



EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 19.10.2021
COM(2021) 662 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKI
CENTRALNI BANKI, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN
ODBORU REGIJ**

Gospodarstvo EU po COVID-19: posledice za ekonomsko upravljanje

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKI CENTRALNI BANKI, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Gospodarstvo EU po COVID-19: posledice za ekonomsko upravljanje

1. Uvod

Komisija je februarja 2020 predstavila sporočilo o pregledu ekonomskega upravljanja EU. ^(1,2) Sporočilo je poudarilo številne prednosti in slabosti okvira ekonomskega upravljanja (okvir 1) ter odprlo javno razpravo na podlagi ugotovitev v njem. Razprava je bila kmalu zatem prekinjena, ker se je bilo treba osredotočiti na pereče izzive, ki jih je predstavljal izbruh COVID-19. Komisija se je zavezala, da bo po okrevanju ponovno začela razpravo. ⁽³⁾ Medtem so poročila o pregledu sprejeli: Evropski ekonomsko-socialni odbor septembra 2020, Odbor regij decembra 2020 ter Evropski parlament julija 2021. ⁽⁴⁾ Evropsko računsko sodišče je prav tako sprejelo posebni poročili o izvajanju fiskalnih pravil EU. ⁽⁵⁾

To sporočilo ocenjuje posledice, ki jih za ekonomsko upravljanje prinašajo spremenjene okoliščine po krizi zaradi COVID-19, in ponovno začenja javno razpravo o pregledu okvira. To sporočilo dopolnjuje oceno, objavljeno februarja 2020, in sledi napovedi predsednice von der Leyen iz govora o stanju v Evropski uniji 15. septembra 2021 o ponovnem začetku javne razprave. Cilj javne razprave je, da bi dovolj zgodaj za leto 2023 dosegli soglasje o nadaljnjih korakih.

2. Srednje- do dolgoročni gospodarski trendi v EU

Gospodarstvo EU se je že pred krizo zaradi COVID-19 soočalo z več dolgoročnimi strukturnimi izzivi. Prvič, kljub izboljšanju delovanja trga dela pred pandemijo je zaradi hitro starajočega se prebivalstva grozilo, da se bo sčasoma zmanjšala ponudba delovne sile in s tem potencial rasti v EU. Drugič, šibka rast produktivnosti je zavirala gospodarsko rast, EU pa je pri procesu digitalne preobrazbe zaostajala za Kitajsko in ZDA. Tretjič, vedno bolj jasno in pereče so se kazali zelo veliki družbeno-ekonomski stroški podnebnih sprememb. Četrtič, vse večji dohodkovna neenakost in neenakomerna porazdelitev bogastva, teritorialne razlike znotraj držav članic in med njimi ter neenak dostop do izobraževanja in usposabljanja so zavirali gospodarsko rast in ustvarjali pritiske v družbeni strukturi EU.

⁽¹⁾ Usklajevanje ekonomskih politik EU ureja celovit okvir. Sestavljajo ga okvir fiskalne politike EU (Pakt za stabilnost in rast, evropski semester in zahteve za nacionalne fiskalne okvire), postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ter okvir za programe makroekonomske finančne pomoči.

⁽²⁾ Evropska komisija (2020), „[Pregled ekonomskega upravljanja](#)“, COM(2020) 55 final z dne 5. februarja 2020.

⁽³⁾ Evropska komisija (2021), „[Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike](#)“, COM(2021) 105 final z dne 3. marca 2021.

⁽⁴⁾ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o pregledu ekonomskega upravljanja, [UL C 429, 11.12.2020, str. 227](#); Mnenje Evropskega odbora regij o pregledu ekonomskega upravljanja, [UL C 37, 2.2.2021, str. 28](#); [Resolucija](#) Evropskega parlamenta z dne 8. julija 2021 o pregledu makroekonomskega zakonodajnega okvira za boljši učinek na evropsko realno gospodarstvo ter večjo preglednost pri odločanju in demokratično odgovornost.

⁽⁵⁾ Evropsko računsko sodišče (2016), „[Posebno poročilo št. 10/2016: Za zagotovitev uspešnega izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem so potrebna dodatna izboljšanja](#)“; Evropsko računsko sodišče (2018), „[Posebno poročilo št. 18/2018: Ali je dosežen glavni cilj preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast?](#)“.

Podnebni izzivi in degradacija okolja zahtevajo odločno in hitro ukrepanje. Podnebne spremembe in degradacija okolja se uresničujejo. Temperature se zvišujejo, države po svetu pa se zaskrbeljuje pogosto soočajo s katastrofalnimi vremensko pogojenimi dogodki. Obstaja tveganje, da se cilj Pariškega sporazuma omejiti globalno segrevanje na krepko pod dve stopinji Celzija in si prizadevati za omejitev zvišanja temperature na 1,5 stopinj glede na predindustrijsko raven ne doseže, če se izpusti toplogrednih plinov drastično ne zmanjšajo.⁽⁶⁾ Približno milijonu vrst grozi izumrtje, mnogim v naslednjih desetletjih. ⁽⁷⁾ Če se ti trendi ne bodo obravnavali, lahko postanejo vir sistemskih tveganj. Za to so potrebne stalne zasebne in javne naložbe v podporo zelenemu prehodu (Okvir 2) in za blažitev njegovega vpliva na najbolj ranljive.

Digitalna preobrazba se že izvaja, jo je pa treba pospešiti. Kriza zaradi COVID-19 je pospešila digitalizacijo naših gospodarstev in družb. Zapore so spodbudile spletne storitve in e-trgovanje. Državljeni EU so iz prve roke izkusili, kako lahko delo na daljavo, medicina na daljavo, spletno nakupovanje in digitalizirane upravne storitve izboljšajo tako kakovost življenja kot gospodarske rezultate. Vendar ima znaten delež prebivalstva šibke digitalne spretnosti in znanja, tako da je imel pri dostopanju do novega digitalnega okolja težave, kar povzroča tveganje za poglobljanje socialnega razkoraka. Kriza je razkrila tudi razkorak med podjetji, ki so večša digitalnih orodij, in podjetji, ki digitalnih rešitev še niso sprejela, ter izpostavila vrzel med dobro povezanimi mestnimi območji ter podeželskimi in oddaljenimi območji. Medtem so vse večje pomanjkanje digitalnih znanj in spretnosti, omejitve digitalnih infrastruktur, zamude vlad in podjetij pri uvajanju novih tehnologij ter odvisnost pri številnih ključnih tehnologijah, kot so polprevodniki, izpostavili ključne izzive za digitalne ambicije EU. EU mora sprejeti nujne in ambiciozne ukrepe.

Krepitev družbeno-ekonomske odpornosti je ključna za izboljšanje potenciala rasti in ustvarjanje delovnih mest v Evropi ter za doseganje ciljev trajnostnega razvoja. Odpornost je sposobnost vzdržati izzive in se z njimi spoprijeti, poleg tega pa poskrbeti, da prehodi potekajo na trajnosten, pravičen in demokratičen način. Manj odporni države članice, ozemlja in sektorji težje vzdržijo krize in se nanje odzivajo. ⁽⁸⁾ Razlike v odpornosti v EU vplivajo tudi na socialno, ekonomsko in teritorialno kohezijo, konvergenco v euroobmočju in učinkovitost enotne denarne politike. Učinkovite in dobro zasnovane aktivne politike trga dela in sistemi socialne zaščite, naložbe v izobraževanje in usposabljanje ter zdrave javne finance lahko okrepijo odpornost in povečajo potencialno rast. Države članice so se po svetovni finančni krizi osredotočile na izvajanje takih potrebnih reform, vendar je ta zagon sčasoma upadel, napredek pa je po državah članicah in področjih politik potekal neenakomerno. Zaradi močne soodvisnosti naših gospodarstev znotraj enotnega trga ter ekonomske in monetarne unije je treba usklajevati nacionalne politike. Izvajanje agende za

⁽⁶⁾ Medvladni panel za podnebne spremembe (2021), „[Podnebne spremembe 2021: fizikalnoznanstvena podlaga](#)“. Prispevek delovne skupine I k šestemu ocenjevalnemu poročilu.

⁽⁷⁾ Medvladna platforma o biološki raznovrstnosti in ekosistemskih storitvah (2019), „[Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services](#)“ (Povzetek za oblikovalce politik globalnega poročila o oceni biotske raznovrstnosti in ekosistemskih storitev Medvladne platforme o biološki raznovrstnosti in ekosistemskih storitvah).

⁽⁸⁾ Evropska komisija (2020), „[Poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2020 – Načrtovanje poti k odpornejši Evropi](#)“, COM(2020) 493 final z dne 9. septembra 2020.

trajnostni razvoj do leta 2030 v celoti je še naprej ključni dejavnik pri krepitvi odpornosti in uresničevanju dvojnega prehoda.

S krizo zaradi COVID-19 so ti izzivi postali vidnejši in nujnejši. Njihovo obravnavanje prinaša priložnosti za preobrazbo, vendar zahteva tudi velike naložbe in reforme. Porabo za naložbe in reformni zagon bo treba povečati v primerjavi z obdobjem pred COVID, ko so javne naložbe padle pod ravni, potrebne za ohranjanje stabilnosti ravni javnega kapitala kot deleža BDP, številne reforme pa še niso bile izvedene.

Državam članicam bodo pri reševanju teh izzivov pomagala sredstva v višini 2 bilijonov EUR iz novega večletnega finančnega okvira in instrumenta Next Generation EU ter zlasti mehanizma za okrevanje in odpornost. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja nepovratno podporo v višini 338 milijard EUR in za do 386 milijard EUR posojil (v tekočih cenah) za podporo naložbam in strukturnim reformam do leta 2026, še približno 500 milijard EUR pa zagotavljajo drugi skladi EU.⁽⁹⁾ Ta obsežna sredstva bodo državam članicam pomagala na poti k okrevanju, pri tem pa s podpiranjem zelenega in digitalnega prehoda omogočila, da bodo njihova gospodarstva in družbe odpornejše in bolje pripravljene na prihodnost. Ta prizadevanja so bila dopolnjena z REACT-EU, ki se financira v okviru instrumenta Next Generation EU.⁽¹⁰⁾

3. Učinek in posledice krize zaradi COVID-19

3.1. Učinek krize

Precejšnje krčenje gospodarstva, nato močnejše okrevanje od pričakovanega, ki pa je neenakomerno

Pandemija COVID-19 je povzročila resen upad gospodarske aktivnosti, vendar se je začelo okrevanje. Zaradi pandemije se je gospodarska aktivnost v EU v letu 2020 zmanjšala kot še nikoli. Vendar se je zaradi močne podpore politike, pospešene uvedbe cepiv in, kjer je bilo to mogoče, postopnega rahljanja s pandemijo povezanih omejitev spomladi 2021 ponovno začela močna rast. Poletna gospodarska gibanja kažejo, da bo v tretjem četrtletju zabeležena nadaljnja močna rast, zlasti zaradi ponovnega odprtja naših družb in ponovnega zagona potovanj. Gospodarska aktivnost naj bi nato ostala stabilna še nekaj četrtletij, kar bo gospodarstvo EU premaknilo iz območja okrevanja v območje rasti. Letos naj bi vsaj 19 držav članic doseglo raven BDP iz leta 2019, vse druge pa naj bi to raven dosegle v naslednjem letu. Podobno se je v prvi polovici leta 2021 močno okrepila blagovna menjava med EU in državami zunaj EU. Kljub temu je v zvezi z obeti še veliko negotovosti in tveganj, zlasti v povezavi z negotovostjo glede prihodnjega razvoja pandemije, inflacijo, cenami energije, pomanjkanjem na trgu dela ter ozkimi grli v mednarodnih dobavnih verigah.

Učinek na trg dela so ublažili podporni ukrepi politike. Zaposlenost se je v primerjavi z zabeleženo izgubo proizvodnje skrčila le rahlo. Zaradi razširjene uporabe skrajšanega

⁽⁹⁾ Ta znesek vključuje nacionalno sofinanciranje. Izvajanje kohezijske politike sega do leta 2029.

⁽¹⁰⁾ REACT-EU je zagotovil dodatnih 50,6 milijarde EUR za okrepitev skladov kohezijske politike v letih 2021 in 2022, in sicer za ukrepe za odpravo posledic krize ter kot premostitev do dolgoročnega načrta za okrevanje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

delovnega časa in drugih shem za ohranjanje delovnih mest, podprtih z novim instrumentom EU za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE), je bila prilagoditev večinoma omejena na zmanjšanje števila opravljenih delovnih ur. Z okrevanjem gospodarstva so se stopnje brezposelnosti po EU začele zniževati, tako da je zdaj stopnja brezposelnosti le pol odstotne točke nad ravno pred krizo. Vendar so zaposlitvene vrzeli v primerjavi z obdobjem pred krizo v nekaterih regijah in sektorjih po vsej EU še vedno velike, medtem ko se je drugje začelo ponovno pojavljati pomanjkanje delovne sile. Prehodi med delovnimi mesti, podjetji in sektorji lahko v prihodnje povzročijo nekatera trenja, saj imajo novoustvarjena delovna mesta pogosto višje ali drugačne zahteve po znanjih in spretnostih od izgubljenih, zato bodo potrebni ustrezni ukrepi politike trga dela za olajšanje prilagoditev.

Motnje, povezane s pandemijo, so povečale že obstoječe ekonomske, socialne in teritorialne razlike, doseganje ciljev trajnostnega razvoja pa je postalo še večji izziv.⁽¹¹⁾ Učinki pandemije na gospodarstvo so bili med državami članicami in gospodarskimi dejavnostmi ⁽¹²⁾ različni zaradi različne resnosti zdravstvenih razmer, strogosti in trajanja sprejetih blažilnih ukrepov ter razlik v gospodarskih strukturah. Omejitve potovanj so zlasti prizadele države z znatnimi čezmejnimi turističnimi sektorji. Znotraj držav so bili najbolj prizadeti nizko usposobljeni delavci in mladi ter regije, ki so odvisne od turizma in drugih storitev, ki zahtevajo osebne stike. Na splošno so se razlike med državami članicami, regijami, sektorji in generacijami povečale, čeprav so manjše od prvotno pričakovanih. Kriza je razkrila, da je ključnega pomena ohranjanje prosti pretok oseb, blaga, storitev in kapitala na enotnem trgu ter da je treba sodelovati za okrepitev odpornosti enotnega trga proti motnjam.

Potrebni fiskalni odziv je privedel do višjih in bolj raznolikih ravni dolga

Javne finance so bile močno prizadete zaradi hude recesije in potrebnega odziva politike, fiskalne razlike med državami članicami pa so se povečale. Primanjkljaji in deleži dolga so se v vseh državah članicah močno povečali, pri čemer se je nominalni primanjkljaj EU z 0,5 % BDP v letu 2019 povečal na približno 7 % BDP v letu 2020, skupni delež dolga pa se je konec leta 2020 skokovito povečal za 13 odstotnih točk BDP, na 92 % BDP.⁽¹³⁾ Primanjkljaji in deleži dolga naj bi v prihodnjih letih ostali nad ravnmi pred pandemijo. Države članice z visokimi ravnmi javnega dolga so bile med tistimi, ki so jih gospodarske posledice krize zaradi COVID-19 najbolj prizadele, in sicer zaradi resnosti zdravstvenih razmer, ukrepov, sprejetih za krepitev javnega zdravstva, in strukture njihovih gospodarstev, vključno z znatnimi sektorji čezmejnega turizma. Posledično so te države članice zabeležile nekatere izmed najbolj izrazitih povečanj deleža dolga. Poleg neposrednih fiskalnih spodbud so vlade zagotovile tudi likvidnostno podporo zasebnemu sektorju v višini skoraj 20 % BDP, večinoma v obliki javnih poroštev za podjetja in odlogov plačila

⁽¹¹⁾ Evropska komisija (2021), „[Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2021 Edition](#)“ (Trajnostni razvoj v Evropski uniji – poročilo o spremljanju napredka v zvezi s cilji trajnostnega razvoja v kontekstu EU – izdaja za leto 2021).

