

Bruselj, 23. november 2017
(OR. en)

14823/17

ECOFIN 1008
UEM 324
SOC 753
EMPL 573
COMPET 806
ENV 979
EDUC 429
RECH 378
ENER 467
JAI 1090

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	22. november 2017
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2017) 770 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA o ekonomski politiki euroobmočja

V prilogi vam pošiljamo dokument COM(2017) 770 final.

Priloga: COM(2017) 770 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.11.2017
COM(2017) 770 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomski politiki euroobmočja

{SWD(2017) 660 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomski politiki euroobmočja

SVET EVROPSKE UNIJE –

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

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

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) Gospodarska rast v državah euroobmočja se nadaljuje in ima po državah vse širšo osnovo. Okrevanje gospodarstva vse bolj temelji na domačem povpraševanju, pri čemer je zasebna potrošnja ključni dejavnik povečanja rasti in naložb. Zaposlovanje se je v letu 2016 in prvi polovici leta 2017 še naprej povečevalo. Stopnja brezposelnosti se je precej zmanjšala, je pa še vedno višja kot leta 2008. Vendar ima okrevanje gospodarstva v euroobmočju nekaj netipičnih značilnosti: umirjena osnovna inflacija in rast plač, ki ne odražata izboljšanja razmer na trgu dela, kot ga prikazujejo standardni kazalniki trga dela, velik presežek na tekočem računu in vztrajna naložbena vrzel, ki se sicer manjša. Zlasti se zdi, da je skromna rast plač posledica pomanjkanja razpoložljivih delovnih mest v nekaterih gospodarstvih, nizkih inflacijskih pričakovanj, ki vplivajo na pogajanja o plačah, in nizke rasti produktivnosti. Realni dohodek gospodinjstev se je povečal, vendar v številnih državah ostaja pod ravnmi iz leta 2008. Razlike med državami euroobmočja v smislu BDP na prebivalca in stopnje brezposelnosti so še vedno prisotne. Stopnje dolgotrajne brezposelnosti in brezposelnosti mladih so še vedno visoke, revščina, socialna izključenost in neenakost pa ostajajo resna skrb v več državah članicah.

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

- (2) Na splošno se ob analizi gospodarskih kazalnikov za euroobmočje zdi, da je potrebna dodatna podpora za povpraševanje, naložbe in rast plač, in sicer na način, ki ne povzroča tveganja za sprožitev inflacijskih pritiskov, hkrati pa spodbuja notranje in zunanje uravnoteženje ter gospodarsko in socialno konvergenco. Istočasno pa je treba pozorno spremljati znake novonastajajočih neravnotežij, npr. na stanovanjskem trgu v nekaterih državah članicah³.
- (3) Znotraj euroobmočja ostajajo prisotna precejšnja neravnotežja. Medtem ko so države neto dolžnice dosegle precejšen napredek pri popravku zunanjega salda, imajo nekatere države upnice še vedno precejšnje presežke na tekočem računu, kar kaže na splošno pomanjkanje skupnega povpraševanja. Te so ustvarile presežek za euroobmočje v višini 3,3 % BDP v letu 2016, v letu 2019 pa naj bi upadel na 2,9 % BDP. Neto stanje mednarodnih naložb najbolj zadolženih držav članic se počasi izboljšuje, še vedno pa so potrebna stalna prizadevanja za uravnoteženje. Države, ki so dolgo imele visoke primanjkljaje na tekočem računu, imajo še vedno visoka negativna neto stanja mednarodnih naložb, ki jih večinoma spremlja visoka raven zasebnega ali javnega dolga ter predstavljajo ranljivost. Hkrati so potrebna tudi prizadevanja v državah z visokim presežkom na tekočem računu za povečanje domačega povpraševanja in s tem uravnoteženja euroobmočja.
- (4) Rast plač prispeva k okrevanju gospodarstva v euroobmočju s tem, ko podpira skupno povpraševanje, zmanjšuje neenakosti in zagotavlja visok življenjski standard na tem območju. Učinkoviti mehanizmi za določanje plač bi morali zagotoviti, da se plače razlikujejo glede na razmere, specifične za posamezno državo, pri čemer se upoštevajo spremembe v produktivnosti. Izvajanje strukturnih reform, ki povečujejo produktivnost v vseh državah, izboljšanje kakovosti in strukture javnofinančnih odhodkov za podporo naložbam, spodbujanje rasti plač in močnejša dinamika povpraševanja v državah neto upnicah ter izvajanje ukrepov, ki omejujejo rast stroškov dela na enoto v državah neto dolžnicah bi pomagali pospešiti ponovno uravnoteženje znotraj euroobmočja.
- (5) Skladnost in ravnotežje v splošni mešanici makroekonomskih politik euroobmočja, vključno z monetarno, fiskalno in strukturno politiko, sta bistvena za zagotovitev stabilnejšega in bolj vzdržnega okrevanja gospodarstva. V zadnjih letih se je ta politična mešanica usmerila proti monetarni politiki, ki se je zatekla k novim nekonvencionalnim orodjem za doseg srednjeročnega inflacijskega cilja ECB, ter tako podprla rast in ustvarjanje novih delovnih mest. ECB je najavila, da bo z januarjem 2018 začela ponovno umerjati nakupe sredstev. Za to je potrebna podpora drugih politik v državah članicah, kjer je na voljo prostor za ukrepe politike.
- (6) Močno usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik na podlagi skupnih pravil je bistveno za doseg ustreznih skupne fiskalne naravnosti v euroobmočju ter za ustrezno delovanje monetarne unije. Skupna fiskalna pravila so oblikovana za doseganje vzdržnosti dolga na nacionalni ravni, pri čemer puščajo prostor za makroekonomsko stabilizacijo. Fiskalne naravnosti za države članice in na skupni ravni za euroobmočje morajo torej uravnotežiti cilje zagotovitve dolgoročne vzdržnosti nacionalnih javnih financ in kratkoročne makroekonomske stabilizacije tako na ravni držav kot na ravni euroobmočja. Večinoma nevtralna naravnost na skupni ravni v euroobmočju se zdi ustrezna glede na sedanje okrevanje gospodarstva v euroobmočju, ki ga zaznamujejo nekatere netipične značilnosti, dolgovi, ki so posledica krize, in

³ Glej Poročilo o mehanizmu opozarjanja 2018.

pričakovano ponovno umerjanje nakupov sredstev s strani ECB. Potrebno je ustrezno razločevanje med fiskalnimi naporji držav članic euroobmočja, pri čemer se upoštevajo fiskalni manevrski prostor in učinki prelivanja med državami.

- (7) Odločno izboljšanje strukture in upravljanja nacionalnih proračunov, tako na strani prihodkov kot odhodkov, na primer s preusmeritvijo virov v materialne in nematerialne naložbe, bi kratkoročno povečalo učinek proračunov na povpraševanje, dolgoročno pa povečalo produktivnost. Izboljšanje delovanja nacionalnih fiskalnih okvirov in dobro upravljanje pregledov porabe podpirata izvajanje verodostojnih in rasti prijaznih fiskalnih politik.
- (8) Dobro oblikovana struktura obdavčevanja je ključna za spodbujanje rasti in zaposlovanja, kot tudi za podporo zmanjševanja neenakosti. Poenostavitev davčnih sistemov in odpravljanje davčnih goljufij, utaj in izogibanja davkom sta bistvena za učinkovitejše in pravičnejše davčne sisteme. To lahko sprosti sredstva za javne naložbe, izobraževanje in zdravstvene storitve ter prispeva k podpori za naložbe, zaposlovanje in izboljšane socialne pravičnosti. Zlasti so pomembni ukrepi proti agresivnemu davčnemu načrtovanju za zagotovitev prihodkov države, preprečevanje izkrivljanj konkurence med podjetji, ohranjanje socialne kohezije in boj proti vse večjim neenakostim. Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb bi bila drugo močno orodje v boju proti izogibanju davkom ter bi hkrati izboljšala enotni trg za podjetja.
- (9) Strukturne in institucionalne značilnosti trgov dela in proizvodnih trgov ter dobro delujoče javne uprave so pomembni dejavniki odpornosti gospodarstva ter ciklične, realne in socialne konvergence držav članic znotraj euroobmočja. Odporne gospodarske strukture preprečujejo, da bi pretresi imeli precejšnje in dolgotrajne učinke na dohodeke in zaposlovanje znotraj držav članic in euroobmočja. Na ta način zmanjšujejo gospodarska nihanja in zagotavljajo ugodno okolje za trajnostno in vključujočo rast. Boljše koordiniranje izvajanja strukturnih reform, zlasti tistih, ki so predpisane v priporočilih za posamezno državo, lahko ustvari pozitivno prelivanje med državami članicami in okrepi njegove pozitivne učinke.
- (10) Dobro delujoči trgi dela in sistemi socialne zaščite so pomembni temelji za vključujočo gospodarsko rast, manjšo neenakost ter odpornost nacionalnih gospodarstev in euroobmočja kot celote. S ciljem doseči konvergenco k višjim standardom na tem področju *evropski steber socialnih pravic* določa 20 ključnih načel, ki spadajo v tri širša poglavja: (i) enake možnosti in dostop do trga dela; (ii) poštene delovne razmere ter (iii) socialna zaščita in vključevanje.
- (11) Kljub napredku pri reformah za izboljšanje sposobnosti prilagajanja trgov dela ostajajo znotraj euroobmočja precejšnje razlike, ki otežujejo njegovo nemoteno delovanje. Dobro oblikovane politike trga dela, ki so v celoti vključene v sisteme socialne zaščite, lahko podpirajo prehode na trgu dela in ponovno vključevanje, zmanjšajo segmentacijo trga dela, zagotavljajo učinkovito samodejno stabilizacijo in spodbujajo socialno pravičnost. Dobro oblikovane ureditve delovnega časa lahko pomagajo ublažiti pretrese. Učinkovito in pravočasno aktivacijo brezposelnih, ki lahko sodelujejo na trgu dela, je mogoče doseči z zagotavljanjem posamezniku prilagojene pomoči pri iskanju dela, usposabljanju in prekvalifikaciji, ob tem pa je treba zaščititi tiste, ki ne morejo sodelovati na trgu dela. Nove oblike zaposlovanja in nove vrste pogodb prinašajo izzive glede varnosti zaposlitve in socialne varnosti. Zato mora delovnopravna zakonodaja poskrbeti za poštene in dostojne pogoje dela za vse delavce.

- (12) Učinkoviti sistemi socialne zaščite so bistveni za spodbujanje vključujočih trgov dela, zagotavljanje ustrezne dohodkovne podpore ter ustrezne socialne podpore prek dostopa do kakovostnih storitev. Pokojninske reforme in politike za usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja so ključne za spodbujanje udeležbe na trgu dela. Nepotrebne omejitve za delovno, sektorsko ali geografsko mobilnost delavcev, ki obstajajo v sistemih zaposlovanja in socialne varnosti, bi bilo treba odpraviti.
- (13) Dostop do visokokakovostnega izobraževanja in usposabljanja je ključen za zagotovitev enakih možnosti on obravnavanje neskladja med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih. Ustrezne naložbe v človeški kapital prek sistemov izobraževanja in usposabljanja, ki izboljšujejo vseživljenjsko učenje in zagotavljajo, da pridobljena znanja in spretnosti ustrezajo sedanjim in prihodnjim potrebam trga dela, imajo ključno vlogo pri dolgoročnem izboljšanju sposobnosti prilagajanja gospodarstva in realne konvergence. Naložbe v znanja in spretnosti lahko spodbujajo inovacije ter povečajo produktivnost in konkurenčnost, poleg tega da zagotavljajo socialno vključevanje in mobilnost.
- (14) Reforme proizvodnih trgov, ki povečujejo konkurenčnost, in reforme, ki izboljšujejo poslovno okolje ter kakovost institucij (vključno z učinkovitim sodnim sistemom, ki olajšuje sodno uveljavljanje pogodb), spodbujajo odpornost gospodarstev v državah članicah in znotraj euroobmočja kot celote. Nadaljnje povezovanje znotraj enotnega trga se je izkazalo za glavno gonilo rasti in konvergence med državami članicami. Enotni trg še vedno skriva precej neizkoriščenega potenciala, za njegovo dokončno oblikovanje pa je potrebna še veliko napredka. Enotni trg za storitve (vključno s finančnimi storitvami, digitalno trgovino, energijo in prometom) ostaja nerešen izziv. Vseeno je treba usmeriti pozornost na trge z blagom, da se prepreči morebitna segmentacija trgov. Enotni digitalni trg naj bi prispeval k dokončanju pravnega okolja za pospešitev digitalizacije gospodarskih dejavnosti kot pomemben korak proti izboljšanju uspešnosti proizvodnih trgov in globalne konkurenčnosti.
- (15) Medtem ko se je splošna trdnost bančnega sektorja euroobmočja po krizi izboljšala in banke ponovno izdajajo več posojil, slabosti ostajajo in jih je potrebno obravnavati. Banke ter zlasti male in srednje institucije se soočajo z nizko dobičkonosnostjo. Stroški prilagajanja bančnih modelov bank, nizke obrestne mere in vse večja konkurenca s strani drugih oblik financiranja še naprej pritiskajo na dobičkonosnost bank. Zato je treba poslovne modele dodatno prilagoditi, da bodo postali dolgoročno vzdržni. Deleži slabih posojil so se stabilizirali v skoraj vseh bolj prizadetih državah članicah euroobmočja ali se zmanjšujejo, vendar ostaja napredek počasen. Visoki deleži slabih posojil ovirajo posojilno sposobnost bank, prenos denarne politike ter sposobnost prilagajanja gospodarstva. So tudi vir ranljivosti za bančni sektor kot celoto. Na podlagi akcijskega načrta za reševanje slabih posojil, o katerem se je Svet dogovoril julija 2017 in je bil napovedan v njegovem sporočilu o bančni uniji z dne 11. oktobra 2017, Komisija trenutno pripravlja obsežen sveženj ukrepov za zmanjšanje slabih posojil do leta 2018.
- (16) Za krepitev institucionalne arhitekture EMU je najprej treba dokončati bančno unijo in napredovati pri oblikovanju unije kapitalskih trgov. Pri ustanavljanju bančne unije je bil dosežen precejšen napredek, vendar še ni dokončana. Nedavno sporočilo Komisije o dokončanju bančne unije poskuša določiti potek za doseg dogovora o dokončanju bančne unije, in sicer na podlagi obstoječih zavez Sveta. Odsotnost skupnega sistema zajamčenih vlog in skupnega podpornega mehanizma za Enotni sklad za reševanje ovira sposobnost bančne unije, da bi prekinila povezavo med bankami in državami. Nadaljevati je treba s prizadevanji za dodatno zmanjšanje in boljše upravljanje tveganj

v bankah. V tem kontekstu je pomembno hitro doseči sporazum o regulativnem svežnju, ki ga je predlagala Komisija novembra 2016, kot tudi dodaten napredek pri zmanjševanju slabih posojil in pomoči bankam, da razpršijo naložbe v državne obveznice.

- (17) Bela knjiga Komisije o prihodnosti Evrope je zaznamovala začetek razmisleka za EU27, da se odloči o prihodnosti Unije, ter je začrtala možne scenarije. Komisija je dodatno prispevala z vrsto dokumentov z razmisleki, med katerimi je v dokumentu z razmislekom o poglobitvi EMU ponudila celovito vizijo dokončanja EMU z jasnim zaporedjem, kaj je treba storiti za dokončno oblikovanje njene strukture. Govor o stanju v Uniji iz leta 2017 obravnava ključne elemente za napredovanje pri načrtu za EMU, Komisija pa je jeseni 2017 predstavila ustrezne predloge –

PRIPOROČA, da države članice euroobmočja v obdobju 2018–2019 posamično in skupno znotraj Euroskupine ukrepajo, tako da:

