EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.11.2012
COM(2012) 750 final

PRILOGA

MAKROEKONOMSKO POROČILO

k

SPOROČILU KOMISIJE

Letni pregled rasti 2013

UVOD

Gospodarstvu EU še vedno povzročajo preglavice prilagoditve po finančni krizi. Finančne napetosti v euroobmočju pred poletjem še niso popustile, medtem ko se zaradi upočasnitve svetovnega gospodarstva zmanjšuje potencialni prispevek izvoza k okrevanju. Zato kratkoročni obeti za gospodarstvo EU ostajajo slabi, kljub temu pa sta napovedana postopen zagon rasti v letu 2013 in njena nadaljnja krepitev v letu 2014. Taki obeti še dodatno otežujejo potrebne prilagoditve v mnogih državah članicah EU. Zaradi majhnih možnosti za rast so upočasnjeni naložbe in ustvarjanje novih delovnih mest, vse več pa je odpuščanja, saj ni več veliko možnosti za prožnost na trgu dela.

Težave, s katerimi se mora še spopasti gospodarstvo EU, niso nič manj zaskrbljujoče. Gospodarstva več držav članic morajo še vedno občutno zmanjšati zadolženost zasebnega in javnega sektorja. To je potrebno za izravnavo nakopičenih finančnih neravnovesij, povezanih s preteklo nevzdržno porabo, ki se je financirala s krediti, ki so jih v nekaterih primerih spodbudile prenapihnjene cene premoženja v zasebnem sektorju, v drugih primerih pa pomanjkanje fiskalne discipline v javnem sektorju. To zdaj zavira rast, saj se poraba zmanjšuje, s prihodki pa se primarno odplačuje dolg.

Spodbudno je, da prilagoditve v gospodarstvih EU napredujejo. Položaj finančnih trgov se je po poletju izboljšal, in sicer po zaslugi postopnega izvajanja reformnega programa, vključno z napredkom pri uresničevanju arhitekture ekonomske in monetarne unije ter pomembnimi strateškimi odločitvami v euroobmočju, ki jih je med drugim sprejela Evropska centralna banka. Tudi obsežne reforme v ranljivih državah članicah dajejo rezultate: zmanjšala se je uporaba finančnega vzvoda v zasebnem in javnem sektorju, prav tako pa se izboljšuje konkurenčnost držav z velikimi konkurenčnimi vrzelmi, kar bo omogočilo nadaljnje prilagoditve. Izvoz vse bolj pripomore k izboljšanju velikih primanjkljajev na tekočih računih plačilnih bilanc, kar je spodbudno z vidika trajnega učinka prilagoditev. Tudi velike razlike v rasti v različnih državah EU so odraz sedanjih prilagoditev. Začasno počasna ali negativna rast je neločljivo povezana s temeljitimi prilagoditvami, vendar pa to odpira možnosti za prihodnjo rast in konvergenco, kar bi se moralo pokazati že v letu 2014.

Zmanjševanju zadolženosti in procesu izvajanja prilagoditvenih ukrepov se ne moremo izogniti. Pri tem je glavna naloga oblikovalcev politik, da zagotovijo dobro vodenje teh procesov in omilijo povezane gospodarske in družbene posledice.

Glede na visoke ravni dolga in dolgoročno problematiko javnih financ se morajo proračunske prilagoditve nadaljevati, in sicer v smeri diferencirane in rasti prijazne strategije konsolidacije. Toda proračunska konsolidacija lahko kratkoročno negativno učinkuje na rast, zato bi jo bilo treba izvajati na rasti prijazen način, in sicer:

- hitrost konsolidacije je treba prilagoditi proračunskemu manevrskemu prostoru posameznih držav, da se doseže dobro ravnovesje med potencialnimi negativnimi učinki na rast in tveganji za vzdržnost javnega dolga. Pakt za stabilnost in rast ter v njem opredeljena osrednja vloga strukturnega proračunskega salda sta ustrezen okvir za določanje diferencirane hitrosti prilagoditev;
- čeprav mora biti konsolidacija predvsem osredotočena na odhodke, je treba pripraviti tudi splošno rasti prijazno kombinacijo politik na strani prihodkov in odhodkov s ciljnimi ukrepi, namenjenimi zaščiti ključnih gonil rasti v okviru razpoložljivega proračunskega manevrskega prostora, hkrati pa zagotoviti učinkovitost porabe.

Poleg tega, če je konsolidacija vpeta v prepričljiv srednjeročni fiskalni okvir in jo spremljajo reforme, namenjene odpravi problemov dolgoročne vzdržnosti, ki jih povzroča staranje prebivalstva, se njena izvedljivost in njeni pozitivni učinki okrepijo.

Za nadzorovano zmanjševanje dolga v zasebnem sektorju je potreben trden in učinkovit finančni sektor. Zato se morata sanacija in prestrukturiranje finančnega sektorja nadaljevati zlasti v bančnem sektorju, glede na njegovo pomembno vlogo za gospodarstvo EU, v ospredje pa je treba potisniti tudi druge vire financiranja. Za povrnitev zaupanja v stabilnost bančnega sektorja, za vzdrževanje neprekinjenega priliva kapitala v produktivne dejavnosti in za zagotovitev stabilnega financiranja gospodarstva je nujen skladen in učinkovit okvir mikro- in makrobonitetnih politik.

Strukturne reforme so potrebne za omogočitev prilagoditve in izboljšanje okvirnih pogojev za rast. Strukturne reforme, ki izboljšujejo konkurenčnost, odzivnost plač na gospodarske razmere in prožnost cen so bistvene za izboljšanje zmožnosti za prilagoditve ter za spodbuditev prenosa virov iz oslabljenih sektorjev na rastoče sektorje. Reforme, s katerimi se spodbujajo ustvarjanje novih delovnih mest, naložbe v inovacije, spretnosti in znanja ter vključujoča rast, so potrebne za odpravljanje nevarnosti vztrajanja v brezposelnosti in za omilitev negativnega učinka krize na socialne razmere. Poštena razporeditev bremena prilagoditve po vsej družbi je pomembna za trajnostno rast. Vendar je na koncu za ponovni začetek rasti nujno potrebna skladna kombinacija makrofinančnih in strukturnih politik. Zato je treba na vseh teh področjih sprejeti odločne strateške ukrepe, da bi zaustavili negativne trende in trajno izboljšali gospodarske razmere.

Države euroobmočja so zaradi tesnih medsebojnih finančnih in gospodarskih vezi ter posledičnih posrednih učinkov ene na drugo v posebnem položaju.

Tokovi zasebnega kapitala v euroobmočju so se nepričakovano odvrnili od ranljivih držav. Likvidnost za zapolnitev nastale vrzeli zunanjega financiranja je zagotovil vladni sektor, kar je preprečilo nenadzorovane prilagoditve. Vendar pa so se zaradi vse večje pristranskosti v korist domače države pogoji financiranja v javnem in zasebnem sektorju med državami euroobmočja vse bolj razhajale. Posledično so bile v ranljivih državah članicah euroobmočja uvedene kombinacije zelo strogih politik, potrebno proračunsko konsolidacijo pa so še stopnjevali zaostreni pogoji financiranja. To ovira prilagoditve, prispeva k nadaljnjim razhajanjem gospodarskih rezultatov med državami euroobmočja ter spodkopava stabilnost celotnega območja enotne valute.

Glavna prednostna naloga euroobmočja je nadaljevati izvajanje strukturnih reform in obrniti trend drobitve finančnih virov, izboljšati pogoje financiranja v ranljivih državah ter spodbuditi priliv kapitala in njegovo učinkovito dodeljevanje v podporo prilagoditvam. Brez tega gospodarska rast in prilagoditve niso mogoče. Prav tako tudi potreba po zmanjšanju makroekonomskih neravnovesij poudarja potrebo po različno hitrem zmanjševanju dolga v državah z javnofinančnim presežkom in v tistih z javnofinančnim primanjkljajem. Nenazadnje so ob upoštevanju enotne monetarne politike strukturne reforme, ki večajo prožnost plač in cen ter omogočajo prilagoditve, še pomembnejše za euroobmočje.

Vztrajanje pri začetih reformah je neizogibno za spopadanje s težavami, ki so pred nami. Evropski mehanizem za stabilnost je začel delovati 8. oktobra 2012 in Evropska centralna banka se je odločila, da bo uvedla dokončne denarne transakcije septembra 2012. Te pomembno prispevajo k odpravljanju najbolj perečih težav s stabilizacijo finančnega položaja in obnovitvijo zaupanja. Prestrukturiranje in ponovno uravnoteženje gospodarstev bosta dosežena srednjeročno, saj je za popoln učinek strukturnih reform navadno potrebno nekaj časa. Nenazadnje se kot dolgoročni cilj oblikuje vizija resnične ekonomske in monetarne unije in prvi konkretni ukrepi v podporo zagonu reform so že bili sprejeti. To je pripomoglo k

nekolikšnemu zmanjšanju napetosti na finančnih trgih, vendar ti ostajajo nestabilni, poleg tega pa so postali odvisni od nadaljnjega izvajanja podpornih politik. Zato bi kakršna koli zaustavitev reformnih prizadevanj takoj povzročila ponovne napetosti in izničila nedavna izboljšanja.

1. RASTI PRIJAZNA PRORAČUNSKA KONSOLIDACIJA

Trdne in vzdržne javne finance so nujen pogoj za makroekonomsko stabilnost in posledično tudi za rast. To še posebno drži v euroobmočju, v katerem se enotna monetarna politika ne more odzivati na razmere v posameznih državah, nacionalni proračuni pa morajo znova postati zmožni prevzemati funkcijo stabilizatorja v primeru pretresov v posameznih državah. Hkrati je posredni učinek nevzdržnih fiskalnih politik močnejši med državami članicami euroobmočja in se odraža zlasti na področju financ, kot se je jasno pokazalo v trenutni krizi. To pomeni, da morajo te države z večjo odgovornostjo uvajati proračunske spremembe na nacionalni ravni. To je tudi srž proračunskega upravljanja, skladnega s pravili, ki je določeno v Pogodbi in v Paktu za stabilnost in rast. Brez spoštovanja teh pravil ekonomska in monetarna unija ne more nemoteno delovati.

Proračunska konsolidacija kratkoročno negativno učinkuje na rast, saj omejevanje proračuna zmanjšuje skupno porabo, vendar se srednjeročno koristi povečajo. Med finančno krizo je lahko učinek fiskalne politike na rast večji kot sicer, saj velja prepričanje, da je tako imenovani fiskalni multiplikator višji kot v običajnih gospodarskih pogojih[1]. Kratkoročno bi to lahko povzročilo tudi neželene učinke konsolidacije na delež javnega dolga v razmerju do BDP, in sicer v primeru visokih prvotnih deležev dolga ter posledično visokih potreb po konsolidaciji.

