



Bruselj, 6.12.2017
COM(2017) 822 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU,
SVETU IN EVROPSKI CENTRALNI BANKI**

**NOVI PRORAČUNSKI INSTRUMENTI ZA STABILNO EUROOBMOČJE
V OKVIRU UNIJE**

1. UVOD

V govoru o stanju v Uniji 2017 in spremnem pismu o nameri je predsednik Juncker napovedal namero Komisije, da pripravi konkretne predloge za oblikovanje namenske proračunske postavke za euroobmočje v proračunu EU z naslednjimi funkcijami: (1) pomoč pri strukturnih reformah na podlagi programa Komisije za podporo strukturnim reformam, (2) stabilizacijska funkcija, (3) varovalni mehanizem za bančno unijo in (4) konvergenčni instrument za predpristopno podporo državam članicam na poti k uvedbi eura.

Te ideje so podrobneje opisane v tem sporočilu, ki je del svežnja pobud za poglobitev evropske ekonomske in monetarne unije¹. Sveženj izhaja predvsem iz poročila petih predsednikov o dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije z dne 22. junija 2015² ter razmisleka Komisije o poglobitvi ekonomske in monetarne unije z dne 31. maja 2017³.

Poglobitev ekonomske in monetarne unije ter posodobitev javnih financ EU sta ključni točki v razpravi o prihodnosti Evrope, ki se je začela z belo knjigo Komisije z dne 1. marca 2017⁴. To je bilo še dodatno poudarjeno v razmisleku o prihodnosti financ EU z dne 28. junija 2017⁵. Na tej točki se ponuja priložnost za konkretne, v prihodnost usmerjene predloge tako o prihodnosti ekonomske in monetarne unije kot o tem, kako lahko prihodnje javne finance EU pripomorejo k odzivanju na ugotovljene izzive.

Evropska dodana vrednost je v središču razprave o evropskih javnih financah. Sredstva EU bi se morala uporabljati za financiranje evropskih javnih dobrin. Take dobrine koristijo EU kot celoti, posamezne države članice pa jih same ne morejo učinkovito zagotoviti. V skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti bi morala EU ukrepati, kadar v primerjavi z ukrepi na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni zagotavlja boljšo vrednost za vsak davkoplačevalski euro.

Poglobitev ekonomske in monetarne unije koristi tako euroobmočju kot EU kot celoti. Bolj povezano in uspešnejše euroobmočje bi prineslo dodatno stabilnost in blaginjo za vse v EU, hkrati pa zagotovilo, da se gospodarski glas Evrope na svetovnem prizorišču dobro sliši. Novi proračunski instrumenti, predstavljeni v tem sporočilu, so namenjeni obravnavi nekaterih posebnih potreb držav članic euroobmočja in držav članic na poti k uvedbi eura, pri tem pa se poskušajo upoštevati njihove širše potrebe in težnje kot držav članic EU. Tako se poskuša doseči tudi čim večje sinergije med obstoječimi in prihodnjimi instrumenti, ki jih bo Komisija predstavila maja 2018 kot del predlogov za večletni finančni okvir EU za obdobje po letu 2020.

¹ COM(2017) 821 z dne 6. decembra 2017.

² Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, poročilo Jeana-Clauda Junckerja v tesnem sodelovanju z Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem in Martinom Schulzem z dne 22. Junija 2015.

³ COM(2017) 291 z dne 31. maja 2017.

⁴ COM(2017) 2025 z dne 1. marca 2017.

⁵ COM(2017) 358, z dne 28. junija 2017.

2. JAVNE FINANCE EU DANES

Javne finance EU vključujejo proračun EU ter več drugih mehanizmov in instrumentov financiranja na ravni euroobmočja in EU. Ti pripomorejo h gospodarskemu in socialnemu razvoju držav članic ter podpirajo skupne prednostne naloge na ravni EU (glej pregled v dodatku).

Poglobitev ekonomske in monetarne unije je ena od teh skupnih prednostnih nalog. Zato so potrebni odločni ukrepi posameznih držav članic ter ustrezna podpora proračunskih instrumentov ter instrumentov za usklajevanje politik na ravni EU. V tem sporočilu so predstavljeni predlogi in zamisli o tem, kako bolje uporabiti proračun EU kot način za krepitev odpornosti naših soodvisnih gospodarstev. Napredek držav euroobmočja in držav, ki niso v njem, pri izvajanju reform in zblževanju navzgor bo koristil vsem.

V okviru proračuna EU je že na voljo celovit nabor instrumentov z znatnim vplivom, ki segajo od nepovratnih sredstev do finančnih instrumentov, vendar je proračun sam še vedno razmeroma majhen. Proračun EU znaša približno 1 % skupnega bruto domačega proizvoda v EU, tako da je njegov obseg v primerjavi z nacionalnimi proračuni omejen, še dodatno pa ga omejuje pravilo, da mora biti uravnotežen na letni ravni. Kljub temu imajo instrumenti EU pomemben strateški in gospodarski vpliv v več državah članicah in sektorjih. Trenutno proračun EU ta vpliv dosega predvsem z nepovratnimi sredstvi za gospodarske subjekte ali javne organe, ki jih usmerjajo evropske institucije neposredno ali skupaj z državami članicami. V nekaterih državah članicah so na primer evropski strukturni in investicijski skladi v zadnjih nekaj letih predstavljali več kot polovico vseh javnih naložb in tako veliko prispevali k temu, da so regije in države po Evropi nadoknadile gospodarski in socialni zaostanek. Poleg tega ima podpora iz proračuna EU glede na to, da je porazdeljena na več let, določen učinek stabilizacije ravni javnih naložb v daljšem časovnem obdobju in ima lahko, kot kaže podpora grškemu gospodarstvu, stabilizacijsko vlogo v primeru gospodarskih težav⁶. Obstajajo tudi številni instrumenti na ravni EU, ki lahko kljub omejenemu obsegu pomagajo zlasti pri blažitvi gospodarskih šokov na nacionalni ali lokalni ravni⁷.

Od začetka delovanja sedanje Komisije so bili evropski strukturni in investicijski skladi ter drugi pomembni programi dopolnjeni z Evropskim skladom za strateške naložbe. S tako imenovanim „Junckerjevim načrtom“ so se podprle zasebne naložbe po Evropi, načrt pa zagotavlja prilagodljiv način za povečevanje učinkov omejenih javnih sredstev s spodbudivijo zasebnih naložb⁸.

⁶ Komisija je 15. julija 2015 predstavila sporočilo „Nov začetek za delovna mesta in rast v Grčiji“ (COM(2015) 400) in predlagala vrsto izrednih ukrepov, ki so pomagali čim bolj povečati črpanje sredstev EU za podporo grškemu realnemu gospodarstvu.

⁷ Drugi taki mehanizmi vključujejo: pobudo za zaposlovanje mladih, ki zagotavlja podporo državam članicam in regijam, ki se soočajo z visoko stopnjo brezposelnosti mladih, Solidarnostni sklad Evropske unije, ki zagotavlja finančno pomoč državam članicam/regijam, ki so jih prizadele večje nesreče, in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji, ki zagotavlja podporo osebam, ki so izgubile delo zaradi večjih strukturnih sprememb v svetovnih trgovinskih tokovih ali zaradi svetovne gospodarske in finančne krize.

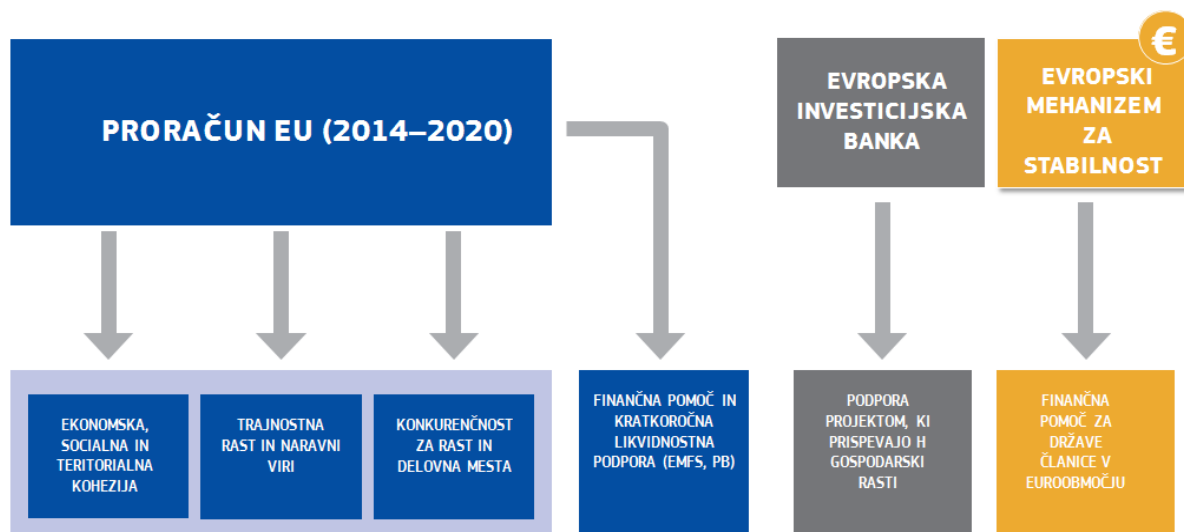
⁸ Do konca novembra 2017 je vrednost projektov, odobrenih v okviru Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSD), znašala 49,6 milijarde EUR v obliki financiranja, nahajali pa so se v vseh 28 državah članicah; pričakuje se, da bo Evropski sklad za strateške naložbe sprožil skupno 251,6 milijarde EUR naložb. Po pričakovanjih bo približno 528 000 malih in srednjih podjetij (MSP) lahko izkoristilo boljši dostop do financiranja.

V zelo posebnih primerih je EU pristojna za izposojanje in posojanje. To velja predvsem za upravljanje posojil, odobrenih v okviru aranžmaja za pomoč za plačilne bilance⁹, s katerimi se podpira države članice, ki niso v euroobmočju, v primeru težav s plačilno bilanco. Pa tudi za posojila, odobrena v okviru evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo¹⁰. Ker so zbrana sredstva in ustrezna posojila vzajemni (back-to-back) posli, nimajo neposrednega učinka na proračun EU, dokler država članica prejemnica izpolnjuje svoje obveznosti.

Poleg nepovratnih sredstev in posojil je podpora EU vse pogosteje tudi v obliki tehnične podpore. Z ustanovitvijo podporne službe za strukturne reforme leta 2015 je Komisija razširila svojo tehnično podporo in državam članicam na njihovo zahtevo pomaga pri izvedbi reform na ključnih področjih politik in pri krepitvi njihovih javnih uprav.

Ukrepe, ki se podpirajo neposredno iz proračuna EU, dopolnjujejo številni instrumenti in organi na ravni EU ali euroobmočja. Nekateri od teh delujejo znotraj institucionalnega okvira EU, vendar zunaj proračuna EU, kot je Evropska investicijska banka. Drugi so zunaj pravnega okvira Unije, na primer evropski mehanizem za stabilnost. Medtem ko Evropska investicijska banka podpira projekte, ki prispevajo k ustvarjanju delovnih mest in rasti v Evropi in drugod, evropski mehanizem za stabilnost zagotavlja finančno pomoč državam članicam euroobmočja, ki imajo resne težave s financiranjem.

Sredstva in finančni instrumenti na ravni EU danes



Vir: Evropska komisija. EMFS: evropski mehanizem za finančno stabilizacijo; PB: plačilna bilanca.

Medtem ko je proračun EU vedno spodbujal socialno in ekonomsko konvergenco navzgor in medtem ko se je v zadnjih letih posojilna zmogljivost za odzivanje na izredne razmere na ravni EU povečala, pa makroekonomska stabilizacija doslej ni bila izrecen cilj proračuna EU. Izkušnje v letih krize so tudi pokazale, da struktura in obseg javnih financ EU še ne ustrezata posebnim

⁹ Uredba Sveta (ES) št. 332/2002 z dne 18. februarja 2002 o ustanovitvi aranžmaja za zagotavljanje srednjeročne finančne pomoči za plačilne bilance držav članic (UL L 53, 23.2.2002, str. 1).

¹⁰ Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo je bil vzpostavljen 11. maja 2010 na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 407/2010 z dne 11. maja 2010 (UL L 118, 12.5.2010, str. 1). Deluje na podoben način kot aranžma za pomoč za plačilne bilance držav članic, vendar je na voljo vsem državam članicam, torej tudi državam članicam euroobmočja.

potrebam ekonomske in monetarne unije v celoti – niti za države članice euroobmočja, niti za države članice, ki se mu želijo pridružiti.

Ni treba, da je odziv na te izzive že na začetku finančen. Napredek je že bil dosežen, treba pa je storiti še več za izboljšanje regulativnega okvira in okvira politike tako na ravni EU kot na nacionalni ravni. Načrt za nadaljnje delo je predstavljen kot del današnjega svežnja.¹¹

Na podlagi izkušenj, pridobljenih v zadnjih letih, se je izkazalo, da je treba v okviru javnih financ EU bolje obravnavati tri povezane in natančno opredeljene izzive:

- (1) **Spodbujanje in podpiranje strukturnih reform v državah članicah, da bi dosegli večjo odpornost gospodarskih struktur ter boljše zблиževanje na področju uspešnosti.** To zlasti velja za države, ki imajo enotno valuto, a tudi za države članice na poti k uvedbi eura, saj so odporne strukture bistvene za nemoteno sodelovanje v euroobmočju. V letih krize se je jasno pokazalo, kako pomembne so sodobne gospodarske in socialne strukture, ki se lahko hitro odzovejo na šoke, da bi se izognili poslabšanju gospodarskih ali socialnih težav. Poleg tega je kriza močno vplivala na gospodarsko uspešnost, brezposelnost, naložbe in reševanje bank, kar je v nekaterih delih Evrope prišlo bolj do izraza. Šele zdaj, skoraj deset let po nastopu krize, se kažejo znaki, da spet prihaja do dolgoročnega procesa zблиževanja življenjskih standardov.
- (2) **Podpora državam članicam euroobmočja pri boljšem odzivanju na hitro spreminjajoče se gospodarske okoliščine ter utrjevanju gospodarstev v primeru obsežnih asimetričnih šokov.** Zaradi poenotenja denarne politike na območju enotne valute, instrumenti makroekonomske politike sodelujočih držav članic niso več enaki. Medtem ko se države med sabo razlikujejo in sta velikost ter struktura gospodarstva pomembni v smislu verjetnosti za izpostavljenost šokom, je kriza razkrila omejitve sredstev, ki so na razpolago posameznim državam članicam euroobmočja za ublažitev velikih asimetričnih šokov, saj so nekatere izgubile dostop do trgov za financiranje lastnih potreb. V več primerih je to povzročilo dolgotrajne recesije in negativne učinke prelivanja na druge države članice.
- (3) **Prekinitev povezave med državnim dolgom in položajem bank, zmanjšanje sistemskih tveganj ter okrepitev skupne zmogljivosti za odzivanje na morebitne propade velikih bank** tudi zato, da bi preprečili širjenje njihovih negativnih učinkov. Dogovor o varovalnem mehanizmu za okrepitev zmogljivosti enotnega sklada za reševanje za obvladovanje reševanja bank je bil načeloma sprejet že leta 2013. Ta mehanizem naj bi deloval kot skrajna možnost zavarovanja in je pomemben za nadaljnjo okrepitev zaupanja v evropski bančni sistem.

Ob upoštevanju navedenega obstajajo načini za oblikovanje skupnih proračunskih instrumentov na ravni EU, ki bi lahko prispevali k stabilnosti euroobmočja in koristili tudi EU kot celoti. Da bi zagotovili uspeh in uspešnost teh instrumentov ter čim bolj povečali njihovo učinkovitost za davkoplačevalce, jih je treba zasnovati v popolni sinergiji z drugimi proračunskimi instrumenti širšega okvira Unije. Posodobitev javnih financ EU (za kar bo Komisija predloge predstavila maja 2018) bo edinstvena priložnost za EU in euroobmočje, da poskrbita za potrebna sredstva.

¹¹ COM(2017) 821 z dne 6. decembra 2017.

3. POSODOBLJENE IN V PRIHODNOST USMERJENE JAVNE FINANCE EU

Razmislek o prihodnosti financ EU je postavil temelje za sodoben in v prihodnost usmerjen proračunski okvir po letu 2020. V skladu z govorom predsednika Junckerja o stanju v Uniji se to sporočilo osredotoča na štiri posebne funkcije:

- **V tem sporočilu je predstavljen nov način za podpiranje nacionalnih reform, opredeljenih v evropskem semestru za usklajevanje ekonomskih politik, pri čemer se gradi na proračunski in tehnični podpori.** Prvi koraki so predlagani za obdobje 2018–2020, in sicer v obliki usmerjenih sprememb uredbe o skupnih določbah, ki ureja evropske strukturne in investicijske sklade, ter okrepitve sedanjega programa za podporo strukturnim reformam. Komisija bo za večletni finančni okvir po letu 2020 predstavila novo orodje za izvajanje reform, ki naj bi finančno podprlo dogovorjene zaveze držav članic glede reform. Poleg tega bo predlagala okrepitev tehnične podpore za obdobje po letu 2020, ki bo temeljila na izkušnjah programa za podporo strukturnim reformam.
- **V tem sporočilu se predlaga vzpostavitev namenskega konvergenčnega instrumenta za države članice na poti k uvedbi evra.** Komisija za obdobje 2018–2020 predlaga vzpostavitev namenskega delovnega postopka v okviru programa za podporo strukturnim reformam. V obdobju po letu 2020 bi se ta naj preoblikoval v namenski instrument. O izbiri prednostnih reformnih področij se bo razpravljalo v okviru evropskega semestra, v istem okviru pa se bodo tudi spremljala.
- **V tem sporočilu so določene ključne značilnosti varovalnega mehanizma za bančno unijo.** Sestavlja ga kreditna linija ali jamstvo v okviru evropskega mehanizma za stabilnost/Evropskega denarnega sklada, ki se zagotovi neposredno enotnemu skladu za reševanje.
- **V tem sporočilu so predstavljeni nekateri ključni elementi za uvedbo stabilizacijske funkcije** kot načina za ohranjanje ravni naložb v primeru obsežnih asimetričnih šokov. Stabilizacijska funkcija je zasnovana za države članice euroobmočja, drugim državam članicam EU pa bi moralo biti omogočeno, da sodelujejo v njej. To je treba upoštevati pri morebitni finančni zasnovi.

Te funkcije so podrobneje opisane v naslednjih oddelkih. Preden pa se lotimo drobnega tiska, bi morali upoštevati številna horizontalna načela.

- **Prvič, medtem ko so nekatere naloge usmerjene v posebne potrebe posameznih držav članic euroobmočja na eni strani ter držav, ki niso članice euroobmočja, na drugi, so vse del skupnega pristopa EU in predstavljajo vizijo širšega okvira EU.** Za oblikovanje teh instrumentov je bistvenega pomena jasna slika splošnih javnih financ EU – sedanjih in prihodnjih: samo tako bo mogoče okrepiti sinergije med vsemi akterji in instrumenti financiranja, preprečiti podvajanja in nazadnje zagotoviti večji donos za vsak skupno porabljen evro. To je še toliko bolj potrebno, ker je – kot opozarjamo v celotnem današnjem svežnju – prihodnost držav članic v euroobmočju in zunaj njega tesno prepletena, razlike med njimi pa bodo sčasoma postajale vedno manj pomembne.
- **Drugič, medtem ko se v preostalem delu tega dokumenta obravnava predvsem stran odhodkov javnih financ EU, bi se lahko s posodobljenim sistemom virov lastnih sredstev v prihodnosti tudi prispevalo.** Stran prihodkov v proračunu EU na primer že zagotavlja določeno stopnjo gospodarske stabilizacije, zlasti prek sistema lastnih sredstev na podlagi bruto nacionalnega dohodka, ki predstavlja skoraj 75 % lastnih sredstev in odraža relativno gospodarsko

uspešnost¹². Kot se je sčasoma spreminjala stran odhodkov proračuna EU, bi se moralo tudi na strani prihodkov razmisliti o nadaljnjih izboljšavah¹³. Skupina na visoki ravni za lastna sredstva je že ugotovila možne vire dodatnih prihodkov¹⁴. Ti premisleki niso vključeni v to besedilo, vendar se bodo preučili v sklopu večletnega finančnega okvira po letu 2020. Lahko namreč dopolnjujejo to, kar je predstavljeno v nadaljevanju.

- **Tretjič, te funkcije morajo delovati z roko v roki s političnim okvirom, ki ga določa evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik**, vključno s Paktom za stabilnost in rast. Evropski semester je glavni instrument za usklajevanje gospodarskih politik držav članic na ravni EU. Državam članicam omogoča, da v točno določenih letnih terminih razpravljajo o svojih gospodarskih, socialnih in proračunskih prednostnih nalogah ter spremljajo napredek. V okviru evropskega semestra sta Pakt za stabilnost in rast ter postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji namenjena zagotavljanju zdravih javnih financ in preprečevanju tveganja neravnotežij. Napredek je bil dosežen tudi pri vzpostavljanju tesnejše povezave med prednostnimi nalogami evropskega semestra ter evropskih strukturnih in investicijskih skladov, in sicer z uvedbo predhodnih in makroekonomskih pogojenosti¹⁵. Poleg tega je sedanja Komisija v največji možni meri izkoristila prožnost, ki jo omogočajo obstoječa pravila Pakta za stabilnost in rast, da je okrepila povezavo med naložbami, strukturnimi reformami in fiskalno odgovornostjo, hkrati pa je v večji meri upoštevala ciklične gospodarske razmere, s katerimi se soočajo države članice¹⁶. V prihodnje bo zelo pomembno še naprej krepiti povezanost in učinek vseh teh instrumentov.
- **Četrtič, štiri funkcije, obravnavane v tem sporočilu, so med seboj tesno povezane.** Delujejo lahko kot del globalnega pristopa za posodobitev okvira EU. Glede na to, da je poudarek na ekonomski in monetarni uniji, se pojasnila seveda nanašajo na prednostne naloge EU in instrumente financiranja, povezane z delovnimi mesti, rastjo, naložbami in makroekonomsko stabilnostjo. Vendar to ne vpliva na druge elemente predlogov večletnega finančnega okvira, ki bodo sledili maja 2018.

Za obdobje po letu 2020 je možno zasnovati nadaljnje korake, s katerimi bi se učinek javnih financ EU čim bolj povečal. Ti nadaljnji koraki so povzeti v spodnjem grafu. Mnogi elementi so dobro znani: enako kot doslej bodo razni skladi EU, zlasti evropski strukturni in investicijski skladi, še naprej obstajali kot instrument za spodbujanje realne konvergence, poleg drugih virov financiranja, na primer tistih iz „Junckerjevega načrta“ in drugih instrumentov na ravni EU. Ne glede na konkreten vir financiranja bo podpora bo še vedno v eni od treh osnovnih oblik: tehnična pomoč, nepovratna sredstva ali posojila.

¹² Dejstvo, da ti prispevki temeljijo na bruto nacionalnem dohodku vsake države članice, pomeni, da se absolutni znesek prispevkov s časom spreminja glede na gospodarski cikel, če so vsi drugi pogoji enaki.

¹³ Za razliko od nacionalnih proračunov v proračunu EU ne sme nastati dolg, ker morajo biti prihodki in odhodki uravnoteženi na letni ravni. Namesto tega je odvisen od financiranja z „lastnimi sredstvi“. Danes poznamo tri glavne vrste lastnih sredstev: prispevke držav članic glede na njihovo raven prihodkov, merjeno z bruto nacionalnim dohodkom, prispevke na podlagi davka na dodano vrednost in carinske dajatve, pobrane na zunanjih mejah Unije.

¹⁴ Glej razmislek o prihodnosti financ EU z dne 28. junija 2017, ki je tudi črpal iz končnega poročila in priporočil skupine na visoki ravni za lastna sredstva iz decembra 2016. Skupini je predsedoval nekdanji italijanski premier in komisar EU Mario Monti, sestavljali pa so jo člani, ki so jih določili Evropski parlament, Svet in Evropska komisija.

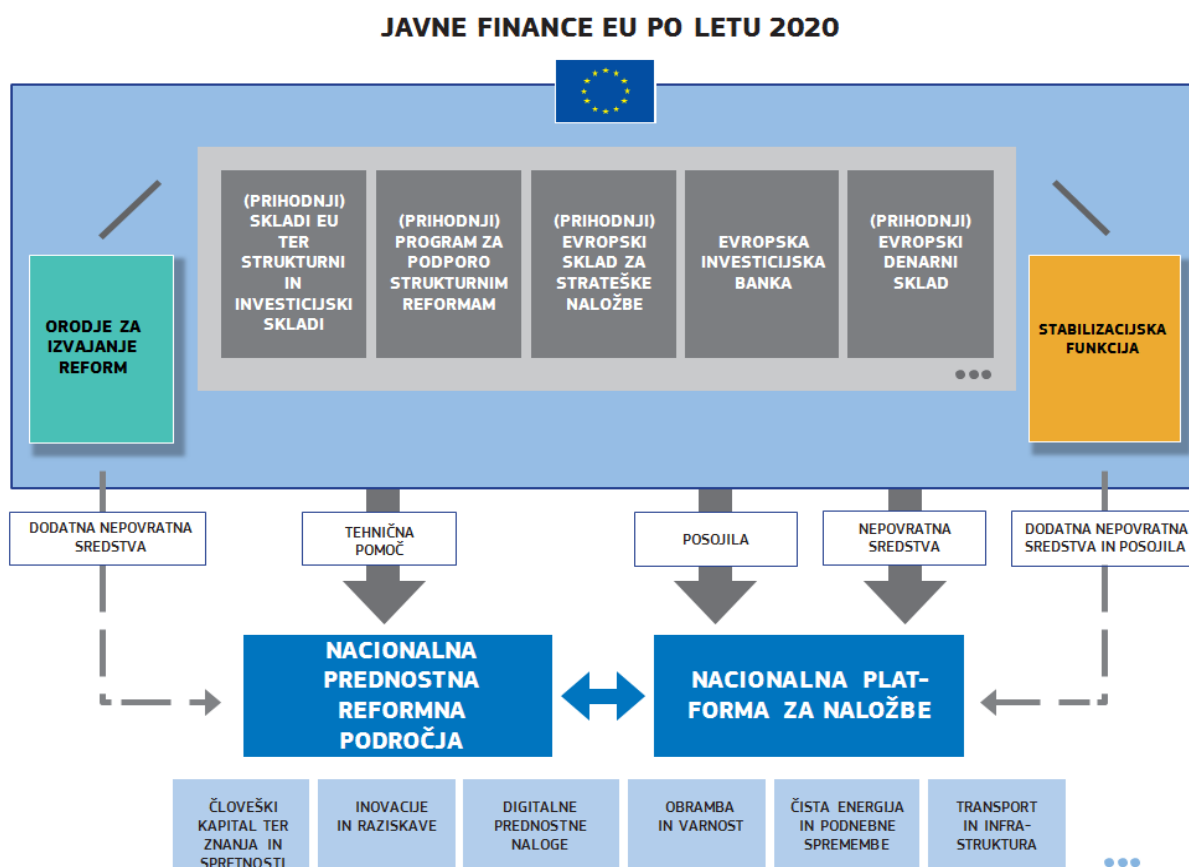
¹⁵ Glej tudi člen 4 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah.

¹⁶ COM(2015) 12 z dne 13. januarja 2015.

Nacionalna prednostna reformna področja bodo še naprej določale države članice v okviru svojih letnih nacionalnih programov v kontekstu evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik. Kot je pojasnjeno v letnem pregledu rasti za leto 2018¹⁷, si je treba še naprej prizadevati za izvajanje reform, ki so v teku, za to pa sta pogosto potrebna čas in razprava. Zato se Komisija zavzema za bolj večletno naravnani pristop in bolj skupen pregled reformnih zavez.

Poleg nacionalnih prednostnih reformnih področij bodo države članice oblikovale lastne prednostne naložbe, ki bi se lahko odražale v nacionalni platformi za naložbe. Te platforme bi v posameznih državah članicah povezale zadevne akterje na različnih ravneh oblasti, da se opredelijo večletne prednostne naložbe, podprejo dinamični seznam projekto, ki bi tudi lahko bili vključeni med evropske projekte, ter poiščejo viri financiranja in podpore, tudi iz EU.

Doseganje največjega možnega učinka javnih financ EU: možni nadaljnji koraki



Vir: Evropska komisija

Medtem ko je ta zasnova relativno podobna današnjemu stanju, bi dodali dva nova elementa. Prvi je **orodje za izvajanje reform**, ki bi zagotavljalo dodatna nepovratna sredstva v podporo nacionalnim prizadevanjem pri izvajanju reform, ki so bile v okviru evropskega semestra opredeljene kot prednostne. Drugi je **stabilizacijska funkcija**, ki bi lahko hitro ponudila podporo in pomoč za ohranitev ravni nacionalnih naložb v primeru obsežnih asimetričnih šokov, običajno z zapolnitvijo finančne vrzeli obstoječih dinamičnih seznamov projekto in/ali s podporo izpopolnjevanju znanj in spretnosti. Več podrobnosti o teh novih elementih sledi v nadaljevanju.

¹⁷ COM(2017) 690 z dne 22. novembra 2017.

4. PODPORA STRUKTURNIM REFORMAM

Ustrezne nacionalne politike so bistvenega pomena za nemoteno delovanje bolj povezane ekonomske in monetarne unije. Številna ključna področja, ki so odločilnega pomena, so še vedno predvsem v rokah držav članic, zato je njihovo usklajevanje in zaporedje reform v okviru evropskega semestra bistveno za doseganje čim večje učinkovitosti, ne le na nacionalni ravni, pač pa tudi na ravni EU.

Večjo podporo za strukturne reforme bi lahko dosegli s pomočjo dveh dopolnjujočih se sklopov, ki sta:

- a) orodje za izvajanje reform, namenjeno podpori reformnim zavezam držav članic, in
- b) tehnična podpora za posebne ukrepe na zahtevo držav članic.

Orodje za izvajanje reform, namenjeno podpori reformnim zavezam držav članic

Da se države članice podpre pri izvajanju reform, ki so bile opredeljene v okviru evropskega semestra, namerava Komisija v večletnem finančnem okviru po letu 2020 predlagati novo orodje za izvajanje reform. To novo orodje bi bilo na voljo državam članicam, ki so se zavezale k reformam, o katerih so razpravljale v dialogu s Komisijo in s katerimi so se strinjale v reformnih zavezah.

Novo orodje za izvajanje reform naj bi podpiralo širok spekter reform. Poudarek bi moral biti na tistih reformah, ki lahko največ prispevajo k odpornosti nacionalnih gospodarstev in imajo pozitivne učinke prelivanja na druge države članice. Te vključujejo reforme na proizvodnih trgih in trgih dela, davčne reforme, razvoj kapitalskih trgov, reforme za izboljšanje poslovnega okolja ter naložbe v človeški kapital in reforme javne uprave.

Reforme, ki bi se podprle, bi bile opredeljene v večletnih svežnjih reformnih zavez, ki bi bili predstavljeni skupaj z nacionalnimi programi reform, prek katerih bi se tudi spremljali. Reformne zaveze bi predlagale države članice same, zaveze pa bi vključevale sklop reformnih ukrepov z jasnimi mejniki in cilji (glej okvir v nadaljevanju). Države članice, v katerih so bila v postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ugotovljena čezmerna neravnotežja, bi se pozvale, naj predstavijo reformne zaveze kot sredstvo za reševanje izpostavljenih težav. Z medsebojnim strokovnim pregledom bi zagotovili, da bi predlogi reform lahko gradili na izkušnjah drugih držav članic in oceni s strani Komisije.

Ko bi bil sveženj reformnih zavez sprejet, bi bilo spremljanje in poročanje o izvajanju njegovih mejnikov usklajeno z evropskim semestrom. Nacionalni programi reform bi bili lahko vir informacij o napredku in bi morali vsebovati informacije o korakih za dokončanje reform. Letna poročila o državah, ki jih pripravljajo službe Komisije, bi vključevala posodobljeno oceno napredka pri reformah. Postopek za dodelitev podpore v okviru tega orodja bi bilo treba natančno določiti za zagotovitev pravočasne odločitve in ustrezne odgovornosti.

