

Bruselj, 18. november 2016
(OR. en)

14357/16

ECOFIN 1032
UEM 361
SOC 698
EMPL 478
COMPET 580
ENV 708
EDUC 371
RECH 311
ENER 382
JAI 937

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	17. november 2016
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2016) 725 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE Letni pregled rasti za leto 2017

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2016) 725 final.

Priloga: COM(2016) 725 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 16.11.2016
COM(2016) 725 final

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

Letni pregled rasti za leto 2017

Uvod

V letnem pregledu rasti za leto 2017 so predstavljene najpomembnejše gospodarske in socialne prednostne naloge, na katere se morajo v prihodnjih mesecih osredotočiti Evropska unija in njene države članice. Predsednik Komisije je v svojem govoru o stanju v Uniji 14. septembra 2016 poudaril potrebo po tem, da Evropa pospeši gospodarsko okrevanje in intenzivno vlaga v mlade in iskalce zaposlitve, kot tudi v zagonska podjetja in MSP. V pismu o nameri, ki sta ga isti dan podpisala predsednik in prvi podpredsednik Komisije, naslovljenemu na predsednika Evropskega parlamenta in Sveta, je izpostavljena potreba po zagotovitvi gospodarskega okrevanja na način, ki bo koristil vsem, zlasti šibkejšim delom naše družbe, ter povečal pravičnost in socialno razsežnost našega enotnega trga. Opredeljeni so tudi številni načini, na katere lahko ustvarimo več delovnih mest, večjo rast in več naložb v Uniji, kar je glavna prednostna naloga Komisije¹. Tudi v „načrtu iz Bratislave“, ki so ga potrdili predsedniki držav oziroma vlad 27 držav članic 16. septembra 2016, so bili kot prednostne naloge izpostavljeni zagotavljanje obetavnejše gospodarske prihodnosti za vse, ohranjanje našega načina življenja in ustvarjanje boljših priložnosti za mlade.

Politične smernice v tem letnem pregledu rasti spremljajo specifična priporočila za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja², sporočilo o pozitivni fiskalni naravnosti za euroobmočje³ ter izčrpna analiza gospodarskih pogojev⁴, pogojev na trgu dela in socialnih pogojev.⁵ Dokument temelji na strategiji ekonomske politike treh prednostnih stebrov, tj. naložb, strukturnih reform in odgovornih javnih financ, ki jo ta Komisija izvaja od samega začetka svojega mandata v okviru svojega splošnega načrta za delovna mesta, rast, pravičnost in demokratične spremembe. V njem so se upoštevale tudi razprave v Evropskem parlamentu, Svetu in drugih institucijah EU po govoru o stanju v Uniji. Prav tako so se upoštevala mnenja socialnih partnerjev, izražena v okviru uveljavljenih dialogov.

V EU smo priča vrsti pozitivnih trendov, ki kažejo na odpornost in okrevanje evropskega gospodarstva kljub splošni negotovosti povsod po svetu. Vse države članice ponovno beležijo rast. Naložbe se povečujejo. Od leta 2013 je bilo ustvarjenih 8 milijonov novih delovnih mest. Povišala se je tudi stopnja zaposlenosti. Če se bo trenutni trend nadaljeval, bi lahko bil cilj glede 75-odstotne zaposlenosti iz strategije Evropa 2020 dejansko dosežen. Dejstvo, da so stopnje aktivnosti v zadnjih letih kljub krizi rasle, je dodaten dokaz strukturnega izboljšanja pri delovanju trgov dela. Povprečna raven javnofinančnega primanjkljaja, ki je pred nekaj leti za euroobmočje znašala več kot 6 %, je zdaj pod 2 % in se bo še naprej zmanjševala. Ravni javnega dolga so se stabilizirale in naj bi se začele zniževati.

Vendar s tem ne smemo in ne moremo biti zadovoljni, saj okrevanje ostaja krhko. Rast, zaposlovanje in naložbe še vedno ovirajo dejavniki, ki so zapuščina krize, pa tudi strukturne slabosti iz časa pred krizo. Kljub nedavnim izboljšanjem brezposelnost ostaja veliko previsoka v mnogih delih Evrope, dolgotrajno obdobje visoke brezposelnosti pa povzroča visoke socialne stroške za številne države članice. Poleg tega so stopnje rasti BDP in produktivnosti še vedno pod polnim potencialom, ravni naložb pa so enake tistim pred krizo. Prav tako še vedno obstajajo pomembna neravnotežja in širša tveganja v euroobmočju in tudi bolj splošno v EU, konvergenca med državami članicami in znotraj njih pa je v številnih primerih zastala.

¹ http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_sl

² COM(2016) 726.

³ COM(2016) 727.

⁴ COM(2016) 728.

⁵ COM(2016) 729.

Okvir 1. Ključni gospodarski in socialni trendi 2014–2016

Od začetka mandata te Komisije je prišlo do več pozitivnih trendov:

- gospodarstvo EU in euroobmočja že nekaj let ponovno beležita skromno rast, ki naj bi se po napovedih nadaljevala v prihodnjih letih. BDP EU je zdaj višji kot pred krizo;
- okrevanje vedno bolj vključuje ustvarjanje novih delovnih mest, kar je med drugim tudi posledica strukturnih reform v vrsti držav članic. Od leta 2013 je bilo ustvarjenih 8 milijonov novih delovnih mest, od tega skoraj 5 milijonov od začetka mandata te Komisije;
- stopnja brezposelnosti v EU se še naprej znižuje in je septembra 2016 znašala 8,6 %, kar je najnižja raven od leta 2009;
- hkrati je stopnja zaposlenosti v starostni skupini 20–64 let z 71,1 % (drugo četrtletje 2016) prvič višja kot leta 2008. To pomeni, da bi lahko bil cilj 75-odstotne zaposlenosti iz strategije Evropa 2020 dosegljiv, če se bo trenutni trend nadaljeval;
- skupne naložbe so v EU po letu 2014 ponovno začele rasti in naj bi se še naprej povečevale (EU: 2014: +1,2 %; 2015: +2,2 %; 2016: +2,0 %; 2017: +2,1 %; 2018: +2,8 %);
- javnofinančni primanjkljaji v euroobmočju so se znižali s povprečno 6 % pred nekaj leti na krepko pod 2 % v letošnjem letu, to zniževanje pa naj bi se nadaljevalo. To je v zadnjih letih vrsti držav omogočilo, da so izstopile iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem;
- javni dolg v EU in euroobmočju naj bi se od vrhunca leta 2014 še naprej zmanjševal in naj bi leta 2016 znašal 86 % (91,6 % v euroobmočju) ter se v naslednjih dveh letih še naprej nekoliko krčil.

Vendar s tem še ne moremo biti zadovoljni:

- ugodni dejavniki, ki so do zdaj podpirali okrevanje (padajoče cene nafte, deprecijacija eura), izginjajo, obeti pa so tvegani, med drugim zaradi razmer v globalnem okolju, pa tudi zaradi negotovosti, ki jo je povzročil referendum o izstopu Velike Britanije;
- k okrevanju je zaenkrat veliko pripomogla denarna politika Evropske centralne banke (ECB), vključno z nizkimi obrestnimi merami;
- rast ostaja skromna, še vedno pa jo ovirajo dejavniki, ki so zapuščina krize, kot je zasebni dolg, pa tudi strukturne slabosti iz časa pred krizo. Stanje v bančnem sektorju je dober primer za to;
- še vedno obstajajo znaki makroekonomskih neravnotežij in omejene konvergence, zlasti v euroobmočju;
- staranje prebivalstva povzroča pritiske na finančno vzdržnost in ustreznost sistemov socialne zaščite;
- ravni javnega dolga so v nekaterih državah zelo visoke, pri čemer je v sedmih državah članicah iz euroobmočja javni dolg blizu ali višji od 100 % BDP;
- v številnih državah članicah strukturne reforme še vedno niso zaključene, priporočila za posamezne države pa so prepogosto nezadostno oblikovana. Modernizacija izdelkov, storitev in trgov delovne sile ostaja prednostna naloga v mnogih državah članicah;
- visoke stopnje neenakosti zmanjšujejo proizvodni potencial gospodarstva ter zmožnost trajnostne rasti, tveganji revščine in socialne izključenosti pa ostajata zelo visoki, čeprav se znižujeta;
- čeprav se brezposelnost zmanjšuje, v nekaterih državah članicah ostaja zelo visoka.

Poleg tega so pomemben vir sprememb globalizacija ter demografski in tehnološki trendi, ki morajo koristiti vsem. Ti trendi se ne morejo in ne smejo obrniti, vendar jih bo morda treba dopolniti, zlasti s prizadevanji za zagotovitev, da so koristi globalizacije in

tehnoloških sprememb, vključno z digitalizacijo, razporejene pravično med vse segmente družbe in da bodo dosegle predvsem mlade. Vprašanja enakosti, pravičnosti in vključenosti zahtevajo povečevanje ozaveščenosti na vseh ravneh o učinkih politik in reform na porazdelitev dohodka.

Kot je poudaril Evropski parlament⁶, se lahko dejanska uspešnost usklajevanja ekonomskih politik v okviru evropskega semestra meri samo na podlagi izvajanja ključnih reform iz priporočil za posamezne države. Čeprav so se zaradi semestra v državah članicah začele pomembne reforme, je splošno izvajanje na nekaterih področjih še vedno pod pričakovanji in se razlikuje med državami. Zaradi racionalizacije semestra se priporočila zdaj osredotočajo na ključne izzive vsake države članice. Poleg tega so se uporaba referenčnih meril in dejavnosti vzajemnega pregledovanja v različnih strukturah Sveta okrepile. Izvajanje skupaj dogovorjenih prednostnih nalog ostaja na prvem mestu.

Čeprav bi morala EU z boljšimi predpisi in usmeritvami politike zagotoviti primerno in ugodno okolje, kot je razvidno iz prednostnih nalog delovnega programa Komisije⁷, so za večino odzivov politike odgovorne države članice. EU je podala konkretne predloge za hitrejšo okrevanje in povečanje odpornosti na prihodnje šoke. Na primer, priporočilo Sveta o nacionalnih odborih za produktivnost, ki je bilo sprejeto septembra, spodbuja države članice, naj razmislijo o celostnem pojmovanju konkurenčnosti, pri čemer je poudarek na povečanju produktivnosti in hitrejši rasti. Za povečanje potenciala za rast in spodbujanje gospodarske, socialne in ozemeljske kohezije je potreben hitrejši napredek pri sprejetju reform v skladu s specifičnimi priporočili, naslovljenimi na posamezne države članice, skupaj z ustrezno časovno razporeditvijo in primernim izvajanjem. Države članice bi morale te reforme uvesti ob polnem upoštevanju njihovih kratkoročnih in srednjeročnih učinkov, vključno z distribucijskimi učinki in stroški skozi čas.

Okvir 2. Povzetek ključnih področij za ukrepanje na ravni EU

Ta Komisija je na ravni Evropske unije zavezana:

- prizadevanju za ekonomsko politiko, ki temelji na treh prednostnih stebrih spodbujanja naložb, izvajanja strukturnih reform in zagotavljanja odgovornih fiskalnih politik; zato je ustrezno prenovila evropski semester, namenila več časa dialogu z državami članicami ter poleg gospodarskih ciljev v ospredje postavila tudi socialna vprašanja;
- izvajanju pravil Pakta za stabilnost in rast, tudi z izkoriščanjem prožnosti, vgrajene vanj, za večje upoštevanje gospodarskega cikla ter pospešitev reform in naložb prek tako imenovanih „naložbene klavzule“ in „klavzule o strukturnih reformah“;
- izvajanju naložbenega načrta za Evropo za zapolnitev naložbene vrzeli, med drugim z razširitvijo Evropskega sklada za strateške naložbe, večjim učinkom skladov EU v podporo načrtu, prizadevanji za odpravo ovir za naložbe in novimi viri financiranja za realni sektor gospodarstva, zagotovljenimi prek unije kapitalskih trgov;
- sprejetju potrebnih ukrepov za poglobitev enotnega trga na področju storitev in proizvodov kot tudi infrastrukture, dokončanje energetske unije, vzpostavitev dejanskega enotnega digitalnega trga, povečanje priložnosti za podjetja iz EU s trgovinskimi sporazumi in zagotovitev sistema pravične obdavčitve po vsej EU;
- prednostnemu obravnavanju naložb v človeški kapital z začetkom izvajanja novega programa znanj in spretnosti za Evropo, hitrejšim uvajanjem jamstva za mlade ter primerjanjem rezultatov pri izobraževanju in usposabljanju;

⁶ Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik: izvajanje prednostnih nalog za leto 2016, 2016/2101(INI).

⁷ COM(2016) 710.

- dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije s „poglabljanjem z izvajanjem“, med drugim s podporo socialnemu dialogu EU, pa tudi s pobudami za dokončanje bančne unije in večje upoštevanje prednostnih nalog euroobmočja kot celote.

V delovnem programu Komisije za leto 2017 so povzete prednostne naloge za naslednje leto.

Za več delovnih mest, večjo rast, več naložb in večjo finančno stabilnost je treba posamično in skupaj uporabiti vsa orodja politike – denarna, fiskalna in strukturna. V trenutnem okolju nizke inflacije, nizke rasti in nizkih obrestnih mer je, skupaj s podporno naravnostjo monetarne politike, teža zdaj na drugih področjih politike, ki lahko obvarujejo gospodarsko okrevanje. V globalnem okviru, za katerega je značilna večja negotovost, je nujno z ustrezno kombinacijo politik mobilizirati vse notranje dejavnike rasti.

Glede na navedeno Komisija države članice poziva, naj ob upoštevanju pomembnosti družbene pravičnosti z namenom zagotavljanja bolj vključujoče rasti okrepijo svoja prizadevanja pri vseh treh prednostnih stebrih ekonomske politike, tj.:

- spodbujanju naložb,
- strukturnih reformah
- in zagotavljanju odgovornih fiskalnih politik.

1. Spodbujanje naložb

1.1 Izboljšanje delovanja finančnega sektorja

Dostop do financiranja je ključnega pomena za podjetja, da lahko rastejo in inovirajo. V nekaterih državah članicah je delež MSP, ki so dostop do financiranja izpostavila kot enega najpomembnejših izzivov, še vedno velik (30 % v Grčiji, 25 % na Cipru). Probleme s financiranjem omenjajo tudi najmanjša podjetja (12 % mikro podjetij), razmeroma mlada podjetja (13 % tistih, ustanovljenih v zadnjih dveh do petih letih) in mlada, hitrorastoča podjetja (14 % podjetij z letno stopnjo rasti 20 % ali več – t.i. *gazele*)⁸. Ker se MSP za financiranje zanašajo predvsem na bančni sektor, je njihov dostop do financiranja še vedno vprašljiv, zlasti v državah, v katerih prihaja do prilagajanja bančnih sistemov. Da bi se podprl in reformiral okvir za tvegani kapital, ki je bistvenega pomena predvsem za hitro rastoča podjetja, ter finančnim trgom pomagalo zagotoviti več financiranja za gospodarstvo, je Komisija predlagala spremembe uredb o evropskih skladih tveganega kapitala in evropskih skladih za socialno podjetništvo, kar je še en korak k vzpostavitvi unije kapitalskih trgov.

Unija kapitalskih trgov lahko zagotovi pogoje za enak dostop do financiranja za vsa podjetja v državah članicah, s čimer se bo spodbudilo naložbe in inovacije brez izkrivljanja. Pogoji in modeli za financiranje se precej razlikujejo med državami članicami, s čimer se izkrivlja glavna naloga finančnega sektorja delovati kot učinkovit posrednik med viri kapitala in naložbenimi priložnostmi. Popolnoma delujoča unija kapitalskih trgov bo na eni strani zagotovila alternativne vire financiranja prek trgov lastniških in dolžniških finančnih instrumentov, s čimer bo dopolnjevala bančni sistem, na drugi strani pa olajšala pravilno ocenjevanje tveganj in alokacijo kapitala v finančnem sistemu. Kapital se mora pretakati na območja, kjer je rast produktivnosti višja, v visoko produktivne dejavnosti in k inovacijam.

⁸ Raziskava o dostopu do financiranja za podjetja (SAFE), <http://ec.europa.eu/growth/safe>.

Tesneje povezani trgi kapitala bi prek zasebnega deljenja tveganj zagotavljali tudi zaščito pred gospodarskimi pretresi. Poleg potrebe po zagotovitvi hitrega sprejetja ukrepov, ki jih je že predlagala Komisija, bodo dodatne spremembe zakonodajnega okvira za naložbe zavarovalnic in bank v infrastrukturna sredstva ter majhna in srednja podjetja prispevale k povečanju financiranja gospodarstva. Poleg tega pomanjkljivosti v nacionalnih insolvenčnih okvirih vodijo do neenakih pogojev pri dostopu do kreditiranja v državah članicah. Komisija bo kmalu predstavila predlog okvirov za preventivno prestrukturiranje in drugo priložnost ter ukrepe za izboljšanje postopkov zaradi insolventnosti.

Države članice morajo odpraviti tudi preostale ranljivosti v bančnem sektorju, da bodo spodbudile naložbe in olajšale financiranje evropskega gospodarstva. Visoka raven slabih posojil ostaja resen izziv v vrsti držav članic. Slaba posojila in neučinkovito poslovanje v kombinaciji z nizkimi obrestmi ter okoljem nizke rasti negativno vplivajo na dobičkonosnost bank, kar vpliva na sposobnost bank za ustvarjanje ali zbiranje svežega kapitala, s katerim bi povečala posojanje, ter tako na njihovo sposobnost podpore gospodarskemu okrevanju. Za prekinitev tega začaranega kroga je treba banke rešiti tega bremena, vendar tako, da to ne bo vplivalo na javne blagajne. Učinkovita okvira za izvensodne poravnave in postopke zaradi insolventnosti, vključno s preventivnim prestrukturiranjem, sta pri tem bistvenega pomena, sprejete reforme pa bi se morale celovito izvesti. V vseh državah članicah bi moralo biti možno in se spodbujati upravljanje slabih posojil s strani specializiranih nebančnih institucij in njihova prodaja takim institucijam v skladu z relevantno zakonodajo.

Banke bi se morale še naprej spodbujati, da izboljšajo učinkovitost svojega poslovanja. Na dobičkonosnost bank vplivajo ciklični in strukturni dejavniki, vključno z novimi regulativnimi zahtevami in okoljem nizkih donosov. Prilagoditev poslovnih modelov bank novemu poslovnemu okolju zahteva dodatne ukrepe, ki lahko vključujejo nadaljnje zmanjšanje presežnih zmogljivosti in konsolidacijo v sektorju. Regulativne pobude, ki še niso bile uresničene, bi bilo treba sprejeti hitro, da bosta zagotovljeni pravna jasnost in varnost, hkrati pa preprečili pretirani učinki na financiranje realnega sektorja gospodarstva. Dodatne pobude, predvidene na mednarodni ravni, ne bi smele privedi do bistvenih splošnih povečanj kapitalskih zahtev.

Napredek za dokončanje bančne unije bi moral biti hiter in zahteva hkratne izboljšave pri nadaljnjem zmanjševanju in deljenju tveganj. Odpornost bančnega sektorja se je v zadnjih letih precej povečala. Vendar so v letu 2016 tečaji bančnih delnic večkrat močno padli, tudi zaradi dogodkov na mednarodnih trgih, kot so pretresi na Kitajskem ali po referendumu v Združenem kraljestvu. Bistveno je, da se ohranja in še naprej vrača zaupanje v bančni sektor. Direktiva o sanaciji in reševanju bank skupaj s predpisi EU o državni pomoči zagotavlja okvir za ohranjanje finančne stabilnosti ob hkratni zaščiti davkoplačevalcev. Delo v zvezi s skupno varovalno ureditvijo za enotni sklad za reševanje bi bilo treba pospešiti. Razprave o evropskem sistemu jamstva za vloge (EDIS) bi se morale nadaljevati s ciljem čim prej doseči sporazum med sozakonodajalcema, prav tako pa bi bilo treba prednostno obravnavati sprejetje pričakovanih predlogov za zmanjševanje tveganj.

1.2 Povečanje učinka skladov EU v podporo naložbenemu načrtu za Evropo

Naložbeni načrt za Evropo se je izkazal kot koristno orodje za doseganje konkretnih rezultatov in spodbujanje trajnostnega povečevanja naložb v državah članicah. Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) je v 27 državah članicah v nekoliko več kot enem letu mobiliziral sredstva v višini skoraj 138 milijard EUR. V istem obdobju naj bi po

pričakovanih od EFSI imelo koristi skoraj 300 000 MSP⁹. Naložbeni načrt za Evropo s svojimi različnimi razsežnostmi (finančni instrumenti, tehnična pomoč in ukrepi za izboljšanje poslovnega okolja) dosega pomembne učinke v celi vrsti gospodarskih sektorjev s podporo inovativnih projektov, ki prispevajo k ustvarjanju delovnih mest in rasti v lokalnih skupnostih kot tudi zmanjševanju brezposelnosti mladih. Ti projekti so bistveni za prihodnost gospodarstva EU in so usmerjeni v ključna področja, kot so podpora MSP, inovacije ter raziskave in razvoj, energija iz obnovljivih virov, energetska učinkovitost ter digitalna in prometna infrastruktura.

Od naložbenega načrta bo lahko imelo koristi več projektov v več državah članicah. Komisija je predlagala razširitev EFSI (predlog za „EFSI 2.0“) in podvojitev njegovih naložb na 630 milijard EUR do leta 2022 ob hkratnem izboljšanju geografske in sektorske pokritosti. Hitro sprejetje tega predloga je ključnega pomena¹⁰.

Poleg razširitve EFSI se bo geografska pokritost še izboljšala z dodatnimi in poenostavljenimi možnostmi kombiniranja EFSI z evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi (skladi ESI) ter intenzivnejšo tehnično pomočjo po vsej Evropi. V novem programskem obdobju skladov ESI, ki bodo v obdobju 2014–2020 k naložbam v državah članicah prispevali 454 milijard EUR, je večji poudarek na učinkoviti in uspešni porabi sredstev EU, tako da se zahteva, da programi jasno opredelijo načrtovane rezultate in jih pretvorijo v merljive cilje. Poleg tega si morajo države članice prizadevati za ustvarjanje zakonodajnih in strukturnih pogojev, ki bodo sektorjem, ki prejemajo pomoč, omogočili učinkovito doseganje ciljev. Komisija je za v prihodnje predlagala povečanje možnosti za združevanje EFSI in skladov ESI ter instrumenta za povezovanje Evrope.

Trajnostne naložbe povečujejo produktivnost v celotnem gospodarstvu z učinkovitejšo rabo virov in večjo energetske učinkovitostjo ter nižjimi stroški vložkov ob hkratnem zniževanju zunanjih stroškov in učinkov. Natančneje, podpora prehodu na nizkoogljično in krožno gospodarstvo bo ustvarila nova delovna mesta na področju storitev, kot so inovacije, vzdrževanje in popravila, ter oblikovanja in proizvodnje novih, bolj trajnostnih proizvodov. Konkretna področja, na katerih je makroekonomska relevantnost krožnega gospodarstva in boljše izkoriščenosti virov potencialno pomembna, vključujejo zelena javna naročila, naložbe v infrastrukturo za ravnanje z odpadki in vodno infrastrukturo, trajnostno gradnjo, ključne surovine, biogoriva in biokemikalije, kot tudi naložbe v zvezi z energetiko in podnebjem.

Naložbe morajo biti osredotočene tudi na človeški kapital in socialno infrastrukturo. Razvoj storitev dolgotrajne oskrbe ter cenovno dostopnega in prilagodljivega otroškega varstva je še posebej pomemben za zmanjšanje obveznosti nege otrok in starejših, ki pogosto bremenijo ženske. Trajne naložbe so potrebne tudi pri izobraževanju in vseživljenjskem učenju, da se bo povečala zaposljivost in odpravilo tveganje vrzeli v plačah in delovnih pogojih med visoko- in nizkokvalificiranimi delavci.

Države članice bodo imele koristi od jasnejših pravil javnega računovodstva (ESA 2010), zlasti na področju javno-zasebnih partnerstev. Vodič za statistično obravnavo javno-zasebnih partnerstev, ki ga je v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko pripravil Eurostat in je bil namenjen predvsem zasebnim deležnikom, je bil izdan 29. septembra 2016¹¹. Objavi te publikacije bo sledila aktivna kampanja na terenu. Poleg tega

⁹ COM(2016) 359 in COM(2016) 581.