Kljub temu v nekaterih državah članicah ni nobene izvedljive alternative konsolidaciji, saj bi lahko brez konsolidacije utrpele še več negativnih posledic. Pri spopadanju z visokimi in naraščajočimi deleži dolga je treba gledati na vzdržnost dolga, kar je srednjeročen koncept. Analiza[2], ki jo je opravila Komisija, kaže, da bi konsolidacija srednjeročno negativno učinkovala na dolg zgolj ob precej neverjetnih predpostavkah (zelo visoka stopnja kratkovidnosti na trgih, izredno nenavadni odzivi premij za tveganje). Poleg tega je ustvarjanje pogojev in pričakovanj za stalno konsolidacijo pomemben del preprečevanja negativnih učinkov na dolg, saj lahko pričakovanje nazadovanja konsolidacije izniči njene potencialne pozitivne učinke na premije za tveganje. Hkrati je ocena stroškov konsolidacije za države članice z omejenim dostopom do trga, tudi kratkoročno, odvisna od predvidenega alternativnega scenarija. Če je ogrožena proračunska vzdržnost, lahko pomanjkanje konsolidacije povzroči višje premije za tveganje ali izgubo dostopa do trga, zaradi česar bi bile lahko prilagoditve še korenitejše, kar bi imelo še precej manj ugodne posledice za rast kot v primeru konsolidacije in izboljšane proračunske vzdržnosti.

Čeprav nekatere države EU razpolagajo z več proračunskega manevrskega prostora, je treba tveganja, ki izhajajo iz upočasnjene proračunske konsolidacije, skrbno oceniti. Nekatere države članice EU trenutno beležijo rekordno nizke obrestne mere na svoj javni dolg in bi lahko torej najverjetneje povečale obseg zadolževanja, ne da bi tvegale zdrs v nevzdržnost. Vendar je stopnja zadolženosti tudi v teh državah skrajno visoka (tudi če bi bili v mirnih časih). Poleg tega se za skoraj vse od njih napoveduje povečanje javne porabe zaradi staranja prebivalstva, za nekatere pa so napovedane slabe možnosti za rast. Zato ni mogoče

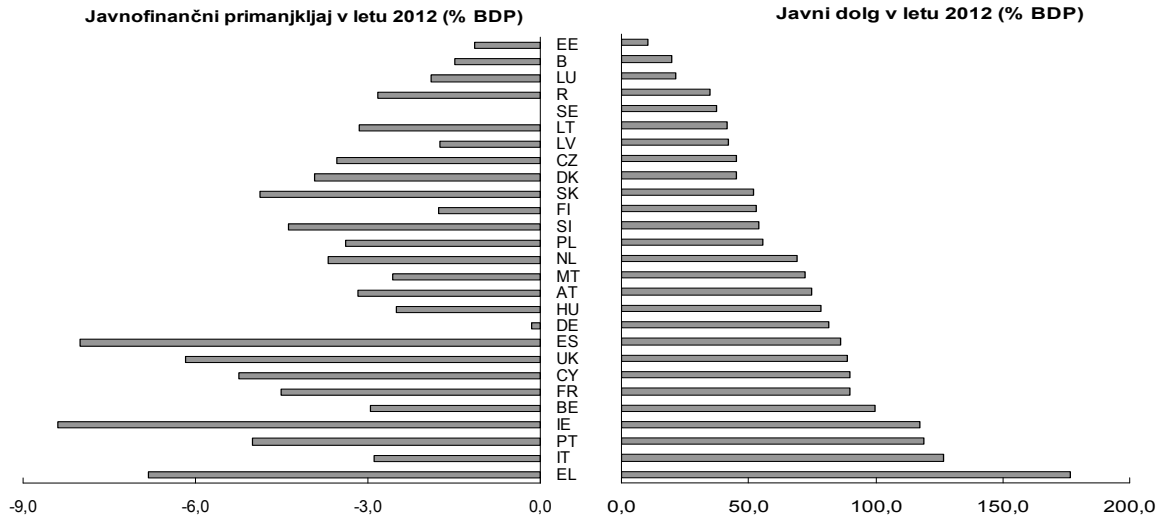
---

1 Čeprav ni dokazov za nekatere nedavne predloge o zelo veliki velikosti multiplikatorjev (glej npr. Okvir I.5 „Forecast errors and multiplier uncertainty“ (*Napake v napovedih in negotovost glede multiplikatorjev*) iz evropske gospodarske napovedi za jesen 2012, Evropsko gospodarstvo 7/2012.

2 Glej Poročilo Evropske komisije (2012) o javnih financah v EMU v letu 2012, Evropsko gospodarstvo 4/2012, GD za gospodarske in finančne zadeve.

izvzeti možnosti, da bi lahko oslabitev zavezanosti k vzdržnim fiskalnim politikam povzročila spremembo tržnih pričakovanj. To ne bi imelo hudih posledic le za zadevne države, ampak tudi za zmožnost obvladovanja kriz v celotnem euroobmočju, ki se zanaša na kreditno sposobnost teh držav.

Graf 1. Državni dolg in primanjkljaj v državah članicah EU (napoved za leto 2012 v % BDP)



Vir: *Službe Komisije, Evropska gospodarska napoved za jesen 2012.*

Javne finance EU so pred velikimi izzivi in fiskalno stabilnost je treba znova za stalno vzpostaviti (graf 1). Izzivi izhajajo iz potrebe po zmanjšanju visokih dolgov v razmerah majhnih možnosti za rast, pritiskov na dolgoročno porabo in že sorazmerno visokega davčnega bremena. Krovno načelo rasti prijazne proračunske konsolidacije tako ostaja veljavno. Strategija, ki jo je Komisija zagovarjala v preteklem letnem pregledu rasti, se je izkazala za uspešno, čeprav se ni bilo mogoče izogniti kratkoročnim negativnim posledicam, kot je opisano zgoraj, in čeprav bodo koristi v celoti vidne šele v srednjeročnem obdobju.

Učinek konsolidacije na rast je odvisen od njene sestave. Za trajnost konsolidacije in izboljšanje pričakovanj glede proračunske vzdržnosti bi bilo treba poleg konsolidacije izvesti reforme za okrepitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ ter jo podpreti s trdnim institucionalnim okvirom.

Hitrost konsolidacije

Hitrost konsolidacije bi bilo treba še naprej prilagajati proračunskemu manevrskemu prostoru posameznih držav. Glede na vztrajen pritisk trga na močno zadolžene države bi morale zlasti države, ki so izgubile dostop do finančnih trgov ali ki so pod velikim tržnim pritiskom, nadaljevati uresničevanje dogovorjenih zavez. Druge države članice bi morale svoje zaveze v okviru Pakta za stabilnost in rast izpolnjevati tudi v prihodnje, tako da bi bilo mogoče s pomočjo avtomatskih stabilizatorjev slediti dogovorjeni smeri strukturnih proračunskih prilagoditev, hkrati pa zagotoviti dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Pakt za stabilnost in rast ponuja prilagodljiv in učinkovit okvir za usmerjanje različnih hitrosti konsolidacije. Pravila, opredeljena v Paktu za stabilnost in rast, omogočajo različne hitrosti konsolidacije, zlasti glede na značilnosti držav članic. V okviru pakta se za posamezne države zastavijo nominalni cilji, da se zagotovi preglednost in se utrdijo proračunske politike. Vendar je v priporočilih Sveta določena tudi potrebna strukturna prilagoditev, ki bi morala zajemati osnovne proračunske postavke, brez upoštevanja cikličnih učinkov in enkratnih ukrepov. Če bi država izvedla dogovorjeno strukturno prilagoditev, vendar zastavljenih ciljev ne bi izpolnila izključno zaradi slabše od pričakovane rasti, bi bilo mogoče rok za zmanjšanje

čezmernega primanjkljaja podaljšati. Ta možnost je bila uporabljena ob več priložnostih v preteklosti, nazadnje za Španijo in Portugalsko.

Sestava konsolidacije

Medtem ko bi bilo treba dati prednost konsolidaciji na strani odhodkov, pa bi moral biti poudarek na splošno učinkoviti in rasti prijazni kombinaciji ukrepov na strani prihodkov in odhodkov. Iz analize preteklih konsolidacij je mogoče sklepati, da ima konsolidacija na strani odhodkov več možnosti za uspeh. Prav tako bi lahko glede na sorazmerno visoko davčno breme v EU nadaljnja povišanja davkov negativno učinkovala na prihodnjo rast in bi jih bilo zato treba uvajati zelo previdno. Na splošno bi bilo treba za omejitev kratkoročnih negativnih učinkov na rast pri sestavi konsolidacije poiskati pravo kombinacijo rasti prijaznih ukrepov na strani odhodkov in prihodkov.

Pomen učinkovitosti porabe in kakovosti javnih financ se na splošno vse bolj veča z ozirom na dolgoročne težave, ki zadevajo javne finance. Ob upoštevanju zgodovinsko velikega obsega dolga in dolgoročnega učinka staranja prebivalstva je verjetno, da bodo pritiski na javno porabo presegli trenutne fiskalne prilagoditve. Zato je presoja učinkovitosti porabe vse pomembnejša pri usklajevanju potrebe po vzdržnih javnih financah in zagotavljanju javnih storitev v zadovoljivem obsegu. Mednarodne najboljše prakse kažejo, da je v mnogih državah EU tudi ob nespremenjenem obsegu ponudbe storitev precej možnosti za prihranke pri javnih sredstvih.

Izvajanje reform v državnem sektorju in uvedba najboljših praks pri načrtovanju proračuna na podlagi rezultatov bi lahko bila ključnega pomena za povečanje učinkovitosti javne porabe. Cilji in časovni okviri reform javnih uprav na podlagi pregledov porabe in oblikovanja proračuna na podlagi rezultatov se precej dopolnjujejo. Medtem ko se za oblikovanje proračuna na podlagi rezultatov uporablja celostni pristop in zahteva dolgoročna vizija za uvajanje in doseganje rezultatov, lahko dajo reforme javnih uprav hitre in pomembne rezultate v smislu učinkovitosti javne porabe in prihrankov, če temeljijo na natančnih pregledih porabe in so del bolj dolgoročnih strategij. Z reformami javnih uprav bi bilo mogoče doseči koristne prihranke na področjih, na katerih kazalniki, vključno s primerjavami po državah in znotraj držav, kažejo na največje možnosti za prihranke (glej tudi oddelek 3). Drugi ukrepi, ki se nanašajo na učinkovitost porabe, lahko odražajo raznovrstnost socialno-ekonomskih ciljev različnih postavk porabe, vključno z vprašanji distribucije, kot so boljša zasnova in ciljna usmerjenost socialnih transferjev in državne pomoči ali drugih subvencij, identifikacija najbolj produktivnih projektov javnih naložb ali povečana učinkovitost pri zagotavljanju javnih dobrin in storitev. Ne glede na izbiro instrumenta za povečanje učinkovitosti javne porabe pa ga mora spremljati upravljanje rezultatov na vseh ravneh javne uprave.

