

Bruselj, 10. marec 2017
(OR. en)

5757/17

ECOFIN 53
UEM 16
SOC 57
EMPL 43
COMPET 55
ENV 84
EDUC 27
RECH 24
ENER 21
JAI 75

ZAKONODAJNI AKTI IN DRUGI INSTRUMENTI

Zadeva: PRIPOROČILO SVETA o ekonomski politiki euroobmočja

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

o ekonomski politiki euroobmočja

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 136 v povezavi s členom 121(2) Pogodbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Okrevanje gospodarstva v euroobmočju se nadaljuje, čeprav je še vedno krhko. V zadnjih letih je bil dosežen bistven napredek: od leta 2015 se je bruto domači proizvod (BDP) euroobmočja v realnem smislu vrnil na raven izpred krize, brezposelnost pa je najnižja po letih 2010–2011. Skupno povpraševanje je sicer skromno, inflacija je precej pod ciljno ravno kljub zelo spodbujevalni denarni politiki Evropske centralne banke, rast pa ovirajo posledice krize, kot so makroekonomska neravnotežja in visoka stopnja zadolženosti v vseh gospodarskih sektorjih, kar zahteva razdolževanje in zmanjšanje virov, ki so na voljo za potrošnjo in naložbe. Medtem ko je potencial rasti gospodarstva v euroobmočju že dolgo negativen, je kriza ta trend le še dodatno poslabšala. Kljub znakom izboljšanja zaradi trdovratne naložbene vrzeli in še vedno visoke stopnje brezposelnosti obstaja tveganje nadaljnjega poslabšanja obetov za rast. Uravnoteženje gospodarstva v euroobmočju je še vedno asimetrično, svoja neravnotežja pa so popravile le države, ki so neto dolžnice, zaradi česar se povečuje presežek na tekočem računu. V okviru globalnega dogovora, sklenjenega znotraj skupine G-20, naj države članice euroobmočja vsaka posebej in skupaj uporabijo vsa orodja politike, vključno s fiskalnimi in strukturnimi, da bi zagotovile trdno, trajnostno, uravnoteženo in vključujočo rast.

- (2) Ambiciozne strukturne reforme bi morale olajšati nemoteno in učinkovito prerazporejanje človeških in kapitalskih virov ter pomagati pri spopadanju z izzivi sedanjih tehnoloških in strukturnih sprememb. Potrebne so reforme za spodbujanje poslovnega okolja, dokončno vzpostavitev enotnega trga in odpravljanje ovir za naložbe. Ta prizadevanja so bistvena za povečanje produktivnosti in zaposlovanja, krepitev konvergence ter izboljšanje možnosti za rast in sposobnosti za prilagajanje gospodarstva euroobmočja. Izvajanje strukturnih reform, ki omogočajo razvoj učinkovitih trgov z odzivnimi cenovnimi mehanizmi, podpira monetarno politiko in olajšuje njen učinek na realno gospodarstvo. Reforme, ki omogočajo odpravo naložbenih ozkih grl in podporo naložbam, lahko prinesejo dvojno korist, saj kratkoročno podpirajo gospodarsko dejavnost in ustvarjajo zmogljivosti za dolgoročno trajnostno in vključujočo rast. Reforme, ki omogočajo izboljšanje produktivnosti, so zlasti pomembne za države članice z velikimi potrebami po razdolževanju, povezanem z visokim zunanjim dolgom, saj hitrejša rast pomaga zmanjšati dolg kot delež BDP. Spodbujanje cenovne in necenovne konkurenčnosti bi dodatno prispevalo k ponovnemu zunanjemu uravnoteženju v teh državah. Države članice z visokimi presežki na tekočem računu lahko k ponovnemu uravnoteženju euroobmočja prispevajo z uvedbo ukrepov, vključno s strukturnimi reformami, ki omogočajo usmerjanje presežnih prihrankov v domače povpraševanje, zlasti s krepitvijo naložb. V trenutnih razmerah z nizkimi obrestnimi merami so na voljo tudi dodatne priložnosti na tem področju, zlasti v državah članicah s precejšnjim fiskalnim manevrskim prostorom.

