



Svet
Evropske unije

Bruselj, 28. marec 2019
(OR. en)

5643/19

ECOFIN 54
UEM 18
SOC 38
EMPL 31
COMPET 60
ENV 67
EDUC 22
RECH 47
ENER 31
JAI 49

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 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,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij¹ 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,

¹ UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Euroobmočje vstopa v šesto leto neprekinjene gospodarske rasti in negativna proizvodna vrzel se zmanjšuje. Vendar pa se tveganja za obete povečujejo in rast naj bi bila po pričakovanih zmerna. Potencialna rast je še vedno nizka v primerjavi z ravnmi iz zadnjih desetletij, ostajajo pa tudi razlike med državami članicami, saj se odpornost njihovih gospodarstev opazno razlikuje. Realna rast plač je še vedno zmerna in zaostaja za razvojem produktivnosti. Nominalna rast plač in osnovna inflacija se povečujeta z nadaljnjo rastjo zaposlovanja, vendar v nekaterih državah članicah še vedno obstajajo področja s premajhno izkoriščenostjo delovne sile ali visoko brezposelnostjo, medtem ko v nekaterih drugih državah članicah primanjkuje delovne sile. Euroobmočje v zadnjih petih letih beleži velik presežek na tekočem računu, ki je posledica dinamike izvoza euroobmočja in boljšega konkurenčnega položaja euroobmočja, medtem ko so razlike med državami v zunanji trgovini še naprej precejšnje. Države članice, ki so dolgo beležile velike zunanje primanjkljaje, imajo še vedno visoka negativna neto stanja mednarodnih naložb, ki predstavljajo ranljivosti, saj se na splošno odražajo v visokih ravneh zasebnega ali javnega dolga. Kot je navedeno v poročilu o mehanizmu opozarjanja, ki ga je Komisija sprejela 22. novembra 2018, so za uspešno uravnoteženje v euroobmočju odločilni primeren tempo razdolževanja, okolje, ki podpira rast in inflacijo, ter nadaljevanje reform za povečanje produktivnosti. Ugodna dinamika povpraševanja je prav tako pomembna in države članice z velikimi presežki bi s krepitvijo pogojev, ki podpirajo rast plač, ob hkratnem upoštevanju vloge socialnih partnerjev, ter javnih in zasebnih naložb prav tako prispevale k uravnoteženju.

- (2) Za povečanje dolgoročnega potenciala rasti ter zmanjševanje nacionalnih in regionalnih razlik so potrebni nadaljnje povečanje stopenj delovne aktivnosti, strukturne reforme, ki povečujejo rast, ter naložbe v opredmetena in neopredmetena sredstva, da bi povečali produktivnost in inovacije, zlasti v državah članicah, v katerih je potencial rasti občutno nižji od povprečja euroobmočja. To je pomembno za krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v euroobmočju.
- (3) Skladnost in ravnotežje v kombinaciji makroekonomskih politik euroobmočja, vključno z denarno, fiskalno in strukturno politiko, sta bistvena za zagotovitev stabilne, vključujoče in trajne gospodarske rasti. Evropska centralna banka se je v zadnjih letih zatekla k uporabi nekonvencionalnih orodij denarne politike, da bi inflacijo spet približala srednjeročnemu inflacijskemu cilju, ob tem pa podprla rast in ustvarjanje novih delovnih mest. Za nadaljnje podpiranje kratko- in dolgoročne rasti so potrebne ustrezno diferencirane fiskalne politike in osredotočenost na strukturne reforme.

- (4) Za krepitev vzdržnosti javnih financ v euroobmočju in v državah članicah euroobmočja so potrebne diferencirane nacionalne politike, ki so v celoti skladne s Paktom za stabilnost in rast, pri čemer bi bilo treba upoštevati fiskalni manevrski prostor in učinke prelivanja med državami. Usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik na podlagi skupnih fiskalnih pravil je bistvenega pomena za pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije (EMU). Skupna fiskalna pravila so namenjena doseganju vzdržnosti dolga na nacionalni ravni, obenem pa puščajo prostor za makroekonomsko stabilizacijo. Fiskalna naravnost euroobmočja je v obdobju 2015–2018 ostala večinoma nevtralna in naj bi glede na napovedi Komisije v letu 2019 postala rahlo ekspanzivna, kljub temu, da proizvodnja presega potencial. Obnovitev fiskalnih rezerv je zlasti pomembna v državah članicah, ki imajo še vedno visoke ravni javnega dolga. S tem bi se tudi zmanjšala njihova ranljivost za pretrese ter omogočilo polno delovanje avtomatskih stabilizatorjev pri naslednjem upadu gospodarske aktivnosti. Povečevanje javnih naložb, zlasti v državah članicah s fiskalnim manevrskim prostorom in nizkimi stopnjami javnih naložb, podpira rast in uravnoteženje.

- (5) Strukturne reforme z vplivom na javne finance so še naprej odločilne za izboljšanje vzdržnosti javnih financ in krepitev potenciala za gospodarsko rast. Z boljše delujočimi nacionalnimi fiskalnimi okviri, dobro upravljanimi pregledi porabe ter učinkovitim in preglednim javnim naročanjem se lahko okrepijo učinkovitost in uspešnost javnofinančnih odhodkov ter verodostojnost fiskalnih politik. Na podlagi izboljšanja strukture nacionalnih proračunov, tako na strani prihodkov kot na strani odhodkov, vključno s preusmeritvijo virov v naložbe, bi se povečala učinek javnih proračunov na rast in tudi dolgoročnejša produktivnost. Za razvoj učinkovitejših in pravičnejših davčnih sistemov so bistvenega pomena poenostavitve in posodobitve davčnih sistemov ter odpravljanje davčnih goljufij, utaj in izogibanja davkom, in sicer z ukrepi proti agresivnemu davčnemu načrtovanju. Za izboljšanje poslovnega okolja in krepitev odpornosti euroobmočja in gospodarstev držav članic je ključno zagotoviti, da davčni sistemi ugodno vplivajo na poglobljanje enotnega trga in spodbujajo konkurenco med podjetji. K temu bi pomembno pripomogla skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb.

- (6) Za odpornost držav članic euroobmočja so pomembne strukturne in institucionalne značilnosti trga dela in proizvodnega trga ter dobro delujoče javne uprave. Odporne gospodarske strukture preprečujejo, da bi imeli pretresi znatne in dolgotrajne učinke na dohodke in na ponudbo delovne sile. Te strukture je lahko olajšajo delovanje fiskalne in denarne politike in zajezi razlike, posledično pa ustvarijo pogoje za trajno in vključujočo rast. Na podlagi boljšega koordiniranja in izvajanja strukturnih reform, zlasti tistih, ki so predpisane v priporočilih za posamezne države, lahko pride do pozitivnega prelivanja med državami članicami in krepite pozitivnih učinkov po vsem euroobmočju. Z reformami, ki krepijo konkurenco na proizvodnih trgih, spodbujajo učinkovito rabo virov ter izboljšujejo poslovno okolje in kakovost institucij, zlasti učinkovitost pravosodnega sistema, se spodbuja odpornost gospodarstev v euroobmočju in državah članicah. Enotni trg, ki se je izkazal za glavno gonilo rasti in konvergence med državami članicami, ima še vedno precej neizkoriščenega potenciala in ga je treba dodatno poglobiti, zlasti na področju storitev, digitalnih dejavnosti, energije in prevoza, ter s tem zagotavljati pravočasno izvajanje ter boljše uveljavljanje zakonodaje.

- (7) Evropski steber socialnih pravic določa 20 načel za spodbujanje enakih možnosti in dostopa do trga dela, poštenih delovnih pogojev ter socialne zaščite in vključenosti. Reforme, ki spodbujajo udeležbo na trgu dela, podpirajo uspešne prehode na trgu dela, spodbujajo ustvarjanje kakovostnih delovnih mest in zmanjšujejo segmentacijo, lahko pripomorejo k spodbujanju vključujoče rasti, povečanju odpornosti gospodarstev in samodejni stabilizaciji, pa tudi k zmanjševanju neenakosti, obravnavanju revščine in socialne izključenosti, ter soočanju z izzivi v spreminjajočem se gospodarstvu.
- Posamezniku prilagojene pomoči pri iskanju dela, usposabljanju in prekvalifikaciji lahko privedejo do učinkovite in pravočasne aktivacije. Dostop do visokokakovostnega izobraževanja in usposabljanja v celotnem življenjskem obdobju je ključen, zanj pa so potrebne ustrezne naložbe v človeški kapital ter znanja in spretnosti, zlasti za nizko usposobljene delavce. Tovrstne reforme in naložbe na srednji in dolgi rok izboljšujejo zaposljivost, inovacije, produktivnost in plače, s čimer se povečuje odpornost euroobmočja ter spodbujata socialna vključenost in mobilnost tako znotraj držav članic kot tudi po vsem euroobmočju. Davčna obremenitev v euroobmočju je razmeroma visoka in usmerjena na delo; z razbremenitvijo dela in preusmeritvijo na davčne osnove, ki manj ovirajo rast, kot so davki na nepremičnine, davki na porabo in okoljski davki, bi se lahko okrepila ponudba delovne sile in povpraševanje po njej. Delovnoppravna zakonodaja mora zagotavljati poštene in dostojne pogoje dela za vse delavce, še zlasti glede na pojavljanje novih oblik zaposlitve in novih vrst pogodbe, ki prinašajo nove priložnosti, obenem pa tudi izzive z vidika varnosti zaposlitve in socialne zaščite.

