

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.1.2011
KOM(2011) 11 wersja ostateczna

ROCZNE SPRAWOZDANIE GOSPODARCZE

ZAŁĄCZNIK 2

SPRAWOZDANIE MAKROEKONOMICZNE

ROCZNE SPRAWOZDANIE GOSPODARCZE

ZAŁĄCZNIK 2

SPRAWOZDANIE MAKROEKONOMICZNE

Działania państw członkowskich w latach 2011–2012 będą niezwykle ważne w kontekście starań, aby zapobiec spełnieniu się „scenariusza straconej dekady”. Priorytety prowadzonej polityki, czas ich realizacji oraz ich treść muszą być ustalane stosownie do warunków panujących w poszczególnych państwach i muszą odzwierciedlać między innymi zagrożenia dla stabilności budżetowej oraz konieczność skorygowania nadmiernej nierównowagi. Najpilniejszym zadaniem jest wyjście z obserwowanego w niektórych państwach członkowskich błędnego koła, na które składają się: krytyczne zadłużenie, zakłócenia na rynkach finansowych oraz niski wzrost gospodarczy. Mimo że w przedstawionych w listopadzie projektach krajowych programów reform uwzględniono konieczność pilnego zajęcia się problemami makroekonomicznymi w sposób zintegrowany, wiele z tych planów nie zawiera propozycji odpowiednich działań politycznych.

Niniejszy dokument uzupełniający ma zatem na celu dokładne określenie środków, które zapewniają największe szanse osiągnięcia korzystnych skutków makroekonomicznych, a które państwa członkowskie mogłyby wdrożyć w ciągu najbliższych dwóch lat. W pierwszej części przedstawiono kontekst, analizując nierównowagę i niedociągnięcia, które pojawiły się przed kryzysem, a także jako pozostałość po najpoważniejszym załamaniu gospodarczym, jakie miało miejsce od czasu wielkiego kryzysu lat 30. ubiegłego wieku. W drugiej części skoncentrowano się na potrzebie przywrócenia właściwego stanu finansów publicznych. W trzeciej części przedstawiono argumenty przemawiające za szybkim uzdrowieniem sektora finansowego. W ostatniej części podkreślono potrzebę pilnego wprowadzenia reform strukturalnych, tak aby przywrócić równowagę makroekonomiczną oraz naprawić niedociągnięcia w zakresie czynników wzrostu.

1. EUROPA W SZCZEGÓLNE TRUDNYM OKRESIE

Europejska gospodarka powoli wychodzi z największej od wielu dziesięcioleci recesji. Kryzys gospodarczy spowodował znaczne straty w gospodarce UE, a także zlikwidowanie milionów miejsc pracy i ogromne koszty społeczne. Szczególnie wyraźne stały się też niedociągnięcia strukturalne sprzed kryzysu, którymi nie zajęto się we właściwy sposób.

Niedociągnięcia strukturalne występowały w UE jeszcze przed kryzysem.

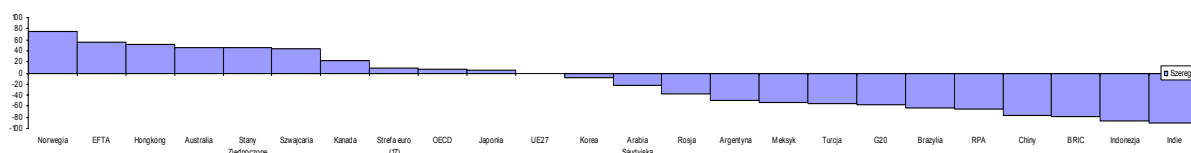
Mimo że UE jest obszarem zamożnym, osiągnięty przez nią wzrost gospodarczy w ostatnim dziesięcioleciu był niewielki w perspektywie międzynarodowej (zob. wykres 1). Pod względem wysokości PKB na jednego mieszkańca UE 27 państw jest znacznie zamożniejsza niż

kraje G20, ale pozostaje daleko w tyle za wieloma krajami OECD nienależącymi do UE, a także za całą OECD. Równocześnie odnotowywany w niej poziom wzrostu jest od 2000 r. zdecydowanie niezadowalający, a UE nie dorównuje pod tym względem żadnemu krajowi o rozwiniętej gospodarce, z wyjątkiem Japonii, i pozostaje daleko w tyle za większością gospodarek wschodzących. Oznacza to, że różnica między UE a pozostałymi gospodarkami rozwiniętymi jest coraz większa. Ponieważ różnicy tej nie da się wytłumaczyć nadrobieniem zaległości, słabe wyniki UE, jeśli chodzi o tempo wzrostu, muszą wynikać z niedociągnięć strukturalnych. Jeżeli weźmie się pod uwagę inne elementy niż tylko wskaźniki oparte na PKB, zza niezbyt optymistycznego obrazu wyłaniają się pewne mocne strony, jeśli chodzi o poziom życia, takie jak stosunkowo niewielkie różnice w poziomie dochodów, wysoki wskaźnik średniego trwania życia oraz stosunkowo wysoki poziom ochrony środowiska (na przykład mierzony wysokością emisji CO₂ na jednostkę produkcji).

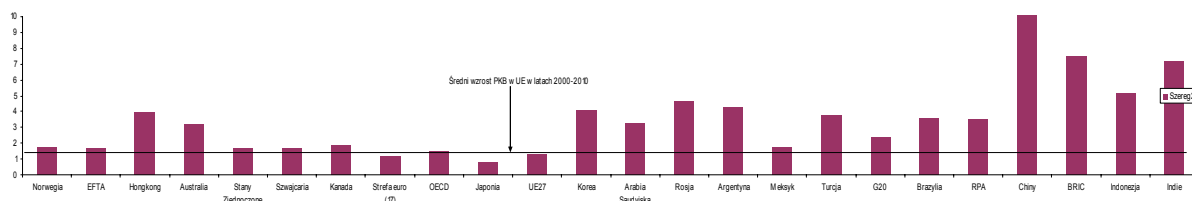
W ostatnim dziesięcioleciu tempo wzrostu w UE hamowały różnego rodzaju wąskie gardła. Standardowe wskaźniki pomiaru wzrostu pokazują, że przed kryzysem (w latach 2001–2007) wydajność pracy była główną siłą napędową wzrostu, natomiast wykorzystanie potencjału siły roboczej oraz wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym odpowiadają jedynie w jednej czwartej za ogólny poziom wzrostu; Wzrost w UE-27 spowalniało przede wszystkim zmniejszenie udziału młodzieży i mężczyzn w wieku produkcyjnym w rynku pracy oraz zmniejszenie liczby godzin pracy na osobę (zob. wykres 2). Kryzys dodatkowo pogorszył te warunki. Doprowadził do skurczenia się PKB, a także do gwałtownego wzrostu poziomu bezrobocia oraz znacznego spadku ogólnej wydajności czynników produkcji, który wynikał przede wszystkim ze znacznego spadku wykorzystania zdolności produkcyjnych. Unia Europejska i strefa euro pozostają daleko w tyle za Stanami Zjednoczonymi i Japonią, jeśli chodzi o poziom ogólnej wydajności czynników produkcji i wykorzystania potencjału siły roboczej. W przypadku tego drugiego wskaźnika różnica jest szczególnie istotna na obu krańcach przedziału wiekowego, czego dowodem są wyraźne rozbieżności w zakresie stopy zatrudnienia (zob. wykres 3).

Wykres 1: poziom PKB a wzrost

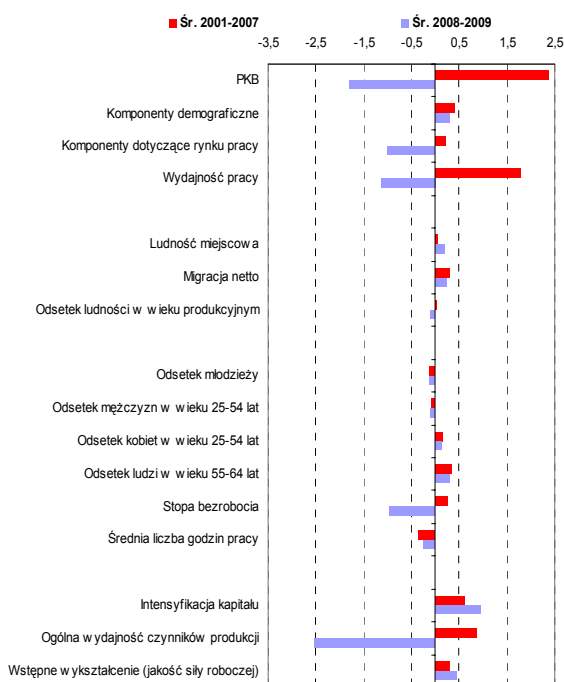
PKB na jednego mieszkańca w 2010 r. (różnica % w standardzie siły nabywczej w stosunku do UE-27)



Średni wzrost gospodarczy w latach 2000–2010

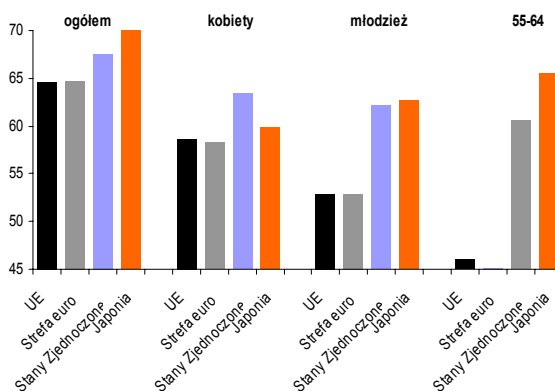


Wykres 2: Składniki wzrostu PKB



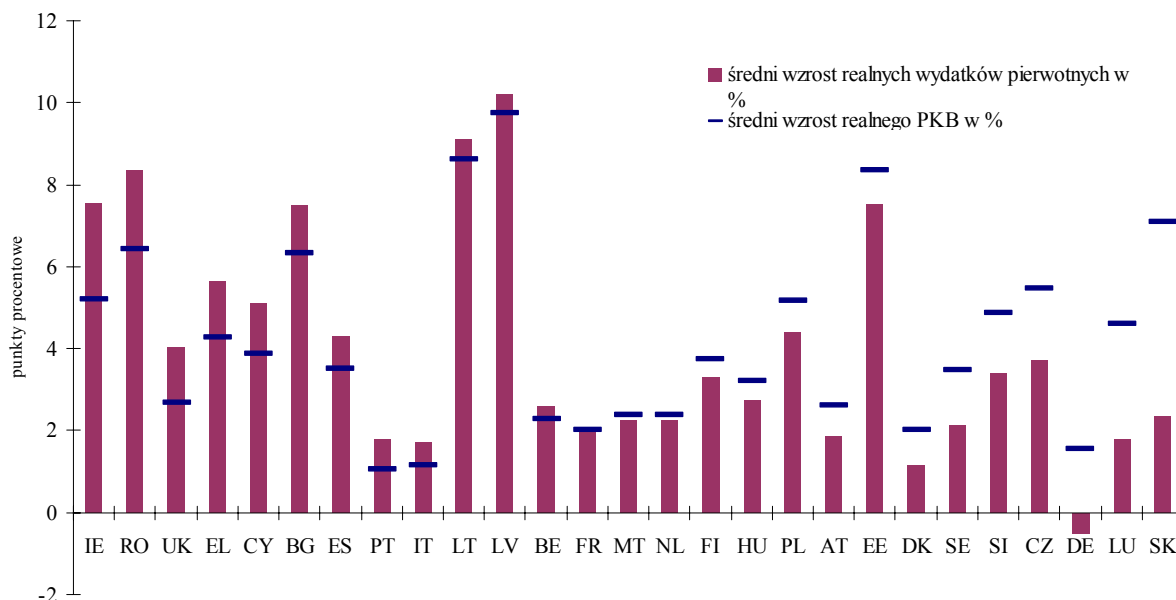
Wykres 3: Stopa zatrudnienia

Całkowity poziom zatrudnienia wśród ludności w wieku produkcyjnym (20–64 lat)