⁽¹²⁾ Zaprtja so spodbudila spletne storitve in e-trgovanje, medtem ko se je drugim panogam, kot sta proizvodnja trajnega blaga in tovorni prevoz, le kratkotrajno zmanjšal promet ali pa se je njihova aktivnost celo povečala. Hkrati pa so panoge, pri katerih je veliko stikov, utrpeli znatne izgube in okrevajo počasneje.

⁽¹³⁾ Podatki iz pomladanske napovedi Komisije iz leta 2021.

davkov.⁽¹⁴⁾ Uporaba teh javnih poroštev se je med državami članicami zelo razlikovala. Morebitni vpliv na javne finance bo odvisen od obsega, v katerem bodo ta poročstva unovčena.

Čeprav so se deleži javnega dolga povečali, bodo ukrepi iz načrtov za okrevanje in odpornost za povečanje potenciala rasti podprli vzdržnost javnih financ. Pričakuje se, da bodo v približno tretjini držav članic deleži dolga ostali visoki in nad ravno pred pandemijo v naslednjem desetletju.⁽¹⁵⁾ Če bodo poročstva, povezana s COVID, unovčena ali se bodo obrestne mere zvišale, se bodo še povečali. Bolj dolgoročno lahko na vzdržnost javnih financ vpliva tudi poraba, povezana s staranjem prebivalstva in podnebnimi spremembami. Hkrati pa lahko vzdržnost javnih financ podpre več dejavnikov: daljša zapadlost dolgov; razmeroma stabilni viri financiranja z razpršeno in veliko bazo vlagateljev ter ugodne razlike med obrestnimi merami in rastjo. Pomembno je, da naj bi se z uspešnim izvajanjem fiskalnih reform in reform za spodbujanje rasti ter naložb v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost in skladov kohezijske politike, ki jih podpira Komisija prek Instrumenta za tehnično podporo, podprla potencialna rast, kar bo prispevalo k izboljšanju vzdržnosti javnih financ in ohranjanju ugodnih pogojev financiranja.

Potrebe po naložbah so pereče

Potrebe po naložbah so velike, mehanizem za okrevanje in odpornost pa jih bo pomagal zadovoljevati do leta 2026. Zavezanost EU dvojnemu prehodu, ki je določena v zelenem dogovoru EU in digitalni strategiji EU, bo v naslednjem desetletju zahtevala dodatne letne zasebne in javne naložbe v višini približno 650 milijard EUR (okvir 2).⁽¹⁶⁾ Naložbe, ki so potrebne za podporo digitalnemu prehodu in odprti strateški avtonomiji EU,⁽¹⁷⁾ so med pandemijo postale bolj očitne, pri čemer se poudarjajo potreba po varni in hitri internetni povezljivosti ter dostopu do digitalnih storitev, pomen digitalnega izobraževanja ter znanj in spretnosti v družbi ter obravnavanje odvisnosti EU v zvezi s ključnimi digitalnimi zmogljivostmi. Dodatne naložbe so potrebne tudi za izboljšanje gospodarske in socialne odpornosti EU, tudi na področju zdravstva, izobraževanja in usposabljanja, raziskav in razvoja, inovacij ter prometa. Medtem ko bojo skladi kohezijske politike državam članicam še naprej pomagali pri reševanju teh potreb, pa bo ta prizadevanja podprl tudi mehanizem za okrevanje in odpornost, in sicer s kombinacijo nepovratne podpore in financiranja posojil, vendar je to financiranje začasno. Navsezadnje bo za zagotavljanje gospodarske in socialne odpornosti ter doseganje ciljev dvojnega prehoda potrebno trajno in znatno povečanje javnih in zasebnih naložb v državah članicah EU, ki se bo ohranilo tudi po letu 2026. Na splošno

⁽¹⁴⁾ Ti ukrepi so preprečili, da bi se pomanjkanje likvidnosti prelevilo v težave s solventnostjo, olajšali so nadaljnje zagotavljanje posojil gospodarstvu s strani bančnega sektorja in omogočili učinkovit pretok ugodnih pogojev financiranja na vse gospodarske sektorje.

⁽¹⁵⁾ Skoraj dve tretjini držav članic se na srednji rok sooča s srednjim ali visokim tveganjem glede vzdržnosti po običajnem merilu Komisije, pred krizo pa je bilo takih držav članic le tretjina. Glej Evropska komisija (2021), „[The 2021 Stability and Convergence Programmes: an Overview, with an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance](#)“ (Programi stabilnosti in konvergenčni programi za leto 2021 – pregled z oceno fiskalne naravnosti evrskega območja).

⁽¹⁶⁾ Ocenjene potrebe po naložbah temeljijo na oceni učinka za spremembo direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (SWD(2021) 621) in delovni dokument služb Komisije, priložen svežnju Next Generation EU (SWD(2020) 98).

⁽¹⁷⁾ Evropska komisija (2021), „Poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2021 – Zmogljivost in svoboda ukrepanja EU“, COM(2021) 750 final z dne 8. septembra 2021.

bodo za obravnavanje teh perečih potreb potrebna tudi nadaljnja prizadevanja za spodbujanje zasebnih naložb, med drugim z dokončanjem unije kapitalskih trgov. Poleg tega bo taksonomija EU za trajnostne dejavnosti pomagala preusmeriti zasebne naložbe tja, kjer so najbolj potrebne z vidika podnebnih in okoljskih ukrepov.

Fiskalna prilagoditev po pandemiji bi morala iti z roko v roki z izboljšanjem kakovosti javnih financ. Podpora iz mehanizma za okrevanje in odpornost bo prispevala k okrevanju in dvignila potencialno rast le, če bo financirala *dodatne* produktivne in visokokakovostne naložbe. To pomeni, da bi morale javne naložbe, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, dopolnjevati trajne naložbe, ki se financirajo na nacionalni ravni. Zato bo spodbujanje naložb, ki se financirajo na nacionalni ravni, ključno za dvojni prehod ter krepitev gospodarske in socialne odpornosti. Če podpora iz mehanizma za okrevanje in odpornost ne bo privedla do dodatnih naložb, se bodo primanjkljaji in deleži dolga začasno zmanjšali, kar pa srednje- do dolgoročno ne bo imelo pozitivnega učinka na potencialno rast in bo privedlo do poslabšanja strukture javnofinančnih odhodkov. Kjer je delež dolga zelo visok, bodo za spodbujanje naložb, ki se financirajo na nacionalni ravni, potrebni jasna prednostna razvrstitev odhodkov ter prizadevanja za izboljšanje celotne strukture in kakovosti javnih financ.

Tekoče odpravljanje makroekonomskih neravnotežij je nazadovalo

Kriza je imela neenakomeren učinek na gospodinjstva in podjetja, vendar so spodbujevalni ukrepi politike ublažili šok, tudi v bančnem sektorju. Prvič, čeprav je bilo število izgubljenih delovnih mest na splošno omejeno, so bile izgube pogostejše pri nizko- in srednje kvalificiranih delavcih. Podobno so bili najbolj prizadeti mladi delavci in drugi novi udeleženci na trgu dela. Ti trendi lahko povečajo neenakosti v naših družbah, zato so potrebni nadaljnji ukrepi politike za prekvalifikacijo in izpopolnjevanje. V izjavi iz Porta z dne 8. maja 2021 so voditelji EU ponovno potrdili zavezanost evropskemu stebru socialnih pravic kot temeljnemu elementu okrevanja. Drugič, medtem ko so morala podjetja za kritje potreb po obratnem kapitalu poseči po dodatnih kreditih, pa kriza zaradi COVID-19 na splošno ni povzročila povečanja primerov insolventnosti.⁽¹⁸⁾ Potekajo prizadevanja za bolj ciljno usmerjene podpirne ukrepe. Glede na preostale ranljivosti bi bilo treba programe podpore ukinjati postopno. Tretjič, banke so lahko zaradi visokih kapitalskih količnikov in visokih likvidnostnih rezerv še naprej zagotavljale posojila gospodarstvu. Tudi odlog izplačil dividend in nekatere začasne regulativne olajšave so bankam omogočili manevrski prostor. Povečanje obsega nedonosnih posojil se je zaježilo, vendar bi bilo treba kakovost sredstev pozorno spremljati. Četrto, dinamične cene stanovanj in finančnega premoženja prinašajo dodatna tveganja.