Učinkoviti in vzdržni sistemi socialne zaščite so prav tako bistveni za zagotavljanje ustreznega dohodka in dostopa do kakovostnih storitev. Za spodbujanje udeležbe na trgu dela so ključne tudi pokojninske reforme ter politike za usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja. Nepotrebne omejitve delovne, sektorske ali geografske mobilnosti delavcev lahko ovirajo prerazporejanje znotraj držav članic in po vsem euroobmočju. Vključevanje socialnih partnerjev v zaposlitvene, socialne in sorodne ekonomske reforme je bistveno.

- (8) Trdnost finančnega sektorja euroobmočja se je po krizi izboljšala, vendar še vedno ostajajo ranljivosti, ki jih je potrebno obravnavati. Dolg v zasebnem sektorju je še naprej visok, davčni sistemi pa še vedno vsebujejo spodbude za zadolževanje. Precejšnja povečanja donosnosti državnih obveznic bi lahko zmanjšala kapital bank, kar bi lahko povzročilo negativne učinke prelivanja po vsem euroobmočju. Potreba po prilagajanju poslovnih modelov bank, nizke obrestne mere in vse večja konkurenca s strani drugih oblik financiranja še naprej pritiskajo na dobičkonosnost bank. Pri zmanjševanju tveganja se je dosegal stalni napredek, zlasti pri zmanjševanju slabih posojil ter kopičenju minimalnih zahtev glede kapitala in kvalificiranih obveznosti. Vendar pa nacionalni deleži slabih posojil, ki so še vedno precej nad povprečjem euroobmočja, terjajo nadaljnja stalna prizadevanja. Komisija je marca 2018 predstavila sveženj za zmanjšanje tveganj, s katerim bi omogočili lažjo obravnavo slabih posojil iz preteklosti ter preprečili njihovo kopičenje v prihodnosti. Za nadaljnji napredek pri zmanjševanju in s tem tudi delitvi tveganj je pomemben bančni sveženj iz novembra 2016, ki naj bi omogočil, da bi z izvajanjem mednarodno dogovorjenih standardov glede kapitalskih rezerv, podrejenosti obveznosti in likvidnosti bank dodatno zmanjšali tveganja, hkrati pa ohranili ravnotežje iz kompromisnega predloga Sveta.

Komisija je zaradi hudih kršitev predpisov o preprečevanju pranja denarja predlagala ukrepe za okrepitev Evropskega bančnega organa in nadzorniškega sodelovanja, da bi se izboljšalo izvrševanje regulativnega okvira na tem področju. Pri vzpostavljanju bančne unije je bil dosežen znaten napredek, vključno z nedavnim dogovorom o uveljavitvi skupnega varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje, vendar proces še ni zaključen. Omejitve pri trenutni ureditvi za zagotavljanje likvidnosti pri reševanju ter dejstvo, da ni skupnega sistema zajamčenih vlog in skupnega varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje, zmanjšujejo sposobnost bančne unije, da bi prekinila povezavo med bankami in državami.

- (9) Za krepitev arhitekture EMU je treba prednostno obravnavati dokončanje bančne unije in unije kapitalskih trgov, obenem pa ukrepati v zvezi z vsemi drugimi elementi iz izjave z vrha držav euroobmočja z dne 14. decembra 2018. Komisija je decembra 2017 in maja 2018 objavila sklop predlogov, ki določajo nadaljnje korake za dokončanje EMU, vključno z evropsko stabilizacijsko funkcijo za naložbe in programom za podporo reformam (v okviru predlogov za večletni finančni okvir). Navedeni predlogi temeljijo na razmisleku o poglobitvi EMU iz maja 2017 in poročilu petih predsednikov iz junija 2015. Na vrhu držav euroobmočja 13. in 14. decembra 2018 so bile sprejete odločitve o bančni uniji in nadaljnjem razvoju evropskega mehanizma za stabilnost, ki naj bi najpozneje do konca prehodnega obdobja v skladu z dogovorom voditeljev držav euroobmočja zagotovil skupni varovalni mehanizem za enotni sklad za reševanje.

Delo v zvezi s pripravo potrebnih sprememb Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost (vključno s skupnim varovalnim mehanizmom za sklad za reševanje) se bo nadaljevalo na podlagi pogojev, ki so jih potrdili voditelji držav euroobmočja. Skupni varovalni mehanizem bo uveden predčasno, če bo dosežen zadosten napredek pri zmanjševanju tveganj, kar bo ocenjeno leta 2020. Delo se bo nadaljevalo v prvi polovici leta 2019, zlasti z vzpostavitvijo delovne skupine na visoki ravni za evropski sistem jamstva za vloge, nadaljnje delo pa bo potekalo tudi v zvezi z ureditvijo za zagotavljanje likvidnosti pri reševanju. Prav tako se bo nadaljevalo delo v zvezi z zasnovo, izvajanjem ureditev in časovnim okvirom proračunskega instrumenta za konvergenco in konkurenčnost v euroobmočju, na prostovoljni osnovi pa tudi za države članice zunaj euroobmočja, ki sodelujejo v mehanizmu deviznih tečajev (ERM II). Značilnosti instrumenta bodo dogovorjene junija 2019. Instrument bo sprejet v skladu z zakonodajnim postopkom, kot je predvideno v Pogodbah, na podlagi ustreznega predloga Komisije, ki bo po potrebi spremenjen. Vse te reforme bi lahko okrepile mednarodno vlogo evra, da bo ta bolj sorazmerna s svetovnim gospodarskim in finančnim pomenom euroobmočja. Razprava o njih mora biti odprta in pregledna za države članice zunaj euroobmočja, pri tem pa je treba dosledno spoštovati notranji trg Unije.

- (10) O zaposlitvenih in socialnih vidikih tega priporočila je bilo opravljeno posvetovanje z Odborom za zaposlovanje in Odborom za socialno zaščito –

PRIPOROČA, da v obdobju 2019–2020 države članice euroobmočja posamično in skupaj v okviru Euroskupine ukrepajo, tako da:

1. poglobljajo enotni trg, izboljšujejo poslovno okolje in kakovost institucij ter nadaljujejo reforme za povečanje odpornosti proizvodnega in storitvenega trga. V državah članicah euroobmočja s primanjkljaji na tekočem računu ali z visokim zunanjim dolgom zmanjšajo zunanji dolg in nadaljujejo reforme za povečanje konkurenčnosti, zlasti s produktivnostjo, ter krepijo pogoje, ki podpirajo rast plač tako, da spoštujejo vlogo socialnih partnerjev. V državah članicah euroobmočja z velikimi presežki na tekočem računu pa izvajajo ukrepe, ki spodbujajo naložbe;
2. še naprej izvajajo politike na način, ki dosledno spoštuje Pakt za stabilnost in rast, obenem pa podpirajo javne in zasebne naložbe ter izboljšajo kakovost in strukturo javnih financ. Obnovijo fiskalne rezerve, zlasti v državah članicah euroobmočja z visokimi ravnmi javnega dolga. Podpirajo in izvajajo ukrepe EU proti agresivnemu davčnemu načrtovanju;
3. zagotovijo davčno razbremenitev dela in okrepijo izobraževalne sisteme in sisteme usposabljanja ter naložbe v znanja in spretnosti. Povečajo učinkovitost aktivnih politik zaposlovanja, ki podpirajo uspešno prehajanje na trgu dela. Spodbujajo ustvarjanje kakovostnih delovnih mest in obravnavajo segmentacijo trga dela. Zagotavljajo ustrezne in vzdržne sisteme socialne zaščite v celotnem euroobmočju;

4. omogočijo, da se bo skupni varovalni mehanizem za enotni sklad za reševanje lahko začel uporabljati, po možnosti predčasno, če bo dosežen zadosten napredek pri zmanjševanju tveganj. Nadaljujejo delo v zvezi s evropskim sistemom jamstev za vloge, zlasti z vzpostavitvijo delovne skupine na visoki ravni. Okrepijo evropski regulativni in nadzorni okvir. Še naprej iščejo rešitve za premostitev omejitev pri trenutni ureditvi za zagotavljanje likvidnosti pri reševanju. Spodbujajo urejeno razdolževanje visokih ravni zasebnega dolga. Še naprej hitro zmanjšujejo ravni slabih posojil v euroobmočju ter preprečujejo kopičenje tovrstnih posojil, vključno z odpravo davčnih spodbud za zadolževanje. Dosežejo ambiciozen napredek glede unije kapitalskih trgov;
5. na podlagi izjave z vrha držav euroobmočja z dne 14. decembra 2018 čim prej dosežejo napredek pri poglobljanju EMU, tudi s ciljem krepitve mednarodne vloge eura, pri tem pa upoštevajo predloge Komisije in pobude držav članic in obenem dosledno spoštujejo notranji trg Unije, pri čemer mora biti celoten proces odprt in pregleden za države članice zunaj euroobmočja

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik