



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 22.11.2006
COM(2006) 714 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

Gospodarstvo EU: Pregled 2006

KREPITEV OBMOČJA EURA: KLJUČNE PREDNOSTNE NALOGE POLITIK

{SEC(2006) 1490}

SPOROČILO KOMISIJE

Gospodarstvo EU: Pregled 2006

KREPITEV OBMOČJA EURA: KLJUČNE PREDNOSTNE NALOGE POLITIK

V zadnjih osmih letih od oblikovanja območja eura se je euro na domačem in mednarodnem trgu uveljavil kot močna in stabilna valuta ter postal eden od stebrov mednarodnega monetarnega sistema. Je eden največjih nosilcev svetovnih finančnih transakcij in je spremenil podobo mednarodnih finančnih trgov. V celotno monetarno unijo je vnesel nizka inflacijska pričakovanja in gospodarsko stabilnost. Poleg tega je gospodarstva držav članic zaščitil pred obdobji turbulenc menjalnih tečajev, ki so ta gospodarstva v preteklosti med svetovnimi finančnimi pretresi občasno potiskale na rob prepada.

Vendar to ne pomeni, da območje eura deluje s polno zmogljivostjo ali da je načrt dela končan. Stalno upadajoča uspešnost rasti ter dolgotrajna razhajanja rasti in inflacije sprožajo vprašanja, ali notranja prilagoditev na območju eura deluje nemoteno in ali so članice pri svojem oblikovanju gospodarske politike v celoti internalizirale posledice življenja v monetarni uniji. Če bi imela takšna razhajanja za posledico napetosti, bi lahko oslabila kohezijo na območju eura, še bolj otežila usklajevanje politik in zapletla naloge skupne monetarne politike.

Te izzive je treba obravnavati v kontekstu okrepljene mednarodne konkurence, starajočega se prebivalstva in dolgotrajnih svetovnih neravnotežij. Da bi se lahko samozavestno soočili s prihodnostjo in zagotovili trajnostno rast, morajo oblikovalci politik zagotoviti prave gospodarske spodbude, ciljno usmerjen nadzor in popolnoma učinkovito upravljanje območja eura.

Izzive na območju eura je treba umestiti tudi v širšo perspektivo EU, da se ključni prekrivajoči se interesi vseh držav članic s ciljno usmerjenimi prizadevanji politik članic območja eura okrepijo, ne pa oslabijo. Sinergije je mogoče in treba izkoriščati, na primer med gladko prilagoditvijo na območju eura in širokimi strukturnimi prednostnimi nalogami lizbonske agende, agende notranjega trga in trgovinske agende. Opcije politik je treba hitro opredeliti in jasno izraziti, kar pripelje do konkretnega ukrepanja. To pomeni, da je treba graditi na temah, navedenih v Letnem poročilu o območju eura – 2006, in poglobljati njihove analitične temelje.¹

¹ „Letno poročilo o območju eura”, sporočilo Komisije, COM(2006) 392, 12.7.2006

Pregled gospodarstva EU za leto 2006², objavljen skupaj s tem sporočilom, se osredotoča na vprašanja, ki so jih sprožile nedavne izkušnje s prilagajanjem na območju eura. Z analizo teh izkušenj pregled osvetljuje morebitne neučinkovitosti v delovanju monetarne unije, kar je podlaga za ukrepanje, da bi okrepili prilagodljivost in prožnost ekonomske in monetarne unije v prihodnjem obdobju.

Mešane izkušnje v zgodnjih letih območja eura

Pri pripravi monetarne unije v Evropi je prevladovala razprava o koristih in stroških eura ter o predpogojih za zagotavljanje njegovega uspeha. Že pred njegovo uvedbo leta 1999 je bilo glavno vprašanje, kako se bodo sodelujoče države prilagodile pretresom in razlikam v konkurenčnosti v smislu nizke mobilnosti delavcev, nepopolne povezanosti trgov proizvodov in storitev ter ohranitve nacionalne proračunske avtonomije. V tem času so mnogi napovedovali, da evropska monetarna unija ne bo delovala in da bo kratkotrajna.