Vrsta obstoječih ranljivosti se je zaradi koronavirusne krize še poglobila. Notranja neravnotežja, povezana z visokim javnim in zasebnim dolgom, so se povečala zaradi upada BDP v letu 2020 in ukrepov, sprejetih za reševanje krize zaradi COVID-19. Dinamični trendi cen stanovanjskih nepremičnin pred pandemijo so se nadaljevali, hipotekarni dolg pa je v

⁽¹⁸⁾ Nekatera podjetja, vključno z malimi in srednjimi podjetji, so zaradi krize povečala svoje finančne vzvode, zaradi česar so bolj ranljiva in morda potrebujejo dokapitalizacijo.

nekaterih državah še naprej znatno naraščal. V državah, ki so odvisne od prihodkov iz turizma, so se povečali primanjkljaji tekočih računov. Hkrati je zastalo odpravljanje presežkov na tekočih računih. V prihodnje se lahko pojavijo nova neravnotežja zaradi strukturnih sprememb, ki jih je pospešila kriza zaradi COVID-19. Pomanjkanje delovne sile, ozka grla v globalni vrednostni verigi in strateške odvisnosti bi lahko vplivali na relativne cene in konkurenčnost. Pospešen digitalni prehod in spremembe v vzorcih potrošnje bi lahko povzročili sočasen obstoj neusklajenosti med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih ter frikcijske brezposelnosti s pomanjkanjem delovne sile.

3.2. Odziv na krizo

Odziv nacionalnih politik in polna uporaba prožnosti znotraj regulativnih okvirov EU

Usklajen odziv politike brez primere na krizo zaradi COVID-19 je uspešno ublažil posledice krize. Odziv na krizo je bil odločen tako na nacionalni ravni kot na ravni EU. To je potekalo usklajeno in v različnih dopolnjujočih se oblikah. Uporaba splošne odstopne klavzule iz Pakta za stabilnost in rast, dogovor o začasnem okviru za državno pomoč (ki je bil pozneje večkrat spremenjen, da bi se upoštevali razvoj razmer in potrebe podjetij), naložbene pobude v odziv na koronavirus (ki so zagotovile izjemno prožnost za preusmerjanje sredstev kohezijske politike tja, kjer so najbolj potrebna) in vzpostavitev instrumentov za izredne razmere, kakršen je instrument SURE, vse to se je zgodilo hitro.⁽¹⁹⁾ Nadaljnji ukrepi Komisije in priporočila Sveta so odražali potrebo po tesnem usklajevanju ekonomskih politik med pandemijo. Odločni ukrepi na ravni EU so zagotovili razvoj, hitro javno naročanje in usklajeno distribucijo cepiv proti COVID-19. Poleg prizadevanj za ublažitev posledic krize so namenski začasni instrumenti EU pomagali spodbuditi okrevanje ter trajnostno in vključujočo rast. V tem okviru je zaveza Komisije k Agendi 2030 in ciljem trajnostnega razvoja zagotovila usmeritev k „boljši obnovi“ in temu, da nihče ne bo prezrt.

Zaradi hude javnozdravstvene in gospodarske krize so države članice hitro sprejele obsežne fiskalne podporne ukrepe. Odzive nacionalnih politik je olajšala pravočasna uporaba obstoječih prožnosti v ustreznih okvirih EU. Skupni fiskalni odziv držav članic EU, vključno z avtomatskimi stabilizatorji, ki so jih sprožile močne socialne varovalne mreže, se ocenjuje na skoraj 19 % BDP v obdobju 2020–2022.⁽²⁰⁾ Poleg tega so države članice EU podjetjem zagotovile znatno likvidnostno podporo v obliki državnih poroštev in odlogov plačila davkov. Prizadevanja na področju fiskalne politike je dopolnjevala denarna politika. Ta skupni in usklajen odziv politike je bil uspešen, saj je bil učinek krize zaradi COVID-19 na brezposelnost, gospodarske in socialne razlike, plačilno nesposobnost podjetij in nedonosna posojila veliko manjši, kot se je prvotno pričakovalo.

Novi instrumenti EU so ublažili učinke krize

⁽¹⁹⁾ [UL L 99, 31.3.2020, str. 5](#). Aprila 2020 je naložena pobuda v odziv na koronavirus državam članicam zagotovila vnaprejšnji denarni vložek v višini več kot 20 milijard EUR iz skladov kohezijske politike EU, s čimer se je razširil obseg podpore iz skladov, zagotovila takojšnja likvidnost in omogočila prožnost pri spremembah programov. To je omogočilo mobilizacijo več kot 23 milijard EUR za nujno pomoč zdravstvenim in izobraževalnim sistemom ter malim in srednjim podjetjem ter za zaščito delovnih mest in najbolj ranljivih skupin. Glej <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>.

⁽²⁰⁾ Ocene temeljijo na kumulativnih spremembah primarnega proračunskega salda v obdobju 2020–2022 glede na leto 2019 in vključujejo previdno oceno učinka nepovratne podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost.

Instrument SURE je bil bistvenega pomena za podporo evropskim trgom dela. Ta hitro vzpostavljena varnostna mreža državam članicam zagotavlja poceni posojila, ki jim omogočajo, da podpirajo delavce in podjetja med krizo. Prav tako podpira tudi okrevanje in omejuje škodo na trgu dela. EU je doslej 19 državam članicam prosilkam odobrila za več kot 94 milijard EUR posojil instrumenta SURE, od česar je bilo skoraj 90 milijard EUR že izplačanih. Instrument SURE je pomagal zaščititi več kot 31 milijonov ljudi (vključno z 8,5 milijona samozaposlenih delavcev) pred tveganji za brezposelnost, med pandemijo pa je podprl več kot 2,5 milijona podjetij. Nacionalni ukrepi na trgu dela s podporo instrumenta SURE so pomagali preprečiti brezposelnost približno 1,5 milijona ljudi v letu 2020 in prispevajo k okrevanju.⁽²¹⁾

Evropska centralna banka (ECB) je izvedla širok nabor ukrepov denarne politike, ki so podpirali tudi prenos ukrepov fiskalne politike. Odziv denarne politike ECB je vključeval predvsem dodatne nakupe sredstev in operacije zagotavljanja likvidnosti bankam v euroobmočju. Za izboljšanje dostopa bank do teh operacij je Evropska centralna banka sprejela tudi več ukrepov za zmanjšanje zahtev po zavarovanju. Ti ukrepi so prispevali k ohranjanju ugodnih pogojev financiranja za vse gospodarske sektorje med pandemijo, tudi na ravni države, s čimer so podprli gospodarsko aktivnost in zavarovali srednjeročno stabilnost cen. Učinki fiskalne in denarne politike, ki se vzajemno krepijo, so bili ključni za ublažitev posledic krize ter podpirajo okrevanje.

Svoj delež so prispevali tudi drugi instrumenti, oblikovani na ravni EU in euroobmočja. Pričakuje se, da bo vseevropski jamstveni sklad, ki ga je ustanovila skupina Evropske investicijske banke, mobiliziral do 200 milijard EUR sredstev (1,4 % BDP EU) dodatnega financiranja za podporo malim in srednjim podjetjem. Odboren obseg financiranja je 31. avgusta 2021 znašal 18 milijard EUR, kar naj bi mobiliziralo naložbe v višini približno 144 milijard EUR. Instrument podpore zaradi pandemične krize v okviru evropskega mehanizma za stabilnost v vrednosti do 240 milijard EUR (2,0 % BDP euroobmočja) je še naprej na voljo in prav tako prispeva h krepitvi zaupanja v odziv politike EU.