Wykres 4: Realne wydatki pierwotne w zestawieniu z realnym wzrostem PKB

Średnie stopy wzrostu w latach 2003–2007



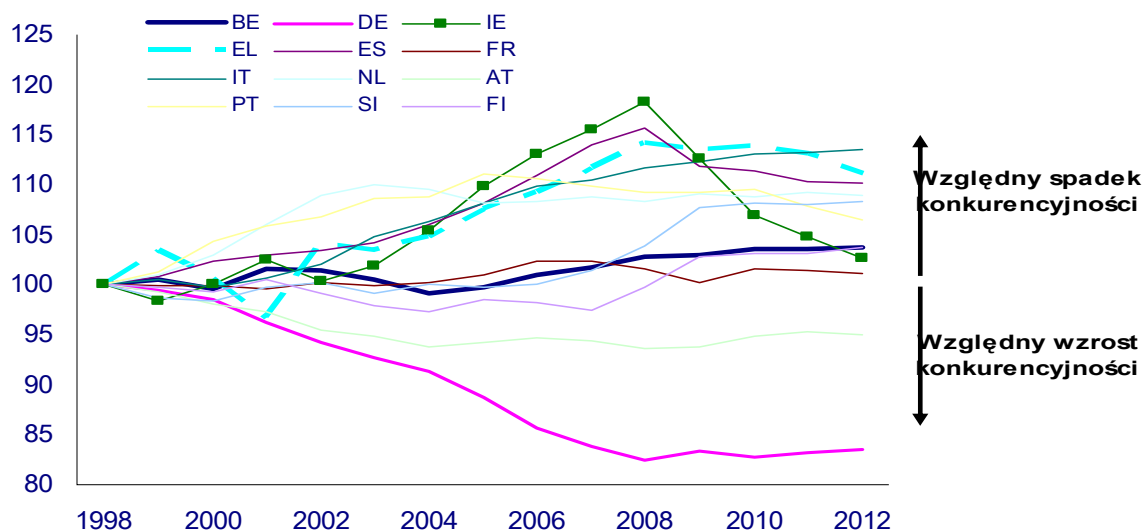
Uwaga: Kolejność państw członkowskich ustalono według skali różnicy między średnim wzrostem realnych wydatków pierwotnych a średnim wzrostem realnego PKB.

W latach poprzedzających kryzys kilka państw członkowskich UE odeszło od podstawowych zasad ostrożnej polityki budżetowej. Znaczny wzrost dochodów związanych z rozwojem gospodarczym w latach 2003–2007 tylko częściowo został wykorzystany do przyspieszenia korekt budżetowych. Niebagatelna ich część została wykorzystana na dodatkowe wydatki: w korzystnym okresie poprzedzającym kryzys (lata 2003–2007) tempo wzrostu wydatków pierwotnych przekroczyło średnie tempo wzrostu gospodarczego w dwunastu państwach członkowskich UE; w niektórych przypadkach w istotnym stopniu (zob. wykres 4). Nierealny charakter takiej polityki ujawnił się wraz z początkiem kryzysu, kiedy nagle wstrzymanie dochodów państwa obnażyło niestabilną sytuację budżetową państw, a w wielu przypadkach także zbyt małe możliwości przeciwdziałania kurczeniu się gospodarki za pomocą środków budżetowych lub też brak takich możliwości.

W ciągu dziesięciu lat poprzedzających kryzys znacznie nasiliła się też nierównowaga makroekonomiczna w UE. Niektóre państwa członkowskie odnotowały nagromadzenie wewnętrznych czynników naruszających tę równowagę. Wyrazem tego są znaczne rozbieżności w rachunkach obrotów bieżących i zmianach konkurencyjności, przedstawionych dla strefy euro na wykresie 5. Ponadto niektóre państwa członkowskie należące do strefy euro odnotowały niepokojące zmniejszenie udziału w rynku wywozu. Nierównowaga zewnętrzna wynikała z niewłaściwego dostosowania wysokości płac do poziomu wydajności, nadmiernego wzrostu zadłużenia w sektorze prywatnym, powstania bańki na rynkach nieruchomości, a także problemów strukturalnych w ramach popytu krajowego¹.

Wykres 5: Zmiany konkurencyjności cenowej w stosunku do pozostałych krajów strefy euro

(wskaźniki; 1998 = 100, wzrost oznacza utratę konkurencyjności)

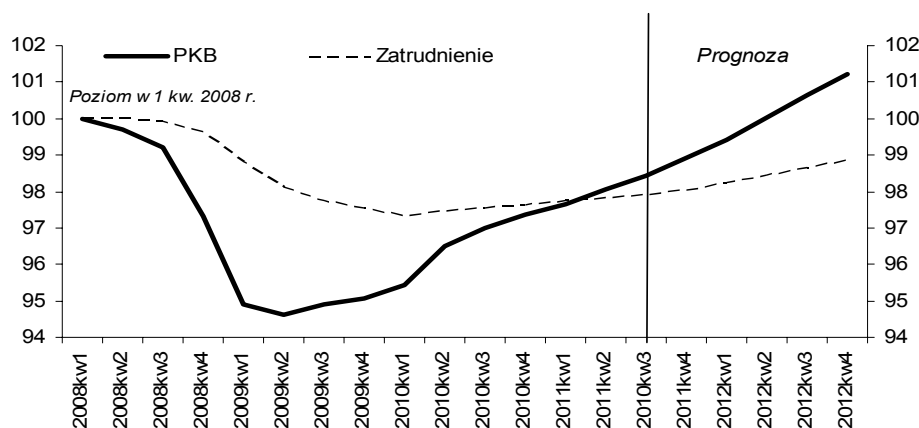


¹ Zob. Komisja Europejska (2010) „Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances”, *European Economy I*.

Wpływ kryzysu na realną gospodarkę i zatrudnienie

Wykres 6: PKB a zatrudnienie

(2008kw1=100)



Źródła: Eurostat; prognoza jesienna ECFIN

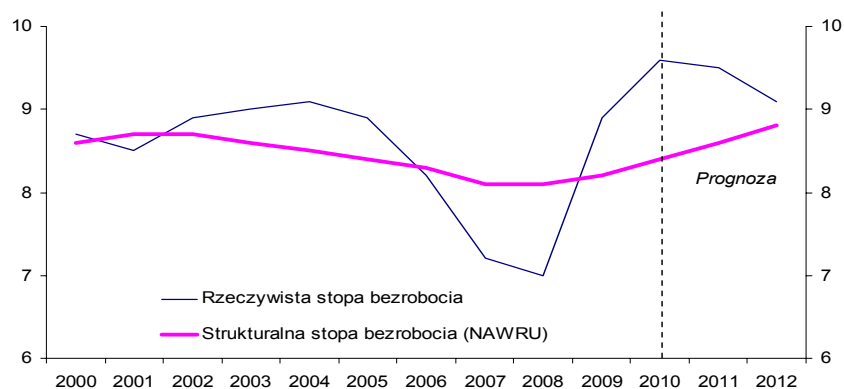
Uwaga: profil prognozowanego zatrudnienia – dostępny wyłącznie w ujęciu rocznym – został interpolowany liniowo w celu określenia profilu kwartalnego.

Gwałtowny spadek PKB pochłonął średnio cztery lata wzrostu gospodarczego. Zmniejszenie produkcji, które miało miejsce w 2008 r. i 2009 r., spowodowało PKB Unii do poziomu z 2006 r. Zgodnie z jesienną prognozą gospodarczą Komisji z 2010 r. (wykres 6) oczekuje się, że UE powróci do poziomu produkcji z pierwszego kwartału 2008 r. – a więc zanim kryzys dotknął realną gospodarkę – dopiero w drugim kwartale 2012 r. Przewiduje się, że do końca 2011 r. tylko dziesięć państw członkowskich osiągnie poziom produkcji z 2008 r. lub wyższy. Według prognoz do końca 2012 r. produkcja w jedenastu państwach członkowskich pozostanie jednak na poziomie sprzed kryzysu. Zgodnie z przewidywaniami do końca 2012 r. zatrudnienie nie osiągnie jednak poziomu sprzed kryzysu (będzie niższe o ponad 1 %).

Poprzez gwałtowny wzrost bezrobocia kryzys odcisnął głębokie piętno na społeczeństwie europejskim. W 2008 r. bezrobotni stanowili 7 % siły roboczej w UE-27. W 2010 r. odsetek ten wynosił niemal 10 %, przy czym prognozy wskazują, że stopa bezrobocia pozostanie powyżej poziomu 9 % w 2012 r., co pokazano na wykresie 7. Wskaźnik ten jest szczególnie wysoki – przekraczając 12 % – w Estonii, Irlandii, Grecji, Słowacji, na Litwie, Łotwie i w Hiszpanii. Liczba osób długotrwale bezrobotnych, pozostających bez pracy przez ponad rok, znacznie wzrosła i stanowi obecnie około 40 % łącznej liczby bezrobotnych w UE. Świadczy to o ryzyku trwałego wyłączenia z rynku pracy. Stopa bezrobocia jest szczególnie wysoka wśród osób niewykwalifikowanych, migrantów i ludzi młodych. Wśród ludzi młodych stopa bezrobocia przekracza 20 % w ponad połowie państw członkowskich UE, a w jednym kraju (Hiszpanii) wyniosła 42 %.

Wykres 7: Rzeczywista i strukturalna stopa bezrobocia w UE-27

(2008kw1=100)

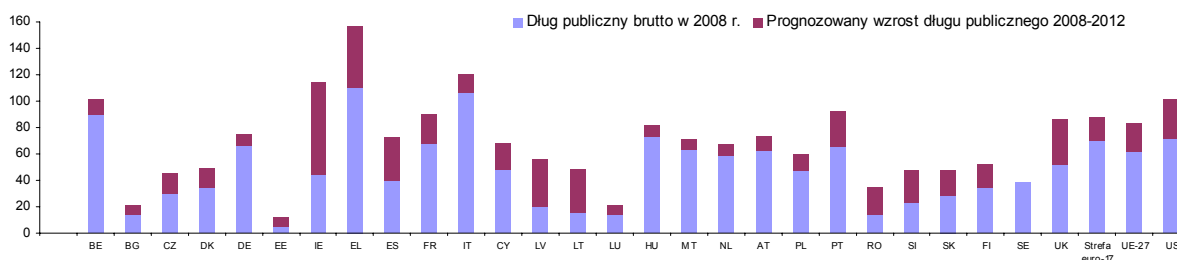


Kryzys dodatkowo ograniczył potencjał wzrostu gospodarczego ze względu na znaczny wzrost bezrobocia strukturalnego oraz gwałtowny spadek stopy inwestycji. Oczekuje się, że potencjalny wzrost produkcji w UE-27 będzie szczególnie niski (1,1 %) w okresie objętym prognozą (2010–2012) ze względu na słaby wzrost wydajności oraz niewielkie wykorzystanie potencjału siły roboczej. Według prognoz sytuacja ta będzie wyglądać jeszcze mniej optymistycznie w strefie euro, gdzie tendencje te będą kształtowały się podobnie, choć ich przebieg będzie bardziej dotkliwy. Niższe wykorzystanie zdolności produkcyjnych jest związane ze znacznym wzrostem NAWRU (zob. wykres 7), a także z dalszym spadkiem liczby godzin pracy przypadających na jednego pracownika oraz zmniejszeniem się liczby ludności w wieku produkcyjnym. Na potencjalnym wzroście odbija się również wolniejsza akumulacja kapitału, wynikająca z niespotykanie niskich – wskutek kryzysu – stóp inwestycji oraz powolnego wzrostu ogólnej wydajności czynników produkcji, która stopniowo powraca, ale zbliża się zaledwie do słabego poziomu sprzed kryzysu.

Nierównowaga budżetowa nasiliła się, natomiast powoli zmniejszała się nierównowaga makroekonomiczna.

Wykres 8: Poziom długu publicznego w 2008 r. i jego prognozowany wzrost w latach 2008–2012

(% PKB)



Źródło: prognoza jesienna ECFIN

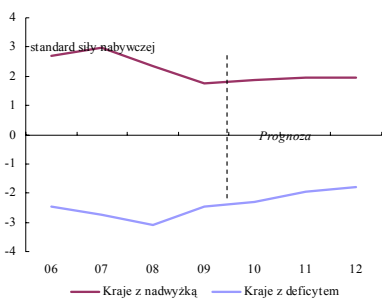
Kryzys miał drastyczne skutki dla stanu finansów publicznych w strefie euro i w całej UE. W krótkim czasie wskaźniki zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB gwałtownie wzrosły niemal we wszystkich państwach członkowskich, przekreślając tym samym niewielkie postępy, jakie osiągnięto w latach przedkryzysowych (zob. wykres 8). Na koniec 2010 r. spodziewany jest wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych brutto do około 84 % PKB w strefie euro i około 79 % PKB w UE, czyli około 20 punktów procentowych powyżej poziomu z 2007 r. Wszystko wskazuje na to, że przy obecnej polityce tendencja wzrostowa utrzyma się.

Obecne gwałtowne pogorszenie się stanu finansów publicznych wynika ze spadku dochodów i zwiększonej presji na wydatki, a także przyjmowanych indywidualnie budżetowych środków stymulacyjnych. Finanse instytucji rządowych i samorządowych w niektórych państwach członkowskich stały się w dużej mierze zależne od cyklu koniunkturalnego lub od tymczasowych źródeł dochodów. Przyczyniło się to do załamania dochodów instytucji rządowych i samorządowych na skutek gwałtownego ograniczenia aktywności gospodarczej, natomiast ich wydatki w dużej mierze zostały utrzymane na wcześniej zaplanowanym poziomie. Państwa członkowskie umożliwiły pełne funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów, co przyczyniło się do złagodzenia wpływu światowego kryzysu na realną gospodarkę. Ponieważ było to jednak niewystarczające, aby zahamować spadek popytu i zapobiec ryzyku załamania się systemów finansowych, rządy większości państw UE wdrożyły także indywidualne budżetowe środki stymulacyjne w ramach wspólnych warunków określonych w Europejskim planie naprawy gospodarczej, wprowadzonym przez Komisję w grudniu 2008 r.

Ta ostatnia presja tylko spotęgowała trudności wywołane niekorzystnym wpływem starzenia się społeczeństwa na stan finansów publicznych. Proces ten kształtował się już od dłuższego czasu i jeżeli wkrótce nie zostaną przeprowadzone reformy, przyniesie on nieuchronnie znaczne obciążenia dla budżetu w perspektywie długoterminowej, co dodatkowo utrudni już w tej chwili niepokojącą sytuację budżetową. Bez zmiany polityki wsparcie publiczne dla osób starszych w ramach wypłaty emerytur i zapewnienia innych świadczeń z tym związanych (opieki zdrowotnej i długoterminowej) najprawdopodobniej wzrośnie w ciągu najbliższych 50 lat o około 4½ punktu procentowego unijnego PKB. W około jednej trzeciej państw członkowskich wzrost wydatków państwa związanych ze starzeniem się społeczeństwa najprawdopodobniej przekroczy 7 punktów procentowych PKB.

Wskutek kryzysu doszło do jedynie częściowej i tymczasowej korekty znaczącej nierównowagi makroekonomicznej, która pojawiła się przed kryzysem w wielu państwach członkowskich. Ponieważ panująca obecnie recesja stłumiła nadmierny popyt, a także wyeliminowała lub ograniczyła niektóre czynniki rozbieżności (np. banki na rynkach nieruchomości i ekspansję kredytową), deficyt obrotów bieżących zmalał. Rozbieżności w rachunkach obrotów bieżących pozostają znaczne, zwłaszcza w strefie euro, a ich zniwelowanie nie jest spodziewane w najbliższym czasie, co przedstawia wykres 9. Wykres 10 pokazuje, że państwa członkowskie UE, które odnotowały znaczny deficyt (bądź znaczną nadwyżkę) w bilansie wymiany towarów i usług na początku kryzysu, po dwóch latach, gdy aktywność gospodarcza zaczęła powracać, nadal odnotowują deficyt (lub nadwyżkę). Świadczy to częściowo o istnieniu problemów strukturalnych, takich jak niedostateczny popyt wewnętrzny (w przypadku nadwyżki) oraz zbyt mała konkurencyjność cen i kosztów, często połączona z wysokim zadłużeniem (w przypadku deficytu).

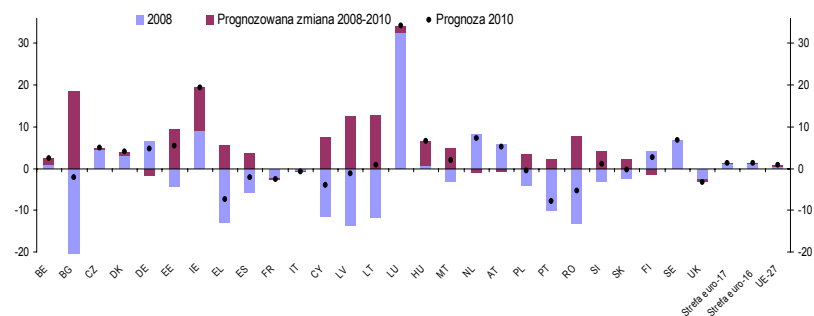
Wykres 9: Kształtowanie się obrotów bieżących, strefa euro



Źródło: prognoza jesienna ECFIN.

Wykres 10: Bilans wymiany towarów i usług i jego prognozowana zmiana do 2010 r.

(wartości dodatnie = nadwyżka; wartości ujemne = deficyt; % PKB)

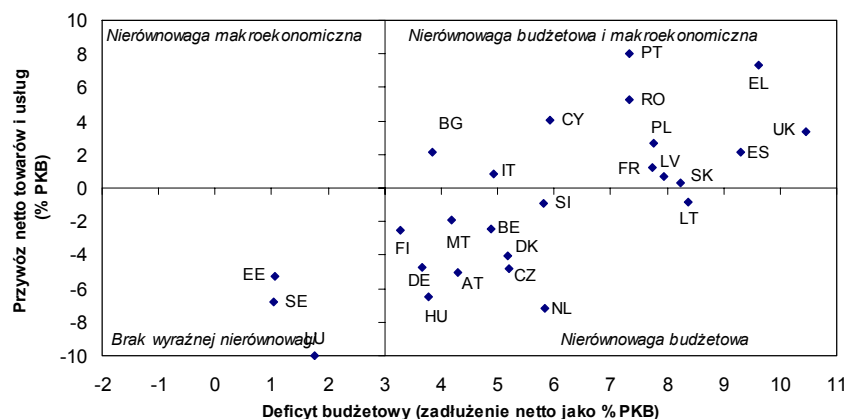


Uwaga: Nadwyżka lub deficyt w państwach członkowskich strefy euro zostały określone na podstawie stanu obrotów bieżących w 2006 r.

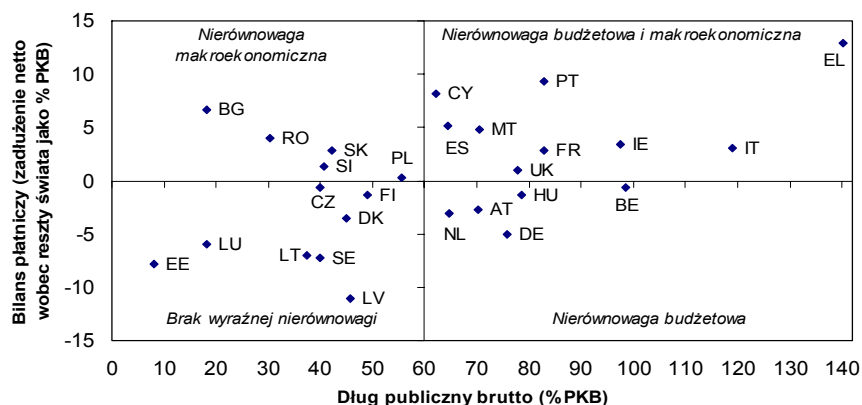
Potrzeba zastosowania zróżnicowanych działań politycznych w różnych państwach członkowskich

Wykres 11: Zróżnicowane warunki wyjściowe w 2010 r.

*Deficyt budżetowy / przywóz towarów i usług netto***



*Dług publiczny / deficyt bilansu płatniczego**



Źródło: prognoza jesienna ECFIN

**Deficyt bilansu płatniczego oznacza zadłużenie netto wobec reszty świata (rachunek bieżący plus transakcje kapitałowe). Pojęcie to obrazuje zmiany w ciągu roku w zadłużeniu zewnętrznym.*

***Przywóz netto towarów i usług jest także nazywany deficytem bilansu wymiany towarów i usług i jest bezpośrednio kształtowany przez konkurencyjność cen. Nadwyżka w przypadku LU przekracza 30 % PKB i nie mieści się w granicach powyższego wykresu.*

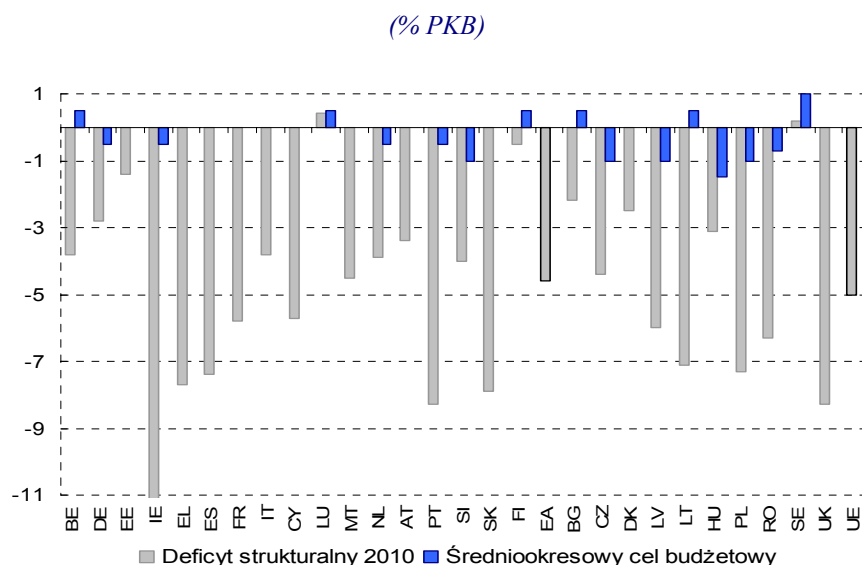
Państwa członkowskie UE doświadczyły znacznie zróżnicowanych warunków budżetowych i zewnętrznych, które wymagają zindywidualizowanych działań. Wykres 11 pokazuje, wyłącznie tytułem przykładu i za pomocą różnych wskaźników, że niektóre państwa członkowskie stają przed szczególnie poważnymi wyzwaniami, jeżeli chodzi o dostosowanie

niestabilnych finansów publicznych i skorygowanie nierównowagi zewnętrznej. Jednolite podejście nie sprawdzi się, a priorytety państw członkowskich w latach 2011–2012 powinny zostać określone między innymi z uwzględnieniem stabilności budżetowej i potrzeby skorygowania nierównowagi. Państwa członkowskie o znaczącej nierównowadze budżetowej lub makroekonomicznej mają znacznie ograniczone możliwości działania i powinny w pierwszej kolejności wyrównać istniejącą nierównowagę. Państwa członkowskie, które nie doświadczają istotnych problemów makroekonomicznych ani zauważalnych zagrożeń, powinny starać się poprawić długoterminowe czynniki wzrostu, zapobiegając powstawaniu nierównowagi w przyszłości.

2. ZAHAMOWANIE WZROSTU DŁUGU PUBLICZNEGO PRZEZ RESTRYKCYJNĄ I ZRÓWNOWAŻONĄ KONSOLIDACJĘ BUDŻETOWĄ

Pilna potrzeba konsolidacji

Wykres 12: Niedociągnięcia strukturalne i średniookresowe cele budżetowe



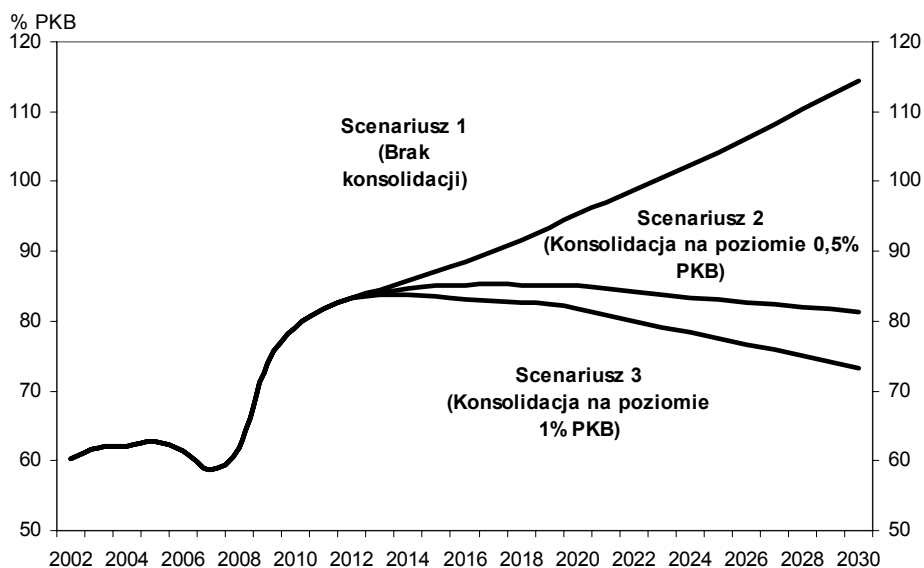
Mimo że kryzys dotknął budżety instytucji rządowych i samorządowych we wszystkich państwach członkowskich UE, rzeczywista sytuacja finansów publicznych w poszczególnych państwach jest niezwykle zróżnicowana. Jak pokazuje wykres 12, rozbieżność między wysokością deficytu – skorygowanego o cykl koniunkturalny i środki jednorazowe, a więc deficytu strukturalnego – a średniookresowym celem budżetowym jest szczególnie istotna (powyżej pięciu punktów procentowych PKB) w dwunastu państwach członkowskich. Państwa członkowskie, które realizowały ostrożniejszą politykę budżetową jeszcze przed wystąpieniem bezprecedensowego pogorszenia koniunktury gospodarczej, znajdują się we względnie lepszej sytuacji. Miały większe możliwości budżetowe, aby oprzeć się naciskowi recesji, i w efekcie w czasie kryzysu doświadczyły mniejszej nierównowagi budżetowej.

Wycofanie indywidualnych budżetowych środków stymulacyjnych wdrożonych w czasie kryzysu nie wystarczy do przywrócenia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Wskaźnik zadłużenia w relacji do PKB wypada niekorzystnie nie tylko z powodu narastającego deficytu budżetowego, lecz również spodziewanych zobowiązań, nieodłącznie związanych ze starzeniem się społeczeństwa, a także ze spodziewanym powolnym tempem średniookresowego wzrostu w strefie euro i w całej UE. Ponadto wskaźniki zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnęły obecnie poziom, powyżej którego dodatkowe zadłużanie tego sektora będzie raczej przeszkodą dla wzrostu gospodarczego, a nie stymulującym ją bodźcem. Obsługa wysokiego poziomu zadłużenia sektora rządowego i samorządowego wymaga wyższych podatków, które mogą być źródłem zakłóceń, a także eliminuje efektywne wydatki rządowe ze względu na wyższe koszty odsetkowe. Dalsze kumulowanie zadłużenia może także doprowadzić do dalszego wzrostu premii za ryzyko w odniesieniu do obligacji skarbowych, co dodatkowo zwiększy obciążenie związane z obsługą zadłużenia, a w efekcie podważy wypłacalność sektora instytucji rządowych i samorządowych na rynkach finansowych.

Działania dostosowawcze konieczne do przywrócenia stabilności finansów publicznych są szeroko zakrojone i powinny zostać uzupełnione o politykę pobudzającą wzrost gospodarczy. Z prostych symulacji wynika, że poprawa strukturalnego salda budżetowego o 0,5 % PKB w skali roku – która jest zazwyczaj stosowaną wartością odniesienia zgodnie z postanowieniami paktu stabilności i wzrostu – byłaby niewystarczająca w wielu państwach członkowskich UE, aby w najbliższej przyszłości zbliżyć wskaźnik zadłużenia w relacji do PKB do ustanowionego Traktatem progu 60 % PKB (zob. wykres 13). Trwałą tendencję spadkową w zakresie poziomu zadłużenia wyrażonego jako odsetek PKB pozwoliłyby w ciągu najbliższych dwudziestu lat wprowadzić korekty budżetowe rzędu 1 % PKB w skali roku lub wyższe. Konsolidacja budżetowa, choć jest z pewnością niezbędna, może jednak w niektórych przypadkach nie wystarczyć do szybkiego i trwałego odwrócenia niekorzystnej dynamiki wzrostowej. Szybszy wzrost produkcji jest warunkiem koniecznym dla zwiększenia dochodów budżetowych i zmniejszenia wydatków związanych z bezrobociem, a równocześnie zmniejszenia poziomu zadłużenia wyrażonego jako odsetek PKB.

Wykres 13: Prognozowany dług publiczny w UE

Odsetek PKB



Uwaga: prognoza zakłada wprowadzenie określonego stopnia konsolidacji w każdym państwie członkowskim, do czasu aż osiągnie ono swój średniookresowy cel budżetowy.

W efekcie organy odpowiedzialne za politykę budżetową w UE stoją przed potężnym, podwójnym wyzwaniem: muszą one przywrócić stabilność polityki budżetowej, a równocześnie krótkookresowo chronić lub wspierać wzrost gospodarczy i zatrudnienie. W obecnych warunkach istnieją podstawy, aby przypuszczać, że uporządkowanie finansów publicznych wywrze korzystny wpływ na wzrost gospodarczy w perspektywie średniookresowej. Opóźnianie korekt budżetowych spowodowałoby jedynie odsunięcie tego problemu i jego spotęgowanie. W znaczącym stopniu podważyłoby też naszą zdolność do aktywnego kształtowania przyszłości i nałożyłoby ogromne obciążenia na przyszłe pokolenia.

Mimo że potrzeba konsolidacji nie jest w jednakowym stopniu nagląca, to dla każdego z państw członkowskich jest ona priorytetem politycznym najwyższej wagi. W 2010 r. polityka budżetowa w dalszym ciągu wspierała całkowity popyt w UE i w strefie euro. Mając na uwadze, że w nadchodzących latach spodziewane jest stopniowe przyspieszenie tempa ożywienia gospodarczego, nadszedł czas, aby zmienić strategię polityczną. Państwa członkowskie o bardzo wysokim strukturalnym deficycie budżetowym lub bardzo wysokim wskaźniku długu publicznego w relacji do PKB powinny wprowadzić korektę już na początku, w latach 2011–2012. Dotyczy to zwłaszcza państw członkowskich znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej: niektóre państwa członkowskie, takie jak Grecja i Irlandia, dokonają przyspieszonych korekt w obu wymienionych latach, natomiast Hiszpania i Portugalia – dopiero w 2012 r.

Kluczowe elementy trwałej, pobudzającej wzrost konsolidacji

Historia dostarcza wielu przykładów pomyślnego przeprowadzenia konsolidacji budżetowej zarówno pod względem długotrwałego oddziaływania na finanse publiczne, jak również wpływu na wzrost gospodarczy. Dotychczasowe doświadczenia dotyczą pięciu powiązanych ze sobą aspektów polityki budżetowej: struktury korekty budżetowej, wiarygodności strategii politycznej, kontekstu instytucjonalnego, uzupełniających inicjatyw politycznych oraz rozłożenia ciężaru na całe społeczeństwo.

- (1) *Struktura korekty budżetowej:* najważniejszym czynnikiem decydującym o powodzeniu albo o porażce konsolidacji budżetowej jest struktura korekty. Korekty dotyczące wydatków, zwłaszcza korekty bieżących wydatków pierwotnych, wydają się skuteczniejszym narzędziem długotrwałej poprawy finansów publicznych i w pewnych warunkach mogą nawet wywrzeć pozytywny wpływ na krótkoterminowy wzrost gospodarczy, a w każdym razie wpływ ten powinien być łagodniejszy niż w przypadku korekt dochodów. Ograniczenie wzrostu wydatków zakłóca wzrost gospodarczy w mniejszym stopniu niż podniesienie obciążeń podatkowych, które są i tak wysokie w UE, choć między państwami członkowskimi istnieją pod tym względem istotne różnice. W kwestii wiarygodności cięcia wydatków są dowodem na to, że rząd z większą determinacją prowadzi działania konsolidujące. Zwiększenia dochodów i cięcia wydatków inwestycyjnych są być może łatwiejsze do wprowadzenia pod względem politycznym, ograniczają one jednak średnio- i długoterminowe perspektywy wzrostu gospodarczego, a po pewnym czasie są często wycofywane. W wielu państwach członkowskich kontrola wydatków będzie musiała być uzupełniona o środki zwiększające dochody. Z należytą uwagą należy także podejść do kwestii jakości podatków poprzez efektywne pobieranie dochodów budżetowych i minimalizowanie niekorzystnego ich wpływu na wzrost gospodarczy, a równocześnie uwzględnianie kwestii kapitałowych. Rozszerzenie baz podatkowych, na przykład poprzez zlikwidowanie szkodliwych dla środowiska zwolnień lub ulg podatkowych, jest rozwiązaniem lepszym niż podniesienie stawek podatków. Pewne istniejące ulgi podatkowe mogą nie mieć rzeczywistego uzasadnienia ekonomicznego lub dostarczać zachęt niezgodnych z pierwotnym celem. Podatek od nieruchomości, a w dalszej kolejności podatki konsumpcyjne, w tym podatki związane z ochroną środowiska, powodują mniejsze zakłócenia, natomiast podatki od osób fizycznych i od osób prawnych mogą mieć bardziej niekorzystne skutki dla wzrostu.
- (2) *Wiarygodność strategii politycznej:* przekonujące, wiarygodne plany mogą wiązać się z oczekiwaniami dotyczącymi niższych stóp procentowych oraz niższych zobowiązań podatkowych w przyszłości, a zatem mogą pobudzić wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych oraz nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw. Wiarygodność wieloletniego planu dostosowania mogłaby zostać w praktyce zwiększona przez wczesne przyjęcie przepisów określających w prawnie wiążący sposób harmonogram wprowadzenia szeregu środków składających się na planowane wieloletnie dostosowanie.
- (3) *Organy budżetowe:* powodzenie konsolidacji budżetowej zależy również od zdolności rządu do skutecznego wdrożenia uzgodnionych działań politycznych w odpowiednich krajowych ramach budżetowych. Jakość rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych regulujących politykę budżetową, takich jak przepisy budżetowe i wieloletnie ramy budżetowe, wpływa na zdolność instytucji rządowych i samorządowych do sporządzania i

skutecznego realizowania programów konsolidacji budżetowej, nie powodując niepotrzebnych tarć politycznych i ekonomicznych.

