



Evropska  
komisija

# Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije

Poročilo pripravil:

**Jean-Claude Juncker**

v tesnem sodelovanju z

**Donaldom Tuskom,**

**Jeroenom Dijsselbloemom,**

**Mariom Draghijem**

in **Martinom Schulzem**



# Vsebina

<b>1.</b> Poglobljena, prava ter pravična ekonomska in monetarna unija	<b>3</b>
<b>2.</b> Ekonomski uniji naproti – konvergenca, blaginja in socialna kohezija	<b>6</b>
<b>3.</b> Finančni uniji naproti – integriran finančni sektor za integrirano gospodarstvo	<b>10</b>
<b>4.</b> Fiskalni uniji naproti – celovit okvir za trdne in povezane fiskalne politike	<b>13</b>
<b>5.</b> Demokratična odgovornost, legitimnost in krepitev institucij	<b>16</b>
<b>Priloga 1:</b> Načrt za dokončanje ekonomske in monetarne unije	<b>20</b>
<b>Priloga 2:</b> Bolj povezan evropski semester	<b>22</b>
<b>Priloga 3:</b> Evropski fiskalni odbor s svetovalno vlogo – vodilna načela	<b>23</b>

## Uvod

Na vrhu držav evroobmočja oktobra 2014 je bilo poudarjeno, da „je za nemoteno delovanje ekonomske in monetarne unije (EMU) ključnega pomena tesnejše usklajevanje ekonomskih politik“. Udeleženci vrha so se zavzeli za nadaljevanje prizadevanj „za vzpostavitev konkretnih mehanizmov za intenzivnejše usklajevanje, približevanje in solidarnost ekonomskih politik“ ter pozvali k „pripravi nadaljnjih ukrepov za boljše ekonomsko upravljanje v evroobmočju“.

To poročilo je pripravil predsednik Evropske komisije v tesnem sodelovanju s predsednikom vrha držav evroobmočja, predsednikom evroskupine, predsednikom Evropske centralne banke in predsednikom Evropskega parlamenta.

Poročilo vključuje spoznanja, pridobljena v intenzivnih razpravah z državami članicami in predstavniki civilne družbe. Temelji na poročilu z naslovom „Na poti k pravi ekonomski in monetarni uniji“ (tako imenovano „poročilo štirih predsednikov“) ter na Komisijinem „Načrtu za poglobljeno in pravo ekonomsko in monetarno unijo“, ki sta bila sprejeta leta 2012 in sta še naprej glavni

vodili v prizadevanjih za dokončanje EMU, pa tudi na analitičnem obvestilu „Priprava na naslednje korake za boljše ekonomsko upravljanje v evroobmočju“, sprejetem 12. februarja 2015.

Predstavljeni so osebni razmisleki in razprave petih predsednikov. Poročilo je osredotočeno na evroobmočje, saj imajo države z enotno valuto posebne skupne izzive, interese in odgovornosti. Vendar lahko v procesu poglobljanja EMU sodelujejo vse članice EU. Ta proces bi moral biti pregleden in še naprej v vseh pogledih zagotavljati integriteto enotnega trga. Dokončanje in izkoriščanje vseh prednosti enotnega trga za blago in storitve ter enotnega digitalnega, energijskega in kapitalnega trga bi pravzaprav moralo v večji meri prispevati k oblikovanju ekonomske unije, ustvarjanju delovnih mest in večji rasti.

Dokončanje EMU bo prispevalo k ustvarjanju boljših in pravičnejših življenjskih pogojev za vse državljane, hkrati pa bo Unijo pripravilo na prihodnje globalne izzive in vsem njenim članicam omogočilo, da se uspešno razvijajo.



# 1 Poglobljena, prava ter pravična ekonomska in monetarna unija





Evro je uspešna in stabilna valuta, ki svojim uporabnikom omogoča cenovno stabilnost in jih varuje pred zunanjo nestabilnostjo. Trenutno ga uporablja 19 držav članic EU in več kot 330 milijonov evropskih državljanov. Kljub nedavni krizi je evro še vedno druga najmočnejša valuta na svetu. V njem je denominirana skoraj četrtina svetovnih deviznih rezerv, skoraj šestdeset držav in ozemelj po vsem svetu pa je nanj neposredno ali posredno vezalo svoje valute.

Evropa premaguje najhujšo finančno in gospodarsko krizo v zadnjih sedmih desetletjih. Vlade držav članic in institucije EU so bile zaradi izzivov v preteklih letih prisiljene hitro sprejeti izredne ukrepe. Stabilizirati so morale svoja gospodarstva in zavarovati vse, kar je bilo doseženo v različnih fazah včasih izjemno napornega procesa evropskega povezovanja. Zahvaljujoč tem ukrepom sta bila ohranjena celovitost evroobmočja in moč notranjega trga.

Z vračanjem gospodarske rasti in zaupanja v številne dele Evrope pa je postalo jasno, da je treba hitre rešitve iz preteklih let preoblikovati v trajne, pravične in demokratično legitimne temelje za prihodnost. Prav tako je 18 milijonov brezposelnih v evroobmočju jasen znak, da je treba gospodarske politike še občutno izboljšati.