Izhod iz krize in priprave na prihodnost

Mehanizem za okrevanje in odpornost bo spodbujal z naložbami bogato okrevanje gospodarstva in reforme za spodbujanje rasti, povečal potencialno rast in ublažil fiskalne izzive. Z njegovim učinkovitim izvajanjem bo gospodarstvo EU postalo bolj trajnostno, vključujoče, odporno in bolje pripravljeno na dvojni prehod, hkrati pa bo to pomagalo ublažiti tveganje socialno-ekonomskih razlik.⁽²²⁾ Ukrepi, ki se financirajo z nepovratno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, bodo omogočili financiranje visokokakovostnih naložbenih projektov in kritje stroškov reform za povečanje produktivnosti, ne da bi pri tem povzročili višje primanjkljaje in dolg. Tako bo financiranje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost prispevalo k prizadevanjem držav članic za

⁽²¹⁾ Evropska komisija (2021), „[Instrument SURE: eno leto pozneje](#)“, COM(2021) 596 final z dne 22. septembra 2021.

⁽²²⁾ Dodelitev nepovratne podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost je sorazmerna z dejanskimi potrebami držav članic, pri čemer se več prispeva za države članice z razmeroma nizkim BDP na prebivalca in tiste, ki jih je kriza najbolj prizadela. Zaradi že prej obstoječih izzivov, kot je nadpovprečna stopnja brezposelnosti, se te države članice soočajo z večjim tveganjem, da si po krizi ne bodo hitro opomogle.

podpiranje gospodarskega okrevanja, spodbujanje višje potencialne rasti in postopno izboljšanje osnovnih fiskalnih položajev. Nepovratna podpora iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugi viri financiranja EU, zlasti skladi kohezijske politike, bodo v letih 2021 in 2022 zagotovili podporo v višini približno 0,5 % BDP na leto. Javne naložbe, ki se financirajo iz nacionalnih virov in mehanizma za okrevanje in odpornost, naj bi se v letih 2021 in 2022 skupno povečale na 3,5 % BDP.

3.3. Posledice za pregled ekonomskega upravljanja

Kriza zaradi COVID-19 je dodatno izpostavila izzive, s katerimi se sooča okvir ekonomskega upravljanja. Skoraj dve leti po tem, ko je Komisija objavila svoj pregled okvira ekonomskega upravljanja, so glavni zaključki še vedno veljavni (Okvir 1). Zaradi krize so številni postali še bolj relevantni. Prvič, deleži javnega dolga so se še povečali, kar kaže, da bo njihovo postopno, trajno in rasti prijazno zmanjševanje na preudarne ravni dolga težavno. Drugič, javne naložbe bo treba v prihodnjih letih ohranjati na visoki ravni, pri čemer je treba poudariti pomen dobre strukture in kakovosti javnih financ za zagotovitev trajnostne in vključujoče rasti. Tretjič, proticiklična diskrecijska fiskalna politika se je skupaj z začasnimi instrumenti fiskalne podpore EU izkazala za zelo uspešno pri pravočasnem in učinkovitem blaženju posledic te izjemne krize, kar poudarja pomen ustvarjanja fiskalnega manevrskega prostora v običajnih razmerah, ki se lahko izkoristi v času krize. Četrto, učinkovit odziv politike je poudaril pomen močnega usklajevanja politik, tudi med različnimi instrumenti politike in financiranja ter med ravno EU in nacionalno ravno. Petič, med hitrim razvojem krize so se pokazale težave v zvezi z uporabo kazalnikov, ki jih ni mogoče opazovati, in poskusi oblikovanja pravil, ki bi upoštevala vse možne okoliščine. Šestič, odpravljanje makroekonomskih neravnotežij je bilo prekinjeno, pojavljajo pa se tudi nove ranljivosti, kar poudarja pomembnost pravočasnega preprečevanja ter obravnavanja tveganj in razlik. Ponovno začeti pregled bi moral prejšnje ugotovitve Komisije iz sporočila iz februarja 2020 povezati s spoznanji, pridobljenimi v tej krizi. To bo omogočilo razmislek o okviru ekonomskega upravljanja, ki lahko v celoti podpre države članice pri spopadanju z makroekonomskimi izzivi v obdobju po COVID-19.

Fiskalna pravila EU

Ključni izziv po krizi bo zmanjšanje visokih in različnih deležev javnega dolga na vzdržen in rasti prijazen način. Ko bodo gospodarske razmere to dopuščale, bo ponovno zmanjševanje deleža javnega dolga v BDP bistveno za ohranjanje zdravih javnih financ, preprečevanje trdovratnih fiskalnih razlik med državami članicami, ohranjanje ugodnih pogojev financiranja za javni in zasebni sektor ter preprečevanje pretresov na trgu, ki bi povzročili drage učinke prelivanja. Krepko gospodarsko okrevanje in trajna gospodarska rast sta bistvena za uspešno, stalno in vzdržno zmanjševanje deležev dolga. Medtem ko bi preveliko zgodnje zmanjšanje deležev dolga povzročilo visoke socialne in gospodarske stroške ter bi bilo zlasti glede na omejeno denarno politiko in tveganje gospodarske škode kontraproduktivno, pa je realistično, postopno in trajno zmanjšanje javnega dolga še naprej pomembno tudi za ponovno vzpostavitev blažilnikov pred naslednjim upadom.

Stabilizacijska vloga usklajene diskrecijske fiskalne politike se je v krizi zaradi COVID-19 izkazala za ključno. Kriza zaradi COVID-19 je poudarila pozitivno vlogo, ki jo lahko imata proticiklična diskrecijska fiskalna politika in evropsko usklajevanje pri odzivanju na velike gospodarske šoke in omejevanju njihovih socialnih posledic. Usklajen in sporazumen odziv fiskalne politike, ki ga dopolnjujejo ukrepi denarne politike, ki so jih sprejele ECB in nacionalne centralne banke, in ga olajšuje aktivacija splošne odstopne klavzule iz Pakta za stabilnost in rast, je bil učinkovit pri reševanju neposrednega izziva obsežnega gospodarskega šoka, kar je utrdilo zaupanje in zmanjšalo tveganje za škodo. To odraža tudi učinkovitost stabilizacijske vloge fiskalne politike v sedanjih razmerah, ko so obrestne mere nizke. Vendar pa je treba za zmožnost zagotavljanja fiskalnih spodbud v času slabih gospodarskih razmer oblikovati fiskalne blažilnike, ko so razmere dobre. Večja proticikličnost v fiskalnem okviru EU bi lahko okrepila srednjeročno razsežnost fiskalne politike in s tem zmožnost nacionalnih fiskalnih politik, da se odzovejo na gospodarska nihanja.

Rasti naklonjena struktura javnih financ bi morala spodbujati naložbe ter podpirati trajno, trajnostno in vključujočo rast. Svojo vlogo bodo morali odigrati tudi nacionalni proračuni, vendar z znatno podporo mehanizma za okrevanje in odpornost, ki pa bo začasna. Hkrati javno financiranje ne bi smelo nadomestiti ali izrivati zasebnih naložb v razmerah, ko ni nedelovanja trga. To na splošno poudarja pomen kakovosti in strukture javnih financ. Razmisliti bi bilo treba tudi o tem, kaj je ustrezna vloga okvira ekonomskega upravljanja pri spodbujanju nacionalnih naložb in reform. Glede na dolgoročne izzive, s katerimi se sooča naše gospodarstvo, je treba posebno pozornost nameniti spodbujanju zelenih in digitalnih javnih naložb ter naložb za krepitev odpornosti.

Še naprej je zelo pomembno doseganje krovnih ciljev poenostavitve, močnejšega nacionalnega prevzemanja odgovornosti in boljšega izvrševanja. Medtem ko sedanji fiskalni okvir vključuje elemente prožnosti in proste presoje v obliki zapletenega sklopa razlagalnih določb, pa mora biti učinkovito izvajanje ekonomske presoje znotraj okvira, ki temelji na pravilih, pregledno. To zahteva *enostavnejša* fiskalna pravila z uporabo kazalnikov za merjenje skladnosti, *ki jih je mogoče opazovati*. Vključuje tudi preučitev, ali bi lahko jasna osredotočenost na „večje napake v politikah“, kot so določene v Pogodbi, na podlagi jasno opredeljenih ciljev in večje vključenosti nacionalnih institucij prispevala k učinkovitejšemu izvajanju nadzornega okvira. Ti cilji so medsebojno povezani. Enostavnejši okvir zlasti prispeva k večji odgovornosti, boljši komunikaciji in nižjim političnim stroškom za izvrševanje in zagotavljanje skladnosti.