1. izvajajo politike, ki podpirajo trajnostno in vključujočo rast ter izboljšujejo odpornost, ponovno uravnoteženje in konvergenco. Znatno napredujejo pri oblikovanju enotnega trga, zlasti za storitve, vključno s finančnimi storitvami, storitvami digitalne trgovine ter energetskimi in prometnimi storitvami. Glede na pozitivne ciklične pogoje bi morale vse države članice dati prednost reformam, ki povečujejo produktivnost in potencial za rast, izboljšujejo institucionalno in poslovno okolje, odpravljajo ozka grla za naložbe, podpirajo oblikovanje kakovostnih delovnih mest in zmanjšujejo neenakost. Države članice s primanjkljaji na tekočem računu ali visokim zunanjim dolgom bi si morale poleg tega prizadevati za omejevanje rasti stroškov dela na enoto. Države članice z visokimi presežki na tekočih računih bi morale poleg tega spodbujati rast plač in prednostno izvajati ukrepe, ki spodbujajo naložbe, podpirajo domače povpraševanje in olajšujejo ponovno uravnoteženje v euroobmočju.
2. Si prizadevajo za večinoma nevtrarno fiskalno naravnost na skupni ravni za euroobmočje in uravnoteženo mešanico kombinacij politik. Fiskalne politike bi morale poskrbeti za ustrezno ravnotežje med zagotavljanjem vzdržnosti javnih financ, zlasti zmanjševanjem deležev dolga, kjer so ti visoki, ter podporo gospodarskemu okrevanju. Ob zagotavljanju učinkovitega delovanja nacionalnih fiskalnih okvirov bi morale države članice izvajati fiskalne politike v zvezi s Paktom za stabilnost in rast, ki podpirajo naložbe in izboljšujejo kakovost in strukturo javnih financ, tudi z uporabo pregledov porabe ter uvedbo rasti prijaznih in pravičnih davčnih struktur. Države članice morajo sprejeti in izvajati ukrepe za zmanjšanje davčnih spodbud za zadolževanje pri obdavčitvi ter za boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji, zagotoviti pošteno obravnavo davkoplačevalcev ter zavarovati javne finance in stabilnost znotraj euroobmočja. To vključuje nadaljevanje dela za skupno konsolidirano osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB).
3. Izvajajo reforme, ki spodbujajo ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, enake priložnosti in dostop do trga dela, poštene delovne pogoje ter podpirajo socialno zaščito in vključenost. Cilji reform morajo biti: (i) zanesljive in prožne pogodbe o zaposlitvi, skupaj z ustrezno podporo v času prehoda ter preprečevanje segmentacije trga dela; (ii) kakovostni, učinkoviti in vseživljenjski sistemi izobraževanja in usposabljanja, katerih cilj je uskladiti znanja in spretnosti s potrebami trga dela; (iii) učinkovite aktivne politike zaposlovanja, ki spodbujajo udeležbo na trgu dela; (iv) vzdržni in ustrezni sistemi socialne zaščite, ki se odzivajo na nove vrste zaposlovanja

in zaposlitvenih razmerij; (v) nemotena mobilnost delovne sile med delovnimi mesti, sektorji in lokacijami; (vi) učinkovit socialni dialog in pogajanje o plačah na ustrezni ravni; (vii) preusmeritev obdavčitve z dela, zlasti za delavce z nizkimi dohodki in prejemnike drugega dohodka v gospodinjstvu.

4. V skladu z načrtom Sveta (ECOFIN) iz junija 2016 nadaljujejo z delom za dokončanje bančne unije, in sicer na področju zmanjševanja tveganj in delitve tveganj, vključno z evropskim sistemom jamstva za vloge, omogočanjem delovanja skupnega podpornega mehanizma za Enotni sklad za reševanje in krepitvijo evropskega nadzornega okvira za preprečevanje kopičenja tveganj. Sprejmejo ukrepe za občutno pospešitev zmanjševanja ravni slabih posojil na podlagi dogovorjenega akcijskega načrta Sveta (ECOFIN) ter spodbujajo urejeno razdolževanje v državah članicah z visokimi ravnmi zasebnega dolga. Izboljšajo povezovanje in razvoj kapitalskih trgov EU, da podprejo rast realnega gospodarstva ter hkrati zaščitijo stabilnost finančnega trga.
5. Hitro napredujejo pri dokončanju ekonomske in monetarne unije, in sicer na podlagi pobud Komisije iz oktobra 2017, pri čemer v celoti spoštujejo notranji trg Unije ter delujejo na način, ki je odprt in pregleden za države članice, ki niso del euroobmočja.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*