- (3) Boljše usklajevanje izvajanja strukturnih reform, vključno s tistimi, ki so predpisane v priporočilih za posamezne države, in tistimi, ki so potrebne za dokončanje ekonomske in monetarne unije (EMU), lahko ustvari pozitivne učinke prelivanja med državami članicami in okrepi njihove pozitivne kratkoročne učinke. Tematske razprave v okviru Euroskupine so se izkazale kot dragocene v prizadevanjih za skupno razumevanje prednostnih nalog reform na euroobmočju, izmenjavo najboljših praks, spodbujanje izvajanja reform in strukturno konvergenco. V okviru Euroskupine bi bilo treba nadaljevati in, če je mogoče, okrepiti te razprave, tudi z zagotavljanjem učinkovite uporabe dogovorjenih skupnih načel in referenčnih meril. Te razprave bi se morale nadaljevati brez poseganja v trenutno delo zadevnih sestav Sveta ter ob priznavanju vseevropskega pomena in narave skupnih izzivov in izkušenj, če je to potrebno. Kot odziv na Priporočilo Sveta o vzpostavitvi nacionalnih odborov za produktivnost¹, sprejeto 20. septembra 2016, lahko Nacionalni odbori za produktivnost prispevajo tudi k spodbujanju prevzemanja odgovornosti in izvajanja potrebnih reform na nacionalni ravni.

¹ Priporočilo Sveta z dne 20. septembra 2016 o vzpostavitvi nacionalnih odborov za produktivnost (2016/C 349/01) (UL C 349, 24.9.2016, str. 1).

- (4) Tesno usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik na podlagi skupnih pravil je bistveno za zagotovitev ustrezne skupne fiskalne naravnosti ter za pravilno delovanje monetarne unije. Skupna fiskalna pravila so namenjena zagotavljanju vzdržnosti dolga na nacionalni ravni, pri čemer puščajo prostor za makroekonomsko stabilizacijo. Z nacionalno fiskalno naravnostjo in skupno fiskalno naravnostjo euroobmočja je zato treba uravnotežiti dvojni cilj zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti nacionalnih javnih financ in kratkoročne makroekonomske stabilizacije, tako na ravni držav kot na ravni euroobmočja. Ker še vedno obstaja precejšnje nezaupanje v moč okrevanja in raven rezervnih zmogljivosti gospodarstva, potrebujemo zdaj, ko je monetarna politika pripomogla k znatni prilagoditvi, na ravni euroobmočja fiskalno politiko, ki bo dopolnjevala monetarno politiko na področju podpore povpraševanja, zlasti naložb, in odprave nizke inflacije, obenem pa upoštevala nerešene pomisleke v zvezi z vzdržnostjo zadolževanja. Učinkovitost fiskalne politike, vključno z učinki prelivanja med državami, je zaradi nizkih obrestnih mer večja. V svojem sporočilu Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij "Za pozitivno fiskalno naravnost v euroobmočju", izdanem 16. novembra 2016, Komisija meni, da je v trenutnih okoliščinah leta 2017 na ravni euroobmočja kot celote zaželena fiskalna ekspanzija do 0,5 % BDP.

Euroskupina je julija 2016 na podlagi analize Komisije sklenila, da se je z večinoma nevtravno skupno fiskalno naravnostjo v letu 2017 ustvarilo ustrezno ravnotežje. Decembra 2016 je poudarila, da je treba najti ustrezno ravnotežje med potrebo po zagotovitvi vzdržnosti in potrebo po spodbujanju naložb za okrepitev šibkega okrevanja, s čimer bi prispevali k bolj uravnoveženi mešanici politik. Obenem ostaja javni dolg visok, v številnih državah članicah pa je še vedno potrebno zagotoviti srednjeročno vzdržnost javnih financ. Zato je treba ustrezno ločevati med fiskalnimi naporji držav članic, pri čemer se upoštevajo fiskalni manevrski prostor in učinki prelivanja med državami euroobmočja. Države članice, ki so presegle svoje fiskalne cilje, bi lahko uporabile svoj ugoden proračunski položaj za nadaljnjo krepitev domačega povpraševanja in potenciala za rast, odvisno od okoliščin posameznih držav ter ob spoštovanju srednjeročnega cilja, nacionalnih proračunskih pristojnosti in nacionalnih zahtev.

Jamstva za Evropski sklad za strateške naložbe, ustanovljen z Uredbo (EU) 2015/1017 Evropskega parlamenta in Sveta¹, so na primer še posebej učinkovit način za države članice s fiskalnim manevrskim prostorom, da izboljšajo učinek na realno gospodarstvo in okrevanje euroobmočja. Države članice, ki v okviru preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast potrebujejo nadaljnje fiskalne prilagoditve, bi morale zagotoviti izpolnjevanje zahtev Pakta za stabilnost in rast v letu 2017. V okviru korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast morajo države članice zagotoviti pravočasno in trajno odpravo svojih čezmernih primanjkljajev, kar zagotavlja fiskalne rezerve za nepredvidene okoliščine. Države članice bi morale fiskalne politike izvajati ob doslednem spoštovanju Pakta za stabilnost in rast, obenem pa kar najbolj izkoristiti prožnost, ki jo dovoljujejo sedanja pravila. Strukturne reforme, zlasti reforme za povečanje produktivnosti, bi prispevale k rasti in večji vzdržnosti javnih financ. Poleg tega bi bistveno izboljšanje sestave nacionalnih proračunov in njihovo upravljanje na strani prihodkov in odhodkov z usmeritvijo virov v materialne in nematerialne naložbe kratkoročno prispevali k večjemu učinku proračunov na povpraševanje, dolgoročno pa na produktivnost. Učinkoviti nacionalni fiskalni okviri so potrebni za okrepitev verodostojnosti politik držav članic in pomoč pri zagotavljanju ustreznega ravnotežja med kratkoročno makroekonomsko stabilizacijo, vzdržnostjo dolga in dolgoročno rastjo.

¹ Uredba (EU) 2015/1017 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2015 o Evropskem skladu za strateške naložbe, Evropskem svetovalnem vozlišču za naložbe in Evropskem portalu naložbenih projektov ter o spremembi uredb (EU) št. 1291/2013 in (EU) št. 1316/2013 – Evropski sklad za strateške naložbe (UL L 169, 1.7.2015, str. 1).

- (5) Trgi dela v euroobmočju še naprej postopoma okrevajo, brezposelnost se počasi zmanjšuje. Ostajajo pa stopnje dolgoročne brezposelnosti in brezposelnosti med mladimi visoke, revščina, socialna izključenost in neenakost v več državah članicah pa so še vedno zaskrbljujoče. Kljub napredku pri reformah za izboljšanje odpornosti in sposobnosti prilagajanja trgov dela, ostajajo znotraj euroobmočja precejšnje razlike, ki otežujejo njegovo nemoteno delovanje. Dobro oblikovani, pravični in vključujoči trg dela ter sistemi socialnega varstva, davčni sistemi in sistemi socialnih prejemkov so potrebni za nemoteno in stalno prerazporejanje delovne sile v produktivnejše dejavnosti, da bi podprli vključevanje ali ponovno vključevanje tistih, ki so jih prizadeli prehodi med delovnimi mesti ali so izključeni iz trga dela, da se zmanjša razdrobljenost ter spodbudi gospodarska in socialna konvergenca, vključno s povečanjem možnosti za kakovostno zaposlitev. Zagotovili bodo tudi učinkovitejšo samodejno stabilizacijo ter močnejšo, trajnostno in vključujočo rast in zaposlovanje, kar je pomembno za reševanje družbenih izzivov v euroobmočju.

Potrebne reforme so: (i) spremembe delovnopravne zakonodaje, katerih cilj so zanesljive pogodbene ureditve, ki zagotavljajo prožnost in varnost tako zaposlenim kot delodajalcem, spodbujajo prehajanja znotraj trga dela, preprečujejo dvotirni trg dela in omogočajo prilagoditve stroškov dela, kadar so te potrebne, kar je področje, na katerem so bila v zadnjih letih prizadevanja za reforme še posebej intenzivna; (ii) povečanje spretnosti z izboljšanjem uspešnosti in učinkovitosti izobraževalnih sistemov ter izboljšanjem obsežnih strategij vseživljenjskega učenja, pri čemer so v ospredju potrebe trga dela; (iii) učinkovita aktivna politika zaposlovanja, da se brezposelnim, vključno z dolgotrajno brezposelnimi, pomaga pri ponovnem vstopu na trg dela in poveča udeležba na trgu dela, ter (iv) sodobni, trajnostni in primerni sistemi socialnega varstva, ki v celotnem življenjskem ciklu učinkovito in uspešno prispevajo k socialni vključenosti in vključevanju na trg dela. Poleg tega je mogoče rezultate še izboljšati z davčno razbremenitvijo dela, zlasti za osebe z nizkimi dohodki, in zagotavljanjem pravičnih davčnih sistemov. Države članice euroobmočja, ki so izvedle takšne reforme, so na področju zaposlovanja in socialne varnosti odpornejše in uspešnejše. Pri snovanju takšnih reform je treba upoštevati njihove morebitne socialne posledice.