Izkušnje niso podprle teh pesimističnih napovedi. Euro se je hitro uveljavil kot močna in stabilna valuta. Gospodarstva na območju eura so se na splošno presenetljivo dobro odzvala na skupne pretrese, kot so več kot dvojno povišanje cen nafte in učinki mednarodne finančne turbulence. Tudi inflacija je po zgodovinskih merilih ostala presenetljivo nizka in stabilna, kar dokazuje neznamenit vpliv povišanj cen energije na inflacijo in plače. To je članicam območja eura omogočilo, da so bile zaradi krepilnih učinkov gospodarske in denarne unije ter notranjega trga deležne doslej najbolj ugodnih finančnih pogojev v okviru vedno globljega gospodarskega povezovanja.

Kljub tem uspehom pa se posamezna gospodarstva na območju eura niso vedno tako gladko ali hitro prilagodila razvoju dogodkov, značilnemu za posamezno državo, kot bi bilo zaželeno. Naravno je, da v monetarni uniji prihaja do prilagajanja prek razhajanj v nacionalnih stopnjah inflacije in rasti. Vendar so dolgotrajne razlike v inflaciji in velike neuravnoteženosti bilance tekočih transakcij v začetnih letih eura imele v nekaterih primerih za posledico precej počasno prilagajanje. Zadnje tudi prispeva k nekaterim razhajanjem v stopnjah rasti, ki so bila večja, kot bi bilo pričakovati v smislu potencialnega rezultata. Če bi bilo prilagajanje bolj učinkovito, bi se gospodarstva, v katerih se je rast upočasnjevala po izgubi konkurenčnosti, hitreje vrnila k svojim srednjeročnim trendom rasti. Podobno se ne bi tako podaljšala obdobja visoke nacionalne inflacije (glede na povprečje območja eura). Na splošno območje eura še ni bilo zmožno doseči visoke rasti in zaposlenosti v daljšem obdobju.

² Pregled gospodarstva EU za leto 2006, „Dinamika prilagajanja na območju eura: izkušnje in izzivi“, European Economy, Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/the_eu_economy_review2006_en.htm

Morda se zdi vabljivo, da bi takšne težave pri prilagajanju v celoti pripisali dejstvu, da so nekatere članice območja eura zaostajale s svojimi ukrepi za krepitev javnih financ in strukturnih reform. To je sicer gotovo imelo pomembno vlogo, vendar so se oblikovalci politik in gospodarski akterji srečali tudi z novo izkušnjo prilagajanja v okviru monetarne unije, ki je pomenila izzive, ki niso bili v celoti predvideni. Na primer, razvoj dogodkov na finančnem trgu je imel pri povečevanju neravnotežij ter vplivanju na vzorce porabe in vlaganj večjo vlogo, kot je bilo pričakovati. Poleg tega je prišlo do medsebojnega prepletanja vplivov različnih gospodarskih dogodkov, pa tudi političnih pobud, in sicer na načine, ki so pogosto sprožili vzajemno krepilne posledice.

Naslednji elementi lahko bolj poglobljeno razložijo podaljšano obdobje razhajanj v rasti, inflaciji in neuravnoteženosti bilance tekočih računov na območju eura.

Razvoj dogodkov med **pripravo na monetarno unijo** je mogoče povezati z daljšimi neuravnoteženostmi in spremembami v realnih efektivnih menjalnih tečajih v prvih letih ekonomske in monetarne unije. V nekaterih državah članicah je to vključevalo močan upad obrestnih mer med približevanjem sprejetju eura in sprostitev posojilnih omejitev za gospodinjstva po izboljšanem dostopu do posojil na bolj povezanem finančnem trgu. Poleg tega je na relativno konkurenčnost na območju eura znatno vplivala tudi združitev Nemčije. Prišlo je tudi do premikov, značilnih za posamično državo, v produktivnosti v trgovanih in netrgovanih sektorjih in sicer poleg učinkov migracije in turizma;

Pomemben dejavnik v posameznih gospodarstvih območja eura je bil **medsebojni vpliv** gospodarskih dogodkov, ki je neuravnoteženost bilance tekočih računov v nekaterih primerih še povečal in podaljšal. Zelo nazoren primer je bil precejšen in trajen prenos sredstev v netrgovani sektor kot so naložbe v nepremičnine, ki so ga podpirali skupni učinek padajočih premij za tveganje, blažje posojilni pogoji, migracije, turizem in demografski trendi;

V nekaterih primerih je prišlo do medsebojnega vpliva **nacionalnih politik** in tržnega mehanizma, tako da je bilo ovirano nemoteno prilagajanje. Na primer, na Nizozemskem so se pojavili prociklični učinki na trgu dela in finančnem trgu ter v javnofinančni politiki na začetku tega desetletja. Ti dejavniki so prispevali k prehodu od razcveta do recesije („boom-bust cycle“), kar je presenetljiv pojav za državo, ki je bila v monetarni uniji *de facto* že približno trideset let. Bolj splošna izkušnja na območju eura je bila težava pri ocenjevanju javnofinančnega položaja, brez vpliva cikličnih in začasnih dejavnikov, med prilagoditvenimi cikli, značilnimi za posamezno državo, kar je poudarilo pomen oblikovanja ustreznih fiskalnih politik v „dobrih časih“;

Cene in plače so se v nekaterih primerih prepočasi prilagajale na spremembe v nacionalnih cikličnih razmerah, zlasti v času upočasnjujoče se gospodarske dejavnosti. To pomanjkanje prožnosti je bilo navzoče kljub splošnemu ozadju znatne zmernosti plač, kar je pomagalo pospešiti upad strukturne brezposelnosti. Eden od prispevnih dejavnikov je bila nizka rast produktivnosti, ki je plače znatno obremenila z bremenom realne depreciacije;

Obstaja prostor za precejšnje **učinke prelitja** po gospodarstvih območja eura. Analiza izkušenj s prilagajanjem na primer kaže, da bo razcvet stanovanjskega trga v več gospodarstvih vplival tako na povpraševanje v trgovanem sektorju, kot na stopnje obrestnih mer za druge članice območja eura. Razvoj dogodkov na fiskalnem in plačnem področju, ki med prilagajanjem vplivata drug na drugega, bo učinkoval na druga gospodarstva v monetarni uniji prek kanalov povpraševanja in konkurenčnosti;

Tudi učinki prelitja iz **svetovnega gospodarstva** lahko vplivajo na članice območja eura z zadajanjem prilagoditvenih izzivov znotraj monetarne unije. Zaradi različnosti njihove geografske in sektorske specializacije je vpliv razvoja dogodkov na področju svetovne trgovine, mednarodnih cen in izvoznih trgov ter vrednosti eura glede na valute njihovih glavnih trgovinskih partnerjev na države članice različen. Ta vprašanja postanejo še posebej pomembna glede na znatne neuravnoteženosti, ki se pojavljajo na svetovni ravni; in

Izkušnje z **nominalno in realno konvergenco** so se precej razlikovale, kar je deloma odražalo pristope nacionalne politike. Med nominalno konvergenco so nekatera gospodarstva, kot je Španija, usmerila prihranke v plačila obresti, da bi dosegla trajno izboljšanje proračuna, medtem ko druga (kot je Italija) niso v celoti izkoristila te priložnosti. Poleg tega so med realno konvergenco politični in tržni dejavniki vodili v različne izide. Na Portugalskem je ekspanzivna fiskalna politika med močnim razcvetom prispevala k cikličnim pritiskom, pa tudi omejila proračunsko prožnost in elastičnost gospodarstva med poznejšim upadom. Hkrati je precej sredstev prešlo v sektor blaga, s katerim se ne trguje, medtem ko je bila produktivnost slaba. Posledica je bila nezadostna podlaga, da bi lahko šli trajnostno v korak z drugimi. To je bilo čisto drugače od pozitivne izkušnje, ki jo je na podobni stopnji realne konvergenca imela Irska.

Potrebno je ukrepanje za zagotovitev nemotenega delovanja območja eura

Iz zgornje analize izhajajo številne možne lekcije glede politik. Takšne lekcije lahko pomagajo pospešiti vedno bolj nemoteno delovanje monetarne unije v prihodnosti. Po eni strani je treba nacionalne fiskalne politike upravljati preudarno, da se kar najbolj zmanjšajo negativni učinki prelitja. Tudi strukturne politike so glede na visoko stopnjo medsebojne odvisnosti stvar skupnega interesa, saj se gospodarstva območja eura odzivajo na pretrese oziroma si prizadevajo povečati svojo potencialno rast. Poleg tega je treba na izzive, s katerimi se srečujejo članice, gledati z mednarodne perspektive.