Trdni nacionalni fiskalni okviri lahko prispevajo k učinkovitemu okviru ekonomskega upravljanja. Med krizo zaradi COVID-19 so se nacionalni fiskalni okviri, vključno z neodvisnimi nacionalnimi fiskalnimi institucijami, uspeli hitro prilagajati spreminjajočim se okoliščinam. To kaže, da je treba razmisliti o morebitni okrepitvi njihovih vlog. Hkrati je zaradi velike raznolikosti pravnih pooblastil, uspešnosti in virov neodvisnih fiskalnih institucij potrebna uskladitev z najboljšimi praksami v državah članicah, ob ustreznem upoštevanju razlik v nacionalnih institucionalnih okoljih. Druga vprašanja, ki jih je treba obravnavati, vključujejo strategije za spodbujanje srednjeročnega in zelenega oblikovanja

proračuna, upravljanje javnih naložb in načine za boljše upoštevanje s podnebnimi spremembami povezanih tveganj pri proračunskem načrtovanju.

Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

Vrnitev na pot h konvergenci med državami članicami je bistvena. Preprečevanje in odpravljanje makroekonomskih neravnotežij krepi sposobnost držav članic, da se odzovejo na šoke, in podpira ekonomsko konvergenco. Odpravljanje nakopičenih notranjih in zunanjih ranljivosti bo pripomoglo tudi h konsolidaciji okrevanja in krepitvi dolgoročne rasti. Asimetrični učinek krize in večje razlike (čeprav manjše od pričakovanih) kažejo na pomen zmanjšanja primanjkljaja na tekočih računih ter trajnih in velikih presežkov na njih. Zmanjšanje zunanjih neravnotežij bo ključnega pomena tudi za ustvarjanje pozitivnih učinkov prelivanja na strani povpraševanja med državami članicami, zlasti znotraj euroobmočja, kjer je denarna politika omejena.

Pomaga lahko dobro delujoč postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Možnost nastanka novih neravnotežij kot posledica strukturnih sprememb, ki jih je pospešila kriza zaradi COVID-19, izpostavlja, kako pomembno je, da okvir za nadzor znotraj postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji pravočasno ugotovi kopičenje neravnotežij, da jih je mogoče čim prej odpraviti. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji lahko tudi spodbuja večstranski dialog o makroekonomskih izzivih in podpira usklajevanje politik, kot je bilo pri hitrem in usklajenem odzivu držav članic na krizo zaradi COVID-19. Večstranski dialog krepi nacionalno prevzemanje odgovornosti za ukrepe politike, ki so potrebni za odpravo ugotovljenih ranljivosti. Od uvedbe postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji so številne države članice sčasoma uspešno zmanjšale resnost neravnotežij. Kljub temu je zaradi vztrajnih neravnotežij v nekaterih primerih potreben nadaljnji razmislek o tem, kako bi lahko izvajanje in zasnova postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, vključno s postopkom v zvezi s čezmernimi neravnotežji, spodbudila nacionalno prevzemanje odgovornosti in okrepila njen politični vpliv.

Več sklopov nadzora se delno prekriva, vendar povezave niso bile vedno v celoti izkoriščene. Čeprav je vključitev postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in Pakta za stabilnost in rast v okvir evropskega semestra pomagala okrepiti interakcijo med tema sklopoma nadzora, je mogoče še izboljšati njuno součinkovanje ob izogibanju prekrivanja med njima pri hkratnem obravnavanju makroekonomskih neravnotežij, izzivov za potencialno rast in tveganj za vzdržnost javnih financ. Nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji do zdaj morda ni dovolj upošteval vzajemnih učinkov med novonastajajočimi gospodarskimi izzivi, zlasti v zvezi s podnebnimi spremembami in drugimi pritiski na okolje.

Izkušnje, pridobljene pri mehanizmu za okrevanje in odpornost

Pri pregledu okvira ekonomskega upravljanja bi lahko koristila spoznanja iz uspešnega odziva politik EU na krizo, zlasti izkušnje, pridobljene z okvirom mehanizma za okrevanje in odpornost ter upravljanjem tega mehanizma. Parlament in Svet sta se na predlog Komisije dogovorila o okviru politike in upravljanja za mehanizem za okrevanje in odpornost, katerega cilj je, da bi se skupni cilji EU odražali v usklajenem ukrepanju na ravni

držav članic.⁽²³⁾ Države članice so oblikovale svoje nacionalne načrte za okrevanje in odpornost, ki zajemajo naložbe in reforme ter upoštevajo okoliščine posameznih držav in prednostne naloge politik EU. Na podlagi teh načrtov je Komisija z državami članicami začela konstruktivne in intenzivne dialoge o politikah, ki so omogočili boljše medsebojno razumevanje izzivov in prioritet politike na nacionalni ravni in na ravni EU. Ti dialogi so prispevali h krepitvi zaupanja in prevzemanja odgovornosti ter so namenjeni uresničitvi reform in naložb, ki prinašajo spremembe. Komisija je izide teh dialogov upoštevala v svojem predlogu za izvedbeni sklep Sveta, v katerem so določene dogovorjene reforme in naložbe, ki ga nato Svet podpre.

S preglednim okvirom za ocenjevanje in spremljanje se je okrepilo medsebojno zaupanje, to pa bo podlaga za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost. Izvajanje se bo spremljalo in ocenjevalo glede na specifične mejnike in cilje, ki jih bo predlagala država članica, nato ocenila in odobrila Komisija ter potrdil Svet. Mehanizem za okrevanje in odpornost zaradi svoje naravnosti na smotrnost ter mehanizmov pozornega spremljanja in nadzora zagotavlja dosledno strategijo za podporo reformam in javnim naložbam ter spodbuja potencialno rast za zadovoljevanje potreb dvojnega prehoda. Vsak nacionalni načrt mora najmanj 37 % dodeljenih sredstev nameniti za podnebne ukrepe, 20 % pa za digitalne.⁽²⁴⁾ Spremljanje teh ciljev daje verodostojnost podnebnim in digitalnim ciljem mehanizma za okrevanje in odpornost. Mehanizem bo s financiranjem ukrepov na področju zaposlovanja in socialnih ukrepov ter spodbujanjem enakih možnosti za vse prispeval tudi k izvajanju evropskega stebra socialnih pravic.

Pristop mehanizma za okrevanje in odpornost k usklajevanju politik, ki temelji na zavezah ob močnem nacionalnem prevzemanju odgovornosti za oblikovanje politik in rezultate naj bi po pričakovanjih podpiral izvajanje dogovorjenih reform in naložb. Ta pristop upošteva kompleksnost, ki izhaja iz hkratnega uresničevanja različnih nacionalnih ciljev in ciljev EU ob razlikah v socialno-ekonomskih strukturah in nacionalnih preferencah. Podpira prevzemanje odgovornosti in zaupanje. Hiter razvoj razmer od začetka pandemije (in tudi pred njo) je pokazal, kako težko je oblikovati celovita pravila, ki bi bila primerna za vse možne okoliščine. Ista vprašanja so pomembna tudi v širšem okviru ekonomskega upravljanja. Na fiskalnem področju ohranjanje verodostojnosti okvira na primer zahteva, da se cilji vzdržnosti javnih financ, makroekonomske stabilizacije in kakovosti javnih financ ustrezno obravnavajo že v fazi načrtovanja, kar pomeni natančno opredeljene prilagoditvene poti. Ob upoštevanju izkušenj, pridobljenih pri mehanizmu za okrevanje in odpornost, bi bilo treba pri pregledu ekonomskega upravljanja preučiti, kako bi bilo mogoče najbolje zagotoviti prevzemanje odgovornosti na nacionalni ravni, vzajemno zaupanje, učinkovito uresničevanje ključnih ciljev okvira ter medsebojno vplivanje gospodarske in fiskalne razsežnosti.