¹⁰ Sklepi Evropskega sveta iz oktobra 2016: Evropski svet poziva Svet, naj na seji 6. decembra doseže dogovor o pogajalskem stališču glede novega predloga Komisije o EFSI in pri tem upošteva rezultate neodvisne zunanje ocene, ki bodo znani novembra.

¹¹ Eurostat / EPEC / European Investment Bank, „A Guide to the Statistical Treatment of PPPs“, september 2016.

Komisija skrbno spremlja učinek razlage pravil javnega računovodstva na ustvarjanje javno-zasebnih partnerstev v različnih gospodarskih sektorjih in bo preučila možnost dodatnih ukrepov, kjer je smiselno.

1.3 Odpravljanje ovir za naložbe

EU in države članice so sprejele ukrepe za odpravo ovir za naložbe, vendar je treba storiti še več. Čeprav namerava Komisija nadaljevati s prizadevanji za izboljšanje splošnega naložbenega okolja na ravni EU, med drugim s poglobitvijo enotnega trga, bi morale države članice povečati prizadevanja za odpravo ovir za naložbe na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Trajnostne naložbe zahtevajo zanesljivo in predvidljivo poslovno okolje. Komisija je že predstavila pobude za lažje financiranje realnega sektorja gospodarstva, kot so znižanje kapitalskih zahtev za zavarovalnice in pozavarovalnice v zvezi z naložbami v infrastrukturo ter sprejetje praktičnih napotkov za uporabo predpisov o državni pomoči pri javnem financiranju infrastrukture¹². Poleg tega delo v zvezi z energetske unijo, unijo kapitalskih trgov, strategijo za enotni trg in strategijo za enotni digitalni trg, kot tudi s svežnjem o krožnem gospodarstvu ter mednarodnimi trgovinskimi sporazumi in sporazumi o naložbah, zajema posebne ukrepe, ki bodo odpravili ovire, spodbujali inovacije in izboljšali okolje za naložbe, ko bodo v celoti izvedeni. Na primer, v okviru energetske unije bi moral obstajati proces upravljanja, ki bi gradil na nacionalnih energetskih in podnebnih načrtih do leta 2030 in pozneje, s čimer bi se zagotovila predvidljivost za podjetja, vlagatelje in širšo družbo. Povečati bi bilo tudi treba vnaprejšnjo gotovost glede javnega računovodstva za določene sektorje, kot je energetska učinkovitost. Popolna vzpostavitev 5G, pete generacije sistemov mobilne komunikacije, po vsej Evropski uniji do leta 2025 lahko ustvari 2 milijona delovnih mest. Poleg tega bo nedavni ponovni zagon projekta skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb¹³ povečal privlačnost EU za vlaganje, saj bo podjetjem ponujal predvidljiva pravila, enake konkurenčne pogoje in nižje stroške zagotavljanja skladnosti s predpisi. Podpiral bo tudi inovacije v Evropi, ker bo zagotavljal, da se stroški za raziskave in razvoj lahko odbijejo od davčne osnove, in odpravil davčne spodbude za dolžniško financiranje.

Pomembnost vlaganja v znanje, inovacije, izobraževanje in IKT kot dejavnike rasti je prav tako visoko na dnevnem redu. V več državah članicah je za padec produktivnosti po krizi deloma odgovoren znaten upad vlaganja v opremo in stroje. Hkrati bo potrebno večje vlaganje v neopredmetena sredstva, kot so raziskave in razvoj, IKT in usposabljanje, da se bo povečala rast skupne faktorske produktivnosti in pritegnile naložbe. Države članice morajo zagotoviti, da se kapital razporeja čim bolj učinkovito. V preteklosti je skupna faktorska produktivnost, ki vključuje vrsto dejavnikov, kot so inovacije in učinkovitejše razporejanje virov, v EU prispevala manj k rasti in produktivnosti kot v ZDA. Za te slabše rezultate so odgovorne strukturne težave, ki so vplivale na trge proizvodov, storitev, kapitala in dela. Boljše povezovanje visokošolskih raziskav z razvojem produktov in storitev v podjetjih je bistveno za povečanje konkurenčnosti in rasti. Hkrati bi ustvarjanje nacionalnih platform za digitalizacijo industrije pomagalo bolje izkoristiti za to namenjene sklade EU, da se bodo zagotovile pomembne naložbe, ki bodo tudi povečale konkurenčnost našega gospodarstva.

Države članice morajo okrepiti svoja prizadevanja za izvedbo potrebnih reform za odpravo ovir za naložbe, ugotovljenih v okviru evropskega semestra. Kljub ukrepom, ki

¹² C/2016/2946.

¹³ COM(2016) 685.

so jih sprejele nekatere države članice, zlasti države članice euroobmočja, ki jih je kriza najbolj prizadela, je bil napredek pri odpravljanju ovir za naložbe na splošno neenakomeren in potrebnega je več dela. To se nanaša na področja, kot so insolventnost, javna naročila, učinkovitost in preglednost javnih uprav ali predpisov za posamezne sektorje, kot tudi na delovanje trgov dela in proizvodnih trgov. Zlasti so potrebni učinkovita in pregledna javna uprava ter učinkoviti sodni sistemi, da se bo podpirala gospodarska rast in da bodo podjetja ter državljani prejemali visokokakovostne storitve. V nekaterih državah članicah lahko ovire za naložbe vključujejo tudi visoke davke in prezapletene davčne sisteme, korupcijo, šibke okvire za raziskave in inovacije ter težave pri dostopu do financiranja, zlasti za MSP. Te reforme, opredeljene v priporočilih za posamezne države, so nujne za ohranjanje in povečanje ravni naložb v državah članicah, pri čemer je treba upoštevati nacionalne posebnosti.

1.4 Priložnosti za podjetja iz EU, da izkoristijo prednosti globalni trgov in naložb

Izvozi v ostale dele sveta postajajo vse pomembnejši vir delovnih mest za Evropejce. Zaradi mednarodne konkurenčnosti naših podjetij danes več kot 30 milijonov delovnih mest temelji na izvozi iz EU – dve tretjini več kot pred 15 leti – kar pomeni, da izvozi zdaj podpirajo skoraj eno od sedmih delovnih mest v Evropi. Delavci na teh delovnih mestih so visoko usposobljeni in nadpovprečno plačani. Ta delovna mesta so razporejena po vseh državah članicah EU ter so neposredno in posredno povezana z izvozom iz EU. Na primer, z nemškim izvozom v države zunaj EU je povezanih 200 000 delovnih mest na Poljskem, 140 000 v Italiji in 130 000 v Združenem kraljestvu. Francoski izvoz zunaj EU podpira 150 000 delovnih mest v Nemčiji, 50 000 v Španiji in 30 000 v Belgiji. Zaradi tega so koristi trgovine razdeljene veliko širše, kot se dojemata, in vključujejo znatne ugodnosti za evropske potrošnike. Glede na prve znake obračanja trendov v svetovni trgovini obstaja potreba po ohranjanju odprtosti in spodbujanju nadaljnjega vključevanja podjetij iz EU v globalne vrednostne verige, zlasti za storitvena podjetja in MSP.

EU ima dobro izhodišče, da s trgovinsko in naložbeno politiko prispeva k doseganju tega cilja ter zagotovi koristi za podjetja, potrošnike in delavce. EU je gledano skupaj največja izvoznica in uvoznica blaga in storitev na svetu. Zato je največja trgovinska partnerica približno 80 držav in druga najpomembnejša partnerica nadaljnjih 40 držav. EU bi morala to moč uporabiti za zagotovitev koristi za svoje državljane in ljudi v drugih delih sveta, zlasti v najrevnejših državah na svetu.

Ratifikacija pariškega sporazuma o podnebnih spremembah bo ustvarila nove priložnosti za podjetja iz EU. Sporazum zagotavlja gotovost glede politik in naložb za podjetja iz EU, ki so dejavna v nizkoogljičnem sektorju in sektorju nizkih emisij, ne samo v Evropi, ampak tudi drugod po svetu. EU in njene države članice prispevajo največ k javnemu financiranju podnebnih projektov v državah v razvoju. Skupaj zagotavljajo okrog tretjino javnega financiranja, ki je na voljo za ukrepe za spoprijemanje s podnebnimi spremembami, in predstavljajo skoraj polovico zavez za Zeleni podnebni sklad. V obdobju 2014–2020 bo vsaj 20 % proračuna EU porabljenega za podnebne ukrepe. EU financira globalno zavezništvo o podnebnih spremembah, eno od največjih podnebnih pobud na svetu. Da bi povečala podporo za najrevnejše in najranljivejše, je EU začela z novo fazo, v kateri se pričakujejo zaveze v višini okrog 350 milijonov EUR za obdobje 2014–2020. To bo najmanj razvitim državam in majhnim otoškim državam v razvoju pomagalo pri prilagajanju učinkom podnebnih sprememb. EU in njene države članice so lani zagotovile 17,6 milijarde EUR za pomoč državam v razvoju pri spoprijemanju s podnebnimi spremembami. To dokazuje odločenost EU, da bo prispevala svoj delež k cilju, ki so si ga zastavile razvite države, da do leta 2020 državam v razvoju zagotovijo 100 milijard USD letno iz različnih virov.

Privlačnost EU za naložbe tako za tuje kot domače vlagatelje je treba povečati. Delež EU v globalnih tokovih neposrednih tujih naložb je z okrog 50 % pred krizo padel na 20 % v letu 2014. Čeprav tokove neposrednih tujih naložb poganjajo globalni trendi in dogodki večinoma zunaj EU, so pritoki odvisni od številnih dejavnikov, povezanih z lokacijo specifičnih držav, specifičnih dejavnikov za podjetja in specifičnih dejavnikov za sektorje, ki vplivajo na naložbeno klimo in na katere lahko ustvarjalci politike neposredno vplivajo na kratek in srednji rok.

2. Nadaljevanje strukturnih reform

2.1. Ustvarjanje delovnih mest ter izboljšanje znanj in spretnosti

Države članice morajo več vlagati v pogoje za spodbujanje večje udeležbe na trgu dela, kakovostnejša delovna mesta ter učinkovito usposabljanje in izpopolnjevanje. Dobro delujoče in prožne trge dela morajo spremljati izboljšana znanja in spretnosti ter dohodkovna podpora v času prehajanja med delovnimi mesti, sisteme socialne zaščite pa je treba jasno zasidراتi v trdnih socialnih standardih. Države članice, ki so pred začetkom krize izvedle celovite reforme trga dela in socialne zaščite, so v času upada gospodarske rasti lažje spodbujale zaposlovanje in ohranjale pravičnost. Takšne reforme zajemajo prožne in zanesljive pogodbene ureditve, ki spodbujajo prehajanje znotraj trga dela ter preprečujejo dvotirni trg dela, celovite strategije vseživljenjskega učenja, učinkovite aktivne politike zaposlovanja in sodobne sisteme socialne zaščite. Druge države članice so takšne reforme uvedle med krizo, kar je pripomoglo k povečani intenzivnosti dela v okviru trenutnega okrevanja.

V številnih državah članicah se delovno sposobno prebivalstvo in delovna sila še naprej krčita, predvsem zaradi nizkih stopenj rodnosti, staranja, emigracije in umikov s trga dela zaradi zdravstvenih razlogov. V tem kontekstu je treba obravnavati negotove oblike zaposlitve in razdrobljenost trga dela ter njihov vpliv na rast produktivnosti, da se zmanjša negativen vpliv, ki ga imajo na notranje povpraševanje ter rast produktivnosti. Poleg tega so za socialno pravičnost ključnega pomena enake možnosti. Povečevanje udeležbe žensk na trgu dela, zmanjševanje neupravičenih razlik v plačah na podlagi spola, izboljševanje usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja moških in žensk, napredek na področju vključevanja prikrajšanih skupin in obravnavanje diskriminacije oseb z migrantskim ozadjem so primeri tesne povezanosti rasti in socialne pravičnosti. Zato morajo države članice zagotoviti dostop do kakovostnih storitev in prejemkov v naravi, kot so varstvo otrok, stanovanja, zdravstveno varstvo in dolgotrajna oskrba, izobraževanje in usposabljanje. Kakovostne storitve in prejemki v naravi prispevajo k povečani udeležbi na trgu dela, zlasti pri ženskah, in k socialni vključenosti. Pozornost je treba nameniti tudi stanovanjski politiki, saj se lahko tako odpravi ovire za geografsko mobilnost na nacionalni ravni, in sicer v obliki ciljno usmerjenih dodatkov ali programov zagotavljanja socialnih stanovanj.

Številne države članice bodo morale vzpostaviti primerne strukture za ukvarjanje s pritokom migrantov, vključno z begunci, ki presegajo zgolj takojšnje kratkoročne potrebe. Čeprav obstajajo jasni gospodarski in fiskalni učinki, ti z makroekonomskega vidika niso niti neobvladljivi niti obsežni. Kratkoročno strateški izziv predstavlja nemotena integracija v družbe gostiteljice na način, ki rešuje tudi dolgoročneje izzive za trg dela in politike izobraževanja ter institucije in socialne sisteme. Sposobnost prilagajanja politik in

oblikovanja pobud ter pridobivanja znanj, ki spodbujajo povezovanje trgov dela, bi imela neposreden vpliv na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Več držav članic je na primer oblikovalo strategije za lažje vključevanje migrantov s predhodnimi izkušnjami in podjetniškimi sposobnostmi. Te države članice so migrantom zagotovile podporo, da bi jim pomagale pri prilagoditvi njihovih znanj, sposobnosti in izkušenj lokalnim tržnim razmeram¹⁴.

Kljub nedavnemu napredku morajo države članice odločnejše ukrepati v boju proti brezposelnosti mladih. 9 milijonov mladih je že imelo koristi od programa jamstva za mlade, okvira za izboljšanje prehoda iz šolanja v zaposlitev, vlaganje v zaposljivost mladih in preprečevanje tveganja socialne izključenosti. Vendar si morajo države članice prizadevati za razširitev jamstva za mlade in krepitev njegove učinkovitosti, da bi dosegle mlade in regije, ki najbolj potrebujejo pomoč. Komisija bo uporabila vse svoje instrumente in je predlagala dodatno financiranje jamstva za mlade. Poleg tega je skoraj štiri milijone mladih že izkoristilo program Erasmus. Eden od treh udeležencev programa Erasmus je dobil ponudbo za delo od podjetja, v katerem se je usposabljal.

Države članice se morajo osredotočiti na relevantnost znanj in spretnosti za trg dela, saj napovedi kažejo na pomanjkanje ljudi s poklicno izobrazbo in usposobljenostjo v prihodnosti. Za veliko preveč mladih sta začetno poklicno izobraževanje in usposabljanje še vedno druga izbira in le malo delavcev ima priložnost za nadaljnji razvoj in spretnosti. Modernizacija poklicnega izobraževanja in usposabljanja, vključno s spodbujanjem prožnih učnih poti, bo ljudem vse življenje pomagala razvijati ustrezne prenosljive spretnosti. To zahteva tesno sodelovanje na področju gospodarstva, visokošolskega izobraževanja in raziskav. Aktivno vključevanje socialnih partnerjev lahko privede do izvajanja pripravništev na novih področjih, ki zajemajo različne ravni znanj in spretnosti, od katerih se lahko pričakuje odprava neskladja med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih. Na ravni EU je cilj revizije direktive o modri karti harmonizacija in pojasnitev pravnega okvira, da bi pritegnili visoko usposobljene državljane tretjih držav, pri čemer jamstvo za znanja in spretnosti poudarja potrebo po oceni specifičnih potreb za državljane tretjih držav.