Spodaj je opisanih pet specifičnih razmislekov glede politike, sledijo pa jim predlogi nadaljnjih poti za napredovanje, ki na splošno ustrezajo prednostnim nalogam Komisije za prihodnje obdobje:

Proračunske politike je treba voditi še bolj preudarno. To zahteva skrbno analizo fiskalnih položajev, izboljšanje merjenja strukturnih bilanc, upoštevanje večjega števila kazalnikov ter osredotočenje na sestavo rasti in realnih prilagoditev menjalnega tečaja na območju eura. To naj bi omogočilo popoln izkoristek gospodarskih „dobrih časov“, da bi zagotovili izboljšanje fiskalnih položajev. Ta priporočila so strogo usklajena s preoblikovanim Paktom za stabilnost in rast, ki zagotavlja trdnjši okvir za usmerjanje nacionalnih politik skozi cikel in upošteva izzive povezane z dolgoročno vzdržnostjo;

Trgi blaga in storitev morajo postati bolj prožni, proračuni pa morajo bolj podpirati dejavno prilagajanje. Izkušnje s prilagajanjem na pretrese v začetnih letih območja eura pozivajo k večji prožnosti cen v smeri navzdol. Toge cene spremlja povečan odpor do prilagajanja nominalnih plač, ker bi to imelo za posledico višje izgube realnih plač. Tako so stroški prilagajanja v smislu rezultata in zaposlovanja višji. Počasna reakcija pri prerazporeditvi sredstev po podjetjih in sektorjih lahko poveča tudi bolečino prilagajanja. Zato zagotavljanje odprtih in konkurenčnih trgov proizvodov in storitev pospešuje srednjeročni potencial rasti, poleg tega pa je tudi nepogrešljiv element kakršne koli strategije za zmanjšanje stroškov blaginje cikličnih procesov prilagajanja. S tega vidika bi bilo morda treba pregledati tudi davčne politike in politike odhodkov na ravni EU, nacionalni in lokalni ravni;

Treba je pospešiti povezovanje finančnega trga. V EU je bil dosežen pomemben napredek, vendar je treba storiti več, da bi izkoristili potencial in kar najbolj povečali prednosti finančnih trgov v območju eura. Večje finančno povezovanje lahko ublaži učinek gospodarskih pretresov na dohodke in nacionalne posojilne trge. V tej zvezi naj bi popoln prenos in izvrševanje Akcijskega načrta za finančne storitve in tekočih prizadevanj za večje povezovanje finančnega trga zagotovila nadaljnje pomembne rezultate;

Določanje plač mora internalizirati posledice monetarne unije. Ker odgovornost za dobro prilagojeno določanje plač vedno bolj sodi na področje delovanja socialnih partnerjev, je pomembno zagotoviti, da imajo akterji v procesu pogajanja o plačah potrebne informacije o izzivih in posledicah različnih smeri ukrepanja. To naj bi predvsem omogočilo boljšo oceno, ali je sedanji in bodoči razvoj dogodkov na področju plač in cen nenevaren v smislu potreb po prilagoditvi. Poleg tega naj bi tudi pomagalo, da bi se izognili znatnemu preseganju realnih učinkovitih menjalnih tečajev znotraj območja eura; in

Upoštevati je treba globalno razsežnost. Mednarodno razsežnost je treba upoštevati bolj sistematično. Različne posledice razvoja dogodkov po svetu v posamičnih državah – ter vpliv eura in območja eura na druge akterje v svetovnem gospodarstvu prek trgovinskih, finančnih in političnih kanalov – je treba faktorsko oceniti v obliki naravnosti politik na ravni območja eura in države. Poleg tega lahko trgovinska agenda EU in poglobljanje notranjega trga pomagata okrepiti konkurenčnost gospodarstva območja eura na svetovnih trgih.

Pot v smeri močnejšega območja eura

Monetarna unija je članicam prinesla velike pridobitve, vendar jo je treba še poglobiti in dokončno oblikovati, kar je prednostna naloga, ki v današnjem mednarodnem okolju postaja vedno bolj nujna. Nedavna razhajanja so v določeni meri odrazila začetni razvoj dogodkov, ki je vplival na gospodarstva članic med pripravo na oblikovanje območja eura v letu 1999. Vsekakor pa se pričakuje, da bo prihodnost prinesla nove izzive v obliki velikih sprememb na svetovnih trgih, bodisi v smislu konkurenčnih pritiskov, upočasnjevanja izvoznega trga ali premikov na finančnih trgih. V nekaterih primerih bi se posamezne članice območja eura lahko srečale s povečanimi prilagoditvenimi izzivi.

Bistveno je zagotoviti, da se gospodarstvo območja eura kot celota odzove na prihodnje pretrese s prilagodljivostjo in prožnostjo. Vsekakor mora dokazati, da je zmožno stabilne in trajnostne rasti v mednarodnem okolju, kjer se nekatera druga gonila globalnega delovanja morda upočasnjujejo. To lahko prispeva k ohranjanju odprtosti in stabilne rasti mednarodnih trgov ter s tem k bistvenemu povečanju blaginje evropskih državljanov. Ker se približujemo koncu prvega desetletja eura, morajo politike in institucije območja eura dokazati, da so dobro pripravljene na ta izziv.

Pospešitev strukturnih reform in spodbujanje povezovanja

Prva prednostna naloga je pospešiti strukturne reforme. Skupaj z novim upravljanjem partnerstva za rast in delovna mesta ponuja trenutni gospodarski vzpon edinstveno priložnost za dejavno izvajanje potrebnih strukturnih reform³. Te lahko srednjeročno izboljšajo potencialno rast in povečajo učinkovitost, s katero se gospodarstva članic odzivajo na pretrese. Tržni mehanizmi bodo bolj odzivni in višja rast produktivnosti lahko olajša prilagajanje, tu pa sta najpomembnejša cilja povečanje izdatkov za raziskave in razvoj na 3 % BDP ter spodbujanje inovacij. Strukturne reforme bodo tudi pomagale obravnavati dolgoročneje izzive starajočega se prebivalstva in svetovnih gospodarskih sprememb. Zato je na območju eura posebej pomembna agenda za rast in delovna mesta, vključno s politikami notranjega trga in trgovinskimi politikami. Celovitejše in bolj gladko povezovanje trgov bi lahko prispevalo znatne pridobitve na področju blaginje in bolj nemoten proces prilagajanja. Med drugimi prednostnimi nalogami je treba še v celoti izkoristiti potencial finančnih trgov, da razpršijo tveganja in olajšajo dohodke. Članice območja eura morajo opredeliti strukturne ukrepe – vključno s tistimi, ki podpirajo trenutno zelo nizko mobilnost delavcev – ki so najpomembnejši za povečanje rasti in zmožnosti prilagajanja, kar ima v končni fazi za posledico ugodne učinke za celotno območje eura. Kot je že bilo poudarjeno zgoraj, je prednostna naloga akterjev v procesu določanja plač, da v celoti internalizirajo kontekst območja eura, s čimer omogočijo gladko nadaljevanje prilagoditev na področju konkurenčnosti.

Nadaljnja krepitev javnofinančnih položajev in izboljšanje kakovosti nacionalnih proračunov

Tudi javnofinančna politika lahko močnejše prispeva k učinkovitemu prilagajanju in trajnostni rasti. Izkušnje iz zgodnjih let eura poudarjajo potrebo, da oblikovalci politike bolje izkoristijo „dobre čase“ in zagotovijo srednjeročno prilagoditev v skladu s preoblikovanim paktom za stabilnost in rast. Proračunska politika v skladu s preoblikovanim paktom naj bi vse bolj obravnavala kakovost javnih financ, predvsem pa strukturo davčne politike in politike odhodkov. Države članice so se dogovorile, da bodo uporabile naslednjo generacijo nacionalnih in regionalnih programov, ki jih podpirajo strukturni skladi in kohezijski sklad, da bi uresničile lizbonsko strategijo in s tem povečale kakovost javne porabe.

³ Evropsko poročilo o konkurenčnosti 2006 navaja področja, kjer bi lahko bila potrebna nadaljnja prizadevanja. Glede tega glejte sporočilo Komisije, „Gospodarske reforme in konkurenčnost: ključna sporočila Evropskega poročila o konkurenčnosti 2006“, COM(2006) 697, 14.11.2006.

Krepitev koordinacije na območju eura in zunaj njega

Zgornje izzive je treba obravnavati v smislu prednostnih nalog nacionalne politike. Na globlji ravni pa pomenijo tudi izziv za upravljanje območja eura. Euro je prinesel veliko večjo soodvisnost, tudi prek hitrosti in obsega finančnih tokov. Jasna je naloga institucij EU, in Euroskupine, da usklajujejo napredek po državah, politikah in sektorjih. S tega vidika postajajo usklajevalni instrumenti na nacionalni ravni in na ravni EU vse pomembnejši za pospeševanje učinkovitega delovanja območja eura. Treba je povečati proračunsko usklajevanje v skladu s paktom za stabilnost in rast, ustrezno pa je treba poudariti tudi razsežnost območja eura, zajeto v strategiji za rast in delovna mesta. Integrirane smernice za rast in delovna mesta, ki jih je Svet sprejel julija 2005, odražajo to jasno usmerjenost v povečano koordinacijo med makroekonomskimi in strukturnimi politikami, zlasti prek smernice, osredotočene na območje eura. Jasnejše zunanje zastopanje, ki vodi do enotnega glasu, lahko pomembno prispeva k spodbujanju interesov EU in območja eura.

Spodbujanje širitve območja eura

Izboljšano delovanje območja eura bo koristilo njegovim članicam in celotnemu gospodarstvu EU. Če pa se države članice še niso pridružile monetarni uniji, ima euro pomemben potencial, da deluje kot sidro politik. Hkrati je pomembno, da oblikovalci politik v celoti upoštevajo lekcije o prehodu na euro, ki izhajajo iz izkušenj sedanjih članic območja eura. To bo državam, ki se pripravljajo na prevzem eura, omogočilo, da uživajo vse koristi življenja z enotno valuto. Na tej podlagi lahko sprejetje eura pomaga spodbuditi trgovino in rast, prav tako pa lahko pomaga zaščititi ta gospodarstva pred turbulentami na mednarodnih trgih – korist, ki ni vedno cenjena v obdobjih, ko je svetovna likvidnost visoka, premije za tveganje pa nizke.

Približevanje državljanom

Vešče upravljanje ekonomske in monetarne unije s strani oblikovalcev politik pa ne zadošča, če sporočilo ne doseže državljana na cesti. Državljeni so zaradi monetarne unije dejansko bili deležni več ugodnosti, saj so imeli korist zaradi stabilnih cen, cenejših in lažje razpoložljivih posojil, vse globljega gospodarskega povezovanja in zaščite pred učinki turbulence na mednarodnih trgih. Raziskave javnega mnenja sicer ugotavljajo, da se državljeni zavedajo praktične vrednosti eura, njegove širše makroekonomske koristi pa so jim manj jasne. Mnogi ljudje menijo, da bi članice območja eura lahko tesneje usklajevale svoje politike. Tu je torej prostor, da se državljanom dokaže, da je članstvo v monetarni uniji pot do trdnih in trajnostnih povišanj življenjskih standardov ter do gospodarske in finančne stabilnosti.

* * *

Če se ozremo v začetna leta monetarne unije, postane jasno, da smo uspešno dosegli zdrav makroekonomski okvir. Zdaj se postavlja vprašanje, kako uspešno se izvajajo politike, kako močno strukturne reforme podpirajo proces prilagajanja in kako odločno je mogoče utrditi upravljanje območja eura. To sporočilo je poudarilo prednostne naloge, ki naj bi zagotovile nemoteno delovanje razširjajočega se območja eura in povečale njegov prispevek svetovnemu gospodarstvu. Da bi to dosegli, potrebujemo globlje usklajevanje politike in boljše upravljanje, zlasti s strategijo za rast in delovna mesta ter v okviru Euroskupine. Pridobivanje potrebnega političnega soglasja bo izziv. Vendar je to bistveno, če naj bi evropski državljani v celoti imeli koristi od ekonomske in monetarne unije in če naj bi deseto obletnico uvedbe eura dosegli na poti trajnostne rasti.