



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.10.2004
COM(2004) 723 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Evaluatie van de EU-economie in 2004
- Samenvatting en voornaamste conclusies -**

{SEC(2004) 1368}

1. INLEIDING

De uitbreiding van de Unie op 1 mei 2004 is een historische prestatie. Hoewel het proces van economische integratie in de nieuwe lidstaten al in de aan de toetreding voorafgaande fase was begonnen, is dit door de toetreding van deze landen tot de EU versterkt. Dit proces zal zowel voor de oude EU-15 als voor de nieuwe EU-25 uitdagingen, maar vooral kansen inhouden.

***Uitbreiding en de
tussentijdse
evaluatie van de
strategie van
Lissabon brengen
essentiële
economische
kwesties van de
agenda van
Lissabon op de
voorgond***

Op de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in 2004 werd aan een groep op hoog niveau onder voorzitterschap van Wim Kok gevraagd een onafhankelijke evaluatie te verrichten om bij te dragen aan de komende tussentijdse evaluatie van de strategie van Lissabon. Dit zal in de eerste plaats een gelegenheid zijn om lering te trekken uit de tot dusverre opgedane ervaring en om de strategie en de instrumenten te versterken om de door de Europese Raad in maart 2000 te Lissabon overeengekomen strategische ambitie voor dit decennium te verwezenlijken. De tussentijdse evaluatie heeft de opstelling van de evaluatie van de EU-economie 2004 sterk beïnvloed. De evaluatie begint met een hoofdstuk over de recente macro-economische en beleidsontwikkelingen in de eurozone; vervolgens wordt een analyse gemaakt van vier specifieke onderwerpen die zijn gekozen wegens hun cruciaal belang voor de agenda van Lissabon: convergentie, werkgelegenheid, productiviteit en milieu. In het laatste hoofdstuk worden actuele vraagstukken op het gebied van het economisch toezicht behandeld.

2. ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN: LAAT HERSTEL DOET VRAGEN OVER VEERKRACHT RIJZEN

***Na drie jaar van
zwakke groei
herstelt de economie
van de eurozone
zich thans***

In 2004 werden de economische vooruitzichten beter tegen de achtergrond van een gunstig internationaal economisch klimaat. De groei beruiste voornamelijk op de sterke uitvoer, terwijl de binnenlandse vraag in de eurozone langzaam maar zeker steeg. De bijdrage hiervan aan de groei van de particuliere consumptie en de investeringen, die de twee belangrijkste onderdelen van de binnenlandse vraag zijn, bleef echter te wankel om dit een werkelijk zeker herstel te noemen. Er zijn weinig gegevens om de bewering te ondersteunen dat de zwakke binnenlandse vraag van de laatste jaren aan het macro-economische beleid valt toe te schrijven. Het monetaire beleid bleef soepel, met historisch lage rentevoeten op de korte en de lange termijn en het begrotingsbeleid werd gekenmerkt door het dempende effect van de automatische stabilisatoren. De beleidsmix schiep derhalve een gezond macro-economisch klimaat dat gunstig was voor een opleving van de binnenlandse vraag.

***Laat en traag
herstel brengt
economische
veerkracht van
eurozone op de
voorgond***

Het herstel van de economie in de EU is in vergelijking met andere economieën vrij laat en moeizaam geweest. Dit heeft vragen doen rijzen over de economische veerkracht van de eurozone en meer bijzonder over de vraag of de eurozone meer dan andere regio's vatbaarder is voor schokken dan wel of haar economische structuur minder gunstig is voor economisch herstel. Uit de analyse blijkt dat, hoewel ongunstige economische gebeurtenissen invloed hebben gehad op de indicatoren van het economisch vertrouwen, de effecten ervan op

de industriële productie van korte duur en niet bijzonder ingrijpend waren. Kennelijk hebben structurele rigiditeiten in de late en moeizame conjunctuuropleving in de eurozone een grotere rol gespeeld. Uit simulaties blijkt dat structurele rigiditeiten voornamelijk gevolgen hebben voor de investeringsactiviteit. De vraag hoe snel de terugkeer naar de potentiële productie plaatsvindt zal worden bepaald door de mate waarin deze rigiditeiten op de investeringen blijven doorwegen wanneer het conjuncturele effect van een gebrek aan vraag enerzijds en de financiële beperkingen die de groei van de investeringen afremmen anderzijds, is afgenomen. Starheden op het gebied van de loonvorming en onvolledige mededinging, met name in de diensteneconomie, zijn enkele van de hoofdoorzaken voor de rigide prijzen in de eurozone. De relatieve prijzen in de eurozone passen zich niet snel aan, zodat duurdere kwantiteitsaanpassingen in de vorm van een vermindering van de productie en derhalve van de werkgelegenheid nodig worden. Mogelijk heeft ook het gebrek aan vastberadenheid bij het aanpakken van de begrotingsconsolidatie en de structurele en pensioenhervormingen de onzekerheid vergroot en daarmee het vertrouwen en de uitgaven van de consumenten ongunstig beïnvloed. Daadkrachtige oplossingen voor deze nog uitstaande beleidskwesties zouden de consumptie tijdens de opgaande fase van de conjunctuur een nieuwe impuls kunnen geven.

