

Prihodnost evropske konkurenčnosti

Del A ?? Strategija konkurenčnosti za Evropo

SEPTEMBER 2024



*Eŭropo
Demokratio
Esperanto*

Dokument, ki ga je pripravil Pierre Dieumegard za [Europe-Democracy-Esperanto](#)

Namentega "začasnega" dokumenta je omogočiti več ljudem v Evropski uniji, da se seznanijo z dokumenti, ki jih pripravi Evropska unija (in se financirajo iz njihovih davkov).

Če ni prevodov, so državljanji izključeni iz razprave.

Ta dokument [je obstajal samo v angleščini v](#) datoteki pdf. Iz začetne datoteke smo ustvarili odt-datoteko, ki jo je pripravila programska oprema Libre Office, za strojno prevajanje v druge jezike. Rezultati so zdaj [na voljo v vseh uradnih jezikih](#).

Zaželeno je, da prevod pomembnih dokumentov prevzame uprava EU. „Pomembni dokumenti“ niso le zakoni in drugi predpisi, temveč tudi pomembne informacije, ki so potrebne za skupno sprejemanje informiranih odločitev.

Da bi skupaj razpravljali o naši skupni prihodnosti in omogočili zanesljive prevode, bi bil mednarodni jezik esperanto zelo koristen zaradi svoje preprostosti, pravilnosti in natančnosti.

Kontaktirajte nas:

[Kontakto \(europokune.eu\)](mailto:europokune.eu)

<https://e-d-e.org/-Kontakti-EDE>

Predgovor

Evropa je že od začetka tega stoletja zaskrbljena zaradi upočasnitve rasti. Različne strategije za povečanje stopenj rasti so prišle in izginile, vendar je trend ostal nespremenjen.

Z različnimi merili se je med EU in ZDA odprla velika vrzel v BDP, predvsem zaradi izrazitejše upočasnitve rasti produktivnosti v Evropi. Evropska gospodinjstva so plačala ceno zaradi izpada življenjskega standarda. Realni razpoložljivi dohodek na prebivalca se je od leta 2000 v ZDA povečal skoraj dvakrat toliko kot v EU.

Večino tega obdobja je upočasnjevanje rasti veljalo za nevšečnost, ne pa za katastrofo. Evropski izvozniki so uspeli zajeti tržne deleže v hitreje rastočih delih sveta, zlasti v Aziji. Na trg dela je vstopilo veliko več žensk, s čimer se je povečal prispevek dela k rasti. Po krizah med letoma 2008 in 2012 se je brezposelnost v Evropi stalno zmanjševala, kar je prispevalo k zmanjšanju neenakosti in ohranjanju socialnega varstva.

EU je imela koristi tudi od ugodnega svetovnega okolja. Svetovna trgovina je rasla v skladu z večstranskimi pravili. Varnost ameriškega varnostnega krova je sprostila obrambne proračune za druge prednostne naloge. V svetu stabilne geopolitike nismo imeli razloga, da bi bili zaskrbljeni zaradi vse večje odvisnosti od držav, za katere smo pričakovali, da bodo ostale naše prijateljice.

Toda temelji, na katerih smo gradili, se zdaj rušijo.

Prejšnja globalna paradigma izginja. Zdi se, da je obdobje hitre rasti svetovne trgovine minilo, saj se podjetja EU soočajo z večjo konkurenco iz tujine in slabšim dostopom do čezmorskih trgov. Evropa je nenadoma izgubila svojega najpomembnejšega dobavitelja energije, Rusijo. Ves čas se geopolitična stabilnost zmanjšuje, naše odvisnosti pa so se izkazale za ranljivosti.

Tehnološke spremembe se hitro pospešujejo. Evropa je v veliki meri zamudila digitalno revolucijo, ki jo je vodil internet, in povečanje produktivnosti, ki ga je prinesla: vrzel v produktivnosti med EU in ZDA je mogoče v veliki meri pojasniti s tehnološkim sektorjem. EU je šibka na področju nastajajočih tehnologij, ki bodo spodbudile prihodnjo rast. Samo štiri od 50 najuspešnejših tehnoloških podjetij na svetu so evropska.

Vendar se potrebe Evrope po rasti povečujejo.

EU vstopa v prvo obdobje v svoji nedavni zgodovini, v katerem rast ne bo podprta z naraščajočim številom prebivalstva. Do leta 2040 naj bi se delovna sila vsako leto zmanjšala za skoraj 2 milijona delavcev. Za spodbujanje rasti se bomo morali bolj zanašati na produktivnost. Če bi EU ohranila povprečno stopnjo rasti produktivnosti od leta 2015, bi zadostovalo, da BDP ostane nespremenjen do leta 2050 – v času, ko se EU sooča z vrsto novih naložbenih potreb, ki jih bo treba financirati z višjo rastjo.

Za digitalizacijo in razogljičenje gospodarstva ter povečanje naših obrambnih zmogljivosti se bo moral delež naložb v Evropi povečati za približno 5 odstotnih točk BDP na ravni, ki so bile nazadnje zabeležene v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. To je brez primere: za primerjavo, dodatne naložbe, ki jih je zagotovil Marshallov načrt med letoma 1948 in 1951, so znašale približno 1–2 % BDP letno.

Če Evropa ne bo mogla postati produktivnejša, bomo prisiljeni izbirati. Ne bomo mogli takoj postati vodilni na področju novih tehnologij, svetilnik podnebne odgovornosti in neodvisen akter na svetovnem prizorišču. Našega socialnega modela ne bomo mogli financirati. Zmanjšati bomo morali nekatere, če ne vse, naše ambicije.

To je eksistencialni izziv.

Temeljne vrednote Evrope so blaginja, pravičnost, svoboda, mir in demokracija v trajnostnem okolju. EU si prizadeva zagotoviti, da lahko Evropejci vedno uživajo te temeljne pravice. Če jih Evropa ne bo mogla več zagotavljati svojim ljudem – ali pa jih bo morala zamenjati z drugimi – bo izgubila svoj razlog za to.

Edini način, da se soočimo s tem izzivom, je, da rastemo in postanemo produktivnejši ter ohranimo naše vrednote enakosti in socialne vključenosti. In edini način, da postanemo produktivnejši, je, da se Evropa korenito spremeni.

Tri področja ukrepanja za oživitev rasti

V tem poročilu so opredeljena tri glavna področja ukrepanja za oživitev trajnostne rasti.

Na vseh področjih ne začenjamo z ničle. EU ima še vedno splošne prednosti, kot so močni izobraževalni in zdravstveni sistemi ter trdne socialne države, in posebne prednosti, na katerih lahko gradi. Vendar skupaj ne uspemo pretvoriti teh prednosti v produktivne in konkurenčne industrije na svetovnem prizorišču.

Prvič – in kar je najpomembneje – Evropa mora svoja skupna prizadevanja temeljito preusmeriti v odpravo inovacijskega zaostanka v primerjavi z ZDA in Kitajsko, zlasti na področju naprednih tehnologij.

Evropa je obtičala v statični industrijski strukturi, saj se je pojavilo le malo novih podjetij, ki bi prekinila delovanje obstoječih industrij ali razvila nove motorje rasti. Dejansko v EU ni podjetja s tržno kapitalizacijo nad 100 milijard EUR, ki bi bilo ustanovljeno od začetka v zadnjih petdesetih letih, medtem ko je bilo v tem obdobju ustanovljenih vseh šest ameriških podjetij z vrednostjo nad 1 bilijon EUR.

Pomanjkanje dinamike je samoizpolnitev.

Ker so podjetja EU specializirana za zrele tehnologije, pri katerih je potencial za prodor omejen, porabijo manj za raziskave in inovacije (R&I) – 270 milijard EUR manj kot podjetja v ZDA leta 2021. Trije največji vlagatelji v R&I v Evropi že dvajset let prevladujejo avtomobilska podjetja. Enako je bilo v ZDA v začetku leta 2000, z vodilnimi avtomobili in farmacijo, zdaj pa so vsi trije najboljši v tehnologiji.

Težava ni v tem, da Evropi primanjkuje idej ali ambicij. Imamo veliko nadarjenih raziskovalcev in podjetnikov, ki vlagajo patente. Toda inovacije so blokirane v naslednji fazi: inovacij ne moremo pretvoriti v komercializacijo, inovativna podjetja, ki se želijo širiti v Evropi, pa na vseh stopnjah ovirajo nedosledni in omejevalni predpisi.

Zato mnogi evropski podjetniki raje iščejo financiranje pri ameriških vlagateljih tveganega kapitala in se širijo na ameriški trg. Med letoma 2008 in 2021 je skoraj 30 % „samorogov“, ustanovljenih v Evropi – zagonskih podjetij, ki so bila ocenjena na več kot milijardo USD – preselilo svoj sedež v tujino, velika večina pa se je preselila v ZDA.

Ker je svet na pragu revolucije umetne inteligence, si Evropa ne more privoščiti, da bi obtičala v „srednjih tehnologijah in industrijah“ prejšnjega stoletja. Sprostiti moramo svoj inovacijski potencial. To bo ključnega pomena ne le za vodilno vlogo pri novih tehnologijah, temveč tudi za vključevanje umetne inteligence v naše obstoječe industrije, da bodo lahko ostale na čelu.

Osrednji del tega programa bo Evropejcem zagotoviti znanja in spretnosti, ki jih potrebujejo za izkoriščanje novih tehnologij, da se tehnologija in socialna vključenost združita. Medtem ko bi si morala Evropa na področju inovacij prizadevati za izenačitev z ZDA, bi si morali prizadevati za preseganje ZDA pri zagotavljanju priložnosti za izobraževanje in izobraževanje odraslih ter dobrih delovnih mest za vse skozi vse življenje.

Drugo področje ukrepanja je skupni načrt za razogljichenje in konkurenčnost.

Če bodo ambiciozni evropski podnebni cilji usklajeni z usklajenim načrtom za njihovo doseganje, bo razogljichenje priložnost za Evropo. Če pa naših politik ne bomo uskladili, obstaja tveganje, da bo razogljichenje v nasprotju s konkurenčnostjo in rastjo.

Čeprav so se cene energije znatno znižale z najvišjih vrednosti, se podjetja v EU še vedno soočajo s cenami električne energije, ki so 2-3-krat višje od cen v ZDA. Plačane cene zemeljskega plina so 4-5 krat višje. Ta cenovna vrzel je predvsem posledica pomanjkanja naravnih virov v Evropi, pa tudi temeljnih vprašanj v zvezi z našim skupnim energetskim trgom. Tržna pravila industrijskim panogam in gospodinjstvom preprečujejo, da bi v svojih računih v celoti izkoristile prednosti čiste energije. Visoki davki in najemnine, ki jih zajamejo finančni trgovci, zvišujejo stroške energije za naše gospodarstvo.

Srednjeročno bo razogljichenje pripomoglo k preusmeritvi proizvodnje električne energije k varnim, poceni čistim virom energije. Vendar bodo imela fosilna goriva še naprej osrednjo vlogo pri določanju cen energije vsaj v preostanku tega desetletja. Brez načrta za prenos koristi razogljichenja na končne uporabnike bodo cene energije še naprej zavirale rast.

Svetovna prizadevanja za razogljichenje so tudi priložnost za rast industrije EU. EU je vodilna v svetu na področju čistih tehnologij, kot so vetrne turbine, elektrolizatorji in nizkoogljivena goriva, na tem področju pa se razvija več kot petina čistih in trajnostnih tehnologij po vsem svetu.

Vendar ni zagotovljeno, da bo Evropa izkoristila to priložnost. Kitajska konkurenca postaja vse ostrejša v panogah, kot so čista tehnologija in električna vozila, ki jih poganja močna kombinacija obsežne industrijske politike in subvencij, hitrih inovacij, nadzora nad surovinami in zmožnosti proizvodnje na ravni celotne celine.

EU se sooča z morebitnim kompromisom. Vse večja odvisnost od Kitajske bi lahko bila najcenejša in najučinkovitejša pot za doseganje naših ciljev razogljichenja. Vendar kitajska konkurenca, ki jo sponzorira država, ogroža tudi našo produktivno čisto tehnologijo in avtomobilsko industrijo.

Razogljichenje mora potekati v korist našega planeta. Da pa bi postal tudi vir rasti za Evropo, bomo potrebovali skupni načrt, ki bo zajemal industrije, ki proizvajajo energijo, in tiste, ki omogočajo razogljichenje, kot so čista tehnologija in avtomobilska industrija.

Tretje področje ukrepanja je povečanje varnosti in zmanjšanje odvisnosti.

Varnost je predpogoj za trajnostno rast. Naraščajoča geopolitična tveganja lahko povečajo negotovost in zavirajo naložbe, veliki geopolitični pretresi ali nenadne zaustavitve trgovine pa so lahko zelo moteči. Ker obdobje geopolitične stabilnosti popušča, se povečuje tveganje, da bo naraščajoča negotovost postala grožnja za rast in svobodo.

Evropa je še posebej izpostavljena. Zanašamo se na peščico dobaviteljev kritičnih surovin, zlasti na Kitajsko, čeprav svetovno povpraševanje po teh surovinah zaradi prehoda na čisto energijo eksplodira. Prav tako smo močno odvisni od uvoza digitalne tehnologije. Kar zadeva proizvodnjo čipov, je 75–90 % svetovnih zmogljivosti za proizvodnjo rezin v Aziji.

Te odvisnosti so pogosto dvosmerne – Kitajska se na primer zanaša na to, da bo EU absorbirala njene presežne industrijske zmogljivosti –, druga večja gospodarstva, kot so ZDA, pa se dejavno poskušajo ločiti. Če EU ne bo ukrepala, tvegamo, da bomo dovzetni za prisilo.

V tem okviru bomo potrebovali pravo „zunanjno gospodarsko politiko“ EU, da bi ohranili našo svobodo – t. i. državno tvorbo. EU bo morala usklajevati preferencialne trgovinske sporazume in neposredne naložbe z državami, bogatimi z viri, ustvariti zaloge na izbranih kritičnih področjih in oblikovati industrijska partnerstva za zagotovitev dobavne verige ključnih tehnologij. Le skupaj lahko ustvarimo potreben tržni vzvod za vse to.

Mir je prvi in najpomembnejši cilj Evrope. Grožnje s fizično varnostjo so vse večje, zato se moramo nanje pripraviti. EU je skupaj druga največja porabnica vojaških sredstev na svetu, vendar se to ne odraža v moči naših zmogljivosti obrambne industrije.

Obrambna industrija je preveč razdrobljena, kar ovira njeno zmožnost proizvodnje v velikem obsegu, poleg tega pa trpi zaradi pomanjkanja standardizacije in interoperabilnosti opreme, kar slabi sposobnost Evrope, da deluje kot povezovalna sila. Na primer, v Evropi deluje dvanajst različnih vrst bojnih tankov, medtem ko ZDA proizvajajo samo enega.

Kaj stoji na poti?

Na številnih od teh področij države članice že delujejo posamično, industrijske politike pa so v porastu. Vendar je očitno, da Evropa ne dosega tega, kar bi lahko dosegli, če bi delovali kot skupnost. Na naši poti stojijo tri ovire.

Prvič, Evropi manjka osredotočenosti. Skupne cilje oblikujemo, vendar jih ne podpiramo z določitvijo jasnih prednostnih nalog ali nadaljnjim ukrepanjem na podlagi skupnih ukrepov politike.

Trdimo na primer, da dajemo prednost inovacijam, vendar še naprej dodajamo regulativna bremena evropskim podjetjem, ki so še posebej draga za MSP in samouničujoča za tiste v digitalnih sektorjih. Več kot polovica MSP v Evropi kot največji izziv navaja regulativne ovire in upravno breme.

Naš enotni trg je že desetletja razdrobljen, kar kaskadno vpliva na našo konkurenčnost. Spodbuja hitro rastoča podjetja v tujini, s čimer zmanjšuje nabor projektov, ki jih je treba financirati, in ovira razvoj evropskih kapitalskih trgov. Brez projektov z visoko rastjo, v katere bi vlagali, in kapitalskih trgov, s katerimi bi jih financirali, Evropejci izgubljajo priložnosti, da bi postali bogatejši. Čeprav gospodinjstva v EU prihranijo več kot gospodinjstva v ZDA, se je njihovo premoženje od leta 2009 povečalo le za tretjino.

Drugič, Evropa zapravlja svoja skupna sredstva. Imamo veliko kupno moč, vendar jo razvedenimo v več različnih nacionalnih instrumentih in instrumentih EU.

Na primer, še vedno ne združujemo moči v obrambni industriji, da bi našim podjetjem pomagali pri integraciji in doseganju obsega. Javno naročanje na podlagi evropskega sodelovanja je leta 2022 predstavljalo manj kot petino porabe za javno naročanje obrambne opreme. Prav tako ne dajemo prednosti konkurenčnim evropskim obrambnim podjetjem. Med sredino leta 2022 in sredino leta 2023 je bilo 78 % skupne porabe za javna naročila namenjene dobaviteljem zunaj EU, od tega 63 % v ZDA.

Prav tako ne sodelujemo dovolj na področju inovacij, čeprav so za javne naložbe v prelomne tehnologije potrebni veliki kapitalski skladi, učinki prelivanja za vse pa so znatni. Javni sektor v EU porabi približno toliko za raziskave in inovacije kot ZDA kot delež BDP, vendar le desetina te porabe poteka na ravni EU.

Tretjič, Evropa se ne usklajuje tam, kjer je to pomembno.

Danes industrijske strategije, kot jih vidimo v ZDA in na Kitajskem, združujejo več politik, od fiskalnih politik za spodbujanje domače proizvodnje do trgovinskih politik za kaznovanje protikonkurenčnega ravnanja in zunanjih gospodarskih politik za zaščito dobavnih verig.

V okviru EU tako povezovanje politik zahteva visoko stopnjo usklajevanja med nacionalnimi prizadevanji in prizadevanji EU. Vendar je EU zaradi počasnega in razčlenjenega procesa oblikovanja politik manj sposobna pripraviti tak odziv.

Pravila odločanja v Evropi se niso bistveno spremenila, saj se je EU razširila, svetovno okolje, s katerim se soočamo, pa je postalo bolj sovražno in zapleteno. Odločitve se običajno sprejemajo po posameznih vprašanjih z več igralci veta na poti.

Rezultat je zakonodajni postopek s povprečnim časom 19 mesecev za sprejetje novih zakonov, od predloga Komisije do podpisa sprejetega akta, in preden se novi zakoni začnejo izvajati v vseh državah članicah.

Cilj tega poročila je določiti novo industrijsko strategijo za Evropo za premagovanje teh ovir.

Sodišče je opredelilo temeljne vzroke za slabitev položaja EU v ključnih strateških sektorjih in pripravilo vrsto predlogov za ponovno vzpostavitev konkurenčne moči EU. Sodišče za vsak sektor, ki ga analizira, opredeli prednostne predloge za kratkoročno in srednjeročno obdobje. Povedano drugače, namen teh predlogov ni, da bi bili cilji: večina jih je zasnovana tako, da jih je mogoče hitro izvesti in konkretno izboljšati obete EU.

Na številnih področjih lahko EU veliko doseže z velikim številom manjših korakov, vendar na usklajen način, ki usklajuje vse politike za skupnim ciljem. Na drugih področjih je potrebno manjše število večjih korakov – prenos nalog na raven EU, ki se lahko izvajajo le tam. Na drugih področjih bi morala EU stopiti korak nazaj, strožje uporabljati načelo subsidiarnosti in zmanjšati regulativno breme, ki ga nalaga podjetjem v EU.

Ključno vprašanje, ki se postavlja, je, kako bi morala EU financirati obsežne naložbene potrebe, ki jih bo povzročila preobrazba gospodarstva. V tem poročilu so predstavljene simulacije, ki obravnavajo to vprašanje. Za EU je mogoče izpeljati dva ključna sklepa.

Prvič, medtem ko mora Evropa napredovati s svojo unijo kapitalskih trgov, zasebni sektor ne bo mogel nositi levega deleža finančnih naložb brez podpore javnega sektorja. Drugič, bolj kot se je EU pripravljena reformirati, da bi povečala produktivnost, bolj se bo povečal fiskalni manevrski prostor in lažje bo javni sektor zagotavljal to podporo.

Ta povezava poudarja, zakaj je povečanje produktivnosti bistvenega pomena. Vpliva tudi na izdajo skupnih varnih sredstev. Za čim večjo produktivnost bo potrebno nekaj skupnega financiranja za naložbe v ključne evropske javne dobrine, kot so prodorne inovacije.

Hkrati so v tem poročilu opredeljene tudi druge javne dobrine, kot so javna naročila za obrambo ali čezmejna omrežja, ki bodo brez skupnega ukrepanja premajhne. Če bodo izpolnjeni politični in institucionalni pogoji, bo za te projekte potrebno tudi skupno financiranje.

To poročilo prihaja v težkih časih za našo celino.


Opustiti moramo iluzijo, da lahko samo odlašanje ohrani soglasje. Dejansko je odlašanje povzročilo le počasnejšo rast in zagotovo ni doseglo več soglasja. Prišli smo do točke, ko bomo morali brez ukrepanja ogroziti našo blaginjo, okolje ali svobodo.

Da bi bila strategija, opisana v tem poročilu, uspešna, moramo začeti s skupno oceno stanja, ciljev, ki jih želimo prednostno obravnavati, tveganj, ki se jim želimo izogniti, in kompromisov, ki smo jih pripravljene sprejeti.

Zagotoviti moramo, da bodo naše demokratično izvoljene institucije v središču teh razprav. Reforme so lahko resnično ambiciozne in trajnostne le, če imajo demokratično podporo.

Poleg tega moramo zavzeti novo stališče do sodelovanja: pri odstranjevanju ovir, usklajevanju pravil in zakonov ter usklajevanju politik. Obstajajo različne konstelacije, v katerih lahko napredujemo. Kar pa ne moremo storiti, je, da se sploh ne premaknemo naprej.

Naše zaupanje, da nam bo uspelo napredovati, bi moralo biti močno. V preteklosti se obseg naših držav še nikoli ni zdel tako majhen in neustrezen glede na obseg izzivov. In že zdavnaj je bila samoohranitev tako skupna skrb. Razlogi za enoten odziv še nikoli niso bili tako prepričljivi – in v naši enotnosti bomo našli moč za reformo.

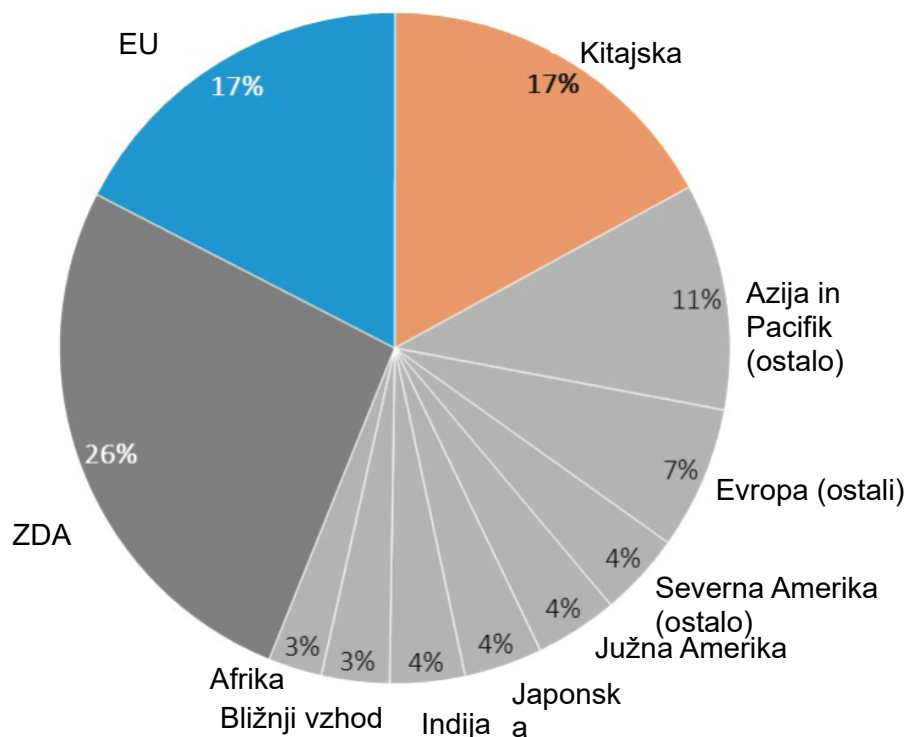


Vsebina

Predgovor.....	1
Tri področja ukrepanja za oživitev rasti.....	2
Kaj stoji na poti?.....	4
1. Izhodišče: novo okolje za Evropo.....	7
Tri spremembe, ki čakajo Evropo.....	11
evropskemu odzivu naproti.....	15
Ohranjanje socialne vključenosti.....	17
2. Odpravljanje inovacijske vrzeli.....	20
Izziv za produktivnost v Evropi.....	20
Ključne ovire za inovacije v Evropi.....	27
Program za odpravo inovacijskega primanjkljaja.....	33
Odpravljanje vrzeli v znanjih in spretnostih.....	36
3. Skupni načrt za razogljichenje in konkurenčnost.....	40
Temeljni vzrok za visoke cene energije.....	44
Grožnja evropskemu sektorju čiste tehnologije.....	48
Izzivi asimetričnega razogljichenja.....	50
Skupni načrt za razogljichenje in konkurenčnost.....	53
4. Povečanje varnosti in zmanjšanje odvisnosti.....	57
Zmanjševanje zunanjih ranljivosti.....	59
Krepitev industrijskih zmogljivosti za obrambo in vesolje.....	62
5. Financiranje naložb.....	67
6. Krepitev upravljanja.....	71
Pripombe.....	74

1. Izhodišče: novo okolje za Evropo

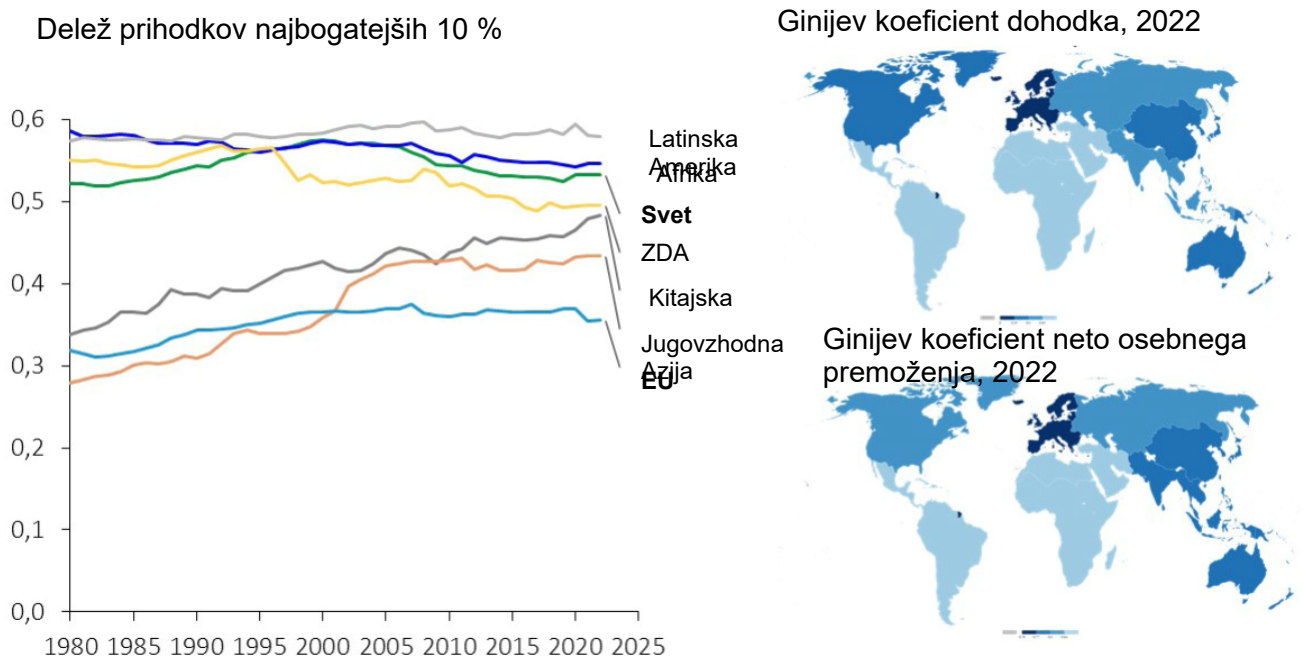
Evropa ima temelje za visoko konkurenčno gospodarstvo. Evropski model združuje odprto gospodarstvo, visoko stopnjo konkurence na trgu ter trden pravni okvir in aktivne politike za boj proti revščini in prerazporeditev bogastva. Ta model je EU omogočil, da je visoko stopnjo gospodarskega povezovanja in človekovega razvoja združila z nizko stopnjo neenakosti. Evropa je vzpostavila enotni trg s 440 milijoni potrošnikov in 23 milijoni podjetij, kar predstavlja približno 17 % svetovnega BDP [glej sliko 1], hkrati pa je po nekaterih ukrepih dosegla stopnje dohodkovne neenakosti, ki so za približno 10 odstotnih točk nižje od tistih v Združenih državah Amerike (ZDA) in na Kitajskem [glej sliko 2]. Hkrati je pristop EU prinesel izjemne rezultate na področju upravljanja, zdravja, izobraževanja in varstva okolja. Med desetimi najboljšimi državami na svetu na področju uporabe načela pravne države jih je osem držav članic EU.ⁱ Evropa je vodilna v ZDA in na Kitajskem glede pričakovane življenjske dobe ob rojstvu in nizke umrljivosti dojenčkov.ⁱⁱ Evropski sistemi izobraževanja in usposabljanja zagotavljajo visoko stopnjo izobrazbe, saj je tretjina odraslih zaključila visokošolsko izobraževanje.ⁱⁱⁱ EU je tudi vodilna v svetu na področju trajnostnih in okoljskih standardov ter napredka v smeri krožnega gospodarstva, podprta z najambicioznejšimi svetovnimi cilji za razogljičenje, in ima lahko koristi od največje izključne ekonomske cone na svetu, ki obsega 17 milijonov kvadratnih kilometrov, kar je štirikrat več od kopenske površine EU.¹



Vir: MDS, 2024

Slika 1: **Delež svetovnega BDP v tekočih cenah, 2023**

¹ Ekskluzivne ekonomske cone so morske cone, ki jih predpisuje Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu in se raztezajo do 200 navtičnih milj od obale države, v katerih ima država pravico do raziskovanja in izkoriščanja morskih virov. Izkoriščanje tega obsežnega pomorskega območja bo prispevalo h konkurenčnosti, varnosti in trajnosti.

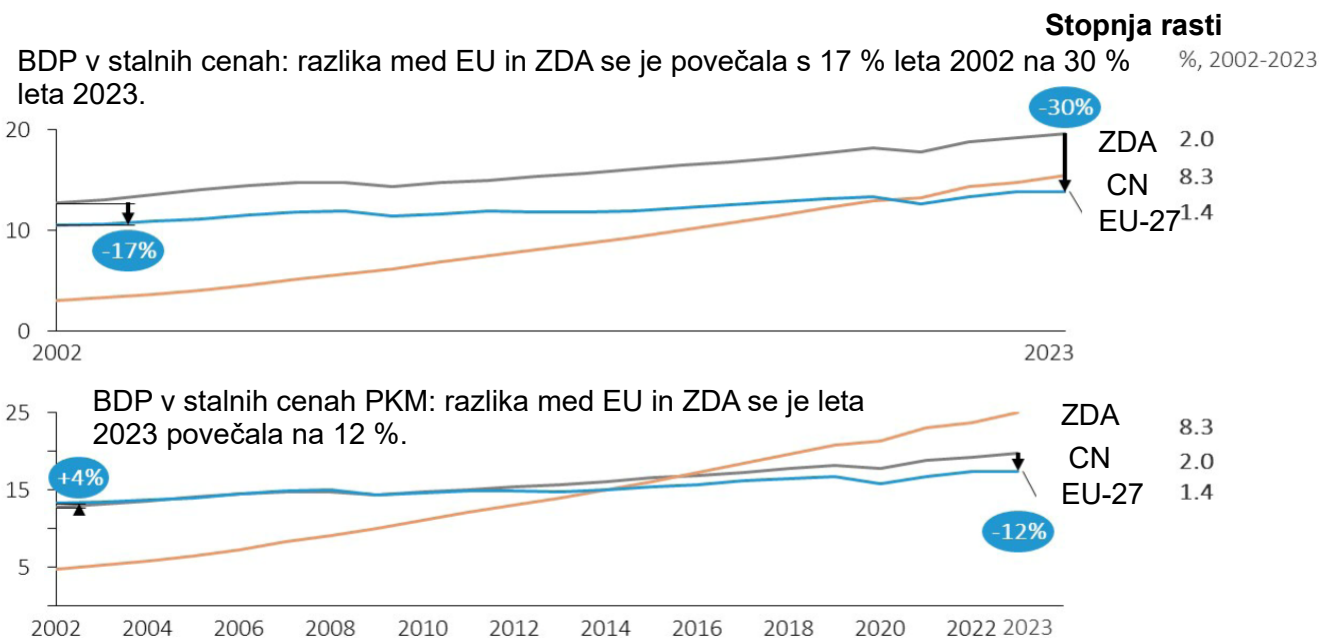


Vir: Svetovna podatkovna zbirka neenakosti (WID), 2024

Slika 2: **Dohodkovna in plačna neenakost v svetovnih regijah**

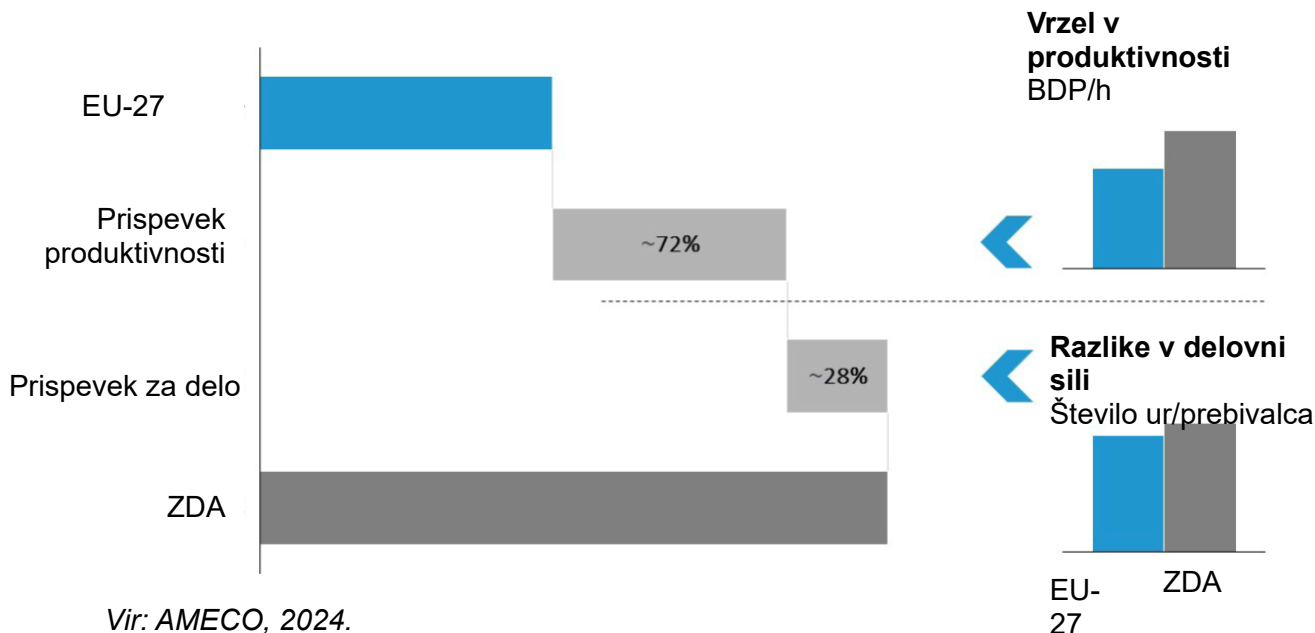
Vendar se rast v EU upočasnjuje zaradi vse šibkejše rasti produktivnosti, kar postavlja pod vprašaj sposobnost Evrope, da izpolni svoje ambicije. EU si je zastavila vrsto ciljev, kot so doseganje visoke ravni socialne vključenosti, doseganje ogljične nevtralnosti in vse večji geopolitični pomen, ki so odvisni od ohranjanja trdnih stopenj gospodarske rasti. Vendar je gospodarska rast EU v zadnjih dveh desetletjih vztrajno počasnejša kot v ZDA, medtem ko Kitajska hitro dohiteva. Vrzel med EU in ZDA v ravni BDP po cenah iz leta 2015 se² je postopoma povečala z nekaj več kot 15 % leta 2002 na 30 % leta 2023, na podlagi paritete kupne moči pa se je pojavila vrzel v višini 12 % [glej sliko 3]. Vrzel se je manj povečala na prebivalca, saj so ZDA zabeležile hitrejšo rast prebivalstva, vendar je še vedno precejšnja: v smislu javno-zasebnih partnerstev se je povečala z 31 % leta 2002 na današnjih 34 %. Glavni razlog za ta različna gibanja je bila produktivnost. Približno 70 % razlike v BDP na prebivalca v primerjavi z ZDA po PKM je mogoče pojasniti z nižjo produktivnostjo v EU [glej sliko 4]. Počasnejša rast produktivnosti je bila povezana s počasnejšo rastjo dohodka in šibkejšim domačim povpraševanjem v Evropi: realni razpoložljivi dohodek na prebivalca se je od leta 2000 v ZDA povečal skoraj dvakrat toliko kot v EU.

2 Vrednost razlike v BDP v katerem koli danem letu je le okvirna. Ne bi se smela obravnavati kot natančna ocena, saj so deflatorji cen in prilagoditve kupne moči nepopolne. Če primerjamo gibanja BDP po državah, imata cenovni deflator in devizni tečaj pomemben vpliv na rezultate. Glede na cilj primerjave je lahko eden ali drugi kazalnik ustrežnejši. BDP v tekočih cenah omogoča vpogled v tržno vrednost, BDP v stalnih cenah v rast obsega, prilagoditev kupne moči pa omogoča primerjavo z vidika potrošnikov.



Vir: OECD, 2024.

Slika 3: Referenčneravni razvoja BDP za leto 2015 v bilijonih EUR



Slika 4: Vrzel BDP na prebivalca BDP na prebivalca, 2023, stalne cene PKM (v EUR)

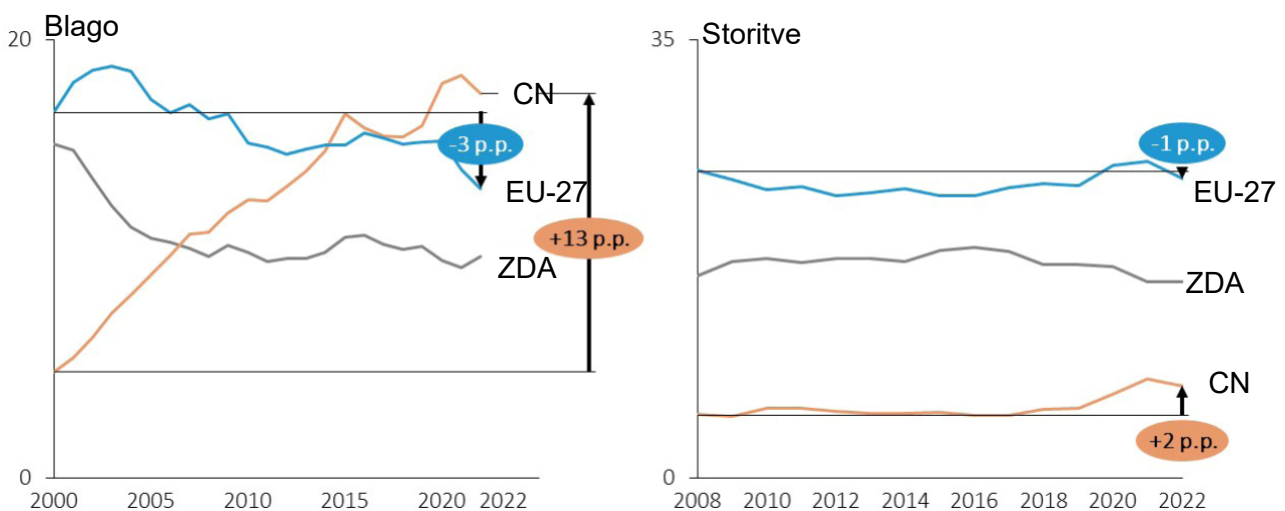
Hkrati izginjajo trije zunanji pogoji – v trgovini, energetiki in obrambi – ki so podpirali rast v Evropi po koncu hladne vojne. Prvič, čeprav se je domača rast upočasnila, je imela EU znatne koristi od rastoče svetovne trgovine v skladu z večstranskimi pravili. Med letoma 2000 in 2019 se je delež mednarodne trgovine v BDP v EU povečal s 30 % na 43 %, v ZDA pa s 25 % na 26 %. Z odprtostjo trgovine je Evropa lahko prosto uvažala blago in storitve, ki jih ni imela, od surovin do naprednih tehnologij, hkrati pa izvažala izdelke, za katere se je specializirala, zlasti na rastoče azijske trge. Vendar je večstranski trgovinski red zdaj v globoki krizi in zdi se, da je obdobje hitre rasti svetovne trgovine minilo: MDS napoveduje, da bo svetovna trgovinska menjava srednjeročno zrastle za 3,2%, kar je precej pod letnim povprečjem v obdobju 2000–2019, ki je znašalo^{iv}4,9%. Drugič, ko so se odnosi z Rusijo normalizirali, je Evropa lahko zadovoljila svoje povpraševanje po uvoženi energiji z nabavo obsežnega plina iz plinovodov, ki je leta 2021 predstavljal približno 45 % uvoza zemeljskega

plina v EU. Vendar je ta vir razmeroma poceni energije zdaj izginil z velikimi stroški za Evropo. EU je izgubila več kot eno leto rasti BDP, hkrati pa je morala preusmeriti ogromna fiskalna sredstva v subvencije za energijo in izgradnjo nove infrastrukture za uvoz utekočinjenega zemeljskega plina. Tretjič, obdobje geopolitične stabilnosti pod ameriško prevlado je EU omogočilo, da je v veliki meri ločila gospodarsko politiko od varnostnih vidikov ter uporabila „mirovne dividende“ iz nižjih obrambnih izdatkov za podporo svojim domačim ciljem. Geopolitično okolje pa se zdaj spreminja zaradi neupravičene ruske agresije proti Ukrajini, vse slabših odnosov med ZDA in Kitajsko ter vse večje nestabilnosti v Afriki, ki je vir številnih primarnih proizvodov, ki so ključnega pomena za svetovno gospodarstvo.