Pri zmanjšanju odhodkov bi se bilo treba izogniti postavkam, ki pozitivno učinkujejo na rast in potencial rasti. Predvidena zmanjšanja odhodkov na področjih, povezanih z razvojem človeškega kapitala in tehnološkim napredkom, bi morala biti minimalna. Situacija v zvezi z javnimi naložbami v osnovna sredstva je manj jasna. Take naložbe prispevajo k potencialni rasti le, če nova infrastruktura privabi zasebne naložbe, kar velja predvsem za naložbe v promet, komunikacije in nekatere gospodarske javne službe. Nadalje so javne naložbe v osnovna sredstva koristne le do določene višine, v državah članicah z že zadovoljivo ravnjo infrastrukture pa bi moral biti poudarek na njenem vzdrževanju in morda modernizaciji.

Na prihodkovni strani proračuna se mnoge države članice kljub nedavnim reformam še vedno soočajo s precejšnimi težavami, ki izhajajo iz davčne politike. Nekaterim državam članicam EU bi lahko pri konsolidaciji njihovih javnih financ in zagotavljanju vzdržnosti koristili ukrepi na prihodkovni strani proračuna, čeprav ne vsem enako. Taki ukrepi morajo biti namenjeni izboljšanju učinkovitosti davčnih sistemov, pri tem pa zagotavljati pošteno razporeditev bremena konsolidacije po vsej družbi. Dodatne prihodke bi bilo priporočljivo zbrati z razširitvijo davčnih osnov in ne s povišanjem davčnih stopenj ali oblikovanjem novih davkov. Za to bi lahko bil koristen aktiven pregled davčnih odhodkov in drugih lukenj pri obračunavanju dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb, hkrati pa bi bilo treba zmanjšati področje uporabe nižjih stopenj DDV ali oprostitev, ali pa povišati nižje stopnje na raven, ki bi bila bližja splošni stopnji. Sprememba oprostitev plačila trošarine bi bila tudi lahko koristna za povečanje prihodkov in prispevek k drugim javnim politikam (npr. zdravstveni in okoljski politiki).

Izboljšano davčno upravljanje bi tudi koristno dopolnjevalo ukrepe za povečanje prihodkov. Zdi se, da so nekateri ukrepi za preprečevanje davčnih utaj, kot je odprava bančne tajnosti, omogočili precejšnje dodatne davčne prihodke že v kratkoročnem obdobju. Toda prirast prihodkov zaradi boljšega davčnega upravljanja je pogosto težko predhodno oceniti in zato tega ne bi smeli preceniti v okviru preudarne fiskalne politike, zlasti ne kratkoročno. Izboljšanje davčne skladnosti bi lahko zavzelo različne oblike, kot na primer zmanjševanje obsega sive ekonomije, boj proti potencialnim goljufijam in utajam v zvezi z DDV ali spodbujanje učinkovitosti davčnih uprav. Izboljšanje davčne uprave je izziv, s katerim se spoprijemajo mnoge države članice, ki želijo zbrati dodatne prihodke, zmanjšati visoke stroške neto količine zbranih prihodkov in olajšati veliko upravno breme za mala in srednja podjetja.

Z namenom povečanja potenciala evropskih gospodarstev za rast in ustvarjanje novih delovnih mest bi bilo treba razmisliti o reformah brez posledic za prihodke. To je zlasti res za države članice, ki morajo davčno obremenitev stroškov dela nadomestiti z manj izkrivljajočimi davki (davki na potrošnjo, periodičnimi davki na premoženje, okoljskimi davki) in ki imajo možnost za to. Obdavčitev, sestavljena iz velikega deleža neposrednih davkov in prispevkov za socialno varnost ter majhnega deleža posrednih davkov, lahko ponazori možnosti za tako nadomestitev. Prihodkovno nevtralna reforma bi lahko vključevala tudi znižanje visoke stopnje davkov od dohodkov pravnih oseb.

Pri pripravi strategije za konsolidacijo in davčne reforme bi bilo treba upoštevati tudi druga vprašanja v zvezi z zasnovo posameznih obdavčitev. Davek od prihodkov pravnih oseb se pogosto najprej uporabi za financiranje dolga in ne za financiranje lastniškega kapitala. Poleg tega se obdavčitev nepremičnin premočno opira na davke na transakcije, namesto na manj škodljive periodične davke na nepremičnine, medtem ko davčne olajšave za plačila obresti hipotekarnih posojil ustvarjajo davčno ugodnost in tveganje za prekomerne naložbe v nepremičnine. Nenazadnje bi lahko imeli okoljski davki pomembno vlogo pri uresničevanju dogovorjenih okoljevarstvenih ciljev in bi morali sčasoma zagotoviti ustrezne spodbude za zmanjšanje škodljivih izpustov, zlasti toplogrednih plinov. Davčne reforme bodo morale odražati tako gospodarsko učinkovitost kot socialno pravičnost, odvisno od kolektivnih preferenc. Pri oblikovanju davčnih reform bo treba upoštevati distribucijski učinek.

Obravnava problema dolgoročne vzdržnosti

Potreba po konsolidaciji je še večja zaradi problemov, ki jih za javne finance predstavlja staranje prebivalstva. Poročilo o vzdržnosti javnih financ za leto 2012[3] kaže, da bo dolg EU do leta 2020 ostal na enaki ravni, in sicer po zaslugi nedavnih prizadevanj za proračunsko konsolidacijo in napredka pri reformah, s čimer je s staranjem prebivalstva povezana poraba praktično stabilizirana. Toda po letu 2021 bo stroške staranja močneje občutiti in dolg v EU bo začel znova naraščati ter se bo do leta 2030 približal 90 % BDP. Ta trend je mogoče obrniti le s stalnimi prizadevanji držav članic. Če bi dosegli srednjeročni cilj izboljšanja strukturnega salda za 0,5 % BDP na leto in ga tudi dolgoročno ohranili v skladu s Paktom za stabilnost in rast, bi lahko obseg dolga do leta 2030 približali 60 % BPD.

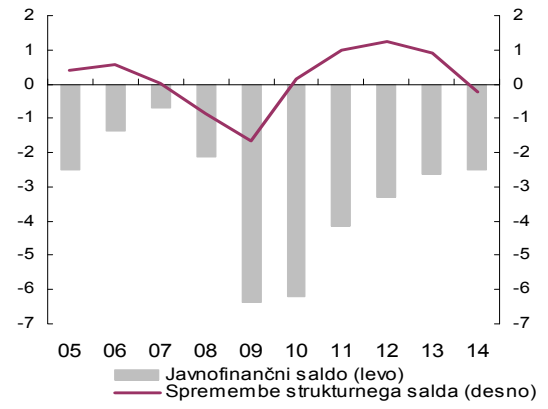
Nekatere države že odpravljajo pritisk staranja prebivalstva na porabo, toda storiti je treba še več in ne le izpolniti trenutnih načrtov. Mnoge države članice so v zadnjem desetletju že vložile ogromno truda v reformo pokojninskih sistemov, kar je imelo očiten pozitiven učinek na proračun. Dolgoročno pa se skupno na ravni EU pričakuje nadaljnje povečanje javne porabe za pokojnine[4] (+1,5 odstotne točke BDP do leta 2060). Za to so potrebna še večja prizadevanja za reformo pokojninskih sistemov, predvsem v državah, v katerih napovedana povečanja odhodkov za pokojnine precej presegajo povprečje EU in v katerih se reformni proces še ni zares začel. V letu 2012 je večina držav članic prejela priporočila glede prilagoditve pokojninske politike v navedenem letu. Čeprav je bil v veliko državah dosežen precejšen napredek, tudi s pomočjo omejitve možnosti predčasne upokojitve in uskladitve upokojitvene starosti moških in žensk, pa je treba reformni program v drugih državah članicah bodisi okrepiti bodisi šele začeti izvajati.

Povezovanje upokojitvene starosti s pričakovano življenjsko dobo bi prispevalo k stabilizaciji ravnotežja med leti delovne dobe in leti v pokoju. Da bi se izognili ponavljajočim se težavnim pogajanjem, bi morala za to povezavo veljati avtomatska pravila. To je učinkovit način zmanjšanja tveganja dolgoživosti, saj odpravlja pomisleke glede vzdržnosti in primernosti hkrati, in sicer z zagotavljanjem spodbud za daljše delo in pridobitev višjih pokojninskih pravic. Da bi uspešno prispevale k višjim dejanskim upokojitvenim starostim, se morajo reforme pokojninskih sistemov opreti na politike, ki razvijajo zaposlitvene priložnosti za starejše delavce in podpirajo aktivno in zdravo staranje, oboje pa morajo spremljati politike na področju davkov in socialnih prejemkov, ki bodo ljudi spodbudile k daljši delovni aktivnosti.

Graf 2. Proračunske spremembe – euroobmočje

[3] Glej poročilo Evropske komisije (2012) „Fiscal Sustainability Report 2012“ (*Poročilo o vzdržnosti javnih financ za leto 2012*), Evropsko gospodarstvo 8/2012.

[4] Glej Evropska komisija in Odbor za ekonomsko politiko (2012) „Poročilo o staranju prebivalstva 2012: gospodarske in proračunske projekcije za 27 držav članic EU (2010–2060)“, Evropska komisija, Evropsko gospodarstvo št. 2.



Vir: *službe Komisije*

Države članice so se odločno lotile proračunske konsolidacije in so precej zmanjšale primanjkljaje. Po napovedih Komisije iz jeseni 2012 naj bi povprečni javnofinančni primanjkljaj v EU v letu 2012 upadel za 0,8 odstotne točke in znašal 3,6 % BDP. Položaj v euroobmočju je bolj ali manj enak, primanjkljaj pa naj bi se zmanjšal na 3,3 % BDP. Z nadaljnjo proračunsko konsolidacijo v letu 2013 naj bi javnofinančni primanjkljaj v euroobmočju prvič od leta 2008 padel pod 3 % BDP (graf 2). V večini držav članic je mogoče sestavo konsolidacije oceniti kot na splošno rasti prijazno in v grobem usklajeno med stranjo prihodkov in odhodkov. Med letoma 2007 in 2012 so bili največji prihranki odhodkov zabeleženi pri investicijski porabi, vmesni potrošnji in odhodkih za plače v javnem sektorju. Obenem se je na splošno zmanjšal delež socialnih transferjev, zlasti v državah, ki jih je gospodarska kriza močneje prizadela.

