EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 21.11.2018
COM(2018) 759 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomski politiki euroobmočja

{SWD(2018) 467 final}

Priporočilo za

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 politik[1] 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 neravnotežij[2] 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) Euroobmočje vstopa v šesto leto neprekinjene gospodarske rasti in negativna proizvodna vrzel se zmanjšuje, vendar se tveganja za obete povečujejo in rast naj bi se po pričakovanjih nekoliko umirila. Potencialna rast je še vedno občutno pod ravnmi pred krizo in razlike med državami članicami so še naprej prisotne, kar je posledica opaznih razlik med odpornostjo njihovih gospodarstev. 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 skupine ali območja s premajhno izkoriščenostjo delovne sile ali visoko brezposelnostjo. Euroobmočje v zadnjih petih letih beleži velik presežek na tekočem računu, ki je povezan z dinamiko izvoza euroobmočja in boljšim konkurenčnim položajem, 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. Za uspešno uravnoteženje v euroobmočju so odločilni primeren tempo razdolževanja, okolje, ki podpira rast in inflacijo, ter nadaljevanje reform za povečanje

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
[2] UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

produktivnosti[3]. Ugodna dinamika povpraševanja je prav tako pomembna in države z velikimi presežki bi s krepitvijo pogojev, ki podpirajo rast plač, 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 se okrepile produktivnost in inovacije, zlasti v državah članicah, kjer so občutno nižje 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 in vzdržne 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. Ob postopni normalizaciji denarne politike so za nadaljnje podpiranje kratko- in dolgoročne rasti potrebne ustrezno diferencirane fiskalne politike in osredotočenost na strukturne reforme.

(4) Krepitev vzdržnosti javnih financ v euroobmočju in njegovih državah članicah zahteva diferencirane nacionalne politike, ki v celoti spoštujejo Pakt za stabilnost in rast, in bi morala upoštevati fiskalni manevrski prostor. Usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik na podlagi skupnih fiskalnih pravil je bistvenega pomena za pravilno delovanje evropske in monetarne unije (EMU). Skupna fiskalna pravila so namenjena doseganju vzdržnosti dolga na nacionalni ravni, obenem pa puščajo prostor za makroekonomsko stabilizacijo. Fiskalna naravnanost 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 blažilnikov 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, bi podpiralo 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 bolje 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, tudi 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 poenostavitev in posodobitev davčnih sistemov ter odpravljanje davčnih goljufij, utaj in izogibanja davkom, zlasti z ukrepi proti agresivnemu davčnemu načrtovanju. Za izboljšanje poslovnega okolja v euroobmočju in državah članicah ter za krepitev odpornosti njihovih gospodarstev je ključno zagotoviti, da davčni sistemi ugodno vplivajo na poglabljanje enotnega trga in spodbujajo konkurenco med podjetji. K temu bi pomembno pripomogla skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb.

[3] Evropska komisija (2018), Poročilo o mehanizmu opozarjanja 2019.

(6) Za odpornost držav članic euroobmočja so pomembne strukturne in institucionalne značilnosti trga dela in proizvodnega trga ter dobro delujoče javne uprave. Z odpornimi gospodarskimi strukturami se preprečuje, da bi imeli pretresi znatne in dolgotrajne učinke na dohodke in na ponudbo delovne sile. S tem se lahko olajša delovanje denarne politike in zajezijo razlike, posledično pa se ustvarjajo pogoji za trajnostno 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 krepitve pozitivnih učinkov po vsem euroobmočju. Z reformami, ki krepijo konkurenco na proizvodnih trgih, spodbujajo učinkovito rabo virov ter izboljšujejo poslovno okolje in kakovost institucij, vključno z učinkovitim pravosodnim sistemom, se spodbuja odpornost gospodarstev v euroobmočju in državah članicah. Enotni trg ima še vedno precej neizkoriščenega potenciala in treba je napredovati pri njegovi poglobitvi, še posebej na področju finančnih storitev, digitalnih storitev, energije in prevoza, pri tem zagotavljati pravočasno izvajanje ter boljše uveljavljanje zakonodaje.

(7) Evropski steber socialnih pravic določa dvajset načel za spodbujanje enakih možnosti in dostopa do trga dela, poštenih delovnih pogojev ter socialne zaščite in vključenosti. Reforme, s katerimi se spodbuja udeležba na trgu dela, podpira prehajanje na njem in zmanjšuje njegova segmentacija, lahko pripomorejo k spodbujanju rasti, povečanju odpornosti gospodarstev in samodejni stabilizaciji, pa tudi k zmanjševanju neenakosti ter soočanju z izzivi v spreminjajočem se gospodarstvu. Posamezniku prilagojene pomoči pri iskanju dela, usposabljanju in prekvalifikaciji lahko privedejo do učinkovite in pravočasne aktivacije brezposelnih. Dostop do visokokakovostnega izobraževanja in usposabljanja je ključen, zanj pa so potrebne ustrezne naložbe v človeški kapital ter znanja in spretnosti, še 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. Delovnopravna zakonodaja mora zagotavljati poštene in dostojne pogoje dela za vse delavce, še zlasti glede na pojavljanje novih oblik zaposlitev in novih vrst pogodb, 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. Deleži slabih posojil v celotnih posojilih se zmanjšujejo, in sicer hitreje v državah članicah z

največjimi obsegi tovrstnih posojil. 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 se obravnavala slaba posojila iz preteklosti ter preprečilo njihovo kopičenje v prihodnosti, Parlament in Svet pa bi morala ta sveženj v celoti sprejeti. Za dokončanje bančne unije je še vedno odločilnega pomena, da se do konca leta 2018 sprejme bančni sveženj iz novembra 2016, ki bi omogočil, da bi se z izvajanjem mednarodno dogovorjenih standardov glede kapitalskih blažilnikov in likvidnosti bank tveganja dodatno zmanjšala. Komisija je zaradi hudih kršitev predpisov o preprečevanju pranja denarja predlagala okrepitev Evropskega bančnega organa in nadzorniškega sodelovanja, da bi se izboljšalo izvrševanje regulativnega okvira na tem področju. Pri oblikovanju bančne unije je bil dosežen znaten napredek, vendar proces še ni zaključen. Odsotnost skupnega sistema zajamčenih vlog in skupnega varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje ovira 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 elementi časovnega načrta Komisije za EMU za obdobje do leta 2024. Zaradi skupne denarne politike in decentralizirane fiskalne politike je glede na doseženi napredek pri zmanjševanju tveganj potrebna večja porazdelitev tveganj. 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. V skladu z dogovorom finančnih ministrov euroobmočja iz junija 2018 je treba sprejeti politične odločitve in konkretne ukrepe glede bančne unije, med katere spadajo začetek političnih pogajanj o evropskem sistemu jamstva za vloge in nadaljnja krepitev evropskega mehanizma za stabilnost, za katerega so se voditelji strinjali, da bi moral biti ponudnik varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje. Vse te reforme bodo okrepile mednarodno vlogo evra, da bo ta bolj sorazmerna s svetovnim gospodarskim in finančnim pomenom euroobmočja. Pomembno je, da se o njih razpravlja na način, ki je odprt in pregleden za države članice, ki niso del euroobmočja.

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

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

1. poglabljajo enotni trg, izboljšujejo poslovno okolje ter nadaljujejo reforme za povečanje odpornosti proizvodnega in storitvenega trga. V državah članicah euroobmočja s primanjkljaji na tekočem računu zmanjšajo zunanji dolg in nadaljujejo reforme za povečanje produktivnosti, v državah članicah euroobmočja z velikimi presežki na tekočem računu pa krepijo pogoje, ki podpirajo rast plač, in pri tem spoštujejo vlogo socialnih partnerjev, ter izvajajo ukrepe, ki spodbujajo naložbe;

2. v državah euroobmočja z visokimi stopnjami javnega dolga obnovijo fiskalne blažilnike, v vseh državah pa podpirajo javne in zasebne naložbe ter izboljšajo kakovost in strukturo javnih financ;

3. zagotovijo davčno razbremenitev dela in okrepijo izobraževalne sisteme ter naložbe v znanja in spretnosti, pa tudi povečajo učinkovitost aktivnih politik zaposlovanja, ki

podpirajo prehajanje na trgu dela. Ukrepajo proti segmentaciji trga dela in zagotovijo ustrezne sisteme socialne zaščite po vsem euroobmočju;

4. poskrbijo za delovanje varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje, vzpostavijo evropski sistem jamstva za vloge ter okrepijo evropski regulativni in nadzorni okvir. Spodbujajo urejeno razdolževanje visokih ravni zasebnega dolga. Hitro zmanjšajo ravni slabih posojil v euroobmočju ter preprečijo kopičenje tovrstnih posojil, tudi z odpravo davčnih spodbud za zadolževanje;

5. hitro dosežejo napredek pri dokončanju ekonomske in monetarne unije, tudi s ciljem krepitve mednarodne vloge eura, pri tem pa upoštevajo predloge Komisije, vključno s tistimi, ki se navezujejo na finančni sektor, pa tudi na program za podporo strukturnim reformam in evropsko stabilizacijsko funkcijo za naložbe na podlagi predloga za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik