EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 12.10.2011
COM(2011) 669 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

Pot do stabilnosti in rasti

„Ponovno potrjujemo zavezanost evru in pripravljenost, da storimo vse potrebno za zagotovitev finančne stabilnosti euroobmočja kot celote in držav članic, ki v njem sodelujejo.“

(Izjava voditeljev držav ali vlad
euroobmočja in institucij EU, 21. julij 2011)

UVOD

Za EU je zdaj najpomembnejše, da uporabi vsa sredstva za to, da takoj in v največji možni meri zagotovi stabilnost in rast. V zadnjih 18 mesecih so bile sprejete številne daljnosežne odločitve. Za ponovno vzpostavitev zaupanja v euroobmočje in EU kot celoto morajo biti te odločitve in dokončane. Za krizo se zdi, da bo postala sistematična. Rešitev, ki bo pretrgala začarani krog dvomov glede trajnosti državnega dolga, stabilnosti bančnega sistema in možnosti EU za rast, je potrebna bolj kot kdajkoli prej. Elementi, predstavljeni v tem dokumentu, so medsebojno odvisni in se morajo izvajati skupaj, in sicer čim hitreje, da bo dosežen nameravani učinek. Noben posamezen element sam po sebi ne bo dovolj za rešitev krize. Samo skupaj in z istočasno izvedbo bodo lahko prepričljivo dokazali, da lahko EU:

1. odločno odgovori na težave Grčije,

2. izboljša zaščito euroobmočja pred krizo,

3. okrepi bančni sistem, zlasti z dokapitalizacijo,

4. zagotovi politike za izboljšanje stabilnosti in rasti,

5. vzpostavi trdno in povezano gospodarsko upravljanje.

1. ODLOČEN ODGOVOR NA TEŽAVE GRČIJE

Nenehni dvomi glede Grčije so občutno prispevali k spodkopavanju zaupanja v finančno stabilnost euroobmočja kot celote. Treba jih je takoj in dokončno odstraniti.

Ob upoštevanju ocene trojke EU/ECB/MDS bo zato treba:

- izplačati šesti obrok posojila za Grčijo, če bo program ponovno stekel;
- poiskati trajnostno rešitev za Grčijo znotraj euroobmočja prek učinkovitega drugega programa za prilagoditev na podlagi ustreznega financiranja z vključitvijo zasebnega sektorja ter opiranjem na trdne mehanizme izvajanja in spremljanja;
- nadaljevati z nenehno podporo delovni skupini Komisije za Grčijo, in sicer z okrepitvijo polnega in pravočasnega izvajanja programa in usmerjanja razpoložljivih strukturnih skladov za krepitev konkurenčnosti in ponovno rast.

2. IZBOLJŠANJE ZAŠČITE EUROOBMOČJA PRED KRIZO

Nedavno, 21. julija 2011, so voditelji držav ali vlad euroobmočja in institucije EU znova potrdili odločenost, da bodo še naprej zagotavljali podporo državam v okviru programov, dokler ponovno ne pridobijo dostopa do trga, pod pogojem, da so uspešno izvajale te programe. Poudarili so, da Grčija v zvezi z vključitvijo zasebnega sektorja zahteva izjemno in edinstveno rešitev.

Euroobmočje mora biti v celoti preskrbljeno z instrumenti, ki so potrebni za spopadanje z morebitnimi prihodnjimi krizami. Z razpoložljivostjo potrebnih instrumentov bi se razširile možnosti za alternativne rešitve, obenem pa priskrbelo nujno potrebno zagotovilo za udeležence na trgu. Nedavne odločitve o ustanovitvi evropskega instrumenta za finančno stabilnost (EFSF) in evropskega mehanizma za stabilnost (EMS) se že udejanjajo, vendar jih je treba še dokončati in dopolniti.

Čim prej je treba začeti izvajati odločitve, sprejete na srečanjih držav članic euroobmočja marca in 21. julija 2011, ter tako povečati prožnost in učinkovitost EFSF (in EMS), zlasti kar zadeva:

- preventivne programe. Dostop do takih kanalov mora biti pogojen s tem, da se države članice prosilke strinjajo z izvajanjem programov za postopno makroekonomsko prilagajanje, o katerih se je treba prej posvetovati s Komisijo in ECB. Potrebna sta strožje spremljanje in nadzor, o katerih se je mogoče politično dogovoriti in ju vključiti v kodeks ravnanja za Pakt stabilnosti in rasti.

- pomoč državam članicam pri dokapitalizaciji s posojili državam, ki ne sodelujejo v programu, kot dopolnilo pomoči zasebnega sektorja in nacionalnim sredstvom, če je to potrebno.

- izboljšanje zmogljivosti EFSF za intervencije z odkupom javnega dolga na primarnih trgih in intervencijo na sekundarnih trgih, kjer vladajo izjemne tržne okoliščine in obstajajo tveganja za finančno stabilnost, pod ustreznimi pogoji.

Treba je tudi povečati moč zaščitnih mehanizmov s čim učinkovitejšo uporabo EFSF, ne da bi povečali jamstva v njegovem okviru in v skladu s pravili Lizbonske pogodbe, zlasti glede monetarnega financiranja.

S hitro uvedbo EMS bi se tudi okrepilo zaupanje v mehanizem reševanja krize in zagotovile koristi trdnejšega stalnega instrumenta. Prizadevati si je treba za pospešitev tehničnih priprav in postopkov ratifikacije, da bo EMS začel delovati, na primer do sredine leta 2012.

ECB ima ključno vlogo pri zagotavljanju finančne stabilnost euroobmočja kot celote z zagotavljanjem zadostne likvidnosti bančnega sektorja euroobmočja in podporo pravilnemu delovanju trga državnih obveznic ob ohranjanju stabilnosti cen.

3. OKREPITEV BANČNEGA SISTEMA, ZLASTI Z DOKAPITALIZACIJO

Tako v regulativnem kot tudi finančnem smislu je bilo veliko storjenega za okrepitev evropskih bank glede na njihovo vlogo pri stabilnosti in delovanju našega gospodarstva. Tudi banke so zelo izboljšale kakovost in količino svojega lastniškega kapitala.

EU je prenovila način nadzora bank in sprejela zakonodajne ukrepe za povečanje količine regulatornega kapitala, ki ga morajo hraniti banke, za obravnavo tveganih operacij ponovnega listinjenja, zagotovitev, da plačne politike ne spodbujajo pretiranega tveganja in povečanje zaščite bančnih vlog državljanov do sedanjega praga 100 000 EUR. S hitrim sprejetjem direktive o kapitalskih zahtevah (CRD IV) bo določen trden kapitalski delež za banke in začeli se bodo izvajati standardi okvira Basel III.

Zaradi nenehne negotovosti na trgih javnega dolga se veča nestanovitnost, bančni sektor pa je pod vedno večjim pritiskom. V bližnji prihodnosti se je treba osredotočiti na to, da se bankam zagotovi lažji dostop do likvidnosti, zlasti ponovno vzpostavi dolgoročna likvidnost sektorja, hkrati pa sprejmejo **ukrepi za okrepitev kapitala bank, ki ga potrebujejo.**

Za ponovno vzpostavitev zaupanja v bančni sektor EU so potrebna prizadevanja za usklajeno in usmerjeno dokapitalizacijo in drugi elementi te strategije. To zahteva skupna prizadevanja držav članic, Evropskega bančnega organa (EBA), Evropske centralne banke in Komisije. Strategija dokapitalizacije bank na podlagi dela EBA mora:

- vključevati vse potencialno sistemske banke v vseh državah članicah – tj. banke, na katere se je nanašal test izjemnih situacij EBA iz julija 2011, razen nekaterih manjših domačih bank, ki niso vključene v mednarodne dejavnosti;

- utemeljiti kakršno koli izpostavljenost zadevnih bank javnemu dolgu EU (preudarno vrednotenje vseh javnih dolgov v bančni ali trgovalni knjigi), da se zagotovi popolna preglednost kakovosti sredstev;

- zahtevati začasno občutno višji delež kapitala najvišje kakovosti po utemeljitvi izpostavljenosti. Opredelitev kapitala je na splošno enaka opredelitvi iz mednarodnega sporazuma Basel III, ki naj bi bila dosežena leta 2015;

- banke, ki ne hranijo ustreznega kapitala, morajo predložiti načrte dokapitalizacije in jih izvesti čim prej. V praksi to pomeni, da morajo nacionalni nadzorni organi na podlagi svojih nadzornih pooblastil določiti te zahteve v obliki dodatnih varoval, ki preprečujejo izplačila dividend ali bonusov do dokapitalizacije;

- banke bi morale najprej uporabiti zasebne vire kapitala, tudi s prestrukturiranjem in pretvorbo dolga v lastniške instrumente. Po potrebi mora nacionalna vlada zagotoviti podporo, če ta podpora ni na voljo, pa se dokapitalizacija financira s posojilom iz EFSF. Kakršna koli dokapitalizacija iz javnih virov mora biti skladna s pravili EU glede državne pomoči. Komisija namerava veljavnost obstoječega okvira državnih pomoči za banke podaljšati na obdobje po letu 2011.

Hkrati je treba čim hitreje zaključiti **pripravo novega sistema regulacije za finančni sektor**. Preostale predloge bo Komisija predstavila do konca tega leta, in sicer okrepljena pravila o bonitetnih agencijah, preglednosti in tržnih praksah na vseh trgovinskih platformah, okrepljenem okviru za boj proti zlorabi trga, vključno s kazenskimi sankcijami in evropskim okvirom o reševanju bank. Bistveno bo, da sozakonodajalci hitro sprejmejo te predloge, po možnosti v 12 mesecih po tem, ko jih Komisija predstavi.

Enako hitro je treba na ravni EU sprejeti predlagani **davek na finančne transakcije** kot sredstvo za zagotovitev, da bo tudi finančni sektor prispeval svoj delež pri obnovi gospodarstva. EU mora še naprej zagovarjati njegovo sprejetje na svetovni ravni.

4. OKREPLJENA ZAČETNA PRIZADEVANJA ZA POLITIKE, KI KREPIJO STABILNOST IN RAST

Večina držav članic nima možnosti za nove davčne spodbude, ker morajo največ pozornosti nameniti proračunski konsolidaciji. Osredotočiti se moramo na izvajanje priporočil za posamezne države, pripravljenih v prvem evropskem semestru, in usmerjanje javne porabe v prvi vrsti na področja rasti, odstranjevanje ovir in uporabo premalo izkoriščenih potencialov. Države članice bi se morale zavezati k prizadevanjem za večje strukturne reforme, ki krepijo rast. Med temi je treba izpostaviti zlasti tiste države, ki se srečujejo z napetostmi na trgih državnih dolgov.

Imamo več strukturnih vzvodov za spodbujanje rasti na ravni EU. Naj jih naštejemo le nekaj: boljše izkoriščanje enotnega trga, doseganje čim boljših trgovinskih rezultatov in izkoriščanje potenciala pred kratkim sklenjenih trgovinskih sporazumov. Poleg tega sedanja kriza kaže, da moramo pri vsaki od politik EU upoštevati tudi vidike konkurenčnosti. Veliko lahko pridobimo z ukrepi na tehnoloških področjih, za katere enotni digitalni trg pomeni velik potencial rasti.

Ciljno spodbujanje rasti in zaposlovanja se lahko doseže z naslednjim:

- **Bolje izkoristiti, kar je že bilo dogovorjeno na ravni EU**, na primer:
  - Polno izvajanje direktive o storitvah.
  - Dokončanje integriranega trga za energijo, ki bi potrošnikom omogočil izbiro med dobavitelji, trgi pa bi tako postali v celoti dostopni za ponudnike energije.
  - Izvajanje direktive o zamudah pri plačilih je treba prestaviti z marca 2013 na januar 2012, da bi podprli MSP.
  - Polno izvajanje sporazuma o prosti trgovini s Korejo.
- **Pospešiti sprejemanje predlogov v postopku soodločanja:**
  - S predlagano enotno evropsko patentno zaščito, ki bi veljala v 25 državah članicah, bi bili stroški za podjetja po ocenah zmanjšani za 80 %.

- Načrtovana revizija direktive o letnih računovodskih izkazih bi poenostavila zahteve za poročanje, zlasti z izjemami za mikropodjetja.

- Predlagano povečanje stopenj sofinanciranja za strukturne sklade v državah programa bi omogočilo hitro sprostitev sredstev EU v podporo rasti.