- (4) *Działania towarzyszące:* polityka budżetowa przeważnie współgra z innymi instrumentami polityki gospodarczej. Jest tak również w przypadku konsolidacji budżetowej. Dodatkowe wdrożenie reform strukturalnych zwiększy szanse na osiągnięcie trwałej korekty budżetowej, co zapewni także ochronę wzrostu gospodarczego w krótkim okresie. Kanały, którymi reformy strukturalne wspierają konsolidację budżetową, funkcjonują dwutorowo: bezpośrednio – przez ustanowienie pułapu lub wyrównanie istniejących trendów w zakresie wydatków – oraz pośrednio – przez poprawę funkcjonowania rynków, która w ostatecznym efekcie wspiera aktywność gospodarczą. W rzeczywistości o wprowadzeniu korekty budżetowej i zapewnieniu jej długotrwałego charakteru decyduje aspekt reformy strukturalnej. Niektóre tego rodzaju reformy, zwłaszcza reformy systemów emerytalnych, mogłyby wywrzeć korzystny wpływ na finanse publiczne już w perspektywie średniookresowej dzięki ograniczeniu wydatków i zwiększeniu podaży pracy.
- (5) *Zrównoważone społecznie korekty budżetowe:* zapewnienie stabilnego budżetu państwa jest niezbędne, aby uniknąć sytuacji, w której rosnący ponad miarę dług publiczny zagroziłby w przyszłości naszym systemom zabezpieczenia społecznego. Uzyskanie akceptacji politycznej wymaga, aby ciężar korekty został rozłożony sprawiedliwie na wszystkie warstwy społeczeństwa. Korekty adresowane do określonego elektoratu są najczęściej wycofywane, gdy zmienia się polityczny skład rządu, co zagraża trwałości korekty budżetowej.

Priorytety polityki

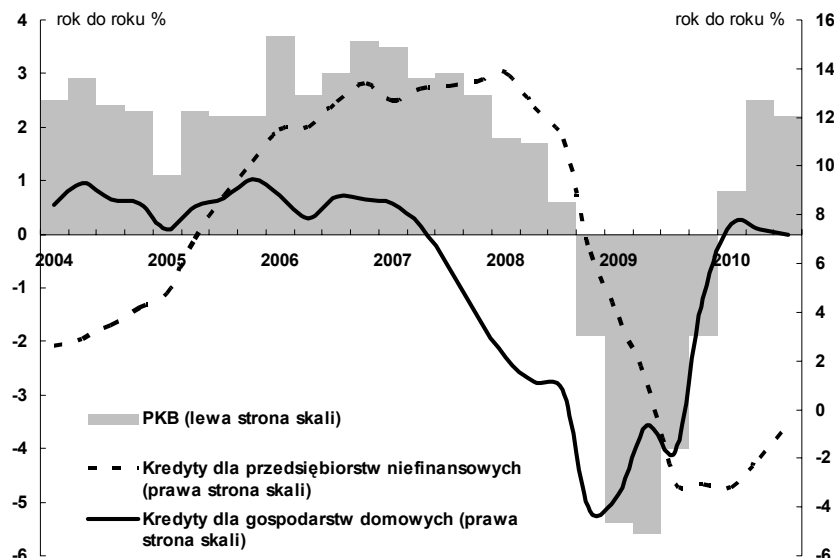
W celu sprostania przedstawionym wyżej wyzwaniom w latach 2011–2012 potrzebne będą przede wszystkim działania w następujących obszarach:

- **Na poziomie UE** powinny zostać przyjęte wnioski ustawodawcze służące wzmocnieniu zarządzania gospodarką zgodnie z porozumieniem o szybszym przyjmowaniu takich wniosków, zawartym przez organy ustawodawcze.
- **Konsolidacja powinna bezwzględnie rozpocząć się lub być kontynuowana we wszystkich państwach członkowskich UE w 2011 r.** Planowane tempo konsolidacji budżetowej powinno być ambitne i będzie musiało w większości państw członkowskich znacznie wykraczać poza referencyjny poziom 0,5 % PKB rocznie w ujęciu strukturalnym. Państwa członkowskie borykające się z bardzo wysokim strukturalnym deficytem budżetowym, bardzo wysokim długiem publicznym lub znaczącymi trudnościami finansowymi, powinny rozpocząć działania już w 2011 r. W przypadku gdy wzrost gospodarczy lub poziom dochodów okaże się wyższy, niż oczekiwano, konsolidacja budżetowa powinna ulec przyspieszeniu.
- **Państwa członkowskie, w odniesieniu do których zastosowano procedurę nadmiernego deficytu, powinny przedstawić plan wydatków oraz zarys środków, które zamierzają przedsięwziąć, aby wyeliminować nadmierny deficyt.**

- **Wszystkie państwa członkowskie powinny przede wszystkim dostosować wydatki rządowe, chroniąc równocześnie wydatki sprzyjające wzrostowi**, np. w obszarze infrastruktury publicznej, edukacji oraz badań i innowacji. Wszystkie państwa członkowskie, zwłaszcza te, wobec których zastosowano procedurę nadmiernego deficytu, powinny prowadzić ostrożną politykę budżetową, bezwzględnie utrzymując wzrost wydatków publicznych poniżej trendu średniookresowego wzrostu PKB. Powinny temu towarzyszyć starania zmierzające do zwiększenia gospodarności wydatków publicznych. W przypadku szczególnie pilnej potrzeby wprowadzenia korekty wydatki powinny zostać zmniejszone. Wszystkie państwa członkowskie powinny wykazać, że opracowane przez nie programy stabilności lub konwergencji zostały przygotowane na podstawie ostrożnych prognoz dotyczących wzrostu i poziomu dochodów.
- **W przypadku gdy niezbędne okaże się wykorzystanie wpływów podatkowych, należy zminimalizować zakłócenia gospodarcze.** Na każdym poziomie wszystkich obciążeń podatkowych należy zaktualizować systemy podatkowe, tak aby w większym stopniu sprzyjały one zatrudnieniu, ochronie środowiska i wzrostowi gospodarczemu, na przykład przez proekologiczne reformy podatkowe, polegające na podniesieniu podatków ekologicznych i zmniejszeniu innych podatków, powodujących większe zakłócenia w gospodarce. Rozszerzenie bazy podatkowej jest lepszym rozwiązaniem niż podniesienie stawek podatkowych.
- **Reformy systemów emerytalnych, zmierzające między innymi do podniesienia efektywnego wieku emerytalnego, powinny zostać bezzwłocznie uchwalone i wdrożone.** Zapewni to stabilność finansów publicznych i zaowocuje zwiększeniem liczby ludności aktywnej zawodowo. Systemy opieki zdrowotnej należy objąć ścisłą obserwacją, a w razie potrzeby zreformować, tak aby zapewnić większą oszczędność i bardziej zrównoważony charakter, zwłaszcza w związku ze starzeniem się społeczeństwa.
- **Państwa członkowskie zachęca się do poprawy wewnętrznych ram budżetowych** w obszarach: krajowych systemów rachunkowości budżetowej i statystyki, prognoz makroekonomicznych i budżetowych, liczbowych reguł budżetowych, średniookresowych ram budżetowych, przejrzystości ogólnych finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz całego zakresu ram budżetowych.

3. UZDROWIENIE SEKTORA FINANSOWEGO W CELU SZYBKIEGO POWROTU NA ŚCIEŻKĘ OŻYWIENIA GOSPODARCZEGO

Wykres 14: Działalność kredytowa banków w UE



Źródło: EBC

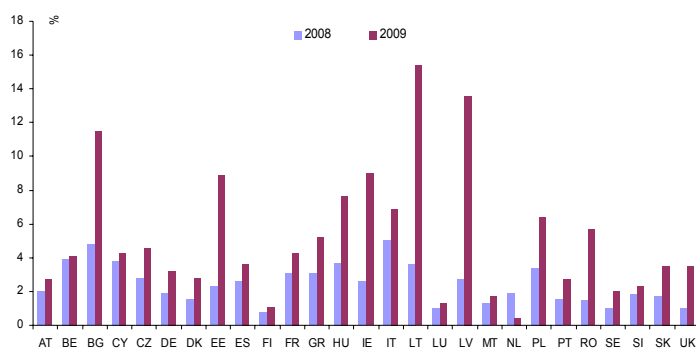
Istnieje silna korelacja między prawidłową ekspansją kredytową a zrównoważonym rozwojem gospodarczym. Od czasu wystąpienia kryzysu finansowego wzrost liczby kredytów, zwłaszcza kredytów dla przedsiębiorstw, został stłumiony, ponieważ banki zaostrzyły warunki ich udzielania, a zapotrzebowanie na finansowanie jest wśród przedsiębiorstw niskie ze względu na niekorzystne perspektywy gospodarcze. Od początku 2010 r. daje się zauważyć wzrost akcji kredytowej oraz towarzyszące mu niewielkie ożywienie gospodarcze (zob. wykres 14). Opublikowana przez EBC w październiku 2010 r. analiza działalności kredytowej banków pokazuje, że przestały one zaostrzać warunki kredytowania przedsiębiorstw, a w odniesieniu do gospodarstw domowych spodziewane jest wręcz ich złagodzenie. Warunki udzielania kredytów nie są jednak spójne ze zdecydowanym ożywieniem gospodarczym, zwłaszcza w zakresie kredytów dla przedsiębiorstw niefinansowych (zob. tabela w załączniku).

Naprawa bilansu w sektorze bankowym jest niezbędna do zwiększenia gospodarności, przywrócenia konkurencyjności i powrotu do normalnej działalności kredytowej. Perspektywy dotyczące rentowności banków są jednak niepewne w warunkach spowolnionego ożywienia gospodarczego, wysokiej ekspozycji w sektorze nieruchomości oraz napiętej sytuacji na rynku długu państwowego. Pętla negatywnych sygnałów między realną gospodarką a sektorem finansowym zacięła się jeszcze mocniej w niektórych państwach członkowskich ze względu na wysoki stopień zadłużenia gospodarstw domowych i przedsiębiorstw niefinansowych. W efekcie poziom kredytów zagrożonych znacznie się zwiększył, a w najbliższej przyszłości może jeszcze wzrosnąć (wykres 15). Ogólna sytuacja sektora bankowego wykazała ostatnio nieznaczną poprawę, gdyż odnotowano wyższe zyski oraz wzmocnienie buforów kapitałowych, mimo że w niektórych przypadkach jest to skutek dokapitalizowania przez państwo.

Szybkie odejście od hojnego wsparcia publicznego dla banków wyeliminuje ewentualne zakłócenia konkurencji w sektorze finansowym. W ponad połowie państw członkowskich pomoc rządu obejmująca takie środki jak: zastrzyki kapitałowe, wsparcie płynności, ratowanie aktywów oraz gwarancje przekroczyła 5 % PKB (zob. wykres 16). Rozpoczęto realizację strategii wyjścia ze wsparcia publicznego dla banków, a równocześnie zachowano elastyczność, aby zapobiec ewentualnym zachwianiom stabilności makrofinansowej. Należy wziąć też pod uwagę transgraniczne skutki interwencji publicznych ze względu na wysoki stopień integracji finansowej w Unii Europejskiej, którego świadectwem jest poziom utrzymywanych za granicą aktywów sektora bankowego, sięgający w przypadku wielu państw członkowskich 50 % PKB (zob. wykres 14).