3. DE ECONOMISCHE ONDERBOUWING VAN DE STRATEGIE VAN LISSABON

De economische grondslagen van de convergentie, de resultaten van de arbeidsmarkt en het milieu van naderbij bekeken

Op de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 verklaarden de staatshoofden en regeringsleiders dat de Unie tot doel heeft "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang". Als bijdrage aan de voorbereiding van de komende tussentijdse evaluatie van de Strategie van Lissabon wordt in de evaluatie van de EU-economie in 2004 met name aandacht besteed aan de economische onderbouwing van de strategie op vier gebieden. Allereerst wordt, ten aanzien van de cohesie, een analyse gemaakt van de vooruitzichten voor een groei-inhaalslag en convergentie in de nieuwe lidstaten. Vervolgens worden de economische grondslagen van de werking van de arbeidsmarkt in detail bestudeerd. Ten derde wordt de analyse van de ontwikkeling van de productiviteit in de evaluatie van vorig jaar uitgebreid, waarbij vooral de rol van de informatie- en communicatietechnologieën (ICT) en hervorming van productmarkten wordt uitgelicht. In een vierde hoofdstuk wordt de samenhang onderzocht tussen milieu en economische groei en het laatste hoofdstuk behandelt specifieke onderwerpen op het gebied van het economisch toezicht.

3.1. Inhaalgroei en convergentie in de nieuwe lidstaten

De uitbreiding heeft de cohesie naar de voorgrond geschoven

Aangezien de inkomensniveaus in de nieuwe lidstaten aanmerkelijk onder het EU-gemiddelde liggen, lijkt het zinvol hier na te gaan met welke beleidsinstrumenten een duurzaam inhaalproces kan worden bevorderd. Uit de in het verleden door de EU opgedane ervaring valt echter af te leiden dat inkomensconvergentie niet noodzakelijk een snel, continu of automatisch proces is. Bovendien trekt de groei in de

eerste fasen van het inhaalproces in de stedelijke gebieden doorgaans eerder aan dan op het platteland, zodat de regionale inkomensverschillen aanvankelijk mogelijk toenemen naarmate de nationale economie sneller groeit.

Groei in nieuwe lidstaten aangedreven door investeringen en productiviteitsgroei

De nieuwe lidstaten zijn al lang voor hun toetreding, in de overgangsfase van de jaren '90, met het lange inhaalproces begonnen – hoewel in de meeste gevallen in een matig tempo. Dit proces van economische convergentie is tot dusverre alleen door de investeringen en de totale factorproductiviteit (TFP) aangedreven. De uitdaging zal hierin liggen, dit proces te verbreden door te putten uit de onbenutte reserves aan arbeidskrachten – waardoor de vrij geringe participatiegraad in de meeste nieuwe lidstaten wordt verhoogd - en door geleidelijk een groter gedeelte van de binnenlandse spaartegoeden te mobiliseren om de buitenlandse directe investeringen, die tot nog toe een belangrijke rol hebben gespeeld, aan te vullen.

Veelomvattende aanpak vereist om inhaalproces te bevorderen

Een belangrijke vraag is op welke wijze beleidslijnen aan een sterkere groei op een bredere basis kunnen bijdragen. De liberalisering van de handel heeft sinds het begin van de jaren '90 al in aanzienlijke mate bijgedragen aan de groei. Een belangrijke prioriteit zal erin bestaan, de macro-economische stabiliteit verder te verankeren, aangezien de overheidstekorten in de meeste gevallen nog te hoog zijn en de inflatie in een aantal lidstaten nog aan de hoge kant en variabel is. Ook institutionele hervorming is belangrijk voor een duurzame convergentie, en nu het vooruitzicht van de toetreding tot de EU als extern anker, dat de politieke steun voor verandering helpt mobiliseren, wegvalt, gaat het er nu om de dynamiek in stand te houden en steun te krijgen voor verdere binnenlandse hervormingen.