Za obdobje 2018–2020 bi tak sistem lahko preizkusili v pilotni fazi, tako da bi državam članicam omogočili uporabo dela rezerve za uspešnost v okviru sedanjih evropskih strukturnih in investicijskih skladov za podporo reformam namesto posameznim projektom. V ta namen so danes kot del svežnja predstavljene spremembe uredbe o skupnih določbah.

Podpora strukturnim reformam z orodjem za izvajanje reform

- 1. Države članice bi morale same predlagati ustrezne strukturne reforme v okviru izzivov, opredeljenih v procesu evropskega semestra.*
- 2. V prvi fazi, ki bi sledila dialogu s Komisijo, bi sveženj reformnih zavez vseboval več reform, ki bi se izvedle v triletnem obdobju na začetku programskega obdobja večletnega finančnega okvira po letu 2020.*
- 3. Dogovorjeni svežnji reformnih zavez bi zagotovili podroben niz ukrepov, mejnikov za izvajanje in časovni raspored za dokončanje v obdobju največ treh let. Države članice bi o napredku poročale skupaj s svojimi nacionalnimi programi reform.*
- 4. Drugi krog svežnjev reformnih zavez bi lahko sprejeli v programskem obdobju, na primer na zahtevo nove vlade.*
- 5. Evropska komisija bi morala določiti merila za ocenjevanje napredka ob različnih mejnikih, ki bi bila državam članicam v pomoč pri izvajanju reform. Kvantitativni in kvalitativni cilji in mejniki bi zagotovili podlago za oceno za finančne podpore.*

Tehnična podpora za posebne ukrepe na zahtevo držav članic

Komisija dodatno načrtuje znatno izboljšanje tehnične podpore, ki jo nudi državam članicam za oblikovanje in izvajanje reform. Od začetka izvajanja programa za podporo strukturnim reformam je število zahtevkov držav članic za podporo močno presešlo razpoložljiva sredstva po letnih ciklih (glej okvir v nadaljevanju).

Komisija kot prvi korak predlaga podvojitvev finančnih sredstev sedanjega programa za podporo strukturnim reformam, s čimer bi se sredstva povečala na 300 milijonov EUR za obdobje do leta 2020, tudi za kritje potreb držav članic na poti k uvedbi eura (glej spodaj). Na tej točki bi to omogočilo hitro uporabo dodatne tehnične podpore za načrtovane strukturne reforme. Poleg tega Komisija na podlagi teh izkušenj namerava predlagati program, ki bo nasledil program za podporo strukturnim reformam v večletnem finančnem okviru po letu 2020.

Program za podporo strukturnim reformam

Program za podporo strukturnim reformam sta Evropski parlament in Svet na predlog Komisije sprejela v začetku leta 2017. Njegov namen je financiranje prilagojene tehnične podpore državam članicam kot pomoč pri izvajanju načrtovanih reform. Njegov proračun za obdobje 2017–2020 znaša 142,8 milijona EUR. Podpora je na voljo vsem državam članicam EU, temelji na povpraševanju in zanjo ni potrebno sofinanciranje.

Tehnična podpora vključuje reforme na področju upravljanja in javne uprave, upravljanja javnih financ, poslovnega okolja, trgov dela, zdravstvenih in socialnih storitev, finančnega sektorja in dostopa do financiranja. Temelji na dobrih praksah in strokovnem znanju iz vse Evropske unije ter izkušnjah mednarodnih organizacij, zasebnega sektorja in Komisije. Program izvaja podporna služba Komisije za strukturne reforme v sodelovanju z drugimi službami Komisije in strokovnjaki iz vse Evrope in od drugod.

Podporna služba za strukturne reforme je do zdaj podprla 15 držav članic pri izvedbi več kot 150 projektov. V okviru cikla programa za podporo strukturnim reformam za leto 2018 je podporna služba za strukturne reforme prejela 444 zahtevkov za podporo iz več kot 20 držav članic, kar pomeni, da bo povpraševanje precej preseгло omejeni proračun programa.

5. NAMENSKI KONVERGENČNI INSTRUMENT ZA DRŽAVE ČLANICE NA POTI K UVEDBI EURA

Euro je valuta EU¹⁸ in vse države članice – razen Danske in Združenega kraljestva – so pravno zavezane, da se bodo sčasoma pridružile euroobmočju. Predsednik Juncker je v svojem govoru o stanju v Uniji 2017 povedal: „Evro je zamišljen kot enotna valuta Evropske unije kot celote. Vse naše države članice razen dveh se lahko pridružijo in se tudi morajo pridružiti evroobmočju, ko bodo izpolnile vse pogoje. Državam članicam, ki želijo pristopiti k evru, je treba to omogočiti.“

Kakor je predvideno v členu 140 Pogodbe o delovanju Evropske unije, morajo države članice doseči visoko stopnjo trajnostne konvergence, če želijo prevzeti euro. To se oceni na podlagi izpolnjevanja štirih konvergenčnih meril, navedenih v členu 140 in v Protokolu št. 13, ki je priložen Pogodbama Unije. Poleg teh formalnih meril je za nemoten prehod in sodelovanje v euroobmočju, zlasti za blaženje šokov, bistvenega pomena tudi odpornost gospodarskih struktur.

Odpornost gospodarstva je odvisna od številnih dejavnikov. Države članice bi morale upravljati svoje proračune v skladu z načeli dobrega upravljanja javnih financ, v ugodnih razmerah ustvarjati fiskalne blažilnike in zagotavljati visoko donosnost javnih odhodkov, tudi s pomočjo dobro delujočih javnih uprav. Njihove regulativne in nadzorne institucije bi morale biti pripravljene na sodelovanje v bančni uniji. Dobro delujoči trgi dela in proizvodni trgi bi morali omogočati hitro širitev novih dejavnosti ter visoko stopnjo zaposlenosti in produktivnosti.

V okviru svojih dejavnosti tehnične pomoči Komisija predlaga vzpostavitev namenskega delovnega postopka za nudenje ciljno usmerjene podpore državam članicam na poti k uvedbi eura. Tehnična podpora bo na voljo na zahtevo in bo obsegala vse politike, ki lahko pripomorejo k doseganju visoke stopnje konvergence, kot je podpora reformam na področjih upravljanja javnih financ, poslovnega okolja, finančnega sektorja, trgov dela in proizvodnih trgov ter javne uprave. Ta tehnična podpora se bo financirala iz programa za podporo strukturnim reformam. Podpora bo v celoti prostovoljna in bo na voljo brez kakršnega koli sofinanciranja s strani držav članic upravičenk. Ta predlog je podan v predlogu spremembe programa za podporo strukturnim reformam, ki je predložen skupaj s tem sveznjem.

Za obdobje po letu 2020 bo Komisija predlagala namenski konvergenčni instrument v okviru spremljanja programa za podporo strukturnim reformam, ki bo državam članicam nudil podporo pri

18 V Izjavi št. 52, priloženi Lizbonski pogodbi, je 16 držav članic (Belgija, Bolgarija, Nemčija, Grčija, Španija, Italija, Ciper, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Avstrija, Portugalska, Romunija, Slovenija in Slovaška) izjavilo, da bo „euro kot valuta Evropske unije“ zanje tudi v prihodnje simbol skupne pripadnosti državljanov Evropski uniji in njihove povezave z njo. Francija je s parlamentarno resolucijo francoske državne skupščine z dne 27. novembra 2017 sprejela ukrepe za pristop k tej deklaraciji.

konkretnih pripravah na nemoteno sodelovanje v euroobmočju. To je neodvisno od formalnega postopka za uvedbo eura v okviru posebnega postopka spremljanja¹⁹.

Zadevne države članice se lahko tudi že zdaj odločijo za reprogramiranje dela svojega proračuna za tehnično pomoč, ki je na voljo v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov za projekte, ki bodo prejeli podporo podporne službe za strukturne reforme. Napredek pri reformah na terenu, vključno s tistimi, ki so povezane z zgoraj predstavljenim orodjem za izvajanje reform, se bo še naprej spremljal v okviru evropskega semestra.

6. VAROVALNI MEHANIZEM ZA BANČNO UNIJO

O vzpostavitvi varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje so se države članice dogovorile leta 2013, mehanizem pa naj bi dopolnjeval politični dogovor o uredbi o enotnem mehanizmu za reševanje²⁰. Kot skrajna možnost zavarovanja v primeru reševanja bank bi se skupni varovalni mehanizem aktiviral le v primeru, da sredstva, ki so na voljo v enotnem skladu za reševanje, ne bi zadostovala za financiranje reševanja zadevnih bank. To bi okrepilo zaupanje vseh zadevnih strani v ukrepe Enotnega odbora za reševanje.

Štiri leta pozneje ta varovalni mehanizem še vedno ni vzpostavljen. V govoru o stanju v Uniji iz septembra 2017 in sporočilu o dokončanju bančne unije²¹ iz oktobra 2017 je bila poudarjena potreba po čimprejšnjem začetku uporabe takšnega varovalnega mehanizma.

V razmisleku o poglobitvi ekonomske in monetarne unije so bila opredeljena nekatera merila, ki bi jih varovalni mehanizem moral izpolnjevati, da bi deloval v primeru krize. Biti mora ustrezno velik, da bi lahko izpolnjeval svojo vlogo in da bi ga bilo mogoče hitro aktivirati v času krize. Prav tako mora biti fiskalno nevtralen, saj uredba o enotnem mehanizmu za reševanje določa, da mora bančni sektor v bančni uniji povrniti vsa morebitna izplačila iz enotnega sklada za reševanje.

Skupni varovalni mehanizem prek evropskega mehanizma za stabilnost / Evropskega denarnega sklada

Komisija je danes predstavila predlog za ustanovitev Evropskega denarnega sklada, v katerem je predvideno, da bi moral prihodnji Evropski denarni sklad zagotoviti kreditno linijo ali jamstva neposredno enotnemu skladu za reševanje.

Večina držav članic je izrazila podporo vključitvi funkcije varovalnega mehanizma v evropski mehanizem za stabilnost. Komisija pozdravlja tehnično pripravljeno delo, ki je že bilo opravljeno v ta namen. To je tudi najbolj pragmatična in učinkovita rešitev. Evropski mehanizem za stabilnost (v prihodnje Evropski denarni sklad) bi temeljil na svojih izkušnjah in dokazanih rezultatih pri financiranju na trgu, celo v zahtevnih razmerah.

Po potrebi bi bilo to ureditev treba razširiti, da se omogoči enakopravna vključitev vseh članic bančne unije. Kadar se država članica pridruži bančni uniji, ne da bi se pridružila euroobmočju, bi

¹⁹ V skladu s členom 140 Pogodbe o delovanju Evropske unije Komisija in Evropska centralna banka poročata najmanj vsaki dve leti. Naslednji poročili se pričakujeta maja 2018.

²⁰ Izjava ministrov Euroskupine in Sveta za ekonomske in finančne zadeve o varovalu za enotni mehanizem za reševanje z dne 18. decembra 2013.

²¹ COM(2017) 592 z dne 11. oktobra 2017.

morala poleg podpore Evropskega denarnega sklada enotnemu skladu za reševanje vzpostaviti vzporeden nacionalni instrument. Ustrezne ureditve upravljanja bodo zagotovile upoštevanje pravnih interesov držav članic, ki niso v euroobmočju, sodelujejo pa v bančni uniji. To je predvideno v današnjem predlogu za ustanovitev Evropskega denarnega sklada.

Upravljanje

Uredba o enotnem mehanizmu za reševanje ob priznavanju pomembnosti obvladovanja propada bank in hkratnem preprečevanju širjenja negativnih vplivov ali motenj finančne stabilnosti določa posebne ureditve za odločanje. Za postopke odločanja v zvezi s sprejetjem sheme za reševanje veljajo kratki roki, tako da se po potrebi lahko končajo čez noč, pred ponovnim odprtjem trgov²².

Varovalni mehanizem bi moral biti na voljo takrat, ko shema za reševanje začne veljati. V primeru, da so poleg zneskov, ki so na voljo v enotnem skladu za reševanje, potrebni dodatni zneski (tj. varovalni mehanizem), mora biti postopek odločanja Evropskega denarnega sklada o uporabi varovalnega mehanizma hiter in predvidljiv. Ne sme zahtevati dodatnih pogojev, ki bi presejali zahteve uredbe o enotnem mehanizmu za reševanje²³. Ustrezne ureditve upravljanja morajo biti zato hitre in zanesljive ter zagotavljati enako obravnavo v vsej bančni uniji.

7. STABILIZACIJSKA FUNKCIJA

Stabilizacijska funkcija na evropski ravni bi omogočala hitro aktivacijo sredstev za soočanje s šoki, ki jih ni mogoče obvladovati zgolj na nacionalni ravni. V poročilu petih predsednikov in razmisleku o poglobitvi ekonomske in monetarne unije je bila utemeljena potreba po takšnem instrumentu in opredeljena so bila pomembna načela, ki še vedno veljajo²⁴. Dostop do stabilizacijske funkcije bi bil pogojen z izpolnjevanjem meril za upravičenost in dogovorjenim mehanizmom za sprožitev njene uporabe. V nadaljevanju je opisana stabilizacijska funkcija, ki je namenjena državam članicam euroobmočja in odprta za vse, ki želijo sodelovati.

Taka stabilizacijska funkcija bi zgolj dopolnjevala stabilizacijsko vlogo nacionalnih proračunov v primeru obsežnih asimetričnih šokov. Nacionalni proračuni bodo glede na svojo osrednjo vlogo v gospodarstvu še naprej glavni instrument fiskalne politike, ki bo državam članicam pomagal pri prilagajanju na spreminjajoče se gospodarske razmere. Zato morajo države članice še naprej krepiti in ohranjati zadostne fiskalne blažilnike, zlasti v ugodnih razmerah, kot predvideva Pakt za stabilnost in rast²⁵. V primeru gospodarskega upada bi države članice najprej uporabile svoje avtomatske

²² Člen 18 uredbe o enotnem mehanizmu za reševanje.

²³ 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; glej člen 18.

²⁴ Omenjena je bila vrsta vodilnih načel: instrument stabilizacije: i) bi moral čim bolj zmanjšati moralno tveganje in ne bi smel povzročiti trajnih prenosov; ii) bi moral biti strogo pogojen z jasnimi merili in stalnimi preudarnimi politikami, zlasti tistimi, ki vodijo k večjemu zblizevanju v euroobmočju; iii) bi se moral razviti znotraj pravnega okvira EU; iv) bi moral biti odprt in pregleden za vse države članice EU; in v) ne bi smel podvajati vloge evropskega mehanizma za stabilnost – prihodnjega Evropskega denarnega sklada – kot orodja kriznega upravljanja.

²⁵ V zadnjih letih je bil Pakt za stabilnost in rast okrepljen, da bi se upoštevalo, kaj je smiselno za zadevno državo članico na določeni točki njenega gospodarskega cikla, na primer izogibanje restriktivnim politikam,

stabilizatorje in diskrecijske fiskalne politike v skladu s Paktom. Stabilizacijska funkcija na evropski ravni bi se sprožila samo, če ti blažilniki in stabilizatorji v primeru obsežnih asimetričnih šokov ne bi zadostovali.

Taka funkcija bi pomagala blažiti posledice asimetričnih šokov in preprečevati tveganje negativnih učinkov prelivanja. Namen funkcije je zagotovitev sredstev državi članici, ki jo je prizadel šok in ki bi se za pridobitev financiranja sicer bila prisiljena obrniti na trg – v morebiti težavnih okoliščinah – kar bi lahko imelo posledice za položaj zadevne države članice z vidika primanjkljaja ali dolga.

Ključne značilnosti stabilizacijske funkcije

Da bi bila učinkovita, bi stabilizacijska funkcija morala izpolnjevati več meril. Zlasti bi morala:

- **Biti ločena od obstoječih instrumentov EU na področju javnih financ ter jih dopolnjevati.** Taka funkcija bi morala zapolniti vrzel med obstoječimi instrumenti, ki se financirajo iz proračuna EU za delovna mesta, rast in naložbe, na eni strani ter finančno pomočjo v okviru Evropskega denarnega sklada v skrajnih primerih na drugi strani. Pomembno je, da se v prihodnje upošteva tudi vloga obstoječih instrumentov v okviru proračuna EU, ki imajo določen učinek stabilizacije²⁶. Te bi bilo mogoče okrepiti, da bi lahko v bodoče učinkoviteje prispevali k blaženju šokov in dopolnjevali opisano funkcijo. Podobno bi bilo vredno razmisliti tudi o začasnem povečanju stopnje sofinanciranja EU in/ali možni prilagoditvi ravni predhodnega financiranja iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov glede na okoliščine²⁷.
- **Biti srednjeročno nevtralna in ne bi smela povzročiti trajnih prenosov med državami članicami.** Stabilizacijska funkcija bi morala biti zasnovana tako, da bi za vse sodelujoče države članice obstajala enaka verjetnost, da jim bo funkcija koristila, in bi k njej dosledno prispevale.
- **Prispevati k preudarni fiskalni politiki in čim bolj zmanjšati moralno tveganje.** Podpora ne bi bila odvisna od izpolnjevanja pogojev, vendar bi veljala stroga in vnaprej določena merila za upravičenost za dostop do stabilizacijske funkcije, ki bi temeljila na preudarnih makroekonomskih politikah. Načeloma bi bile do dostopa upravičene samo države članice, ki so bile v obdobju pred obsežnim asimetričnim šokom skladne z nadzornim okvirom EU. To bi preprečilo moralna tveganja ter ustvarilo dodatne spodbude za izvajanje preudarnih fiskalnih in strukturnih politik.
- **Prispevati k finančni stabilnosti.** Funkcija bi morala zmanjšati tveganje, da bo država članica upravičenka potrebovala program Evropskega denarnega sklada.
- **Biti ekonomsko smiselna v ustaljeni fazi.** Funkcija bi morala biti dovolj obsežna, da bi zagotovila resnično stabilizacijo na ravni države članice. Ocene kažejo, da bi taka funkcija, da bi bila učinkovita v euroobmočju, morala omogočati skupna neto plačila v višini najmanj 1 % bruto domačega proizvoda. Da bi bila verodostojna, bi morala stabilizacijska funkcija prav tako imeti na

kadar okoliščine zahtevajo ravno nasprotno. Pakt za stabilnost in rast zagotavlja dodatne blažilnike v ugodnih razmerah in nujnost manjšega fiskalnega napora v času neugodnih gospodarskih razmer.

²⁶ Glej zlasti opombo 7 za primere obstoječih instrumentov EU, namenjenih izravnavi in/ali ublažitvi šokov.

²⁷ Takšni izredni ukrepi so bili v zadnjih letih sprejeti v podporo Grčiji. Sprememba ravni predhodnega financiranja bi lahko imela enkratni stabilizacijski učinek, saj bi pomagala ohranjati javne naložbe, ki jih države članice drugače morda ne bi mogle financirati. Prilagoditev ravni predhodnega financiranja bi lahko na primer pomenila predčasna plačila iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki so bila dogovorjena za celotno obdobje večletnega finančnega okvira, ter nižja poznejša plačila.

voljo zadostna sredstva, tudi sredi gospodarskega upada. To bi lahko pomenilo neko vrsto zmogljivosti izposojanja, ob upoštevanju, da mora proračun EU ostati uravnotežen.

- **Biti hitra in učinkovita.** Pri državah članicah, ki izpolnjujejo merila za upravičenost za dostop do stabilizacijske funkcije, bi se morala funkcija sprožiti samodejno in hitro na podlagi vnaprej določenih parametrov (npr. zaradi velikega začasnega negativnega odklona od njihovega trenda brezposelnosti ali naložb).
- **Vključevati proračunsko podporo/nepovratna sredstva.** Zanašanje zgolj na sistem posojil bi lahko imelo omejen učinek, saj bi si država članica denar lahko preprosto izposodila na trgih ali dostopala do ene od obstoječih preventivnih kreditnih linij. Po drugi strani pa imajo posojila to prednost, da obravnavajo nekatere možne likvidnostne težave brez tveganja stalnih prenosov. Instrument za stabilizacijo s pomočjo sistema nepovratnih sredstev pa bi lahko imel večji in hitrejši makroekonomski učinek.

Tako stabilizacijsko funkcijo je mogoče zasnovati na različne načine. Komisija je v svojem razmisleku o poglobitvi ekonomske in monetarne unije predstavila tri možnosti. Prvič, evropska shema za zaščito naložb bi v primeru gospodarskega upada lahko ščitila naložbe, in sicer s podporo natančno opredeljenim prednostnim nalogam in že načrtovanim projektom ali dejavnostim na nacionalni ravni, kot so infrastruktura ali programi usposabljanja. Drugič, evropski sistem pozavarovanja za primer brezposelnosti bi lahko deloval kot „pozavarovalni sklad“ za nacionalne sisteme zavarovanja v primeru brezposelnosti. Tretjič, sredstva držav članic bi se lahko redno zbirala v skladu za težke čase, izplačila pa bi se izvedla v skladu s predhodno določenimi merili. Vse te možnosti imajo svoje prednosti in bi jih bilo mogoče sčasoma združiti.

Komisija si je v tem okviru zamislila stabilizacijsko funkcijo, ki lahko podpre ravni naložb na nacionalni ravni in ki jo je mogoče sčasoma razviti, sprva pa bi delovala na podlagi posojil in razmeroma omejenih nepovratnih sredstev. To bi bilo v skladu s pomenom, ki ga sedanja Komisija pripisuje naložbam kot gonilu dolgoročne rasti, in omogočalo hitrejšo uvedbo kot pri drugih dveh možnostih. Glede na strukturo in sestavo proračuna EU (uravnoteženost na letni ravni in omejitve za lastna sredstva) bi bilo treba stabilizacijsko funkcijo zasnovati tako, da lahko v določenem časovnem obdobju v celoti doseže svoj potencial, zlasti potrebno finančno zmogljivost.

Stabilizacijska funkcija: namenski instrument za združevanje javnih financ EU v odziv na obsežne asimetrične šoke

V okviru te zasnove bi lahko namenski instrument, ki bi ga upravljala Komisija, učinkovito združeval različne vire financiranja na evropski ravni, s čimer bi se zagotovila stabilizacijska funkcija. Ta instrument bi temeljil na zamisli o evropski shemi za zaščito naložb, njegov cilj pa bi bil podpreti natančno opredeljene prednostne naloge in že načrtovane projekte ali dejavnosti na nacionalni ravni, kot so tisti, ki so opredeljeni v okviru prej omenjenih nacionalnih naložbenih platform.

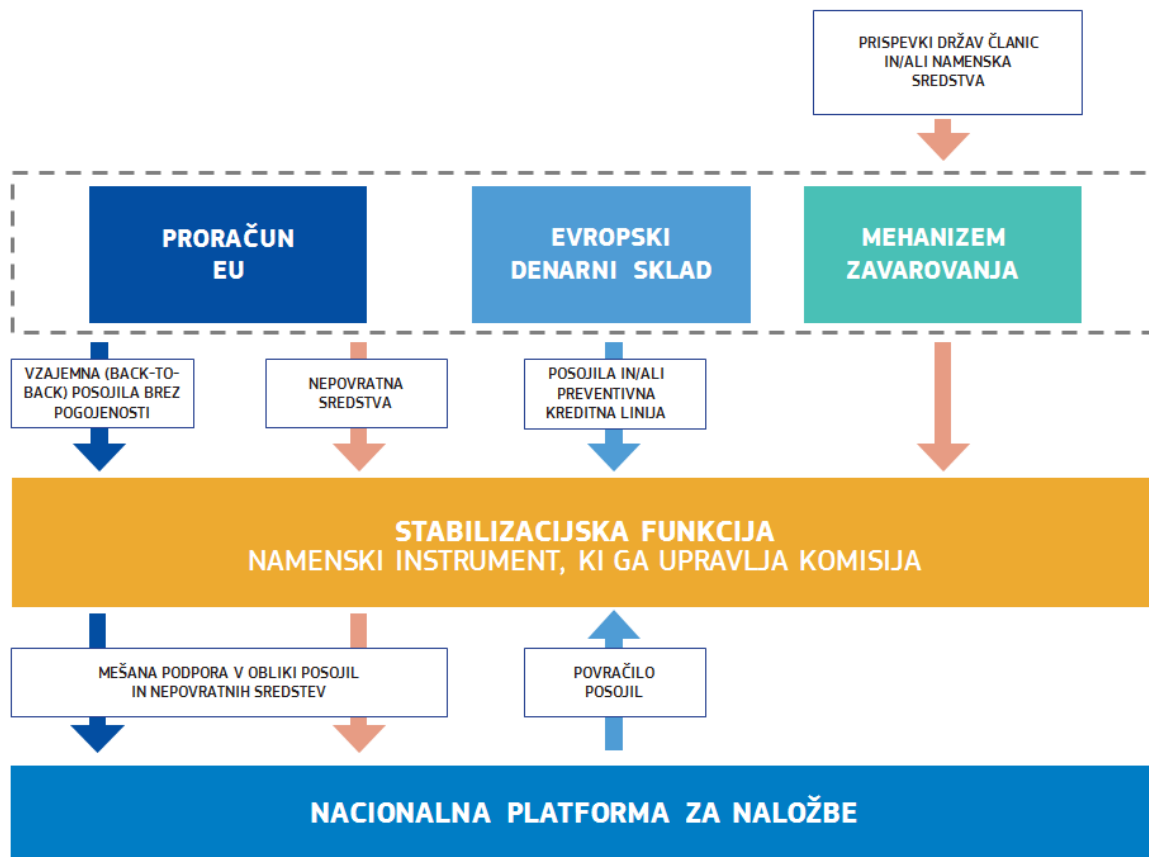
Država članica, ki se sooča z velikim asimetričnim šokom, bi bila v skladu s strogimi merili za upravičenost samodejno upravičena do pomoči stabilizacijske funkcije. Tako bi prejela mešano pomoč na podlagi posojil in proračunske podpore, ki bi lahko temeljila na treh komponentah, ki bi jih bilo mogoče postopoma razviti:

- **Proračun EU in Evropski denarni sklad bi lahko zadevni državi članici zagotovila posojila, za katera jamči proračun EU.** Evropski denarni sklad bi lahko imel vlogo zaledne službe za stabilizacijsko funkcijo, in sicer z zagotavljanjem preventivnih posojil za kratkoročno likvidnostno

podporo. To bi dopolnjevala vzajemna (back-to-back) posojila, za katera jamči proračun EU (v ta namen bi se lahko v večletnem finančnem okviru za obdobje po letu 2020 zasnovala omejena zmogljivost izposojanja²⁸). Država članica upravičenka bi ta posojila povrnila stabilizacijski funkciji.

- **Zadevnim državam članicam bi se lahko zagotovila omejena podpora v obliki nepovratnih sredstev, predvidena v proračunu EU na letni ravni.** Ustrezna odobrena sredstva bi se zagotovila pod posebno proračunsko vrstico, morda v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov za sodelujoče države članice. Ta proračunska vrstica bi se vsako leto uporabila za stabilizacijsko funkcijo, da bi se oblikoval njen kapital. Da bi se preprečilo izrivanje sredstev za druge politike EU, bi se povezani v proračunu predvideni odhodki všteli v „razliko“ med večletnim finančnim okvirom in zgornjo mejo lastnih sredstev²⁹.
- **Podpora stabilizacijske funkcije v obliki nepovratnih sredstev bi se lahko sčasoma dopolnila z mehanizmom zavarovanja na podlagi prostovoljnih prispevkov držav članic.** Države članice bi lahko letno prispevale v ta namenski sklad zunaj proračuna EU in/ali bi se dogovorile o vzpostavitvi namenskega toka sredstev. Ko bi se države članice zavezale k prispevkom in ko bi se zbrala zadostna sredstva, bi ta mehanizem okrepil zmogljivost stabilizacijske funkcije.

Evropska stabilizacijska funkcija v podporo naložbam



Opozorila je treba, da bi lahko bilo povečano zbiranje zgornje meje lastnih sredstev, odvisno od predvidenega zneska.

²⁹ Sklep o virih lastnih sredstev in uredba o večletnem finančnem okviru bi bilo treba ustrezno prilagoditi.

Vir: Evropska komisija

Komisija bo še naprej ocenjevala nadaljnje posledice za proračun EU v okviru priprav na večletni finančni okvir po letu 2020 in pripravila potrebne predloge.

8. SKLEPNE UGOTOVITVE

Komisija je v tem sporočilu predstavila zamisli za nove proračunske instrumente za stabilno euroobmočje v okviru Unije.

Za obdobje 2018–2020 Komisija predlaga:

- zagotovitev hitrega dogovora (do sredine leta 2018) in operacionalizacijo (do leta 2019) funkcije varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje. Ta predlog je zajet v predlogu za ustanovitev Evropskega denarnega sklada v okviru Unije;
- okrepitev dejavnosti podporne službe za strukturne reforme, da bi se podprle reforme v vseh državah članicah, ter vzpostavitev namenskega delovnega postopka za države članice, ki so na poti k uvedbi eura. To se odraža v predlogu za spremembo uredbe o programu za podporo strukturnim reformam, katerega cilj je podvojiti proračun, namenjen dejavnostim podporne službe za strukturne reforme v obdobju do leta 2020;
- razširitev možnosti uporabe sedanje rezerve za uspešnost v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov za podporo strukturnim reformam, da se v pilotni fazi preizkusi zamisel o orodju za izvajanje reform. To se odraža v ciljno usmerjeni spremembi uredbe o skupnih določbah glede evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

Komisija namerava predloge za obdobje po letu 2020 predstaviti maja 2018 kot del večletnega finančnega okvira po letu 2020, ki naj bi vključevali naslednje:

- orodje za izvajanje reform, ki bo podprlo zaveze držav članic glede reform;
- nadaljnjo tehnično podporo za posebne ukrepe na zahtevo držav članic;
- namenski konvergenčni instrument za države članice na poti k uvedbi eura;

- stabilizacijsko funkcijo za države članice euroobmočja, ki bi bila odprta vsem, za primer obsežnih asimetričnih šokov.

Dodatek 1: Pregled razpoložljivih sredstev in požarnih zidov

Pravni okvir	Instrument	Vrsta podpore	Obseg	Vir financiranja	Odplačilo	Naloga	Geografski vidiki
Proračun EU 2014–2020	Naložbeni programi – Evropski strukturni in investicijski skladi	Nepovratna sredstva, finančni instrumenti	Zmogljivost 461 mrđ. EUR	Proračun EU	Proračun EU	Podpora srednjeročnim in dolgoročnim naložbenim prednostnim nalogam EU in držav članic	Večja podpora za države članice in regije z nižjim BDP
	Nepovratna sredstva, finančni instrumenti		Zmogljivost 107 mrđ. EUR	Proračun EU	Proračun EU	Podpora srednjeročnim in dolgoročnim naložbenim prednostnim nalogam EU	Za vse države članice EU
	Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo	Vzajemna (back-to-back) posojila	Posojilna zmogljivost do 60 mrđ. EUR	Izposojanje podpira proračun EU	Posojilo odplača država članica, ki ga prejme	Državam članicam v gospodarskih težavah zagotavlja kratkoročno likvidnost	Za vse države članice EU
	Plačilna bilanca		Posojilna zmogljivost vzajemnih (back-to-back) posojil do 50 mrđ. EUR	Izposojanje podpira proračun EU	Posojilo odplača država članica, ki ga prejme	Državam članicam v gospodarskih težavah zagotavlja kratkoročno likvidnost	Samo za države članice, ki niso v euroobmočju
	Program za podporo strukturnim reformam	Tehnična pomoč	Zmogljivost 0,14 mrđ. EUR	Proračun EU	Proračun EU	Tehnična pomoč v podporo prizadevanjem držav članic za strukturne reforme	Za vse države članice EU
Dejavnosti Evropske investicijske banke in Evropskega sklada za strateške naložbe		Posojila, finančni instrumenti	Mobilizira več kot 100 mrđ. EUR na leto	Izposojanje podpirata proračun EU in kapital EIB	Posojilo odplačajo upravičenke	Podpora srednjeročnim in dolgoročnim naložbenim prednostnim nalogam EU in držav članic	Temelji na kakovosti projektov na ravni EU
Evropski mehanizem za stabilnost	Ugodna posojila	Ugodna posojila	Posojilna zmogljivost do 500 mrđ. EUR	Izposojanje podpira lastni kapital	Posojilo odplača država članica, ki ga prejme	Državam članicam v gospodarskih težavah zagotavlja kratkoročno likvidnost	Samo za države članice v euroobmočju

Vir: Evropska komisija