Današnje evropsko ekonomsko in monetarno unijo (EMU) bi lahko primerjali s hišo, ki se je gradila desetletja, a še ni dokončana. Ko je divjalo neurje, je bilo treba nosilne zidove in streho hitro stabilizirati. Zdaj je skrajni čas, da njene temelje utrdimo in ji omogočimo, da postane to, za kar je bila prvotno zasnovana: območje blaginje, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in cenovni stabilnosti ter konkurenčnem socialnotržnem gospodarstvu, ki stremi k polni zaposlenosti in socialnemu napredku. Da bi to dosegli, moramo sprejeti dodatne ukrepe in gradnjo EMU zaključiti.

Evro ni zgolj valuta, temveč je tudi političen in gospodarski projekt. Članice monetarne unije so se brez izjeme za vselej odrekle svojim nacionalnim valutam in svojo suverenost pri monetarni politiki trajno delijo z drugimi državami evroobmočja. V zameno za to lahko koristijo prednosti, ki jih ponuja uporaba te verodostojne in stabilne valute znotraj velikega, konkurenčnega in močnega enotnega trga. Njihova skupna usoda terjata tako solidarnost v času krize kot tudi spoštovanje dogovorjenih pravil v vseh državah.

Vendar pa lahko ta dogovor obstane le, če imajo vse članice od njega koristi. V tem duhu morajo države sprejeti ukrepe, in sicer tako posamično kot skupaj, saj so se z vstopom v evroobmočje odrekle nacionalnim orodjem za prilagajanje. Prvič, sposobne morajo biti bolj preprečevati krize, za kar so potrebni zelo kakovostno upravljanje na evropski in nacionalni ravni,

vzdržne fiskalne in ekonomske politike ter pravična in učinkovita javna uprava. Drugič, ob gospodarskih pretresih, ki se jim tudi v prihodnosti ne bo mogoče izogniti, mora biti vsaka posamezna država sposobna učinkovitega odziva.

Da bi se države na pretrese lahko odzivale interno, morajo imeti dovolj odporna gospodarstva in zadostna fiskalna varovala v celotnem gospodarskem ciklu. Ker se za celotno evroobmočje uporablja enotna monetarna politika, imajo nacionalne fiskalne politike v primeru lokalnega pretresa odločilno vlogo pri stabilizaciji gospodarstva. Poleg tega imajo vse države enotni menjalni tečaj, zato morajo biti njihova gospodarstva prožna, da se lahko hitro odzovejo na upad gospodarske rasti. V nasprotnem primeru obstaja nevarnost, da bodo recesije za seboj pustile globoke in trajne brazgotine.

Vendar pa pri prilagajanju relativnih cen nikakor ne moremo pričakovati tako hitrega napredka kot pri prilagoditvi menjalnih tečajev. Prav tako smo se na lastne oči prepričali, da lahko v kriznem obdobju pritiski trgov državam onemogočijo uporabo nacionalnih fiskalnih stabilizatorjev. Da bi se poleg tega vsem državam članstvo v evroobmočju v vsakem trenutku gospodarsko izplačalo, morajo biti sposobne razpršiti učinke pretresov z delitvijo tveganj znotraj EMU. Na kratek rok je mogoče delitev tveganj doseči s povezanimi finančnimi in kapitalnimi trgi (delitev tveganj v zasebnem sektorju) v kombinaciji s potrebnimi skupnimi varovalnimi ureditvami za bančno unijo, tj. s finančno varnostno mrežo, ki bi se uporabila v skrajni sili. Na srednji rok, ko se bodo ekonomske strukture približevale najboljšim standardom v Evropi, bi bilo treba javno delitev tveganj okrepiti z mehanizmom fiskalne stabilizacije za celotno evroobmočje.

Že pred samo krizo kot tudi med njo se pristop, ki je temeljil na preprečevanju nevzdržnih politik ter na posamičnem in skupnem odzivanju na pretrese, ni izkazal kot uspešen. Čeprav je bilo od takrat izvedenih več pomembnih institucionalnih izboljšav, posledice prvotnih pomanjkljivosti še niso odpravljene. Evroobmočje trenutno zaznamujejo občutne razlike. V nekaterih državah je brezposelnost rekordno nizka, v drugih rekordno visoka; ponekod je mogoče fiskalno politiko uporabljati proticiklično, drugod pa si bo fiskalni prostor opomogel šele po večletni konsolidaciji.

Te razlike spodkopavajo trdnost celotne Unije, zato jih moramo odpraviti in se podati na pot novega konvergenčnega procesa. Monetarna unija bo v posamezni državi uspešna le, če bo uspešna v vseh državah evroobmočja. V vse bolj globaliziranem svetu imajo države članice lasten interes za ohranjanje preudarnih politik ter za izvedbo reform, s katerimi bodo njihova gospodarstva postala prožnejša in konkurenčnejša. To je obenem tudi njihova odgovornost.