Povečanje konkurenčnosti EU je potrebno za ponovno oživitev produktivnosti in ohranitev rasti v tem spreminjajočem se svetu. Osrednji poudarek programa za konkurenčnost bi moral biti povečanje rasti produktivnosti, ki je najpomembnejše gonilo dolgoročne rasti in sčasoma vodi k dvigu življenjskega standarda. Spodbujanje konkurenčnosti se ne sme razumeti v ožjem smislu igre z ničelno vsoto, osredotočene na osvajanje svetovnih tržnih deležev in povečevanje trgovinskih presežkov. Prav tako ne bi smela voditi k politikam obrambe „nacionalnih prvakov“, ki lahko zadušijo konkurenco in inovacije, ali k uporabi represije plač za znižanje relativnih stroškov. Konkurenčnost danes ni toliko povezana z relativnimi stroški dela, temveč bolj z znanjem in spretnostmi delovne sile. Poleg tega širokega cilja je lahko osredotočenost na sektorsko ali industrijsko konkurenčnost še posebej koristna v primerih, ko so sicer produktivna podjetja prikrajšana zaradi neenakih konkurenčnih pogojev na svetovni ravni, pa naj gre za nesorazmerja v ureditvi ali velike subvencije v tujini. V takih scenarijih bi bila lahko za nadaljnjo rast produktivnosti potrebna izenačitev konkurenčnih pogojev. Nenazadnje mora sodobna agenda za konkurenčnost vključevati tudi varnost. Varnost je predpogoj za trajnostno rast, saj lahko vse večja geopolitična tveganja povečajo negotovost in zavirajo naložbe, veliki geopolitični pretresi ali nenadne zaustavitve trgovine pa so lahko zelo moteči.

Tri spremembe, ki čakajo Evropo

Evropa se zdaj sooča s tremi velikimi preobrazbami, od katerih je prva potreba po pospeševanju inovacij in iskanju novih motorjev rasti. Konkurenčnost EU se trenutno zmanjšuje z dveh strani. Po eni strani se podjetja EU soočajo s šibkejšim tujim povpraševanjem, zlasti iz Kitajske, in vse večjimi konkurenčnimi pritiski kitajskih podjetij. ECB ugotavlja, da je delež sektorjev, v katerih Kitajska neposredno konkurira izvoznikom euroobmočja,³ zdaj blizu 40%, v primerjavi s 25% v letu 2002⁴. Delež EU v svetovni trgovini se zmanjšuje, pri čemer se je od začetka pandemije znatno zmanjšal⁴ [glej sliko 5]. Po drugi strani pa se položaj Evrope na področju naprednih tehnologij, ki bodo spodbudile prihodnjo rast, zmanjšuje. Samo štiri od 50 vodilnih tehnoloških podjetij na svetu so evropska, položaj EU na področju tehnologije v svetu pa se slabša: med letoma 2013 in 2023 se je njen delež v svetovnih prihodkih od tehnologije zmanjšal z 22 % na 18 %, medtem ko se je delež ZDA povečal s 30 % na 38 %. Evropa mora nujno pospešiti svojo stopnjo inovacij, da bi ohranila vodilni položaj v proizvodnji in razvila nove prebojne tehnologije. Hitrejše inovacije bodo po drugi strani pomagale povečati rast produktivnosti EU, kar bo privedlo do močnejše rasti dohodkov gospodinjstev in močnejšega domačega povpraševanja. Evropa ima še vedno priložnost, da spremeni smer. Ker je svet zdaj na pragu nove digitalne revolucije, ki jo je sprožilo širjenje umetne inteligence, se je Evropi odprlo okno, da odpravi svoje pomanjkljivosti na področju inovacij in produktivnosti ter obnovi svoj proizvodni potencial.



Opomba: Podatki se nanašajo na trgovino z blagom (lhs) in trgovino s storitvami (rhs), razen trgovine znotraj EU. Skupna vrednost je neto vrednost trgovine znotraj EU.

Vir: Evropska komisija (JRC). Na podlagi STO.

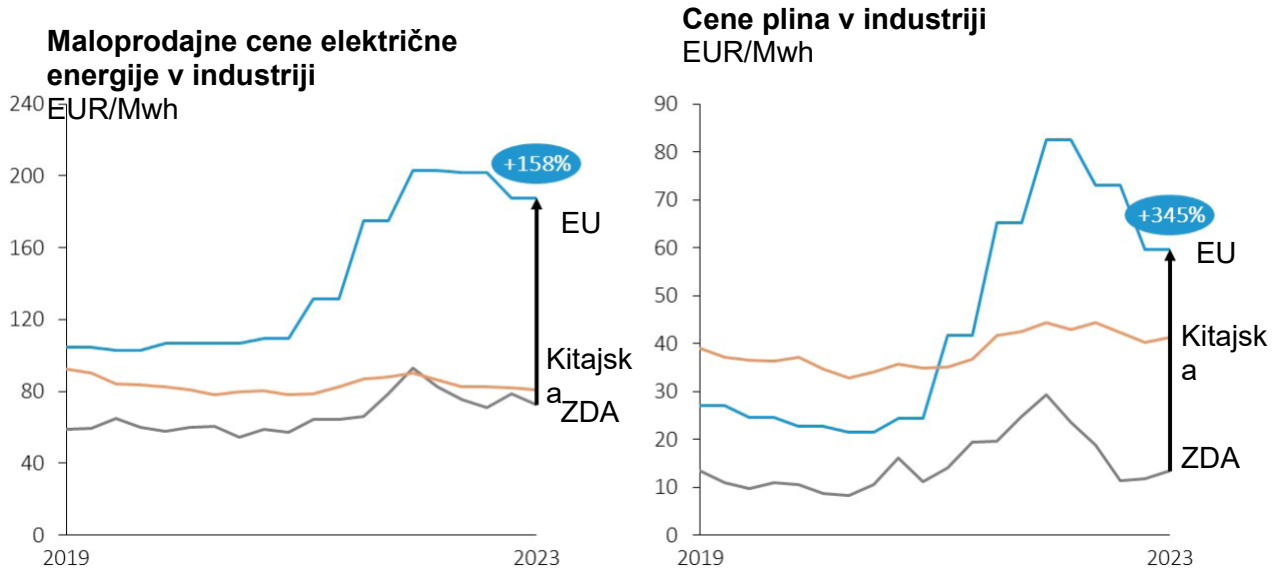
Slika 5: Delež svetovne trgovine z blagom in storitvami v % svetovne trgovine brez trgovine znotraj EU

Drugič, Evropa mora znižati visoke cene energije, hkrati pa nadaljevati z razogljčenjem in prehodom na krožno gospodarstvo. Energetsko okolje se je z rusko invazijo na Ukrajino in posledično izgubo zemeljskega plina iz plinovodov nepovratno spremenilo. Čeprav so se cene energije od najvišjih vrednosti znatno znižale, se podjetja v EU še vedno soočajo s cenami električne energije, ki so 2-3-krat višje od cen v ZDA, plačane cene zemeljskega plina pa so 4-5-krat višje [glej sliko 6]. Razogljčenje bi lahko bila priložnost za Evropo, da prevzame vodilno vlogo pri novih čistih tehnologijah in rešitvah za krožnost ter da proizvodnjo električne energije preusmeri k varnim in poceni čistim virom energije, ki jih ima EU velikodušne naravne danosti. Vendar bo to, ali lahko Evropa izkoristi to priložnost, odvisno od tega, ali bodo vse politike usklajene s cilji EU glede razogljčenja. Energetski prehod bo postopen, fosilna goriva pa bodo imela v preostanku tega desetletja še naprej osrednjo vlogo pri določanju cen energije, kar bo ogrozilo nadaljnjo nestanovitnost cen za končne uporabnike. Industrije EU, ki intenzivno uporabljajo energijo, se pri doseganju ciljev razogljčenja soočajo z višjimi naložbenimi stroški kot njihovi konkurenti. Hkrati postaja kitajska konkurenca še posebej huda v ključnih panogah, ki bodo spodbujale razogljčenje, kot so čista tehnologija in električna vozila, ki jih poganja močna kombinacija obsežne industrijske politike, hitrih inovacij, nadzora nad surovinami in zmožnosti proizvodnje na ravni celotne celine. Da

3 Na podlagi analize ugotovljene primerjalne prednosti.

4 Podjetja EU se soočajo tudi z izgubo konkurenčnosti zaradi višjih vhodnih stroškov, ki jih še poslabšujejo visoke cene energije v Evropi v primerjavi z drugimi regijami.

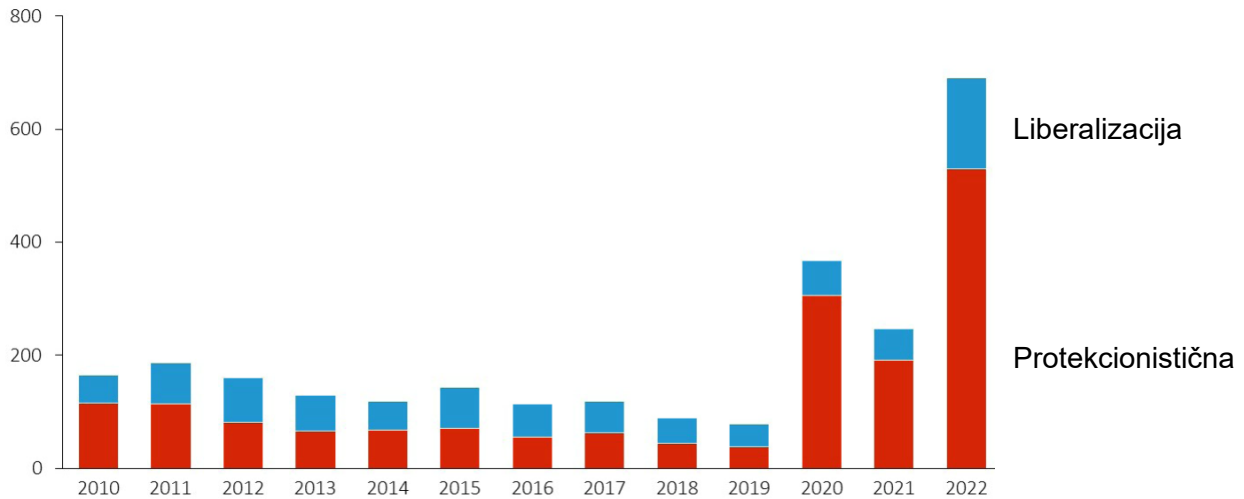
bi bila EU uspešna, bo zato morala oblikovati skladno strategijo za vse vidike razogljičenja, od energije do industrije.



Vir: Evropska komisija, 2024. Na podlagi podatkov Eurostata (EU), EIA (ZDA) in CEIC (Kitajska), 2024.

Slika 6: Vzrel v maloprodajnih cenah plina za industrijo

Tretjič, Evropa se mora odzvati na svet manj stabilne geopolitike, v katerem odvisnost postaja ranljiva in se za svojo varnost ne more več zanašati na druge. Desetletja globalizacije so povzročila visoko stopnjo „strateške soodvisnosti“ med velikimi gospodarstvi, kar je povečalo stroške vsakega hitrega razpleta.^{vi} Medtem ko je na primer EU pri kritičnih mineralih v veliki meri odvisna od Kitajske, je Kitajska odvisna od EU pri absorpciji presežne industrijske zmogljivosti. Vendar se to svetovno ravnovesje spreminja: vsa večja gospodarstva si dejavno prizadevajo zmanjšati svojo odvisnost in povečati svoje možnosti za neodvisno ukrepanje. ZDA vlagajo v domače zmogljivosti za proizvodnjo polprevodnikov in čistih tehnologij, hkrati pa si prizadevajo za preusmeritev kritičnih dobavnih verig prek svojih zaveznikov. Kitajska si prizadeva za tehnološko avtarchy in vertikalno povezovanje dobavne verige, od rudarjenja surovin do predelave in od proizvodnje do pošiljanja. Čeprav je malo dokazov, da ti ukrepi vodijo v deglobalizacijo^{vii}, se intervencije trgovinske politike povečujejo [glej sliko 7]. Evropa je zaradi svoje velike trgovinske odprtosti še posebej izpostavljena, če bi se ti trendi pospešili. EU se mora odzvati tudi na korenito spremenjeno varnostno okolje na svojih mejah. Skupni izdatki EU za obrambo trenutno znašajo tretjino ravni v ZDA, evropska obrambna industrija pa trpi zaradi desetletij premajhnih naložb in izčrpanih zalog. Da bi Evropa dosegla resnično strateško neodvisnost in povečala svoj svetovni geopolitični vpliv, potrebuje načrt za obvladovanje teh odvisnosti in okrepitev naložb v obrambo.

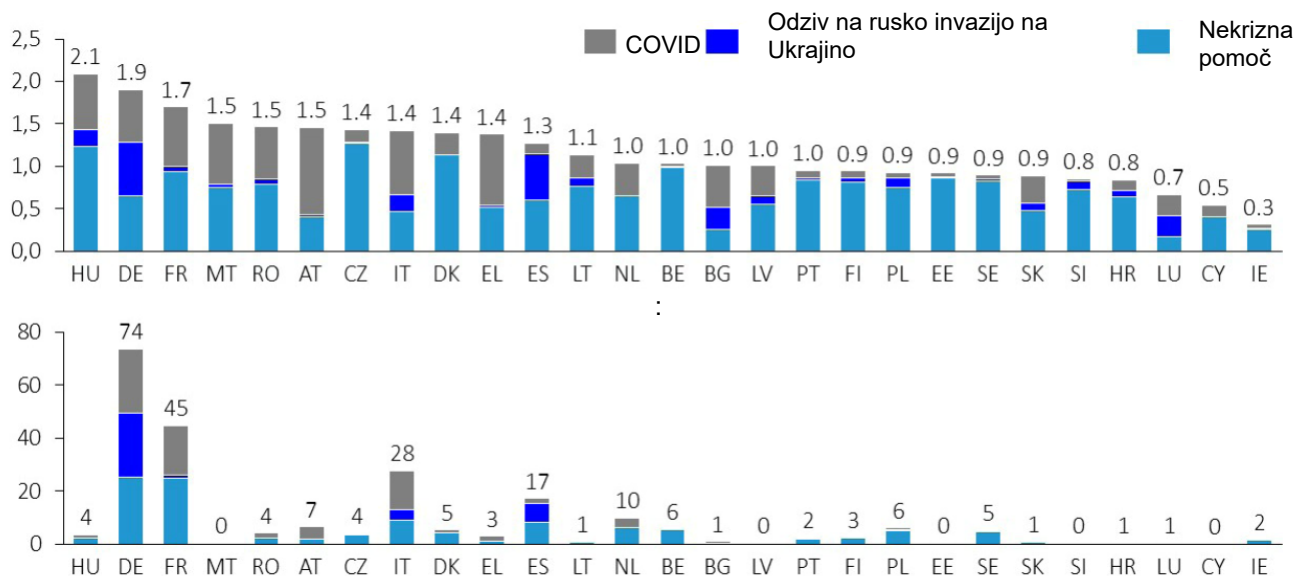


Opomba: Ukrepi vključujejo tarife, ukrepe, povezane z izvozom, subvencije, morebitne ukrepe za zaščito trgovine in naložbene ukrepe, povezane s trgovino.

Vir: Global Trade Alert (Opozorilo o svetovni trgovini), 2024.

Slika 7: Posredovanja trgovinske politike

Države EU se na to novo okolje že odzivajo z odločnejšimi politikami, vendar to počnejo razdrobljeno, kar spodbija kolektivno učinkovitost. Uporaba ukrepov industrijske politike se povečuje v razvitih gospodarstvih^{viii}. Vendar učinkovitost teh politik v Evropi ovirajo trije glavni problemi pri usklajevanju. Prvič, usklajevanje med državami članicami je pomanjkljivo. Neuskajane nacionalne politike pogosto povzročajo precejšnje podvajanje, nezdružljive standarde in neupoštevanje zunanjih učinkov. Še posebej škodljiv zunanji učinek v okviru EU je negativen učinek na enotni trg, ko lahko največje države z največjim fiskalnim manevrskim prostorom zagotovijo veliko bolj velikodušno podporo kot druge [glej sliko 8]. Drugič, usklajevanje med finančnimi instrumenti je pomanjkljivo. Medtem ko EU skupaj porabi velik znesek za svoje industrijske cilje, so finančni instrumenti razdeljeni po nacionalnih mejah ter med državami članicami in EU. Ta razdrobljenost ovira obseg in preprečuje ustvarjanje velikih kapitalskih bazenov, zlasti za naložbe v prodorne inovacije. Prav tako ovira inovacije z ustvarjanjem nepotrebne zapletenosti in birokracije za zasebni sektor. Tretjič, usklajevanje med politikami je pomanjkljivo. Industrijske politike danes – kot jih vidimo v ZDA in na Kitajskem – zajemajo večpolitične strategije, ki združujejo fiskalne politike za spodbujanje domače proizvodnje, trgovinske politike za kaznovanje protikonkurenčnega ravnanja v tujini in zunanje gospodarske politike za zaščito dobavnih verig. V okviru EU tako povezovanje politik zahteva visoko stopnjo usklajevanja med nacionalnimi politikami in politikami EU. Vendar je EU zaradi svoje zapletene strukture upravljanja ter počasnega in razčlenjenega procesa oblikovanja politik manj sposobna pripraviti tak odziv.



Vir: Evropska komisija, 2024

Slika 8: Skupni odhodki za državno pomoč po državah članicah za leto 2022 kot % BDP (zgoraj) in milijarde EUR (spodaj) Razčlenitev med COVID-19, državno pomočjo v odziv na rusko invazijo na Ukrajino in drugimi ukrepi državne pomoči

evropskemu odzivu naproti

Cilji

Za obvladovanje teh sprememb poročilo predlaga novo industrijsko strategijo za Evropo. Tri glavna področja ukrepanja, opisana v poročilu, ustrezajo trem glavnim spremembam, s katerimi se mora Evropa spopasti. Prvič, Evropa mora popraviti svojo upočasnjeno rast produktivnosti z zapolnitvijo inovacijske vrzeli. Ta cilj bo vključeval znatno pospeševanje tehnoloških in znanstvenih inovacij, izboljšanje poti od inovacij do komercializacije, odpravo ovir, ki inovativnim podjetjem preprečujejo rast in privabljanje finančnih sredstev, ter usklajena prizadevanja za odpravo vrzeli v znanjih in spretnostih. Drugič, da bi Evropa znižala cene energije in izkoristila industrijske priložnosti razogljičenja, potrebuje skupni načrt za razogljičenje in konkurenčnost. Ta načrt bo moral zagotoviti, da bo mogoče ambiciozno evropsko povpraševanje po razogljičenju zadovoljiti z vodilno vlogo na področju tehnologij, ki ga bodo oskrbovale. Zajemati bo morala panoge, ki proizvajajo energijo, tiste, ki omogočajo razogljičenje, kot sta čista tehnologija in avtomobilska industrija, ter panoge, ki intenzivno uporabljajo energijo in jih je težko zmanjšati. Tretjič, Evropa mora povečati varnost in zmanjšati odvisnost. EU bo morala zaradi svoje velike trgovinske odprtosti in odvisnosti od uvoza, ki sega od surovin do napredne tehnologije, razviti pravo „zunanjjo gospodarsko politiko“, ki bo usklajevala preferencialne trgovinske sporazume in neposredne naložbe z državami, bogatimi z viri, ustvarjanje zalog na izbranih kritičnih področjih in oblikovanje industrijskih partnerstev za zagotovitev dobavne verige ključnih tehnologij. Evropa bo morala razviti tudi močne in neodvisne zmogljivosti obrambne industrije, ki ji bodo omogočale zadovoljitev vse večjega povpraševanja po vojaških sredstvih in opremi ter ohranitev vodilnega položaja na področju obrambne tehnologije.

VZPOSTAVITEV BLOKOV

Nova industrijska strategija **EU temelji na vrsti gradnikov, od katerih je prvi celovito izvajanje enotnega trga.** Enotni trg je ključnega pomena za vse vidike strategije: za omogočanje obsega za mlada, inovativna podjetja in velike industrije, ki konkurirajo na svetovnih trgih; za vzpostavitev poglobljenega in raznolikega skupnega energetskega trga, povezanega multimodalnega prometnega trga in močnega povpraševanja po rešitvah za razogljičenje; za pogajanja o preferencialnih trgovinskih sporazumih in vzpostavitev odpornejših dobavnih verig; za mobilizacijo večjega obsega zasebnega financiranja; ter posledično za sprostitev večjega domačega povpraševanja in naložb. Preostala trgovinska trenja v EU po eni od ocen pomenijo, da Evropa pušča na mizi približno 10 % potencialnega BDP.^x Predlogi za dokončanje enotnega trga za različne sektorje so navedeni v številnih poglavjih tega poročila. Ker pa so bili v Letinem poročilu sistematično analizirani ključni izzivi, s katerimi se sooča enotni trg, in podana priporočila, v tem poročilu ni poglavja, namenjenega izključno enotnemu trgu.^x

Naslednji gradniki so industrijska, konkurenčna in trgovinska politika, ki tesno medsebojno delujejo in jih je treba uskladiti kot del splošne strategije. Dokazov, da so industrijske politike v določenih okoliščinah lahko učinkovite, je vse več.^{xi} Da pa bi se izognili pastem iz preteklosti, kot je zagovarjanje uveljavljenih podjetij ali izbiranje zmagovalcev, je treba te politike organizirati v skladu s sklopom ključnih načel, ki vključujejo najboljše prakse. Te politike bi se morale med drugim osredotočati na sektorje in ne na podjetja; javno podporo bi bilo treba stalno ocenjevati in jo podkrepiti s strogim spremljanjem; nedelovanje trga bi bilo treba jasno opredeliti, javni organi pa bi se morali izogibati podvajanju tega, kar bi zasebni sektor že storil.^{xii} Za uspeh je ključnega pomena tudi sodelovanje z organi, pristojnimi^{xiii} za konkurenco. Kar zadeva prednostne sektorje, bi si morala EU v največji možni meri prizadevati za konkurenčno nevtralnost, predpisi pa bi morali biti oblikovani tako, da bi olajšali vstop na trg. Dokazi, da konkurenca spodbuja produktivnost, naložbe in inovacije, so prepričljivi.^{xiv} Hkrati bi se morala politika konkurence še naprej prilagajati spremembam v gospodarstvu, da ne bi postala ovira za evropske cilje [glej poglavje o politiki konkurence]. Ker so na primer inovacije v tehnološkem sektorju hitre in zahtevajo velike proračune, bi bilo treba pri ocenjevanju združitve oceniti, kako bo predlagana koncentracija vplivala na prihodnji inovacijski potencial na ključnih področjih inovacij. Pomembni projekti skupnega interesa bi morali biti razširjeni na vse oblike inovacij, ki bi lahko Evropo učinkovito potisnile na rob strateško pomembnih sektorjev in izkoristile financiranje EU. Obstajajo tudi sektorji, kot je obramba, v katerih bi morala imeti merila varnosti in odpornosti vse večjo težo glede na geopolitične spremembe trgovinske politike. Uporabiti bi bilo treba pragmatičen, previden in dosleden pristop v skladu s potrebami različnih sektorjev [glej okvir 1].

Tretji sklop se nanaša na financiranje glavnih področij ukrepanja, ki so povezana z ogromnimi potrebami po naložbah, ki v Evropi niso bile vidne že pol stoletja. Za digitalizacijo in razogljičenje gospodarstva ter povečanje obrambne zmogljivosti EU se bo morala skupna stopnja naložb v BDP povečati za približno 5

odstotnih točk BDP EU na leto na ravni, ki so bile nazadnje zabeležene v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Za primerjavo, dodatne naložbe, zagotovljene z Marshallovim načrtom v letih 1948 in 1951, so letno znašale približno 1–2 % BDP v državah prejemnicah. To poročilo vsebuje simulacije Evropske komisije in MDS, ki ocenjujejo, ali je tako veliko povečanje naložb makroekonomsko vzdržno, in če je tako, kako lahko Evropa sprost naložbe takšnega obsega. Rezultati kažejo, da je spodbujanje naložb mogoče izvesti, ne da bi se gospodarstvo soočalo z omejitvami ponudbe, in da bo pri tem ključnega pomena mobilizacija zasebnega financiranja. Vendar je malo verjetno, da bi zasebni sektor lahko financiral levji delež te naložbe⁵ brez podpore javnega sektorja. Povečanje produktivnosti bo ključnega pomena za zmanjšanje omejitev fiskalnega manevrskega prostora za vlade in omogočanje te podpore. Na primer, 2-odstotno povečanje ravni skupne faktorske produktivnosti v desetih letih bi lahko že zadostovalo za kritje do ene tretjine potrebne fiskalne porabe. Obstajata dve ključni posledici za EU. Prvič, povezovanje evropskih kapitalskih trgov bo bistvenega pomena za boljše usmerjanje visokih prihrankov gospodinjstev v produktivne naložbe v EU. Drugič, bolj kot se je EU pripravljena reformirati, da bi povečala produktivnost, lažje bo javni sektor podpiral naložbe. Ta povezava poudarja, zakaj je povečanje produktivnosti bistvenega pomena. Vpliva tudi na izdajo skupnih varnih sredstev. Za čim večjo produktivnost bo potrebno nekaj skupnega financiranja za naložbe v ključne evropske javne dobrine, kot so prodorne inovacije. Hkrati so v tem poročilu opredeljene tudi druge javne dobrine, kot so izdatki za obrambo ali čezmejna omrežja, ki bodo brez skupnega ukrepanja premajhne. Če bodo izpolnjeni politični in institucionalni pogoji, bo za te projekte potrebno tudi skupno financiranje.

Zadnji gradnik je volja za reformo upravljanja EU, povečanje globine usklajevanja in zmanjšanje regulativnega bremena. „Metoda Skupnosti“ je bila vir uspeha EU, vendar je bila vzpostavljena v drugem obdobju, ko je bila Unija manjša in se je soočala z drugačnim sklopom izzivov. Večji del zgodovine EU je bil najpomembnejši poudarek na ustvarjanju notranjega povezovanja in kohezije, ki bi ju države članice lahko obravnavale z lastno hitrostjo. Vendar je EU zdaj veliko večja in ustvarja več akterjev veta, izzivi, s katerimi se sooča, pa so ji zdaj pogosto vsiljeni od zunaj. Če želi Evropa napredovati, mora delovati kot Unija, kot še nikoli doslej, in sicer na podlagi prenovljenega evropskega partnerstva med državami članicami. Delo EU bo treba preusmeriti na najbolj pereča vprašanja, zagotoviti učinkovito usklajevanje politik za doseganje skupnih ciljev in uporabiti obstoječe postopke upravljanja na nov način, ki bo državam članicam, ki to želijo, omogočil hitrejšo ukrepanje. Na številnih področjih lahko EU veliko doseže z velikim številom manjših korakov, vendar na skladen način, ki vse politike usklajuje za skupnim ciljem. Obstajajo pa tudi druga področja, na katerih je potrebno manjše število večjih korakov – prenos nalog na raven EU, ki se lahko izvajajo le tam. Prenos velja predvsem za zgoraj opisano vrsto evropskih javnih dobrin. Takšno blago morda nima neposrednih učinkov prelivanja na vse države, ki so pozvane k prispevanju, ima pa velike posredne učinke prelivanja za celotno EU. Še vedno obstajajo druga področja, na katerih bi morala EU storiti manj, strožje uporabljati načelo subsidiarnosti in se bolj „samooomejevati“. Bistveno bo tudi zmanjšati regulativno breme za podjetja. Več kot 60 % podjetij v EU meni, da pravna ureditev ovira naložbe, pri čemer 55 % MSP kot največji izziv navaja regulativne ovire in upravno breme.^{xv} Začetek tega partnerstva ne pomeni nujno osredotočanja vseh misli in energij na dolg in obremenjujoč proces spremembe Pogodbe od prvega dne. Najprej bi bilo treba izvesti manjše število splošnih, ciljno usmerjenih institucionalnih sprememb, ne da bi bile potrebne spremembe Pogodb.

5 Zgodovinska razlika med zasebnim in javnim sektorjem za naložbe v EU je približno 4/5 do 1/5.

Ohranjanje socialne vključenosti

Medtem ko bi si morala EU prizadevati, da se približa zgledu ZDA v smislu rasti produktivnosti in inovacij, bi morala to storiti brez pomanjkljivosti socialnega modela ZDA. Kot je navedeno zgoraj, so ZDA prehitele EU zaradi svojega močnejšega položaja na področju prodornih tehnologij, vendar kažejo višje stopnje neenakosti. Evropski pristop mora zagotoviti, da gresta rast produktivnosti in socialna vključenost z roko v roki. Evropa vstopa v obdobje brez primere v svoji zgodovini, v katerem se bodo hitre tehnološke spremembe in sektorski prehodi združili z zmanjševanjem delovno sposobnega prebivalstva. V tem okviru bo morala Evropa zagotoviti najboljšo uporabo svojih razpoložljivih znanj in spretnosti, hkrati pa ohraniti nedotaknjeno socialno strukturo. Tehnološke spremembe lahko povzročijo znatne motnje za delavce v prej prevladujočih panogah, ki jih ni več, in povečajo neenakost: ugotavlja se, da je avtomatizacija med letoma 1980 in 2016 predstavljala 50–70 % povečanja plačne neenakosti med več in manj izobraženimi delavci v ZDA.^{xvi} Evropska socialna država bo zato ključna za zagotavljanje močnih javnih storitev, socialne zaščite, stanovanj, prevoza in otroškega varstva med tem preходом. Hkrati bo Evropa potrebovala popolnoma nov pristop k znanju in spretnostim. EU mora zagotoviti, da imajo vsi delavci pravico do izobraževanja in preusposabljanja, kar jim bo omogočilo prehod na nove vloge, ko bodo njihova podjetja sprejela tehnologijo, ali na dobra delovna mesta v novih sektorjih.

EU bo morala tudi zagotoviti, da bo njena kohezijska politika še naprej skladna s prizadevanji za povečanje inovacij in dokončanje enotnega trga. Pospeševanje inovacij in povezovanje enotnega trga imata lahko različne učinke na konvergenco znotraj EU kot v preteklosti. Večja trgovina z blagom znotraj EU je tradicionalno delovala kot „konvergenčni motor“, ki širi blaginjo v revnejše regije, saj se dobavne verige selijo tja, kjer so proizvodni dejavniki cenejši.^{xvii} Vendar bo velik del prihodnje rasti trgovine znotraj EU povezan s storitvami, ki se običajno združujejo v velikih in bogatih mestih. Inovacije in njihove koristi se običajno aglomerirajo tudi na nekaj metropolitanskih območjih. V ZDA, na primer, je v zadnjih letih uspevalo majhno število superzvezdnih mest in se oddaljilo od preostale države. Leta 1980 so bili povprečni zaslužki v prvih treh ameriških mestih za 8 % višji od povprečnih zaslužkov v preostalih desetih največjih mestih. Do leta 2016 so bili povprečni zaslužki v istih treh največjih mestih za 25 % višji.^{xviii} Čeprav ima EU dolgo tradicijo programov, ki spodbujajo konvergenco med regijami, bi bilo treba te programe posodobiti, da bi odražali spreminjajočo se dinamiko trgovine in inovacij. EU mora zagotoviti, da bo lahko več mest in regij sodelovalo v sektorjih, ki bodo spodbujali prihodnjo rast, in sicer na podlagi obstoječih pobud, kot so mreža inovacijskih dolin, doline brez pospeševanja in vodikove doline. Za to bodo potrebne nove vrste naložb v kohezijo in reforme na podnacionalni ravni v številnih državah članicah. Natančneje, kohezijske politike bo treba preusmeriti na področja, kot so izobraževanje, promet, stanovanja, digitalna povezanost in načrtovanje, ki lahko povečajo privlačnost vrste različnih mest in regij.

Evropa bi se morala učiti iz napak, ki so bile storjene v fazi „hiperglobalizacije“, in se pripraviti na hitro spreminjajočo se prihodnost. Globalizacija je evropskemu gospodarstvu prinesla številne koristi in rešila na stotine milijonov ljudi iz revščine po vsem svetu. Toda oblikovalci politik so bili verjetno preveč neobčutljivi na njene zaznane socialne posledice, zlasti na njen očiten učinek na dohodek od dela. V gospodarstvih skupine G7 sta se skupni izvoz in uvoz blaga kot delež BDP od začetka osemdesetih let do velike finančne krize povečala za približno 9 odstotnih točk, medtem ko se je delež dohodka od dela v tem času zmanjšal za približno 6 odstotnih točk, kar je največji upad, odkar so bili podatki za ta gospodarstva na voljo leta 1950. Čeprav je bilo to razmerje morda bolj posledica avtomatizacije kot odprtja^{xix} trgovine, je ideja, da je globalizacija povečala neenakost, vdrla v javno dojetje, medtem ko so vlade veljale za brezbrizne. Oblikovalci politik bi se morali iz teh izkušenj učiti, kako se bo družba v prihodnosti spremenila in kako lahko zagotovijo, da bo država na strani državljanov in pozorna na njihove skrbi. Ključni del tega procesa bo opolnomočenje ljudi. Voditelji in oblikovalci politik bi morali sodelovati z vsemi akterji v svojih družbah, da bi opredelili cilje in ukrepe za preoblikovanje evropskega gospodarstva. Učinkovitejše in bolj proaktivno vključevanje državljanov in socialni dialog, ki bo združeval sindikate, delodajalce in akterje civilne družbe, bosta osrednjega pomena pri doseganju soglasja, potrebnega za spodbujanje sprememb. Preobrazba lahko najbolje vodi k blaginji za vse, če jo spremlja močna družbena pogodba.

OKVIR 1

Ključna načela trgovinske politike v evropski industrijski strategiji

Zdi se, da obdobje odprte svetovne trgovine, ki jo urejajo večstranske institucije, mineva in trgovinska politika EU se že prilagaja tej novi realnosti. Svetovni trgovinski red, ki temelji na večstranskih institucijah, je v globoki krizi in še vedno ni jasno, ali ga je mogoče ponovno vzpostaviti. Čeprav bi si morala EU še naprej prizadevati za reformo STO, zlasti za sprostitev mehanizma za reševanje sporov, mora svojo trgovinsko politiko prilagoditi novi realnosti. Ta proces že poteka. EU je junija 2023 sprejela novo strategijo za gospodarsko varnost, ki vključuje vrsto instrumentov za obravnavanje dampinga, odzivanje na prisilo in obravnavanje izkrivljanj, ki jih povzročajo tuje subvencije v EU, ter sprejetje orodij za obravnavanje selitve tehnologije in izvrševanje sankcij. EU je prav tako še naprej širila svojo dvostransko trgovinsko mrežo in se pogajala o več kot 40 posameznih trgovinskih sporazumih z različnimi državami in regijami.

Trgovinska politika mora biti v celoti usklajena z evropsko industrijsko strategijo. Trgovinska politika bi morala temeljiti na skrbni analizi vsakega primera posebej in ne na splošnih stališčih do trgovine. V nekaterih primerih bi morala EU uporabiti svoj arzenal trgovinske politike za ohranjanje nizkih ovir, v drugih za zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev, v drugih pa za zaščito kritičnih dobavnih verig. Pospeševanje inovacij in tehnološkega napredka v Evropi bo zahtevalo visoko stopnjo trgovinske odprtosti do držav, ki zagotavljajo ključne tehnologije, v katerih je EU trenutno pomanjkljiva. Ohranjanje nizkih trgovinskih ovir za digitalno blago, storitve in infrastrukturo z ZDA bo na primer ključno za zagotavljanje dostopa do najnovejših modelov in procesorjev umetne inteligence. Nasprotno pa bi lahko skupni načrt za razogljičenje in konkurenčnost v posebnih okoliščinah vključeval zaščitne trgovinske ukrepe za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev na svetovni ravni in izravnavo konkurence v tujini, ki jo sponzorira država, v skladu z novo strategijo EU za gospodarsko varnost. Kar zadeva povečanje varnosti in zmanjšanje odvisnosti, mora EU zagotoviti dostop do kritičnih virov in zaščititi ključne vrednostne verige. Za to bo morda treba skleniti preferencialne trgovinske sporazume s ključnimi partnerji in zagotoviti nujno oskrbo, tudi s sporazumi o odjemu in neposrednimi naložbami v proizvodne obrate v tujini.

Da bi se izognili pastem protekcionizma, bi morala trgovinsko politiko urejati jasna načela. Prvič, uporaba trgovinskih ukrepov bi morala biti pragmatična in usklajena s splošnim ciljem povečanja rasti produktivnosti EU. Zato se obrambni ukrepi ne bi smeli sistematično uporabljati, razen če ni prevladujoče geopolitične nujnosti. Ukrepi bi morali biti namenjeni razlikovanju med resničnimi inovacijami in izboljšavami produktivnosti v tujini, ki so koristne za Evropo, ter konkurenco, ki jo sponzorira država, in zmanjšanjem povpraševanja, kar vodi v nižjo zaposlenost Evropejcev. Drugič, trgovinska politika EU bi morala biti dosledna. Tarife ne bi smele ustvarjati neprimernih spodbud, ki spodbujajo evropsko industrijo, zato jih je treba dosledno ocenjevati v vseh fazah proizvodnje. Na primer, uvedba tarif na uvoz surovin ali polizdelkov, ne pa na končne proizvode, ki te materiale intenzivno uporabljajo, bi lahko privedla do delokalizacije. Trgovinske ukrepe je treba uravnotežiti z interesi potrošnikov. Tudi v primerih, ko je EU žrtev tujih subvencij, lahko obstajajo industrije, v katerih so domači proizvajalci tako močno zaostali, da bi dražji uvoz povzročil le pretirane stroške mrtvih izgub za gospodarstvo. V teh okoliščinah bi bilo bolje, da bi EU financirala večje naložbe v naprednejše tehnologije, hkrati pa tujim davkoplačevalcem omogočila, da prispevajo k večji potrošnji evropskih potrošnikov.

Odločitve EU o neposrednih tujih naložbah bi bilo treba bolje usklajevati. Ameriška administracija je nedavno uvedla obsežne carine na kitajski uvoz, skupaj s postopnimi ukrepi za poostreitev pravil o vhodnih neposrednih tujih naložbah, da bi zaščitila strateške sektorje. Posledično sta se gospodarstvi ZDA in Kitajske začeli ločevati.⁶ EU je doslej izvajala drugačno strategijo, pri čemer so države članice spodbujale vhodne neposredne tuje naložbe kitajskih podjetij. Kitajske nove naložbe v EU so se v zadnjih letih znatno povečale, zlasti v srednji in vzhodni Evropi. Ta strategija lahko spodbudi tehnološki napredek v tujini in spodbuja tehnološki razvoj v Evropi ter ustvarjanje visokokakovostnih delovnih mest, vendar le, če se izvaja usklajeno. Nesorazmerja, ki izhajajo iz pogajanj majhnih držav članic z velikimi tujimi vlagatelji, bi lahko privedla do nezaželenih koncesij s strani tujih držav, kar je še posebej zaskrbljujoče, kadar gre za morebitno varnostno grožnjo in geopolitičnega tekmeca EU. Da bi se zoperstavila tem tveganjem, bi morala EU okrepiti svoj mehanizem pregleda naložb. Trenutno je pregled neposrednih tujih naložb v nacionalni pristojnosti, države članice pa si morajo izmenjevati le uradna obvestila in informacije. Ta razdrobljenost EU preprečuje, da bi izkoristila svojo skupno moč v pogajanjih o neposrednih tujih naložbah, in otežuje oblikovanje skupne politike o neposrednih tujih naložbah. Kot je opisano v poglavju 3, je usklajevanje pomembno za nastanek skupnih podjetij v strateških sektorjih in zagotavljanje, da podjetja EU ohranijo ustrezno strokovno znanje in izkušnje ter lahko spodbudijo naslednji val inovacij.

6 Podatki urada za ekonomske analize kažejo, da se je izvoz iz Kitajske v ZDA od leta 2018 zmanjšal, vhodne neto neposredne tuje naložbe iz Kitajske pa so se zmanjšale z najvišjega priliva v višini 18 milijard USD leta 2016 na odliv v višini približno 2 milijard USD leta 2023.

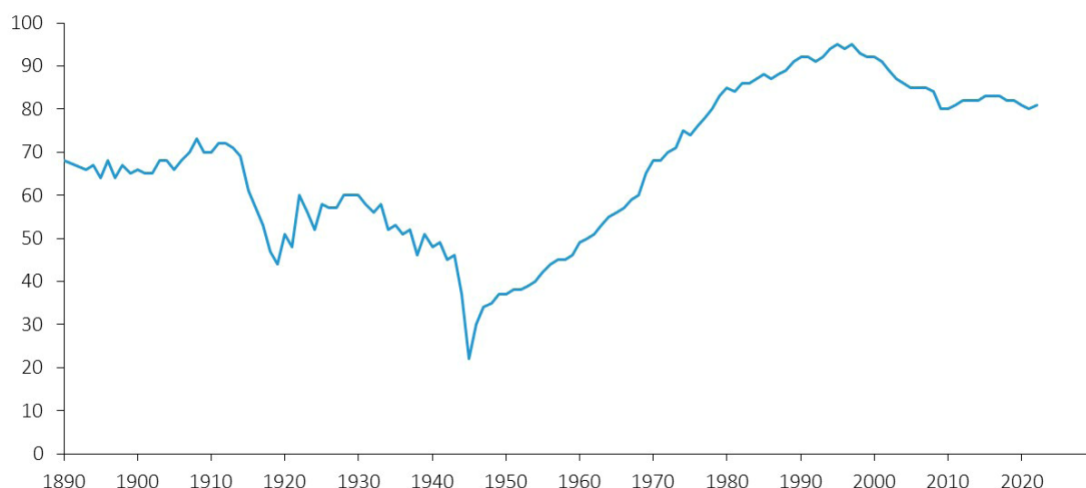
ENDNOTES

- i World Justice Project, [Rule of Law Index 2023 \(Indeks pravne države za leto 2023\)](#), 2023.
- ii Svetovna banka, [World Development Indicators 2023 \(Kazalniki svetovnega razvoja za leto 2023\)](#), 2024.
- iii Eurostat, [Statistični podatki o doseženi izobrazbi za leto 2023](#), 2024.
- iv IMF, [World Economic Outlook \(Svetovni gospodarski obeti\)](#), april 2024.
- v ECB, [Why competition with China is getting tougher than ever \(Zakaj je konkurenca s Kitajsko vse ostrejša kot kdaj koli prej\)](#), The ECB Blog, 3. september 2024.
- vi McCaffrey, C., & Poitiers, N., Instruments of economic security, delovni dokument 12/2024, Bruegel, 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-05/WP%2012%202024_0.pdf.
- vii ECB, „[Deglobalizacija: risk or reality?](#)“, The ECB Blog, 12. julij 2023.
- viii Juhász, r., Lane N. in Rodrik, D., [The new economics of industrial policy \(Nova ekonomika industrijske politike\)](#), 2023.
- ix in „t Veld, J., [Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel](#)“ (Količinska opredelitev ekonomskih učinkov enotnega trga v strukturnem makromodelu), Zbirka dokumentov za razpravo, št. 94, Evropska komisija, februar 2019.
- x Letta, E., „Mnogo več kot trg – hitrost, varnost, solidarnost. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens (Opolnomočenje enotnega trga za trajnostno prihodnost in blaginjo za vse državljane EU), poročilo Evropskemu svetu, 2024.
- xi Za pregled Rodrik, D., [The new economics of industrial policy \(Nova ekonomika industrijske politike\)](#), 2023.
- xii Tirole, J., „Economics for the Common Good“ (Gospodarstvo za skupno dobro), Princeton University Press, 2017.
- xiii OECD, [Pro-competitive industrial policy \(Prokonkurenčna industrijska politika\)](#), OECD Roundtables on Competition Policy Papers (Okrogle mize OECD o dokumentih o politiki konkurence), št. 309, OECD Publishing, 2024.
- xiv Evropska komisija, [Zaščita konkurence v spreminjajočem se svetu: Evidence on the evolution of competition in the EU in the last 25 years](#) (Poročila o razvoju konkurence v EU v zadnjih 25 letih), 2024.
- xv Evropska investicijska banka (EIB), Poročilo EIB Evropski komisiji o ovirah za naložbe 2023, 2023, https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230330_investment_barriers_in_the_eu_2023_en.pdf.
- xvi Acemoglu, D., in Restrepo, P., [Tasks, automation and the rise in US wage inequality \(Naloge, avtomatizacija in povečanje plačne neenakosti v ZDA\)](#), *Econometrica*, zvezek 90, št. 5, september 2022.
- xvii Springford, J., Tordoir, S. in Resende Carvalho, L. [Why cities must drive growth in the EU's Single Market \(Zakaj morajo mesta spodbujati rast na enotnem trgu EU\)](#), Center za evropske reforme, poročilo o politiki, junij 2024.
- xviii Gruber, J., in Johnson, S., [Jump-starting America: How Breakthrough Science Can Revive Economic Growth and the American Dream \(Kako lahko prebojna znanost oživi gospodarsko rast in ameriške sanje\)](#), 2019.
- xix Autor, D., in Salomons, A., „[Is Automation Labor-Displacing? Productivity Growth, Employment, and the Labor Share](#)“ (Nacionalni urad za gospodarske raziskave: rast produktivnosti, zaposlovanje in delež dela), delovni dokument št. 24871, 2018.