⁽²³⁾ Prednostne naloge politik EU predstavlja šest stebrov politike, ki bi morali usmerjati izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost: zeleni prehod; digitalna preobrazba; pametna, trajnostna in vključujoča rast, produktivnost in konkurenčnost; socialna in teritorialna kohezija; zdravje ter gospodarska, socialna in institucionalna odpornost ter politike za naslednjo generacijo, otroke in mlade.

⁽²⁴⁾ Poleg podnebnega cilja morajo posamezni ukrepi v zvezi z okoljskimi cilji spoštovati *načelo, da se ne škoduje bistveno*, ki se odraža v oceni, kakor je določena v tehničnih smernicah, ki jih je objavila Komisija.

V prihodnje bo evropski semester ostal referenčni okvir za izvajanje celostnega nadzora in usklajevanja ekonomskih politik in politik zaposlovanja v EU. Evropski semester je pokazal svoje prednosti pri izboljšanju usklajevanja ekonomskih politik in politik zaposlovanja. Vendar ga bo treba prilagoditi novim izzivom, ki izhajajo iz zelenega in digitalnega prehoda ter potrebe po večji odpornosti. Evropski semester bo s širšim področjem uporabe dopolnil izvajanje načrtov za okrevanje in odpornost, ki določajo program reform in naložb za prihodnja leta. Proces bosta neločljivo povezana, pri čemer se bodo obstoječe sinergije čim bolj izkoristile, ne da bi pri tem prihajalo do prekrivanj.

Vprašanja za razpravo

V posodobljeni spletni anketi je navedenih enajst ključnih vprašanj za javno razpravo. Ob upoštevanju izkušenj z obstoječim pravnim okvirom pred izbruhom COVID-19 (Okvir 1), vpliva krize in zgoraj opisanih izzivov, je bilo devet vprašanj, ki usmerjajo javno razpravo, iz sporočila iz februarja 2020⁽²⁵⁾ dopolnjenih z dvema dodatnima vprašanjema, eno vprašanje pa je bilo nekoliko preoblikovano, in sicer:

Novo vprašanje: Kako lahko zasnova, upravljanje in delovanje mehanizma za okrevanje in odpornost zagotovijo koristen vpogled v smislu ekonomskega upravljanja z izboljšanim prevzemanjem odgovornosti, vzajemnim zaupanjem, izvrševanjem ter medsebojnim vplivanjem gospodarske in fiskalne razsežnosti?

Novo vprašanje: Ali glede na to, kako je kriza zaradi COVID-19 spremenila naša gospodarstva, poleg izzivov, ki so bili do zdaj opredeljeni, obstajajo tudi drugi izzivi, ki bi jih moral okvir ekonomskega upravljanja upoštevati?

Preoblikovano vprašanje: Kako lahko okvir (vključno s Paktom za stabilnost in rast, postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in širše gledano z evropskim semestrom) glede na obsežen učinek krize zaradi COVID-19 in novih začasnih orodij politike, ki so bila uvedena kot odziv nanjo, najbolje zagotovi ustrezen in usklajen odziv politike na ravni EU in nacionalni ravni?

4. Zaključki

Komisija poziva druge institucije in vse deležnike, naj se vključijo v javno razpravo o pregledu ekonomskega upravljanja. Komisija z zanimanjem pričakuje vključujočo razpravo z Evropskim parlamentom, Svetom, Evropskim ekonomsko-socialnim odborom, Odborom regij, Evropsko centralno banko, nacionalnimi centralnimi bankami, nacionalnimi vladami in parlamenti ter s širokim krogom deležnikov, vključno s socialnimi partnerji, akademskimi krogi, organizacijami civilne družbe, neodvisnimi fiskalnimi institucijami in nacionalnimi odbori za produktivnost. Razprava bo potekala v različnih forumih, tudi v okviru posebnih srečanj, seminarjev, delavnic in spletne ankete. Spletna anketa je od danes ponovno na voljo, državljanke in državljani, organizacije in javni organi pa so vabljeni, da svoje prispevke predložijo do 31. decembra 2021.⁽²⁶⁾ Namensko spletišče Komisije z informacijami o ekonomskem upravljanju bo služilo kot središče za informacije o različnih

⁽²⁵⁾ Evropska komisija (2020), „[Pregled ekonomskega upravljanja](#)“, COM(2020) 55 final z dne 5. februarja 2020.

dogodkih, ki jih bo organizirala Komisija.⁽²⁷⁾ Komisija bo ocenila tudi informacije in povratne informacije, zbrane na drugih dogodkih, ki jih bodo organizirali deležniki po vsej EU.

Za dosego širokega soglasja je potrebno obsežno in vključujoče sodelovanje z vsemi deležniki. Učinkovito delovanje nadzornega okvira je skupna odgovornost vseh držav članic, institucij EU in ključnih deležnikov. Javna razprava bo pripomogla k doseganju soglasja med vsemi. To je pomembno za učinkovitost ekonomskega nadzora v Uniji. Komisija bo s svojimi pobudami spodbujala dialog in medsebojno razumevanje med deležniki, da bi oblikovala široko sprejet pristop k nadaljnji poti.

Komisija bo pretehtala vsa stališča, izražena med javno razpravo. V prvem četrtletju leta 2022 bo zagotovila smernice za fiskalno politiko za prihodnje obdobje, da bi olajšala usklajevanje fiskalnih politik ter pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic. Te smernice bodo odražale svetovne gospodarske razmere, posebne razmere v vsaki državi članici in rezultate razprave o okviru ekonomskega upravljanja. Komisija bo zagotovila usmeritve za morebitne spremembe okvira ekonomskega upravljanja, da bi široko soglasje o nadaljnjih korakih dosegli dovolj zgodaj za leto 2023.

⁽²⁶⁾ Uporabite naslednjo povezavo: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance>.

⁽²⁷⁾ Glej: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en.

Okvir 1: Povzetek sporočila iz februarja 2020 o pregledu ekonomskega upravljanja

V sporočilu iz februarja 2020 je bila ocenjena uspešnost okvira ekonomskega upravljanja pri doseganju njegovih ključnih ciljev. Ti cilji so: (i) zagotavljanje vzdržnih javnih financ in rasti ter izogibanje makroekonomskim neravnotežjem; (ii) zagotavljanje celovitega nadzornega okvira, ki podpira usklajevanje ekonomskih politik, zlasti v euroobmočju, (iii) spodbujanje makroekonomske konvergence v EU.

V sporočilu je bilo ugotovljeno, da je bil okvir ekonomskega upravljanja uspešen pri zmanjševanju ravni javnega dolga, odpravljanju obstoječih makroekonomskih neravnotežij, podpori postopni konvergenci gospodarske razvitosti držav članic in boljšem usklajevanju ekonomskih politik. Sporočilo je opozorilo tudi na vprašanja, povezana z nizko potencialno rastjo držav članic, vztrajno nizko inflacijo in stalno visokimi ravnmi javnega dolga v nekaterih državah članicah. Poleg tega je bilo v sporočilu obrazloženo, da bi moral nadzorni okvir prispevati k reševanju današnjih in prihodnjih najbolj perečih gospodarskih, demografskih in okoljskih izzivov.

Fiskalni okvir

Okvir za fiskalni nadzor je države članice uspešno spodbudil k ponovni stabilizaciji proračunskih položajev z zmanjšanjem primanjkljajev ter pričetkom zniževanja deležev dolga. Vendar je bil preventivni del okvira manj učinkovit kot korektivni del. Medtem ko se je skupni delež javnega dolga v BDP leta 2015 začel zmanjševati, se je dinamika dolga med državami članicami močno razlikovala. Okvir ni zagotovil zadostnega razlikovanja med državami članicami, za katere so značilni izrazito različni fiskalni položaji, tveganja glede vzdržnosti ali druge ranljivosti.