- (6) Vzpostavljane bančne unije napreduje, vendar še ni dokončano. V skladu s časovnim načrtom iz junija 2016, kakor je navedeno v sklepih Sveta z dne 16. junija 2016, naj bi se nadaljevalo delo za dokončno oblikovanje bančne unije ob upoštevanju zmanjšanja in delitve tveganja, vključno z evropskim sistemom jamstva za vloge in delovanjem skupnega podpornega mehanizma za enotni sklad za reševanje najkasneje do konca prehodnega obdobja tega sklada, kakor je opredeljen v Uredbi (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta¹. Medtem ko se je splošna odpornost bančnega sektorja euroobmočja po krizi okrepila, se je zaradi številnih dejavnikov povečal pritisk na banke, med drugim zaradi visoke stopnje slabih posojil, neučinkovitih poslovnih modelov in prekomerne zmogljivosti v nekaterih državah članicah, kar povzroča nizko dobičkonosnost in v nekaterih primerih težave za uspešno poslovanje bank. Ta pritisk ovira sposobnost bank, da bi zagotavljale posojila gospodarstvu. Tveganja se širijo tudi v realno gospodarstvo, pri čemer ostaja raven javnega in nefinančnega zasebnega dolga v nekaterih državah članicah visoka. V zasebnem sektorju je potrebno nenehno nadzorovano razdolževanje, in sicer z ustvarjanjem pogojev za vzdržne dolgove, njihovim servisiranjem in po potrebi prestrukturiranjem dolgov vzdržnih dolžnikov v težavah, pa tudi z reševanjem slabih dolgov, tako da je mogoče kapital hitreje in učinkoviteje prerazporediti. Pri tem sta rešitev problema še vedno visokih stopenj slabih posojil in upoštevanje skupnih načel pri oblikovanju insolvenčnih okvirov za podjetja in gospodinjstva, vključno z izboljšanjem nacionalnih postopkov zaradi insolventnosti in okvirov izvensodne poravnave, ključni komponenti uspešnega in rasti prijaznega procesa razdolževanja.

¹ Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL L 225, 30.7.2014, str. 1).

- (7) V letu 2016 je bil določen napredek dosežen na področju pobud, predstavljenih v poročilu petih predsednikov "Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije" z dne 22. junija 2015, ki ga je pripravil predsednik Evropske komisije v tesnem sodelovanju s predsedniki Evropskega sveta, Evropske centralne banke, Euroskupine in Evropskega parlamenta, kot je povečana vloga razsežnosti euroobmočja v evropskem semestru, priporočilo Sveta o nacionalnih odborih za produktivnost in ustanovitev evropskega fiskalnega odbora v okviru Komisije. Prav tako potekajo prizadevanja za izboljšanje preglednosti in zmanjšanje kompleksnosti fiskalnih pravil, Komisija pa je novembra 2015 objavila predlog za evropski sistem jamstva za vloge. Poleg tega je treba na podlagi poročila petih predsednikov obravnavati širše izzive. Komisija je 1. marca 2017 objavila belo knjigo o prihodnosti Evrope, ki vključuje tudi prihodnost evropske ekonomske in monetarne unije. Za dogovor o nadaljnjih operativnih ukrepih sta potrebna občutek skupne odgovornosti in skupen namen vseh držav članic euroobmočja in institucij Unije, pa tudi držav članic, ki niso članice euroobmočja, saj bo močna ekonomska in monetarna unija pripomogla k uspešnejšemu reševanju izzivov, s katerimi se sooča Unija, ter pozitivno vplivala tudi na države članice, ki niso članice euroobmočja. Ob tem je pomembno, da bodo razprave o dokončnem oblikovanju EMU potekale na odprt in pregleden način v odnosu do držav članic, ki niso članice euroobmočja, in sicer ob doslednem spoštovanju notranjega trga Unije, ter da bodo zadevne pobude po potrebi prav tako odprte za države članice, ki niso članice euroobmočja.