2. Odpravljanje inovacijske vrzeli

Izziv za produktivnost v Evropi

Evropa potrebuje hitrejšo rast produktivnosti, da bi ohranila trajnostne stopnje rasti kljub neugodni demografiji. Po drugi svetovni vojni je EU močno nadoknadila zaostanek z rastjo produktivnosti in prebivalstva. Vendar se zdaj oba dejavnika rasti upočasnjujeta. Produktivnost dela v EU se je z 22 % ravni v ZDA leta 1945⁷ približala 95 % leta 1995, vendar se je rast produktivnosti dela pozneje upočasnila bolj kot v ZDA in padla nazaj pod 80 % ravni v ZDA [glej Sliko 1].¹ Hkrati Evropa vstopa v prvo obdobje v sodobni zgodovini, v katerem rast BDP ne bo podprta s trajno neto rastjo delovne sile [glej okvir 1]. Do leta 2040 naj bi se delovna sila v EU vsako leto zmanjšala za skoraj 2 milijona delavcev, medtem ko naj bi se razmerje med številom zaposlenih in upokojencev zmanjšalo s približno 3:1 na 2:1. Na tej poti bo rast v Evropi zastala. Če bi EU ohranila 0,7-odstotno povprečno stopnjo rasti produktivnosti dela od leta 2015, bi zadostovalo, da BDP ostane nespremenjen do leta 2050. V okolju zgodovinsko visokih deležev javnega dolga v BDP, potencialno višjih realnih obrestnih mer, kot so bile zabeležene v zadnjem desetletju, in vse večjih potreb po porabi za razogljičenje, digitalizacijo in obrambo bi lahko stagnacija rasti BDP sčasoma povzročila, da bi ravni javnega dolga postale nevzdržne, Evropa pa bi se morala odreči enemu ali več od teh ciljev.



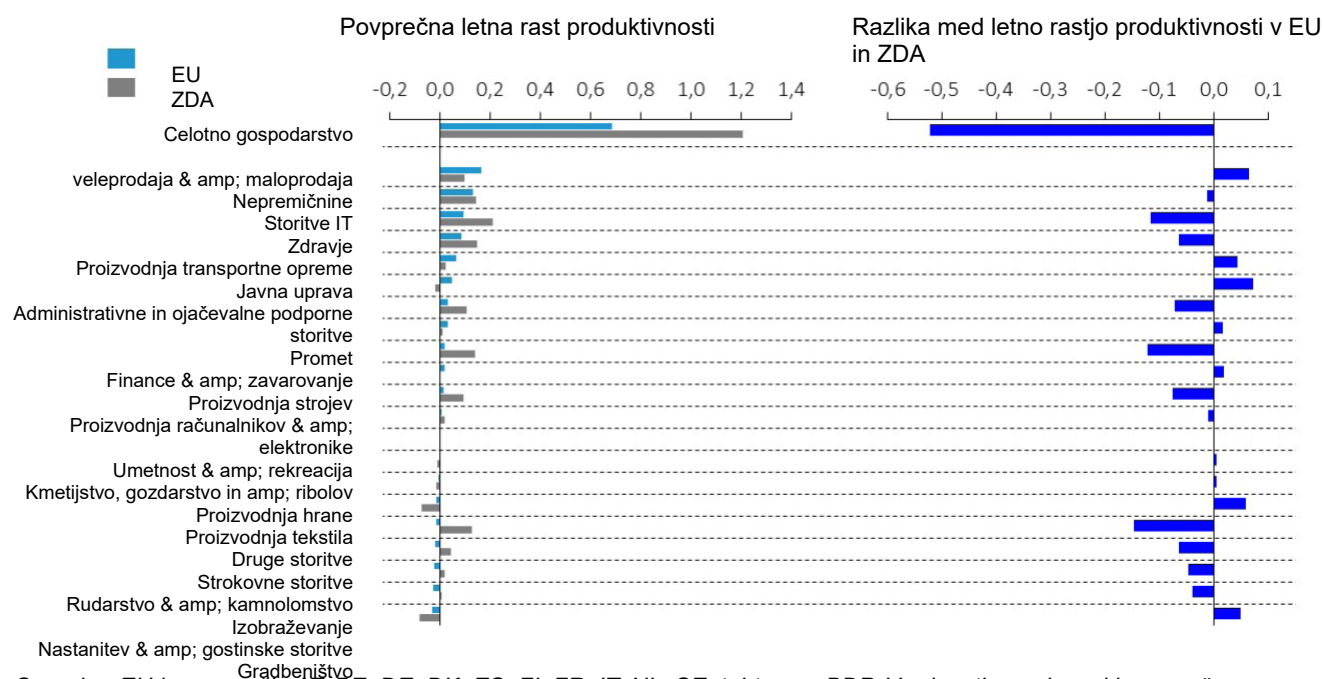
Opomba: EU je proksidirana z zastarelimi nacionalnimi računovodskimi podatki iz Nemčije, Francije, Italije, Španije, Nizozemske, Belgije, Irske, Avstrije, Portugalske, Finske in Grčije. Za pripravo podatkov o produktivnosti dela je bilo uporabljenih pet različnih serij: BDP, osnovni kapital, zaposlenost, povprečno število opravljenih delovnih ur in prebivalstvo. Osnovni kapital se oblikuje z uporabo dveh vrst naložb – gradnje in opreme. Naložbe in BDP so vzete po obsegu in v nacionalni valuti leta 2010, nato pa se pretvorijo v \$ 2010 z uporabo menjalnega razmerja ppp.

Vir: Bergeaud, A., Cette, G., & Lecat, R., Productivity Trends in Advanced Countries between 1890 and 2012, Review of Income and Wealth (Trendi produktivnosti v naprednih državah med letoma 1890 in 2012), zvezek 62, št. 3, 2016, str. 420–444.

Slika 1: Produktivnost dela v EU v primerjavi z ZDA v obdobju 1890–2022; Indeks (US = 100)

⁷ Merjeno v stalnih cenah PKM za leto 2010.

Ključnogonilo vse večje razlike v produktivnosti med EU in ZDA je digitalna tehnologija (v nadaljnjem besedilu: tehnologija), za Evropo pa se trenutno zdi, da bo še bolj zaostajala. Glavni razlog, da se je produktivnost EU sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja razlikovala od produktivnosti ZDA, je bil neuspeh Evrope, da bi izkoristila prvo digitalno revolucijo, ki jo je vodil internet – tako v smislu ustvarjanja novih tehnoloških podjetij kot širjenja digitalne tehnologije v gospodarstvo. Če izključimo tehnološki sektor, bi bila rast produktivnosti EU v zadnjih dvajsetih letih na splošno enakovredna rasti v ZDA [glej sliko 2 in okvir 2]. Evropa zaostaja pri prodornih digitalnih tehnologijah, ki bodo spodbudile rast v prihodnosti. Od leta 2017 je bilo v ZDA razvitih približno 70 % temeljnih modelov umetne inteligence, samo trije „hiperskalerji“ iz ZDA pa predstavljajo več kot 65 % svetovnega in evropskega trga računalništva v oblaku. Največji evropski operater v oblaku predstavlja le 2 % trga EU. Kvantno računalništvo bo naslednja velika inovacija, vendar ima pet od desetih največjih tehnoloških podjetij na svetu, kar zadeva kvantne naložbe, sedež v ZDA in štiri na Kitajskem. Nihče nima sedeža v EU.



Opomba: EU je povprečje AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, IT, NL, SE, tehtano z BDP. Vrednosti so prispevki povprečne letne rasti produktivnosti dela (BDV na opravljeno delovno uro) v obdobju 2000–2019. Vir: Nikolov, P., Simons, W., Turrini, A. Voigt, P., v pripravi.

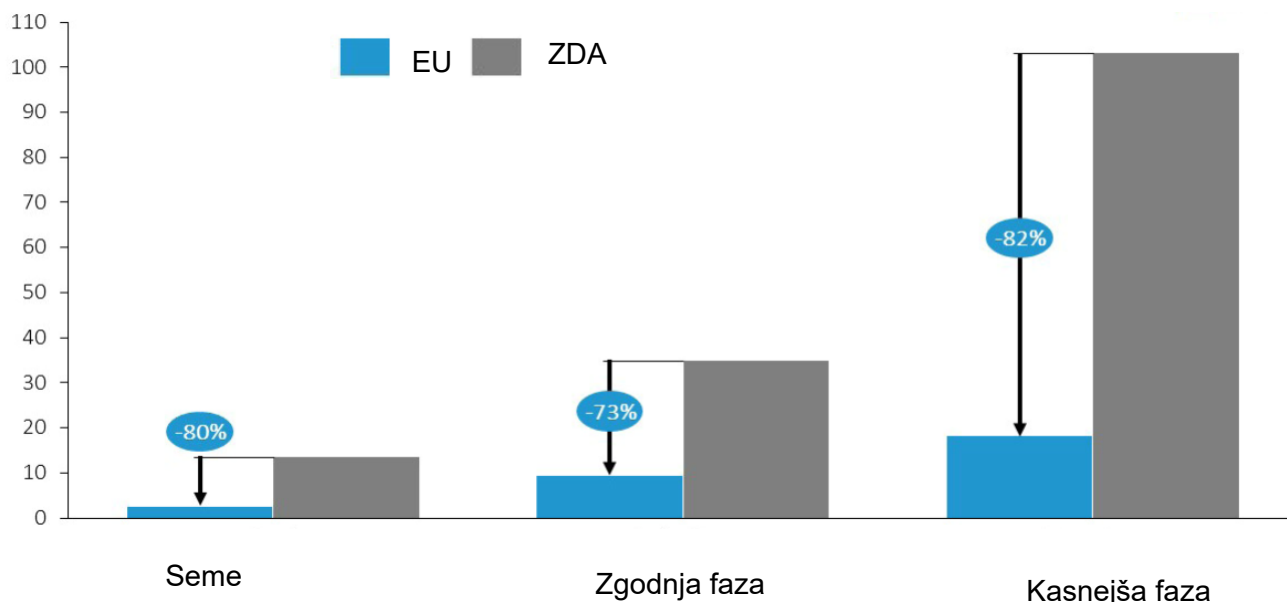
Slika 2: Razčlenitev povprečne letne rasti produktivnosti dela Izbrani sektorji, ZDA in EU (str., 2000–2019)

Čeprav so nekateri digitalni sektorji verjetno že „izgubljeni“, ima Evropa še vedno priložnost, da izkoristi prihodnje valove digitalnih inovacij. Podrejen konkurenčni položaj EU se bo na področju računalništva v oblaku verjetno še povečal, saj so za trg značilne nenehne obsežne naložbe, ekonomija obsega in več storitev, ki jih ponuja en sam ponudnik. Vendar obstaja več razlogov, zakaj se Evropa ne bi smela odreči razvoju domačega tehnološkega sektorja. Prvič, pomembno je, da podjetja EU ohranijo oporo na področjih, na katerih je potrebna tehnološka suverenost, kot sta varnost in šifriranje (rešitve „suverenega oblaka“). Drugič, šibek tehnološki sektor bo oviral inovacijsko uspešnost na številnih sorodnih področjih, kot so farmacija, energija, materiali in obramba. Tretjič, umetna inteligenca – in zlasti generativna umetna inteligenca – je razvijajoča se tehnologija, v kateri imajo podjetja EU še vedno priložnost, da v izbranih segmentih izvzamejo vodilni položaj. Evropa ima močan položaj na področju avtonomne robotike, saj gosti približno 22 % svetovne dejavnosti, in na področju storitev umetne inteligence, kjer gosti približno 17 % dejavnosti.⁸ Vendar se inovativna digitalna podjetja v Evropi na splošno ne širijo in ne privabljajo finančnih sredstev, kar se kaže v veliki vrzeli v poznejšem financiranju med EU in ZDA [glej sliko 3]. Dejansko v EU ni podjetja s tržno kapitalizacijo nad 100 milijard EUR,

8 JRC, [Examples of AI services \(Primeri storitev umetne inteligence\)](#), poročilo o politiki, 2024. Primeri storitev umetne inteligence vključujejo uporabo katere koli tehnologije umetne inteligence, kot so strojno učenje, računalniški vid, obdelava naravnega jezika, za izvajanje aplikacij na visoki ravni, kot so poslovna inteligenca, napovedna analitika, napovedovanje, optimizacija, odkrivanje napak, ki se uporabljajo za različne poslovne funkcije.

ki bi bilo ustanovljeno od začetka v zadnjih petdesetih letih, medtem ko je bilo v ZDA v tem obdobju ustanovljenih vseh šest podjetij z vrednostjo nad 1 bilijon EUR.⁹

⁹ „Iz nič“ se nanaša na ustanovitev podjetja od njegove ustanovitve kot novega subjekta in ne z združitvami, prevzemi ali odcepitvami od uveljavljenih podjetij.



Vir: Podatki iz Pitchbooka. Pridobljeno dne 20. november 2023.

SLIKA 3: Naložbe tveganega kapitala po razvojnih fazah, milijarde USD, 202

Vertikalno vključevanje umetne inteligence v evropsko industrijo bo ključni dejavnik za večjo produktivnost [glej okvire o primerih uporabe umetne inteligence v tematskih poglavjih]. Kvantitativne ocene učinkov umetne inteligence na skupno produktivnost so še vedno negotove.ⁱⁱ Vendar že obstajajo jasni znaki, da bo umetna inteligenca korenito spremenila več panog, v katerih je Evropa specializirana, in da bo ključnega pomena za zmožnost podjetij EU, da ostanejo vodilna v svojem sektorju. Umetna inteligenca bo na primer korenito spremenila farmacevtski sektor s tako imenovanimi „kombiniranimi izdelki“ – terapevtskimi in diagnostičnimi izdelki, ki združujejo zdravila, naprave in biološke komponente –, ki povezujejo sisteme za dostavo zdravil z algoritmi umetne inteligence in obdelujejo povratne podatke v realnem času. Ocenjuje se, da primeri uporabe umetne inteligence v farmacevtski industriji in industriji medicinskih pripomočkov prinašajo koristi v višini 60–110 milijard USD na leto. Umetna inteligenca bo prav tako preoblikovala avtomobilski sektor, saj (generativni) algoritmi, ki temeljijo na umetni inteligenci, izboljšujejo zasnovno vozil z optimizacijo struktur in sestavnih delov, izboljšujejo učinkovitost in zmanjšujejo uporabo materialov ter optimizirajo dobavne verige s predvidevanjem povpraševanja in racionalizacijo logističnih operacij. Pričakuje se, da bo umetna inteligenca zmanjšala zaloge v avtomobilskem sektorju, pospešila čas do vstopa na trg od raziskav in inovacij ter povečala produktivnost dela. Uvajanje umetne inteligence v tovornem in potniškem prometu bo omogočilo vse bolj avtomatizirane funkcije za zagotavljanje varnosti in kakovosti, navigacije in optimizacije poti, napovednega vzdrževanja ter zmanjšanja porabe goriva ali električne energije. Energetski sektor že močno uporablja umetno inteligenco, pri čemer je danes več kot 50 primerov uporabe, ki segajo od vzdrževanja omrežja do napovedovanja obremenitve. Vendar so še vedno na voljo velike koristi: ocene tržne vrednosti prihodnjih aplikacij umetne inteligence v tem sektorju znašajo 13 milijard USD.

Čeprav je tehnologija ključna za zaščito evropskega socialnega modela, bi ga lahko umetna inteligenca ogrozila tudi brez močnega poudarka na znanjih in spretnostih. Umetna inteligenca je že vir tesnobe za evropske delavce: skoraj 70 % anketirancev v nedavni raziskavi je podprlo vladne omejitve umetne inteligence za zaščito delovnih mest.ⁱⁱⁱ Umetna inteligenca je v Evropi doslej vplivala na povečanje delovne sile, namesto da bi jo nadomestila: obstaja pozitivna povezava med izpostavljenostjo umetni inteligenci in deležem zaposlenosti v sektorju.^{iv} Vendar je ta povezava lahko prehodna, saj so podjetja še vedno v zgodnji fazi razumevanja, kako uporabljati te tehnologije. Raziskave iz ZDA kažejo, da bi uvedba velikih jezikovnih modulov lahko vplivala na vsaj 10 % delovnih nalog približno 80 % delovne sile, medtem ko bi skoraj 20 % delavcev lahko videlo, da je prizadetih vsaj 50 % njihovih delovnih nalog. V nasprotju s prejšnjimi valovi informatizacije bodo delovna mesta visokokvalificiranih delavcev verjetno bolj izpostavljena. Zagotavljanje ustreznih znanj in spretnosti ter usposabljanja delavcem za uporabo umetne inteligence lahko kljub temu prispeva k temu, da bodo koristi umetne inteligence bolj vključujoče. V nedavni študiji je bilo ugotovljeno, da dostop do pomoči umetne inteligence povečuje produktivnost vseh delavcev, vendar je imelo od tega največ koristi manj izkušeno ali nizko usposobljeno osebje.^{vi} Čeprav bi si morala Evropa prizadevati, da bi se v inovacijskem potencialu približala ZDA, bi si morala prizadevati, da bi ga preseгла pri zagotavljanju priložnosti za izobraževanje in vseživljenjsko učenje,

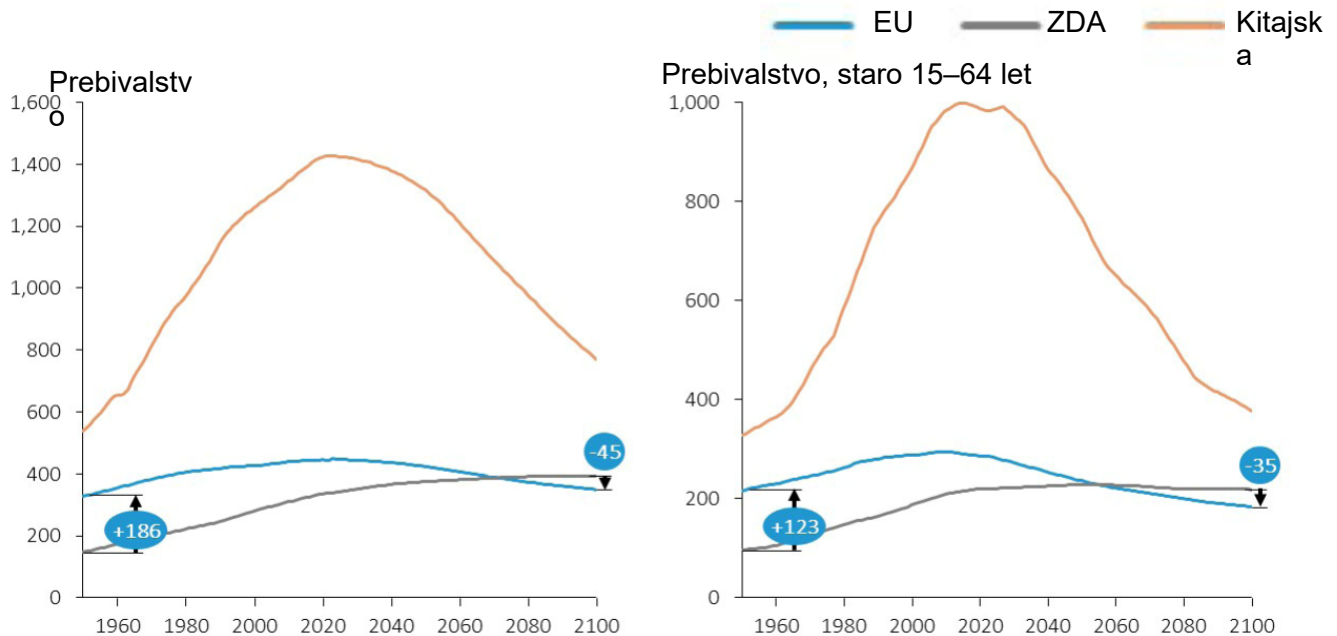
s čimer bi zagotovila, da so koristi umetne inteligence široko razširjene in da so vsi negativni učinki na socialno vključenost čim manjši.

OKVIR 1

Demografski razvoj in delovna sila

V preteklosti je bila rast delovne sile pomembno gonilo rasti BDP v vseh večjih gospodarstvih, saj se je delovno sposobno prebivalstvo stalno povečevalo. Vendar se je v EU rast delovno sposobnega prebivalstva od devetdesetih let prejšnjega stoletja upočasnila in se je v zadnjem desetletju začela skupno zmanjševati, predvsem zaradi upadanja rodnosti. Pozitivna neto migracija ne odtehta upada prebivalstva EU.

Dolgoročne projekcije prebivalstva kažejo na nadaljnje upadanje prebivalstva EU. To zmanjšanje je v nasprotju z ZDA, katerih prebivalstvo naj bi v naslednjih desetletjih še naprej naraščalo, čeprav počasneje.



Opomba: Projekcije prebivalstva temeljijo na verjetnostnih projekcijah skupne rodnosti in pričakovane življenjske dobe ob rojstvu. Te projekcije so bile narejene z Bayesovim hierarhičnim modelom. Številke prikazujejo mediane projekcij. Projekcije odražajo prispevek preteklih migracijskih vzorcev. Dokument o metodologiji.

Vir: United Nations World Population Prospects (Obeti Združenih narodov za svetovno prebivalstvo), 2022.

Slika 4: Dolgoročni razvoj prebivalstva in projekti Prebivalstvo, v milijonih

Predvidena splošna dinamika prebivalstva se odraža tudi v rasti evropskega delovno sposobnega prebivalstva, ki se je okrog leta 2010 začelo zmanjševati. Predvideno zmanjšanje kitajskega delovno sposobnega prebivalstva presega zmanjšanje v EU. Pričakuje se, da se bo v naslednjih 40 letih zmanjšala s približno 1 milijarde ljudi, starih od 15 do 64 let, na približno 600 milijonov.

OKVIR 2

Podrobnejši pregled vloge sektorja IKT v razliki v produktivnosti dela med EU in ZDA

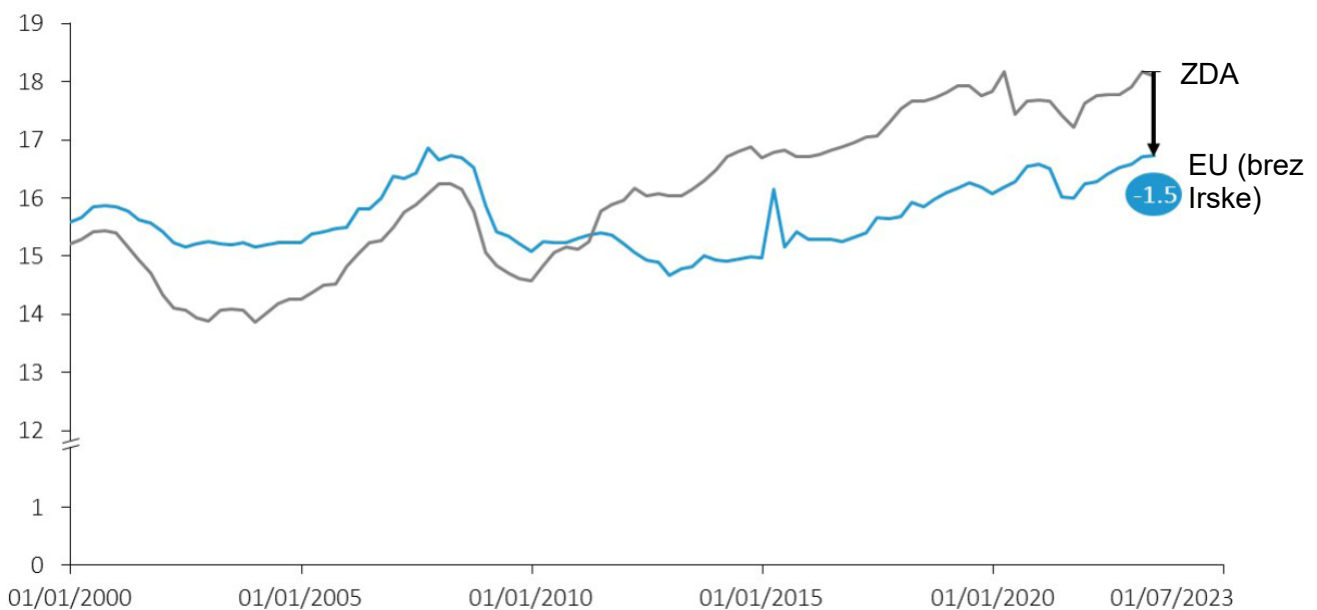
Skupna vrzel v rasti produktivnosti dela v EU v primerjavi z ZDA odraža razlike v sestavi industrije, sektorskih inovacijah in razširjanju tehnologije. Gospodarstvo EU je tradicionalno močno v vseh srednjetehtnoloških sektorjih, ki niso v središču radikalnega tehnološkega napredka. EU je manj dejavna v sektorjih, v katerih je bil v zadnjih letih ustvarjen velik del rasti produktivnosti, zlasti v sektorju IKT in izkoriščanju obsežnih digitalnih storitev. Zaradi počasnega širjenja tehnologije v panogah je bila vrzel v rasti produktivnosti EU v primerjavi z ZDA še posebej izrazita v teh panogah z zelo visoko rastjo produktivnosti.

Če iz analize izključimo glavne sektorje IKT (proizvodnjo računalnikov in elektronike ter informacijske in komunikacijske dejavnosti), je bila produktivnost EU v obdobju 2000–2019 na splošno enakovredna produktivnosti ZDA. Preostala pomanjkljivost pri rasti produktivnosti v primerjavi z ZDA se znatno zmanjša na 0,2 odstotne točke (0,8-odstotna rast produktivnosti za ZDA v primerjavi z 0,6-odstotno rastjo produktivnosti za EU). Dejanska vrzel med EU in ZDA se lahko šteje za skoraj ničelno, saj je rast produktivnosti v EU-27 za 0,2 do 0,3 odstotne točke višja od izbire v EU-10 (za katero so na voljo podatki EU KLEMS). V obdobju 2013–2019 je vloga IKT še izrazitejša, saj je rast produktivnosti v EU brez glavnih sektorjev IKT nekoliko preseгла rast v ZDA.

Ta analiza lahko podcenjuje skupni vpliv razvoja IKT na vrzel v produktivnosti. Poleg sektorjev IKT imajo ZDA visoko rast produktivnosti na področju strokovnih storitev ter financ in zavarovalništva, kar odraža močne učinke širjenja tehnologije IKT. Ti sektorji so med tistimi, ki največ prispevajo k neopredmetenim naložbam v celotnem gospodarstvu ZDA. Del finančne tehnologije je tudi v sektorju financ in zavarovalništva. Po drugi strani pa je EU uspešnejša od ZDA v srednjetehtnoloških sektorjih, kot so proizvodnja prometne opreme, kmetijstvo ter veleprodaja in maloprodaja. Slednje odraža učinke dohitevanja ključnih inovacij, ki so bile uvedene v ZDA v prejšnjem desetletju, kot so e-trgovina in spletna trgovina na drobno, ki dosega večje baze strank, izvajanje naprednih sistemov za upravljanje zalog, digitalni plačilni sistemi, podatkovna analitika in robotika ter avtomatizacija.

Ključne ovire za inovacije v Evropi

Srž šibkega položaja Evrope na področju digitalne tehnologije je statična industrijska struktura, ki ustvarja začarani krog nizkih naložb in nizkih ravni inovacij [glej poglavje o inovacijah]. V zadnjih dveh desetletjih so se tri ameriška podjetja, ki so prva porabila za raziskave in inovacije (R&I), iz avtomobilske in farmacevtske industrije v 2000-ih letih preusmerila v podjetja za programsko in strojno opremo v 2010-ih letih, nato pa v digitalni sektor v 2020-ih letih. Nasprotno pa je evropska industrijska struktura ostala nespremenjena, pri čemer avtomobilska podjetja stalno prevladujejo med tremi največjimi porabniki sredstev za raziskave in inovacije. Z drugimi besedami, ameriško gospodarstvo je spodbujalo nove, inovativne tehnologije in sledile so naložbe, ki so vire preusmerile v sektorje z velikim potencialom za rast produktivnosti; v Evropi so naložbe ostale osredotočene na zrele tehnologije in sektorje, v katerih se rast produktivnosti obmejnih podjetij upočasnjuje. Leta 2021 so podjetja iz EU porabila približno polovico več za raziskave in inovacije kot delež BDP kot podjetja iz ZDA – približno 270 milijard EUR – kar je vrzel, ki jo povzročajo veliko višje stopnje naložb v tehnološki sektor ZDA. Ta inovacijska vrzel pomeni tudi vrzel v skupnih produktivnih naložbah med obema gospodarstvoma, ki je predvsem posledica manjših naložb v opredmetena sredstva IKT ter programsko opremo, podatkovne zbirke in intelektualno lastnino [glej sliko 5]^{vii}. Posledični cikel nizke industrijske dinamike, nizkih inovacij, nizkih naložb in nizke rasti produktivnosti v Evropi se imenuje „srednja tehnološka past“.^{viii}



Vir: EIB, 2024.

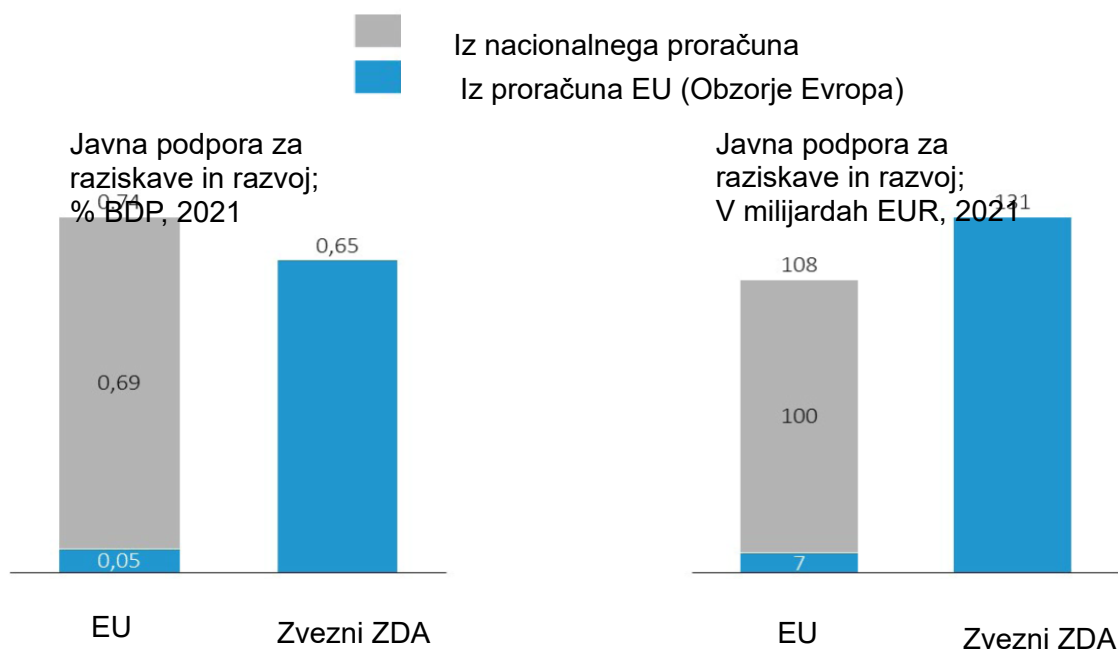
Slika 5: **produktivne naložbe**; Realne bruto investicije v osnovna sredstva brez stanovanjskih naložb, v % BDP

Pomanjkanje industrijske dinamike v Evropi je v veliki meri posledica pomanjkljivosti v „življenjskem ciklu inovacij“, ki preprečujejo nastanek novih sektorjev in izzivov. Te slabosti se začnejo z ovirami na poti od inovacij do komercializacije. Podpora javnega sektorja raziskavam in inovacijam je neučinkovita zaradi premajhne osredotočenosti na prelomne inovacije in razdrobljenega financiranja, kar omejuje potencial EU za doseganje obsega na področju prodornih tehnologij z visokim tveganjem. Ko podjetja dosežejo stopnjo rasti, se srečujejo z regulativnimi in sodnimi ovirami, ki jim preprečujejo, da bi se razširila v zrela, dobičkonosna podjetja v Evropi. Zato mnoga inovativna podjetja na koncu iščejo financiranje pri ameriških vlagateljih tveganega kapitala in vidijo širitev na velikem ameriškem trgu kot bolj donosno možnost kot reševanje problema razdrobljenih trgov EU. Nazadnje, EU zaostaja pri zagotavljanju najsodobnejše infrastrukture, potrebne za digitalizacijo gospodarstva.

Ni dovolj akademskih ustanov, ki bi dosegale najvišje ravni odličnosti, pot od inovacij do komercializacije pa je šibka [glej poglavje o inovacijah]. Univerze in druge raziskovalne ustanove so osrednji akterji na področju inovacij v zgodnji fazi, saj ustvarjajo prodorne raziskave in nove profile znanj in spretnosti za delovno silo. Evropa ima močan položaj na področju temeljnih raziskav in patentiranja: leta 2021 je predstavljal 17 % svetovnih patentnih prijav v primerjavi z 21 % za ZDA in 25 % za Kitajsko. Čeprav se EU v povprečju

ponaša z močnim univerzitetnim sistemom, na vrhu ni dovolj univerz in raziskovalnih ustanov. Če kot okvirno merilo uporabimo količino objav v vrhunskih akademskih znanstvenih revijah, ima EU le tri raziskovalne ustanove, ki se uvrščajo med 50 najboljših na svetu, medtem ko jih imajo ZDA 21 in Kitajska 15. Inovacijski proces v EU je šibkejši tudi v naslednji fazi komercializacije temeljnih raziskav. Velik del znanja, ki ga ustvarjajo evropski raziskovalci, ostaja komercialno neizkoriščen. Po podatkih Evropskega patentnega urada se komercialno izkorišča le približno tretjina patentiranih izumov, registriranih na evropskih univerzah ali raziskovalnih ustanovah. Ključni razlog za ta neuspeh je, da so raziskovalci v Evropi slabše vključeni v inovacijske „grozdi“ – mreže univerz, zagonskih podjetij, velikih podjetij in vlagateljev tveganega kapitala –, ki predstavljajo velik delež uspešnih komercializacij v visokotehnoloških sektorjih. Takšni grozdi so bili ključni za bolj dinamično industrijsko strukturo v ZDA. Evropa nima inovacijskih grozdov med prvimi desetimi na svetu, medtem ko jih imajo ZDA štiri, Kitajska pa tri.

Javna poraba za raziskave in inovacije v Evropi ni dovolj obsežna in ni dovolj osredotočena na prodorne inovacije. V ZDA se velika večina javnih izdatkov za raziskave in inovacije izvaja na zvezni ravni. V EU vlade na splošno porabijo podoben znesek kot ZDA za raziskave in inovacije; kot delež BDP, vendar se na ravni EU kljub velikim učinkom prelivanja iz javnih naložb v raziskave in inovacije v zasebni sektor izvede le ena desetina porabe^{ix} [glej sliko 6]. EU ima pomemben program za raziskave in inovacije – Obzorje Evropa – s proračunom v višini skoraj 100 milijard EUR. Vendar je razširjen na preveč področij, dostop pa je preveč zapleten in birokratski. Prav tako ni dovolj osredotočena na prelomne inovacije. Ključni instrument EU za podporo radikalno novim tehnologijam na nizkih ravneh pripravljenosti – instrument Iskalca Evropskega sveta za inovacije (EIC) – ima proračun v višini 256 milijonov EUR za leto 2024 v primerjavi s 4,1 milijarde USD za Agencijo ZDA za napredne raziskovalne projekte na področju obrambe (DARPA) in 2 milijardama USD za druge agencije „ARPA“. Večinoma ga vodijo uradniki EU, ne pa vrhunski znanstveniki in strokovnjaki za inovacije. Pomanjkanje usklajevanja znotraj EU vpliva tudi na širši inovacijski ekosistem. Večina držav članic ne more doseči potrebnega obsega za zagotovitev vodilne raziskovalne in tehnološke infrastrukture na svetu, kar posledično omejuje zmogljivost raziskav in inovacij. Nasprotno pa primeri CERN in Skupnega podjetja za evropsko visokozmogljivostno računalništvo (EuroHPC) kažejo, kako pomembno je usklajevanje pri razvoju velikih infrastrukturnih projektov na področju raziskav in inovacij.



Vir: Evropska komisija, 2024. Na podlagi podatkov Eurostata in OECD.

Slika 6: Država proti zveznemu viru financiranja raziskav in razvoja v EU in ZDA

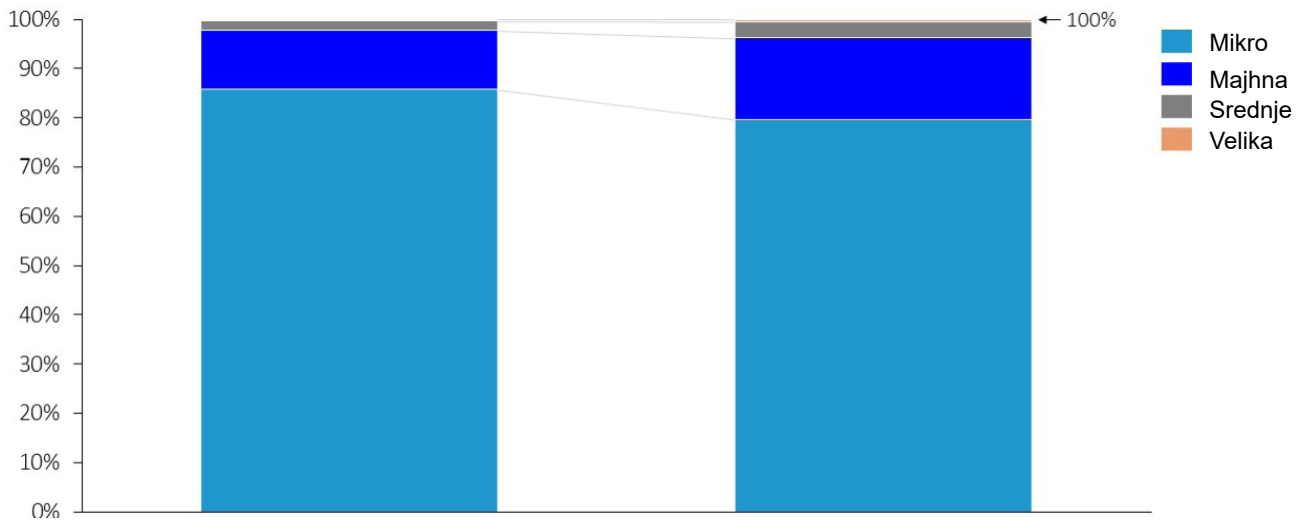
Razdrobljenost enotnega trga inovativna podjetja, ki dosežejo stopnjo rasti, ovira pri širitvi v EU, kar posledično zmanjšuje povpraševanje po financiranju. Velika vrzel v financiranju širitve v EU v primerjavi z ZDA [glej sliko 3] se pogosto pripisuje manjšemu kapitalskemu trgu v Evropi in manj razvitemu sektorju tveganega kapitala. Delež svetovnih sredstev tveganega kapitala, zbranih v EU, znaša le 5 %, v primerjavi z 52 % v ZDA in 40 % na Kitajskem. Vendar je vzročnost verjetno bolj zapletena: nižje ravni financiranja tveganega

kapitala v Evropi odražajo nižje ravni povpraševanja. Ker je enotni trg razdrobljen in nepopoln na področjih, ki so pomembna za inovativna podjetja, širitev v EU ponuja slabše možnosti za rast in zahteva manjše financiranje. Številna podjetja EU z velikim potencialom rasti se raje odločajo za financiranje iz virtualnih valut ZDA in se širijo na trg ZDA, kjer lahko lažje ustvarijo širok doseg trga in hitreje dosežejo dobičkonosnost. Med letoma 2008 in 2021 je bilo v Evropi ustanovljenih 147 „samorogov“, tj. zagonskih podjetij, ki so bila ocenjena na več kot 1 milijardo USD. Od teh jih je 40 svoj sedež preselilo v tujino, pri čemer se je velika večina preselila v nadzorniorganZDA.^x Pomanjkanje potenciala rasti v Evropi je zlasti pomembno za inovativna podjetja, ki temeljijo na tehnologiji, še bolj pa za visokotehnoška podjetja. Na primer, 61 % skupnega svetovnega financiranja za zagonska podjetja na področju umetne inteligence je namenjenega ameriškim podjetjem, 17 % podjetjem na Kitajskem in le 6 % podjetjem v EU. Za kvantno računalništvo podjetja EU privabijo le 5 % svetovnega zasebnega financiranja v primerjavi s 50-odstotnim deležem, ki ga privabijo podjetja iz ZDA.

Regulativne ovire za povečanje so zlasti obremenjujoče v tehnološkem sektorju, zlasti za mlada podjetja [glej poglavja o inovacijah ter digitalizaciji in naprednih tehnologijah]. Regulativne ovire omejujejo rast na več načinov. Prvič, zapleteni in dragi postopki v razdrobljenih nacionalnih sistemih odvrtačajo izumitelje od vlaganja zahtevkov za pravice intelektualne lastnine, kar ovira mlada podjetja pri izkoriščanju enotnega trga. Drugič, regulativna naravnost EU do tehnoloških podjetij ovira inovacije: EU ima zdaj približno 100 tehnološko usmerjenih zakonov^{xi} in več kot 270 regulativnih organov, dejavnih na področju digitalnih omrežij v vseh državah članicah. V številnih zakonih EU je uporabljen previdnostni pristop, ki vnaprej narekuje posebne poslovne prakse, da bi se naknadno preprečila morebitna tveganja. Akt o umetni inteligenci na primer nalaga dodatne regulativne zahteve za modele umetne inteligence za splošne namene, ki presegajo vnaprej določen prag računalniške moči – prag, ki ga nekateri najsodobnejši modeli že presegajo. Tretjič, digitalna podjetja so odvrnjena od poslovanja po vsej EU prek hčerinskih družb, saj se soočajo z heterogenimi zahtevami, širjenjem regulativnih agencij in „čezmernim prenašanjem“ zakonodaje^{xii} EU s strani nacionalnih organov. Četrto, omejitve shranjevanja in obdelave podatkov ustvarjajo visoke stroške zagotavljanja skladnosti in ovirajo ustvarjanje velikih, integriranih naborov podatkov za učenje modelov umetne inteligence. Zaradi te razdrobljenosti so podjetja EU v slabšem položaju v primerjavi z ZDA, ki se pri oblikovanju obsežnih naborov podatkov zanašajo na zasebni sektor, in Kitajsko, ki lahko svoje osrednje institucije izkoristi za združevanje podatkov. To težavo še zaostreje izvrševanje pravil EU o konkurenci, ki bi lahko oviralo sodelovanje znotraj industrije. Nazadnje, več različnih nacionalnih pravil pri javnem naročanju povzroča visoke stalne stroške za ponudnike storitev v oblaku. Neto učinek tega regulativnega bremena je, da imajo samo večja podjetja, ki pogosto nimajo sedeža v EU, finančno zmogljivost in spodbudo za kritje stroškov izpolnjevanja obveznosti. Mlada inovativna tehnološka podjetja se lahko odločijo, da sploh ne bodo poslovala v EU.

Pomanjkanje pravega enotnega trga tudi preprečuje, da bi dovolj podjetij v širšem gospodarstvu doseglo zadostno velikost, da bi pospešilo uvajanje naprednih tehnologij. Podjetja v Evropi zaradi številnih ovir ostajajo majhna in zanemarjajo priložnosti enotnega trga. Ti vključujejo visoke stroške upoštevanja različnih nacionalnih predpisov, visoke stroške izpolnjevanja davčnih obveznosti in visoke stroške izpolnjevanja predpisov, ki se uporabljajo, ko podjetja dosežejo določeno velikost. Zato ima EU sorazmerno manj malih in srednjih podjetij kot ZDA ter sorazmerno več mikropodjetij (glej sliko 7). Vendar pa obstaja tesna povezava med velikostjo podjetij in uvajanjem tehnologije. Dokazi iz ZDA kažejo, da se število posvojitvev povečuje z velikostjo podjetja za vse napredne tehnologije^{xiii}. Podobno je leta 2023 umetno inteligenco sprejelo 30 % velikih podjetij v EU, enako pa je storilo le 7 % MSP.^{xiii} Velikost omogoča sprejetje, saj lahko večja podjetja visoke fiksne stroške naložb v umetno inteligenco razširijo na večje prihodke, lahko računajo na bolj usposobljeno upravljanje, da bodo izvedle potrebne organizacijske spremembe, in lahko umetno inteligenco zaradi večjih podatkovnih nizov uporabljajo bolj produktivno. Z drugimi besedami, razdrobljen enotni trg postavlja podjetja EU v slabši položaj v smislu hitrosti sprejemanja in širjenja novih aplikacij umetne inteligence.

10 Čezmerno prenašanje predpisov se nanaša na prakso, pri kateri nacionalne vlade ali organi pri prenosu v nacionalno zakonodajo presežejo minimalne zahteve, določene z zakonodajo Evropske unije.

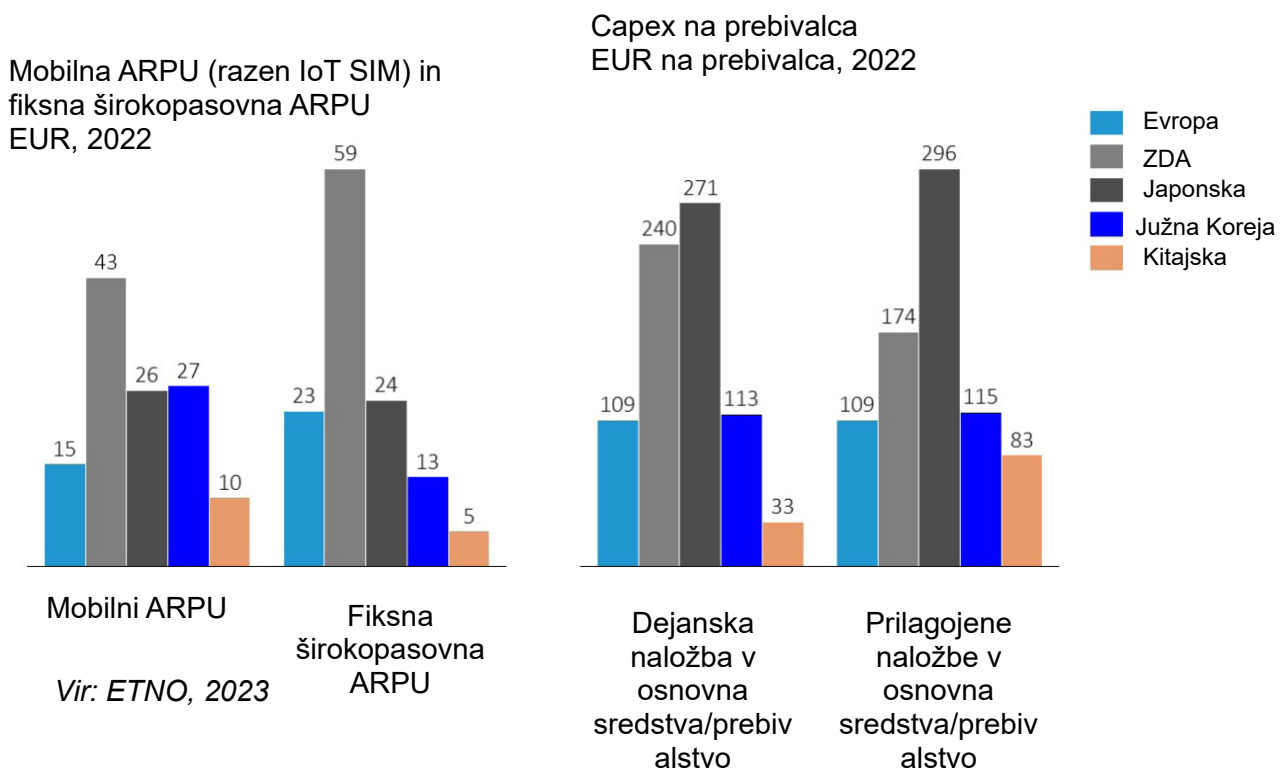


Opomba: Ne vključuje samozaposlenih oseb. Podatki EU se nanašajo na naslednje sektorje: industrija, gradbeništvo in tržne storitve (razen javne uprave in obrambe; obvezno socialno varnost; dejavnosti članskih organizacij). Za EU so bili za diskontiranje samozaposlenih kot približek uporabljeni podatki o podjetjih z 0 zaposlenimi. Podatki ZDA se nanašajo na zasebni sektor, ki vključuje kmetijstvo, vendar predstavlja približno 1 % vseh podjetij. Podatki za ZDA temeljijo na prvem četrtletju leta.

Vir: Izračuni ECB na podlagi podatkov Eurostata in Urada za statistiko dela

Konkurenca za računalniško zmogljivost in pomanjkanje naložb v povezljivost bi lahko kmalu privedla do digitalnih ozkih grl [glej poglavje o digitalizaciji in naprednih tehnologijah]. Za usposabljanje novih temeljnih modelov in izgradnjo vertikalno integriranih aplikacij umetne inteligence je potrebno veliko povečanje računalniške zmogljivosti, kar z ogromnimi stroški sproža tekočo svetovno tekmo na področju čipov za umetno inteligenco. To je tekma, v kateri imajo lahko manjša in slabše financirana podjetja EU težave pri konkuriranju. Ocenjuje se, da so se stroški usposabljanja pionirskih modelov umetne inteligence v zadnjih osmih letih, zlasti zaradi potrebne računalniške moči, povečali za 2 do 3 na leto, kar kaže, da bi lahko bilo usposabljanje sistemov umetne inteligence naslednje generacije kmalu tako drago kot 1 milijarda^{xiv} USD in bi do konca desetletja doseglo 10 milijard USD. Hkrati bo uvajanje umetne inteligence zahtevalo hitrejše, nižje zakasnitve in varnejše povezave. Vendar EU zaostaja za svojimi cilji digitalnega desetletja do leta 2030 za uvedbo optičnih vlaken in 5G. Naložbe, potrebne za podporo omrežjem EU, so ocenjene na približno 200 milijard EUR, da se zagotovi popolna pokritost z gigabitnim omrežjem in omrežjem 5G po vsej EU. Vendar so evropske naložbe na prebivalca precej nižje kot v drugih večjih gospodarstvih [glej sliko 9]. Ključni razlog za nižje stopnje naložb je razdrobljen evropski trg. V EU je na primer 34 skupin operaterjev mobilnih omrežij, v ZDA ali na Kitajskem pa le peščica, deloma zato, ker EU in države članice na združitve v tem sektorju gledajo negativno. Zaradi te razdrobljenosti so fiksni stroški naložb v omrežja za operaterje iz EU razmeroma višji kot za podjetja na celini v ZDA ali na Kitajskem. Zaradi razdrobljenosti je tudi težje izkoristiti nove tehnologije. Evropa trenutno praktično ni prisotna na področju računalništva na robu,¹¹ odpiranje omrežnih storitev za tretje razvijalce in inovatorje, ki uporabljajo vmesnike aplikacijskih protokolov (API), pa ovira pomanjkljivo usklajevanje standardov.

¹¹ Računalništvo na robu se nanaša na porazdelitev računalniških nalog po manjših vozliščih, ki so bližje strankam, kar zmanjšuje prenos podatkov na manjše razdalje. Ker EU gradi visoko avtomatizirane proizvodne obrate, ki zahtevajo nizko latenco in velike količine podatkov, ki jih usmerja umetna inteligenca, bi lahko računalništvo na robu za industrijske aplikacije boljše omogočilo učinkovitost in zmanjšalo latenco za industrijsko povezano robotiko, s čimer bi bili prenosi podatkov varnejši. Medtem ko je v digitalnem desetletju določen cilj, da se do leta 2030 vzpostavi vsaj 10 000 podnebno nevtralnih in varnih robnih vozlišč, so danes v EU le tri komercialno uvedena robna računalniška vozlišča.



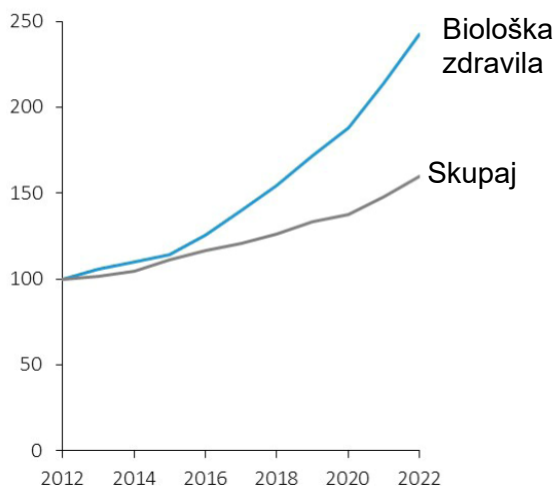
Slika 8: Povprečni mesečni prihodki na enoto in naložbe v osnovna sredstva na prebivalca

Položaj EU v drugih inovativnih sektorjih, kot je farmacija, se zmanjšuje zaradi istih izzivov, kot so nizke naložbe v raziskave in inovacije ter regulativna razdrobljenost [glej poglavje o farmaciji]. Čeprav je farmacevtski sektor EU še vedno vodilni v svetovni trgovini, merjeni po vrednosti, zaostaja v najbolj dinamičnih tržnih segmentih in izgublja tržni delež v primerjavi s podjetji s sedežem v ZDA. Od desetih najbolj prodajanih bioloških zdravil v Evropi leta 2022 so samo dve tržila podjetja iz EU, šest pa podjetja s sedežem v ZDA (glej sliko 9). EU si zlasti prizadeva uveljaviti svoj položaj pri izdelkih s tržno ekskluzivnostjo, kot so zdravila sirote¹² in zdravila za napredno zdravljenje.¹³ Vzrok za to nastajajočo vrzel je manjša poraba za inovacije. Skupni izdatki javnega sektorja EU za raziskave in inovacije; l za farmacijo znašajo manj kot polovico ravni v ZDA, medtem ko so skupne zasebne naložbe EU v raziskave in inovacije približno četrtno večje kot v ZDA. Inovacije v EU ovira tudi počasen in zapleten regulativni okvir, ki se trenutno pregleduje. Leta 2022 je bila mediana časa odobritve novih zdravil s strani regulativnih agencij v Evropi 430 dni v primerjavi s 334 dnevi v ZDA. Poleg tega je dostop do zdravstvenih podatkov eden od predpogojev za razvoj umetne inteligence v farmacevtski industriji, vendar ga omejuje razdrobljenost. Čeprav Splošna uredba o varstvu podatkov vsebuje možnosti za uporabo podatkov o pacientih za zdravstvene raziskave, je njena uporaba v državah članicah neenakomerna, kar industriji preprečuje izkoriščanje številnih razpoložljivih elektronskih podatkov.

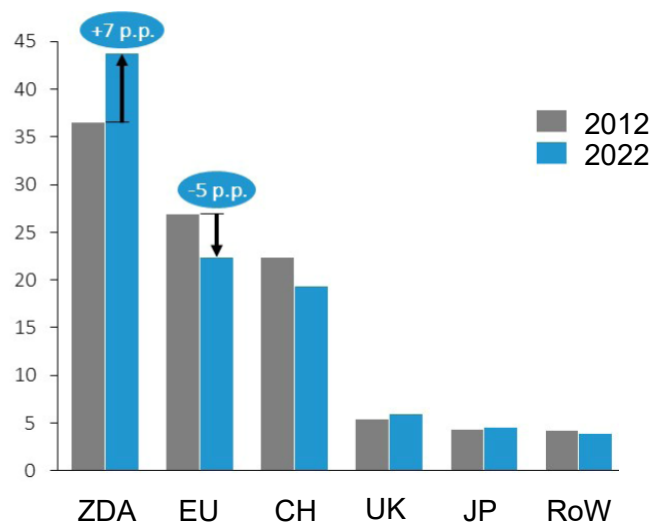
12 Zdravila sirote so farmacevtski izdelki, razviti posebej za zdravljenje, preprečevanje ali diagnosticiranje redkih bolezni ali stanj. Ta zdravila se imenujejo „sirota“, ker farmacevtska podjetja pod običajnimi tržnimi pogoji nimajo veliko finančnih spodbud za razvoj in trženje izdelkov, namenjenih le majhnemu številu bolnikov. Trenutno je 55 % zdravil sirot bioloških zdravil.

13 Zdravila za napredno zdravljenje (ATMP) so inovativna zdravila za uporabo v humani medicini, ki temeljijo na genih, tkivih ali celicah. Mnoga zdravila za napredno zdravljenje so zdravila sirote.

Razvoj prodaje farmacevtskih izdelkov v EGP
2012 indeksirano na 100



Tržni delež bioloških proizvodov, prodanih v EGP, po poreklu prodajne družbe



Opomba: Na podlagi četrletnih podatkov o obsegu prodaje IQVIA MIDAS® za obdobje 2012–2022, ki odražajo ocene realne aktivnosti. Avtorske pravice IQVIA. Vse pravice pridržane. Podatki za trge EGP (ni podatkov za CY, MT, IS in LI; podatki o maloprodaji samo za Dansko, Estonijo, Grčijo, Luksemburg in Slovenijo) in podatki Evropske komisije (JRC R&D scoreboard) za regionalno dodelitev podjetij. Vir: Evropska komisija.

Slika 9: Erozijski tržni delež v ključnem segmentu bioloških zdravil

Program za odpravo inovacijskega primanjkljaja

Evropa mora izboljšati pogoje za prodorne inovacije z odpravo pomanjkljivosti v svojih skupnih programih za raziskave in inovacije; [glej poglavje o inovacijah]. Poročilo priporoča reformo naslednjega okvirnega programa EU za raziskave in inovacije v smislu njegove osredotočenosti, dodeljevanja proračunskih sredstev, upravljanja in finančne zmogljivosti. Prvič, program bi bilo treba preusmeriti na manjše število skupno dogovorjenih prednostnih nalog. Drugič, večji delež proračunskih sredstev bi bilo treba nameniti financiranju prelomnih inovacij, za učinkovito uporabo teh sredstev pa bi bilo treba Evropski svet za inovacije preoblikovati v pravo agencijo, podobno agenciji ARPA, ki bi podpirala projekte z visokim tveganjem, ki bi lahko prinesli prebojni tehnološki napredek. Tretjič, upravljanje programa bi morali upravljati vodje projektov in osebe z dokazanimi dosežki na področju inovacij, za čim večji dostop mladih inovativnih podjetij pa bi morali biti prijavni postopki hitrejši in manj birokratski. Organizacijo programa bi bilo treba preoblikovati in racionalizirati, da bi bila bolj usmerjena v rezultate in učinkovitejša. Nazadnje, pod pogojem, da se izvedejo reforme, bi bilo treba proračun novega okvirnega programa podvojiti na 200 milijard EUR v sedmih letih.

Hkrati je potrebno boljše usklajevanje javnih raziskav in inovacij med državami članicami. Vzpostaviti bi bilo treba Unijo raziskav in inovacij, ki bi omogočila skupno oblikovanje skupne evropske strategije in politike na področju raziskav in inovacij. Za izboljšanje usklajevanja bi lahko EU spodbujala „evropski akcijski načrt za raziskave in inovacije“, ki bi ga oblikovale države članice skupaj s Komisijo, raziskovalno skupnostjo in zainteresiranimi stranmi iz zasebnega sektorja.

Bistveno je tudi, da se ustanovijo in utrdijo evropske akademske ustanove, ki bodo na čelu svetovnih raziskav. Evropski raziskovalni svet (ERC) je bil ključnega pomena za konkurenčnost evropske znanosti, vendar številni obetavni predlogi zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ostajajo brez finančnih sredstev. Poročilo priporoča podvojitev podpore temeljnim raziskavam prek Evropskega raziskovalnega sveta, s čimer bi se znatno povečalo število prejemnikov nepovratnih sredstev, ne da bi se zmanjšal znesek, ki ga prejmejo. Hkrati bi morala EU uvesti zelo konkurenčen program ERC za institucije, ki bi temeljili na odličnosti, da bi akademskim institucijam zagotovila potrebna sredstva. Predlagana je tudi nova ureditev za vrhunske raziskovalce (položaj „predsedstva EU“), da bi privabili in obdržali najboljše akademske akademike, tako da bi jih zaposlili kot evropske uradnike. To ureditev bi bilo treba podpreti z novim okvirom EU za zasebno financiranje, da bi javnim univerzam in raziskovalnim centrom omogočili oblikovanje konkurenčnejših politik nadomestil za najbolj nadarjene in zagotovili dodatno podporo raziskavam. Poleg akademskih institucij sta potrebna večje financiranje in tesnejše usklajevanje za razvoj vodilnih raziskovalnih in tehnoloških infrastruktur na svetovni ravni, kadar je potreben obseg.

Evropa mora „izumiteljem omogočiti, da lažje postanejo vlagatelji“, in olajšati širitev uspešnih podjetij. EU bi morala postati enako privlačna za izumitelje kot druge vodilne regije za inovacije. Poročilo priporoča številne ukrepe za podporo prehodu z izuma na komercializacijo v Evropi. Prvič, za premagovanje birokratskih ovir na univerzah in v raziskovalnih ustanovah pri upravljanju pravic intelektualne lastnine s svojimi raziskovalci se priporoča nov načrt za pravično in pregledno delitev licenčnih. Drugič, da bi se znižali stroški prijave za mlada podjetja in zagotovilo enotno varstvo intelektualne lastnine, se predlaga sprejetje enotnega patenta v vseh državah članicah EU. Tretjič, EU bi morala izvesti temeljito oceno učinka digitalnih in drugih predpisov na mala podjetja, da bi MSP izključila iz predpisov, ki jih lahko upoštevajo le velika podjetja. Poleg tega bi morala EU podpirati hitro rast na evropskem trgu, tako da bi inovativnim zagonskim podjetjem dala priložnost za sprejetje novega pravnega statuta na ravni EU („inovativna evropska družba“). Ta status bi podjetjem zagotovil enotno digitalno identiteto, veljavno po vsej EU in priznana v vseh državah članicah. Ta podjetja bi imela dostop do usklajene zakonodaje v zvezi s pravom gospodarskih družb in insolventnostjo, pa tudi do nekaterih ključnih vidikov delovnega prava in obdavčitve, ki bi morali biti postopoma ambicioznejši, in bi lahko ustanavljala hčerinske družbe po vsej EU, ne da bi jih ločeno vključevala v vsaki državi članici.

Potreben je boljši finančni okvir za prelomne inovacije, zagonska podjetja in podjetja v razširitveni fazi, saj bodo odpravljene ovire za rast na evropskih trgih [glej poglavji o inovacijah in naložbah]. Medtem ko lahko hitro rastoča podjetja običajno pridobijo finančna sredstva od mednarodnih vlagateljev, obstajajo dobri razlogi za nadaljnji razvoj finančnega ekosistema v Evropi. Inovacijam v zelo zgodnji fazi bi koristila večja skupina angelskih vlagateljev. Z zagotavljanjem zadostnega lokalnega kapitala za financiranje podjetij v razširitveni fazi bi se osredotočili na učinke prelivanja inovacij v Evropi. Povečanje privlačnosti evropskih borz za prve javne ponudbe bi izboljšalo možnosti financiranja za ustanovitelje in spodbudilo več zagonskih dejavnosti v EU. Za znatno povečanje lastniškega in dolžniškega financiranja, ki je na voljo zagonskim podjetjem in podjetjem v razširitveni fazi, so v poročilu predlagani naslednji ukrepi. Prvič, povečanje spodbud za poslovne angele in vlagatelje začetnega kapitala. Drugič, oceniti je treba, ali so potrebne nadaljnje spremembe kapitalskih zahtev v okviru direktive Solventnost II, ki določa pravila o kapitalski ustreznosti za zavarovalnice, in izdati smernice za pokojninske načrte EU, da bi spodbudili institucionalne naložbe v inovativna podjetja v izbranih

podsektorjih. Tretjič, povečanje proračuna Evropskega investicijskega sklada (EIS), ki je del skupine EIB in zagotavlja financiranje MSP, izboljšanje usklajevanja med EIS in EIC ter sčasoma racionalizacija okolja financiranja tveganega kapitala v Evropi. Razširitev mandata skupine EIB, da se omogoči sovlaganje v podjetja, ki zahtevajo večji obseg kapitala, hkrati pa se ji omogoči prevzemanje večjega tveganja za pomoč pri privabljanju zasebnih vlagateljev.

EU ima edinstveno priložnost, da zniža stroške uvajanja umetne inteligence s povečanjem računalniške zmogljivosti in dajanjem na voljo svoje mreže visokozmogljivih računalnikov [glej poglavje o digitalizaciji in naprednih tehnologijah]. EU je od ustanovitve Skupnega podjetja Euro-HPC leta 2018 vzpostavila veliko javno infrastrukturo za računalniške zmogljivosti v šestih državah članicah, ki je edinstvena na svetovni ravni. Trije superračunalniki so med prvimi desetimi na svetu, načrtujejo pa tudi uvedbo dveh eksaravenskih računalnikov. Čeprav se je ta zmogljivost doslej večinoma uporabljala za znanstvene raziskave, jo Komisija postopoma odpira zagonskim podjetjem na področju umetne inteligence, MSP in širši skupnosti na področju umetne inteligence. Poročilo priporoča nadgradnjo te pobude z znatnim povečanjem računalniške zmogljivosti, namenjene usposabljanju in algoritemskemu razvoju modelov umetne inteligence v centrih visokozmogljivostnega računalništva. Hkrati bi morala EU financirati razširitev Skupnega podjetja Euro-HPC na dodatne zmogljivosti za računalništvo v oblaku in shranjevanje, da bi podprla usposabljanje na področju umetne inteligence na več lokacijah. Razviti bi bilo treba „zvezni model umetne inteligence“, ki bi temeljil na sodelovanju med javnimi in zasebnimi infrastrukturami, da bi zagotovili moč učenja umetne inteligence in storitve v oblaku za povečanje konkurenčnega obsega EU. Za pomoč pri financiranju dodatnih sredstev, vloženih v mrežo, se priporoča oblikovanje okvira na ravni EU, ki bi omogočal, da se inovativnim MSP v zameno za finančne donose zagotovi „računovodski kapital“ javnega sektorja. Javne zmogljivosti HPC ali raziskovalni centri bi lahko na primer ponudili brezplačne računalniške zmogljivosti v zameno za lastniške opcije, licenčnine ali dividende, ki bi se ponovno vložile v zmogljivosti in vzdrževanje.

EU bi morala spodbujati medpanožno usklajevanje in izmenjavo podatkov, da bi pospešila vključevanje umetne inteligence v evropsko industrijo. Razvoj vertikal umetne inteligence je odvisen od sodelovanja industrijskih akterjev z raziskovalci umetne inteligence in zasebnim sektorjem, da se omogoči opredelitev težav v različnih sektorjih. Na primer, odkrivanje, ali lahko tovarna z uporabo digitalnega dvojčka, ki temelji na umetni inteligenci, razvije inovativen izdelek, zahteva replikacijo tovarne, njenih robotov, procesov in prekrivanja algoritma umetne inteligence. Za olajšanje tega sodelovanja bi bilo treba podjetja EU spodbujati k sodelovanju pri „načrtu vertikalnih prednostnih nalog na področju umetne inteligence“. Cilj tega načrta bi bil pospešiti razvoj umetne inteligence v desetih strateških sektorjih, v katerih bo hitra uvedba umetne inteligence najbolj koristila poslovnim modelom EU (avtomobilska industrija, napredna proizvodnja in robotika, energetika, telekomunikacije, kmetijstvo, letalska in vesoljska industrija, obramba, okoljsko napovedovanje, farmacija in zdravstveno varstvo). Podjetja, ki sodelujejo v načrtu, bi imela koristi od financiranja EU za razvoj modelov in posebnega sklopa izjem v zvezi s konkurenco in eksperimentiranjem na področju umetne inteligence. Da bi odpravili pomanjkanje velikih naborov podatkov v EU, bi bilo treba modelsko usposabljanje dopolniti s podatki, ki jih prosto prispeva več podjetij EU v določenem sektorju. Podpreti bi ga bilo treba v odprtokodnih okvirih, ki bi jih organi, pristojni za konkurenco, zaščitili pred izvrševanjem protimonopolnih pravil. Eksperimentiranje bi bilo treba spodbujati z odpiranjem, usklajevanjem na ravni EU in harmonizacijo nacionalnih ureditev peskovnika za umetno inteligenco za podjetja, ki sodelujejo v načrtu. Ti eksperimentalni „peskovniki“ bi omogočili redno ocenjevanje regulativnih ovir, ki izhajajo iz zakonodaje EU ali nacionalne zakonodaje, ter regulatorjem zagotovili povratne informacije zasebnih podjetij in raziskovalnih centrov.

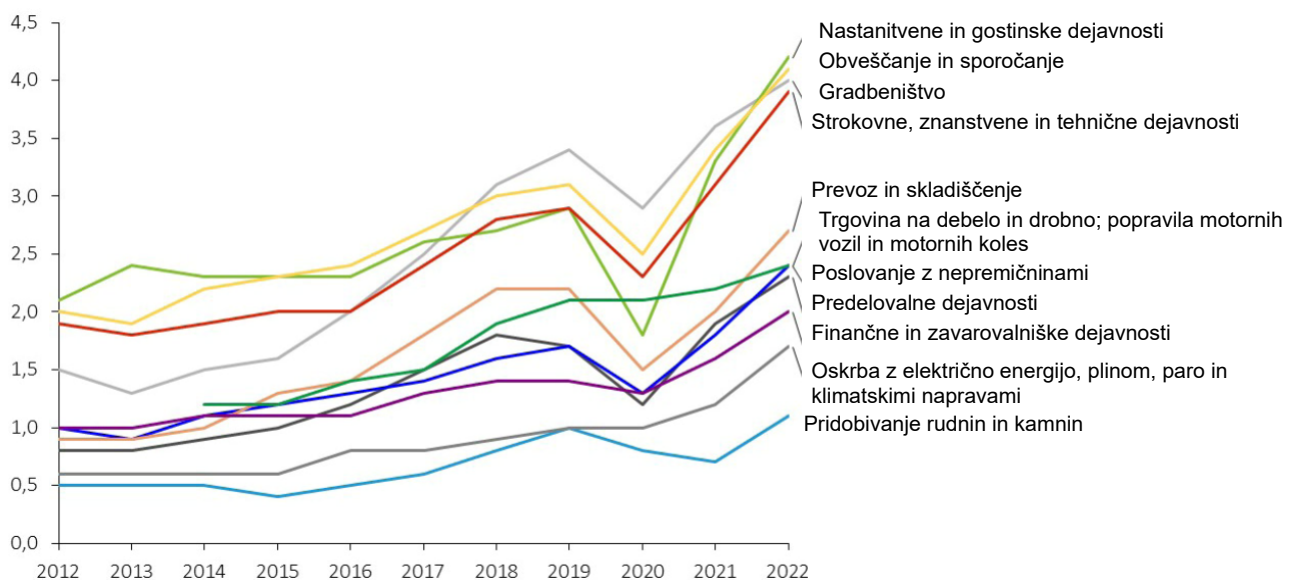
Glede na prevlado ameriških ponudnikov mora EU najti srednjo pot med spodbujanjem domače industrije računalništva v oblaku in zagotavljanjem dostopa do tehnologij, ki jih potrebuje. Prepozno je, da bi EU poskušala razviti sistematične izzive za glavne ameriške ponudnike storitev v oblaku: potrebe po naložbah so prevelike in bi preusmerile sredstva od sektorjev in podjetij, kjer so možnosti EU za inovacije boljše. Vendar bi morala EU zaradi evropske suverenosti zagotoviti konkurenčno domačo industrijo, ki lahko zadosti povpraševanju po rešitvah „suverenega oblaka“. Da bi dosegli ta cilj, poročilo priporoča sprejetje vseevropskih politik za varnost podatkov za sodelovanje med ponudniki storitev v oblaku iz EU in zunaj nje, ki bodo omogočale dostop do najnovejših tehnologij v oblaku ameriških hiperscalerjev, hkrati pa ohranile šifriranje, varnost in ločene storitve za zaupanja vredne ponudnike iz EU. Hkrati bi morala EU sprejeti zakonodajo o obveznih standardih za javna naročila v javnem sektorju, s čimer bi zagotovila enake konkurenčne pogoje za podjetja EU v primerjavi z večjimi akterji zunaj EU. Zunaj „suverenih“ tržnih segmentov se priporoča, da se s pogajanjem doseže „digitalni čezatlantski trg“ z nizkimi ovirami, ki bo tehnološkim podjetjem iz EU in ZDA zagotavljal varnost dobavne verige in trgovinske priložnosti pod poštenimi in enakimi pogoji. Da bi te priložnosti postale enako privlačne tudi zunaj velikih tehnoloških podjetij, bi morala biti MSP na obeh straneh Atlantika deležna enakega zmanjšanja regulativnih bremen za mala podjetja, kot je predlagano zgoraj.

Da bi zagotovili višje stopnje naložb v povezljivost, je treba olajšati konsolidacijo v telekomunikacijskem sektorju [glej poglavji o digitalizaciji in naprednih tehnologijah ter politiki konkurence]. Temeljna pobuda spreminja stališče EU do obsega in konsolidacije telekomunikacijskih operaterjev, da bi vzpostavili pravi enotni trg, ne da bi pri tem žrtvovali blaginjo potrošnikov in kakovost storitev. Da bi spodbudili konsolidacijo, poročilo priporoča opredelitev telekomunikacijskih trgov na ravni EU – v nasprotju z ravno držav članic – ter povečanje pomena zavez glede inovacij in naložb v pravilih EU za kliring združitev. Predhodno ureditev na ravni države bi bilo treba zmanjšati v korist naknadnega izvrševanja pravil konkurence v primerih zlorabe prevladujočega položaja. Predlaga se tudi uskladitev pravil in postopkov za podeljevanje licenc za spekter po vsej EU ter uskladitev značilnosti zasnove dražb po vsej EU, da bi pripomogli k ustvarjanju obsega. Da bi akterji EU ostali na čelu novega tehnološkega razvoja, se priporoča ustanovitev organa na ravni EU z javno-zasebnim sodelovanjem za razvoj enotnih tehničnih standardov za uvedbo omrežnih vmesnikov za aplikacijsko programiranje in računalništvo na robu, kot je veljalo za gostovanje v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Za povečanje zmogljivosti operaterjev EU za naložbe v te tehnologije se priporoča podpora delitvi komercialnih naložb med lastniki omrežij in zelo velikimi spletnimi platformami, ki v veliki meri uporabljajo podatkovna omrežja EU, vendar ne prispevajo k njihovemu financiranju.

Ohranjanje in širjenje raziskav in inovacij; Ključnega pomena bodo tudi za ključne proizvodne sektorje, kot je farmacija [glej poglavje o farmaciji]. Odprtje sekundarne uporabe zdravstvenih podatkov za raziskovalne namene ima velik potencial za utrditev farmacevtskih raziskav in inovacij v EU. Poročilo zato priporoča pospešitev digitalizacije zdravstvenih sistemov in evropskega zdravstvenega podatkovnega prostora, ki se doseže s podporo na ravni EU za nacionalne naložbe, ki olajšujejo dostop do elektronskih zdravstvenih zapisov in njihovo izmenjavo. Poleg tega se predlaga nadaljnje povečanje zmogljivosti sekvenciranja genoma v EU in predstavitev strateškega načrta po letu 2026 na podlagi evropske pobude za več kot milijon genomov. Da bi čim bolj povečali priložnosti evropskega zdravstvenega podatkovnega prostora, bo pomembno zagotoviti jasne in pravočasne smernice o uporabi umetne inteligence v življenjskem ciklu zdravil, zlasti analizo neobdelanih kliničnih podatkov, posredovanih Evropski agenciji za zdravila, in podatkov, zbranih za namene farmakovigilance. Hkrati bi si morali regulatorji prizadevati za povečanje privlačnosti EU za izvajanje kliničnih preskušanj in pospešitev dostopa do trgov za nova zdravila. Te cilje je med drugim mogoče podpreti s pregledom pravil za študije, ki združujejo zdravila z medicinskimi pripomočki, in uporabo umetne inteligence ter racionalizacijo smernic za industrijo v zvezi z neizpolnjenimi zdravstvenimi potrebami, zasnovo kliničnih preskušanj in uporabo dejanskih dokazov. Da bi nadomestili finančno vrzel v farmaciji, bi bilo treba financiranje EU preusmeriti v razvoj omejenega števila vrhunskih inovacijskih središč na področju znanosti o življenju za zdravila za napredno zdravljenje. Predlogi za financiranje inovacij bi koristili tudi farmacevtskemu sektorju.

Odpravljanje vrzeli v znanjih in spretnostih

Evropa se sooča z vrzeli v znanjih in spretnostih v celotnem gospodarstvu, ki jih še krepi upadanje delovne sile [glej poglavje o znanjih in spretnostih]. Evropsko gospodarstvo se sooča z vztrajnim pomanjkanjem znanj in spretnosti v več sektorjih in poklicih, tako za nizko kot za visoko usposobljene delavce [glej sliko 10]. Približno četrtnina evropskih podjetij je imela težave pri iskanju delavcev s pravimi znanji in spretnostmi, druga polovica pa je poročala o nekaterih težavah. 77 % podjetij v EU poroča, da tudi na novo zaposleni delavci nimajo potrebnih znanj in spretnosti. Manjkajo tudi kompetence na vodstveni ravni. Neenakomerno sprejemanje osnovnih upravljaljskih praks, zlasti tistih, ki so potrebne za upravljanje človeškega kapitala, je verjetno vzrok za počasno uvajanje IKT v EU v poznih 90. in 2000. letih, zlasti med mikro in malimi¹⁴ podjetji. Čeprav so izzivi, povezani s pomanjkanjem znanj in spretnosti, razširjeni v vseh razvitih gospodarstvih, je potreba po njihovi obravnavi v EU še posebej pereča. Demografski zaviralni dejavniki pomenijo krčenje delovne sile v Evropi, medtem ko naj bi se prebivalstvo ZDA v prihodnjih desetletjih povečalo. V tem okviru je bistvenega pomena evropska strategija za odpravo vrzeli v znanjih in spretnostih, ki bo osredotočena na vse stopnje izobraževanja. Številne vrzeli v znanjih in spretnostih so posledica premajhne izkoriščenosti obstoječih talentov, o čemer pričajo



Vir: Eurostat

Slika 10: Pomanjkanje znanj in spretnosti v stopnji prostih delovnih mest v EU (% vseh delovnih mest) velike razlike med spoloma v nekaterih poklicih.

Pomanjkanje znanj in spretnosti ovira inovacije in uvajanje tehnologije ter bi lahko oviralo tudi razogljčenje. Evropa proizvaja visokokakovostne talente na področju naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike, vendar je njihova ponudba omejena. Izkaže se, da ima EU približno 850 diplomantov na področju naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike na milijon prebivalcev na leto v primerjavi z več kot 1 100 diplomanti v ZDA. Poleg tega je nabor talentov EU izčrpan zaradi bega možganov iz tujine zaradi več in boljših zaposlitvenih možnosti drugod. Prav tako primanjkuje znanj in spretnosti za hitrejše razširjanje digitalnih tehnologij v gospodarstvu in omogočanje delavcem, da se prilagodijo spremembam, ki jih bodo te tehnologije prinesle. Skoraj 60 % podjetij v EU poroča, da je pomanjkanje znanj in spretnosti velika ovira za naložbe, podoben delež podjetij pa poroča o težavah pri zaposlovanju strokovnjakov za IKT. Hkrati evropski delavci na splošno niso pripravljeni izkoristiti vsesplošne digitalizacije dela: približno 42 % Evropejcev in Evropejk nima osnovnih digitalnih znanj in spretnosti, vključno s 37 % delovne sile.¹⁵ Za razogljčenje bodo potrebni tudi novi nabori znanj in spretnosti ter profili delovnih mest. Stopnje prostih delovnih mest za proizvodnjo čistih tehnologij v EU so se med letoma 2019 in 2023 podvojile, pri čemer je 25 % podjetij v EU v tretjem četrtletju leta 2023 poročalo o pomanjkanju delovne sile. Pomanjkanje visoko usposobljenih delavcev bo sčasoma verjetno postalo

14 Za dokaze o razlikah v vodstvenih praksah med državami in njihovem vplivu na skupno produktivnost glej med drugim Bloom, Sadun in Van Reenen (2012) ter Schivardi in Schmitz (2020).

15 Cilj digitalnega desetletja EU je zagotoviti, da bo do leta 2030 80 % delovno sposobnih Evropejcev in Evropejk imelo osnovna digitalna znanja in spretnosti.

še bolj pereče. Projekcije do leta 2035 kažejo, da bo pomanjkanje delovne sile najbolj izrazito v visokokvalificiranih, neročnih poklicih, tj. tistih, ki zahtevajo visoko stopnjo izobrazbe, in sicer zaradi potreb po nadomeščanju zaradi upokojitve in spreminjajočih se zahtev trga dela.

Premajhna ponudba znanj in spretnosti v Evropi je posledica upada sistemov izobraževanja in usposabljanja, ki delovne sile ne pripravijo na tehnološke spremembe. Stopnja dosežene izobrazbe v EU, merjena z rezultati raziskave PISA OECD, se zmanjšuje. Na vodilnih položajih v nedavnih poročilih PISA prevladujejo azijske države, medtem ko je Evropa doživela upad brez primere. Ta trend upadanja se nanaša tako na povprečne vrednosti kot tudi na največjo uspešnost: leta 2022 je le 8 % študentov EU doseglo visoko raven kompetenc na področju matematike ter 7 % na področju branja in naravoslovja, kot je bilo izmerjeno s standardiziranimi ocenami PISA. Število diplomantov na področju naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike sicer narašča, vendar ne dovolj hitro, da bi lahko sledili rasti povpraševanja po delovnih mestih na teh področjih, očitne pa so tudi velike razlike med spoloma: Moških je skoraj dvakrat več kot žensk. Neizpolnjenost uspešnost zajema tudi izobraževanje odraslih, kar ovira možnost preusposabljanja za prilagoditev trga dela naprednim tehnologijam. Udeležba v izobraževanju in usposabljanju odraslih je na splošno razmeroma nizka in se po EU zelo razlikuje. Leta 2016 se je na primer usposabljanja udeležilo le 37 % odraslih, ta delež pa se od takrat skoraj ni povečal. Da bi dosegli cilj, da se vsako leto vsaj 60 % odraslih udeleži usposabljanja, določen v programu znanj in spretnosti za Evropo iz leta 2020, bi se moralo usposabljanja udeležiti približno 50 milijonov več delavcev. Podoben položaj vpliva na poklicno usposabljanje, ki se po kakovosti in učinkovitosti v EU zelo razlikuje.

Čeprav sta izobraževanje in usposabljanje v nacionalni pristojnosti, so naložbe EU prinesle razmeroma slabe rezultate. V okviru sedanjega proračuna EU se približno 64 milijard EUR porabi za naložbe v znanja in spretnosti, vendar so bili rezultati omejeni. Ta neuspeh je posledica več dejavnikov. Prvič, pomanjkanje pripravljenosti med državami članicami, ki so odgovorne za politike na področju znanj in spretnosti, da bi presegle mehke oblike usklajevanja. Drugič, neizpolnjenost vključenosti industrije v razvoj znanj in spretnosti za posamezna delovna mesta. Tretjič, naložbe EU v znanja in spretnosti trpijo zaradi pomanjkanja sistematičnih vrednotenj, kar preprečuje učenje o učinkovitosti alternativnih strategij in izpopolnjevanje ukrepov. Četrto, skupna prizadevanja za izboljšanje znanj in spretnosti ovira premajhna uporaba „obveščevalnih podatkov o znanjih in spretnostih“, kar pomeni zanesljive, razčlenjene in primerljive informacije o potrebah po znanjih in spretnostih, obstoječih zalogah in želenih tokovih znotraj držav članic in med njimi. Take informacije so bistvene za oceno obstoječih in napovedanih vrzeli v znanjih in spretnostih po sektorjih in regijah ter ustrezno usmerjanje politik in porabe. Čeprav so na voljo novi viri informacij in metodologije, je dejanska uporaba podrobnih podatkov o znanjih in spretnostih za oblikovanje politik še vedno nizka in neenakomerna tako v institucijah EU kot v posameznih državah članicah.

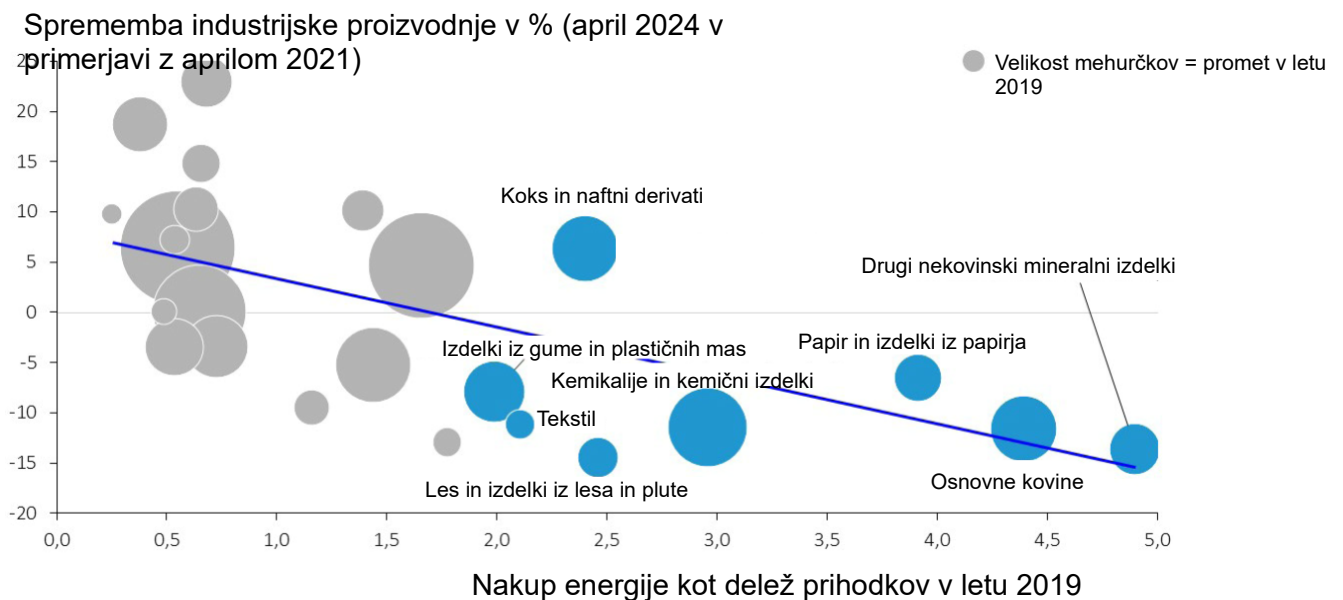
EU bi morala prenoviti svoj pristop k znanjem in spretnostim, da bi postal bolj strateški, usmerjen v prihodnost in osredotočen na nastajajoče pomanjkanje znanj in spretnosti. V poročilu se priporoča, prvič, da EU in države članice okrepijo uporabo zbiranja podatkov o znanjih in spretnostih z veliko intenzivnejšo uporabo podatkov za razumevanje obstoječih vrzeli v znanjih in spretnostih ter ukrepanje v zvezi z njimi. Drugič, sistemi izobraževanja in usposabljanja se morajo bolj odzivati na spreminjajoče se potrebe po znanjih in spretnostih ter vrzeli v znanjih in spretnostih, ugotovljene z zbiranjem podatkov o znanjih in spretnostih. Učne načrte je treba ustrezno spremeniti, pri čemer je treba vključiti tudi delodajalce in druge deležnike. Tretjič, za čim večjo zaposljivost bi bilo treba uvesti skupni sistem certificiranja, da bodo delodajalci po vsej EU lažje razumeli znanja in spretnosti, pridobljene s programi usposabljanja. Četrto, programe EU, namenjene izobraževanju ter znanjem in spretnostim, bi bilo treba preoblikovati, da bi lahko dodeljena sredstva imela veliko večji učinek. Za izboljšanje učinkovitosti in nadgradljivosti naložb v znanja in spretnosti bi bilo treba izplačevanje sredstev EU povezati s strožjo odgovornostjo in oceno učinka. Hkrati se predlaga sprejetje posebnih ukrepov za odpravo najhujšega pomanjkanja tehničnih znanj in spretnosti ter znanj in spretnosti na področju naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike. Posebno pozornost je treba nameniti izobraževanju odraslih, ki bo ključno za posodabljanje znanj in spretnosti delavcev skozi vse življenje. V povezavi s tem je potrebna tudi obsežna reforma poklicnega usposabljanja po vsej EU. Posebni sektorji (strateške vrednostne verige) ali posebna znanja in spretnosti (delavske in vodstvene zmogljivosti) bodo zahtevali dopolnilne ciljno usmerjene ukrepe. Predlaga se na primer uvedba novega programa za pridobivanje tehnoloških znanj in spretnosti, da bi privabili tehnološke talente iz držav zunaj EU, ki bi bil sprejet po vsej EU in bi ga sofinancirale Komisija in države članice. Ta program bi združeval nov vizumski program na ravni EU za študente, diplomante in raziskovalce na ustreznih področjih, da bi se spodbudil pritok, veliko število akademskih štipendij EU, zlasti na področju naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike, ter študentska pripravništva in pogodbe za diplomante s sodelujočimi raziskovalnimi središči in javnimi institucijami po vsej EU, s čimer bi se ohranile kompetence v Evropi v zgodnji fazi poklicne poti raziskovalcev.

ENDNOTES

- i Bergeaud, A., in Verluise, C., [A new dataset to study a century of innovation in Europe and in the US \(Nov nabor podatkov za preučitev stoletja inovacij v Evropi in ZDA\)](#), *Research Policy*, 53(1), 10490, 2024.
- ii Glej na primer Acemoglu, D., [The Simple Macroeconomics of AI \(Preprosta makroekonomija umetne inteligence\)](#), MIT, 5. april 2024.
- iii [European Tech Insights \(Evropska tehnološka spoznanja\)](#), 2023.
- iv Albanesi, S., Dias da Silva, A., Jimeno, J. F., Lamo, Ana., Wabitsch, A. „Nove tehnologije in delovna mesta v E
- v Eloundou, T., Manning, S., Mishkin, P., in Rock, D., „GPTs are GPTs: An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models (Potencial velikih jezikovnih modelov za vpliv na trg dela: zgodnji pogled na potencial velikih jezikovnih modelov za vpliv na trg dela), delovni dokument, 2023.
- vi Brynjolfsson, E., Li, D., in Raymond, L. R., *Generative AI at Work (Umetna inteligenca na delovnem mestu)*, delovni dokument NBER št. 31161, 2023.
- vii Hanzl-Weiss, D., & Stehrer, R., [Dynamics of productive investment and gaps between the United States and EU countries \(Dinamika produktivnih naložb in vrzeli med Združenimi državami in državami EU\)](#), delovni dokument Evropske investicijske banke o ekonomiji, 2024/01, 2024.
- viii Fuest, C., Gros, D., Mengel, P.-L., Presidente, G., in Tirole, J., [How to Escape the Middle Technology Trap: inovacijska politika EU](#), Poročilo o politiki EconPol, 2024.
- ix Myers, K. in Lanahan, L., „[Estimating Spillovers from Publicly Funded R&D: Evidence from the US Department of Energy](#)“, *American Economic Review*, zvezek 112, št. 7, julij 2022.
- x Testa, G., Compano, R., Correia, A. in Rückert, E., „[In search of EU unicorns: What do we know about them](#)“, EUR 30978 EN, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg, 2022.
- xi Bruegel, [EU Digital Policy Overview \(Pregled digitalne politike EU\)](#), informativni pregled Bruegel, 2024.
- xii Acemoglu, D., idr., [Robot and automation: Nova spoznanja iz mikropodatkov: Napredno uvajanje tehnologije: Izbirni ali vzročni učinki?](#), *AEA Papers and Proceedings*, 113: 210–214, 2023.
- xiii Evropska komisija, Eurostat, [Digitalisation in Europe – 2024 edition \(Digitalizacija v Evropi – izdaja za leto 2024\)](#), interaktivna publikacija, 2024.
- xiv <https://epochai.org/blog/how-much-does-it-cost-to-train-frontier-ai-models>

3. Skupni načrt za razogljichenje in konkurenčnost

Visoki stroški energije v Evropi ovirajo rast, pomanjkanje proizvodnje in zmogljivosti omrežja pa bi lahko oviralo širjenje digitalne tehnologije in elektrifikacijo prometa. Ocene Komisije kažejo, da so visoke cene energije v zadnjih letih negativno vplivale na potencialno rast v Evropi.ⁱ Cene energentov še naprej precej bolj kot v drugih večjih gospodarstvih vplivajo na zaupanje podjetij v investicije. Približno polovica evropskih podjetij meni, da so stroški energije glavna ovira za naložbe, kar je 30 odstotnih točk več kot podjetja iz ZDA.ⁱⁱ Najbolj so bile prizadete energetsko intenzivne panoge: proizvodnja se je od leta 2021 zmanjšala za 10–15 %, sestava evropske industrije pa se spreminja, pri čemer se povečuje uvoz iz držav z nižjimi stroški energije. Cene energije so postale tudi bolj nestanovitne, zaradi česar se je zvišala cena zavarovanja pred tveganji, naložbene odločitve pa so postale še bolj negotove. Brez znatnega povečanja proizvodne zmogljivosti in zmogljivosti omrežja se lahko Evropa sooča tudi z omejitvami pri zagotavljanju bolj digitalne proizvodnje, saj so učenje in upravljanje modelov umetne inteligence ter vzdrževanje podatkovnih centrov zelo energetsko intenzivni. Podatkovni centri so trenutno odgovorni za 2,7 % povpraševanja po električni energiji v EU, vendar se pričakuje, da se bo njihova poraba do leta 2030 povečala za 28 %.



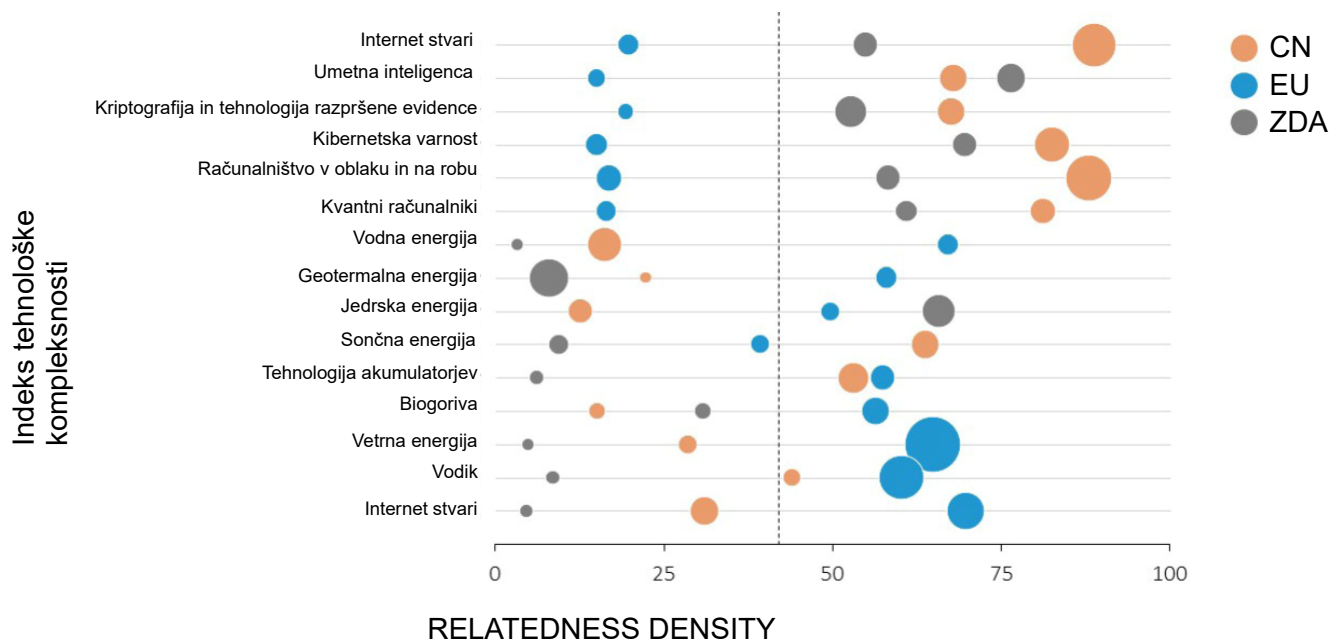
Vir: Eurostat, OECD Trade added value (podatkovna zbirka TiVA) in izračuni strokovnjakov ECB.

Slika 1: Energetsko intenzivni proizvodni izzivi

Cilji EU glede razogljichenja so tudi ambicioznejši od njenih konkurentov, kar ustvarja dodatne kratkoročne stroške za evropsko industrijo. EU je sprejela zavezujočo zakonodajo za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za vsaj 55 % do leta 2030 v primerjavi z ravnmi iz leta 1990. Nasprotno pa so ZDA določile nezavezujoč cilj zmanjšanja emisij za 50–52 % pod (višje) ravni iz leta 2005 do leta 2030, medtem ko si Kitajska prizadeva, da bi njene emisije ogljika dosegle vrhunec šele do konca desetletja. Te razlike ustvarjajo ogromne kratkoročne naložbene potrebe za podjetja EU, s katerimi se njihovi konkurenti ne soočajo. Za štiri največje evropske industrijske pobude (kemikalije, osnovne kovine, nekovinske minerale in papir) naj bi razogljichenje v naslednjih 15 letih stalo skupno 500 milijard EUR, za dele prometnega sektorja (pomorski in letalski sektor), v katerih je najtežje zmanjšati emisije, pa je v obdobju 2031–2050 potrebnih približno 100 milijard EUR naložb na leto. EU je

tudi edina večja regija na svetu, ki je uvedla znatno ceno CO₂. Ta stroškovni dejavnik je omejenega pomena, saj je bila težka industrijska proizvodnja v veliki meri pokrita z brezplačnimi pravicami v okviru sistema za trgovanje z emisijami (ETS). Vendar se bodo te pravice postopoma ukinile z uvedbo mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah (CBAM).

Razogljčenje je priložnost za Evropo, da zniža cene energije in prevzame vodilno vlogo na področju čistih tehnologij („čiste tehnologije“), hkrati pa postane energetske varnejša. Razogljčenje evropskega energetskega sistema pomeni množično uvajanje čistih virov energije z nizkimi mejnimi stroški proizvodnje, kot so obnovljivi viri energije in jedrska energija. Posebne regije EU imajo velik potencial za stroškovno konkurenčne obnovljive vire energije: na primer sončna energija v južni Evropi ter veter na severu in jugovzhodu. Uporaba energije iz obnovljivih virov v Evropi že narašča in je leta 2023 dosegla približno 22 % bruto končne porabe energije v EU v primerjavi s 14 % na Kitajskem in 9 % v ZDA. Hkrati ima Evropa velik inovacijski potencial za zadovoljitev naraščajočega domačega in svetovnega povpraševanja po rešitvah za čisto energijo. Čeprav je Evropa šibka na področju digitalnih inovacij, je vodilna na področju inovacij na področju čistih tehnologij [glej sliko 2]. To predstavlja priložnosti: po podatkih Mednarodne agencije za energijo (IEA) je več kot tretjina zahtevanega zmanjšanja emisij CO₂ na svetovni ravni do leta 2050 odvisna od tehnologij, ki so trenutno v predstavitveni ali prototipniⁱⁱⁱfazi. Elektrifikacija evropskega energetskega sistema bo omogočila tudi rast trajnostnega prometnega sektorja EU. Podjetja EU so „prvi na trgu“ v drugih podsektorjih trajnostnega prometa. EU ima na primer 60 % svetovnih patentov visoke vrednosti in je na vrhu svetovne lestvice najbolj inovativnih podjetij za nizkoogljčna goriva, ki so srednjeročno bistvena za razogljčenje letalskega in pomorskega prometa, po možnosti pa tudi za težka vozila.



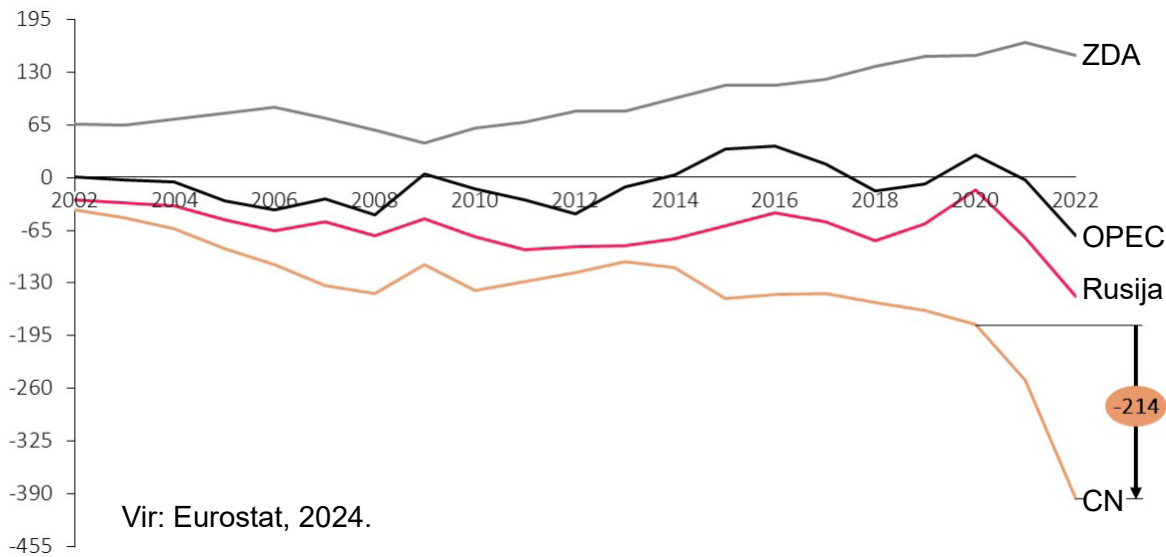
Opombe: Rezultati temeljijo na analizi patentnih podatkov, da bi razumeli kompleksnost in potencial za specializacijo na različnih tehnoloških področjih. Na osi y so tehnologije razvrščene glede na to, kako napredne ali zapletene so, z ocenami od 0 (manj zapleteno) do 100 (bolj zapleteno). Os x (ki kaže gostoto sorodnosti) predstavlja, kako enostavno lahko država ustvari primerjalno prednost v določeni tehnologiji, odvisno od tega, kako tesno je povezana z drugimi tehnologijami, v katerih je država že močna. Velikost mehurčkov kaže, koliko se je vsaka država že specializirala za tehnologijo, pri čemer uporablja ukrep „razkrite primerjalne prednosti“, ki odraža njeno konkurenčno moč na tem področju.

Vir: Evropska komisija, GD RTD.

Slika 2: Položaj EU na področju kompleksnih (digitalnih in zelenih) tehnologij v obdobju 2019–2022

Vendar glede na vse večje kitajske zmogljivosti in obseg ni zagotovljeno, da bo povpraševanje EU po čisti tehnologiji pokrito s ponudbo EU. EU si prizadeva, da bi do leta 2030 dosegla najmanj 42,5 % svoje porabe energije iz obnovljivih virov, zaradi česar bo morala skoraj potrojiti svojo inštalirano zmogljivost za sončno fotovoltaike in več kot podvojiti svojo zmogljivost vetrne energije. Poleg tega je EU dejansko odpravila motor z notranjim zgorevanjem od leta 2035, ko morajo vsi novi osebni avtomobili in lahka vozila, registrirani v Evropi, imeti ničelne emisije iz izpušne cevi. Na podlagi sedanjih politik lahko kitajska tehnologija predstavlja najcenejšo pot za doseganje nekaterih od teh ciljev. Zaradi hitrega tempa inovacij, nizkih proizvodnih stroškov in državnih

subvencij, ki so štirikrat višje kot v drugih večjih gospodarstvih,^{iv} država zdaj prevladuje v svetovnem izvozu čistih tehnologij. Pričakuje se znatna presežna zmogljivost: Najpozneje do leta 2030 naj bi letna proizvodna zmogljivost Kitajske za sončno fotovoltaiiko podvojila raven svetovnega povpraševanja, za baterijske celice pa naj bi pokrila vsaj raven svetovnega povpraševanja. Proizvodnja električnih vozil se širi s podobno hitrostjo. Trgovinska bilanca EU s Kitajsko se je že močno poslabšala, kar odraža zlasti uvoz električnih vozil, baterij in solarnih fotovoltaičnih izdelkov (glej sliko 3). Medtem ko naraščajoči stečaji na Kitajskem kažejo, da gospodarstvo vstopa v fazo industrijske konsolidacije, se bodo presežne zmogljivosti verjetno nadaljevale, zlasti glede na sedanje slabosti v potrošnji gospodinjstev in visoke stopnje varčevanja. Poleg tega v odziv na domnevno nelojalno konkurenco vse več držav zvišuje tarifne in netarifne ovire proti Kitajski, kar bo kitajsko presežno zmogljivost preusmerilo na trg EU. Maja so ZDA napovedale znatno zvišanje carin na vrsto izdelkov.



Slika 3: trgovinska bilanca EU po partnerskih državah; v milijardah EUR

Evropa se mora soočiti z nekaterimi temeljnimi odločitvami o tem, kako nadaljevati pot razogljičenja, hkrati pa ohraniti konkurenčni položaj svoje industrije. Črno-bele rešitve v evropskem okviru verjetno ne bodo uspešne. Če bi posnemali ameriški pristop sistematičnega izključevanja kitajske tehnologije, bi verjetno upočasnili energetske prehode in s tem povzročili višje stroške za gospodarstvo EU. Poleg tega bi bilo za Evropo dražje, če bi uvedla vzajemne tarife: več kot tretjina BDP proizvodnje EU se absorbira zunaj EU, medtem ko se v ZDA absorbira le približno petina BDP. Vendar je tudi malo verjetno, da bi bil pristop „laissez-faire“ uspešen v Evropi, saj bi lahko ogrozil zaposlovanje, produktivnost in gospodarsko varnost. V skladu s simulacijami ECB bi se domača proizvodnja električnih vozil v EU zmanjšala za 70 %, svetovni tržni delež proizvajalcev EU pa za 30 odstotnih točk, če bi kitajska industrija električnih vozil sledila podobni krivulji subvencij, kot se uporablja v fotonapetostni industriji. Samo avtomobilska industrija neposredno in posredno zaposluje skoraj 14 milijonov Evropejcev. Glede na močan položaj Evrope na področju inovacij na področju čistih tehnologij bi lahko izgubila tudi možnost, da bi izkoristila prihodnjo rast produktivnosti, ki jo bo prinesel ta sektor. Brez upoštevanja evropskih industrijskih pobud bi lahko bila gospodarska varnost Evrope ogrožena, na primer zaradi manjše prehranske varnosti (pomanjkanje gnojil in pesticidov) in manjše avtonomije obrambnega sektorja. Najpomembneje je, da je „evropski zeleni dogovor“ temeljil na ustvarjanju novih zelenih delovnih mest, zato bi bila lahko njegova politična trajnost ogrožena, če bi razogljičenje namesto tega privedlo do deindustrializacije v Evropi, vključno z industrijami, ki lahko podprejo zeleni prehod.

Evropa bo morala uporabiti mešano strategijo, ki bo združevala različna orodja in pristope politike za različne industrije. Razlikovati je mogoče med štirimi različnimi širokimi primeri. Prvič, v nekaterih panogah je stroškovna neugodnost Evrope prevelika, da bi bila resna konkurentka. Čeprav je EU zaradi tujih subvencij izgubila svoj položaj, je z gospodarskega vidika smiselno uvažati potrebno tehnologijo in tujim davkoplačevalcem omogočiti, da krijejo stroške, hkrati pa čim bolj diverzificirati dobavitelje, da bi omejili odvisnost. Drugi širši primer so industrije, v katerih je EU zaskrbljena, kje poteka proizvodnja – da bi zaščitila delovna mesta pred nelojalno konkurenco –, vendar je agnostična glede izvora osnovne tehnologije. V tem primeru bi bila učinkovita kombinacija politik spodbujanje vhodnih neposrednih tujih naložb ob uporabi trgovinskih ukrepov za izravnano stroškovne prednosti, pridobljene s tujimi subvencijami. Zaradi nedavnega zvišanja tarif in napovedi neposrednih tujih naložb v nekaterih državah članicah se ta pristop trenutno dejansko uporablja v avtomobilskem sektorju. Tretji primer so industrije, v katerih ima EU strateški interes zagotoviti, da

evropska podjetja ohranijo ustrezno strokovno znanje in proizvodne zmogljivosti, kar omogoča povečanje proizvodnje v primeru geopolitičnih napetosti. Pri tem bi si morala EU prizadevati za povečanje dolgoročne „bankabilnosti“ novih naložb v Evropi, na primer z uporabo zahtev glede lokalne vsebine, in za zagotovitev minimalne ravni tehnološke suverenosti. Slednje je mogoče doseči tako, da se od tujih podjetij, ki želijo proizvajati v Evropi, zahteva, da sklenejo skupna vlaganja z lokalnimi podjetji. Varnostni vidiki lahko sčasoma privedejo do sprememb v klasifikaciji industrij strateškega pomena. Četrty primer je „mlada industrija“, v kateri ima EU inovativno prednost in vidi velik potencial za prihodnjo rast. V tem primeru obstaja dobro uveljavljen priročnik za uporabo celotnega nabora ukrepov, ki izkrivljajo trgovino, dokler industrija ne doseže zadostnega obsega in se zaščita lahko umakne.

Za izvajanje te strategije bo potreben skupni načrt za razogljčenje in konkurenčnost, v katerem bodo vse politike usklajene za cilji EU. Prednostna področja, ki jih je treba obravnavati, vključujejo, prvič, znižanje stroškov energije za končne uporabnike s prenosom koristi razogljčenja in pospeševanje razogljčenja energetskega sektorja na stroškovno učinkovit način z izkoriščanjem vseh razpoložljivih rešitev. Drugič, izkoriščanje industrijskih priložnosti, ki jih prinaša zeleni prehod, od ohranjanja vodilnega položaja na področju inovacij na področju čistih tehnologij do proizvodnje čistih tehnologij v velikem obsegu in izkoriščanja priložnosti, ki jih prinaša krožnost. Tretjič, zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev v sektorjih, ki so bolj izpostavljeni nepošteni konkurenci iz tujine in/ali se soočajo z zahtevnejšimi cilji razogljčenja kot njihovi mednarodni konkurenti, vključno z uporabo tarif in drugih trgovinskih ukrepov, kadar je to upravičeno.

Temeljni vzrok za visoke cene energije

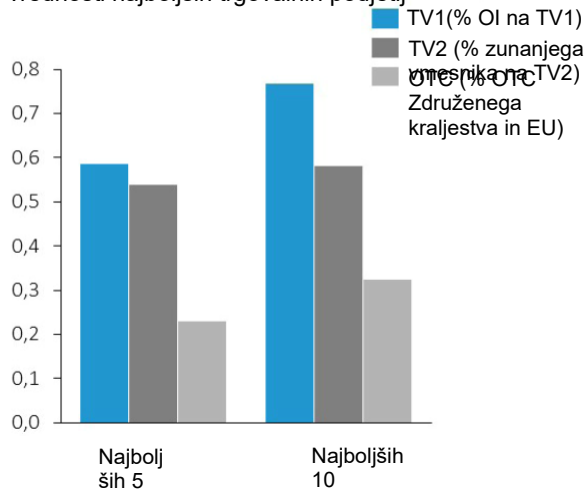
Strukturni vzroki so v središču razlike v cenah energije in se lahko še povečajo zaradi starih in novih izzivov [glej poglavje o energiji]. Razlika v cenah v primerjavi z ZDA je predvsem posledica pomanjkanja naravnih virov v Evropi in njene omejene kolektivne pogajalske moči, čeprav je največji kupec zemeljskega plina na svetu. Vendar to vrzel povzročajo tudi temeljna vprašanja v zvezi z energetskega trgom EU. Naložbe v infrastrukturo so počasne in neoptimalne, tako za obnovljive vire energije kot za omrežja. Tržna pravila industrijskim panogam in gospodinjstvom preprečujejo, da bi v svojih računih v celoti izkoristile prednosti čiste energije. Finančni in vedenjski vidiki trgov izvedenih finančnih instrumentov so povzročili večjo nestanovitnost cen. Višja obdavčitev energije kot v drugih delih sveta prispeva k davčnemu primežu cen. Čeprav so se ta strukturna vprašanja zaradi energetske krize v zadnjih dveh letih še zaostila, jih lahko prihodnje krize ponovno postavijo v ospredje. Pričakuje se, da se bodo napetosti na trgih plina umirile zaradi novih svetovnih dobavnih zmogljivosti, ki bodo na voljo na spletu, vendar se bo moral energetski sistem EU spopasti z elektrifikacijo in novimi potrebami po zanesljivosti oskrbe.

EU je največja svetovna uvoznica plina in utekočinjenega zemeljskega plina, vendar njena potencialna kolektivna pogajalska moč ni dovolj izkoriščena in se preveč zanaša na promptne cene, kar Evropi grozi z bolj nestanovitnimi cenami zemeljskega plina.¹⁶ To pomanjkanje finančnega vzvoda je opazno zlasti v primeru plina iz plinovodov, kjer je možnost preusmeritve pretoka plina bolj omejena, kot kažejo zadnja neuspešna prizadevanja Rusije. Med krizo leta 2022 je na primer konkurenca za zemeljski plin znotraj EU med akterji, ki so pripravljene plačati visoke cene, prispevala k pretiranemu in nepotrebnemu zvišanju cen. V odziv na to je EU uvedla mehanizem usklajevanja za združevanje in usklajevanje povpraševanja s konkurenčnimi ponudbami ponudbe (AggregateEU), vendar skupna nabava na platformi ni obvezna. Hkrati se EU sooča z vse bolj nestabilnimi obeti, čeprav so cene zemeljskega plina znatno padle z najvišjih vrednosti, ki so jih dosegle med energetske krize. Zaradi izgube dostopa do ruskega plina iz plinovodov je 42 % uvoza plina v EU leta 2023 prispelo v obliki utekočinjenega zemeljskega plina, kar je več kot 20 % leta 2021. Cene utekočinjenega zemeljskega plina so običajno višje od cen plina iz plinovodov na promptnih trgih zaradi stroškov utekočinjenja in prevoza. Poleg tega se z zmanjšanjem dobave po plinovodih iz Rusije več plina kupuje na promptnih trgih utekočinjenega zemeljskega plina v EU in po svetu, kar vodi v močnejšo konkurenco. Celo plin, kupljen na podlagi dolgoročnih pogodb, je v veliki meri indeksiran na promptne trge, na katere vse bolj vplivajo motnje v oskrbi in vzorci povpraševanja v Aziji.

Finančni in vedenjski vidiki trgov izvedenih finančnih instrumentov na plin lahko to nestanovitnost še povečajo in povečajo učinek pretresov. Nekaj nefinančnih družb opravlja večino trgovalnih dejavnosti na evropskih trgih plina. Nedavni dokazi, ki jih je predstavila Evropska agencija za vrednostne papirje in trge (ESMA), kažejo, da obstaja znatna koncentracija na ravni pozicije in mesta trgovanja ter da se je koncentracija v letu 2022 povečala med največjim porastom cen zemeljskega plina. Pet največjih podjetij ima približno 60 % pozicij na nekaterih mestih trgovanja, njihove kratke pozicije pa so se med februarjem in novembrom 2022 znatno povečale, in sicer za skoraj 200 % [glej sliko 4].^{vii} Supervizijo dejavnosti teh podjetij bi bilo mogoče izboljšati. Medtem ko za regulirane finančne subjekte (na primer investicijske banke, investicijske sklade in klirinške udeležence na trgu) veljajo pravila ravnanja in pravila skrbnega in varnega poslovanja, se lahko številna podjetja, ki trgujejo z izvedenimi finančnimi instrumenti na blago, zanesejo na izjeme. Zlasti kadar glavne dejavnosti blagovne družbe niso trgovanje, so lahko izvzete iz obveznosti pridobitve dovoljenja kot nadzorovana investicijska družba (t. i. „pomožne“ izjeme). ZDA imajo strožjo politiko. Izjeme se uporabljajo za nekatere vrste pogodb, vendar blagovne družbe niso izvzete iz nadzora, kar omogoča natančnejšo raven nadzora. Poleg tega za energente veljajo omejitve pozicij, vključno s pogodbami o zemeljskem plinu Henry Hub.

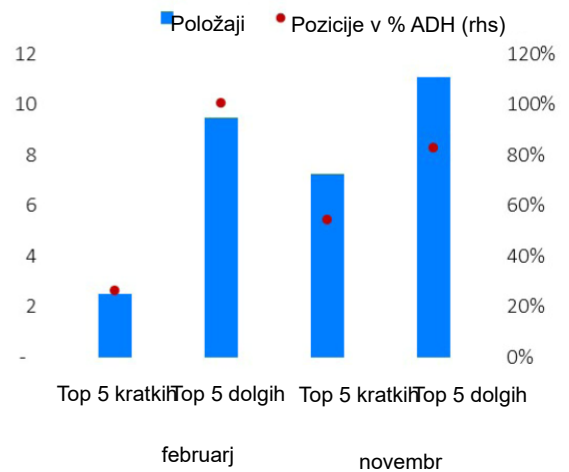
¹⁶ AggregateEU je prvi korak pri združevanju povpraševanja, ki omogoča združevanje povpraševanja, usklajevanje uporabe infrastrukture in pogajanja z mednarodnimi partnerji ter spodbuja bolj centralizirano skupno nabavo EU, da se dodatno izkoristi tržna moč EU.

Visoka koncentracija pozicij na mestu trgovanja
Nominalne vrednosti najboljših trgovalnih podjetij



Opomba: Tržni delež zemeljskega plina po mestih trgovanja v % sporočenih hipotetičnih vrednosti, razen centralnih nasprotnih strank in klirinških članov. Iz slike je razvidno, da so najvišje pet in najvišje deset nasprotnih strank iz EU (v smislu bruto nominalnih vrednosti) predstavljale več kot 50 % oziroma 60 % nominalnih vrednosti, ki so jih subjekti iz EU sporočili na vsakem od obeh reguliranih trgov plina v EU. Podatki iz novembra 2022. OI: Odprti interes. Televizija: Mesto trgovanja. OTC: Over-the-counter. Viri: Repozitoriji sklenjenih poslov, Bank of England, ESMA.

Visoka koncentracija položajev
Stališča o nizozemskih terminskih pogodbah TFF

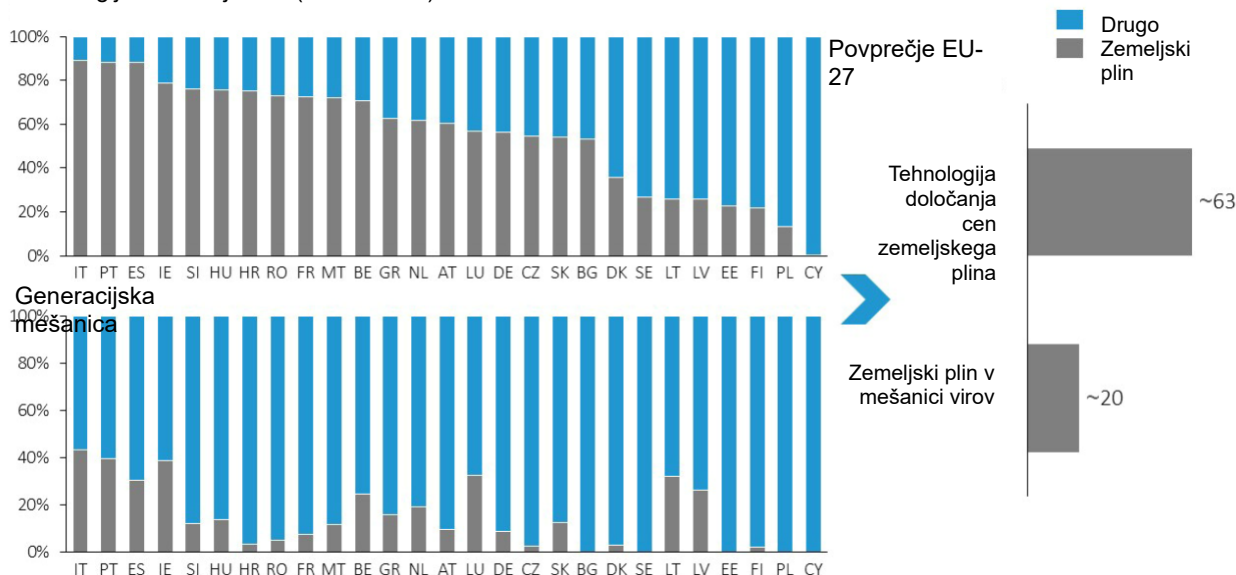


Opomba: Absolutna vrednost neto pozicij v milijardah EUR za prvih pet dolgih in kratkih nefinančnih nasprotnih strank ter pozicij v % povprečnega dnevnega obsega trgovanja, v % rhs. Visoka koncentracija pozicij kaže, da če bi več podjetij s podobnimi usmerjenimi pozicijami zmanjšalo svoje izpostavljenosti, bi lahko okrepilo tržne premike. Viri: EMIR, ESMA.

Slika 4: Koncentracija trga na trgih izvedenih finančnih instrumentov EU za trgovanje s plinom

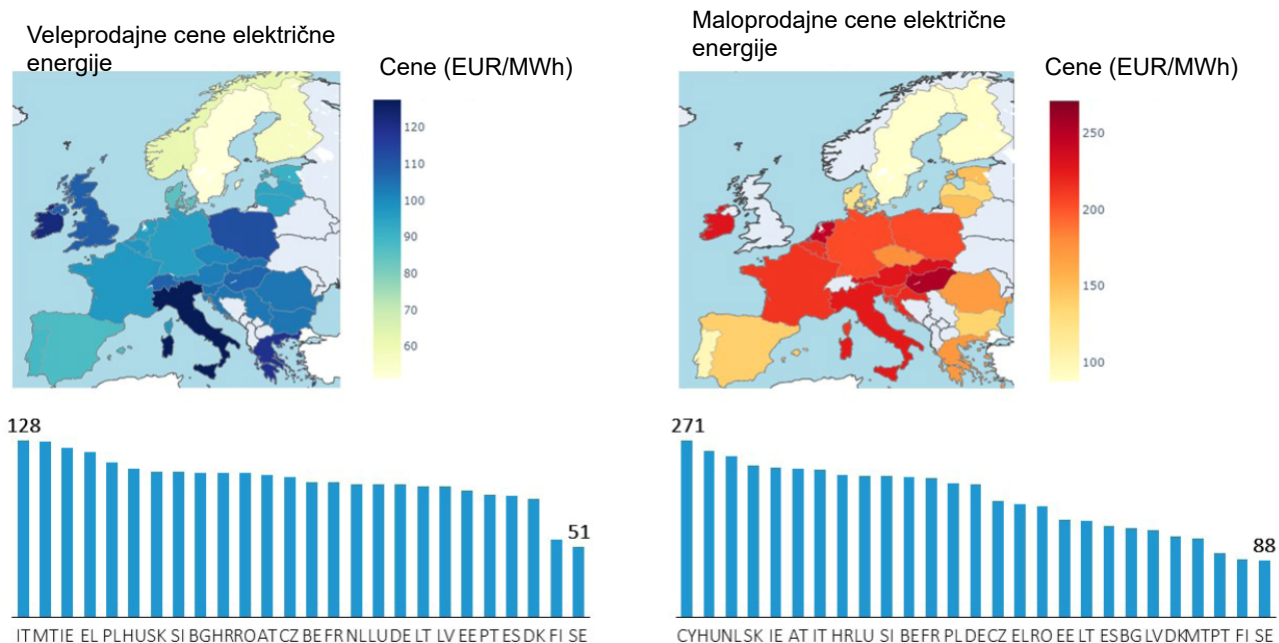
Evropska tržna pravila to nestanovitnost prenašajo na končne uporabnike in jim lahko preprečijo, da bi v celoti izkoristili prednosti razogljčenja proizvodnje električne energije. Čeprav Evropa zmanjšuje svojo odvisnost od zemeljskega plina in povečuje naložbe v proizvodnjo čiste energije, njena tržna pravila v elektroenergetskem sektorju cene obnovljive in jedrske energije ne ločujejo v celoti od višjih in bolj nestanovitnih cen fosilnih goriv, kar končnim uporabnikom preprečuje, da bi v svojih računih v celoti izkoristili prednosti čiste energije [glej sliko 5]. Leta 2022, na vrhuncu energetske krize, je 63 % časa določal cene zemeljskega plina, čeprav je ta predstavljal le 20 % mešanice virov električne energije v EU. Uporaba dolgoročnih pogodbenih rešitev, kot so trgi pogodb o nakupu električne energije ali pogodbe na razliko, lahko pomaga zmanjšati povezavo med določevalcem mejnih cen in stroški energije za končne uporabnike, vendar so take rešitve v Evropi premalo razvite, kar omejuje koristi pospešenega uvajanja obnovljivih virov energije. Brez ukrepanja bo ta problem nevezanosti ostal pereč vsaj do konca tega desetletja. Tudi če bodo cilji glede obratov za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov doseženi, se ne pričakuje, da se bo do leta 2030 znatno zmanjšal delež ur, v katerih fosilna goriva določajo cene energije.

Tehnologija določanja cen (kot delež ur)



Vir: Evropska komisija (Skupno raziskovalno središče), 2023

Slika 5: Tehnologija določanja cen po državah članicah in njihova proizvodna mešanica, 2022



Vir: Evropska komisija, 2024. Na podlagi podatkov Eurostata, S&P Global in ENTSO-E, 2024.