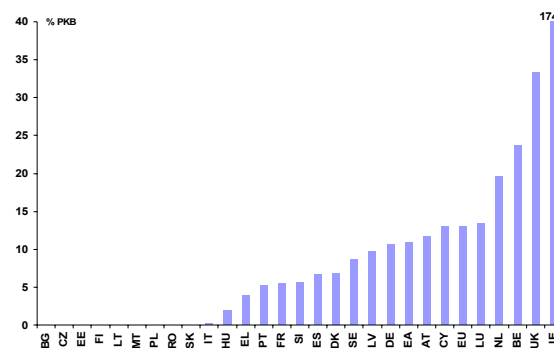
Wykres 15: Kredyty zagrożone w UE

Odsetek łącznej liczby kredytów



Źródło: EBC, MFW

Wykres 16: Interwencje publiczne w sektorze bankowym w UE

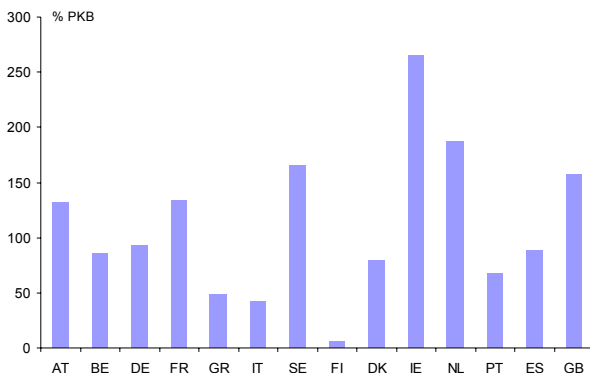


Źródło: służby Komisji (styczeń 2010 r.)

Zaufanie do sektora bankowego jest warunkiem utrzymania stabilności finansowej. Jednym z narzędzi służących do utrzymania zaufania do tempa realizacji strategii wyjścia jest przeprowadzenie testu warunków skrajnych. Celem tego testu jest dokonanie oceny odporności sektora bankowego na wydarzenia o niewielkim prawdopodobieństwie wystąpienia, ale o szeroko zakrojonych skutkach. Badana jest podatność buforu kapitałowego na działanie niekorzystnych warunków gospodarczych i finansowych. Następny ogólnounijny test warunków skrajnych zostanie przeprowadzony według surowych kryteriów w 2011 r. Wyniki tego testu będą dostępne w czerwcu 2011 r. Należyta współpraca krajowych organów nadzoru i instytucji UE ma w tym kontekście kluczowe znaczenie, podobnie jak jasne i przejrzyste informowanie o wynikach testu i ich konsekwencjach.

Wykres 17: Aktywa sektora bankowego za granicą

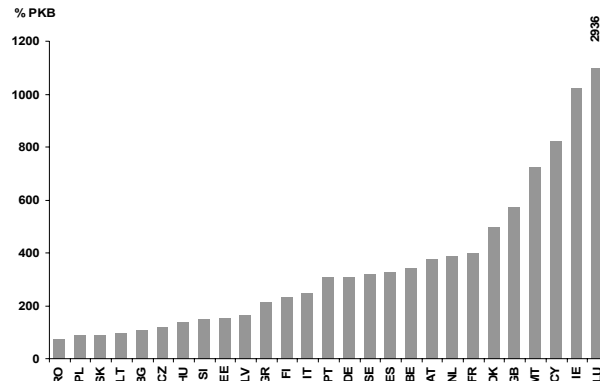
Odsetek PKB



Źródło: BIS, Eurostat

Wykres 18: Aktywa sektora bankowego ogółem

Odsetek PKB



Źródło: EBC

Ostatni kryzys ujawnił wyraźną lukę w ramach regulacyjnych UE dotyczących sektora bankowego, a także zwiększył zasadność działań na poziomie UE. Ze względu na wzajemne połączenia między bankami i instytucjami finansowymi we wszystkich państwach członkowskich UE, a także w krajach spoza Unii, niezwykle ważne jest śledzenie sytuacji w sektorze finansowym w kontekście międzynarodowym. Rozmiary aktywów sektora bankowego mierzone w punktach procentowych PKB wskazują na szczególne narażenie niektórych państw członkowskich w sytuacji kryzysu systemowego oraz ewidentnie niewystarczające środki budżetowe przeznaczone na amortyzowanie znaczących wstrząsów finansowych (wykres 18). W związku z tym ramy regulacyjne i ramy nadzoru na poziomie UE zostały wzmocnione, a ich tworzenie powinno zostać wkrótce ukończone. W październiku 2010 r. Komisja przedstawiła cele przepisów prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego w sektorze finansowym, które zostaną zaproponowane wiosną 2011 r. Nadzrędnym celem jest dopuszczenie upadłości banku – bez względu na jego rozmiary – a równocześnie zapewnienie ciągłości podstawowych usług bankowych, zminimalizowanie wpływu tej upadłości na system finansowy i zapobieganie przerzucaniu kosztów na podatników. Jest to niezbędne, aby zapobiec pokusie nadużycia, która wynika z poglądu, że niektóre banki są zbyt duże, aby upaść. Oprócz wyposażenia władz we wspólne i skuteczne narzędzia i uprawnienia pozwalające radzić sobie z kryzysem bankowym należy również zapewnić niezakłóconą współpracę między państwami członkowskimi i instytucjami UE zarówno przed wystąpieniem kryzysu, jak i w trakcie jego trwania.

Państwa członkowskie należące do strefy euro ustanowią stały europejski mechanizm stabilizacyjny, aby zagwarantować stabilność finansową całej strefy euro. Zastąpi on obecny europejski mechanizm stabilizacyjny, w skład którego wchodzi Europejski Instrument Stabilności Finansowej i europejski mechanizm stabilizacji finansowej, obowiązujące do czerwca 2013 r.

Reguły pakietu Bazylea III nakładają na banki wyższe wymogi kapitałowe, mające zwiększyć stabilność makrofinansową. We wrześniu 2010 r. Bazylejski Komitet Nadzoru

Bankowego zapowiedział znaczące zaostrenie dotychczasowych definicji kapitału. Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z nową definicją wysokość kapitału banków będzie niższa, przez co zwiększa się rozdźwięk pomiędzy definicją Komitetu a wymogami regulacyjnymi. Oprócz bardziej restrykcyjnych definicji stopniowo zaosttrzane będą również minimalne wymogi kapitałowe.

Priorytety polityki

W celu sprostania wyzwaniom, które omówiono powyżej, w latach 2011–2012 potrzebne będą przede wszystkim działania w wymienionych niżej obszarach. W tym zakresie ogromne znaczenie ma koordynacja działań na poziomie UE.

- Restrukturyzacja banków, zwłaszcza tych, które otrzymały znaczne kwoty w ramach pomocy państwa, jest niezbędna do przywrócenia ich długoterminowej rentowności i zapewnienia належycie funkcjonującego kanału kredytowego. Restrukturyzacja banków zapewni zatem stabilność finansową oraz będzie stanowiła podstawę dostarczenia kredytów do realnej gospodarki. Publiczne wsparcie finansowe dla całego sektora bankowego powinno być stopniowo wycofywane ze względu na konieczność zapewnienia stabilności finansowej.
- **Konieczne są postępy w tworzeniu stałego mechanizmu radzenia sobie z kryzysami w ramach długu państwowego, tak aby zagwarantować pewność i stabilność na rynkach finansowych.** W 2013 r. nowy europejski mechanizm stabilizacyjny zapewni stabilność rynków i uzupełni nowe ramy dla wzmocnionego zarządzania gospodarczego, gdyż jego celem będzie skuteczny i ścisły nadzór ekonomiczny, w tym także weryfikacja skuteczności obecnych środków ochrony finansowej.
- **Należy kontynuować wdrażanie reform finansowych,** obejmujących wzmocnienie ram regulacyjnych i ram nadzoru finansowego, a także usuwanie wad rynkowych ujawnionych przez ostatni kryzys. Na poziomie UE dalszego wzmocnienia wymagają ramy regulacyjne, natomiast poprawą jakości nadzoru powinny się zająć Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskie Urzędy Nadzoru, które rozpoczęły działalność na początku 2011 r.
- **Banki będą zmuszane do stopniowego wzmocnienia bazy kapitałowej, tak aby zwiększyć swoją odporność na niekorzystne wstrząsy.** Jest to spójne z niedawno uzgodnionymi regulacjami pakietu Bazylea III. Ponadto w 2011 r. przeprowadzony zostanie kolejny, ambitniejszy i bardziej restrykcyjny niż poprzednio ogólnounijny test warunków skrajnych w celu dokonania oceny odporności sektora bankowego.

4. REFORMY STRUKTURALNE WSPIERAJĄCE WZROST GOSPODARCZY I WYRÓWNUJĄCE NIERÓWNOŚCI MAKROEKONOMICZNĄ

Reformy strukturalne mogą służyć dwóm celom: przywróceniu najważniejszych czynników wzrostu oraz zapobieganiu powstawaniu nierównowagi lub jej wyrównywaniu, co jest kluczowym ogólnym warunkiem wzrostu. Reformy te mogą zwiększać wykorzystanie zdolności produkcyjnych i wydajność pracy. Reformy strukturalne mogą również pomóc w

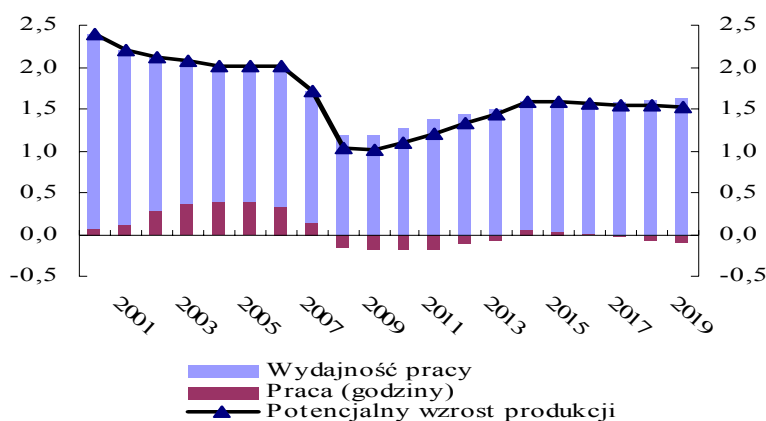
przywróceniu konkurencyjności oraz ograniczyć nierównowagę zewnętrzną w krótkim okresie poprzez uelastycznienie cen i płac. Ułatwienie niezbędnych przesunięć w zakresie siły roboczej i kapitału między sektorami i przedsiębiorstwami jest niezwykle ważne zarówno dla wzrostu, jak i zmniejszenia nierównowagi zewnętrznej. Mimo że wiele środków strukturalnych mogłoby stanowić wsparcie dla wzrostu i dostosowań makroekonomicznych, to niektóre z nich, takie jak polityka w obszarze edukacji, przynoszą rezultaty dopiero po pewnym czasie i skuteczniej uruchamiają długoterminowe czynniki wzrostu. Nie oznacza to jednak, że należy odkładać na później działania służące poprawie tych obszarów polityki.

Przyspieszenie reform w celu zwiększenia wzrostu i zatrudnienia

Jeśli zabraknie zdecydowanych działań politycznych, w najbliższym dziesięcioleciu potencjalny wzrost prawdopodobnie nadal będzie niewielki². Bez zmian w prowadzonej polityce w latach 2011–2020 średnia stopa potencjalnego wzrostu wyniesie według prognoz około 1½ % w UE-27, co pokazuje wykres 19. Stopa ta jest znacznie niższa od stóp zanotowanych w UE w ostatnich dwóch dziesięcioleciach, które i tak były niższe niż w Stanach Zjednoczonych. Wynika to z wyraźnie niedostatecznego wykorzystania zdolności produkcyjnych w następstwie kryzysu, połączonego ze skurczeniem się siły roboczej wskutek starzenia się społeczeństwa w końcowym etapie tego okresu, oraz stosunkowo powolnego wzrostu wydajności w UE-27. Większość państw członkowskich poważnie ucierpiała z powodu kryzysu zarówno pod względem akumulacji kapitału, jak i wykorzystania potencjału siły roboczej, i ze względu na starzenie się społeczeństwa najprawdopodobniej na koniec obecnego dziesięciolecia państwa te odnotują zmniejszenie zasobów siły roboczej.

Wykres 19: Potencjalny wzrost produkcji w UE-27 do 2020 r.

Scenariusz makroekonomiczny opracowany na podstawie funkcji produkcji



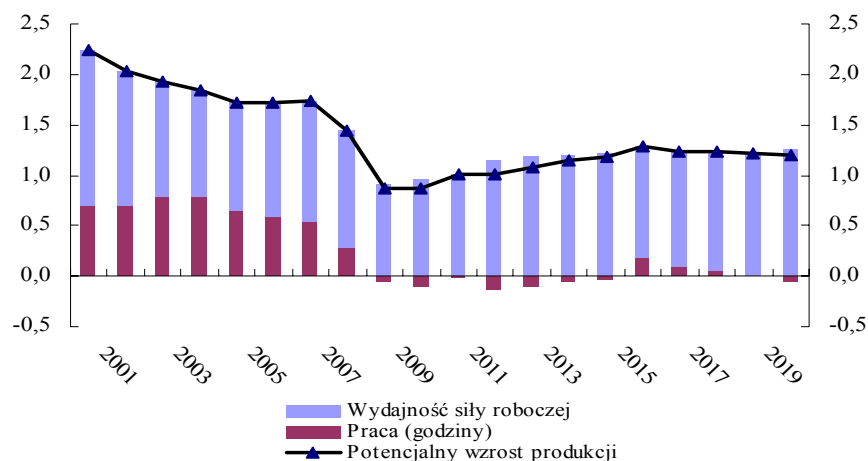
Źródło: prognoza jesienna ECFIN

Dla strefy euro perspektywy wzrostu są jeszcze mniej korzystne, co potwierdza dotychczasowe tendencje. W latach 2001–2010 średni potencjalny wzrost wyniósł 1,6 % w strefie euro oraz 1,8 % w UE-27 (wykres 20). W nadchodzącym dziesięcioleciu w strefie euro szczególnie niekorzystnie przedstawiają się perspektywy wzrostu produkcji i wydajności, ponieważ obie te stopy wyniosą średnio 1¼ %. Prognozowana stopa wykorzystania siły roboczej jest jednak bardzo podobna do oczekiwanej w przypadku całej UE.

² Potencjalny wzrost odpowiada zrównoważonemu trendowi wzrostu, który jest zgodny z warunkami podażowymi, po skorygowaniu o krótkookresowe wahania koniunkturalne, jeśli chodzi o rzeczywisty wzrost PKB.

Wykres 20: Potencjalny wzrost produkcji w strefie euro do 2020 r.

Scenariusz makroekonomiczny opracowany na podstawie funkcji produkcji



Źródło: prognoza jesienna ECFIN

Doświadczenia z poprzednich kryzysów gospodarczych i finansowych pokazują, że realizowane w odpowiedzi na nie działania polityczne mają duże znaczenie. Na przykład głęboka recesja, która rozpoczęła się w 1991 r. w Szwecji i Finlandii, była stosunkowo krótkotrwała i nie doprowadziła do zmniejszenia potencjalnego wzrostu produkcji. Stało się tak między innymi dzięki znaczącej restrukturyzacji gospodarek tych krajów. Natomiast niedostateczna reakcja polityczna na kryzys finansowy, połączona z rosnącą presją konkurencyjną ze strony gospodarek wschodzących, przyczyniła się do długookresowego spowolnienia potencjalnego wzrostu w Japonii w latach 90. ubiegłego wieku.

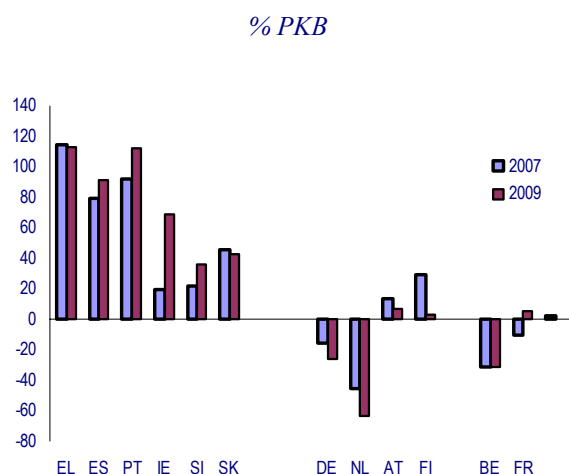
Pilne działania są potrzebne zarówno na poziomie krajowym, jak i w całej UE. Polityka prowadzona w całej UE przyczyni się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, na przykład poprzez wzmocnienie jednolitego rynku oraz poprawę warunków inwestycyjnych. We wszystkich państwach członkowskich usunięcie najistotniejszych wąskich gardeł hamujących wzrost w perspektywie średniookresowej wymagałoby nasilonych działań w zakresie reform strukturalnych (szczegółowe informacje dostępne w sprawozdaniu z postępu prac dotyczących strategii „Europa 2020”, załączonym do rocznego sprawozdania gospodarczego).

Wyrównanie nierównowagi makroekonomicznej i przywrócenie kluczowego ogólnego warunku wzrostu

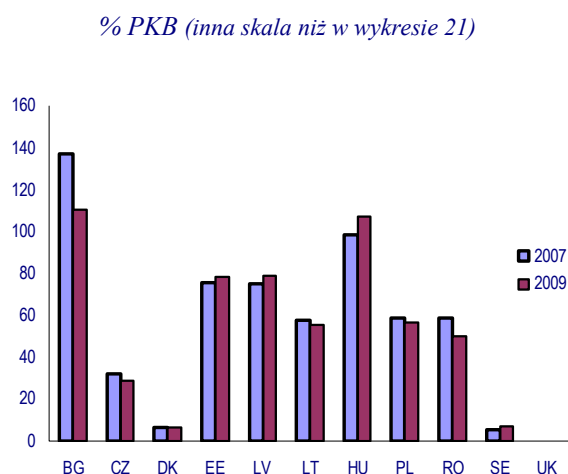
Rozwiązanie problemu nierównowagi zewnętrznej jest szczególnie istotne dla strefy euro i będzie wymagało kompleksowych reform strukturalnych służących szybszemu i lepszemu dostosowaniu. Wyrównanie nierównowagi jest niezwykle istotne dla UE, a tym bardziej dla strefy euro jako unii walutowej. Nierównowaga w niektórych państwach członkowskich

należących do strefy euro może podważyć wiarygodność wspólnej waluty. W wielu różnych obszarach, w tym na rynkach pracy, produktów i usług, będą potrzebne działania z zakresu polityki gospodarczej. Różne państwa członkowskie będą musiały realizować różne drogi polityczne i będą musiały przy ich opracowaniu dołożyć wszelkich starań, aby odpowiedzieć na konkretne słabe punkty i potrzeby danego kraju, a równocześnie wziąć pod uwagę potencjalny wpływ podejmowanych działań na inne państwa UE. Ogólnie rzecz biorąc, polityka strukturalna powinna zmierzać do uelastycznienia gospodarki, tak aby spełnić potrzeby UE w kwestii dostosowania.

Wykres 21: Zewnętrzne zobowiązania finansowe netto; państwa członkowskie strefy euro



Wykres 22: Zewnętrzne zobowiązania finansowe netto; państwa członkowskie spoza strefy euro



Uwaga: Brak danych dotyczących Cypru, Zjednoczonego Królestwa, Malty i Luksemburga

W przypadku państw członkowskich o znacznym deficycie obrotów bieżących, niskiej konkurencyjności i niewielkich możliwościach w zakresie dostosowania potrzebne będą głębokie korekty cen i kosztów w celu przywrócenia konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej. Ważnym miernikiem stopnia zrównoważenia deficytu obrotów bieżących jest ogólny stan aktywów zagranicznych netto, będący miarą poziomu zadłużenia zewnętrznego (wykresy 21 i 22). Pomimo obniżenia – wskutek kryzysu – poziomu deficytu obrotów bieżących, państwa członkowskie o najwyższym deficycie odnotowują dalszy wzrost zadłużenia w stosunku do reszty świata. Mimo że mechanizmy rynkowe mogą przyczynić się do dostosowania przez zdecydowane ograniczenie popytu krajowego i znaczny wzrost bezrobocia, szybsze i mniej dotkliwe dostosowanie można byłoby osiągnąć dzięki odpowiedniej polityce w zakresie płac. Mowa tu o zmianach w zakresie zasad indeksacji płac, odpowiednich sygnałach dotyczących wysokości płac ze strony sektora publicznego oraz efektywniejszych mechanizmach ustalania wysokości płac. Konieczne będą również reformy rynku produktów w celu uelastycznienia cen i płac nominalnych oraz obniżenia cen towarów konsumpcyjnych poprzez zmniejszenie narzutu (tj. różnicy między ceną a kosztem wytworzenia). Szczególnie ważny krok stanowi pełne wdrożenie dyrektywy o usługach, która poprawi konkurencję w zakresie objętych nią usług. Ważna w tym względzie jest również polityka zmierzająca do zwiększenia konkurencji pozacenowej.

Środki służące uelastycznieniu cen i płac nominalnych należy uzupełnić środkami strukturalnymi wspierającymi przesunięcia siły roboczej w ramach przedsiębiorstw i sektorów. Zapewnienie bardziej zrównoważonego rozwoju gospodarki będzie wymagało ograniczenia dotychczasowych nadwyżek, a zatem poprawy konkurencyjności cenowej sektora wywozu, a także obniżenia cen względnych usług nietowarowych. Przywrócenie równowagi cenowej będzie się wiązało z przekierowaniem napływu kapitału i siły roboczej z sektora towarów i usług niepodlegających wymianie do sektora towarów i usług wymiennych, który jest bezpośrednio narażony na działanie konkurencji ze strony podmiotów zagranicznych. Jeżeli chodzi o siłę roboczą, przesunięcia będą obejmowały dostosowanie przepisów w zakresie ochrony zatrudnienia oraz skuteczniejsze zachęty do przechodzenia z bezrobocia w zatrudnienie. Przesunięciom będzie towarzyszyć względna korekta płac między sektorem towarów i usług niepodlegających wymianie a sektorem towarów i usług wymiennych. Wsparcie zapewni aktywna polityka rynku pracy: wzmocnienie agencji pośrednictwa pracy, zapewnianie szkoleń oraz lepsze uwzględnienie grup najbardziej narażonych na bezrobocie w aktywnej polityce rynku pracy. Wsparciem dla przesunięć kapitału w kierunku najwydajniejszych sektorów może być poprawa otoczenia biznesowego, z którą wiąże się poprawa konkurencji w zakresie usług regulowanych dyrektywą oraz dalsze ograniczenie obciążeń administracyjnych.