Zdi se, da je bila proračunska konsolidacija še močnejša v strukturnem smislu kot v nominalnem smislu. Strukturne prilagoditve za leto 2012 naj bi po napovedih presegle 1 odstotno točko v EU in v euroobmočju. Da bi dosegle tak izid, so se države članice v povprečju držale zastavljenih nominalnih ciljev in med letom uvedle korektivne ukrepe zaradi vse slabših makroekonomskih razmer. Pričakuje se, da se bo konsolidacija v letu 2013 nadaljevala po začrtani poti, saj morajo države članice bodisi vložiti proračunska prizadevanja, zahtevana v okviru svojih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, bodisi se približati k svojim srednjeročnim ciljem. Tako naj bi bilo mogoče strukturni primanjkljaj v letu 2013 v EU zmanjšati za več kot 0,5 odstotne točke.

Proračunsko upravljanje in proračunske ustanove

Trdni nacionalni proračunski okviri so bistveni za sprejemanje preudarnih proračunskih odločitev. Po Pogodbah nacionalni organi ostajajo odgovorni za končne proračunske odločitve. Zato je nujno, da države članice sprejmejo ukrepe na nacionalni ravni, da bi okrepile predvidljivost in izvedljivost svojih zavez za preudarno proračunsko politiko. Direktiva o nacionalnih proračunskih okvirih in Pogodba o stabilnosti, konvergenci in upravljanju precej izboljšujeta nacionalne proračunske okvire. Pravilen prenos te direktive v nacionalno zakonodajo do konca leta 2013 bi moral omogočiti pripravo trdnih proračunskih okvirov v vseh državah članicah EU, pa tudi pravočasnih in celovitih statistik, srednjeročno načrtovanje, zanašanje na stvarne napovedi in opredelitev nacionalnih fiskalnih pravil, ki spodbujajo izpolnjevanje proračunskih obveznosti v okviru Pogodbe. Poleg tega se je s Pogodbo o stabilnosti, konvergenci in upravljanju 25 držav članic zavezalo k vključitvi cilja uravnoteženega proračuna ali proračunskega presežka v zavezujočo zakonodajo, s čimer bi v nacionalne okvire vpeli temeljno načelo Pakta za stabilnost in rast. Skladnost bi morali okrepiti nacionalni avtomatski popravni mehanizmi, ki jih je treba zasnovati v skladu s skupnimi načeli in jih začeti uporabljati v natančno določenih okoliščinah.

Okrepljeno je bilo proračunsko upravljanje na evropski ravni in Komisija je sozakonodajalcema predložila še več predlogov za izboljšave. Sveženj o ekonomskem

upravljanju[5] (t.i. šesterček) je okrepil preventivno plat fiskalnega nadzora EU ter sposobnost odkrivanja in odpravljanja proračunskih neravnovesij v zgodnji fazi. Uvedel je nova orodja, kot sta referenčna vrednost za odhodke in numerična ciljna vrednost glede dolga. Ker je medsebojno posredno učinkovanje proračunskih politik držav članic z isto valuto večji, so bile okrepljene tudi finančne sankcije za neizpolnjevanje obveznosti za države članice euroobmočja, vendar se te zdaj uporabljajo tudi bolj postopno in uvajajo bolj zgodaj. Komisija je v uredbah, ki sestavljata drugi sveženj o ekonomskem upravljanju (t.i. dvojček), predlagala nadaljnje izboljšave za izvajanje proračunskega nadzora za države članice euroobmočja. Uredba o okrepljenem nadzoru racionalizira in krepi proračunski nadzor, ki se uporablja v državah članicah, ki jim grozijo finančne težave ali ki so se znašle v takih težavah, medtem ko uredba o okrepljenem spremljanju proračunskih politik uvaja tesnejše spremljanje držav članic v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, da se zagotovi pravočasno zmanjšanje čezmernih primanjkljajev. Prav tako krepi preventivno ukrepanje na ravni EU, in sicer z določitvijo temeljev za resnično usklajevanje proračunskih politik v ekonomski in monetarni uniji, npr. s skupnim proračunskim časovnim okvirom, usklajeno predložitvijo letnih nacionalnih proračunskih načrtov Komisiji, še preden jih sprejmejo nacionalni parlamenti.

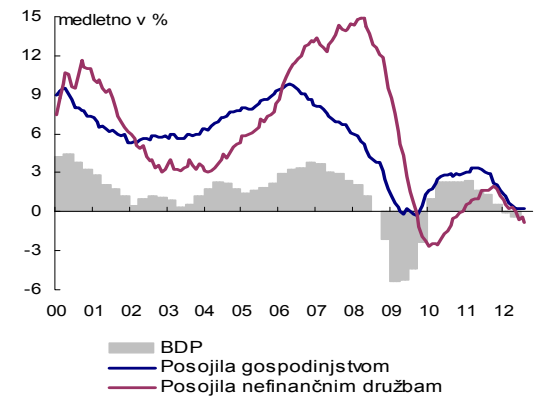
[5] Zakonodajni sveženj petih uredb in direktive, ki je začel veljati 13. decembra 2011. Predlagana zakonodaja je podkrepila Pakt za stabilnost in rast ter uvedla nov sklop pravil za nadzor nad makroekonomskimi neravnovesji. Glej tudi: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

2. POVRNITEV FINANČNE STABILNOSTI

V preteklih letih so se finančne napetosti na finančnih trgih EU nadaljevale, vendar je mogoče v zadnjem času zaznati izboljšanje. Negativne povratne zanke med državami euroobmočja, bankami in gospodarsko rastjo so še naprej podžigale napetosti na finančnih trgih in kratile zaupanje. Po zaslugi odločnih strateških ukrepov, ki so jih sprejeli EU in nacionalni oblikovalci politik, je mogoče v zadnjem času opaziti izboljšanje, toda razlika v donosu državnih vrednostnih papirjev v ranljivih državah ostaja velika in spremenljiva. Istočasno je priliv zasebnega kapitala v nekatere druge države EU velik, tako da so te zabeležile rekordno nizke ali celo negativne obrestne mere na svoje državne obveznice. Tesne medsebojne vezi med trgi državnih dolžniških instrumentov in bančnim sektorjem EU še vedno povzročajo tveganja za finančno stabilnost v EU in še zlasti v euroobmočju.

Bančni sektor EU so zaznamovale težave z likvidnostjo in strukturnim financiranjem. Številne banke zlasti v ranljivih državah članicah imajo še naprej le omejen dostop do financiranja na trgu. Znižanja bonitetnih ocen držav so zmanjšala razpoložljiva poroštva bank za poslovanje z Eurosistemom in povzročila zmanjšanja lastnih bonitetnih ocen bank, kar je privedlo do povišanja njihovih stroškov financiranja. V prvi polovici leta 2012 so se problemi s financiranjem v ranljivih državah članicah euroobmočja stopnjevali z odlivi vlog, medtem ko so višje ocenjene države članice beležile prilive vlog. Prav tako se je pod pritiskom znašlo interno financiranje bank, in sicer zaradi zmanjšanih možnosti za rast in posledično manjšega potenciala za zaslužek. Banke so se na te težave s financiranjem odzvale tako, da so se od nezavarovanega preusmerile k zavarovanemu posojanju in k izdajanju kritih obveznic. To je povzročilo precejšnje povečanje obsega obremenjenega premoženja v bilanci stanja bank, kar je še dodaten razlog za zaskrbljenost.

Graf 3. Bančna posojila gospodinjstvom in nefinančnim družbam – euroobmočje



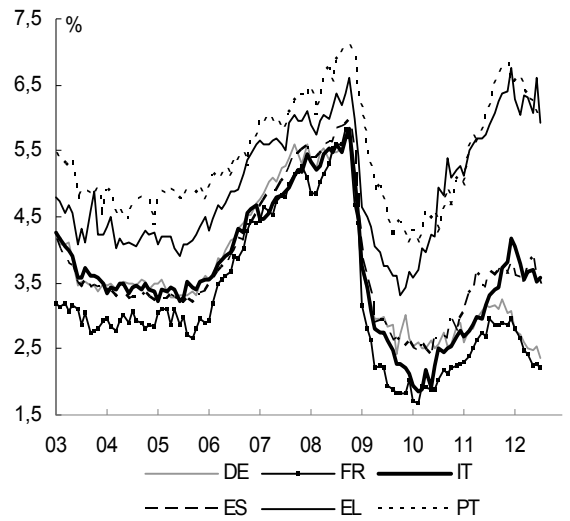
Vir: *službe Komisije*

Pomanjkanje financiranja na trgu in vse večje kreditno tveganje zaradi stagnirajoče rasti omejujeta zmožnost bank za kreditiranje realnega gospodarstva. Omejitve financiranja so še posebej velike za mala in srednja podjetja, ki so hrbtenica evropskega gospodarstva in zagotavljajo večino zaposlitev. Težave z izdajo posojil so najobsežnejše v ranljivih državah, v katerih so banke v težavah zmanjševale obseg posojil, čeprav šibke možnosti za rast in potreba po zmanjšanju zadolženosti podjetij in gospodinjstev tudi zmanjšujeta povpraševanje po posojilih (graf 3). Čeprav so banke nadaljevale s potrebnimi prilagoditvami svojih bilanc stanja, pa ni bilo znakov nenadzorovanega ali čezmernega zmanjševanja zadolženosti. Prilivi kapitala iz javnih virov, ki so omilili odlive zasebnega kapitala, pa tudi usklajena dokapitalizacija, ki jo je vodil Evropski bančni organ, so imeli pri tem pomembno vlogo. Vendar se je potreba po zmanjšanju zadolženosti po državah razlikovala, in banke v ranljivih državah članicah so svoje bilance stanja prilagajale hitreje kot drugod. Ob upoštevanju teh dejavnikov je mogoče stabilizacijo bančnih posojil zasebnemu sektorju v letu 2012 v euroobmočju kot celoti in zadnjo raziskavo ECB o bančnih posojilih, ki je pokazala, da so napetosti glede financiranja nekoliko popustile, obravnavati kot pozitiven znak.

S pojavom ponovnih državnih tveganj se je obrnil proces finančnega povezovanja v euroobmočju. Uvedba eura in ocena globalnega kreditnega tveganja pred krizo sta spodbudili povezovanje finančnih trgov v euroobmočju in omogočili kreditne tokove med državami tega območja. Ko se je v nekaterih državah razpočil premoženjski balon in je izbruhnila kriza državnega dolga, so se čezmejni tokovi drastično zmanjšali in kapital se je umaknil za nacionalne meje. Zlasti je močno upadel tok kapitala, ki se je v prejšnjem desetletju pretakal iz severnih v južne države članice euroobmočja, saj so banke zmanjšale svojo čezmejno izpostavljenost javnemu in zasebnemu sektorju v ranljivih državah. Likvidnost za premostitev tako nastale vrzeli v zunanjem financiranju se je črpala iz Eurostitema, nato pa tudi iz posojil EU/MDS v okviru programov finančne pomoči. Povečala se je tudi pristranskost v korist domačega trga pri imetju državnih dolžniških instrumentov, kar je okrepilo negativno povratno zanko med šibkimi državami in šibkimi bankami.

V državah euroobmočja so obveljali različni pogoji financiranja. Višje premije za tveganje pri čezmejnem posojanju so povzročile vse večjo drobitev finančnih virov, zaradi česar so se povečale razlike med obrestnimi merami za posojila podjetjem in gospodinjstvom med državami euroobmočja. V zasebnem sektorju v občutljivih državah se zdaj določajo veliko višje obrestne mere kot v drugih državah članicah, zlasti v tistih, ki so se štele za „varne pristane“ (grafa 4 in 5).

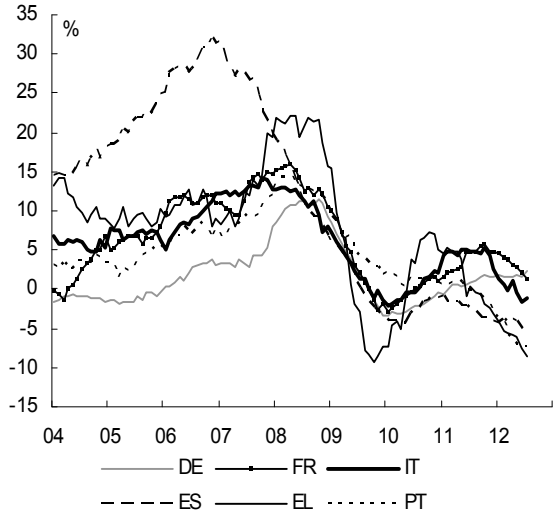
Graf 4. Obrestne mere za posojila podjetjem



Opomba: *Nova podjetja, stara do 1 leto.*

Vir: *službe Komisije*

Graf 5. Posojila podjetjem



Opomba: *Indeks letnih stopenj rasti nacionalnih delnic*

Vir: *službe Komisije*

Slabo delovanje kreditnih trgov v celotnem euroobmočju predstavlja velik problem za delovanje monetarne unije. Prilagoditve in prestrukturiranje, ki potekajo v ranljivih državah članicah euroobmočja, močno ovirajo rast. Prilagoditveni proces v teh državah je odvisen od ponovne normalizacije posojilnih pogojev v bančnih sistemih, ki trenutno ne uresničujejo pravilno svojih nalog posredovanja na enotnem trgu. Mikro- in makrobonitetni nadzor s čezmejno razsežnostjo bi moral integriranemu bančnemu sistemu omogočiti, da znova prevzame svojo funkcijo finančnega posrednika.

Za povrnitev pogojev za normalno kreditiranje gospodarstva se je treba lotiti temeljnih razlogov za težave bank. Na ravni EU so bili sprejeti drzni strateški ukrepi za prekinitev začaranega kroga med šibkimi bankami in njihovimi matičnimi državami ter za rešitev težav s financiranjem, drobitvijo finančnih virov in nedelujočimi mehanizmi za denarni prenos v euroobmočju.

Voditelji držav EU so se junija 2012 dogovorili za prvi konkretni ukrep na poti k resnični ekonomski in monetarni uniji, tj. za uvedbo enotnega nadzornega mehanizma, s katerim se bomo približali bančni uniji. Komisija je po dogovoru predstavila predloge za ustanovitev enotnega nadzornega mehanizma in za pooblastitev Evropske centralne banke za izvajanje nadzora. Hkrati bi bilo treba Evropski bančni organ vključiti v novi okvir za bančni nadzor, da se zagotovi njegovo dosledno izvajanje na ravni EU. Cilj enotnega nadzornega mehanizma je odpraviti razlike v nadzornih praksah, ki so prispevale k drobitvi evropskega finančnega trga in ogrozile bančni sektor. Mehanizem bo zagotovil, da bodo lahko vse v njem sodelujoče države članice popolnoma zaupale v kakovost in objektivnost bančnega nadzora. To je pomembno zaradi zagotovitve, da bodo kapitalski tokovi kratkoročno podprli ponovno uravnoteženje in ne bodo privedli do novih neravnovesij v prihodnosti (glej tudi oddelek 3).

Vzpostavitev evropskega mehanizma za stabilnost za euro**območje pomeni močan stalen požarni zid.** Z veliko zmožnostjo financiranja (500 mrd. EUR) in z vrsto prožnih instrumentov lahko evropski mehanizem za stabilnost prekine negativne povratne zanke med bankami in državami ter prispeva k povrnitvi zaupanja. Poleg izplačevanja posojil in kreditnih linij za države članice euroobmočja z omejeno likvidnostjo razpolaga tudi z obsežnim sklopom instrumentov, s pomočjo katerih lahko pod določenimi pogoji posreduje na primarnih in sekundarnih trgih obveznic, ne da bi bil ob tem nujno potreben pravi program za makroekonomsko prilagoditev.

Možnost uporabe evropskega mehanizma za stabilnost za neposredno dokapitalizacijo bank bo močno orodje, s katerim bo mogoče dokončno prekiniti začarani krog med bankami in državami v euro**območju**. Z mehanizmom se lahko zagotavljajo tudi posojila, ki so namenjena ravno dokapitalizaciji bank. Vendar so se lahko do zdaj posojila odobrila le državam članicam, ki so jih uporabile za dokapitalizacijo svojih bank v težavah. Čeprav to za vlade, ki razpolagajo le z omejeno likvidnostjo, pomeni nekolikšno olajšanje, pa je ta pristop zgolj začasna rešitev težav zaradi medsebojne povezanosti bank in držav. Taka posojila se zavedejo v bilance javnega financiranja držav članic in se prištejejo k njihovemu javnemu dolgu. Da bi odpravili ta problem, je bilo na vrhu držav euroobmočja junija 2012 odločeno, da se lahko z evropskim mehanizmom za stabilnost banke neposredno dokapitalizirajo, potem ko bo v celoti vzpostavljen enotni nadzorni mehanizem. To bo v dobršni meri pripomoglo k prekinitvi vezi med tveganjem bank in držav v euroobmočju ter bo slednjim v veliko pomoč pri trajni rešitvi krize v euroobmočju.

Evropska centralna banka je sprejela konkretne ukrepe za zmanjšanje omejitev financiranja za banke in popravila mehanizem za denarni prenos. S triletnima dolgoročnima operacijama refinanciranja, ki ju je decembra 2011 in februarja 2012 izvedla Evropska centralna banka, so se zapolnile največje vrzeli refinanciranja v bankah euroobmočja, saj sta bankam zagotovili dostop do srednjeročnega financiranja po nizkih cenah. Toda, ker so se težave s financiranjem nadaljevale in so se v nekaterih državah članicah pokazali znaki hudih motenj v mehanizmu za denarni prenos, je Evropska centralna banka uvedla novo orodje – dokončne denarne transakcije –, da bi zaščitila dobro prenašanje monetarne politike med državami euroobmočja. Dokončne denarne transakcije so dokončne transakcije na sekundarnem trgu državnih obveznic, za katere veljajo strogi pogoji v povezavi s programom prilagoditve, ki se financira z evropskim mehanizmom za stabilnost. Čeprav se to orodje še ni uporabilo, so se z njegovo napovedjo že izboljšali trgi državnih obveznic v

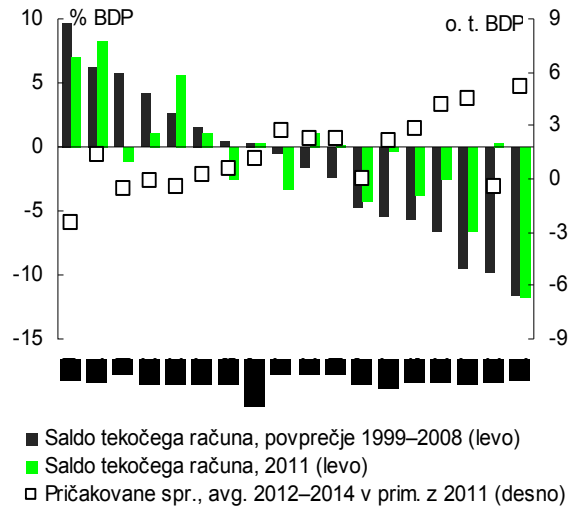
euroobmočju in skupaj z načrti za uresničitev bančne unije ima velik potencial za omilitev finančnih napetosti v tem območju ter za obnovitev pogojev za zdravo kreditiranje gospodarstva.

Tržne napetosti so sicer po zaslugi odločnega strateškega ukrepanja popustile, vendar trgi ostajajo odvisni od nadaljevanje izvajanja podpornih politik in izpolnjevanja zavez. Začetni razlogi za ranljivost v EU še niso v celoti odpravljeni, še zlasti v finančnem sistemu euroobmočja jih je še mogoče zaznati. Hkrati je trajanje krize v euroobmočju privedlo do močne odvisnosti tržnih sprememb od strateškega ukrepanja. Zato sta za zajezitev nestabilnosti trga nujna gotovost glede strateškega ukrepanja ter prepričljivo izvajanje dogovorjenih ukrepov in nacionalnih reformnih politik. Zavezanost k izgraditvi resnične ekonomske in monetarne unije ter še posebej prave bančne unije bo pomagala trajno povrniti stabilnost.

3. STRUKTURNE REFORME V PODPORO RASTI IN ZA ODPRAVO NERAVNOVESIJ

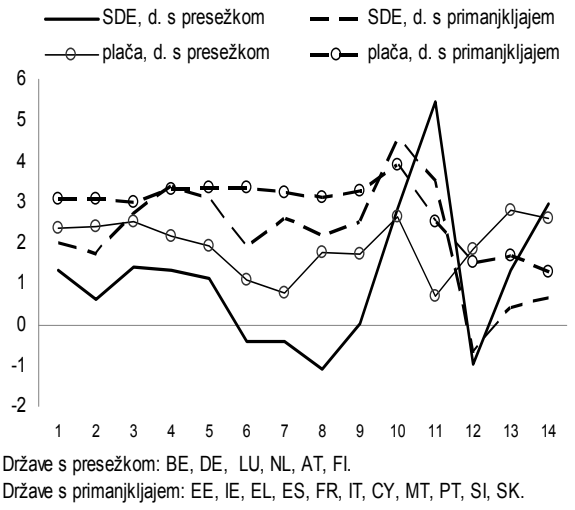
Kratkoročno povečanje zaupanja in ponovna spodbuditev rasti sta ob ustvarjanju pogojev za trajnostno prihodnjo rast sedanja glavna izziva. Glede na omejitve makroekonomskih politik so strukturne reforme bistveni element strategije rasti in ponovnega uravnoteženja, katere namen je izkoristiti potencial evropskih gospodarstev. Ranljive države so v času krize sprejele obsežne reforme. Čeprav je potreba po ukrepanju v teh državah članicah izrazitejša, pa si za zagotovitev srednjeročne in dolgoročne rasti prizadeva celotna EU, vendar tega brez skupnega odziva ne bo mogoče doseči. Kljub velikim razlikam v gospodarskem položaju posameznih držav članic bi se z usklajenim pristopom k reformam po državah članicah in na ravni EU zagotovil politični zagon, zmanjšale politične ovire za gospodarstvo ter omogočila izvedba reformnega procesa.

Graf 6. Saldi tekočih računov plačilnih bilanc – euroobmočje in države članice



Vir: *službe Komisije*

Graf 7. Stroški dela na enoto in nominalna plača na zaposlenega – euroobmočje

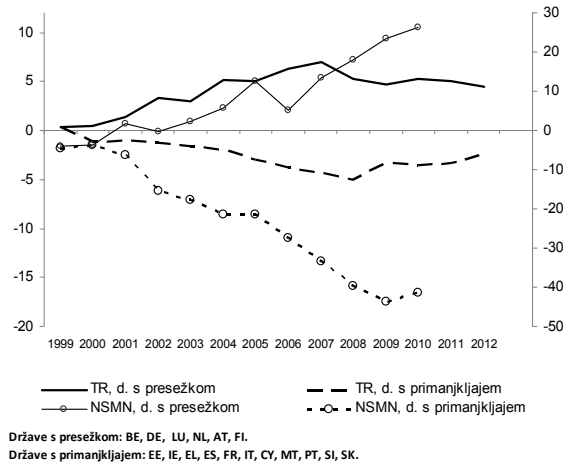


Vir: *službe Komisije*

Rast gospodarstva EU trenutno ovirajo vztrajna makroekonomska neravnovesja in potreba po prilagoditvi preteklih presežkov v zadolževanju in porabi. Začasno manjša rast je neločljivo povezana s temeljitimi prilagoditvami, v okviru katerih se izvaja prestrukturiranje gospodarstev; viri se prenašajo iz nemenjalnih na menjalne sektorje in prilagajajo se bilance stanja v vseh sektorjih gospodarstva. Kljub težkim gospodarskim

razmeram so se potrebne prilagoditve izvajale vse preteklo leto in ta prizadevanja so obrodila sadove. Skupni podatki o saldu tekočega računa, trgovinski menjavi in domačem povpraševanju kažejo, da so prilagoditve v EU in tudi v državah euroobmočja v teku, vendar je potreben nadaljnji napredek (graf 6). Izvajajo se tudi prilagoditve v državah z dogovorjenim programom in drugih ranljivih državah, med drugim tudi v tistih, v katerih je bilo do nedavnega videti, da je doseženi napredek omejen. Poleg tega, da se neravnovesja tekočih računov plačilnih bilanc zmanjšujejo, tudi spremembe v stroških dela na enoto omogočajo večje uravnoteženje v prihodnosti (graf 7). V nekaterih državah s primanjkljajem se izvaja prilagajanje nominalnih plač v javnem in zasebnem sektorju.

Graf 8. Tekoči račun plačilne bilance in neto stanje mednarodnih naložb – države z javnofinančnim presežkom in države z javnofinančnim primanjkljajem



Vir: *službe Komisije*

Prilagoditve v zunanjih pozicijah, ki so v teku, se zdijo večinoma strukturne narave. V državah z javnofinančnim primanjkljajem se je precej skrčil obseg uvoza, medtem ko se je izvoz nekoliko okrepil. Sicer je do zdaj prevladovalo krčenje uvoza, toda s povečanjem konkurenčnosti se pripravljajo pogoji za prihodnjo povečanje izvoza, glede na Komisijino gospodarsko napoved za jesen pa naj bi prispevek izvoza k ponovnemu uravnoteženju presegel napovedane ravni. Če bo mogoče ohraniti povečanje konkurenčnosti, naj bi se na podlagi povečanja obsega izvoza razvile izvozno usmerjene panoge in trajnostno utrdile prilagoditve. Kljub temu zunanje uravnoteženje tokov na tekočem računu plačilne bilance še ni zadostno, da bi se obrnili nevzdržni trendi v skupnem stanju (neto stanje mednarodnih naložb in zunanji dolg) (graf 8). V državah z največjim primanjkljajem se veča tudi delež zunanjega dolga v razmerju do BDP. Če se ta zmanjšuje, je to predvsem zaradi velikega prevrednotenja obveznosti. Potrebne bodo ogromne prilagoditve, njihov strošek (zlasti z vidika zaposlitev) pa bo odvisen od zmožnosti države članice za prilagoditev. Napredek pri zmanjšanju dvostranskih neravnovesij tekočih računov plačilnih bilanc med državami s presežkom in tistimi s primanjkljajem je bil bolj očiten. V državah s presežkom so vidni tudi znaki ponovnega uravnoteženja v smeri domačega povpraševanja, čeprav prilagoditve presežka na tekočem računu plačilne bilance odražajo dejstvo, da je presežen tudi tekoči račun plačilne bilance celotnega euroobmočja.

Medtem ko se bo celotni učinek strukturnih reform na rast in ponovno uravnoteženje najverjetneje pokazal v srednje- do dolgoročnem roku, pa so lahko koristi tudi že kratkoročne. Reformne procese navadno povezujemo s kratkoročnimi stroški prilagoditev in tranzicije, deloma zaradi njihove na splošno neenakomerne razporeditve med podjetji in posamezniki. Vendar imajo lahko strukturne reforme tudi takojšne ekspanzivne učinke, saj večajo zaupanje in pričakovanja vseh gospodarskih akterjev. Prednost morajo imeti reforme z najmanjšim učinkom na proračunske stroške (kot so reforme za povečanje konkurenčnosti in konkurence na trgih proizvodov ali zmanjšanje regulativnega in upravnega bremena za podjetja). Poudariti bi bilo treba tudi doseganje najboljših okvirnih pogojev (npr. okrepljen socialni dialog) v podporo ukrepanju na področjih, na katerih so reforme tradicionalno težje

izvedljive, kot je na primer trg dela. Prav tako je treba upoštevati možne sinergije med različnimi reformnimi področji. Na primer reforme trga dela, namenjene omejitvi stroškov dela na enoto, bi lahko bile učinkovitejše pri spodbujanju konkurenčnosti, če bi se izvajale skupaj z reformami trgov proizvodov, namenjenimi večanju konkurence in zmanjševanju marž dobička. Na splošno bi bilo treba dobro proučiti medsebojne vplive med različnimi reformnimi področji in razmisliti o ustrezni časovni razporeditvi reform, pri čemer bi bilo treba upoštevati posebne pogoje v posameznih državah članicah.

Pravno urejanje finančnega sektorja in nadzor nad njim sta pomembna pri zagotavljanju nadzorovanega ponovnega uravnoteženja in pri preprečevanju škodljivih ciklov razmaha in propada. Potrebno razdloževanje v zasebnem sektorju nekaterih držav EU, ki je povezano tudi z zaostrenimi pogoji financiranja iz oddelka 2, bi lahko kratkoročno negativno učinkovalo na rast. Vendar pa je to predpogoj za odpravo čezmernih notranjih in zunanjih neravnovesij. Istočasno čezmerna rast posojil in pretirana uporaba finančnega vzvoda v finančnem sektorju, čemur smo bili priča pred krizo, povečujeta ranljivost tega sektorja in ustvarjata tveganje nenadzorovanega popravka, ki bi imel ogromne negativne posledice za gospodarsko rast. Pri tem je nujno razviti učinkovita orodja za mikro- in makrobonitetni nadzor, da bi zagotovili nadaljevanje uravnoteženja, potem ko se bodo pogoji financiranja po EU normalizirali, in sicer na podlagi vzdržnih kapitalskih tokov k najbolj produktivnim dejavnostim in dolgoročnim naložbenim potrebam gospodarstva EU, ter da bi preprečili ponovno kopičenje čezmernih neravnovesij.

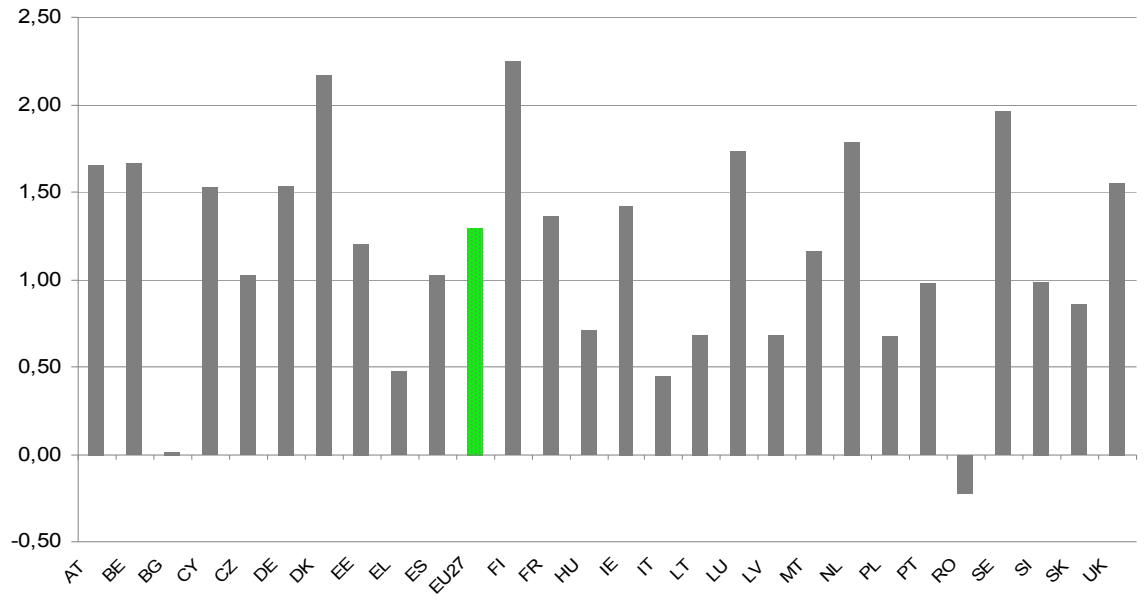
Strukturne reforme, namenjene večanju produktivnosti, se še vedno prednostno uporabljajo za večanje možnosti za rast in za zagotavljanje trajnega uravnoteženja evropskega gospodarstva. Na podlagi empiričnih dokazov je mogoče sklepati, da lahko reforme, namenjene večanju učinkovitosti na trgih proizvodov, storitev in dela, spodbudijo produktivnost in inovacije ter povečajo rezultate in stopnje zaposlenosti. Strukturne reforme, ki so posebej namenjene podpori inovacij, naložb v IKT in njihovi uporabi ter nadaljnji liberalizaciji trgovine, lahko neposredno učinkujejo na produktivnost. Take reforme so naklonjene tudi prerazporeditvi dela in kapitala v korist sektorjem z visokim potencialom rasti (vključno s sektorji z okoljsko vzdržno rastjo in digitalnim gospodarstvom). Poleg tega imajo lahko tovrstne strukturne reforme ključno vlogo pri zmanjševanju notranjih in zunanjih neravnovesij, npr. s povečanjem konkurenčnosti in izboljšanjem izvoznih rezultatov. Strukturne reforme so še posebej pomembne v euroobmočju, kjer na relativne cene ni mogoče vplivati z nominalnimi tečajnimi gibanji.