Modernizacija izobraževanja in usposabljanja je potrebna za boljšo usposobljenost ljudi, vse od osnovnih znanj in spretnosti, kot sta računanje in pismenost, do podjetniških in digitalnih znanj ter spretnosti. Kazalniki stopnje dosežene izobrazbe so se v letu 2015 še naprej izboljševali, stopnja zgodnjega opuščanja šolanja pa je v večini držav članic upadla in dosegla 11 %. Vendar so stopnje zgodnjega opuščanja šolanja višje pri romskih učencih in učencih z migrantskim ozadjem, zlasti pri učencih, ki so rojeni v tujini. Stopnja doseganja terciarne izobrazbe se je prav tako stalno in močno povečevala ter v letu 2015 dosegla 38,7 %, 17 držav članic pa je preseglo krovni cilj strategije Evropa 2020, ki znaša 40 %. Vendar glede na mednarodne standarde preveč Evropejcev pridobi le nizko stopnjo osnovnih in digitalnih znanj ter spretnosti. Zaradi tega je Evropa v hitro spreminjajočem se globalnem gospodarstvu v slabšem konkurenčnem položaju. Razvoj spretnosti je bistvenega pomena za spodbujanje konvergence k višjim standardom in vzdrževanje evropskega socialnega modela, hkrati pa krepi podjetniške sposobnosti in sposobnosti inoviranja. Program za nova znanja in spretnosti¹⁵ poudarja pomoč odraslim, ki niso dosegli višje sekundarne izobrazbe, pri oceni ravni njihovih znanj in spretnosti ter jim ponuja novo možnost za usposabljanje in potrditev pridobljenih znanj in spretnosti.

¹⁴ Nedavno objavljen priročnik Komisije vključuje 22 študij dobre prakse in interaktivno orodje za samooceno (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421>) v podporo ponudnikom storitev pri izboljševanju njihovih ukrepov, ki so namenjeni migrantskim podjetnikom in tistim, ki to želijo postati.

¹⁵ COM(2016) 381.

Učinkovit socialni dialog je ključnega pomena za dobro delovanje socialnega tržnega gospodarstva. V uspešnejših državah članicah je socialni dialog običajno bolje uveljavljen. Uspeh socialnega dialoga je odvisen od številnih dejavnikov, med drugim tudi od pripravljenosti in zmožnosti različnih partnerjev za sodelovanje in prizadevanje za rešitve, na primer na področju določanja plač¹⁶. Sodelovanje socialnih partnerjev na ravni EU in nacionalni ravni je ključnega pomena za vzpostavitev pravega ravnovesja pri oblikovanju in izvajanju gospodarskih in socialnih politik na celovit in v prihodnost usmerjen način.

Države članice bi morale skupaj s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami zagotoviti, da so njihovi sistemi določanja plač učinkoviti pri zagotavljanju ustvarjanja novih delovnih mest in rasti realnega dohodka, ter da se na ta način bolje prilagajajo spremembam produktivnosti s časom. Gibanje plač v številnih državah članicah ni dovolj usklajeno z ravnmi produktivnosti. To bi lahko privedlo do poslabšanja konkurenčnosti ali v primeru preskromnih gibanj plač do šibkejšega skupnega povpraševanja in rasti. Prav tako bi lahko omejevalo izboljšave produktivnosti, raziskave, razvoj in inovacije ter vlaganja v človeški kapital, ki je namenjeno izboljševanju znanj in spretnosti. Izkrivlja lahko spodbude za prerazporeditev sredstev v sektorje z višjo dodano vrednostjo ter tako preprečuje nadaljnje strukturne spremembe gospodarstev EU, da bi postala konkurenčnejša. Pomembno je zagotoviti upoštevanje razlik v znanjih in spretnostih ter razhajanja v gospodarski uspešnosti med regijami, sektorji in podjetji. Države članice in socialni partnerji bi morali pri določanju minimalnih plač upoštevati njihov vpliv na revščino zaposlenih, ustvarjanje delovnih mest in konkurenčnost.

2.2. Socialna politika kot produktiven dejavnik – modernizacija socialne države

Države članice morajo preoblikovati svoje sisteme socialnega varstva, da bi izboljšale spodbujanje udeležbe na trgu dela ter zagotovile zadostno varnost zaposlitve in nadomestilo za dohodek. Odstotek ljudi, ki jih ogroža revščina ali socialna izključenost v EU, se je v letu 2015 še zmanjšal, vendar ostaja zelo visok¹⁷. Čeprav je EU še daleč od doseganja cilja iz strategije Evropa 2020, v skladu s katerim bi morali do leta 2020 število izpostavljenih revščini in socialni izključenosti zmanjšati za vsaj 20 milijonov, se število ljudi, ki jih ogroža revščina ali socialna izključenost, zdaj spet približuje ravni iz leta 2008, ki je referenčno leto, na podlagi katerega je bil določen cilj v strategiji Evropa 2020. Socialna varnost predstavlja velik delež javnih izdatkov držav članic, tudi zaradi povečanj odhodkov v zadnjih letih, vendar obstaja prostor za bolj usmerjeno določanje njenih upravičencev.

Davčne sheme in sheme nadomestil bi morale zagotavljati zadostno socialno podporo in spodbude za delo. Izboljšanje zadostnosti in pokritosti sistemov dohodkovne podpore (nadomestila za brezposelnost, socialna pomoč, vključno z minimalnim dohodkom; pokojnine) je ključnega pomena za preprečevanje socialne izključenosti in lahko v primeru nadomestil za brezposelnost izboljša makroekonomsko stabilnost in povezanost s trgom dela ter hkrati zmanjša negotovost zaposlitve. Nadomestila za brezposelnost bi morala zagotavljati v smislu trajanja, upravičenosti in višine ter biti dostopna vsem delojemalcem ne glede na njihovo pogodbo, hkrati pa ohranjati spodbude za delo in vključevati zahteve glede aktivacije v zvezi z iskanjem zaposlitve in sodelovanjem pri aktivnih ukrepih. Poleg tega bi bilo treba osebam brez zadostnih sredstev za dostojen življenjski standard zagotoviti ustrezen minimalni dohodek. Za delovno sposobno prebivalstvo bi morala ta nadomestila vključevati zahteve za

¹⁶ 24. oktobra 2016 je v okviru Odbora za zaposlovanje potekal prvi tristranski nadzor socialnega dialoga v državah članicah, in sicer na podlagi smernic za politike zaposlovanja, ki jih je Svet EPSCO potrdil 13. oktobra 2016. Izveden je bil skupaj z nacionalnimi predstavniki sindikatov in poslovnih združenj.

¹⁷ Leta 2015 je revščina ali socialna izključenost ogrožala okrog 119 milijonov ljudi, kar je približno 3,5 milijona manj kot leta 2014.

sodelovanje v aktivnih podporah za spodbujanje (ponovnega) vključevanja na trg dela, ter tako spodbujati trajnost teh sistemov podpore. To lahko v nekaterih primerih zahteva vzpostavitev točk „vse na enem mestu“ za kratkoročno in dolgoročno brezposelne. Spodbujati bi bilo treba tudi davčne reforme in reforme nadomestil, usmerjenih v pobude za delo in zagotavljanje, da se delo izplača. Tudi davčni sistemi lahko prispevajo k boju proti neenakosti in revščini.

Nacionalni pokojninski sistemi bi morali bolje odražati vse daljše pričakovane življenjske dobe. Pokojninski sistemi bi morali skupaj z ukrepi na trgu dela omogočati in spodbujati moške in ženske, da ostanejo zaposleni do višje starosti, kar bi odražalo vse daljšo pričakovano življenjsko dobo, ter omejiti možnosti predčasnega upokojevanja na tiste, ki dejansko ne morejo delati dlje. Daljše in bolj izpolnjujoče delovne kariere so poleg tega odvisne od ustreznih znanj in spretnosti, možnosti vseživljenjskega učenja in spodbudnega delovnega okolja, vključno s prožno razdelitvijo delovnih nalog in delovnega časa. Za lažje usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja delovno sposobnega prebivalstva ter pomoč pri zmanjševanju razlik v pokojninah med spoloma bi lahko pokojninski sistemi v pokojninsko dobo vključili čas, namenjen negi drugih oseb, pri čemer bi se ustrezno upoštevale fiskalni položaj in prihodnje povečanje izdatkov. Široka pokritost z dodatnim pokojninskim zavarovanjem ima lahko ključno vlogo pri zagotavljanju pokojninskih prihodkov, zlasti kadar bi lahko bila zadostnost javnih pokojnin izziv, in bi jo bilo treba spodbujati z ustreznimi sredstvi, glede na nacionalni kontekst.

Zdravstvene politike bi morale podpirati in krepiti mreže socialne varnosti ter strategij dejavnega vključevanja s politikami preprečevanja, pa tudi s politikami zdravljenja in rehabilitacije. Države članice morajo zato nadaljevati reforme svojih zdravstvenih sistemov ter tako zagotoviti univerzalen dostop do stroškovno učinkovitih javnih zdravstvenih storitev in storitev zdravstvenega varstva. Zaščita prebivalstva pred revščino ali socialno izključenostjo zaradi slabega zdravja in povezanih izdatkov je bistvenega pomena s socialnega in gospodarskega vidika. To je pomembno tudi za aktiviranje invalidnih oseb. Kljub ukrepom na ravni EU pomanjkanje enakih možnosti na trgu dela ostaja najpomembnejši izziv za invalidne osebe. Okrepiti je treba prizadevanja za zagotovitev osredotočenosti na sposobnosti namesto invalidnosti.

2.3 Poglobljanje enotnega trga in povečevanje nacionalnih trgov.

Države članice bi morale v celoti izkoristiti instrumente, ki so na voljo na ravni EU, da bi sprostile celoten potencial za naložbe in produktivnost v Evropi. Rast produktivnosti se je v zadnjih letih upočasnila, vendar to ni v enaki meri vplivalo na vsa podjetja. V številnih primerih so najmanj produktivna podjetja izkusila negativno rast produktivnosti. Države članice morajo uvesti reforme in politike za hitrejše širjenje novih tehnologij za zagotovitev, da se lahko njihove koristi prelijejo na širši spekter podjetij. Izvajanje strategije enotnega trga bo ustvarilo nove poslovne priložnosti ter odpravilo obstoječe regulativne in upravne ovire, zlasti za ponudnike storitev, ki želijo razširiti svoje dejavnosti po Evropi. Trenutno poteka delo na konkretnih predlogih, povezanih z izvrševanjem pravil enotnega trga, in ukrepov na področju poslovnih storitev, vključno z lažjim čezmejnimi zagotavljanjem teh storitev, prestrukturiranjem poslovanja in insolventnostjo, ter v zvezi z oblikovanjem enostavnega, sodobnega in pred goljufigami varnega sistema davka na dodano vrednost. Strategija za enotni digitalni trg bo izboljšala regulativno varnost v digitalnem sektorju. Boljše izvrševanje pravil o varstvu potrošnikov bi zagotovilo enake konkurenčne pogoje na enotnem trgu, povečalo zaupanje in sprostilo celotni potencial enotnega digitalnega trga. Komisija preučuje tudi možnost oblikovanja enotnega okvira EU za izdajo dovoljenj, ki bi se neposredno uporabljal za velike projekte s čezmejno razsežnostjo ali večje naložbene platforme, pri katerih je prisotno nacionalno sofinanciranje.

Javno naročanje je pomembno za konkurenčnost, saj lahko sproži strukturne spremembe. Vsako leto javni organi v Evropski uniji porabijo okrog 14 % BDP za javna naročila, kar znaša več kot 1,9 bilijona EUR letno¹⁸. To še zlasti velja za sektorje, kot so energetika, prevoz, obramba, informacijska tehnologija ali zagotavljanje zdravstvenih storitev, v katerih je javni sektor ključni vir povpraševanja. Sodobni sistemi javnega naročanja zahtevajo javne naročnike, ki razumejo ekonomske posledice svojega dela in imajo neoporečno integriteto in preglednost. Na voljo morajo biti institucije za koordinacijo razpisov med organi na različnih ravneh za doseganje ekonomij obsega, upravljanje pritožb s strani podjetij in revizije javnih naročil. Vzpostavljeni morajo biti postopki za preprečevanje nedovoljenega dogovarjanja med dobavitelji in strogo obravnavo primerov nepoštenega naročanja. Poleg tega je pomembno, da se v nekaterih državah članicah, v katerih imajo podjetja v državni lasti močan vpliv na gospodarstvo, zagotovijo ustrezne upravljaljske strukture, da bo dosežen kar največji prispevek h gospodarskemu razvoju.

V številnih državah članicah strukturne spremembe pomenijo prenos kapitala in delovne sile iz tradicionalnih v nove dejavnosti, pogosto v storitvenem sektorju. Produktivnost dela v teh sektorjih je nižja in v EU raste počasneje kot v drugih naprednih gospodarstvih, zlasti v Združenih državah Amerike. Povečevanje produktivnosti v tem rastočem sektorju je nujno za zagotavljanje kakovostnih delovnih mest in visokih plač. Žal nepopolna integracija notranjega trga za storitve in preostale ovire za dostop do nekaterih segmentov teh trgov omejujejo razširitev trgovine znotraj EU in razširitev trgov za te storitve. Večja konkurenca na bolj integriranih trgih storitev bi koristila tudi potrošnikom in proizvajalcem v poproizvodni fazi, saj se pribitki v konkurenčnejšem okolju običajno znižajo, kakovost proizvodov in storitev pa se lahko izboljša. Vendar morajo imeti zaposleni prava znanja in spretnosti ter sposobnost prilagajanja spremembam, kar lahko zahteva aktivno vlogo javnih organov za olajšanje tega procesa. Težave pri uporabi medsebojnega priznavanja in v nekaterih primerih zahteve glede nacionalnega označevanja ogrožajo integriteto notranjega trga. Številne prekomerne ovire na področju reguliranih poklicev še naprej zavirajo uresničitev polnega potenciala notranjega trga. V primeru poslovnih storitev, poklicnih storitev in trgovine na drobno ima odprava teh ovir širši gospodarski učinek.

Prilagoditev zakonodajnih okolij novim poslovnim modelom je zlasti pomembna za ekonomsko dinamiko, vendar ne sme ogroziti pravičnosti. EU in njene države članice morajo biti odprte do novih načinov poslovanja v okviru sodelovalnega gospodarstva. Hkrati ta razdrobljeni pristop k novim poslovnim modelom po Evropi povzroča negotovost za tradicionalne izvajalce dejavnosti, ponudnike novih storitev in potrošnike. Zato je Komisija izdala smernice, kako bi bilo treba pravo Unije uporabljati na področju tega dinamičnega in hitro razvijajočega se sektorja¹⁹. V skladu s temi smernicami bi morale države članice med drugim oceniti upravičenost in sorazmernost obstoječih omejitev in uporabljati popolne prepovedi le kot skrajni ukrep; prav tako bi morale zagotoviti, da potrošniki uživajo visoko stopnjo zaščite, pri čemer se posameznikom, ki samo občasno opravljajo storitve, ne bi smele nalagati nesorazmerne obveznosti. Poleg tega bi države članice morale nadaljevati s poenostavitvijo in pojasnitvijo uporabe davčnih predpisov in predpisov glede odgovornosti ter delovnega prava za sodelovalno gospodarstvo. S sodelovanjem z nacionalnimi organi pri beleženju gospodarske aktivnosti lahko platforme sodelovalnega gospodarstva bistveno prispevajo k lažjemu pobiranju davkov. Vse te pobude bi morale prispevati k strogim okvirnim pogojem za inovacije, zmanjšanju obstoječe razdrobljenosti trga ter na koncu k ustvarjanju delovnih mest.

¹⁸ To je zadnja ocena in ne zajema porabe javnih gospodarskih družb. Prejšnje ocene, vključno z naročili javnih gospodarskih družb, so okrog 19 % BDP EU, tj. približno 2,3 bilijona EUR.

¹⁹ COM(2016) 356.

Države članice morajo vzpostaviti moderne davčne sisteme, ki lahko podpirajo rast in pravičnost med podjetji. Pobude EU bodo prinesle novo raven sodelovanja na področju obdavčitve v boju proti davčnim zlorabam, od povečevanja preglednosti nad davčnimi stališči in podatki multinacionalnih družb o davkih do zagotavljanja skupnih ukrepov za preprečevanje zlorab za boj proti najbolj razširjenim shemam izogibanja davkom in akcijskega načrta Komisije o DDV. Čezmejna narava davčnih utaj in izogibanj davkov ter povezovanje gospodarstev držav članic zahtevata usklajen pristop, ne samo prek evropskih pobud, ampak tudi z usklajevanjem nacionalnih politik. Nedavni predlog Komisije o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb in o reševanju sporov glede dvojnega obdavčevanja bo oblikoval sodoben, pošten in konkurenčen davčni okvir EU. Spodbujale se bodo dejavnosti, ki podpirajo rast, kot so naložbe v raziskave in razvoj ter lastniško financiranje, kar bo v podporo širšim ciljem oživitve rasti, ustvarjanja delovnih mest in povečanja naložb. Odpravljanje neučinkovitosti pri pobiranju davkov je pomembno vprašanje za več držav članic in nekatere so že sprejele ukrepe. Države članice bi morale te priložnosti izkoristiti tudi za znižanje obdavčitve dela. Hkrati bi morale biti pozorne zlasti na distributivne učinke davčnih reform.