- (8) Z Odborom za zaposlovanje in Odborom za socialno zaščito so bila opravljena posvetovanja o vidikih zaposlovanja in socialnih vidikih tega priporočila –

PRIPOROČA, da v obdobju 2017–2018 države članice euroobmočja vsaka posebej in skupaj v okviru Euroskupine ukrepajo, tako da:

1. izvajajo politike, ki podpirajo trajnostno in vključujočo kratkoročno in dolgoročno rast ter izboljšujejo sposobnost prilagajanja, ponovno uravnoteženje in konvergenco. Dajo prednost reformam, ki prispevajo k povečanju produktivnosti, izboljšanju institucionalnega in poslovnega okolja, odpravi ozkih grl za naložbe in ustvarjanju delovnih mest. Države članice s primanjkljaji na tekočem računu ali visokim zunanjim dolgom bi morale povečati produktivnost, pri tem pa ohraniti stroške dela na enoto. Države članice z velikimi presežki na tekočih računih bi morale prednostno izvesti ukrepe, ki prispevajo h krepitvi domačega povpraševanja in potenciala rasti, ti ukrepi pa bi morali vključevati tudi strukturne reforme in spodbujati naložbe;

2. si prizadevajo za ustrezno ravnovesje pri fiskalnih politikah med potrebo po zagotavljanju vzdržnosti in potrebo po podpiranju naložb za okrepitev okrevanja ter s tem prispevajo k ustrezni skupni fiskalni naravnosti in bolj uravnoteženi mešanici politik. Države članice, za katere na podlagi ocene Komisije obstaja tveganje, da v letu 2017 ne bodo izpolnile svojih obveznosti iz Pakta za stabilnost in rast, bi morale zato pravočasno sprejeti dodatne ukrepe za zagotovitev skladnosti. Po drugi strani pa se države članice, ki so presegle svoje srednjeročne cilje, pozivajo, naj še naprej prednostno vlagajo v večanje potenciala za rast in obenem ohranjajo dolgoročno vzdržnost javnih financ. Države članice, za katere se pričakuje, da bodo v letu 2017 na splošno izpolnile zahteve Pakta za stabilnost in rast, bi morale zagotoviti skladnost z navedenim paktom v okviru nacionalnih proračunskih postopkov. Oblikujejo fiskalne politike ob doslednem spoštovanju Pakta za stabilnost in rast, obenem pa kar najbolje izkoristijo prožnost, ki jo omogočajo sedanja pravila. V splošnem bi morale države članice izboljšati sestavo javnih financ, tako da ustvarijo več prostora za materialne in nematerialne naložbe ter zagotovijo učinkovito delovanje nacionalnih fiskalnih okvirov;

3. izvajajo reforme, ki spodbujajo konkurenčnost, ustvarjanje delovnih mest, njihovo kakovost, odpornost ter gospodarsko in socialno konvergenco, in sicer na podlagi učinkovitega socialnega dialoga. Te bi morale združevati: (i) zanesljive pogodbe o zaposlitvi, ki delojemalcem in delodajalcem zagotavljajo prožnost in varnost; (ii) kakovostne in učinkovite izobraževalne sisteme in sisteme usposabljanja ter obsežne strategije vseživljenjskega učenja, prilagojene potrebam na trgu dela; (iii) učinkovite aktivne politike zaposlovanja za podporo udeležbi na trgu dela; (iv) sodobne, vzdržne in ustrezne sisteme socialne zaščite, ki v vseh življenjskih obdobjih učinkovito in uspešno prispevajo k socialni vključenosti in vključevanju na trg dela. Zagotovijo davčno razbremenitev dela, zlasti za osebe z nizkimi dohodki in v državah članicah, v katerih stroškovna učinkovitost zaostaja za povprečjem euroobmočja, ter zagotovijo, da ta davčna razbremenitev ne vpliva na proračun v državah brez fiskalnega manevrskega prostora;
4. v skladu s časovnim načrtom iz junija 2016 nadaljujejo delo za dokončno oblikovanje bančne unije ob upoštevanju zmanjšanja in delitve tveganja, vključno z evropskim sistemom jamstva za vloge in delovanjem skupnega podpornega mehanizma za enotni sklad za reševanje najkasneje do konca prehodnega obdobja tega sklada. Izdelajo in izvedejo učinkovito strategijo za celotno euroobmočje, da bi dopolnili razumne nadzorne ukrepe za odpravo tveganj, ki ogrožajo delovanje bančnega sektorja, vključno z visoko stopnjo slabih posojil, neučinkovitimi poslovnimi modeli in presežno zmogljivostjo. V državah članicah z visokimi ravnmi zasebnega dolga spodbujajo nadzorovano razdolževanje;

5. dosežejo napredek pri dokončnem oblikovanju EMU ob doslednem spoštovanju notranjega trga Unije ter na odprt in pregleden način v odnosu do držav članic, ki niso članice euroobmočja. Nadaljujejo delo na področju pobud, ki se izvajajo, in dolgoročnih vprašanj v zvezi z EMU, pri čemer ustrezno upoštevajo belo knjigo Komisije o prihodnosti Evrope.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik
