



Bruselj, 16.11.2016  
COM(2016) 726 final

Priporočilo

**PRIPOROČILO SVETA**

**o ekonomski politiki euroobmočja**

Priporočilo

## PRIPOROČILO SVETA

### 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 Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> 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) Okrevanje gospodarstva v euroobmočju se nadaljuje, čeprav ostaja krhko. V zadnjih letih je bil dosežen precejšen napredek: od leta 2015 se je BDP euroobmočja v realnem smislu vrnil na raven izpred krize, brezposelnost pa je najnižja po letih 2010–2011. Vendar je skupno povpraševanje počasno, 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 trdovratni naložbena vrzel in visoka brezposelnost ustvarjata tveganje nadaljnega poslabšanja možnosti za rast. Asimetrična narava uravnoteženja gospodarstva v euroobmočju se je nadeljevala, pri čemer so svoja neravnotežja popravile le države, ki so neto dolžnice, zaradi česar se povečuje presežek na tekočem računu. V okviru globalnega sporazuma znotraj G20 se države članice euroobmočja poziva, naj uporabijo vsa orodja politike – monetarna, fiskalna in strukturna – posamezno in skupaj, da bi dosegle močno, trajnostno, uravnoteženo in vključujočo rast.

---

<sup>1</sup> UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

<sup>2</sup> UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

- (2) Ambiciozne strukturne reforme bi morale olajšati nemoteno in učinkovito prerazporejanje človeških in kapitalskih virov, pomagati k obravnavi izzivov tekočih tehnoloških in strukturnih sprememb. Potrebne so reforme, ki ustvarjajo spodbudno poslovno okolje, dokončno oblikujejo enotni trg in odpravljajo ovire 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 z ustvarjanjem učinkovitih trgov z odzivnimi cenovnimi mehanizmi, bi spodbudilo monetarno politiko, tako da bi olajšalo njen prenos v realno gospodarstvo. Reforme, ki odpravljajo naložbena ozka grla in podpirajo naložbe, lahko prinesejo dvojno korist, saj kratkoročno podpirajo gospodarsko dejavnost in ustvarjajo zmogljivosti za dolgoročno rast. Reforme, ki izboljšujejo produktivnost, 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 zunanjemu ponovnemu 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 olajšujejo usmerjanje presežnih prihrankov v domače povpraševanje, zlasti s krepitvijo naložb. Trenutno okolje nizkih obrestnih mer ponuja tudi dodatne priložnosti na tem področju, zlasti v državah s precejšnjim fiskalnim manevrskim prostorom.
- (3) Boljše koordiniranje izvajanja strukturnih reform, vključno s tistimi, ki so predpisane v priporočilih za posamezno državo, 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 znotraj euroskupine so se izkazale kot dragocene za doseganje skupnega razumevanja prednostnih nalog reform na euroobmočju, izmenjavo najboljših praks, spodbujanje izvajanja reform in strukturno konvergenco. Euroskupina bi morala nadaljevati te razprave, jih krepiti, kjer je to mogoče, ter zagotoviti učinkovito uporabo dogovorjenih skupnih načel in referenčnih meril. Nacionalni odbori za produktivnost, ki bodo ustanovljeni kot odgovor na priporočilo Sveta, sprejeto 20. septembra 2016<sup>3</sup>, lahko tudi prispevajo k razpravi na nacionalni ravni ter k oblikovanju strukturnih reform, ki so potrebne za države članice v kontekstu gospodarstva euroobmočja.
- (4) Močno usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik na podlagi skupnih pravil je bistveno za doseg ustreznih skupnih fiskalnih naravnosti ter za ustrezno delovanje monetarne unije. Skupna fiskalna pravila so oblikovana za doseganje vzdržnosti dolga na nacionalni ravni, pri čemer puščajo prostor za makroekonomske stabilizacije. Nacionalne fiskalne naravnosti in skupna fiskalna naravnost euroobmočja morajo torej uravnotežiti dvojni cilj zagotovitve dolgoročne vzdržnosti nacionalnih javnih financ in kratkoročne makroekonomske stabilizacije, tako na ravni države kot na ravni euroobmočja. Na trenutnem stičišču visoke negotovosti glede moči okrepanja in ravni rezervnih zmogljivosti gospodarstva, ko je monetarna politika uvedla znatne prilagoditve, je na ravni euroobmočja potrebna fiskalna politika, ki bo dopolnila monetarno politiko na področju podpore povpraševanja, zlasti naložb, in odprave nizke inflacije. Učinkovitost fiskalne politike, vključno z učinki prelivanja med državami, se v razmerah nizkih obrestnih mer izboljšuje. Zato se za euroobmočje kot celoto lahko predlaga bolj pozitivna fiskalna naravnost. Komisija za leto 2017 meni, da je v trenutnih okoliščinah na ravni euroobmočja kot celote zaželena fiskalna

<sup>3</sup> UL C 349, 24.9.2016, str. 1.

ekspanzija do 0,5 % BDP<sup>4</sup>. To je preudaren in pragmatičen cilj, znotraj razpona možnih ciljev, pri čemer je 0,3 % najnižja vrednost, 0,8 % pa najvišja, da se uravnotežita tako makroekonomska stabilizacija kot fiskalna vzdržnost. Istočasno ostaja javni dolg visok, v številnih državah članicah pa je še vedno potrebno zagotoviti srednjeročno vzdržnost javnih financ. Zato je treba zagotoviti ustrezno razločevanje med fiskalnimi napori držav članic, pri čemer se upoštevajo fiskalni maneverski prostor in učinki prelivanja med državami euroobmočja. Države članice, ki presegajo svoje fiskalne cilje, bi morale uporabiti svoj fiskalni manevrski prostor za podporo domačemu povpraševanju in kakovosti naložb, vključno s čezmejnimi naložbami v okviru naložbenega načrta za Evropo. Na primer, jamstva za Evropski sklad za strateške naložbe so zlasti učinkovit način za države članice s fiskalnim manevrskim prostorom, da izboljšajo učinek na realno gospodarstvo in okrevanje euroobmočja. Države članice, ki potrebujejo nadaljnje fiskalne prilagoditve v okviru preventivnega dela pakta bi morale poskrbeti, da izpolnjujejo zahteve Pakta za stabilnost in rast za prihodnje leto. V okviru korektivnega dela pakta morajo države članice zagotoviti pravočasno odpravo njihovih čezmernih primanjkljajev, vključno z zagotovitvijo fiskalnih rezerv za nepredvidene okoliščine. Strukturne reforme, zlasti reforme za povečanje produktivnosti, bi podpirale rast in izboljšale vzdržnost javnih financ. Prav tako bi odločno izboljšanje sestave in upravljanje nacionalnih proračunov, tako na strani prihodkov kot na strani odhodkov, z usmeritvijo virov v materialne in nematerialne naložbe kratkoročno povečalo učinek proračunov na povpraševanje, dolgoročno pa na produktivnost. Učinkoviti nacionalni fiskalni okvirji so potrebni za okrepitev verodostojnosti politik držav članic in pomoč pri doseganju ustreznega ravnotežja med kratkoročno makroekonomsko stabilizacijo, vzdržnostjo dolga in dolgoročno rastjo.

- (5) Trgi dela v euroobmočju še naprej postopno okrevajo, brezposelnost se postopno zmanjšuje. Vendar ostajajo stopnje dolgoročne brezposelnosti in brezposelnosti med mladimi visoke, medtem ko se je revščina v več državah članicah stabilizirala na visoki ravni. Kljub določenemu napredku pri reformah za izboljšanje odpornosti in sposobnosti prilagajanja trgov dela, ostajajo znotraj euroobmočja precejšnje razlike, ki otežujejo nemoteno delovanje euroobmočja. Dobro oblikovani, pošteni 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 ponovno vključevanje tistih, ki so jih prizadeli prehodi med delovnimi mesti ali so izključeni iz trga dela, da se zmanjša razdrobljenost ter spodbudi socialna pravičnost, vključno s povečanjem možnosti za kakovostno zaposlitev. Ti bodo tudi zagotovili učinkovitejšo samodejno stabilizacijo in močnejšo rast ter 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 zlasti intenzivna; (ii) povečanje spretnosti z izboljšanjem uspešnosti in učinkovitosti izobraževalnih sistemov ter izboljšanjem obsežnih strategij vseživljenjskega učenja, pri čemer se osredotoča na potrebe trga dela; (iii) učinkovita aktivna politika zaposlovanja, da se brezposelnim, vključno z dolgotrajno brezposelnimi, pomaga pri ponovnem vstopu na

<sup>4</sup> Glej COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

trg dela in poveča udeležba na trgu dela, ter (iv) sodobni in primerni sistemi socialnega varstva, ki pomagajo pomoči potrebnim, vključno z brezposelnimi in osebami zunaj trga dela, ter zagotavljajo spodbude za vključevanje na trg dela. Poleg tega se lahko rezultati še izboljšajo z odmikom obdavčitve stran od dela, zlasti za osebe z nizkimi dohodki, in zagotovitev pravičnih davčnih sistemov. Države članice euroobmočja, ki so izvedle takšne reforme, so odpornejše in uspešnejše na področju zaposlovanja in socialne varnosti.

- (6) Ustanavljanje bančne unije napreduje, vendar še ni dokončana. Pomanjkanje 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. Medtem ko se je splošna odpornost bančnega sektorja euroobmočja v času 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 težave za uspešno poslovanje bank. Ta pritisk slabi sposobnost bank, da zagotovijo posojila gospodarstvu. Tveganja se širijo tudi na realno gospodarstvo, pri čemer ostaja raven javnega in nefinančnega zasebnega dolga v nekaterih državah članicah visoka. V zasebnem sektorju je potrebno neprekinjeno nadzorovano razdolževanje, in sicer tako da se ugotovi dolg, ki ga je mogoče odplačati, se ta servisira ali po potrebi prestrukturira, ter likvidirajo slabi dolгови, tako da je mogoče kapital hitreje in učinkoviteje prerazporediti. Pri tem so obravnava še vedno visokih stopenj slabih posojil in upoštevanje skupnih načel pri oblikovanju insolvenčnih okvirov za podjetja in gospodinjstva, vključno z izboljšanjem okvirov za postopke zaradi insolventnosti in izvensodne poravnave, ključne komponente uspešnega in rasti prijaznega procesa razdolževanja.
- (7) V zadnjem letu je bil določen napredek dosežen na področju pobud, predstavljenih v poročilu petih predsednikov o dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije (EMU), kot je povečana vloga razsežnosti euroobmočja v evropskem semestru, priporočilo o nacionalnih odborih za produktivnost in ustanovitev evropskega fiskalnega odbora v okviru Komisije. Prav tako so v teku prizadevanja za izboljšanje preglednosti in zmanjšanje kompleksnosti fiskalnih pravil. Vendar še vedno ni bil sprejet dogovor o drugih pobudah, ki so bistvenega pomena za EMU, kot je evropski sistem jamstva za vloge, ki ga je Komisija predlagala novembra 2015. Poleg tega je treba v luči poročila petih predsednikov obravnavati širše izzive. Komisija je objavila svoj namen, da marca 2017 predstavi belo knjigo o prihodnosti Evrope, ki bo vključevala tudi prihodnost EMU. Dogovor o operativni poti naprej zahteva skupen občutek za lastništvo in skupen namen med vsemi državami članicami euroobmočja in institucijami EU, kot tudi med državami članicami, ki niso članice euroobmočja, saj bo močna ekonomska in monetarna unija pripomogla k uspešnejšemu reševanju izzivov, s katerimi se sooča EU, ter bo imela pozitiven učinek tudi na države članice, ki niso članice euroobmočja.

PRIPOROČA, da države članice euroobmočja v obdobju 2017-2018 posamično in skupno znotraj Euroskupine ukrepajo tako, da:

1. Izvajajo politike, ki podpirajo kratkoročno in dolgoročno rast ter izboljšujejo sposobnost prilagajanja, ponovno uravnoteženje in konvergenco. Dajo prednost reformam, ki povečujejo produktivnost, izboljšajo institucionalno in poslovno okolje, odpravijo ozka grla za nalože in podpirajo ustvarjanje delovnih mest. Države članice s primanjkljaji na tekočem računu ali visokim zunanjim dolgom lahko povečajo produktivnost, pri čemer ohranijo stroške dela na enoto. Države članice z visokimi

presežki na tekočem računu bi morale pospešiti izvajanje ukrepov, ki pomagajo okrepiti njihovo domače povpraševanje, zlasti naložbe.

2. Uveljavijo splošno pozitivno fiskalno naravnost, ki prispeva k uravnoveženi politični mešanici, da se podprejo reforme in okrepi okrevanje prek fiskalne ekspanzije do 0,5 % BDP v letu 2017. Združijo nacionalna prizadevanja za zagotovitev dolgoročne fiskalne vzdržnosti v zvezi s Paktom za stabilnost in rast s kratkoročno makroekonomsko stabilizacijo za euroobmočje, pri čemer uporabijo ves manevrski prostor, ki je na voljo v okviru Pakta za stabilnost in rast. Diferencirajo fiskalni napor posameznih držav članic z boljšim upoštevanjem njihovega položaja glede na zahteve iz Pakta za stabilnost in rast, stanja celotnega euroobmočja skupaj ter učinkov prelivanja v državah euroobmočja. (i) države članice, ki presegajo svoje fiskalne cilje, uporabijo svoj fiskalni manevrski prostor za podporo domačemu povpraševanju in kakovosti naložb, vključno s čezmejnimi naložbami v okviru naložbenega načrta za Evropo. (ii) države članice, ki potrebujejo nadaljnje fiskalne prilagoditve v okviru preventivnega dela pakta, poskrbijo, da izpolnjujejo zahteve Pakta za stabilnost in rast; (iii) države članice v okviru korektivnega dela pakta zagotovijo pravočasno odpravo njihovih čezmernih primanjkljajev, vključno z zagotovitvijo fiskalnih rezerv za nepredvidene okoliščine. Izboljšajo sestavo javnih financ, tako da ustvarijo več prostora za materialne in nematerialne naložbe ter zagotovijo učinkovito delovanje nacionalnih fiskalnih okvirov.
3. Izvedejo reforme, ki spodbujajo ustvarjanje delovnih mest, socialno pravičnost in zblíževanje, kar podpira učinkovit socialni dialog. Te morajo združevati: (i) zanesljive pogodbe o zaposlitvi, ki zagotavljajo prožnost in varnost za delojemalce in delodajalce; (ii) kakovostne in učinkovite izobraževalne sisteme in sisteme usposabljanja ter obsežne strategije vseživljenjskega učenja, ki ciljajo na potrebe trga dela; (iii) učinkovite aktivne politike zaposlovanja za podporo udeležbi na trgu dela; (iv) sodobne in ustrezne sisteme socialnega varstva, ki pomagajo tistim, ki pomoč potrebujejo, in zagotavljajo spodbude za integracijo na trg dela. Preusmerijo davke stran od dela, zlasti za osebe z nizkimi dohodki in v državah članicah, v katerih stroškovna učinkovitost zaostaja za povprečjem euroobmočja, ter zagotovijo, da ta preusmeritev ne vpliva na proračun v državah brez fiskalnega manevrskega prostora.
4. Se dogovorijo o evropskem sistemu jamstva za vloge na podlagi predloga Komisije iz novembra 2015 in začnejo pripravljati skupni varovalni mehanizem za Enotni sklad za reševanje, da bo ta začel delovati pred koncem prehodnega obdobja sklada. Oblikujejo in izvedejo učinkovito strategijo za celotno euroobmočje, da obravnavajo tveganja, ki ogrožajo delovanje bančnega sektorja, vključno z visoko stopnjo slabih posojil, neučinkovitimi poslovnimi modeli in prekomerno zmogljivostjo. Države članice z visokimi ravnmi zasebnega dolga spodbujajo nadzorovano razdolževanje.
5. Pospešijo pobude za dokončno oblikovanje ekonomske in monetarne unije, kar storijo ob polnem spoštovanju notranjega trga EU ter na odprt in pregleden način. Izvedejo preostale ukrepe iz prve faze poročila petih predsednikov o dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije.

V Bruslju,

*Za Svet  
Predsednik*