Het EU-cohesiebeleid kan een aanzienlijk effect hebben indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan

Ook de structuurfondsen kunnen ertoe bijdragen dat de convergentie daadwerkelijk wordt bevorderd; hiertoe moet echter aan drie voorwaarden zijn voldaan: een sterkere ruimtelijke concentratie op de meest behoeftige regio's en lidstaten, een betere thematische concentratie en een doelmatiger aanwending van de middelen bij het nastreven van de doelstellingen van Lissabon. De bijdrage van het cohesiebeleid aan werkelijke convergentie zal in de eerste plaats afhankelijk zijn van de inspanningen van beleidsmakers om coherente nationale en regionale beleidsmaatregelen te treffen, zodat de structuurfondsen worden ingezet in een context die door macro-economische stabiliteit, verdere structurele hervormingen en goede governance wordt gekenmerkt.

3.2. De arbeidsmarkt in de EU: een economische analyse van de jongste ontwikkelingen en vooruitzichten

De werkgelegenheidsdoelstelling van Lissabon is ambitieus en is waarschijnlijk niet meer te verwezenlijken

Halverwege het eerste decennium van de strategie van Lissabon is moeilijk te zien hoe de doelstellingen inzake werkgelegenheid nog voor 2010 kunnen worden bereikt, ten dele wegens de conjunctuurvertraging, maar vooral doordat de vooruitgang ten aanzien van de structurele hervormingen traag en ontoereikend is. Positief is echter dat de verbetering van de resultaten van de arbeidsmarkt in de loop van de jaren '90 grotendeels structureel was en dat op sommige gebieden, zoals verbetering van de arbeidsparticipatie van vrouwen, aanzienlijke vorderingen zijn geboekt.

De strategie is duidelijk maar er is nog veel te doen

Bovendien is alom bekend welke de voornaamste bepalende factoren van arbeidsmarktresultaten zijn en welk soort maatregelen de lidstaten moeten treffen bij het streven naar het in Lissabon vastgestelde doel – meer en betere arbeidsplaatsen; zij worden volledig weerspiegeld in de veelomvattende aanpak van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Daartoe behoren, bijvoorbeeld, hervormingen die een loondifferentiëring naar gelang van de productiviteit en de lokale arbeidsmarktomstandigheden mogelijk maken, hervorming van belastingen en sociale uitkeringen in samenhang met doelgericht actief arbeidsmarktbeleid, regelgeving inzake de arbeidsmarkt die gunstig is voor werkgelegenheidscreatie alsook beleidsmaatregelen ter verbetering van onderwijs en opleiding, met name voor laaggeschoolde en oudere werknemers. De afzonderlijke hervormingsstrategieën moeten specifiek voor ieder land zijn rekening houdend met de mix van instituties op het gebied van de arbeidsmarkt en sociale bescherming. Niettemin toont een vergelijking van landspecifieke prioriteiten die worden aangeduid in de werkgelegenheidsaanbevelingen van de EU en in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid met de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt dat op sommige gebieden op het niveau van de lidstaten dringend actie moet worden ondernomen.

Meer werkgelegenheid zou de groei van de productiviteit weliswaar tijdelijk kunnen afremmen, maar dit effect is volgens raming gering

Sommigen hebben twijfels geuit over de verenigbaarheid van de doelstellingen van Lissabon om de werkgelegenheid en de productiviteit gelijktijdig te verhogen. Analyses wijzen echter uit dat slechts een gering gedeelte van de sinds medio jaren '90 waargenomen vertraging van de arbeidsproductiviteitsgroei aan de stijgende werkgelegenheid kan worden toegeschreven. Er is immers weinig reden om ervan uit te gaan dat een hogere werkgelegenheid een negatieve uitwerking zou hebben op de productiviteitsgroei op de lange termijn, wat uiteindelijk voor het concurrentievermogen en de dynamiek van de economie van de EU het belangrijkste is.

3.3. Productiviteit, de impact van nieuwe technologieën en hervormingen van productmarkten

Productiviteitsgroei van essentieel belang voor verwezenlijking van strategische doelstelling van Lissabon

De economie van de EU moet niet alleen een grotere arbeidsinput bereiken, maar ook de productiviteitsgroei bevorderen. Een macro-economische en sectoriële analyse wijst erop dat de productiviteitsvertraging die sedert 1995 wordt waargenomen structureel van aard is en de gecombineerde werking weerspiegelt van de geringe productiviteitsgroei in een groot aantal mid-tech-sectoren in de EU, de betrekkelijk geringe omvang van de ICT-producerende industrie in de EU en de problemen met de TFP-groei in ICT-gebruikende sectoren. Bovendien kunnen de hogere winsten die dankzij de globalisering en de grotere internationale mobiliteit van kapitaal buiten Europa kunnen worden geboekt druk uitoefenen op de kapitaalproductiviteit. Deze ontwikkelingen zouden ten dele kunnen verklaren waarom de substitutie van arbeid door kapitaal en zodoende de groei van de arbeidsproductiviteit zijn afgenomen.

Kennisproductie en -absorptie zijn elkaar aanvullende

De TFP wordt hoofdzakelijk bepaald door de efficiëntie waarmee de verbetering van de vaardigheden van de werknemers voor de organisatie ten nutte worden gemaakt en door het technologische

***elementen van
iedere doeltreffende
lange-
termijnstrategie
inzake productiviteit***

niveau van de kapitaalgoederen. De kenniseconomie is nog niet stevig verankerd in de EU. Tussen de EU en de VS bestaat een aanzienlijke kloof ten aanzien van zowel het bedrag van de voor onderzoek uitgetrokken middelen als de efficiëntie van het onderzoek. Dankzij het superieure innovatiesysteem van de VS is de economie van dit land in aanzienlijke mate verschoven naar nieuwe sectoren met een hoge productiviteitsgroei, met name de ICT-producerende verwerkende industriector en de ICT-gebruikende dienstensectoren. Hierdoor bevinden de VS zich in een veel betere positie om het hoofd te bieden aan de concurrentiedruk en technologische druk die sinds halverwege de jaren '80 door de globalisering is teweeggebracht. Er is met name behoefte aan hervormingen die het nieuwe, innoverende bedrijven mogelijk zouden maken vaste voet te krijgen en te groeien. Hiermee wordt het belang onderstreept van meer investeringen in menselijk kapitaal, om verdere verbeteringen van de kennisproductie en –verspreiding te ondersteunen. Investerings in onderwijs, opleiding en levenslang leren zijn van cruciaal belang voor het internationale concurrentievermogen van de Unie in kennis-intensieve, innoverende sectoren en voor duurzame groei en werkgelegenheid. Ook is het belangrijk dat de "hefboomwerking" van iedere aanvullende investering in O&O op de productiviteitsgroei wordt verbeterd en dat het doel om de uitgaven aan O&O tot 3% van het BBP te verhogen vastberaden wordt nagestreefd. Hiertoe moeten dus de juiste kadervoorwaarden worden geschapen en moet de wisselwerking tussen onderzoek en industrie verder worden verbeterd.

***Hervormingen van
productmarkten
spelen een
fundamentele rol
omdat zij de
randvoorwaarden
voor bedrijven
verbeteren***

Een ander aspect van het streven naar verhoging van de productiviteitsgroei zijn hervormingen van productmarkten. De wijze waarop productmarkten worden gereguleerd heeft een aanmerkelijke invloed op de mate van concurrentie op de markt alsook op de begrenzing en omvang van de markt, en derhalve op omvang en structuur van de economische activiteit. De directe weerslag van geringere bedrijfskosten en afschaffing van toegangsbelemmeringen op de productiviteit is doorgaans gering. Empirische studies tonen aan dat de productiviteit vooral door indirecte effecten wordt beïnvloed, zoals vermindering van de winstmarges en herallocatie van schaarse middelen (allocatievermogen); een betere benutting van de productiefactoren door ondernemingen (productie-efficiëntie); en een stimulans voor bedrijven om te innoveren en moderne speerpunttechnologie in te voeren (dynamische efficiëntie). Met name zorgen hervormingen van productmarkten die de markttoegang vergemakkelijken, de tarieven verlagen, reglementaire handelsbelemmeringen slechten, prijscontroles afschaffen en overheidsbetrokkenheid in de productie beperken, voor verlaging van het gemiddelde niveau van economische meeropbrengst in de economie. In high-techsectoren waar de productiviteitstoename het grootst is, dragen nieuwe ondernemingen het meeste bij aan de productiviteitsgroei. De concurrentie doet haar effect op de dynamische efficiëntie kennelijk slechts met grote vertraging in haar volle omvang voelen en in de literatuur wordt erop gewezen dat het effect van innovatie op de productiviteitsgroei naar gelang van de afstand tot de technologische grens varieert.

Met nieuwe hervormingen dient hoofdzakelijk de bevordering van de marktbetreding door nieuwe bedrijven en interne integratie te worden beoogd

De EU heeft al een begin gemaakt met grondige hervormingen, vooral met de totstandbrenging van de interne markt. De EU staat open voor internationale concurrentie en haar netwerkindustrieën zijn geliberaliseerd in een mate die niet onderdoet voor de liberalisering in de VS of deze zelfs nog overtreft. Wel blijft zij echter achterop wat de maatregelen betreft die het toetreden tot de markt door bedrijven en het verlaten van de markt door bedrijven bevorderen. Er zijn nog mogelijkheden om de mate van interne handelsintegratie in de EU te vergroten. Ook lijken de aan de inachtneming van regelgeving verbonden kosten hoger te liggen dan in de VS, wat suggereert dat in de EU op dit punt nog veel moet gebeuren.

3.4. Milieubescherming: rem op de groei of groeibevorderende structurele aanpassing?

Europa is er de afgelopen decennia in geslaagd de vervuilingssintensiteit van de groei in enige mate te verminderen zonder industriële sectoren te verdringen

Hoewel een duurzaam milieu een integraal onderdeel is van de strategie van Lissabon, worden milieubescherming en economische groei dikwijls gezien als tegengestelde doelen. De controverse betreft hoofdzakelijk water-, bodem- en luchtvervuiling en gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen zoals het klimaat en de ozonlaag. Hoewel dit allemaal min of meer hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen zijn, is de schaarste (ofwel het overmatige gebruik) ervan in de afgelopen decennia drastisch toegenomen. Het ontbreken van afdwingbare eigendomsrechten heeft niet geholpen om deze tendens te keren. Het milieubeleid beoogt deze hulpbronnen onder een systeem van gemeenschappelijk-eigendom met afdwingbare regels te brengen. De voornaamste beleidsinstrumenten hebben de vorm van diverse restricties van activiteiten die gevaarlijk of schadelijk voor het milieu zijn.

Wil men bereiken dat milieumaatregelen welvaartsbevorderen de structurele aanpassingen stimuleren, dan moeten zij op kosten-efficiënte, geleidelijke en voorzienbare wijze zijn ontworpen

De vraag naar milieubescherming is parallel aan de economische groei toegenomen, en overheidsmaatregelen en de marktkrachten hebben een vermindering van de vervuilingssintensiteit van de economische activiteit in de EU op gang gebracht. Dit is ook door de dynamische groei en toenemende aandeel van de dienstensector ondersteund. De bewering dat deze ontkoppeling van de vervuilingsniveaus van de economische activiteit het resultaat is van de uitvoer van vervuiling door middel van verplaatsing van activiteiten op grote schaal kan niet worden gestaafd, al hebben de hogere uitgaven aan milieubescherming de productie van de gereguleerde sectoren in sommige gevallen duurder gemaakt. Anderzijds draagt de versterking op lange termijn van geloofwaardige milieunormen en –ambities bij aan de totstandkoming van nieuwe markten voor milieutechnologieën en het ontstaan van gespecialiseerde industrieën en potentiële arbeidsplaatsen.

Om een welvaartsbevorderen de aanpassing van de economische structuren te stimuleren, moeten milieumaatregelen kostenefficiënt worden ontworpen

Milieumaatregelen leiden tot aanpassing van economische structuren, vooral omdat zij de regelingen inzake de eigendomsrechten voor natuurlijke hulpbronnen zodanig aanpassen dat met de toenemende schaarste en nieuwe wetenschappelijke kennis rekening wordt gehouden. De prijs voor het gebruik van milieuhulpbronnen en voor de veroorzaking van risico's voor de volksgezondheid moet op deze wijze beter met de sociale kosten in overeenstemming worden gebracht. Dit heeft een betere marktwerking, en derhalve een efficiëntere allocatie van middelen en de daarmee gepaard gaande welvaartswinst tot gevolg. Derhalve moeten welvaartsbevorderende milieumaatregelen kostenefficiënt zijn en de fricties waarmee de aanpassing gepaard gaat,

de dynamische aard van de aanpassingsbehoeften alsook de onzekerheden van kosten-/batenramingen bij het ontbreken van goed functionerende markten in aanmerking nemen.

3.5. Actuele kwesties op het gebied van het economisch toezicht

Economisch toezicht moet zich op onderwerpen richten die in de toekomst aan belang zullen winnen

Van de belangrijkste kwesties op dit ogenblik behandelt deze evaluatie het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dat de economische governance in de EU in een aantal opzichten versterkt. Een tweede thema is onderwijs, dat in de komende decennia naar wordt verwacht op verschillende, maar in ieder geval significante wijzen de economische groei zal beïnvloeden, naarmate het onderwijsprofiel van de beroepsbevolking evolueert. Tenslotte zijn structurele indicatoren en statistieken in de EU van cruciaal belang voor de doeltreffendheid en transparantie van het economisch toezicht.