Vlaganje v priložnosti za okolju prijazno rast bi lahko pripomoglo k boljšim rezultatom na makro- in mikroekonomski ravni. Prehod na nizkoogljične in z viri gospodarne proizvodne vzorce bo olajšal pritisk pretresov zaradi cen osnovnih proizvodov na ravni stroškov in inflacijska pričakovanja. To bo zmanjšalo odvisnost od virov in energije ter posledično tudi primanjkljaj v trgovini z energijo in dolgoročno povečalo konkurenčnost gospodarstva EU. EU je oblikovala politike za povečanje učinkovitosti porabe virov ter si zastavila daljnosežne cilje, ki bodo imeli posledice za vse države članice. Te politike bodo dosegle svoj celotni namen le, če jih bodo spremljali trden in predvidljiv regulativni okvir za usmerjanje naložb, nadomeščanje davčne obremenitve stroškov dela z okoljskimi davki in davki na potrošnjo, postopno ukinjanje okolju škodljivih subvencij, ukrepi za spodbujanje odpiranja novih zelenih trgov in tehnologij ter preoblikovanje obstoječih vzorcev proizvodnje in potrošnje v bolj okolju prijazne.

Ohraniti bi bilo treba zagon liberalizacije trgov proizvodov in storitev. S sprejetjem nadaljnjih ukrepov je treba ukiniti neupravičene omejitve in izboljšati konkurenčnost na trgih proizvodov in storitev, tudi na področjih trgovine na drobno, reguliranih poklicev, gradnje, turizma in poslovnih storitev ter mrežnih gospodarskih panog. To zahteva tudi ukrepanje na ravni EU, pri čemer lahko dobro delujoč enotni trg izboljša potencial rasti in prispeva k izravnavi neravnovesij. Da bi izkoristili celotni potencial enotnega trga, so nepogrešljive ambiciozne izboljšave. Treba je okrepiti izvajanje politik in povečati obseg reform na ravni držav, kot je določeno v prvem in drugem aktu za enotni trg. V tem okviru so države članice

pozvane, da zlasti sprejmejo daljnosežne ukrepe za izvajanje direktive o storitvah, saj ima ta velik potencial za rast in zmožnost za prilagoditev[6].

Graf 9. Indeks uspešnosti javnih uprav, države članice EU, 2011



Opomba: *Indeks uspešnosti javnih uprav, ki ga je oblikovala Svetovna banka, kaže, kako prebivalci dojemajo kakovost javnih služb in državnih uprav ter njihovo raven neodvisnosti od političnega pritiska, kakovost oblikovanja in izvajanja politik ter koliko zaupajo zavezi javne uprave za uresničitev teh politik. Razpon vrednosti indeksa je med –2,5 in 2,5.*

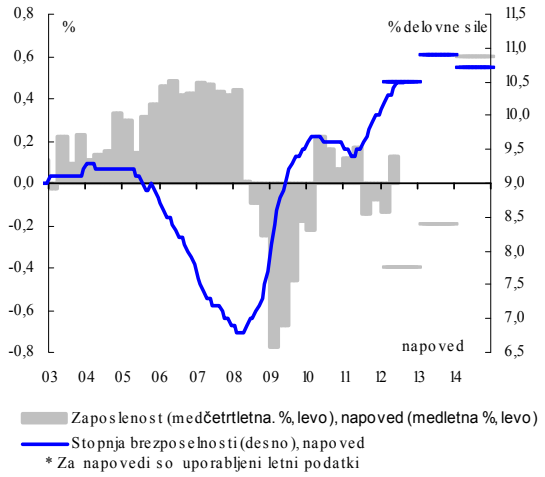
Vir: *Svetovna banka.*

Ključna prednostna naloga je izboljšanje poslovnega okolja, med drugim z iskanjem načinov za povečanje učinkovitosti javnega sektorja. Odprto in uspešno poslovno okolje spodbuja rast, saj je naklonjeno poslovnim dejavnostim in zmanjšuje nepotrebne stroške za podjetja. Dokazano je, da kompleksna upravna ureditev ali birokratski postopki zelo negativno učinkujejo na raven podjetništva, inovativnosti in konkurenčnosti ter na prilive neposrednih tujih naložb, ki bi sicer lahko pomembno prispevali k odpravljanju neravnovesij. Poleg tega so čezmerna regulativna bremena pogosto vzrok za razmah sive ekonomije. Učinkovita javna uprava bi morala zagotavljati storitve celotnemu gospodarstvu, ne da bi pri tem gospodarskim subjektom nalagala nesorazmerna birokratska bremena (graf 9). Reševanje problemov v javni upravi bi prispevalo tako k proračunski konsolidaciji kot h konkurenčnosti in možnostim za rast. Reforme pravosodnega sistema bi zmanjšale tveganje in negotovost ob ustanovitvi podjetja in med njegovim poslovanjem, spodbudila naložbe in prispevala k zmanjšanju stroškov transakcij in okrepitvi konkurence. Več držav članic je v ta namen že sprejelo ukrepe za oblikovanje bolj racionalne in učinkovite javne službe. Med ključnimi reformnimi področji so pravosodni sistemi in povečana uporaba e-uprave in e-nabave.

6 Službe Komisije ocenjujejo, da bi lahko pridobitve, povezane s trenutnim obsegom izvajanja direktive o storitvah v državah članicah znašale približno 0,8 % BDP EU, medtem ko bi že malo bolj ambiciozno izvajanje (tj. če bi vse države dosegle evropsko povprečno raven ovir za čezmejno zagotavljanje storitev in ustanavljanje storitvenih dejavnosti) prineslo dodatne pridobitve, vredne 0,4 odstotne točke BDP. Po zelo ambicioznem scenariju, po katerem bi vsaka država članica dosegla povprečje petih najuspešnejših držav, pa bi bilo na ravni EU mogoče doseči dodatno 1,8-odstotno rast BDP.

V številnih državah EU je postala brezposelnost resnično velik problem z vse večjimi gospodarskimi, družbenimi in političnimi posledicami (graf 10). Naraščajočo brezposelnost spremljajo velika povečanja stopnje razhajanj na trgih dela v EU. Medtem ko se je v večini držav brezposelnost povečala in je v nekaterih primerih dosegla rekordno visoke stopnje, pa je v nekaterih državah članicah upadala. Dolga obdobja brez zaposlitve in slabo ujemanje med povpraševanjem po delovni sili in njeno ponudbo v mnogih državah EU med drugim zaradi sektorskih sprememb v nekaterih državah pomenijo, da bi znala brezposelnosti postati vse bolj strukturna, kar bi dolgoročno negativno učinkovalo na potencial rasti.

Graf 10. Rast zaposlovanja in stopnja brezposelnosti – EU

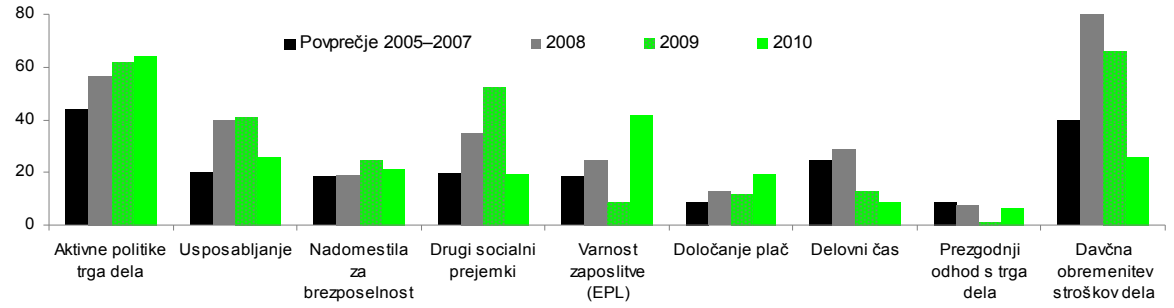


Vir: *službe Komisije*

Strukturne reforme so pomembne za odpravljanje brezposelnosti, hkrati pa izboljšujejo rast in spodbujajo prilagoditve. Če naj se stopnje brezposelnosti občutno zmanjšajo, je treba ustvariti pogoje za prenovljeno zaupanje in enakomerno povpraševanje po delovni sili. Obenem bo zmanjšanje brezposelnosti bistveno za okrepitev zaupanja in zagotovitev socialne in politične vzdržnosti trenutnih reform. Kljub temu pa je najbolj pereč problem obvladovanje visokih in vztrajnih stopenj brezposelnosti v razmerah zadržane rasti; v nekaterih državah se bodo ti ukrepi izvajali hkrati z zmanjševanjem zadolženosti in zunanjim uravnoteženjem. Glede na različne pogoje na trgih dela v EU se je treba tega problema lotiti z usklajeno politiko, prilagojeno posebnim okoliščinam posamezne države.

Od začetka krize do zdaj se je več držav EU odločilo za aktiven pristop k reformam na področju dela. V nekaterih primerih so bili sprejeti daljnosežni reformni načrti, da bi se ustvarili ugodnejši pogoji za zaposlovanje (graf 11). Najnovejše reformne dejavnosti se zdijo večinoma skladne s prednostnimi nalogami, zastavljenimi na evropski ravni, zlasti z ukrepi za povečanje dinamičnosti trgov dela, zmanjšanje negotovosti glede zaposlitve in povečanje konkurenčnosti. Nekatere države z visoko stopnjo brezposelnosti in velikimi zunanjimi neravnovesji so si kot nalogo zadale izboljšati odzivnost plač na gospodarske razmere in svojo zmožnosti za prilagoditve trga dela, in sicer predvsem z izvedbo reforme zakonodaje o varnosti zaposlitve ter sistema za določanje plač. Politika zaščite prihodkov, aktivacije brezposelnih in pomoči pri iskanju zaposlitve so bile prilagojene vse večji problematiki trga dela. Vendar pa vse države še niso sprejele potrebnih ukrepov za uspešno spopadanje s problemi na tem področju.

Graf 11. Število ukrepov na trgu dela po področjih, EU skupaj



Opomba: *Pri aktivnih politikah trga dela se ne upošteva usposabljanje.*

Vir: *službe Komisije, podatkovna zbirka LABREF pri GD ECFIN.*

Program politike bi moral dati prednost odpravljanju brezposelnosti in podpori ustvarjanju novih delovnih mest. Zagon reform na trgu dela bi bilo treba ohraniti, zlasti v državah, ki se spopadajo z večjimi težavami na trgu dela. Od uspešnosti odpravljanja ozkih grl na trgu dela in preprečevanja morebitnega vztrajanja v brezposelnosti je odvisno, v kolikšni meri bo mogoče trajnostno obnoviti potencial rasti. Ustrezni strateški ukrepi so nujno potrebni, da se odpravijo strukturne in institucionalne težave trga dela (segmentacija trga dela, poslabšanje ujemanja povpraševanja po delovnih mestih in njihove ponudbe, vztrajna strukturna brezposelnost). Prizadevanja za daljnosežne strukturne reforme, ki dajejo prednost prilagoditvam (zakonodaja o varnosti zaposlitve, določanje plač), in pravilno izvajanje sprejetih ukrepov je treba ohraniti v državah, ki se spopadajo z velikimi problemi na trgu dela. Razmisliti je treba tudi o posebnih ukrepih za spodbuditev povpraševanja po delovni sili z zmanjšanjem davčne obremenitve stroškov dela – zlasti za slabo plačane skupine – kadar fiskalne razmere to omogočajo, ter s podpiranjem podjetništva in socialnega gospodarstva. Poleg tega je treba sprejeti ciljno usmerjene ukrepe za spodbujanje najemanja specifičnih skupin delavcev, za katere obstaja tveganje, da bodo izpadli iz deleža delovno aktivnega prebivalstva (kot so dolgotrajno brezposelne osebe ali mladi delavci brez izkušenj), med drugim z izvajanjem stroškovno učinkovitih aktivnih politik trga dela in z izkoriščanjem potenciala sektorjev s številnimi novimi delovnimi mesti.

Priloga: Izbrani makroekonomski kazalniki

	Rast in delovna mesta						Konkurenčnost							Javne finance						Finančna stabilnost			
	BDP na prebival-ca v SKM	projekci-je rasti BDP	stopnja delovne aktivno-sti	dolgotraj-na brezpo-selnost*	brezposel-nost mladih (<25)*	stopnja udeležbe na trgu dela*	nominalni stroški dela na enoto*			nominalna plača na zaposlenega*		saldo tekočega računa*	tržni delež izvoza (blago + storitve)*	javni dolg*	proračunska pozicija države*	skupno davčno breme	kazalnik vzdržnosti (S2)*	povprečna starost ob odhodu s trga dela*	pričakova-na življenjska doba*	zasebni dolg*	nedonosna posojila	Razlika v dolgoročnih obrestnih merah v primerja-vi z Nemčijo	donos-nost lastniške-ga kapitala
							celotno gospo-darstvo	storitve	proizvod-nja	javni sektor	zasebni sektor												
	raven v primerjavi z EU27=100	letna stopnja spremem-be	starostna skupina 15–64	% aktivnega prebival-stva	% aktivnega prebival-stva	%	letna stopnja spremembe	letna stopnja spremem-be	letna stopnja spremem-be	letna stopnja spremembe	letna stopnja spremem-be	% BDP	% spremembe	% BDP	% BDP	skupni davki kot % BDP	visoka stopnja pomeni šibko vzdržnost	2010 ali najnovejši	pri 60 letih	% BDP	%	odstotne točke	%
	2011	2012	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011		2011 ali najnovejši	marca 2012	2011 ali najnovejši	septembra 2012	2011 ali najnovejši
BE	118	–0,2	61,9	3,5	18,7	66,7	2,7	2,6	–0,9	3,5	2,9	1	5	97,8	–3,7	45,6	7,4	61,6	23,6	238,4	4,2	1,1	1,4
BG	45	0,8	58,5	6,3	25	66	1,1	–1	:	4,8	8,1	1,7	5,6	16,3	–2	27,1	2,8	64,1	19,4	:	19,7	2	4,6
CZ	80	–1,3	65,7	2,7	18,1	70,5	1,1	0,4	–1,3	1,4	2,6	–3,9	5,9	40,8	–3,3	34,4	5,5	60,5	21,4	78,1	7,1	1	13,7
DK	125	0,6	73,1	1,8	14,2	79,3	0,5	0,1	0	0,9	2,2	6,6	5,4	46,6	–1,8	49,0	3,3	62,3	22,8	241,5	3	–0,2	0,6
DE	120	0,8	72,5	2,8	8,6	77,2	1,4	2,3	–2,2	3	3,1	5,6	5,2	80,5	–0,8	39,8	1,4	62,4	23,8	128,3	1,6	0	2,2
EE	67	2,5	65,1	7,1	22,3	74,7	–1,4	1,6	–10,1	3,5	–2	0,3	7,4	6,1	1,1	33,0	1,2	62,6	21,5	141,0	4,5	:	25,5
IE	127	0,4	59,2	8,6	29,4	69,4	–3,2	:	:	0,1	:	1,1	4,6	106,4	–13,4	29,9	4,1	64,1	23,5	332,0	:	4	–11,1
EL	82	–6	55,6	8,8	44,4	67,7	–1,8	–2,3	–0,2	–1,7	–5,5	–11,7	4,9	170,6	–9,4	34,8	–2,4	61,5	23,8	124,6	12,1	19	43,5
ES	99	–1,4	57,7	9	46,4	73,7	–1,5	–0,1	–4,1	–1,1	1,4	–3,7	4,2	69,3	–9,4	32,9	4,8	62,3	25,1	214,2	5,2	4	0,1
FR	107	0,2	63,9	4	22,9	70,4	1,6	1,6	2,3	2,5	3,2	–2,6	4,9	86	–5,2	45,6	1,6	60,2	25,4	141,1	4,6	1	5,6
IT	101	–2,3	56,9	4,4	29,1	62,2	0,9	1,4	2,1	–0,1	2,4	–3,3	5,4	120,7	–3,9	42,4	–2,3	60,4	24,6	126,0	9,5	4	–13
CY	92	–2,3	68,1	1,6	22,4	74	3,3	1,9	0,7	3,2	2,7	–4,2	7,4	71,1	–6,3	34,7	8,2	62,8	23,6	:		6	–86
LV	58	4,3	61,8	8,8	31,0	73,3	3,0	3,4	3,5	5,1	:	–2,4	10,4	42,2	–3,4	27,7	–0,7	62,7	20	123,1	10,1	2	5,1
LT	62	2,9	60,7	8	32,9	72	–0,1	0,2	–2,9	2,6	4,7	–3,7	9,8	38,5	–5,5	26,4	4,7	59,9	20,3	69,4	16,0	3	17
LU	274	0,4	64,6	1,4	16,4	67,9	3,3	3,1	2	1,9	2,0	7,1	10,1	18,3	–0,3	38,1	9,7	59,4	23,8	:	:	0	6,2
HU	66	–1,2	55,8	5,2	26,1	62,7	1,8	2,5	5,7	1,6	3,3	1	6,1	81,4	4,3	36,6	0,5	59,7	20	154,9	14,9	6	–7,9
MT	83	1	57,6	3	13,8	61,6	1,3	:	:	2,3	0,7	–0,3	4,4	70,9	–2,7	34,8	5,8	60,5	24,1	212,3	1,5	3	4,2
NL	131	–0,3	74,9	1,5	7,6	78,4	1,2	2	–1,8	0,9	1,8	8,3	5,2	65,5	–4,5	38,8	5,9	63,5	23,9	:	2,4	0	6,2
AT	129	0,8	72,1	1,1	8,3	75,3	0,9	2,9	–3,9	1,9	2,5	1,1	5,9	72,4	–2,5	43,7	4,1	60,9	24,1	161,9	4,1	1	1,5
PL	65	2,4	59,7	3,6	25,8	66,1	0,7	4,3	–7,9	4,8	4,2	–4,5	6,2	56,4	–5	32,5	1,6	59,3	21,5	79,0	6	3	12,3
PT	77	3	64,2	6,2	30,1	74,1	–0,7	:	:	:	:	–6,6	3,9	108,1	–4,4	36,1	–1,8	62,6	24,2	247,9	5,3	7	–4,1
RO	49	0,8	58,5	3,1	23,7	63,3	1,7	:	:	–8,5	7,2	–4,1	5,4	33,4	–5	27,5	3,7	64,3	19,7	:	11,4	5	1,3
SI	84	–2,3	64,4	3,6	15,7	70,3	–0,6	–0,3	–1	–0,1	1,5	0,1	5,5	46,9	–6,4	37,6	7,6	59,8	23,3	130,3	:	5	–11,1
SK	73	2,6	59,5	9,2	33,5	68,9	–0,4	2,7	0	–0,6	2,8	–2,5	6,2	43,3	–4,9	28,8	6,9	58,8	20,4	74,8	4	3	11,1
FI	116	0,1	69	1,7	20,1	74,9	1,8	2,6	1,9	2,8	3,8	–1,1	7,7	49	–0,6	43,4	5,8	61,7	23,9	179,9	0,8	0	8,1
SE	126	1,1	74,1	1,4	22,9	80,2	–0,8	–1	–4,1	0,6	1,3	6,5	5,0	38,4	0,4	44,9	2,0	64,4	24,2	234,7	:	0	10,7
UK	108	–0,3	69,5	2,7	21,1	75,7	1,5	:	:	:	:	–1,9	5,2	85	–7,8	37,6	5,2	63,0	23,8	:	2,2	0	4,2
EA	108	–0,4	64,3	4,6	20,8	71,5	0,9	:	:	:	:	0,3	5,1	88,1	–4,1	40,6	2,7	61,5	24	:	:	2,3	:
EU	100	–0,3	64,3	4,1	21,4	71,2	0,9	:	:	:	:	0	5,2	83,0	–4,4	39,9	2,1	61,5	23,2	:	:	2	:

* Spremenljivke, omenjene v besedilu Pakta „evro plus“ v Sklepih Evropskega sveta iz marca 2011

Viri: službe Komisije, Eurostat, Evropska centralna banka