- Predlagana direktiva o prihrankih energije bi spodbudila učinkovitejšo uporabo energije.

- Sklenitev dodatnih trgovinskih sporazumov, ki so v postopku sprejemanja, z glavnimi strateškimi partnerji.

- Sprejetje predlogov o obdavčitvi prihrankov ali drugih že predstavljenih davčnih pobud.

- Podelitev pooblastila Komisiji, da se pogaja o davčnih sporazumih s tretjimi državami v imenu celotne EU za učinkovit boj proti davčnim utajam in v izogib dvojnemu obdavčevanju.

- Sprejetje izbirnega skupnega evropskega prodajnega prava.

- **Hitro sprejetje predlogov, ki jih bo Komisija predlagala v naslednjih mesecih,** vključno z naslednjim:

  - Dvanajst predlogov Akta za enotni trg, ki med drugim zajemajo:

    – Poenostavitev dostopa do tveganega kapitala po vsej Evropi na podlagi potnega lista EU.

    – Zagotovitev skupne pravne podlage za vzajemno priznavanje elektronskega potrjevanja pristnosti in elektronskega podpisa v mednarodnem prostoru.

    – Pregled okvira javnega naročanja, da bi se zagotovila enostavnejša pravila in preglednejši postopki.

  - Drugi predlogi:

    – Sprejetje Pobude za dajanje priložnosti mladim, da bi se spodbudilo zaposlovanje mladih, zlasti dostop do prve zaposlitve.

    – Sprejetje ukrepov na področju kolektivnega upravljanja pravic / avtorskega prava za oblikovanje enotnega trga za avtorske pravice – ocenjuje se, da bi to lahko potrojilo prodajo glasbe prek spleta.

Če se izkaže, da je težko najti dogovor o hitrem sprejetju predlogov, je treba razmisliti o okrepljenem sodelovanju.

To bi moralo biti dopolnjeno s **ciljnimi naložbami na ravni EU**. Naslednji teden bo Komisija s predlogom o pilotni fazi v okviru sedanjega finančnega okvira začela pobudo za projektne obveznice Evropa 2020. Tako bomo lahko razširili krog vlagateljev za financiranje nekaterih večjih naložb v infrastrukturo, ki jih potrebujeta EU in enotni trg. Pobuda bo nato vključena v predlog Komisije o instrumentu za povezovanju Evrope, ki naj bi bil sprejet na podlagi naslednjega večletnega finančnega okvira. Unija in njene države članice bi morale tudi nujno proučiti, kako bi lahko naši banki EIB, ki deluje v skladu s politikami Unije, omogočili, da bi storila več za financiranje dolgoročnih naložb, vključno z uporabo inovativnih finančnih instrumentov. Komisija bo s tem namenom proučila načine za okrepitev virov in kapitalske osnove EIB, da bi lahko posojala realnemu gospodarstvu.

5. VZPOSTAVITEV TEMELJEV ZA TRDNO IN POVEZANO GOSPODARSKO UPRAVLJANJE V PRIHODNOSTI

Povrnitev stabilnosti in trajnostne gospodarske rasti v euroobmočju in širše v EU se lahko doseže le z izvajanjem smotrnih politik na nacionalni ravni, ki so umeščene v okvir ustreznega upravljanja Skupnosti in delujejo v skladu z njegovimi navodili. To mora izvirati iz okrepljene zaveze med državami članicami za vzpostavitev in okrepitev vzdržnosti javnega dolga z ustrezno kombinacijo proračunske konsolidacije in strukturnih reform, ki krepijo rast. Evropski semester in novi „šesterček“ zakonodajnih predlogov, že zagotavljajo trden okvir upravljanja, ki ga je treba še okrepiti, vključno z razsežnostjo Skupnosti. Pri načrtovanju, izvajanju in naknadnem ocenjevanju politik držav članic bi morala pomembnejše mesto zavzemati razsežnost euroobmočja, da bi se zagotovilo tesnejše usklajevanje gospodarskih politik, ki bi temeljilo na vse strožjih postopkih nadzora (tj. večjih omejitvah za nacionalne proračune in gospodarske politike). S tem pa bi se na podlagi pravil, ki se jih ne da kršiti, dosegla večje vključevanje in disciplina pri izvajanju gospodarskih politik v euroobmočju. Pri tem bomo proučili tudi nadaljnjo krepitev vloge komisarja za ekonomske in monetarne zadeve. Komisija je sporočila, da si namerava prizadevati za enoten, skladen okvir za boljše gospodarsko upravljanje na podlagi metode Skupnosti. V ta namen bo pripravila potrebne predloge.

V skladu s sklepi z vrha euroobmočja z dne 21. julija 2011 bo predsednik Evropskega sveta v tesnem sodelovanju s predsednikom Komisije in predsednikom Euroskupine pripravil konkretne predloge o tem, kako izboljšati delovne metode in okrepiti krizno upravljanje v euroobmočju, in sicer s poenostavitvijo komunikacije med vrhom euroobmočja, Euroskupino in delovno skupino euroobmočja.

Poleg tega je treba za zagotovitev boljšega gospodarskega upravljanja v prihodnosti sprejeti naslednje ukrepe:

- Čim prej začeti izvajati zakonodajne akte iz šesterčka , vključno z močnejšimi preventivnimi in korektivnimi orodji v okviru Pakta za stabilnost in rast (merila v zvezi s primanjkljajem/dolgom) in z izvajanjem novih postopkov v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji (postopek v zvezi s čezmernimi neravnovesji).

- Okrepiti evropski semester usklajevanja gospodarske politike, da bi se okrepil nadzor nad gospodarskimi in fiskalnimi politikami, vključno z vključevanjem pakta „evro plus“ v postopke semestra.

Čeprav bo hitro in dosledno izvajanje novega šesterčka polno izzivov, je treba narediti še naslednje korake:

- Sprejeti je treba določbe za okrepitev gospodarskega in proračunskega nadzora držav članic euroobmočja, ki prosijo za finančno pomoč iz evropskega instrumenta za finančno stabilnost, EMS, MDS ali druge mednarodne finančne institucije ali pa jo od tam prejemajo. Komisija bo Svetu in Evropskemu parlamentu predložila predlog na podlagi člena 136.

- Spremljati je treba nacionalne proračunske politike držav članic euroobmočja pri postopkih v zvezi s čezmernim primanjkljajem / v državah programa prek postopka Komisije/Sveta, ki bi Komisiji/Svetu omogočil, da posreduje, na primer da vnaprej pregleda predloge nacionalnih proračunov, v resnih primerih zaprosi za drugo obravnavo, med letom predlaga spremembe in spremlja izvrševanje proračuna. Komisija bo Svetu in Evropskemu parlamentu v skladu s členom 136 predložila predlog o določitvi postopnih ukrepov in pogojev, ki ji je treba uporabljati v takih primerih.

- Ker se notranje upravljanje euroobmočja krepi, nastaja potreba po njegovem enotnejšem zunanjem zastopanju. Komisija bo predstavila predloge o ukrepih za dosego tega cilja.

- Ocenijo in razvijejo se možnosti za „obveznice stabilnosti“ kot del zaloge instrumentov politike za euroobmočje v okviru nadaljnjega okrepljenega gospodarskega upravljanja. Komisija bo pred koncem leta objavila zeleno knjigo o najpomembnejših možnostih.

Za pospešitev boljšega gospodarskega upravljanja je treba v vseh primerih, v katerih bi bilo drugače za sprejetje odločitve potrebno daljše obdobje, ukrepati na podlagi okrepljenega sodelovanja.

Poleg bi bilo primerno vključiti nekaj ali vse te korake v formalni okvir ponovnega pregleda Pogodbe. Vendar to ne bi bil takojšen odgovor na sedanjo krizo, na katero se je treba odzvati s hitrim in odločnim izvajanjem ukrepov iz tega sporočila. Ko bodo ukrepi sprejeti, se lahko proučijo spremembe Pogodbe, ki bi konsolidirale novo strukturo Skupnosti in še bolj vplivale nanjo, kar se zdaj izvaja na podlagi sekundarne zakonodaje. Sprememba Pogodbe lahko prav tako zagotovi, da bi bila globlja integracija znotraj euroobmočja usklajena z Unijo kot celoto, zlasti z enotnim trgom.