V sporočilu je bilo poudarjeno, da so fiskalne politike držav članic še naprej prociklične. Sposobnost usmerjanja fiskalne naravnosti je bila ob odsotnosti centralnega fiskalnega instrumenta s stabilizacijskimi elementi omejena. Poleg tega fiskalni okvir v obdobjih javnofinančne konsolidacije ni dovolj ohranjal ravni javnih naložb, javne finance pa niso postajale nič bolj rasti prijazne. V sporočilu je bila poudarjena tudi zapletenost fiskalnih pravil EU, vključno s številnimi kazalniki in zanašanjem na spremenljivke, ki jih ni mogoče opazovati. Okvir ni bil dovolj pregleden, njegova zapletenost pa je ovirala prevzemanje odgovornosti in predvidljivost. In končno, razvoj nacionalnih fiskalnih okvirov in neodvisnih fiskalnih institucij je povečal nacionalno prevzemanje odgovornosti za fiskalno disciplino. Vendar se je uspešnost nacionalnih okvirov med državami članicami razlikovala.

Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je razširil področje uporabe nadzornega okvira, vendar postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in Pakt za stabilnost in rast nista dovolj vzajemno učinkovala. Lahko bi se, na primer, dodatno razvila povezava med vzdržnostjo javnih financ in makroekonomskimi neravnotežji. Poleg tega nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ni dovolj upošteval vzajemnih učinkov z novonastajajočimi gospodarskimi izzivi, zlasti v zvezi s podnebnimi spremembami in drugimi pritiski na okolje. Čeprav je postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji pripomogel k ozaveščanju o makroekonomskih neravnotežjih, pa ni privedel do trajnih reform v državah članicah, v katerih neravnotežja vztrajajo. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je bil uspešnejši pri zmanjševanju primanjkljajev na tekočem računu kot pri zmanjševanju vztrajnih in velikih presežkov na tekočem računu. Ker je bil postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji uveden v razmerah obstoječih neravnotežij, je treba njegovo učinkovitost pri preprečevanju kopičenja novih neravnotežij, ranljivosti in tveganj še preizkusiti.

Države članice euroobmočja, ki imajo ali jim grozi resne težave s finančno stabilnostjo

Mehanizmi za zagotavljanje finančne podpore državam članicam euroobmočja, ki imajo težave v zvezi s finančno stabilnostjo, so se razvijali od leta 2010 in so privedli do vzpostavitve evropskega mehanizma za stabilnost. Medtem ko so se vse države članice euroobmočja, ki so prejele finančno pomoč, uspešno vratile na trge po razumnih stopnjah financiranja, bi se lahko v prihodnosti več pozornosti namenilo nacionalnemu prevzemanju odgovornosti za programe ter preglednosti in odgovornosti.

Okvir 2: Potrebe po zelenih in digitalnih naložbah

Dodatne potrebe po zasebnih in javnih naložbah v zvezi z dvojnim prehodom in njegovimi cilji politike so ocenjene na skoraj 650 milijard EUR na leto do leta 2030. ⁽¹⁾ Zeleni prehod letno obsega 520 milijard EUR ali 80 % teh potreb, od tega gre skoraj 60 % vseh sredstev za podnebno in energetska politika.

Zeleni prehod

Podnebni prehod bo neizogibno povzročil pospešeno zastarelost dela obstoječega osnovnega kapitala. To ne pomeni nujno, da se bo rast zmanjšala, vendar bo verjetno povzročilo spremembe v strukturi rasti, saj bo treba več sredstev nameniti naložbam in manj potrošnji. ⁽²⁾

Povečanje potreb po naložbah v energetske in prometne sektorje je ocenjeno na približno 390 milijard EUR letno. ⁽³⁾ Več kot 50-odstotno povečanje v primerjavi z zgodovinskim trendom je predvsem posledica podnebne in energetske politike, usmerjene v razogljičenje našega gospodarstva, vendar odraža tudi energetske in prometne potrebe rastočega gospodarstva. ⁽⁴⁾ To v povprečju pomeni povečanje deleža naložb v energijo in promet v BDP za približno 2,1 odstotne točke v primerjavi s preteklim trendom. Vključuje naložbe v elektroenergetsko omrežje, elektrarne in industrijske kotle ter proizvodnjo in distribucijo novih goriv, pa tudi naložbe v izolacijo stavb, energijsko prenovo in nakup vozil ter druge naložbe v prometnem sektorju. ⁽⁵⁾ Delno so vključene potrebe po naložbah v prometno infrastrukturo. ⁽⁶⁾ Te ocene ne upoštevajo prihodnjih potreb po prilagajanju podnebnim spremembam, kot so naložbe, namenjene povečanju odpornosti obstoječih sredstev na podnebne spremembe, ali višji stroški zaradi pogostejših skrajnih vremenskih pojavov.

Za druga okoljska področja se ocenjuje, da bo naložbena vrzel za doseganje ciljev politik znašala približno 130 milijard EUR na leto. Ta ocena odraža potrebe po naložbah na področjih okoljske politike, kot so varstvo okolja, vključno z biotsko raznovrstnostjo, upravljanje virov in krožno gospodarstvo. ⁽⁷⁾

Znatni delež naložb bo kril zasebni sektor, vendar bo treba povečati tudi javne naložbe.

Digitalna preobrazba

Skupne naložbene vrzeli v zvezi z digitalno preobrazbo v EU so ocenjene na približno 125 milijard EUR letno. ⁽⁸⁾ Ta znesek zajema naložbene vrzeli pri komunikacijskih omrežjih, razvoju digitalnih znanj in spretnosti ter razvoju ključnih digitalnih zmogljivosti in tehnologij, kot so računalništvo v oblaku, polprevodniki in umetna inteligenca, ne zajema pa digitalizacije javnih storitev in nekaterih drugih razsežnosti.

⁽¹⁾ Potrebe po naložbah pri različnih politikah izhajajo iz različnih virov in odražajo različne pristope (glej opombe 3, 7 in 8) ter izkazujejo red velikosti.

⁽²⁾ J. Pisani-Ferry, (2021), „Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant“, (Podnebna politika je makroekonomska politika, posledice pa bodo občutne), PIIE Policy Brief 21-20, avgust 2021.

⁽³⁾ Glej ocene učinka za predloge politik za doseganje cilja 55 %, med drugim oceno učinka za spremembo direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ([SWD\(2021\) 621 final](#)).

⁽⁴⁾ V obdobju 2021–2030 bo treba letno vložiti približno bilijon EUR v energetske in prometne sektorje. Te ocene odražajo potrebe po naložbah za zadovoljitev energetskih in prometnih potreb gospodarstva ter povečane potrebe po naložbah zaradi večjih ambicij podnebne in energetske politike. Te ocene vključujejo nižje predvidene stroške za energetske in prometne tehnologije, kot so obnovljivi viri energije in stroški baterij. 650 milijard EUR se nanaša na prometni sektor, kar v glavnem pomeni nabavne stroške vozil. To vključuje vozila, ki jih kupijo gospodinjstva in se običajno v nacionalnih računih knjižijo kot trajno blago in ne kot naložba.

⁽⁵⁾ Potrebe po naložbah so izvedene iz modela delnega ravnotežja energetskega in prometnega sistema. Zneski zajemajo naložbe v nova sredstva ali zmogljivosti, vključno z zamenjavo obstoječih sredstev ob koncu njihove ekonomske življenjske dobe. Nadomestitev obstoječih sredstev se lahko pospeši zaradi odločitev politike, na primer postopnega opuščanja zmogljivosti za proizvodnjo električne energije na podlagi fosilnih goriv, ali zaradi spreminjajočih se tržnih pogojev, zaradi katerih bi bilo njihovo delovanje negospodarno.

⁽⁶⁾ Vključujejo naložbe v polnilna ali oskrbovalna mesta, ne vključujejo pa na primer naložb v železniško ali cestno

infrastrukturo.

- (7) Evropska Komisija (2020), „Delovni dokument služb Komisije, priložen svežnju Next Generation EU“, [SWD \(2020\) 98](#).
- (8) Prav tam.