3. Odgovorne fiskalne politike

Zmanjšanje povprečnega javnofinančnega primanjkljaja euroobmočja in v več državah v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem odraža prizadevanja iz preteklih let. Komisija je pravkar izdala mnenja o osnutkih proračunskih načrtov držav članic euroobmočja²⁰. Skupna slika skriva velike razlike med posameznimi državami članicami. Izzivi v smislu fiskalne vzdržnosti ostajajo v več državah, kjer je javni dolg visok, kar je lahko vir dovzetnosti na negativne pretrese. Nekatere druge države razpolagajo s fiskalnim manevrskim prostorom. Z gospodarskega vidika je treba fiskalno naravnost oceniti glede na vzporedna cilja dolgoročne vzdržnosti javnih financ in potrebe po podpori gospodarskemu okrevanju²¹.

Trenutno si je glede na potrebo po podpori tekočemu okrevanju treba bolj prizadevati za pozitivno fiskalno naravnost v euroobmočju kot celoti, tudi v podporo monetarni politiki Evropske centralne banke²². To je že bilo napovedano v pismu o nameri predsednikoma Evropskega parlamenta in Sveta, zdaj pa se odraža v predlaganih priporočilih o gospodarski politiki euroobmočja.²³ Fiskalna politika držav članic bi morala podpirati rast, hkrati pa zagotavljati dolgoročnejšo vzdržnost zadolževanja. Države članice, ki imajo na voljo fiskalni manevrski prostor, bi morale razpoložljive možnosti izkoristiti za stabilizacijo povpraševanja. Države članice, ki nimajo takega prostora, bi morale izpolniti zahteve Pakta za stabilnost in rast ter izkoristiti vsako priložnost za spodbujanje reform ter izboljševanje kakovosti svojih javnih financ za podporo novim delovnim mestom in rasti. Osredotočiti se morajo na kakovost in sestavo proračuna (tako prihodkov kot odhodkov), da bi čim bolj izkoristile učinek na rast. Pregledi porabe so na splošno priznani kot koristno orodje v ta namen. To bi privedlo do boljše porazdelitve fiskalnih naravnosti po posameznih državah in preprečilo situacijo, v kateri bi se makro stabilizacija kratkoročno dosegla na račun povečevanja tveganj za trajnost v srednjeročnem obdobju.

²⁰ COM(2016) 730.

²¹ COM(2016) 727.

²² COM(2016) 727.

²³ COM(2016) 726.

Komisija bo pri uporabi pravil še naprej uporabljala ustrezno prožnost, ki jo omogoča Pakt za stabilnost in rast²⁴. Komisija bo pri uporabi trenutne metodologije prav tako upoštevala proračunski vpliv izjemnega pritoka beguncev in izrednih varnostnih potreb. Pri več državah, ki so izkoristile klavzule o strukturnih reformah in naložbene klavzule, je že bila upoštevana precejšnja prilagodljivost.

Zaradi nizkih stroškov financiranja je idealen čas, da države članice zagotovijo sredstva za javne naložbe. V povezavi s postopno krepitvijo nominalne rasti to ponuja tudi priložnost za omejitev visokih deležev dolga. To bi se lahko pospešilo z zniževanjem porabe, ki ni usmerjena v prihodnost, ter odpravljanjem davčnih vrzeli. Pakt za stabilnost in rast zagotavlja pravi okvir za usmerjanje fiskalne politike v različnih razmerah. Orodja za fiskalni nadzor je treba izkoristiti v celoti, da se zagotovijo spodbude za dobre politike in okrepi okrevanje gospodarstva.

Reforme pokojninskih sistemov so bile vpeljane v večini držav članic, da bi se povečala njihova vzdržnost, učinkovitost in ustreznost, vendar so potrebni dodatni ukrepi za konsolidacijo teh reformnih prizadevanj.²⁵ V ta namen bi politični ukrepi morali težiti k dopolnjevanju uvedenih pokojninskih reform s spremljajočimi politikami, ki vključujejo povečanje upokojitvenih prejemkov s podaljšanjem delovne dobe, npr. z navezavo upokojitvene starosti na pričakovano življenjsko dobo, in s podpiranjem drugih dopolnilnih virov upokojitvenih prejemkov. Države članice bi morale vzpostaviti tudi ukrepe za povečanje odpornosti, da bi zagotovile vzdržnost javnega pokojninskega sistema, tudi v neugodnih razmerah.

Zaradi staranja prebivalstva in tehnološkega razvoja se v naslednjih desetletjih pričakuje močno povečanje javnih izdatkov za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo. Za zagotovitev vzdržnih sistemov zdravstvenega sistema in v podporo njihovem pozitivnemu prispevku k zdravju prebivalstva in gospodarski blaginji bodo potrebni politični ukrepi, ki bodo posameznikom omogočali, da ostanejo dlje zdravi, zdravstveni sistemi pa hkrati učinkovitejši, dostopnejši in odpornejši.²⁶

4. Naslednji koraki

Države članice bi morale okrepiti izvajanje ključnih reform, poudarjenih v priporočilih za posamezne države, ki so naslovljena nanje. Hkrati bi morale v celoti izkoristiti priložnosti, ki so jim ponujene na ravni EU. Učinki reform potrebujejo čas in bolj kot se z njimi odlaša, dlje je rast gospodarstev pod njihovim potencialom. Države članice se poziva, naj učinkovito izkoristijo instrumente, ki so na voljo na ravni EU, na primer evropske strukturne in investicijske sklade, program za podporo strukturnim reformam, takoj ko ga bosta sprejela sozakonodajalca, in naložbeni načrt za Evropo. Komisija je po potrebi pripravljena pomagati. Prav tako bo nadaljevala konstruktivni dialog z Evropskim parlamentom in Svetom, da bi zagotovila hiter napredek pri glavnih prednostnih nalogah EU.

²⁴ COM(2015) 12.

²⁵ Glej: Odbor za ekonomsko politiko (Delovna skupina za problematiko staranja prebivalstva) in Evropska komisija (GD ECFIN), 2015, Poročilo o staranju prebivalstva za leto 2015: gospodarske in proračunske projekcije za 28 držav članic EU (2013–2060), European Economy, št. 3, in Evropska komisija (GD EMPL) in Odbor za socialno zaščito, 2015, Poročilo o ustreznosti pokojnin za leto 2015: ustreznost prihodkov v starosti v EU zdaj in v prihodnje, European Union, Vol I in II.

²⁶ COM(2014) 215.

Komisija bo tudi okrepila dialog z državami članicami v obdobju pred nacionalnimi programi in priporočili za posamezne države naslednjo pomlad. To bo temeljilo na skupnem pojmovanju uspešnega izvajanja in časovne razporeditve reform ob upoštevanju kratko- in srednjeročnih učinkov ter distribucijskih stroškov in koristi. Po objavi poročil o državah pozimi bo Komisija nadaljevala razprave z državami članicami prek različnih kanalov, vključno z namenskimi obiski na politični ravni pod vodstvom odgovornega podpredsednika. Države članice bodo imele tudi priložnost podati povratne informacije o analizi Komisije, in sicer v drugem krogu dvostranskih srečanj ter v nacionalnih programih reform in programih stabilnosti ter konvergenčnih programih. V vseh navedenih stikih bo Komisija močno osredotočena na izvajanje priporočil za posamezne države, ki jih je sprejel Svet.

V zvezi s pripravo nacionalnih programov Sporočilo poziva k pomembni vlogi nacionalnih parlamentov in večji vključenosti socialnih partnerjev. Vključujoča priprava navedenih programov prispeva k odgovornosti in širši podpori za reforme in Komisija je pripravljena olajšati komunikacijo na vseh ravneh.