Slika 6: Veleprodajne in maloprodajne cene električne energije v državah članicah za industrijo EUR/MWh, 2023

Dolgotrajen in negotov postopek izdaje dovoljenj za nove sisteme oskrbe z električno energijo in omrežja je velika ovira za hitrejšo namestitev novih zmogljivosti. Naložbe v proizvodnjo električne energije in omrežja zahtevajo več let med študijami izvedljivosti in zaključkom projekta. Vendar se časi izdaje dovoljenj med državami članicami zelo razlikujejo. Celoten postopek izdaje dovoljenj za polja vetrnih elektrarn na kopnem lahko v nekaterih državah članicah traja do devet let, v najučinkovitejših pa manj kot tri leta. Sončni fotovoltaični sistemi, nameščeni na tleh, lahko v nekaterih državah potrebujejo 3-4 leta za odobritev, v drugih pa 1 leto. Čas,

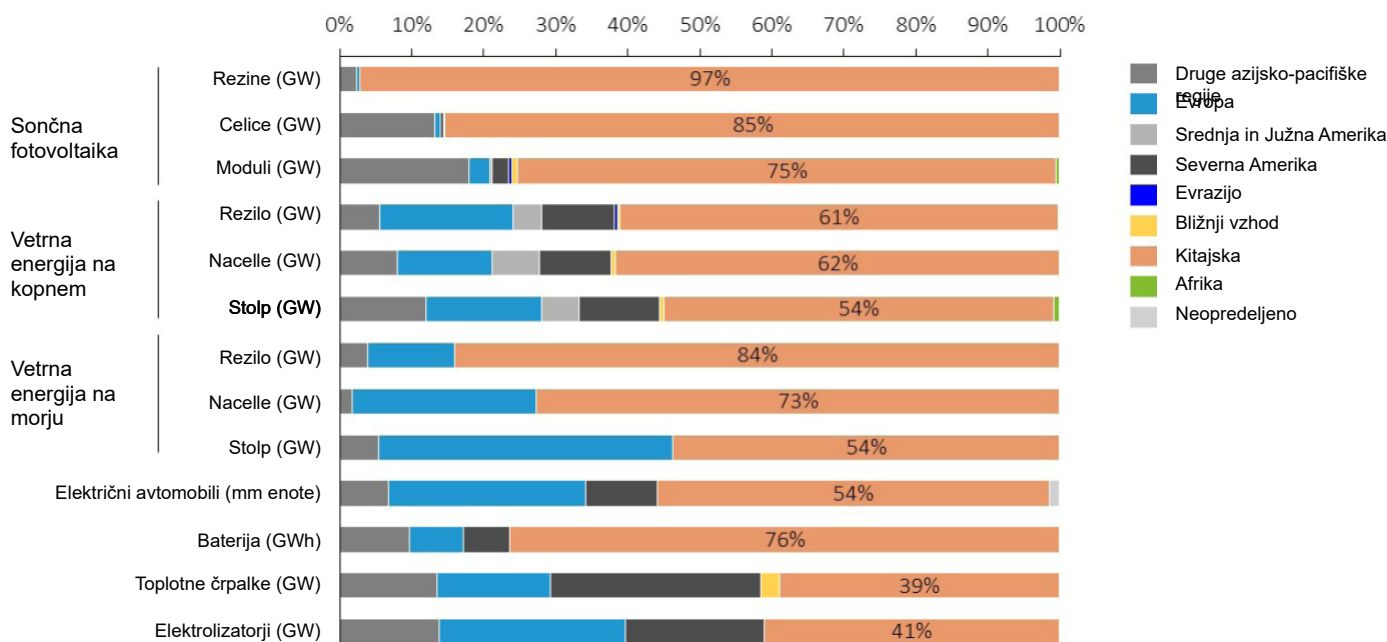
namenjen analizam vplivov na okolje, predstavlja pomemben delež razlike med najuspešnejšimi in najmanj uspešnimi državami. EU je razvila pobude za skrajšanje izdajanja dovoljenj (kot so predlogi za izredne razmere iz člena 122), vendar še vedno obstajajo znatne ovire za izvajanje, zlasti pomanjkanje upravnih zmogljivosti in digitalizacija. 69 % občin poroča o pomanjkanju znanj in spretnosti, povezanih z okoljskimi in podnebnimi ocenami.

Nazadnje, sčasoma je obdavčitev energije postala pomemben vir proračunskih prihodkov, kar prispeva k višjim maloprodajnim cenam. Obdavčitev je sicer lahko orodje politike za spodbujanje razogljčenja, vendar med državami članicami obstajajo znatne razlike glede davkov in shem za znižanje cen. V nasprotju z EU ZDA ne zaračunavajo nobenih zveznih davkov na porabo električne energije ali zemeljskega plina. Ker proizvodnja električne energije spada na področje uporabe sistema EU za trgovanje z emisijami, se njena ogljična intenzivnost vrednoti v stroških proizvodnje električne energije. Ti stroški so v EU visoki in spremenljivi (v EU znašajo 20–25 EUR/MWh za proizvodnjo plina), medtem ko v Kaliforniji isti stroški znašajo približno 10–15 EUR/MWh. Brez stroškov CO₂, ki jih plačajo proizvajalci (ki naj bi po ocenah znašali od 15 do 20 % stroškov blaga v letu 2022), so proizvodni stroški v razponu od 45 % za gospodinjstva in 65 % industrijskih maloprodajnih cen. Preostali stroški so bili približno enakomerno porazdeljeni med omrežje in davke.

Grožnja evropskemu sektorju čiste tehnologije

Čeprav je Evropa vodilna v svetu na področju inovacij na področju čistih tehnologij, zaradi pomanjkljivosti v svojem inovacijskem ekosistemu zapravlja prednosti v zgodnji fazi (glej poglavje o čistih tehnologijah). V EU se razvija več kot petina čistih in trajnostnih tehnologij po vsem svetu, cevovod pa je še vedno močan: približno polovica inovacij EU na področju čistih tehnologij v začetni fazi ali zgodnji fazi ustvarjanja prihodkov, 22 % v fazi širitve in 10 % že zrelih.^{viii} Vendar se je od leta 2020 patentiranje na področju nizkoogljčnih inovacij v Evropi upočasnilo, v zadnjih letih pa so bile prednosti tega sektorja v zgodnji fazi ogrožene. Med letoma 2015 in 2019 je EU na primer predstavljala 65 % svetovne tveganega kapitala v zgodnji fazi za vodik in gorivne celice, vendar se je ta delež med letoma 2020 in 2022 zmanjšal na 10 %. Sektor čiste tehnologije se sooča z enakimi ovirami za inovacije, komercializacijo in širitev v Evropi, ki pestijo digitalni sektor: 43 % oziroma 55 % srednjih in velikih podjetij kot glavni način za spodbujanje komercializacije navaja dosledno ureditev na enotnem trgu, 43 % malih podjetij pa pomanjkanje finančnih sredstev opredeljuje kot oviro za rast.^{ix} Tako kot v digitalnem sektorju manjša zmogljivost podjetij EU na področju čistih tehnologij za širitev povzroča vrzel med EU in ZDA pri financiranju v poznejši fazi.

Evropski inovacijski potencial se kljub velikosti domačega trga ne odraža v proizvodni premoči za čisto tehnologijo. EU je drugi največji trg v smislu povpraševanja po sončni fotovoltaiiki, vetru in električnih vozilih. V številnih od teh sektorjev je EU uživala prednost „prvega na trgu“ v industriji in prevzela vodilno vlogo, vendar je ni mogla dosledno ohranjati. V nekaterih sektorjih, kot je fotovoltaična sončna energija, je EU že izgubila svoje proizvodne zmogljivosti, pri čemer zdaj v proizvodnji prevladuje Kitajska [glej sliko 7]. V drugih državah, kot je oprema za proizvodnjo vetrne energije, ima Evropa trden položaj, vendar se sooča z vse večjimi izzivi. Čeprav ima Evropa na primer še vedno prednost pri sestavljanju vetrnih turbin, saj pokriva 85 % domačega povpraševanja in deluje kot neto izvoznica, je v zadnjih nekaj letih izgubila znatne tržne deleže v primerjavi s Kitajsko, ki so se zmanjšali z 58 % leta 2017 na 30 % leta 2022. V več sektorjih, kot so elektrolizatorji ter zajemanje in shranjevanje ogljika, EU ohranja svojo tehnološko prednost. Vendar številni akterji EU še vedno raje proizvajajo v velikem obsegu na Kitajskem zaradi višjih gradbenih stroškov v Evropi, kar omogoča zamude in bolj omejen dostop do kritičnih surovin. Za proizvodnjo elektrolizatorjev je na primer potrebnih vsaj 40 surovin, od katerih jih EU trenutno proizvede le 1–5 % na domačem trgu. Na splošno kljub ambiciji EU, da bi ohranila in razvila zmogljivosti za proizvodnjo čistih tehnologij, obstaja več znakov razvoja v nasprotni smeri, pri čemer so podjetja EU napovedala zmanjšanje proizvodnje, zaustavitev proizvodnje ter delno ali popolno selitev.



Vir: Evropska komisija, 2024. Povzeto po IEA, Bruegel.

Slika 7: Zmogljivosti za proizvodnjo čistih tehnologij po regijah, 2021

Ogroženost položaja Evrope na področju čistih tehnologij je predvsem posledica pomanjkanja industrijske strategije, enakovredne drugim večjim regijam. Proizvajalci EU trpijo predvsem zaradi pomanjkanja stabilnosti povpraševanja in vrzeli v proizvodnih stroških, ki jih krepijo neenaki konkurenčni pogoji z drugimi večjimi gospodarstvi, ki zagotavljajo znatne subvencije in postavljajo trgovinske ovire. Evropska komisija ocenjuje, da so kitajske subvencije za proizvodnjo čistih tehnologij že dolgo dvakrat višje od tistih v EU kot delež BDP, medtem ko je država zaščitila svoj domači trg za sončno fotovoltaike, opremo za proizvodnjo vetrne energije in baterije za električna vozila. Ocenjuje se, da bo ameriški zakon o zmanjšanju inflacije (IRA) zagotovil od 40 do 250 milijard USD v podporo proizvodnji čistih tehnologij in naj bi pripomogel k premostitvi stroškovne vrzeli ZDA v primerjavi s proizvajalci na Kitajskem. Zaradi teh politik je EU v precejšnji stroškovni neugodnosti: stroški proizvodnje fotovoltaične sončne energije na Kitajskem so na primer za približno 35–65 % nižji kot v Evropi, stroški proizvodnje baterijskih celic pa za 20–35 % nižji.^x EU je leta 2023 napovedala celovit odziv z aktom o neto ničelni industriji. Vendar je finančna podpora EU še vedno razdrobljena med različnimi programi, za katere so značilni večja zapletenost in časovna priprava, ter na splošno izključuje operativne stroške, pri katerih so stroškovne vrzeli največje. Na splošno je financiranje proizvodnje na ravni EU pet- do desetkrat manj velikodušno kot v okviru zakona o zmanjšanju inflacije. Čeprav akt o neto ničelni industriji določa proizvodne cilje EU, ti niso podprti z izrecnimi minimalnimi kvotami za lokalne proizvode in sestavne dele, tj. kvotami, ki jih druge regije redno uporabljajo, kar pomeni, da povpraševanje v EU ni predvidljivo usmerjeno v proizvodnjo čistih tehnologij v EU.

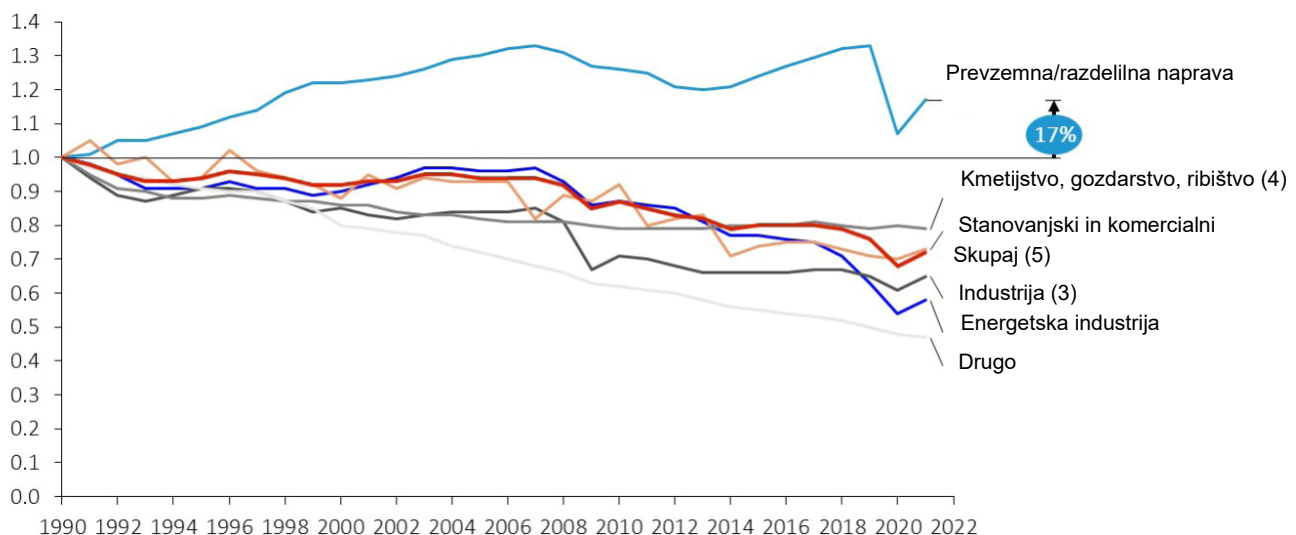
Izboljševanje obetov EU za industrijo baterij kaže, da so usmerjena prizadevanja politike lahko uspešna, čeprav imajo lahko od tega največ koristi akterji, ki niso iz EU. Čeprav tržni delež EU na področju litij-ionskih baterij na svetovni ravni znaša le 6,5 %, je proizvodnja baterij v EU leta 2023 dosegla približno 65 GWh, kar pomeni, da se je v primerjavi s prejšnjim letom povečala za približno 20 %. Za primerjavo, ZDA so zabeležile 80 GWh proizvodnje in podobno rast, medtem ko so številke na Kitajskem znašale 670 GWh oziroma 50 %. Javna podpora razvoju baterij je bila ključna za okrepitev položaja Evrope. Javna poraba za raziskave in inovacije se je v zadnjem desetletju v povprečju povečala za 18 % na leto, Evropa pa se uvršča le za Japonsko in Južno Korejo kot lokacijo za patentne prijave za tehnologije za shranjevanje baterij. Z načrtovanimi naložbami v EU, ki naj bi se v letu 2023 več kot potrojile, Mednarodna agencija za energijo načrtuje, da bi lahko EU do leta 2030 zadostila domačemu povpraševanju po baterijah. Ta rast zmogljivosti bo povečala strateško odpornost Evrope in s skrajšanjem dobavnih verig koristila sosednjim sektorjem, kot je avtomobilska industrija. Vendar so številni od teh projektov na tej stopnji še vedno napovedani, dejanski razvoj pa bo odvisen od podpornih politik od izdaje dovoljenj do financiranja. Poleg tega približno polovico napovedanih naložb prispevajo podjetja, ki niso iz EU, projekti pa se v večini primerov ne izvajajo v obliki skupnih podjetij. Zato EU morda zamuja priložnost, da bi odprtost za vhodne neposredne tuje naložbe združila z razvojem kritičnega znanja med evropskimi proizvajalci.

Izzivi asimetričnega razogljichenja

Industrije, v katerih je težko zmanjšati emisije, trpijo ne le zaradi visokih cen energije, temveč tudi zaradi pomanjkanja javne podpore za doseganje ciljev razogljichenja in naložb v trajnostna goriva [glej poglavji o energetske intenzivnih panogah in prometu]. Kljub ogromnim naložbenim potrebam, s katerimi se soočajo energetske intenzivne industrije, in zahtevnim poslovnim razlogom za naložbe v sektorje, v katerih je težko zmanjšati emisije, je javna podpora prehodu v Evropi omejena. Le preostali delež sedanjih virov ETS je namenjen energetske intenzivnim panogam, pri čemer imajo prednost stanovanjska učinkovitost, razvoj obnovljivih virov energije ali nedavno znižanje računov za energijo. Medtem ko se evropske industrijske pobude v drugih regijah ne soočajo z enakimi cilji razogljichenja niti ne potrebujejo podobnih naložb, so upravičene do ugodnejše državne podpore. Kitajska na primer zagotavlja več kot 90 % svetovnih subvencij v višini 70 milijard USD v sektorju aluminija ter velike subvencije za jeklo. Razogljichenje je tudi podrejen konkurenčni položaj delov prometnega sektorja (letalskega in pomorskega), v katerih je najtežje zmanjšati emisije. Leti in potovanja po morju zunaj EU so delno izključeni iz sistema trgovanja z emisijami, kar pomeni, da cene teh potovanj še ne odražajo njihovega vpliva na podnebje. Zato obstaja tveganje selitve virov CO₂ in preusmeritve podjetij s prometnih vozlišč v EU na prometna vozlišča v sosedstvu EU, razen če se na mednarodni ravni najdejo učinkovite rešitve za zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev. Čeprav bodo nizkoogljčna goriva ključna za razogljichenje teh industrij, je povečanje mejne proizvodne zmogljivosti, ki obstaja danes, izziv. EU mora zlasti začeti graditi dobavno verigo za alternativna goriva, sicer bodo stroški doseganja njenih ciljev znatni.

Promet ima lahko na splošno ključno vlogo pri razogljichenju gospodarstva EU, vendar je od načrtovanja odvisno, ali se bo izkazal za priložnost za Evropo. Promet povzroča četrtno vseh emisij toplogrednih plinov in za razliko od drugih sektorjev so emisije CO₂ iz prometa še vedno višje kot leta 1990 (glej sliko 8). Vendar pomanjkanje načrtovanja konkurenčnosti prometa na ravni EU ovira zmožnost Evrope, da bi izkoristila možnosti multimodalnega prevoza za zmanjšanje emisij ogljika. Trajnostna mobilnost zahteva celosten pristop k energetske omrežjem, infrastrukturi za polnjenje, standardizaciji proizvodne opreme, telekomunikacijam (vključno s satelitskimi in navigacijskimi tehnologijami) in financiranju. Čeprav je promet del načrta Komisije za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2040, je izključen iz obveznih nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov, v katerih države članice predstavijo svoje strategije za razogljichenje. To pomanjkanje usklajevanja je na primer posledica natančnega in zavezujočega regulativnega okvira za proizvajalce avtomobilov in korporativno logistiko, ki povečuje povpraševanje po električnih vozilih in polnilni infrastrukturi, brez podobne obveznosti za ponudnike energije, da zagotovijo stabilen in močan dostop do omrežja z zadostno zmogljivostjo. Prehod na trajnostno mobilnost dodatno ovirajo pomanjkanje interoperabilnosti infrastruktur in tehničnih zahtev za uvedbo voznih parkov in opreme ter omejena uporaba digitalizacije. Samo 1 % čezmejnih pomorskih prevozov in 5 % železniških prevozov v Evropi je popolnoma brezpapirnih.¹⁷

17 Med posameznimi načini prevoza obstajajo razlike, saj 40 % izmenjave informacij poteka elektronsko v letalstvu, 5 % v železniškem prometu ter manj kot 1 % v cestnem in pomorskem prometu. Evropska agencija za okolje, [Transport and environment report 2022. Digitalization in the mobility system: izzivi in priložnosti](#), 2022.

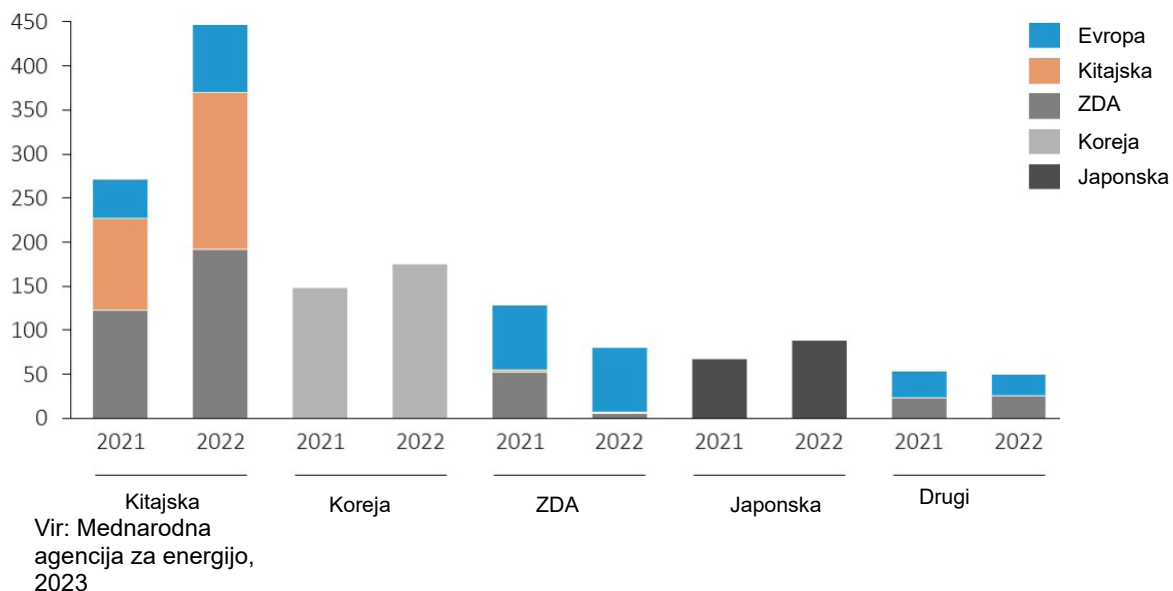
Emisije toplogrednih plinov¹, indeks 1990=1

Opombe: 1 Brez emisij LULUCF in mednarodnega pomorskega prometa, vključno z mednarodnim letalstvom in posrednim CO₂. 2 Brez mednarodnega pomorskega prometa (mednacionalni promet z odhodom iz EU), vključno z mednarodnim letalstvom. 3 Emisije iz proizvodnje in gradbeništva, industrijskih procesov in uporabe izdelkov. 4 Emisije iz izgorevanja goriv in druge emisije iz kmetijstva.

Vir: Evropska komisija, 2023

Slika 8: Razvoj emisij toplogrednih plinov po sektorjih v EU

Avtomobilski sektor je ključni primer pomanjkanja načrtovanja EU, ki uporablja podnebno politiko brez industrijske politike [glej poglavje o avtomobilski industriji]. Načelo tehnološke nevtralnosti se v avtomobilskem sektorju ni vedno uporabljalo. Ambiciozni cilj ničelnih emisij iz izpušne cevi do leta 2035 bo privedel do dejanskega postopnega opuščanja novih registracij vozil z motorji z notranjim zgorevanjem in hitrega prodora električnih vozil na trg. Vendar EU tem ambicijam ni sledila z usklajenimi prizadevanji za preoblikovanje dobavne verige. Komisija je na primer evropsko zaveznitvo za baterije ustanovila šele leta 2017, da bi vzpostavila vrednostno verigo baterij v Evropi, medtem ko Evropa kot celota močno zaostaja pri nameščanju infrastrukture za polnjenje. Nasprotno pa se Kitajska že od leta 2012 osredotoča na celotno dobavno verigo električnih vozil, zaradi česar je napredovala hitreje in v večjem obsegu ter je zdaj ena generacija prednja v tehnologiji električnih vozil na skoraj vseh področjih, hkrati pa proizvaja z nižjimi stroški. Evropska podjetja že izgubljajo tržni delež in ta trend se lahko pospeši, ko bodo odpravljena ozka grla v ladijskem prometu [glej sliko 9]. Tržni delež kitajskih proizvajalcev avtomobilov za električna vozila v Evropi se je povečal s 5 % leta 2015 na skoraj 15 % leta 2023, medtem ko se je delež evropskih proizvajalcev avtomobilov na evropskem trgu električnih vozil zmanjšal z 80 % na 60 %.



Slika 9: Uvoz električnih avtomobilov v Evropo po državi proizvodnje in sedežu proizvajalca
Tisoč vozil, 2021–2022

Skupni načrt za razogljičenje in konkurenčnost

Prvi ključni cilj energetskega sektorja je znižati stroške energije za končne uporabnike s prenosom koristi razogljičenja [glej poglavje o energiji]. Zemeljski plin bo srednjeročno ostal del mešanice energetskih virov v Evropi – scenariji kažejo, da se bo povpraševanje po plinu v EU do leta 2030 zmanjšalo za 8–25 % – zato ta cilj zahteva zmanjšanje nestanovitnosti cen zemeljskega plina. Poročilo priporoča okrepitev skupnih javnih naročil – vsaj za utekočinjeni zemeljski plin –, da se poveča tržna moč Evrope, in vzpostavitev dolgoročnih partnerstev z zanesljivimi in raznolikimi trgovinskimi partnerji v okviru resnične strategije EU za plin. Evropa mora tudi zmanjšati svojo izpostavljenost promptnemu trgu s spodbujanjem postopnega odmika od promptnega pridobivanja in zmanjšati nestanovitnost na trgih plina v EU z omejevanjem možnosti špekulativnega ravnanja. Po zgledu ZDA bi regulatorji morali imeti možnost, da uporabijo omejitve finančnega položaja in dinamične zgornje meje v okoliščinah, ko se promptne cene energije ali cene izvedenih finančnih instrumentov v EU znatno razlikujejo od svetovnih cen energije. EU bi morala vzpostaviti tudi skupna pravila trgovanja, ki bi se uporabljala za promptne trge in trge izvedenih finančnih instrumentov, ter zagotoviti celosten nadzor trgov z energijo in trgi izvedenih finančnih instrumentov na energente. EU bi morala pregledati tudi „izvzetje pomožnih dejavnosti“, da bi zagotovila, da za vse trgovalne subjekte veljajo enak nadzor in zahteve.

Hkrati so za prenos koristi razogljičenja potrebne politike za boljše ločevanje cen zemeljskega plina od čiste energije. EU bi morala ločiti plačila za energijo iz obnovljivih virov in jedrske energije od proizvodnje fosilnih goriv z nadgradnjo orodij, uvedenih v okviru nove zasnove trga električne energije, kot so pogodbe o nakupu električne energije in dvosmerne pogodbe na razliko, ter postopno in usklajeno razširiti pogodbe o nakupu električne energije in pogodbe na razliko na vsa obnovljiva in jedrska sredstva. Sistem mejnih cen bi bilo treba uporabiti za zagotovitev učinkovitega ravnovesja v energetskem sistemu. Za povečanje uporabe pogodb o nakupu električne energije v industrijskem sektorju poročilo priporoča razvoj tržnih platform za sklepanje pogodb o virih in združevanje povpraševanja med proizvajalci in odjemalci. To pobudo je mogoče kombinirati s shemami za zagotavljanje jamstev za zmanjšanje tveganj finančnih nasprotnih strank, ki jih povzroča uporaba takih platform, s čimer se poveča dostop do trga za MSP. EIB in nacionalne spodbujevalne banke bi lahko na primer zagotovile protijamstva in posebne finančne produkte za male potrošnike ali dobavitelje, ki nimajo ustrezne bonitetne ocene. Hkrati je bistveni element znižanja stroškov energije za končne uporabnike znižanje obdavčitve energije, kar je mogoče doseči s sprejetjem skupne najvišje ravni dodatnih dajatev po vsej EU (vključno z davki, dajatvami in omrežninami). Za zakonodajno reformo na tem področju je potrebno soglasje, vendar se lahko razmisli o sodelovanju med podskupino držav članic ali smernicah o obdavčitvi energije.

Drugi ključni cilj je pospešiti razogljičenje na stroškovno učinkovit način z izkoriščanjem vseh razpoložljivih rešitev s tehnološko nevtralnimi pristopom. Ta pristop bi moral vključevati obnovljive vire energije, jedrske energije, vodik, bioenergijo ter zajemanje, uporabo in shranjevanje ogljika, podpreti pa bi ga bilo treba z množično mobilizacijo javnih in zasebnih finančnih sredstev (na podlagi predlogov iz poglavja o naložbah). Vendar povečanje finančnih sredstev za uvajanje čiste energije ne bo prineslo zelenih rezultatov, ne da bi se pospešilo izdajanje dovoljenj za namestitve. Na voljo so različne možnosti za zmanjšanje zamud pri izdajanju dovoljenj za nove energetske projekte. Sistematično izvajanje obstoječe zakonodaje lahko prinese velike spremembe: v več državah članicah se je na primer od začetka veljavnosti uredbe o izrednih razmerah iz člena 122 število dovoljenj, izdanih za vetrno energijo na kopnem, povečalo za dvomestno število. Poročilo priporoča razširitev pospeševalnih ukrepov in izredne ureditve na toplotna omrežja, kurilne naprave ter infrastrukturo za zajemanje in shranjevanje vodika in ogljika. Večji poudarek je potreben tudi na digitalizaciji nacionalnih postopkov izdaje dovoljenj po vsej EU in obravnavanju pomanjkanja virov organov za izdajo dovoljenj. Upravne pristojbine za postopke bi se lahko na primer zvišale, da bi se organom zagotovile ustrezne zmogljivosti za hitro izdajo dovoljenj. Druga možnost bi bila, da bi EU kot pravilo za širitev obnovljivih virov energije določila območja za pospešeno uvajanje obnovljivih virov energije in strateške okoljske presoje, ki bi nadomestile posamezne presoje za vsak projekt. Ciljno usmerjene posodobitve ustrezne okoljske zakonodaje EU bi se lahko uporabile za zagotovitev omejenih izjem (v času in obsegu) v okoljskih direktivah EU, dokler ne bo dosežena podnebna nevtralnost. Ta revidirana zakonodaja bi morala imenovati nacionalne organe v skrajni sili, da se zagotovi izdajanje dovoljenj za projekte, če lokalni organi po vnaprej določenem času (npr. 45 dneh) ne odgovorijo.

Osrednji element pri pospeševanju razogljičenja bo sprostitev potenciala čiste energije s skupno osredotočenostjo EU na omrežja. Če v energetskem sektorju obstaja eno horizontalno področje, katerega pomena ni mogoče preceniti, so to energetska omrežja EU. Za korenite spremembe pri uvajanju omrežja bo potreben nov pristop k načrtovanju na ravni EU in držav članic, vključno z zmožnostjo učinkovitega sprejemanja odločitev in pospeševanja izdajanja dovoljenj, mobilizacije ustreznega javnega in zasebnega financiranja ter inovacijskih sredstev in postopkov omrežja. Z evropskega vidika bi se bilo treba osredotočiti na hitro povečanje

namestitve povezovalnih daljnovodov. V poročilu se najprej priporoča vzpostavitev „28. ureditve“ – tj. posebnega pravnega okvira zunaj 27 različnih nacionalnih pravnih okvirov – za povezovalne daljnovode, ki se štejejo za pomembne projekte skupnega evropskega interesa. Ta ureditev bi morala skrajšati trajanje nacionalnih postopkov in jih združiti v en sam postopek, s čimer bi se izognili možnosti, da bi projekte ovirali posamezni nacionalni interesi. S tem postopkom bi se lahko uporabili tudi nekateri zelo veliki projekti na področju energije iz obnovljivih virov, kot so velike vetrne elektrarne na morju v Severnem morju, s čimer bi se izognili zamudam pri izdajanju dovoljenj na lokalni ravni. Drugič, naslednji večletni finančni okvir bi moral okrepiti instrument EU, namenjen financiranju povezovalnih daljnovodov (instrument za povezovanje Evrope). Tretjič, ustanoviti bi bilo treba stalnega evropskega koordinatorja, ki bi bil odgovoren za pomoč pri pridobivanju potrebnih dovoljenj. Ta koordinator bi bil odgovoren za spremljanje napredka v postopku izdajanja dovoljenj in olajševanje regionalnega sodelovanja, da se zagotovi politična podpora za čezmejno infrastrukturo iz vseh zadevnih držav članic.

Hkrati bi morala EU razviti upravljanje, potrebno za pravo energetska unijo, tako da bi se odločitve in tržne funkcije čezmejnega pomena sprejemale centralno. Močnejši in trdnejši institucionalni okvir bi vključeval krepitev pooblastil za spremljanje, preiskovanje in odločanje na ravni EU z možnostjo zagotavljanja popolnega regulativnega nadzora nad vsemi odločitvami in postopki, ki imajo neposreden čezmejni učinek. Prava energetska unija bi morala zagotoviti, da se osrednje tržne funkcije, ki so pomembne za integrirani trg, izvajajo centralno in pod ustreznim regulativnim nadzorom.

Čeprav bodo nižje cene energije koristile panogam, v katerih je težko zmanjšati emisije, bi morala EU sprejeti pragmatičen pristop k razogljichenju, da bi ublažila morebitne kompromise [glej poglavji o energetska intenzivnih panogah in prometu]. Da bi EU prevzela vodilno vlogo pri razogljichenju energetska intenzivnih panog, se morajo EU in nacionalne vlade bolj osredotočiti na zagotavljanje zadostnih finančnih sredstev. Poročilo priporoča, da se večji delež prihodkov iz sistema trgovanja z emisijami nameni evropskim industrijskim panogam, pri čemer so sredstva usmerjena v inovacijske sredstev in procesov ter izboljšanje znanj in spretnosti, potrebnih za razogljichenje, na primer s podpiranjem uvajanja zelenega vodika ali rešitev za zajemanje in shranjevanje ogljika. Prihodke iz sistema trgovanja z emisijami bi bilo treba uporabiti tudi za podporo razogljichenju prometnega sektorja, kar bi pripomoglo k doseganju mejnikov EU za preusmeritev več dejavnosti na trajnostne načine prevoza. Financiranje razogljichenja po vsej EU bi moralo temeljiti na skupnih, konkurenčnih in enostavnih instrumentih, kot so pogodbe na razliko za ogljik ali konkurenčne dražbe Evropske vodikove banke. Vzpostaviti bi bilo treba košarico možnosti za finančno podporo razogljichenju prometa. Ti bi lahko vključevali pogodbe na razliko za zmanjšanje tveganja naložb v nizkoogljikna goriva, kombiniranje nepovratnih sredstev EU s podporo EIB in nacionalnih spodbujevalnih bank ter modele na podlagi regulativnih sredstev za naložbe v železniško infrastrukturo (za visoke hitrosti). Hkrati bi bilo treba med prehodom zagotoviti enake konkurenčne pogoje za evropske industrijske pobude in prevoznike na svetovni ravni. Čeprav je CBAM pomemben instrument, s katerim lahko evropska podjetja ostanejo konkurenčna v primerjavi s podobnimi mednarodnimi podjetji, ki se soočajo z nižjimi cenami ogljika ali jih sploh nimajo, je njegov uspeh še vedno negotov. EU bi morala pozorno spremljati in izboljšati zasnovo CBAM v prehodnem obdobju ter razmisliti o odložitvi postopne odprave brezplačnih pravic iz ETS za evropske industrijske panoge, če bi bilo izvajanje neučinkovito.

Da bi Evropa izkoristila prizadevanja za razogljichenje, bi morala svojo podporo preusmeriti na proizvodnjo čistih tehnologij, pri čemer bi se morala osredotočiti na tehnologije, pri katerih ima vodilno vlogo ali pri katerih obstajajo strateški razlogi za razvoj domačih zmogljivosti [glej poglavje o čistih tehnologijah]. V naslednjem večletnem finančnem okviru bi bilo treba racionalizirati število sredstev, namenjenih proizvodnji čiste tehnologije, pri čemer bi se bilo treba osredotočiti na tehnologije, pri katerih ima EU prednost in velik potencial za rast, kot je priložnost, ki jo ponujajo baterije. Podpora iz proračuna EU bi morala podjetjem ponuditi enotno vstopno točko z enotnim postopkom prijave in pogoji za dodelitev ter vključevati podporo za naložbe v osnovna sredstva in odhodke iz poslovanja. Da bi pritegnili več sredstev zasebnega sektorja za čiste tehnologije, zlasti za inovativna podjetja, bi bilo treba razviti namenske sheme financiranja z uporabo enakih strategij financiranja, kot so obravnavane v poglavju 2. Da bi se na nacionalni ravni zagotovilo predvidljivo povpraševanje po industriji čistih tehnologij EU in izravnale politike, ki izkrivljajo trgovino v tujini, se v poročilu priporoča uvedba izrecne minimalne kvote za lokalno proizvodnjo izbranih izdelkov in sestavnih delov v javnih naročilih ter na dražbah pogodb na razliko in drugih oblikah prevzema lokalne proizvodnje. To kvoto bi bilo treba združiti z merili, določenimi na ravni EU, za usmerjanje lokalne proizvodnje k najbolj inovativnim in trajnostnim rešitvam. Pristop bi lahko podprli z ustanovitvijo skupnih podjetij ali sporazumov o sodelovanju za prenos in izmenjavo znanja med podjetji v EU in zunaj nje. Za „mladoletne industrije“ se priporoča, da države članice načrtujejo prihodnje dražbe in postopke javnega naročanja, da bi delovale kot „začetna stranka“ za nove tehnologije.

Trgovinska politika bo bistvenega pomena za združevanje razogljichenja s konkurenčnostjo, zaščito dobavnih verig, rastjo novih trgov in izravnavo konkurence, ki jo sponzorira država. Ker so dobavne

verige za nekatere čiste tehnologije zelo koncentrirane, ima EU priložnosti za strateško partnerstvo z drugimi regijami v ciljno usmerjenih korakih dobavnih verig za čisto tehnologijo, ki koristijo vsem. Podobno misleče sosednje regije z dostopom do nizkocenovnih obnovljivih virov energije in surovin bi lahko Evropi pomagale doseči energetske in podnebne cilje na cenovno dostopen način, hkrati pa povečale diverzifikacijo oskrbe. Hkrati bi morala EU izkoristiti svoj močan položaj na področju čistih tehnologij in izkoristiti priložnosti za naložbe v drugih državah, da bi razširila trg uvajanja tehnologij, ki jih razvija regija, kot so skoraj brezemisijski postopki za proizvodnjo materialov. Da bi omogočili te cilje, poročilo priporoča, naj EU vzpostavi industrijska partnerstva s tretjimi državami v obliki sporazumov o odjemu v celotni dobavni verigi ali sovlaganja v proizvodne projekte. Strategija EU Global Gateway bi se lahko uporabila za potrebne naložbe. Vendar bi morala biti EU v primerih, ko so sicer produktivna podjetja EU ogrožena zaradi konkurence, ki jo podpira država, pripravljena uporabiti trgovinske ukrepe v skladu z zgoraj opisanimi načeli [glej okvir v poglavju 1 – izhodišče].

EU bi morala v okviru svoje strategije za razogljčenje pripraviti industrijski akcijski načrt za avtomobilski sektor [glej poglavje o avtomobilski industriji]. Kratkoročno bi moral biti glavni cilj sektorja preprečiti radikalno selitev proizvodnje iz EU ali hiter prevzem obratov in podjetij EU s strani tujih proizvajalcev, ki jih subvencionira država, hkrati pa nadaljevati razogljčenje. Izravnalne tarife, ki jih je Komisija nedavno sprejela proti kitajskim avtomobilskim podjetjem, ki proizvajajo akumulatorska električna vozila, bodo pomagale izenačiti konkurenčne pogoje v zvezi s tem, hkrati pa bodo omogočile resnično povečanje produktivnosti na Kitajskem. V zvezi s prihodnostjo poročilo priporoča, naj EU pripravi industrijski časovni načrt, v katerem bosta upoštevani horizontalna konvergenca (tj. elektrifikacija, digitalizacija in krožnost) in vertikalna konvergenca (tj. kritične surovine, baterije, promet in infrastruktura za polnjenje) vrednostnih verig v avtomobilskem ekosistemu. EU bi morala v okviru tega akcijskega načrta oceniti podporo pomembnim projektom skupnega evropskega interesa v avtomobilskem sektorju. Obseg, standardizacija in sodelovanje bodo ključnega pomena, da bodo proizvajalci EU postali konkurenčni na področjih, kot so mala in cenovno dostopna evropska električna vozila, programsko opredeljene rešitve za vozila in avtonomno vožnjo ter vrednostna veriga krožnosti. Skladna digitalna politika, ki zajema podatkovni ekosistem, bi morala podpirati ta razvoj. EU bi morala pri pripravi takšnega načrta uporabiti tehnološko nevtralen pristop pri določanju poti do zmanjšanja emisij CO₂ in onesnaževal ter upoštevati tržni in tehnološki razvoj.

Širša strategija EU za čezmejno in modalno povezovanje ter trajnostni promet mora načrtovati konkurenčnost in ne le kohezijo [glej poglavje o prometu]. Promet bi moral temeljiti na novem enotnem pristopu k načrtovanju na ravni EU in nacionalni ravni, osredotočenem na usklajevanje in interoperabilnost ter kohezijo. Ta pristop bi bilo treba dopolniti s tesnejšim usklajevanjem s sosednjimi omrežnimi panogami (energetika in telekomunikacije) ter novimi spodbudami v proračunu EU za države članice, da bi odpravile ovire za povezovanje EU ter zagotovile interoperabilnost in konkurenco v vseh segmentih prometa, kadar ti cilji presegajo uporabo prava EU. EU bi morala tudi še naprej krepiti svoj vodilni položaj na področju inovativnega prometa z začetkom izvajanja projektov industrijskih inovacij za izzive razogljčenja, kot je industrijski demonstrator (kot del novega Skupnega podjetja za konkurenčnost, ki nadomešča sedanja javno-zasebna partnerstva) ali pomemben projekt skupnega evropskega interesa za brezemisijski let prihodnosti.

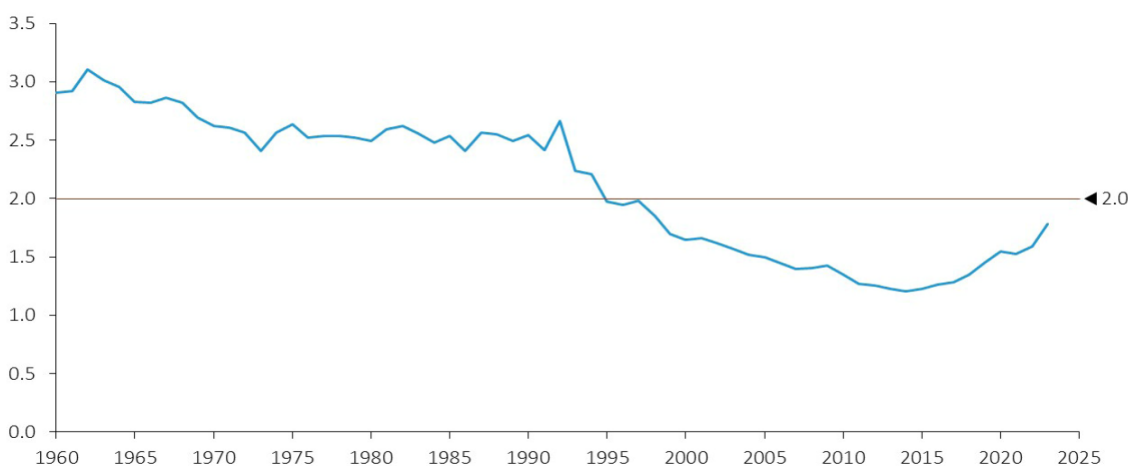
ENDNOTES

-
- i Evropska komisija, [Medium-term projections of potential GDP growth in turbulent times \(Srednjeročne projekcije potencialne rasti BDP v turbulentnih časih\)](#), Evropska gospodarska napoved, pomlad 2023, posebna številka 4.1, 2023.
 - ii EIB, EIB [Investment Survey 2023: Evropska unija Overview](#), 2023.
 - iii Mednarodna agencija za energijo, [načrt za neto ničelne tehnologije](#), posodobitev za leto 2023.
 - iv DiPippo, G., Mazzocco, I., & Kennedy, S., „Rdečečrnilo: [Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective](#) (Ocena porabe kitajske industrijske politike v primerjalni perspektivi), Center za strateške in mednarodne študije, 2022.
 - v ECB, [Odperta strateška avtonomija EU z vidika centralnega bančništva: Challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment](#) (Izzivi na področju denarne politike zaradi spreminjajočega se geopolitičnega okolja), ECB Occasional Paper Series št. 311, 2023.
 - vi ECB, [The evolution of China's growth model: challenges and long-term growth prospects](#), Ekonomski bilten ECB, številka 5/2024, 2024.
 - vii ESMA, [Analiza tveganja TRV – Trgi izvedenih finančnih instrumentov EU za zemeljski plin: Tveganja in trendi](#), 2023.
 - viii EIB in Evropski patentni urad, [Financing and commercialisation of cleantech innovation \(Financiranje in komercializacija inovacij na področju čistih tehnologij\)](#), 2024.
 - ix Ibid
 - x IEA, [Advancing Clean Technology Manufacturing \(Napredovanje proizvodnje čistih tehnologij\)](#), 2024.

4. Povečanje varnosti in zmanjšanje odvisnosti

Čeprav so odvisnosti dvosmerne, je Evropa ranljiva tako za prisilo kot v skrajnih primerih za geoekonomske razdrobljenosti. Evropa je močno odvisna od zunanjih dejavnikov, od kritičnih surovin do naprednih tehnologij. Mnoge od teh odvisnosti bi lahko postale ranljivosti v razmerah, ko se trgovina razdrobi vzdolž geopolitičnih meja. Približno 40 % evropskega uvoza izvira iz majhnega števila dobaviteljev in ga je težko nadomestiti, približno polovica tega uvoza pa izvira iz držav, s katerimi ni strateško usklajena.ⁱ Zato je hipotetična izpostavljenost Evrope kakršnim koli „nenadnim zaustavitvam“ trgovine, ki bi jih povzročili geopolitični izbruhi, visoka. Vendar se ob odsotnosti skrajno nepredvidenega scenarija zdi, da je globoka in hitra ločitev svetovne trgovine srednjeročno malo verjetna. Dokazi o deglobalizaciji so trenutno omejeni, saj podjetja raje diverzificirajo dobavitelje kot pa v velikem obsegu vračajo ali priobalno proizvajajo.ⁱⁱ Niti Kitajska niti EU nimata spodbude za pospešitev tega procesa: kot je bilo prikazano v prejšnjem poglavju, je Kitajska odvisna od EU, da absorbira svoje presežne zmogljivosti na področju čistih tehnologij. Bolj neposredno tveganje za Evropo je, da bi se odvisnosti lahko uporabile za ustvarjanje priložnosti za prisilo, kar bi EU otežilo ohranjanje enotne države in spodkopalo njene skupne politične cilje. Vse večja uporaba odvisnosti kot „geopolitičnega orožja“ pa bo verjetno povečala negotovost in škodljivo vplivala na poslovne naložbe.ⁱⁱⁱ

Poslabšanje geopolitičnih odnosov ustvarja tudi nove potrebe po porabi za obrambne zmogljivosti in zmogljivosti obrambne industrije. Evropa se zdaj sooča s konvencionalnim vojskovanjem na vzhodni meji in hibridnim vojskovanjem povsod po svetu, vključno z napadi na energetske infrastrukture in telekomunikacije, vmešavanjem v demokratične procese in uporabo migracij kot orožja.^{iv} Hkrati se strateška doktrina ZDA odmika od Evrope in proti pacifiškemu robu – na primer v obliki AUKUS – zaradi zaznane grožnje Kitajske. Posledično vse večje povpraševanje po obrambnih zmogljivostih zadovoljuje vedno manjša ponudba – vrzel, ki jo mora zapolniti Evropa sama. Vendar zaradi dolgotrajnega obdobja miru v Evropi in varnostnega dejnika ZDA zdaj le deset držav članic porabi več kot ali enako 2 % BDP v skladu z zavezami Nata, čeprav izdatki za obrambo naraščajo [glej sliko 1]. Obrambna industrija potrebuje ogromne naložbe, da nadoknadi zaostanek. Če bi vse države članice EU, ki so članice Nata in še niso dosegle cilja 2 %, to storile leta 2024, bi se izdatki za obrambo povečali za 60 milijard EUR. Potrebne so tudi dodatne naložbe za obnovo izgubljenih zmogljivosti zaradi desetletij nezadostnega vlaganja in obnovitev izčrpanih zalog, vključno s tistimi, ki so bile darovane v podporo obrambi Ukrajine pred rusko agresijo. Komisija je junija 2024 ocenila, da bodo v naslednjem desetletju potrebne dodatne naložbe v obrambo v višini približno 500 milijard EUR.



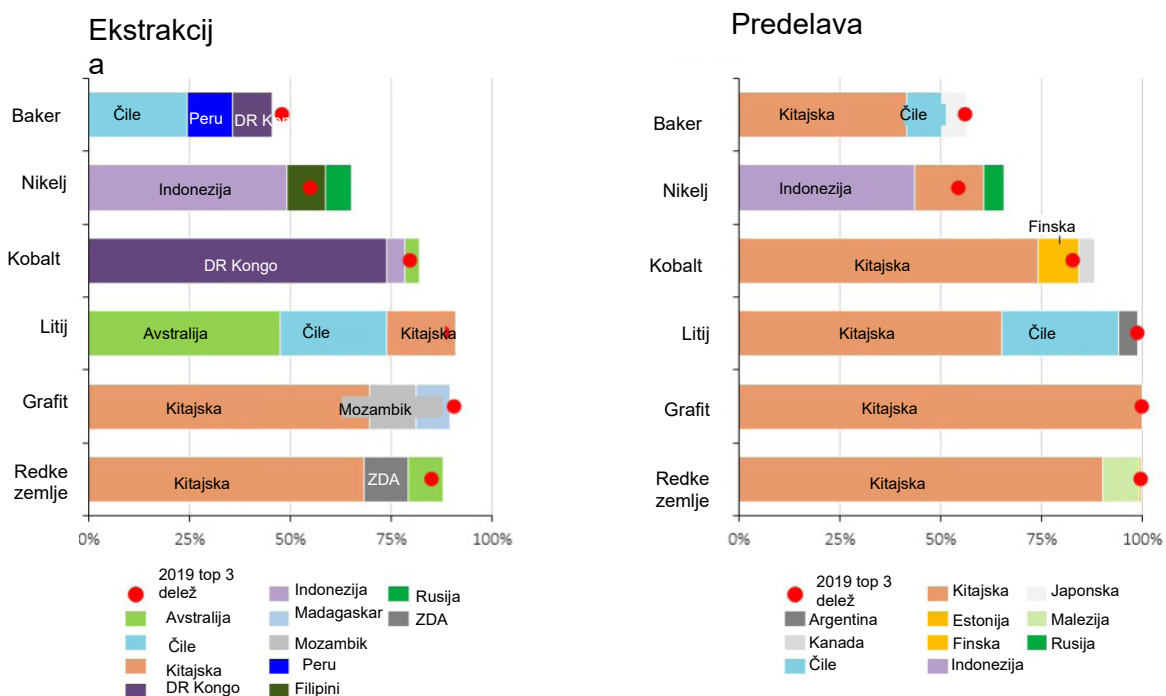
Vir: SIPRI. Dostopno leta 2024.

Slika 1: Odhodki držav članic EU za obrambo v % BDP

Postati bolj neodvisen pomeni „zavarovalne stroške“ za Evropo, vendar je te stroške mogoče ublažiti s sodelovanjem. Zmanjšanje odvisnosti na ključnih področjih, ki jim je izpostavljena Evropa, bo zahtevalo znatne naložbe in povzročilo znatne stroške. Za povečanje varnosti kritičnih surovin so potrebne naložbe v rudarstvo – doma in v državah, bogatih z viri –, predelavo, kopičenje zalog in recikliranje. Za okrepitev oskrbovalne verige za polprevodnike bo potrebnih več sto milijard novih izdatkov. V obeh primerih zaradi teh naložb Evropa ne bo več kupovala od najučinkovitejšega dobavitelja, kar lahko kratkoročno poveča stroškovne pritiske na gospodarstvo. Vendar se „vrednost možnosti“ takih naložb v skrajnih scenarijih eksponentno povečuje, kot je pokazala izključitev ruskega plina. S tem, ko bo EU postala manj ranljiva za zunanje vzvode, bo imela koristi tudi od večje avtonomije odločanja. Da pa bi se izognili morebitnemu kompromisu med neodvisnostjo in stroški, bo evropsko sodelovanje bistvenega pomena. Kritični mehanizmi nadomestil so najpomembnejši primer, v katerem je za države članice stroškovno najučinkovitejše kolektivno zavarovanje, tudi z zaveznicami, ki niso članice EU, namesto samozavarovanja. Krepitev domačih zmogljivosti za napredne tehnologije bo najučinkovitejša, če bodo prednostne naloge in zahteve glede povpraševanja vnaprej usklajene. Enako velja za obrambo in vesolje: vse države članice bodo varnejše, če bo evropska obrambna industrija lahko izpolnila nove zahteve in razvila nove tehnologije ter če bo EU ohranila avtonomen dostop do vesolja.

Zmanjševanje zunanjih ranljivosti

Kot je navedeno v prejšnjem poglavju, je dostop do kritičnih surovin ključnega pomena za čisto tehnologijo in avtomobilsko industrijo, vendar je oskrba zelo koncentrirana [glej poglavje o kritičnih surovinah]. Svetovni trg kritičnih mineralov za energetske prehode se je v zadnjih petih letih podvojil in leta 2022 dosegel 300 milijard EUR.^v Pospeševanje uvajanja tehnologij čiste energije spodbuja rast povpraševanja brez primere. Med letoma 2017 in 2022 se je svetovno povpraševanje po litiju potrojilo, povpraševanje po kobaltu pa se je povečalo za 70 % in 40 % za nikelj. Po napovedih Mednarodne agencije za energijo naj bi se povpraševanje po mineralih za tehnologije čiste energije do leta 2040 povečalo za štiri do šestkrat. Vendar je ponudba kritičnih surovin močno skoncentrirana v peščici ponudnikov, zlasti za predelavo in rafiniranje, kar ustvarja dve glavni tveganji za Evropo. Prva je nestanovitnost cen, ki ovira naložbene odločitve. Na primer, čeprav gre za skrajni primer, se je cena litija v dveh letih povišala za dvanajstkrat, nato pa se je ponovno znižala za več kot 80 %, kar je preprečilo odprtje konkurenčnih rudnikov v EU. Čeprav imajo zaloge nafte in skladiščenje plina pomembno vlogo pri blaženju pretresov na energetskem trgu, v primeru velikih nihanj na trgu ni ekvivalenta za kritične minerale. Drugo tveganje je, da se lahko kritične surovine uporabijo kot geopolitično orožje, saj je velik del pridobivanja in predelave skoncentriran v državah, s katerimi EU ni strateško usklajena. Kitajska je na primer največji predelovalec niklja, bakra, litija in kobalta, ki predstavlja 35–70 % dejavnosti predelave, in je pokazala pripravljenost za uporabo svoje tržne moči [glej sliko 2]. Izvozne omejitve iz države so se med letoma 2009 in 2020 povečale za devetkrat. Na področju diverzifikacije je bil doslej dosežen le majhen napredek. V primerjavi s tremi leti je delež treh največjih proizvajalcev ključnih kritičnih surovin ostal nespremenjen ali pa se je še povečal.

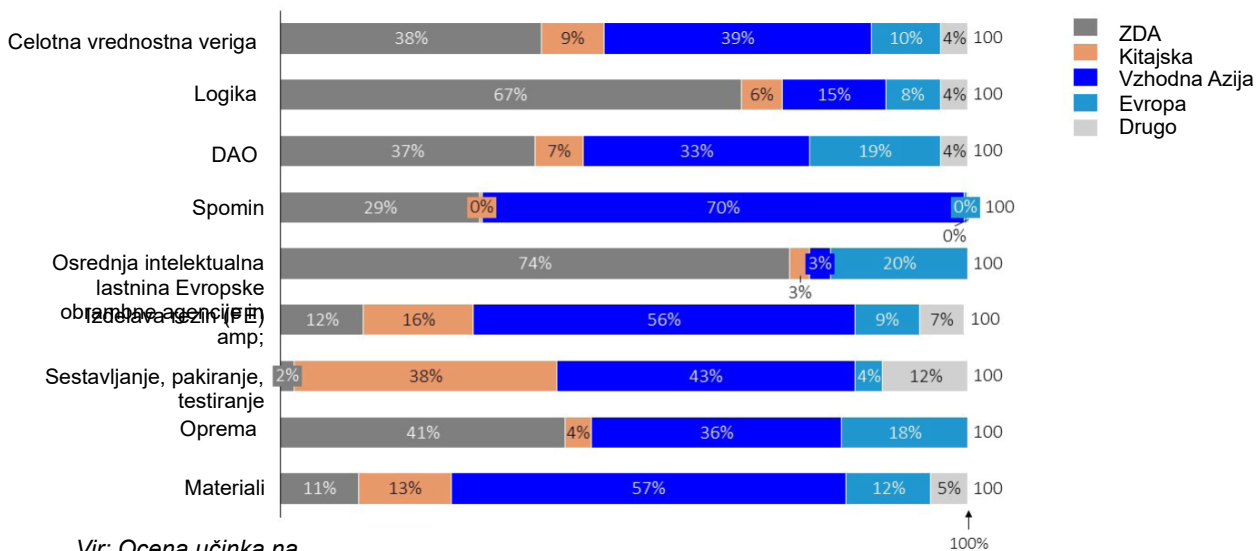


Slika 2: Koncentracija pridobivanja in predelave kritičnih virov
Delež treh največjih držav proizvajalk v skupni proizvodnji izbranih virov in mineralov, 2022

Zaradi teh omejitev se kritični surovinski viri soočajo s svetovno tekmo za varnost dobavnih verig, Evropa pa trenutno zaostaja. Druga večja gospodarstva si prizadevajo za zagotovitev neodvisnih dobavnih verig in zmanjšanje njihove ranljivosti. Poleg prevladujočega položaja pri predelavi in rafiniranju Kitajska aktivno vlaga v rudarska sredstva v Afriki in Latinski Ameriki ter v čezmorsko rafiniranje prek pobude En pas, ena pot. Njene čezmorske naložbe v kovine in rudarstvo v okviru pobude En pas, ena pot so samo v prvi polovici leta 2023 dosegle rekordnih 10 milijard USD, kitajska podjetja pa nameravajo podvojiti lastništvo nad čezmorskimi rudniki, ki vsebujejo kritične minerale. ZDA so uporabile zakon IRA, dvostrankarski zakon o infrastrukturi in sredstva za obrambo, da bi v velikem obsegu razvile domače zmogljivosti za predelavo, rafiniranje in recikliranje ter uporabile svojo geopolitično moč za zaščito svetovne dobavne verige. Japonska je močno odvisna od drugih

regij za kritične surovine in od leta 2000 razvija strateški pristop za povečanje dostopa do čezmorskih rudarskih projektov. Japonska organizacija za kovine in energetska varnost vlaga lastniški kapital v rudarstvo in rafiniranje po vsem svetu, upravlja strateško kopičenje zalog in ima od uvedbe nedavnega zakona o gospodarski varnosti pooblastila za razvoj obratov za predelavo in rafiniranje na Japonskem. Nasprotno pa ima Evropa primerljivo raven odvisnosti, saj je pri večini uvoza kritičnih mineralov močno odvisna od ene ali dveh držav. Vendar ne sledi podobno usklajenemu pristopu. EU nima celovite strategije, ki bi zajemala vse faze dobavne verige (od raziskovanja do recikliranja), za razliko od njenih konkurentov pa sta rudarjenje in trgovanje z blagom v veliki meri prepuščena zasebnim akterjem in trgu.

Strateške odvisnosti zajemajo tudi tehnologije, kritične za digitalizacijo evropskega gospodarstva [glej poglavje o digitalizaciji in naprednih tehnologijah]. EU je pri več kot 80 % digitalnih proizvodov, storitev, infrastrukture in intelektualne lastnine odvisna^{vi} od tujih držav. Odvisnost je še posebej pereča pri polprevodnikih zaradi strukture industrije, v kateri prevladuje majhno število velikih akterjev. ZDA so se specializirale za oblikovanje čipov, Koreja, Tajvan in Kitajska za proizvodnjo čipov, Japonska in nekatere države članice EU pa za ključne materiale in opremo – optiko, kemijo in stroje [glej sliko 3]. Evropa ima v številnih delih dobavne verige malo domačih zmogljivosti. EU na primer trenutno nima livarne, ki bi proizvajala procesna vozlišča z manj kot 22 nm, in je odvisna od Azije za 75 % do 90 % zmogljivosti za proizvodnjo rezin (tako kot ZDA). Evropa je postala odvisna od držav, ki niso članice EU, tudi glede zasnove, pakiranja in sestavljanja čipov. Odvisnosti so akutne tudi za druge napredne tehnologije. Industrija umetne inteligence v EU je odvisna od strojne opreme, ki jo večinoma proizvajajo eno podjetje s sedežem v ZDA za najnaprednejše procesorje. Podobno je Evropa močno odvisna od storitev v oblaku, ki jih razvijajo in upravljajo ameriška podjetja. Kar zadeva platforme kvantnega računalništva, ima EU šest kritičnih odvisnosti od 17 ključnih tehnologij, sestavnih delov in materialov. Kitajska in ZDA imata vodilno tehnološko vlogo pri večini teh kritičnih elementov. V telekomunikacijskem sektorju je Evropa manj odvisna od tuje tehnologije: vodilni ponudniki iz EU so dobro umeščeni v svetovno ponudbo telekomunikacijske opreme. Vendar bo pomembno, da se odvisnost ne poveča, zlasti pri dobaviteljih z visokim tveganjem, ki bi lahko ogrozili varnost omrežij EU in podatkov državljanov. Trenutno 14 držav članic nima omejitev za dobavitelje z visokim tveganjem.



Vir: Ocena učinka na trajnostni razvoj, 2021.

Slika 3: Delež v vrednostni verigi polprevodnikov po državah, % skupne svetovne vrednosti, 2019

Da bi EU zmanjšala svojo ranljivost, mora razviti pravo „zunanjo gospodarsko politiko“, ki bo temeljila na zagotavljanju kritičnih virov [glej poglavje o kritičnih surovinah]. Kratkoročno mora EU hitro in v celoti izvesti akt o kritičnih surovinah. Poročilo priporoča dopolnitev tega akta s celovito strategijo, ki zajema vse faze kritične oskrbovalne verige z minerali, od pridobivanja do predelave in recikliranja. Za okrepitev položaja Evrope v fazi javnega naročanja se predlaga vzpostavitev namenske platforme EU za kritične surovine. Platforma bi izkoristila tržno moč Evrope z združevanjem povpraševanja po skupni nabavi kritičnih materialov (po modelu, ki se uporablja v Južni Koreji in na Japonskem) in usklajevanjem pogajanj o skupnih nabavah z državami proizvajalkami. Pripomogel bi tudi k znižanju „stroškov zavarovanja“ za države članice z upravljanjem prihodnjih strateških zalog na ravni EU, kar bi presevalo mehko zahtevo po nacionalnih zalogah, vključeno v uredbo o kritičnih surovinah. Hkrati se priporoča, da EU še naprej razvija „diplomacijo virov“ za kritične surovine. Predlogi

vključujejo nadgradnjo strategije Global Gateway, ki spodbuja naložbe v tretjih državah, da bi se osredotočili na strateške potrebe EU in razvili skupne strategije z drugimi kupci iz strateško usklajenih držav, na primer prek kluba G7+ za kritične surovine (vključno z Japonsko, Južno Korejo in Avstralijo). EU bi morala tudi skrbno preučiti potencial okoljsko trajnostnega globokomorskega rudarjenja: ocene kažejo, da ima morsko dno velike večkratnike znanih kopenskih rezerv, na primer za baker, titan, mangan, kobalt, nikelj in redke zemeljske elemente.^{vii}

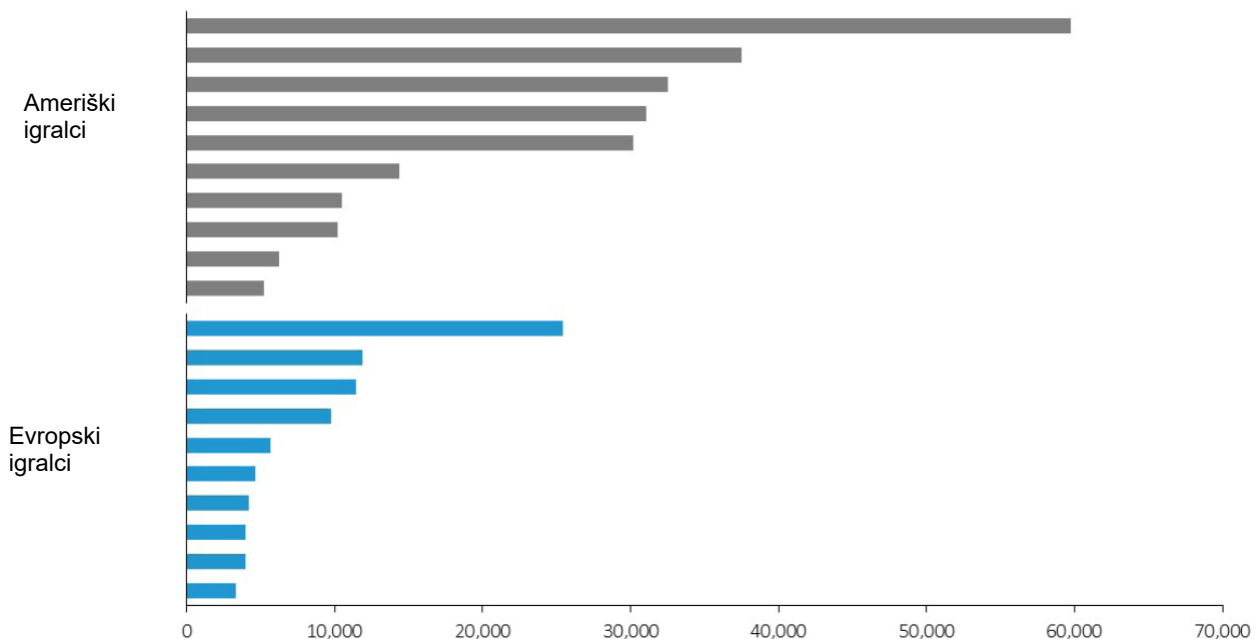
EU mora izkoristiti tudi potencial domačih virov z rudarjenjem, recikliranjem in inovacijami na področju alternativnih materialov. V nasprotju s fosilnimi gorivi ima EU nahajališča nekaterih kritičnih surovin, kot je litij na Portugalskem. Pospešitev odprtja domačih rudnikov bi lahko EU omogočila, da zadosti celotnemu povpraševanju po nekaterih kritičnih mineralih. Uredba o kritičnih surovinah že poziva države članice, naj uvedejo krajše časovne okvire za izdajo dovoljenj za „strateške projekte“: 27 mesecev za dovoljenja za pridobivanje in 15 mesecev za predelavo v primerjavi s postopki, ki danes trajajo tri- do petkrat dlje. Vendar poročilo priporoča dodatne ukrepe za pospešitev izdajanja dovoljenj, na primer povečanje upravne zmogljivosti z določitvijo vnaprej določenih kadrovskega virov, ki se dodelijo strateškim projektom. Hkrati materiali, ki jih najdemo v upokojenih električnih vozilih, mlinih na veter in drugem blagu, predstavljajo dodatno dobavo, ki bi jo bilo mogoče izkoristiti z recikliranjem. EU bi lahko leta 2050 z lokalnim recikliranjem izpolnila več kot polovico do tri četrtine^{viii} svojih potreb po kovinah za čiste tehnologije. Zato se priporoča vzpostavitev pravega enotnega trga za odpadke in krožnost. Za doseg tega cilja bo treba okrepiti sekundarni trg za odpadke iz kritičnih surovin, učinkovito izvrševati obstoječo zakonodajo o zbiranju in pošiljanju odpadkov, da se omogoči povečanje obsega, ter uskladiti nadzor EU nad izvozom odpadkov. Nazadnje, spodbujanje raziskav in inovacij za alternativne materiale ali postopke bo ključnega pomena za nadomestitev kritičnih surovin. Ameriška tehnološka podjetja so na primer nedavno združila zvezne raziskovalne laboratorije za uporabo umetne inteligence za razvoj novega materiala, ki bi lahko zmanjšal vsebnost litija v baterijah za 70 %.^{ix}

V zvezi s strateškimi industrijami bi si morala EU prizadevati za usklajeno strategijo EU za krepitev domačih proizvodnih zmogljivosti in zaščito ključnih omrežnih infrastruktur [glej poglavje o digitalnih in naprednih tehnologijah]. Čeprav je lastništvo EU nad velikimi livarnami na tej stopnji morda nerealno zaradi zahtevanih ravni naložb, bi morala Evropa čim bolj povečati skupna prizadevanja za okrepitev inovacij na področju polprevodnikov in svoje prisotnosti v najnaprednejših segmentih čipov. Poročilo priporoča uvedbo skupne strategije, ki temelji na štirih elementih. Prvič, financiranje inovacij in vzpostavitev testnih laboratorijev v bližini obstoječih centrov odličnosti. Drugič, zagotavljanje nepovratnih sredstev ali davčnih spodbud za raziskave in razvoj za podjetja, ki se ukvarjajo z zasnovo čipov in livarnami v izbranih strateških segmentih. Tretjič, podpiranje inovacijskega potenciala glavnih čipov. Četrto, usklajevanje prizadevanj EU na področju zaledne 3D napredne embalaže, naprednih materialov in zaključnih postopkov. Od predloga evropskega akta o čipih so bile v EU napovedane skupne naložbe v industrijsko uvajanje v višini približno 100 milijard EUR, ki jih večinoma podpirajo države članice pod nadzorom državne pomoči. Vendar obstaja tveganje, da razdrobljen pristop vodi v slabo usklajevanje prednostnih nalog in zahtev glede povpraševanja, pomanjkanje obsega za domače proizvajalce in posledično manjšo sposobnost vlaganja v bolj inovativne segmente polprevodnikov. Zato se predlaga, da se ustvarijo centralizirana proračunska sredstva EU, namenjena polprevodnikom, podprta z novim pomembnim projektom skupnega evropskega interesa po hitrem postopku. Uporaba tega orodja bi pomenila sofinanciranje iz proračuna EU in krajše čase odobritve za projekte na področju polprevodnikov. Za telekomunikacije se priporoča, da se okrepijo varnostni vidiki pri pridobivanju tehnologije z dajanjem prednosti uporabi zaupanja vrednih prodajalcev EU za dodeljevanje spektra v vseh prihodnjih razpisih in s spodbujanjem ponudnikov telekomunikacijske opreme s sedežem v EU kot strateških v trgovinskih pogajanjih.

Krepitev industrijskih zmogljivosti za obrambo in veselje

Evropska obrambna industrija ne trpi le zaradi nižjih izdatkov za obrambo, temveč tudi zaradi premajhne osredotočenosti na tehnološki razvoj [glej poglavje o obrambi]. Evropski obrambni sektor je zelo konkurenčen na svetovni ravni, saj je v letu 2022 zabeležil letni promet v višini 135 milijard EUR in velik obseg izvoza. Nekateri proizvodi in tehnologije EU, kot so glavni bojni tanki, konvencionalne podmornice, ladjedelniška tehnologija in transportna letala, so po kakovosti boljši ali vsaj enakovredni tistim, ki jih proizvajajo ZDA. Vendar se obrambna industrija EU sooča z vrzeljo v zmogljivostih na dveh področjih. Prvič, splošno povpraševanje je manjše: skupni izdatki za obrambo v EU so približno za tretjino višji kot v ZDA. Drugič, poraba EU je manj osredotočena na inovacije. Obramba je visokotehnološka industrija, za katero so značilne prelomne inovacije, kar pomeni, da so za ohranjanje strateške paritete potrebne obsežne naložbe v raziskave in razvoj. ZDA od leta 2014 dajejo prednost porabi za raziskave in razvoj pred vsemi drugimi kategorijami porabe za vojaške namene. V letu 2023 je namenila 130 milijard EUR (140 milijard USD) za raziskave, razvoj, testiranje in ocenjevanje, kar predstavlja približno 16 % skupnih izdatkov za obrambo. Ta kategorija je zabeležila tudi največje relativno povečanje proračuna za obrambo v odstotkih. V Evropi so skupna sredstva za raziskave in razvoj na področju obrambe leta 2022 znašala 10,7 milijarde EUR, kar je le 4,5 % skupne porabe. Zapleteni obrambni sistemi naslednje generacije na vseh strateških področjih bodo zahtevali obsežne naložbe v raziskave in razvoj, ki presegajo zmogljivosti posameznih držav članic EU.

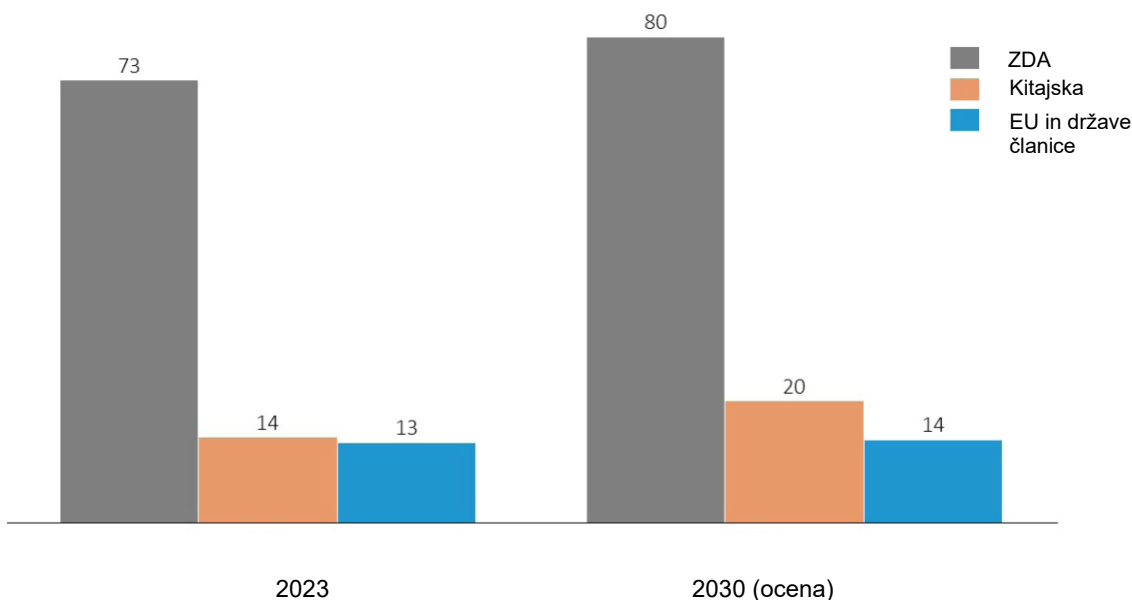
Tudi evropska obrambna industrija je razdrobljena, kar omejuje njen obseg in ovira operativno učinkovitost na tem področju. Na področju obrambne industrije EU prevladujejo nacionalni akterji, ki delujejo na razmeroma majhnih domačih trgih [glej sliko 4]. Razdrobljenost povzroča dva velika izziva. Prvič, to pomeni, da industrija ni dovolj obsežna, kar je bistveno v kapitalno intenzivnem sektorju z dolgimi naložbenimi cikli. Če bi države članice EU znatno povečale obrambne izdatke, bi lahko prišlo do krize v oskrbi, saj bi si države članice medsebojno konkurirale na omejenem evropskem trgu obrambne opreme. Drugič, razdrobljenost povzroča resne težave, povezane s pomanjkanjem standardizacije in interoperabilnosti opreme, ki so se pojavile med podporo EU Ukrajini. Države članice EU so samo za 155-milimetrsko topništvo Ukrajini zagotovile deset različnih vrst havbic iz svojih zalog, nekatere pa so bile celo dobavljene v različnih različicah, kar je ukrajinskim oboroženim silam povzročilo resne logistične težave. Kar zadeva druge proizvode, na primer države članice EU uporabljajo dvanajst vrst bojnih tankov, medtem ko ZDA proizvajajo samo enega.^x



Vir: Izdelava obrambnih novic Top 100. Med evropskimi akterji so evropska podjetja, ki niso iz EU

Slika 4: Primerjava glavnih evropskih in ameriških akterjev Prihodki od obrambe, v milijonih EUR, 2023

EU je kljub precej nižjim ravnem financiranja razvila vrhunski vesoljski sektor, vendar je zdaj začela izgubljati svoj pomen [glej poglavje o vesolju]. EU financira, ima v lasti in upravlja kritično vesoljsko infrastrukturo. Razvila je strateška sredstva in zmogljivosti svetovnega razreda s tehničnimi kompetencami, enakovrednimi drugim vesoljskim silam na večini področij. Galileo na primer na področju satelitske navigacije zagotavlja najbolj točne in varne informacije o položaju in času, tudi za vojaške namene. Program Copernicus na področju opazovanja Zemlje zagotavlja najcelovitejše podatke na svetu, tudi za spremljanje okolja in podnebnih sprememb, obvladovanje nesreč in varnost. Vendar je EU izgubila vodilni položaj na trgu komercialnih nosilnih raket (Ariane 4–5) in geostacionarnih satelitov. Pri izstrelitvi satelitov za svoj strateški program Galileo se je morala začasno zanašati na rakete Space X. EU zaostaja tudi za ZDA na področju raketnega pogona, megakonstelacij za telekomunikacijske in satelitske sprejemnike ter aplikacije, kar je veliko večji trg kot drugi vesoljski segmenti. Tako kot obrambna industrija tudi vesoljski sektor trpi zaradi velike naložbene vrzeli v primerjavi z glavnimi konkurenti. V zadnjih štiridesetih letih so se naložbe gibale med 15 % in 20 % ravni v ZDA. Leta 2023 so javni izdatki za vesolje v Evropi znašali 15 milijard USD v primerjavi s 73 milijardami USD v ZDA. Pričakuje se, da bo Kitajska v naslednjih nekaj letih prehitela Evropo in do leta 2030 dosegla odhodke v višini 20 milijard USD [glej sliko 5].



Vir: Euroconsult, 2023.

Slika 5: Vladni odhodki za vesoljske programe v milijardah USD

Za obrambno in vesoljsko industrijo nezadostno združevanje in usklajevanje javne porabe v Evropi povečujeta industrijsko razdrobljenost. Evropska skupna javna naročila so leta 2022 predstavljala le 18 % odhodkov za javna naročila obrambne opreme, kar je precej pod referenčnim merilom 35 %, dogovorjenim v okvirih Evropske obrambne agencije. To pomanjkanje usklajevanja ustvarja začaran krog za obrambno industrijo EU. Brez združevanja povpraševanja med državami članicami industrija težje predvidi dolgoročne potrebe in poveča ponudbo, s čimer se zmanjša njena splošna zmogljivost za zadovoljitev povpraševanja, industriji pa odvzamejo naročila in priložnosti. Zato se javna naročila za obrambo preusmerjajo iz EU. Med junijem 2022 in junijem 2023 je bilo 78 % izdatkov za javna naročila namenjenih dobaviteljem zunaj EU, od tega 63 % v ZDA. Hkrati so rezultati pozitivni, kadar se države članice EU organizirajo in sodelujejo. Tak primer je A330 Multi-Role Tanker Transport, ki je bil razvit v okviru skupnega projekta, ki sodelujočim državam omogoča združevanje virov ter delitev stroškov delovanja in vzdrževanja. Evropski vesoljski sektor prav tako ovira nezadostno združevanje povpraševanja in usklajevanje naložb med državami članicami. Poleg tega Evropska vesoljska agencija (ESA) deluje na podlagi načela „geografskega donosa“, kar pomeni, da v vsako od svojih držav članic prek industrijskih pogodb za vesoljske programe vlaga znesek, ki je podoben finančnemu prispevku države agenciji. To načelo vodi do neizogibne razdrobljenosti dobavnih verig, nepotrebne podvajanja zmogljivosti na razmeroma majhnih trgih ter neskladja med najbolj konkurenčnimi industrijskimi akterji in dejansko dodelitvijo virov.

Ker ni skupne evropske porabe, se morajo ukrepi politike za obrambni sektor osredotočiti na združevanje povpraševanja in vključevanje industrijskih obrambnih sredstev [glej poglavje o obrambi]. Kratkoročno je potrebno hitro izvajanje evropske strategije za obrambno industrijo in z njo povezanega

evropskega programa za obrambno industrijo. Zlasti je bistveno znatno povečati združevanje povpraševanja med skupinami držav članic, vsaj med tistimi, ki se za to odločijo, in povečati delež skupnih javnih naročil za obrambo. V poročilu so priporočeni nadaljnji ukrepi za razvoj srednjeročne politike EU na področju obrambne industrije, ki lahko podpre strukturno čezmejno povezovanje obrambnih sredstev ter selektivno povezovanje in konsolidacijo industrijskih zmogljivosti EU z izrecnim ciljem povečanja obsega, standardizacije in interoperabilnosti. Politika konkurence EU bi morala omogočiti takšno konsolidacijo, kadar bi povečan obseg zagotovil učinkovitost ali omogočil izvedbo naložb, konkurenčnih na svetovni ravni. Poleg tega bi bilo treba z naraščanjem obrambnih izdatkov EU utrditev obrambne industrije, povezovanje in tehnološke inovacije podpreti z okrepljenimi evropskimi načeli prednostne obravnave pri javnih naročilih, s čimer bi zagotovili, da bi bil minimalni delež tega naraščajočega povpraševanja osredotočen na evropska podjetja, namesto da se pretaka v tujino.

Skupaj z nujno potrebo po povečanju skupnih naložb v obrambo obstajajo tehtni razlogi za okrepitev sodelovanja in združevanje virov za raziskave in razvoj na področju obrambe na ravni EU. Obrambni sektor se sooča z velikimi potrebami po naložbah [glej poglavje o naložbah]. Medtem ko bodo obrambni sektor na splošno imeli koristi od ukrepov za poglobitev kapitalskih trgov EU, bodo inovativna obrambna MSP potrebovala dodatno podporo. Ustrezni ukrepi bi lahko vključevali spremembo posojilnih politik skupine EIB o izključitvi naložb v obrambo in pojasnitev okoljskih, socialnih in upravljaljskih okvirov EU za financiranje obrambnih proizvodov. Vendar so raziskave in razvoj na področju obrambe posebna kategorija porabe, ki zahteva edinstven pristop. EU trenutno vlaga približno 1 milijardo EUR v raziskave in razvoj na področju obrambe na leto, večina naložb pa poteka na ravni držav članic. Vendar je za več novih ali tehnično zapletenih segmentov, kot so brezpilotni zrakoplovi, hiperzvočni izstrelki, orožje z usmerjeno energijo, obrambna umetna inteligenca ter bojevanje na morskem dnu in v vesolju, potrebno vseevropsko usklajevanje. Nobena država članica ne more učinkovito financirati, razvijati, proizvajati in vzdrževati vseh potrebnih zmogljivosti in infrastrukture, ki so potrebne za ohranjanje vodilnega položaja na področju teh tehnologij. Hkrati so učinki prelivanja z obrambnih raziskav in razvoja na druge gospodarske sektorje ter zasebno financiranih raziskav in razvoja veliki.^{xi} Poročilo zato priporoča, da se evropska sredstva za raziskave in razvoj povečajo in osredotočijo na skupne pobude. Ta pristop bi lahko razvili z novimi programi z dvojno rabo in predlaganimi evropskimi obrambnimi projekti skupnega interesa, da bi organizirali potrebno industrijsko sodelovanje.

Posodobljena pravila o upravljanju in naložbah ter boljše usklajevanje javne porabe na pravem enotnem trgu za vesolje bi koristili evropskemu vesoljskemu sektorju. V poročilu se priporoča postopna odprava načela geografskega donosa Nadzornega organa Efte. Pravila ESA o javnem naročanju bi morala odražati rezultat industrijske konkurence in izbiro najboljših ponudnikov, sredstva pa bi morala biti osredotočena na projekte, ki kažejo potencial za znaten znanstveni ali tehnološki napredek, ne glede na lokacijo sodelujočih subjektov. Ta proces bi morala spremljati vzpostavitev delujočega enotnega trga za vesolje s skupnimi standardi in harmonizacijo zahtev za izdajo dovoljenj (v skladu z načrtovano vesoljsko zakonodajo EU). Predlaga se tudi ustanovitev večnamenskega vesoljskega industrijskega sklada, ki bi Evropski komisiji omogočil, da deluje kot „sidrna stranka“ za skupni nakup vesoljskih storitev in proizvodov ter financiranje kritičnih tehnologij, kar bi industrijski bazi EU pomagalo povečati njene zmogljivosti. Podobno bi bilo treba skupne strateške prednostne naloge za vesoljske raziskave in inovacije podpreti z večjim usklajevanjem, financiranjem in združevanjem virov za razvoj novih velikih skupnih programov EU. Kar zadeva obrambni sektor, bi bilo treba z boljšim dostopom do financiranja in uvedbo ciljno usmerjenih evropskih pravil o preferencialih omogočiti rast inovativnih vesoljskih MSP, zagonskih podjetij in podjetij v razširitveni fazi v EU.

ENDNOTES

- i Baba, C., Lan, T., Mineshima, A., Misch, F., Pinat, M., Shahmoradi, A., Yao, J., & van Elkan, R., [Geeconomic Fragmentation: What's at Stake for the EU](#), delovni dokument MDS št. 2023/245, 2023.
- ii ECB, op cit., 2023.
- iii Caldara, D., & Iacoviello, M., „Measuring Geopolitical Risk“ ([Merjenje geopolitičnega tveganja](#)), *American Economic Review*, 112(4), 2022, str. 1194–1227.
- iv Evropska komisija, [A new method to help policymakers defend democracy against hybrid threats \(Nova metoda za pomoč oblikovalcem politik pri obrambi demokracije pred hibridnimi grožnjami\)](#), 2023.
- v IEA, [Critical Minerals Market Review 2023 \(Pregled trga kritičnih mineralov za leto 2023\)](#), str. 5.
- vi Evropska komisija, [Report on the state of the Digital Decade 2023 \(Poročilo o stanju digitalnega desetletja 2023\)](#), 27. september 2023.
- vii Hein, J. R., Mizell, K., Koschinsky, A., & Conrad, T. A., [Deep-ocean mineral deposits as a source of critical metals for high- and green-technology applications \(Globokoceanska mineralna nahajališča kot vir kritičnih kovin za visokotehnološke in zelene aplikacije\): Primerjava s kopenskimi viri](#), *Ore Geology Reviews*, zvezek 51, 2013, strani 1–14,
- viii Eurométaux, Grégoir, L., van Acker, K., op. cit., 2022.
- ix Microsoft, [Unlocking a new era for scientific discovery with AI \(Odpiranje nove dobe za znanstvena odkritja z umetno inteligenco\): How Microsoft's AI screened over 32 million candidates to find a better battery](#) (Microsoftova umetna inteligenca je pregledala več kot 32 milijonov kandidatov, da bi našla boljšo baterijo), 2024.
- x Evropska obrambna agencija.
- xi Moretti idr., *The Intellectual Spoils of War? (Intelektualni razvadi vojne?)* Defense R&D, Productivity and International Spillovers, delovni dokument NBER št. 26483, 2021.

5. Financiranje naložb

Potrebe po financiranju, ki jih EU potrebuje za doseganje svojih ciljev, so ogromne, vendar so produktivne naložbe šibke kljub obsežnim zasebnim prihrankom [glej poglavje o naložbah]. Za doseg ciljev iz tega poročila so na podlagi najnovejših ocen Komisije potrebne minimalne letne dodatne naložbe v višini 750 do 800 milijard EUR, kar ustreza 4,4–4,7 % BDP EU v letu 2023. Za primerjavo, naložbe v okviru Marshallovega načrta med letoma 1948 in 1951 so ustrezale 1–2 % BDP EU. Da bi dosegli to povečanje, bi se moral delež naložb EU s sedanjih približno 22 % BDP povečati na približno 27 %, s čimer bi se obrnil trend upadanja, ki traja že več desetletij, v večini velikih gospodarstev EU. Vendar produktivne naložbe v EU niso kos temu izzivu. Od velike finančne krize se je med zasebnimi produktivnimi naložbami¹⁸ v EU in ZDA odprla velika in vztrajna vrzel. Hkrati se vrzel v zasebnih naložbah v obeh gospodarstvih ni izravnala z višjimi državnimi naložbami, ki so se prav tako zmanjšale po gvajanski komisiji za gozdarstvo in so v EU v primerjavi z ZDA kot deležem BDP vztrajno nižje. Gospodinjstva v EU zagotavljajo znatne prihranke za financiranje večjih naložb, vendar se ti prihranki trenutno ne usmerjajo učinkovito v produktivne naložbe. Leta 2022 so prihranki gospodinjstev v EU znašali 1 390 milijard EUR v primerjavi z 840 milijardami EUR v ZDA. Vendar imajo gospodinjstva v EU kljub višjim prihrankom precej nižje premoženje kot gospodinjstva v ZDA, predvsem zaradi nižjih donosov, ki jih prejmejo od finančnih trgov na svoja imetja sredstev.

EU lahko te potrebe po naložbah izpolni brez preobremenitve virov evropskega gospodarstva, zasebni sektor pa bo za financiranje načrta potreboval javno podporo. Evropska komisija in oddelek MDS za raziskave sta s svojimi večdržavnimi modeli simulirala scenarije trajnega spodbujanja naložb EU v višini približno 5 % BDP. Rezultati kažejo, da bi tako obsežne naložbe v 15 letih povečale proizvodnjo za približno 6 %. Ker se ponudba prilagaja bolj postopno kot povpraševanje, saj je za kopičenje dodatnega kapitala potreben čas, prehodna faza pomeni določene inflacijske pritiske, ki pa sčasoma pojenjajo. Sprostitev naložbe bo izziv. V preteklosti je bilo v Evropi približno štiri petine produktivnih naložb premalo v zasebnem sektorju, preostalo petino pa v javnem sektorju. Za zagotovitev zasebnih naložb v višini približno 4 % BDP samo s tržnim financiranjem bi bilo treba zmanjšati zasebne stroške kapitala – po modelu Evropske komisije za približno 250 bazičnih točk. Čeprav se pričakuje, da bo izboljšana učinkovitost kapitalskih trgov (npr. z dokončanjem unije kapitalskih trgov) zmanjšala stroške zasebnega financiranja, bo zmanjšanje verjetno precej manjše. Davčne spodbude za sprostitve zasebnih naložb se zato poleg neposrednih državnih naložb zdijo potrebne za financiranje naložbenega načrta.

Zahtevana spodbuda za zasebne naložbe bo nekoliko vplivala na javne finance, vendar lahko povečanje produktivnosti zmanjša fiskalne stroške. Če se javna poraba, povezana z naložbami, ne izravna s proračunskimi prihranki drugje, se lahko primarni fiskalni saldo začasno poslabša, preden naložbeni načrt v celoti pozitivno vpliva na proizvodnjo. Če pa se strategija in reforme, opisane v tem poročilu, izvajajo vzporedno, bi morale spodbujanje naložb spremljati znatno povečanje skupne factorske produktivnosti EU. Znatno povečanje skupne factorske produktivnosti bo izboljšalo proračunski presežek države in znatno zmanjšalo prehodne stroške izvajanja načrta, če dodatni prihodki ne bodo v celoti porabljeni za druge namene. Na primer, 2-odstotno povečanje ravni skupne factorske produktivnosti v desetih letih bi lahko že zadostovalo za kritje do ene tretjine javnofinančnih odhodkov (subvencije za naložbe in državne naložbe), potrebnih za izvajanje načrta. 2-odstotno povečanje skupne factorske produktivnosti se lahko šteje za skromno glede na sedanjo 20-odstotno vrzel med ravnmi skupne factorske produktivnosti v EU in ZDA.

ROOT CAUSES OF LOW INVESTMENT FINANCING IN EUROPE

Ključni razlog za manj učinkovito finančno posredništvo v Evropi je, da kapitalski trgi ostajajo razdrobljeni in da so tokovi prihrankov na kapitalske trge manjši. Čeprav je Komisija uvedla več ukrepov za vzpostavitev unije kapitalskih trgov, ostajajo tri glavne pomanjkljivosti. Prvič, EU nima enotnega regulatorja trga vrednostnih papirjev in enotnega pravilnika za vse vidike trgovanja ter še vedno obstajajo velike razlike v nadzornih praksah in razlagah predpisov. Drugič, potrgovalno okolje za kliring in poravnavo v Evropi je veliko manj enotno kot v ZDA. Tretjič, kljub nedavnemu napredku na področju davčnega odtegljaja so davčne ureditve in ureditve v zvezi z insolventnostjo v državah članicah še vedno precej neuskklajene. Kapitalski trgi EU imajo v primerjavi z drugimi večjimi gospodarstvi tudi premajhno ponudbo dolgoročnega kapitala, predvsem zaradi nerazvitosti pokojninskih skladov. Leta 2022 je raven pokojninskih sredstev v EU znašala le 32 % BDP, medtem ko so skupna sredstva v ZDA znašala 142 % BDP, v Združenem kraljestvu pa 100 %. Ta razlika odraža dejstvo,

¹⁸ Produktivne naložbe so opredeljene kot bruto investicije v osnovna sredstva minus stanovanjske naložbe.

da ima večina evropskih gospodinjstev pokojninsko premoženje v obliki terjatev do dokladnih javnih sistemov socialne varnosti. Pokojninska sredstva EU so močno skoncentrirana v peščici držav članic z bolj razvitimi zasebnimi pokojninskimi sistemi. Skupni delež Nizozemske, Danske in Švedske v pokojninskih sredstvih EU znaša 62 % skupnega zneska EU.

Zrcalna slika je, da se EU preveč zanaša na bančno financiranje, ki je manj primerno za financiranje inovativnih projektov in se sooča z več omejitvami. Čeprav sta gvajanska komisija za gozdarstvo in posledično razdolževanje bank povečala vlogo kapitalskih trgov in nebančnega financiranja v Evropi, so bančna posojila še vedno najpomembnejši vir zunanega financiranja za podjetja. Vendar so banke običajno slabo opremljene za financiranje inovativnih podjetij: nimajo strokovnega znanja za njihovo pregledovanje in spremljanje ter imajo težave pri vrednotenju svojega (večinoma neopredmetenega) zavarovanja s premoženjem, zlasti v primerjavi s finančnimi angeli, vlagatelji tveganega kapitala in ponudniki zasebnega kapitala. Tudi banke v Evropi so manj dobičkonosne kot banke v ZDA – v veliki meri zato, ker banke v ZDA z delovanjem na globalnih kapitalskih trgih pridobivajo višje neto prihodke iz provizij in opravnin – in zaradi nedokončane bančne unije nimajo zadostnega obsega v primerjavi z bankami v ZDA. Banke EU se soočajo tudi z nekaterimi posebnimi regulativnimi ovirami, ki omejujejo njihovo posojilno sposobnost. Zlasti se banke v EU ne morejo zanašati na listinjenje v enakem obsegu kot banke v ZDA. Letno izdajanje listinjenj v EU je leta 2022 znašalo le 0,3 % BDP, v ZDA pa 4 %. Listinjenje omogoča večjo prožnost bilanc stanja bank, saj jim omogoča, da nekaj tveganja prenesejo na vlagatelje, sprostijo kapital in sprostijo dodatna posojila. V okviru EU bi lahko deloval tudi kot nadomestek za pomanjkanje integracije kapitalskih trgov, saj bi bankam omogočil, da posojila, ki izvirajo iz različnih držav članic, združijo v standardizirana sredstva, s katerimi se lahko trguje in ki jih lahko kupijo tudi nebančni vlagatelji.

Hkrati je podpora EU za javne in zasebne naložbe omejena zaradi velikosti proračuna EU, njegove neosredotočenosti in preveč konzervativnega odnosa do tveganja. Letni proračun EU je majhen in znaša nekaj več kot 1 % BDP EU, proračuni držav članic pa skupaj znašajo skoraj 50 %. Prav tako niso dodeljena strateškim prednostnim nalogam EU: kljub poskusom reforme deleža večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, dodeljena koheziji in skupni kmetijski politiki, še vedno znašata 30,5 % oziroma 30,9 %. Poleg tega je proračun EU razdrobljen na skoraj 50 programov porabe, kar preprečuje, da bi financiranje EU doseglo zadosten obseg za večje vseevropske projekte. Zasebni akterji imajo zapleten in birokratski dostop do financiranja EU, možnosti za upoštevanje novih prednostnih nalog politike ali odzivanje na nepredvidene dogodke pa so omejene. Zmogljivost proračuna EU za mobilizacijo zasebnih naložb z instrumenti za porazdelitev tveganja ovira tudi premajhna nagnjenost k tveganju. Največji instrument delitve tveganja, ki se trenutno uporablja, je program InvestEU, vendar so izvajalski partnerji, kot je skupina EIB, še vedno osredotočeni predvsem na obseg naložb z manjšim tveganjem. Nazadnje, odplačevanje posojil EU v okviru programa NextGenerationEU se bo začelo leta 2028 in bo znašalo 30 milijard EUR na leto. Brez odločitve o novih virih lastnih sredstev bi se dejanska kupna moč na ravni EU samodejno zmanjšala z odplačevanjem obresti in glavnice.

Nesporno je, da bi bila unija kapitalskih trgov z izdajo skupnega varnega sredstva veliko lažja in popolnejša. Prvič, z zagotavljanjem ključne referenčne vrednosti bi olajšal enotno oblikovanje cen podjetniških obveznic in izvedenih finančnih instrumentov, kar bi prispevalo k standardizaciji finančnih produktov po vsej EU ter povečalo preglednost in primerljivost trgov. Drugič, zagotovil bi vrsto varnega zavarovanja s premoženjem, ki se lahko uporablja v vsaki državi članici in v vseh tržnih segmentih, pri dejavnostih centralnih nasprotnih strank in medbančni izmenjavi likvidnosti, tudi čezmejno. Tretjič, skupni varni vrednostni papir bi zagotovil velik likviden trg, ki bi pritegnil vlagatelje po vsem svetu, kar bi privedlo do nižjih stroškov kapitala in učinkovitejših finančnih trgov po vsej EU. To sredstvo bi bilo tudi podlaga za mednarodne rezerve eura, ki jih imajo druge centralne banke, s čimer bi se okrepila vloga eura kot rezervne valute. Četrto, vsem evropskim gospodinjstvom bi zagotovil varno in likvidno maloprodajno sredstvo, dostopno po skupni ceni, s čimer bi se zmanjšale asimetrije informacij in pristranskost v korist doma pri dodeljevanju sredstev za male vlagatelje.

Za čim večjo rast produktivnosti in financiranje drugih evropskih javnih dobrin je potrebno določeno skupno financiranje naložb na ravni EU. Bolj ko bodo vlade izvajale strategijo iz tega poročila, večja bo rast produktivnosti in lažje bodo nosile fiskalne stroške podpiranja zasebnih naložb in lastnih naložb. Skupno financiranje posebnih projektov bo ključno za povečanje produktivnosti strategije, kot so naložbe v prelomne raziskave in infrastrukture za vključitev umetne inteligence v gospodarstvo. Hkrati so v tem poročilu opredeljene tudi druge javne dobrine, kot so naložbe v omrežja in povezovalne daljnovode ter financiranje skupnega javnega naročanja obrambne opreme ter obrambnih raziskav in inovacij, ki bodo brez skupnega ukrepanja in financiranja nezadostno preskrbljene. Nenazadnje bodo za tesnejše zблиževanje politik držav članic – naj bo to enotni trg ali splošnejše politike, opisane v tem poročilu, kot so podnebje, inovacije, obramba, veselje in izobraževanje – potrebni tako predpisi kot spodbude. Za spodbude bo potrebno tudi skupno financiranje. Če pa se strategija ne

bo v celoti izvajala in se rast produktivnosti ne bo okrepila, bo morda potrebno širše izdajanje javnega dolga, da bi financiranje prehodov postalo bolj realističen predlog.

Izdaja skupnih varnih sredstev za financiranje skupnih naložbenih projektov bi lahko sledila obstoječim predlogam, vendar bi jo morali spremljati vsi zaščitni ukrepi, ki bi jih tak temeljni korak vključeval. Uporaba skupnega varnega sredstva ima dobro uveljavljen precedens pri financiranju instrumenta NextGenerationEU. Sedanje razmere so enako resne, čeprav manj dramatične. Vendar bi bila za bolj sistematično izdajanje takih sredstev potrebna strožja fiskalna pravila, ki bi zagotovila, da bi povečanje skupnega dolga spremljala bolj vzdržna pot nacionalnega dolga. Na ta način bi lahko vse države članice EU prispevale k temu sredstvu, ne da bi prejudicirale vzdržnost svojega javnega dolga. Izdajanje bi prav tako moralo ostati specifično za naloge in projekte.

MOBILIZIRANJE ZASEBNIH IN JAVNIH FINANC NA RAZREDU

Za sprostitev zasebnega kapitala mora EU vzpostaviti pravo unijo kapitalskih trgov, podprto z močnejšo pokojnino. Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA) bi moral kot ključni steber unije kapitalskih trgov preiti z organa, ki usklajuje nacionalne regulatorje, na enotni skupni regulator za vse trge vrednostnih papirjev EU, podobno kot ameriška komisija za vrednostne papirje in borzo. Bistveni korak pri preoblikovanju organa ESMA v takšno agencijo je sprememba njegovega upravljanja in postopkov odločanja v skladu s podobnimi smernicami, kot veljajo za Svet ECB, pri čemer se ti postopki čim bolj ločijo od nacionalnih interesov držav članic EU. Usklajevanje insolvenčnih okvirov bo ključno tudi za odpravo razdrobljenosti, ki jo povzročajo različne hierarhije upnikov, EU pa bi morala še naprej odpravljati davčne ovire za čezmejne naložbe. Ti ukrepi bi po drugi strani olajšali spodbujanje centralizacije pri kliringu in poravnavi. Nenazadnje bi si morala EU prizadevati za vzpostavitev enotne platforme centralnih nasprotnih strank (CCP) in enotne centralne depotne družbe (CSD) za vse posle z vrednostnimi papirji. Kar zadeva manjše klirinške družbe, koristi konsolidacije morda niso velike, praktična pot do konsolidacije pa bi se lahko začela s konsolidacijo največjih centralnih nasprotnih strank in centralnih depotnih družb, nato pa bi se zanašali na njihovo gravitacijsko privlačnost, da bi privabili manjše. EU mora tudi bolje usmerjati prihranke gospodinjstev v produktivne naložbe. Najlažji in najučinkovitejši način za to je z dolgoročnimi varčevalnimi produkti (pokojnina). Da bi povečala pretok sredstev na kapitalske trge, bi morala EU spodbujati male vlagatelje s ponudbo pokojninskih shem drugega stebra, pri čemer bi se morala zgledovati po uspešnih primerih nekaterih držav članic EU.

Za povečanje zmogljivosti financiranja bančnega sektorja bi si morala EU prizadevati za oživitev listinjenja in dokončanje bančne unije. To poročilo priporoča, da Komisija pripravi predlog za prilagoditev bonitetnih zahtev za listinjena sredstva. Kapitalske zahteve je treba zmanjšati za nekatere enostavne, pregledne in standardizirane kategorije, za katere kapitalske zahteve ne odražajo dejanskih tveganj. Hkrati bi morala EU pregledati pravila o preglednosti in potrebni skrbnosti za listinjena sredstva, ki so razmeroma visoka v primerjavi z drugimi razredi sredstev in zmanjšujejo njihovo privlačnost. Vzpostavitev namenske platforme za listinjenje, kot so to storila druga gospodarstva, bi pripomogla k poglobitvi trga listinjenja, zlasti če bi bila podprta s ciljno usmerjeno javno podporo (na primer dobro zasnovanimi javnimi jamstvi za tranšo prve izgube). EU bi morala tudi oceniti, ali je sedanja bonitetna ureditev, tudi glede na morebitno prihodnje izvajanje sporazuma Basel III, ustrežna za močan in mednarodno konkurenčen bančni sistem v EU. Minimalni korak k dokončanju bančne unije bi bila vzpostavitev ločene jurisdikcije za evropske banke z obsežnim čezmejnimi poslovanjem, ki bi bila „državno slepa“ z regulativnega in nadzornega vidika ter vidika kriznega upravljanja.

Proračun EU bi bilo treba reformirati, da bi bil bolj osredotočen in učinkovit, ter ga bolje izkoristiti za podporo zasebnim naložbam. Finančna sredstva EU bi bilo treba preusmeriti v skupno dogovorjene strateške projekte in cilje, pri katerih EU prinaša največjo dodano vrednost. V okviru naslednjega proračuna EU poročilo priporoča vzpostavitev „stebra konkurenčnosti“, da bi se financiranje EU usmerilo v prednostne projekte, opredeljene v okviru za usklajevanje konkurenčnosti [glej poglavje o upravljanju]. V okviru tega procesa bi morala EU racionalizirati svojo proračunsko strukturo, da bi dosegla zadosten obseg za podporo strateškimi projektom in poenostavila dostop do upravičencev. Predlaga se združitev in znatno zmanjšanje števila vseh programov financiranja. Vzpostaviti bi bilo treba namenske sheme financiranja za odpravo naložbene vrzeli za tehnološka podjetja v razširitveni fazi v EU [glej poglavje o inovacijah], v nekaterih primerih pa tudi za proizvodne zmogljivosti, kot je čista tehnologija. Prožnost proračuna EU bi bilo treba povečati, da se omogoči prerazporeditev sredstev med programi in potencialnimi upravičenci ter znotraj njih. Proračun EU bi bilo treba tudi bolje izkoristiti za podporo zasebnim naložbam z različnimi vrstami finančnih instrumentov in večjo nagnjenost izvajalskih partnerjev k tveganju. Zlasti se priporoča povečanje obsega jamstva EU za program InvestEU. Program InvestEU pa bi se moral osredotočiti na financiranje naložb z višjim tveganjem in obsežnejših naložb. Za doseg tega cilja bo morala skupina EIB prevzeti vse več večjih projektov z visokim tveganjem, pri čemer bo morala v večji meri izkoristiti lastna finančna sredstva skupine EIB.

EU bi si morala prizadevati tudi za redno izdajanje skupnih varnih sredstev, da bi omogočila skupne naložbene projekte med državami članicami in pomagala pri povezovanju kapitalskih trgov. Če bodo vzpostavljeni politični in institucionalni pogoji, kot je opisano zgoraj, bi morala EU na podlagi modela instrumenta NextGenerationEU še naprej izdajati skupne dolžniške instrumente, ki bi se uporabljali za financiranje skupnih naložbenih projektov, ki bodo povečali konkurenčnost in varnost EU. Ker je več teh projektov dolgoročnejshe narave, kot so financiranje raziskav in inovacij ter javna naročila na področju obrambe, bi morala skupna izdaja sčasoma ustvariti globlji in likvidnejši trg obveznic EU, kar bi temu trgu omogočilo, da postopoma podpre povezovanje evropskih kapitalskih trgov. Hkrati bi lahko države članice skupaj z navedenimi reformami za financiranje različnih programov, osredotočenih na inovacije in povečanje produktivnosti, razmislile o povečanju sredstev, ki so na voljo Komisiji, tako da bi odložile odplačevanje instrumenta NextGenerationEU.

6. Krepitev upravljanja

Nova industrijska strategija za Evropo ne bo uspešna brez vzporednih sprememb institucionalne ureditve in delovanja EU. Kot je prikazano v tem poročilu, so za uspešne industrijske politike danes potrebne strategije, ki zajemajo naložbe, obdavčenje, izobraževanje, dostop do financiranja, predpise, trgovino in zunanjo politiko ter so združene za dogovorjenim strateškim ciljem. Te strategije lahko uporabljajo glavni evropski konkurenti kot posamezne države. Pravila odločanja EU temeljijo na veljavni notranji logiki – doseči soglasje ali vsaj veliko večino –, vendar se zdijo počasna in okorna v primerjavi z razvojem dogodkov navzven. Bistveno je, da se evropska pravila odločanja niso bistveno spremenila, saj se je EU razširila, svetovno okolje, s katerim se sooča Evropa, pa je postalo bolj sovražno in zapleteno. Odločitve se običajno sprejemajo za vsako vprašanje posebej v različnih pododborih, pri čemer je usklajevanje med področji politike majhno. Več igralcev veta lahko odloži ali zmanjša akcijo. Rezultat je zakonodajni postopek s povprečnim časom 19 mesecev za sprejetje novih zakonov¹⁹ – od predloga Komisije do podpisa sprejetega akta –, ki tudi takrat ne prinaša rezultatov na ravni in s hitrostjo, ki ju pričakujejo državljani EU. Za okrepitev EU so potrebne spremembe Pogodb, vendar to ni predpogoj za napredek Evrope: Veliko je mogoče storiti s ciljno usmerjenimi prilagoditvami. Dokler ne bo doseženo soglasje o spremembah Pogodb, bi moralo prenovljeno evropsko partnerstvo temeljiti na treh krovnih ciljih: preusmeritvijo dela EU, pospešitvijo ukrepov in povezovanja EU ter poenostavitvijo pravil.

SKLICEVANJE NA DELO EU

Poročilo priporoča vzpostavitev novega „okvira za usklajevanje konkurenčnosti“ za spodbujanje usklajevanja na prednostnih področjih po vsej EU, ki bi nadomestil druge prekrivajoče se instrumente usklajevanja. EU ima na voljo različna orodja za usklajevanje politik, kot so evropski semester za ekonomske politike ter nacionalni energetske in podnebni načrti za energetske politike. V večini primerov pa so se ustaljeni postopki doslej izkazali za večinoma birokratske in neučinkovite pri spodbujanju resničnega usklajevanja politik na ravni EU. Novi okvir bi obravnaval le strateške prednostne naloge na ravni EU – „prednostne naloge EU na področju konkurenčnosti“, ki bi jih oblikoval in sprejel Evropski svet. Te prednostne naloge bi bile opredeljene na začetku vsakega evropskega političnega cikla v okviru razprave Evropskega sveta in sprejete v sklepah Evropskega sveta.²⁰ Nato bi bilo usklajevanje vseh gospodarskih politik, pomembnih za dogovorjene strateške prednostne naloge EU, združeno v novi okvir usklajevanja, pri čemer bi bil izključen nadzor fiskalne politike, ki bi ga še naprej urejal evropski semester. Ta racionalizacija ne bi le pomagala organizirati in usmerjati dejavnosti EU, temveč bi pomenila tudi veliko poenostavitev za uprave EU in nacionalne uprave.

Okvir za usklajevanje na področju konkurenčnosti bi bil razdeljen na akcijske načrte za konkurenčnost za vsako strateško prednostno nalogo z natančno opredeljenimi cilji, upravljanjem in financiranjem. V prvem ciklu bi lahko cilji ustrezali ciljem iz tega poročila. Cilj upravljanja akcijskih načrtov bi moral biti zmanjšanje birokracije in vključitev širokega kroga zainteresiranih strani: države članice, tehnični strokovnjaki, zasebni sektor ter institucije in agencije EU. Komisija bi morala imeti mandat za horizontalne ukrepe in izključne pristojnosti EU, kot sta prenova politike konkurence ter zmanjšanje upravnih in regulativnih bremen. Za deljene kompetence, kot sta zapolnitev vrzeli v znanjih in spretnostih ter pospeševanje inovacij, bi morala Komisija zagotoviti smernice in deliti institucionalno ureditev za izvajanje z ustreznimi nacionalnimi organi in strokovnjaki iz industrije, kot je obravnavano v ustreznih poglavjih tega poročila. V posebnih gospodarskih sektorjih bi lahko predvideli novo ureditev, ki bi združevala Komisijo, industrijo in države članice ter ustrezne sektorske agencije.

Konsolidacijo različnih usklajevalnih mehanizmov EU bi morala spremljati konsolidacija njenih proračunskih sredstev. Sredstva EU bi morala biti osredotočena na financiranje javnih dobrin, ki so ključne za strateške prednostne naloge EU in ki jih države članice ali zasebni sektor sicer ne bi zagotovili v zadostni meri [glej poglavje o naložbah]. Že v sedanjem večletnem finančnem okviru bi lahko programi, kot je InvestEU, postali učinkovitejši s prilagoditvijo mandatov izvajalskih partnerjev, da se omogoči večje prevzemanje tveganj. V naslednjem večletnem finančnem okviru je v poročilu priporočena opredelitev „stebra konkurenčnosti“ s financiranjem, katerega namen je izvajanje akcijskih načrtov. EU mora tudi bolje izkoristiti veliko kupno moč

¹⁹ V prvi polovici parlamentarnega obdobja 2019–2024.

²⁰ Člen 121 PDEU zagotavlja pravno podlago za vzpostavitev okvira za usklajevanje na področju konkurenčnosti. Postopek vključuje Svet in Evropski svet.

držav članic, ki je skupaj enakovredna drugim večjim gospodarstvom, in sicer z izboljšanjem sodelovanja in osredotočenosti. Priporoča se, da se v večletnem finančnem okviru ustvarijo predhodno dodeljena sredstva na nacionalni ravni za spodbujanje in sofinanciranje večdržavnih industrijskih projektov, ki jih lahko po potrebi aktivira podskupina zainteresiranih držav članic. Predlaga se tudi uporaba dveh prenovljenih orodij: nov pomemben projekt skupnega evropskega interesa na področju konkurenčnosti, ki bo omogočil državno pomoč za čezmejne projekte, vključno z industrijsko infrastrukturo, in novo Skupno podjetje za konkurenčnost, ki bo hitro vzpostavilo javno-zasebna partnerstva med Komisijo, zainteresiranimi državami članicami in industrijo.

Hkrati preusmeritev pomeni, da bi morala biti EU strožja pri uporabi načela subsidiarnosti in se bolj „samoomejevati“. Zakonodajna dejavnost Komisije se pretirano povečuje, tudi zaradi pasivnega nadzora načela subsidiarnosti s strani nacionalnih parlamentov, ki določa meje pravice Komisije do pobude. Čeprav so nacionalni parlamenti pooblaščen, da z obrazloženimi mnenji preverijo, ali je zakonodaja EU skladna z načelom subsidiarnosti – in po možnosti sprostijo tako imenovani „postopek rumenega kartona“, mnogi te pravice ne uveljavljajo dejavno. Na primer, od 39 nacionalnih parlamentov ali domov parlamentov v EU jih je leta 2023 le devet (iz sedmih držav članic) izdalo obrazložena mnenja v okviru pregleda subsidiarnosti. Treba bi bilo začeti preiskavo na ravni EU, da bi analizirali razloge za pasivno izvajanje nadzora nacionalnih parlamentov nad načelom subsidiarnosti. Na podlagi njegovih sklepov bi bilo treba sprejeti pobude za okrepitev upravne zmogljivosti in vloge nacionalnih parlamentov in držav članic pri njihovem nadzoru nad zakonodajnimi dejavnostmi EU. Poleg tega bi morale institucije EU pri oblikovanju politik uporabljati načelo „samoomejevanja“, tako z boljšim filtriranjem prihodnjih pobud kot z racionalizacijo obstoječega pravnega reda na podlagi ukrepov, opisanih v nadaljevanju pod naslovom „Poenostavitev pravil“.

SPODBUJANJE DELA EU

Glasovanje v Svetu, pri katerem se uporablja glasovanje s kvalificirano večino, bi bilo treba razširiti na več področij, če pa je ukrepanje na ravni EU blokirano, bi bilo treba uporabiti diferenciran pristop k vključevanju. Veliko prizadevanj za poglobitev evropskega povezovanja med državami članicami je doslej oviralo glasovanje s soglasjem v Svetu Evropske unije. Zato bi bilo treba za razširitev glasovanja s kvalificirano večino izkoristiti vse možnosti, ki jih ponujata Pogodbi EU. Tako imenovano premostitveno klavzulo bi bilo treba uporabiti za posplošitev glasovanja s kvalificirano večino na vseh področjih politike v Svetu. Ta korak bi zahteval vnaprejšnji dogovor, za katerega bi bilo potrebno soglasje na ravni Evropskega sveta, in bi pozitivno vplival na hitrost sprejemanja ključnih zakonodajnih pobud v EU. Če obstoječi institucionalni postopki ovirajo ukrepanje na ravni EU, je naslednja najboljša možnost, da se podobno misleče skupine držav članic zatečejo k okrepljenemu sodelovanju, kot je predvideno v členih 20 PEU in 329 PDEU. Okrepljeno sodelovanje zagotavlja dva pomembna varovala: odobritev Evropskega parlamenta in sodni nadzor Sodišča Evropske unije. Temelji tudi na predlogu Komisije. Na primer, če EU ne more vzpostaviti posebne ureditve za inovativna podjetja po običajnih postopkih, bi lahko države članice, ki to želijo, v okviru okrepljenega sodelovanja preučile prostovoljni 28. pravilnik za podjetja, ki bi usklajeval zakonodajo o pravu gospodarskih družb in insolventnosti, pa tudi nekaj ključnih vidikov delovnega prava in obdavčitve, ki bi morali biti postopoma ambicioznejši. Kot zadnjo možnost bi bilo treba razmisliti o medvladnem sodelovanju. Vendar ukrepanje zunaj Pogodb ustvarja vzporedne pravne okvire in pomeni odsotnost sodnega nadzora s strani Sodišča Evropske unije, demokratično legitimnost prek Evropskega parlamenta in sodelovanje Komisije pri pripravi besedil.

POENOSTAVITEV PRAVIL

Regulativno breme za evropska podjetja je veliko in se še naprej povečuje, vendar EU nima skupne metodologije za njegovo ocenjevanje. Komisija si že več let prizadeva za zmanjšanje „stanja“ in „toka“ predpisov v okviru agende za boljše pravno urejanje. Vendar so imela ta prizadevanja do zdaj omejen učinek. Ureditve je še vedno obsežna in nova ureditev v EU raste hitreje kot v drugih primerljivih gospodarstvih. Medtem ko so neposredne primerjave zakrite z različnimi političnimi in pravnimi sistemi, je bilo sprejetih približno 3 500 zakonodajnih aktov, v ZDA pa je bilo v zadnjih treh mandatih kongresa (2019–2024) na zvezni ravni sprejetih približno 2 000 resolucij. V istem obdobju je EU sprejela približno 13 000 aktov. Kljub temu vse večjemu toku predpisov EU nima kvantitativnega okvira za analizo stroškov in koristi novih zakonov. Med institucijami EU je samo Komisija razvila metodologijo (model standardnih stroškov) za izračun regulativnih bremen, vendar se njena konkretna uporaba med zakonodajnimi akti razlikuje. Sozakonodajalca – Evropski parlament in Svet – nimata vzpostavljene metodologije za merjenje učinka sprememb, ki jih predlagata za pripravo zakonodaje EU. Poleg tega ni enotne metodologije za ocenjevanje učinka zakonodaje EU po prenosu na nacionalno raven, saj le nekaj držav članic sistematično meri učinek prenesene zakonodaje EU, kar nacionalnim parlamentom otežuje izvajanje nadzora.

Podjetja v Evropi se soočajo s tremi glavnimi ovirami zaradi vse večje teže predpisov. Prvič, upoštevati morajo kopičenje ali pogoste spremembe zakonodaje EU skozi čas, kar se kaže v prekrivanju in nedoslednostih. Analiza vrzeli v 13 zakonodajnih aktih EU, ki jo je izvedlo združenje Business Europe, je na primer opozorila na podvajanje 169 zahtev, vključno z razlikami (29 %) in popolnimi nedoslednostmi (11 %). Drugič, podjetja EU se soočajo z dodatnim bremenom zaradi prenosa zakonodaje EU v nacionalno zakonodajo, na primer kot „zlata tablica“ držav članic ali izvajanje zakonov z različnimi zahtevami in standardi iz ene države v drugo. Kot je navedeno v poglavju 2, se zlasti splošna uredba o varstvu podatkov izvaja z veliko stopnjo razdrobljenosti, ki ogroža digitalne cilje EU. Tretjič, predpisi EU nalagajo sorazmerno večje breme MSP in malim podjetjem s srednje veliko tržno kapitalizacijo kot večjim podjetjem, vendar EU nima okvira za oceno teh stroškov. Približno 80 % točk delovnega programa Komisije je pomembnih za MSP, vendar je le približno polovica ocen učinka v veliki meri osredotočena na ta podjetja. EU prav tako nima skupno dogovorjene opredelitve malih podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo in lahko dostopnih statističnih podatkov.

Za začetek zmanjševanja „stanja“ predpisov poročilo priporoča imenovanje novega podpredsednika Komisije za poenostavitev, da se racionalizira pravni red, hkrati pa sprejme enotna in jasna metodologija za količinsko opredelitev stroškov novega regulativnega „toka“. Na začetku vsakega mandata Komisije, pred sprejetjem nove zakonodaje EU, bi moralo biti določeno obdobje najmanj šestih mesecev namenjeno sistematičnemu ocenjevanju in stresnemu testiranju vseh obstoječih predpisov po sektorjih gospodarske dejavnosti. Na tej podlagi bi se morala druga faza osredotočiti na kodifikacijo in konsolidacijo zakonodaje EU po področjih politike. Ta proces bi moral vključevati poenostavitev in odpravo prekrivanja in nedoslednosti v celotni „zakonodajni verigi“, pri čemer bi bilo treba dati prednost tistim gospodarskim sektorjem, v katerih je Evropa še posebej izpostavljena mednarodni konkurenci. To nalogo bi morali v okviru svojih pristojnosti voditi vsi člani kolegija komisarjev, usklajevati pa bi jo moral podpredsednik za poenostavitev. Za zagotovitev skladnosti nove zakonodaje s temi prizadevanji za poenostavitev bi bilo treba razviti enotno metodologijo, ki bi jo Komisija dosledno uporabljala v vseh svojih ocenah učinka. To metodologijo bi bilo treba uporabljati za vso novo zakonodajo, sozakonodajalca pa bi jo morala sprejeti pri spreminjanju zakonodaje. Priporoča se tudi, da se v člen o prenosu direktiv doda nova standardna zahteva, v skladu s katero morajo države članice sistematično ocenjevati novo zakonodajo z uporabo iste metodologije kot institucije EU. Hkrati bi bilo treba okrepiti projektno skupino za uveljavljanje pravil enotnega trga in se osredotočiti na ocenjevanje in obravnavanje primerov nepravilnega prenosa in prenosa, ki presega zahteve direktiv EU. Nenazadnje bi bilo treba racionalizirati in združiti organe za izvajanje in izvrševanje v državah članicah.

EU bi morala v celoti izvesti napovedano 25-odstotno zmanjšanje obveznosti poročanja in se zavezati, da bo dosegla dodatno zmanjšanje za MSP do 50 %, ohranila sorazmernost za MSP v zakonodaji EU in ga razširila na mala podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo. Poročilo priporoča, da se za vse nove predloge, ki bodo sprejeti, opravi prenovljen preskus konkurenčnosti z jasno in trdno metodologijo za merjenje kumulativnega učinka, vključno s stroški izpolnjevanja obveznosti in upravnim bremenom. Te preglede bi bilo treba izvajati z vključitvijo odborov industrijskih subjektov, ki Komisiji pomagajo pri ocenjevanju učinka vseh osnutkov avtonomnih aktov. Na podlagi tega bi se morala Komisija odločiti za odložitev pobud, ki so še posebej problematične z vidika inovacij ali imajo nesorazmeren vpliv na MSP. Poleg tega bi morala Komisija blažilne ukrepe razširiti na mala podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo. EU bi morala omogočiti tudi uporabo programske opreme, ki temelji na umetni inteligenci, in strojno obdelanih podatkov, da bi se znižali stroški izpolnjevanja obveznosti in upravni stroški za MSP. Ukrepi bi morali vključevati zahtevo po usklajenih predlogah za poročanje, pragovih za poročanje de minimis in centraliziranih zahtevah za poročanje z uporabo enega večjezičnega vmesnika.

Pripombe

(Pierre Dieumegard)

To poročilo je pomembno za razumevanje trenutnih gospodarskih razmer v Evropski uniji in za predstavo, kako jih je mogoče v naslednjih letih izboljšati.

„Konkurenčnost“ Evrope se v glavnem obravnava v smislu „gospodarske rasti“. Dobro bi bilo tudi upoštevati, da bo za prehod na bolj zeleno, nizkoogljično družbo, ki manj uničuje biotsko raznovrstnost, morda potrebna manjša gospodarska rast ali celo gospodarski upad.

Ne glede na to, ali ste zagovornik rasti ali odrasti, je to tema, ki zadeva vse državljane EU, ne le nekaj strokovnjakov za gospodarsko politiko. Zato je škoda, da je bil objavljen le v angleščini, jeziku, ki ga večina državljanov EU težko razume.

Eŭropo-Demokratio-Esperanto je pripravil ta dokument v vseh uradnih jezikih EU, da bi državljanom pomagal bolje razumeti trenutne razmere, se bolje pripraviti na prihodnji razvoj dogodkov in bolje razpravljati o svoji prihodnosti.

Toda pri tem samodejnem prevodu je veliko napak in veliko bolje bi bilo, če bi te prevode prevzela Evropska unija. Človeški pregled bi omogočil odpravo različnih napak²¹.

Zadnji del se nanaša na krepitev upravljanja EU. V tem zadnjem delu zadnje besede zadnjega odstavka pozivajo k večjezičnemu vmesniku za mala in srednja podjetja. Da, mala in srednja podjetja morajo imeti možnost izmenjave informacij z evropsko upravo v svojem jeziku.

Na splošno pa morajo državljani EU informacije prejemati v svojem jeziku in ne v angleščini, kar je za večino evropskega prebivalstva pretežno.

21 Poleg napak v prevodu obstajajo tudi napake v izvorniku, ki bi jih bilo mogoče popraviti s skrbnim lektoriranjem. Prva ilustracija (slika 1 v prvem delu) ima na primer okrnjen napis „Azija in Pacifik (ostali)“; na sliki 1 v tretjem delu je dvakrat napis „Bazične kovine“: od katerih ena ne ustreza nobenemu mehurčku. Ti dve domnevni napaki sta bili popravljene v prevodih (pravilno ali napačno?).

RAZPREDELNICA OKRAJŠAVE

AI	Umetna inteligenca
API	Vmesnik aplikacijskega protokola
ATMP	Zdravilo za napredno zdravljenje
CBAM	Mehanizem za ogljično prilagoditev na mejah
CNS	Platforma centralne nasprotne stranke
Pogodba na razliko	Pogodba na razliko
Sodišče Evropske unije	Sodišče Evropske unije
Unija kapitalskih trgov	Unija kapitalskih trgov
CRM	Kritična surovina
CRMA	Akt o kritičnih surovinah
CDD	Centralna depotna družba
DARPA	Agencija za napredne raziskovalne projekte na področju obrambe
IEC	Izključna ekonomska cona
Evropski zdravstveni podatkovni prostor	Evropski zdravstveni podatkovni prostor
EIB	Evropska investicijska banka
EIC	Evropski svet za inovacije
EIF	Evropski investicijski sklad
EII	Energetsko intenzivna industrija
EP	Evropski parlament
ERC	Evropski raziskovalni svet
ESA	Evropska vesoljska agencija
ESMA	Evropski organ za vrednostne papirje in trge
ETS	Sistem trgovanja z emisijami
Neposredne tuje naložbe	Neposredne tuje naložbe
IKT	Informacijska in komunikacijska tehnologija
IEA	Mednarodna agencija za energijo
Pomembni projekti skupnega evropskega interesa	Pomembni projekt skupnega evropskega interesa
Pravice intelektualne lastnine	Pravice intelektualne lastnine
IRA	Zakon o znižanju inflacije
UZP	Utekočinjeni zemeljski plin
Večletni finančni okvir	Večletni finančni okvir
NGEU	NextGenerationEU
NZIA	Akt o neto ničelni industriji
PPA	Pogodba o nakupu električne energije

PPP	Pariteta kupne moči
fotonapetostni h	Fotovoltaika
glasovanje s kvalificirano večino	Glasovanje s kvalificirano večino
R&I	Raziskave in inovacije
SMET	Projektna skupina za uveljavljanje pravil enotnega trga
STEM	Znanost, tehnologija, inženirstvo in matematika
TFP	Skupna factorska produktivnost
VC	Tvegani kapitalizem