W państwach członkowskich o dużej nadwyżce na rachunku obrotów bieżących należy wskazać przyczyny utrzymywania się niskiego popytu wewnętrznego. Najnowsze dane są zachęcające i wskazują, że dokonuje się korekta popytu wewnętrznego, który jest coraz silniejszy, a dotychczasowe procesy korekty bilansowej (przedsiębiorstw) dobiegają końca. Tam gdzie popyt wewnętrzny pozostaje wciąż niewielki ze względu na niedostatki polityki lub niedociągnięcia rynkowe, należy jednak podjąć odpowiednie działania. Obejmować one mogą dalszą liberalizację sektora usług oraz poprawę warunków inwestowania.

Należy wprowadzić w życie politykę zapobiegającą powstawaniu nierównowagi w przyszłości. Należy dokonać przeglądu uwarunkowań, które doprowadziły do nadmiernego wzrostu liczby kredytów i powstania baniek cenowych na rynku aktywów. Najważniejszym zadaniem władz będzie zatem opracowanie i wdrożenie reform strukturalnych ograniczających występowanie nadmiernej akcji kredytowej i zawyżanie cen aktywów, a także opracowanie specjalnych instrumentów pozwalających na zahamowanie popytu w razie potrzeby. Szczególnie istotne w tym kontekście wydają się środki regulacyjne ograniczające zależność między podażą kredytów a cyklem koniunkturalnym, wymagają one jednak dalszych działań. Mogłoby to wymagać zagwarantowania – bez uszczerbku dla rynku wewnętrznego – że wymogi kapitałowe dotyczące banków będą należycie odzwierciedlać regionalne różnice w zakresie przeszacowania aktywów. Należy zweryfikować elementy strukturalne rynku nieruchomości, które zwiększają prawdopodobieństwo powstawania baniek cenowych, w tym ulgi podatkowe od kredytów hipotecznych. Ponadto większa elastyczność i zdolność dostosowawcza gospodarek, wynikająca ze zreformowania rynku produktów i rynku pracy, zwiększy jej odporność oraz ułatwi niezbędne korekty na wypadek poważnych wstrząsów.

Priorytety polityki

W celu sprostania wyzwaniom, które omówiono powyżej, w latach 2011–2012 potrzebne będą przede wszystkim działania w wymienionych niżej obszarach:

- **Należy uruchomić czynniki wzrostu na poziomie UE.** Należy dążyć do porozumienia w sprawie kluczowych wniosków ustawodawczych w kontekście Aktu o jednolitym rynku (informacje szczegółowe w sprawozdaniu z postępu prac dotyczących strategii „Europa 2020”).
- **W państwach członkowskich o wysokim deficycie obrotów bieżących lub wysokim poziomie zadłużenia potrzebne są reformy systemów ustalania płac oraz rynków usług w celu poprawy elastyczności cen i płac.** Pomocna w tym zakresie będzie również poprawa otoczenia biznesowego polegająca na poprawie warunków konkurencji (np. za pomocą dyrektywy o usługach), a także zmniejszenie obciążeń administracyjnych.
- **Środki wspierające przesunięcia zasobów między przedsiębiorstwami i sektorami są pilnie potrzebne.** Należą do nich przepisy zapewniające ochronę zatrudnienia, a zarazem nieograniczające przesunięć zasobów między sektorami, skuteczniejsze zachęty finansowe do podjęcia pracy oraz aktywna polityka rynku pracy, lepiej uwzględniająca potrzeby grup najbardziej narażonych na bezrobocie. Środki eliminujące utrudnienia we wchodzeniu na rynek i wychodzeniu z niego (warunki rozpoczęcia działalności) oraz w realizowaniu inwestycji (takie jak ujednolicenie podstawy opodatkowania osób prawnych) będą równie ważne dla ułatwienia przesunięć międzysektorowych na rzecz obszarów działalności o wyższej wartości dodanej i sprzyjających szybszemu wzrostowi gospodarczemu.
- **Państwa członkowskie o znacznej nadwyżce na rachunku obrotów bieżących muszą określić i wyeliminować przyczyny słabego popytu wewnętrznego.** Polityka ta może obejmować dalszą liberalizację sektora usług oraz poprawę warunków inwestowania.
- **Wszystkie państwa członkowskie powinny przyspieszyć reformy strukturalne zmierzające do usunięcia najistotniejszych wąskich gardeł hamujących wzrost w perspektywie średniookresowej.** Na podstawie projektów krajowych programów reform (KPR) przedstawionych przez państwa członkowskie planowane środki wydają się niedostatecznie ambitne, a zatem mało prawdopodobne jest, że będą miały namacalne średniookresowe skutki dla wzrostu i zatrudnienia. Państwa członkowskie w swoich ostatecznych krajowych programach reform muszą znacznie dokładniej określić swoje plany w zakresie reform, tak aby jak najszybciej zrealizować kluczowe działania oraz podnieść wyżej poprzeczkę.

Załącznik: Tabela 1. Niektóre zindywidualizowane wskaźniki dotyczące wzrostu i zatrudnienia, sytuacji budżetowej, warunków panujących na rynku finansowym oraz nierównowagi makroekonomicznej

	Wzrost i zatrudnienie						Finanse publiczne				Nierównowaga makroekonomiczna					Rynki finansowe			
	PKB na 1 mieszkańca	Wzrost PKB	Stopa zatrudnienia	Wzrost zatrudnienia	Stopa bezrobocia	Wydajność pracy	Sytuacja budżetowa	Dług publiczny brutto	Stabilność budżetowa (S2)	Obciążenia podatkowe ogółem	Obroty bieżące jako odsetek PKB	Aktywa zagraniczne netto	Realny efekt. kurs walutowy (stały jednostk. koszt pracy)	Dług sektora prywatnego jako odsetek PKB	Zharm. wskaźnik cen konsumpcyjnych	Różnica długot. stóp procent. w relacji do Niemiec	Wskaźnik adekwatności i kapitałowej	Kredyty zagrożone	Stopa zwrotu z kapitału
	Poziom w stos. do UE27 =100		Przedział wiekowy 20-64	Roczna stopa zmiany		Poziom w stos. do UE27 =100	Kredyty netto, % PKB	% PKB	Wysoki poziom oznacza małą stabilność	Podatki ogółem jako % PKB	Średnia z 3 lat wstecz z bilansu transakcji bieżących, % PKB	% PKB	% różnica w stos. do średniej długookres. Wysoka wartość ozn. małą konkurencyjność	poziom	Roczna stopa zmiany				
	09	11-12	09	11-12	09	08	09	09	09	09	09	09	09	09	09		2010-Q3	09	09
BE	128	1,9	67,1	0,5	7,9	125,1	-6,1	96,2	6,5	45,7	2,3	35	7,8	223	0,0	0,7	17,3	4,1	-2,4
DE	129	2,1	74,8	0,5	7,5	104,7	-3,0	73,4	4,5	41,1	6,5	30	-5,8	154	0,3	0,0	14,3	3,2	-1,8
IE	148	1,4	66,7	-0,1	11,9	132,1	-14,4	65,5	14,8	29,6	-4,7	.	20,2	387	-1,9	3,2	12,8	9	-36,1
EL	78	-0,9	65,8	0,6	9,5	98,0	-15,5	126,8	20,3	33,0	-15,4	-110	12,8	139	1,5	8,4	11,7	5,2	2,1
ES	82	1,2	63,7	-1,3	18,0	111,0	-11,1	53,2	15,3	32,3	-8,4	-90	12,4	289	-0,3	1,8	12,2	3,6	8,8
FR	121	1,7	69,6	0,9	9,5	120,6	-7,6	78,1	7,1	43,8	-2,6	-2	5,1	224	0,1	0,4	12,2	4,3	0
IT	97	1,3	61,7	0,2	7,8	109,8	-5,2	116,0	2,6	43,4	-2,7	.	14,6	176	0,8	1,5	11,7	6,9	4
CY	80	1,9	75,7	0,5	5,3	88,9	-6,0	58,0	12,5	34,2	-12,7	.	10,3	.	0,2	2,2	12,1	4,3	10
LU	281	3,0	70,4	1,8	5,1	169,9	-0,7	14,5	12,7	38,0	6,9	.	12,7	.	0,0	0,3	18,1	1,3	8
MT	57	2,1	58,8	1,3	7,0	88,1	-3,8	68,6	6,4	36,1	-6,0	.	11,5	.	2,0	1,6	24,2	1,7	17,6
NL	138	1,6	78,8	0,3	3,7	111,0	-5,4	60,8	8,5	39,0	5,5	63	8,7	251	1,0	0,2	15	0,4	-0,2
AT	138	1,9	74,7	0,7	4,8	111,6	-3,5	67,5	4,6	44,4	3,4	-4	-1,9	156	0,4	0,5	12,7	2,7	2,8
PT	61	-0,1	71,2	-0,5	9,6	74,1	-9,4	76,1	8,9	33,9	-11,0	-106	8,7	332	-1,0	3,2	10,5	2,7	5,4
SI	66	2,3	71,9	0,2	5,9	81,8	-5,8	35,4	12,2	38,0	-4,2	-35	9,2	178	1,0	1,3	11,7	2,3	1,1
SK	30	3,4	66,4	0,6	12,0	78,7	-7,9	35,4	8,5	28,9	-5,0	-43	54,2	140	1,0	1,3	12,7	3,5	5,6
FI	140	2,6	73,5	0,5	8,2	107,2	-2,7	43,8	4,3	43,2	3,0	-1	8,7	213	1,7	0,3	14,6	1,1	7,1
BG	13	3,2	68,8	0,9	6,8	38,6	-4,7	14,7	2,8	30,2	-16,4	.	50,0	.	3,2	3,6	17	11,5	8
CZ	38	2,7	70,9	0,2	6,7	71,8	-5,8	35,3	9,8	34,5	-1,5	.	41,5	.	0,7	1,2	14	-	17,1
DK	160	1,8	77,8	0,3	6,0	100,4	-2,8	41,4	-1,4	49,2	2,5	4	18,9	278	1,1	0,1	16,1	2,8	-3,8
EE	32	4,0	69,9	2,4	13,8	64,5	-1,8	7,2	1,2	36,0	4,5	-80	48,0	244	0,2	2,9	12,6	8,9	-48,5
LV	26	3,7	67,1	0,5	17,1	50,0	-10,2	36,7	9,0	27,0	-8,9	.	51,8	184	4,4	7,6	13,7	13,6	-52,4
LT	27	3,0	67,2	1,6	13,7	55,5	-9,2	29,5	10,4	30,0	-8,5	-66	29,4	132	5,1	2,7	12,9	15,4	-70,1
HU	30	3,0	60,5	0,5	10,0	70,2	-4,4	78,4	-1,3	39,6	-4,8	-120	13,0	209	4,8	4,7	14,4	7,7	22,5
PL	33	4,0	64,9	1,3	8,2	65,4	-7,2	50,9	5,6	31,9	-3,9	-64	-7,0	110	4,3	3,2	13,5	6,4	7
RO	14	2,6	63,5	0,4	6,9	47,2	-8,6	23,9	9,7	28,2	-9,8	-51	56,0	211	6,7	4,7	15,8	5,7	5,9
SE	162	2,8	78,3	0,8	8,3	111,2	-1,0	41,9	0,5	46,9	8,2	-7	-12,2	277	2,1	0,1	12,7	2	5,4
UK	143	2,4	73,9	0,4	7,6	110,3	-11,3	68,2	13,5	36,7	-1,8	.	-12,3	243	2,3	0,4	14,9	3,5	0,4
Strefa euro (17)	110	1,6	69,0	0,4	9,5	109	-6,3	79,2	6,8	40,5	-0,6	-19,1	6,1	205	0,3	1,0	13,2	4	0,4
UE (27)	100	1,9	69,1	0,5	8,9	100	-6,8	74	7,5	39,8	-1,1	-3,5	4,8	208	1,0	1,2	13,6	3,9	0,6