Ukrepati moramo na štirih področjih. Prvič, potrebno je dokončanje **prave ekonomske unije**, v kateri ima vsako gospodarstvo potrebne strukturne značilnosti, da lahko uspeva v monetarni uniji. Drugič, potrebna je vzpostavitev **finančne unije**, ki bo zagotavljala integriteto naše valute po vsej monetarni uniji in ki bo v delitev tveganja močnejše vključevala zasebni sektor. To pomeni dokončanje bančne unije in pospešeno vzpostavljanje unije kapitalnih trgov. Tretjič, potrebna je vzpostavitev **fiskalne unije**, ki bo skrbela tako za fiskalno vzdržnost kot za fiskalno stabilizacijo. Nenazadnje potrebujemo tudi **politično unijo**, ki bo na podlagi resnične demokratične odgovornosti, legitimnosti in institucionalne okrepitve zagotavljala temelje za vse prej navedeno.

Vse štiri unije so medsebojno odvisne. To pomeni, da jih je treba razvijati vzporedno, prav tako pa morajo vse države članice evroobmočja sodelovati v vsaki od njih. Napredek pri njihovem vzpostavljanju bo treba dosegati v skladu z zaporedjem kratkoročnih in dolgoročnejših ukrepov, vendar pa je odločilnega pomena, da se o celotnem zaporedju dogovorimo že danes. S kratkoročnimi ukrepi lahko takoj povečamo zaupanje, vendar le, če bodo umeščeni v začetek širšega procesa, ki bo vodil k dokončanju prave evropske monetarne unije. Po večletni krizi morajo vlade in institucije dokazati evropskim državljanom in trgov, da bo evroobmočje ne samo *preživelo*, temveč da se bo *razcvetelo*.

Za uresničitev te dolgoročne vizije moramo sprejeti ambiciozne kratkoročne ukrepe, da bi že danes utrdili temelje evropske hiše in pripravili vse potrebno za njeno arhitekturno dovršitev na srednji rok. Sčasoma bo to neizogibno pomenilo več deljenih pristojnosti. Nesporno je, da so ekonomska in fiskalna pravila ter njihovo spoštovanje pomembni, vendar pa drugega največjega svetovnega gospodarstva ni mogoče voditi zgolj s sodelovanjem na podlagi pravil. Da bi se evroobmočje postopno razvilo v pravo ekonomsko in monetarno unijo, je potreben prehod s sistema, ki ga sestavljajo pravila in smernice za oblikovanje nacionalnih ekonomskih politik, na sistem, ki temelji na večji stopnji delitve pristojnosti znotraj skupnih institucij, ki večinoma že obstajajo in lahko začnejo konkretnije uresničevati to nalogo. V praksi to pomeni, da bi morale države članice pristati na večjo mero skupnega odločanja o elementih svojih nacionalnih proračunov in ekonomskih politik. Po dokončanju uspešnega procesa ekonomske konvergence in finančnega povezovanja bi to privedlo do določene mere javne delitve tveganj, ki bi jo morali spremljati močnejša demokratična udeležba ter večja odgovornost na nacionalni in evropski ravni. Takšen večfazni pristop je potreben, ker so za nekatere ambicioznejše ukrepe potrebne bolj ali manj korenite spremembe sedanjega pravnega okvira EU ter občuten napredek v smislu

ekonomske konvergence in regulativnega usklajevanja v vseh članicah evroobmočja.

To poročilo ima dva cilja: opisati prve ukrepe, s katerimi lahko že danes začnemo ta proces, in zagotoviti jasne usmeritve za dolgoročneje ukrepe. Proces bi potekal v dveh zaporednih fazah (glej načrt v Prilogi 1):

**Prva faza (1. julij 2015 – 30. junij 2017):** v tej fazi („poglabljanje z izvajanjem“) bi institucije EU in države članice evroobmočja gradile na obstoječih instrumentih in čim bolj izkoristile možnosti, ki jih ponujata Pogodbi. V grobem to pomeni povečanje konkurenčnosti in strukturne konvergence, dokončanje finančne unije, razvijanje in ohranjanje odgovornih fiskalnih politik na nacionalni ravni in na ravni evroobmočja ter krepitev demokratične odgovornosti.

**Druga faza:** v tej fazi („dokončanje EMU“) bi bili sprejeti konkretni daljnosežnejši ukrepi za dokončno vzpostavitev ekonomske in institucionalne strukture EMU. Zlasti bi zaradi sklopa dogovorjenih skupnih meril za konvergenco, ki bi imela pravni status, proces konvergence dobil bolj zavezujočo naravo. Da bi posamezna država članica evroobmočja v tej drugi fazi lahko sodelovala v mehanizmu za odzivanje na pretrese na evroobmočju, bi morala med drugim doseči znaten napredek pri doseganju teh standardov in jih pozneje tudi spoštovati.

**Zadnja faza (najpozneje do leta 2025):** ob zaključku druge faze in po izvedbi vseh potrebnih korakov bi poglobljena in prava EMU postala območje stabilnosti in priložnosti za vse državljane držav članic EU, ki uporabljajo enotno valuto, privlačna pa bi bila tudi za druge države članice EU, ki bi se ji lahko pridružile, ko bodo pripravljene.

Predsedniki institucij EU bodo spremljali izvajanje priporočil iz tega poročila. Komisija bo za pripravo prehoda iz prve v drugo fazo pomladi leta 2017 predstavila belo knjigo, v kateri bo ocenila napredek, dosežen v prvi fazi, in opisala potrebne nadaljnje korake, vključno z ukrepi pravne narave za dokončanje EMU v drugi fazi. Bela knjiga se bo opirala na analize, ki jih bo pripravila strokovna posvetovalna skupina, ki bo nadalje preučila pravne, ekonomske in politične pogoje za uresničitev dolgoročnejših predlogov, predstavljenih v tem poročilu. Bela knjiga bo pripravljena v posvetovanju s predsedniki drugih institucij EU.

Zamisli, ki so tukaj predstavljene, bi bilo mogoče na podlagi nadaljnjih razprav pretvoriti v zakone in institucije. Za to pa je potreben obsežen, pregleden in vključujoč proces, ki bi se moral čim prej začeti.



# 2

## Ekonomski uniji naproti – konvergenca, blaginja in socialna kohezija

Pojem konvergence je v samem jedru ekonomske unije: približevanje držav članic najvišji stopnji blaginje in zблиževanje evropskih družb, ki neguje edinstveni evropski model.

Znotraj EMU je monetarna politika sicer centralizirana, vendar so pomembni deli ekonomske politike še vedno v nacionalni pristojnosti. Še zlasti v času krize se je izkazalo, kako zelo je rast v državah članicah evroobmočja odvisna od rasti v njegovih drugih članicah. V interesu vsake posamezne države članice in v skupnem interesu vseh je, da je sposobna dobro blažiti gospodarske pretrese, da posodobi ekonomske strukture in mreže socialne varnosti ter zagotovi, da se državljani in podjetja lahko prilagodijo novim zahtevam, trendom in izzivom ter jih znajo izkoristiti. Prav tako je v interesu vsake države članice, da ti procesi v drugih članicah potekajo s podobno hitrostjo. Zlasti pomembno je to v monetarni uniji, kot je EMU, ki ne predvideva obsežnih fiskalnih transferjev med državami in v kateri je mobilnost delovne sile razmeroma omejena.

To ne pomeni, da so si ali bi si morale biti med seboj enake vse države članice, ki uporabljajo enotno valuto, ali da bi morale slediti istim politikam. Konec koncev je pomemben rezultat: da vse države članice evroobmočja izvajajo preudarne politike, tako da si po kratkoročnih pretresih hitro opomorejo, izkoristijo svoje primerjalne prednosti znotraj enotnega trga in pritegnejo naložbe ter s tem ohranjajo visoko stopnjo rasti in zaposlenosti.

Marsikaj lahko dosežemo že z okrepitvijo enotnega trga, ki je sicer pomemben za vseh 28 držav članic EU, najbolj pa za tiste med njimi, ki so sprejele skupno valuto evro. Enotni trg je še vedno nepopoln na pomembnih področjih, kot so blago in storitve, in na področjih z neizkoriščenim potencialom, na primer v energetiki ter na digitalnih in kapitalskih trgih. To kaže, da so kljub ogromnemu gospodarskemu potencialu, ki bi ga prinesel resnično enotni trg, še vedno prisotne znatne politične prepreke. Da bi dosegli napredek, je treba ustrezne odločitve na vsakem posameznem področju razumeti kot del političnega paketa, ki koristi vsem državam članicam, namesto da se te oblikujejo nepovezano. Vendar pa to ne zadostuje. Za trajnostno zблиževanje je potreben tudi širši sklop politik, ki spadajo na področje „strukturnih reform“, torej reform za posodobitev gospodarstev s ciljem večje rasti gospodarstva in delovnih mest. To zajema tako učinkovitejša trg dela in proizvodni trg, kot tudi okrepljene javne institucije.

Za konvergenco med državami članicami evroobmočja je potreben nadaljnji napredek. Kratkoročno (v prvi fazi) moramo dodatno spodbuditi prizadevanja, da se vse države približujejo najboljšim rezultatom in praksam v Evropi ter pri tem nadgrajevati in še krepiti sedanji

okvir upravljanja. Končni cilj je doseči podobno raven odpornosti v celotnem evroobmočju, kar bi pomenilo novo spodbudo za rast in delovna mesta na podlagi konkurenčnosti in socialne kohezije.

Opisani proces zблиževanja bi bil v drugi fazi formaliziran in bi temeljil na nizu dogovorjenih standardov pravne narave. Redno bi spremljali pomemben napredek v tej smeri, ki bi bil tudi pogoj za dostop članic do dodatnih instrumentov, na primer do mehanizma za odzivanje na pretrese, ki naj bi bil vzpostavljen za celotno evroobmočje.

## 2.1. Nova spodbuda za konvergenco, delovna mesta in rast

Novi zagon za reforme izhaja iz Pakta „evro plus“ iz leta 2011 za temeljitejše usklajevanje gospodarskih politik za konkurenčnost in konvergenco. Zaradi svoje medvladne, nezavezujoče narave<sup>1</sup> pakt sicer v veliki meri ni izpolnil pričakovanj. Za premik v smeri Evropske unije konvergence, rasti in delovnih mest ne potrebujemo novih paktov, temveč konkreten napredek na podlagi prava EU. Sloneti bi moral na štirih temeljih: vzpostavitvi sistema organov za konkurenčnost v evroobmočju; okrepljenem izvajanju postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji; večji osredotočenosti na zaposlenost in socialno uspešnost ter na temeljitejšem usklajevanju gospodarskih politik v okviru prenovljenega evropskega semestra. Navedeno bi bilo treba izvesti na kratek rok (v prvi fazi) in sicer na podlagi praktičnih korakov in v skladu z metodo Skupnosti.

### Sistem organov za konkurenčnost v evroobmočju

Upravljanje na področju usklajevanja in nadzora fiskalnih politik je v evroobmočju dobro uveljavljeno. Izboljšati ga je treba na širšem in čedalje bolj centraliziranem področju „konkurenčnosti“. Evropski semester in vzpostavitev postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji sta skupaj prvi korak za odpravo te pomanjkljivosti, vendar bo treba ukreniti še precej več, da bi v okviru teh prizadevanj zagotovili izboljšanje konkurenčnosti vseh držav članic.

Priporoča se, da vsaka država članica evroobmočja ustanovi nacionalni organ, pristojen za spremljanje uspešnosti in politik na področju konkurenčnosti. To bi pomagalo preprečevati ekonomske razlike in okrepilo odgovornost za potrebne reforme na nacionalni ravni. Ti organi za konkurenčnost bi morali biti neodvisni in imeti mandat, da bi „ocenili, ali se plače spreminjajo v skladu

<sup>1</sup> O „Paktu evro plus: temeljitejše usklajevanje gospodarskih politik za konkurenčnost in konvergenco“ so se leta 2011 dogovorili vodje držav oziroma vlad evroobmočja ter Bolgarija, Danska, Latvija, Litva, Poljska in Romunija, na prostovoljni osnovi pa je odprt tudi za druge države članice EU. Zasnovan je bil kot medvladna rešitev za spodbujanje reform in koordinacijo. Pri njegovem izvajanju pa prihaja do zapletov zaradi vrste pomanjkljivosti, vključno z odsotnostjo institucije za spremljanje napredka, vendar je njegovo poslanstvo še vedno relevantno in bi ga bilo treba oživiti. Zato bi bilo treba ustrezne dele pakta vključiti v pravni okvir EU.



s produktivnostjo, ter primerjali gibanje v drugih državah evroobmočja in pri glavnih primerljivih trgovinskih partnerjih“, o čemer se je velika večina držav članic že dogovorila s Paktom „evro plus“. Ti organi bi bili lahko pooblaščen tudi za oceno napredka pri ekonomskih reformah za izboljšanje konkurenčnosti na splošno. Konec koncev je konkurenčno tisto gospodarstvo, v katerem institucije in politike produktivnim podjetjem omogočajo uspešno delovanje. Razvoj takih podjetij po drugi strani spodbuja zaposlovanje, naložbe in trgovino.

Sistem organov za konkurenčnost v evroobmočju bi moral povezati te nacionalne organe s Komisijo, ki bi delovanje nacionalnih organov za konkurenčnost usklajevala enkrat letno. Rezultat takega usklajevanja bi morala Komisija potem upoštevati pri odločanju o ukrepih v okviru evropskega semestra, zlasti pri svojem letnem pregledu rasti in odločitvah v postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, med drugim o tem, ali naj priporoči začetek postopka v zvezi s čezmernimi neravnotežji.

## Organi za konkurenčnost

Cilj organov za konkurenčnost naj ne bi bil čezmejno usklajevanje praks in institucij, pristojnih za oblikovanje plač. Tovrstni postopki se v posameznih državah EU močno razlikujejo ter upravičeno odražajo nacionalne preference in pravne tradicije.

Vsaka država članica bi morala na podlagi skupnega vzorca določiti točno obliko svojega organa za konkurenčnost, ki pa bi moral biti operativno neodvisen in predmet demokratičnega nadzora. Nacionalni akterji, kot so socialni partnerji, bi morali obdržati svojo vlogo v skladu z uveljavljenimi praksami posameznih držav članic, mnenja organov za konkurenčnost pa upoštevati kot smernice pri pogajanjih o plačah. Nekaterе države, na primer Nizozemska in Belgija, take organe že imajo.

## Okrepljen postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem

Postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem je bil oblikovan na vrhuncu krize. Gre za del evropskega semestra, ki pomeni letni cikel poročanja in nadzora nad gospodarskimi politikami EU in držav članic. Uporablja se kot instrument za preprečevanje in odpravljanje neravnotežij, preden postanejo težko obvladljiva. Postal je bistvenega pomena za evropski nadzor, na primer za preprečevanje nepremičninskih balonov ali za zaznavanje zmanjšanja konkurenčnosti, kopičenja zasebnih in javnih dolgov ter pomanjkanja naložb. Treba ga je v celoti izkoristiti. Ukrepi so potrebni predvsem na dveh področjih:

- Poleg uporabe za odpravljanje neravnotežij bi ga morali izkoristiti tudi za spodbuditev strukturnih reform s pomočjo evropskega semestra. Njegov korektivni del bi morali uporabljati bolj učinkovito.

Začeti bi ga morali takoj po ugotovitvi čezmernih neravnotežij in ga uporabiti za spremljanje izvajanja reform.

- Poleg tega bi moral postopek bolje zajeti neravnotežja v celotnem evroobmočju in ne le v posameznih državah članicah. V ta namen se mora še naprej osredotočati na popraviljanje škodljivih zunanjih primanjkljajev, saj ti ogrožajo nemoteno delovanje evroobmočja (na primer v obliki „nenadnih prekinitev“ kapitalskih tokov). Postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem bi moral tudi spodbujati ustrezne reforme v državah, kjer se kopičijo veliki in stalni presežki na tekočem računu, če te denimo povzročata nezadostno domače povpraševanje in/ali majhna zmogljivost za rast, saj je to prav tako pomembno za zagotovitev učinkovitega ponovnega uravnoteženja znotraj monetarne unije.

## Večja osredotočenost na zaposlenost in socialne razmere

V posameznih delih evroobmočja se stopnja zaposlenosti in socialni položaji močno razlikujejo. Deloma zaradi krize, pa tudi zaradi temeljnih razvojnih trendov in slabih rezultatov, ki izvirajo še iz časa pred krizo. Evropa bi si morala na področju socialne prizadevat za bonitetno oceno AAA.

Slednje je nujno tudi z gospodarskega vidika. Za uspeh EMU morajo trgi dela in mreže socialne varnosti v vseh državah članicah evroobmočja delovati dobro in pošteno. Zaposlenost in socialna problematika morata zato imeti pomemben položaj v evropskem semestru. Nezaposlenost, zlasti dolgotrajna, je eden glavnih povzročiteljev neenakosti in socialne izključenosti. Učinkoviti trgi dela, ki spodbujajo visoko stopnjo zaposlenosti in lahko ublažijo pretrese brez povzročitve čezmerne nezaposlenosti, so zato bistvenega pomena, saj prispevajo k nemotenemu delovanju EMU in bolj vključujočim družbam.

Vzorec, ki bi se ga lahko držale vse države, sicer ne obstaja, vseeno pa se pogosto soočajo s podobnimi izzivi, kot so zaposlitev večjega deleža ljudi v vseh starostnih skupinah; iskanje pravega ravnovesja med fleksibilnostjo in varnostjo pogodb o zaposlitvi; izogibanje razkoraku med „vključenimi“ delavci z dobro zaščito in plačami ter „izključenimi“ delavci; preusmerjanje davčne obremenitve z dela na druga področja; zagotavljanje prilagojene podpore brezposelnim pri ponovnem vključevanju na trg dela, izboljšanje izobraževanja in vseživljenjsko učenje. Poleg vprašanj v zvezi s trgov delo je pomembno vsakemu državljanu zagotoviti dostop do ustrezne izobrazbe ter vzpostaviti učinkovit sistem socialne zaščite, ki ščiti najranjlivejše skupine v družbi. Med drugim to pomeni zagotovitev „minimalne ravni socialne zaščite“. Prebivalstvo se stara in še vedno potrebujemo obsežne reforme, da bi zagotovili vzdržnost



pokojninskih in zdravstvenih sistemov. Reforme bodo vključevale prilagoditev upokojitvene starosti glede na pričakovano življenjsko dobo.

Za dolgoročno uspešnost EMU bi morali stopiti še korak dlje in si prizadevati za tesnejše povezovanje nacionalnih trgov dela s spodbujanjem geografske in poklicne mobilnosti, med drugim z učinkovitejšim priznavanjem kvalifikacij, preprostejšim dostopom do delovnih mest v javnem sektorju za nedržavljanke in boljšim usklajevanjem sistemov socialne zaščite.

## Temeljitejše usklajevanje gospodarskih politik

Evropski semester je pomembno okrepil usklajevanje ekonomskih politik, vendar so številni dodani „paketi“, „pakti“, „postopki“ in različne zahteve po poročanju zbrisali njegov smisel in učinkovitost. Smisel evropskega semestra mora biti skupno določanje prednostnih nalog in njihovo izvajanje v evropski perspektivi ob jasni viziji našega skupnega interesa. Sprejeti so bili ukrepi za poenostavitev in okrepitev evropskega semestra: večja osredotočenost na prednostne naloge, manjše število dokumentov in več časa za pogovor o njih, večji doseg na politični ravni in sodelovanje z nacionalnimi organi. Navedene ukrepe je treba izvajati tudi v prihodnje, da bi:

- državam članicam dali jasna priporočila, ki bodo tudi v prihodnje osredotočena na prednostne reforme, bistvene za povečanje potencialne rasti, podporo ustvarjanju delovnih mest in izkoriščanje možnosti, ki jih ponuja enotni trg. Priporočila za posamezne države morajo biti konkretna in ambiciozna, zlasti v zvezi s pričakovanimi rezultati in časovnim okvirom za njihovo izvedbo. Priporočila bi morala hkrati obdržati „politično“ naravo, kar pomeni, da bi države članice obdržale določeno stopnjo svobode pri odločanju o konkretnih ukrepih, ki jih bodo izvedle. Nacionalni reformni programi, ki jih države članice pripravijo vsako leto, bi morali biti podlaga za njihove predhodne pogovore o predvidenih reformah;
- zahtevali odgovornost od držav članic za izpolnjevanje njihovih zavez. Periodično poročanje o izvajanju, redne medsebojne preglede in pristop „upoštevaj ali pojasni“ bi bilo treba uporabljati bolj sistematično. Evroskupina bi lahko že v prvi fazi prevzela usklajevanje pri medsebojnih pregledih uspešnosti, z večjo osredotočenostjo na opredelitev najboljših praks in njihovo izvajanje. Pri tem je treba v celoti izkoristiti postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem;
- bolje povezali evroobmočje in nacionalne razsežnosti. Evropski semester bi zato moral biti oblikovan v dve zaporedni fazi:
- evropsko in nacionalno. To pomeni, da bi morali najprej opraviti pogovore in sprejeti priporočila o celotnem evroobmočju, preden bi začeli pogovore o

posameznih državah, tako da bi bili skupni izzivi v celoti vključeni v ukrepu za posamezno državo. Ta predlog je prikazan v Prilogi 2;

- oblikovali jasno dolgoročno vizijo: ne more in tudi ne sme se vse zgoditi v enem samem letu. Letni cikel evropskega semestra bi moral spremljati močnejši, večleten pristop, usklajen s ponovnim procesom konvergenca.

## 2.2. Formalizacija konvergenčnega procesa

Srednjeročno (druga faza) bi moral konvergenčni proces vzpostavljanja odpornejših ekonomskih struktur, opisan zgoraj, postati bolj zavezujoč. To bi se doseglo z dogovorom o nizu skupnih standardov na visoki ravni, ki bi bili določeni v zakonodaji EU, pri čemer bi bila pristojnost za politike skupnega pomena deljena, vzpostavljeno pa bi bilo tudi močno odločanje na ravni evroobmočja. Na nekaterih področjih bo za to potrebna dodatna harmonizacija. Na drugih, kjer lahko različne politike dajo podobno dobre rezultate, bo treba poiskati posameznim državam prilagojene rešitve. Skupne standarde bi bilo treba določiti predvsem na področjih trgov dela, konkurenčnosti, poslovnega okolja in javne uprave, kot tudi pri nekaterih vidikih davčne politike (npr. osnova za davek od dohodkov pravnih oseb). Napredek pri zblizevanju teh standardov bi se redno spremljal. V tem okviru bi se še naprej uporabljala priporočila za posamezne države. Poleg tega bi se postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji lahko uporabil ne le kot instrument za preprečevanje in odpravljanje neravnotežij, ampak tudi za spodbujanje reform in spremljanje napredka posameznih držav članic evroobmočja pri doseganju teh skupnih standardov. Znatna in trajna konvergenca k podobni ravni odpornosti gospodarstva bi morala biti pogoj za dostop do mehanizma za odzivanje na pretrese, ki naj bi bil vzpostavljen za evroobmočje in je na kratko opisan v pododdelku 4.2.

Za opredelitev konkretnih standardov in kazalnikov je potrebna globlja analiza. Za primer vzemimo standarde na področju trgov dela, ki bi morali združevati varnost in prožnost ter bi se lahko razvijali ob različnih stebrih pojma „prožne varnosti“ (npr. prožne in zanesljive pogodbe o delu, ki preprečujejo dvotirni trg dela, celovite strategije vseživljenjskega učenja, učinkovite politike za pomoč brezposelnim pri ponovnem vključevanju na trg dela, sodobni sistemi socialne varnosti in omogočanje obdavčitve dela).

# 3

**Finančni uniji naproti  
– integriran finančni  
sektor za integrirano  
gospodarstvo**





Napredek v smeri močnejše ekonomske unije bo veliko prispeval k izboljšanju delovanja EMU. Hkrati pa je treba poskrbeti za dokončno vzpostavitev finančne unije, saj se ekonomska in finančna unija dopolnjujeta in medsebojno krepi. Napredek na teh dveh področjih mora biti ena ključnih prednostnih nalog prve faze iz poročila „Na poti k pravi ekonomski in monetarni uniji“.

V monetarni uniji mora biti finančni sistem resnično enoten, saj se sicer impulzi, ki izhajajo iz odločitev monetarne politike (npr. spremembe obrestnih mer), ne bodo enakomerno prenesli po državah članicah unije. To se je zgodilo med krizo in posledično poglobilo gospodarske razlike. Poleg tega je enoten bančni sistem zrcalna slika enotne valute. Ker veliko večino denarja predstavljajo bančne vloge, je valuta lahko resnično enotna le, če je zaupanje v varnost bančnih vlog enako ne glede na to, v kateri državi članici posluje banka. Za to so potrebni enoten nadzor nad bankami, enoten sistem za reševanje bank in enoten sistem zjamčenih vlog. To je tudi ključnega pomena za obravnavo negativnih povratnih učinkov med bankami in državnim dolgom, ki so bili v ospredju krize.

Hkrati mora biti finančni sistem sposoben razpršiti tveganja po državah, da lahko omeji vpliv pretresov v posameznih državah in zmanjša obseg tveganj, ki si jih je treba deliti s fiskalnimi ukrepi.

Vsi ti razlogi upravičujejo nujnost vzpostavitve finančne unije. Z vzpostavitvijo enotnega mehanizma nadzora smo v veliki meri dosegli cilj glede nadzora bank. Dogovorjen je bil tudi enotni mehanizem za reševanje, ki pa še ni v celoti implementiran. Za dokončanje finančne unije je treba vzpostaviti skupni sistem zjamčenih vlog in unijo kapitalskih trgov. Glede na nujnost bi bilo treba vse te ukrepe izvesti v prvi fazi.

### 3.1. Dokončanje bančne unije

Za dokončno vzpostavitev bančne unije je v prvi vrsti nujno, da vse države članice v svoj pravni red v celoti prenesejo direktivo o sanaciji in reševanju bank. To je ključno, da se omogoči delitev tveganj z zasebnim sektorjem. Dejansko je bančna unija način za zaščito davkoplačevalcev pred stroški reševanja bank.

Drugič, potrebujemo tudi hiter dogovor o ustreznem mehanizmu prehodnega financiranja za Enotni sklad za reševanje, ki bo zagotavljal zadostna sredstva v primeru, da bo potrebna likvidacija banke, tudi če v Skladu v danem trenutku ne bo dovolj sredstev, in sicer je treba dogovor doseči do dne, ko bo Sklad začel delovati (1. januar 2016)<sup>2</sup>.

Tretjič, vzpostavitev verodostojne skupne varovalne ureditve za Enotni sklad za reševanje in napredek pri

zagotavljanju enotnih pogojev za banke v vseh državah članicah bi morala biti ena od prednostnih nalog v prehodnem obdobju pred vzpostavitvijo Enotnega sklada za reševanje. Varovalno ureditev bi bilo zato treba implementirati hitro. To se lahko izvede z zagotovitvijo kreditne linije iz evropskega mehanizma za stabilnost (EMS) Enotnemu skladu za reševanje. Ta varovalna ureditev bi morala biti srednjeročno fiskalno nevtralna, torej bi morala zagotavljati, da se državna podpora povrne na podlagi naknadnih vplačil finančnega sektorja.

Predlagamo tudi vzpostavitev evropskega sistema zjamčenih vlog – tretjega stebra polno delujoče bančne unije, poleg nadzora in reševanja. Sedanja ureditev z nacionalnimi sistemi zjamčenih vlog je še vedno izpostavljena velikim lokalnim šokom (zlasti, če sta država in nacionalni bančni sistem v ranljivem položaju), skupni sistem zjamčenih vlog pa bi povečal odpornost na prihodnje krize. Prav tako je v primerjavi z nacionalnimi sistemi zjamčenih vlog bolj verjetno, da bo skupni sistem na daljši rok fiskalno nevtralen, ker bodo tveganja širše porazdeljena in ker se zasebni prispevki zbirajo prek veliko večjega števila finančnih institucij. Za vzpostavitev dobro delujočega evropskega sistema zjamčenih vlog bo potreben čas, vendar bi morali biti konkretni ukrepi v to smer prednostna naloga že v prvi fazi, pri čemer bi bilo treba izkoristiti možnosti, ki so na voljo v obstoječem pravnem okviru. Ena od možnosti bi bila, da se evropski sistem zjamčenih vlog oblikuje kot pozavarovalni sistem za nacionalne sisteme zjamčenih vlog na evropski ravni. Enako kot Enotni sklad za reševanje bi se tudi skupni evropski sistem zjamčenih vlog financiral z zasebnimi viri prek predhodnih prispevkov, določenih na podlagi tveganj. Vplačale bi jih vse sodelujoče banke v državah članicah in zasnovani bi bili tako, da bi preprečevali moralno tveganje. Področje uporabe sistema bi moralo sovpadati s področjem uporabe enotnega mehanizma nadzora. Čez določen čas bi bilo treba pregledati instrument za neposredno dokapitalizacijo bank v okviru evropskega mehanizma za stabilnost, zlasti glede omejujočih meril za upravičenost, ki trenutno veljajo zanj, ob hkratnem upoštevanju dogovorjenih pravil o udeležbi zasebnega sektorja pri reševanju. Lažje dostopen mehanizem za neposredno dokapitalizacijo bank bi povečal zaupanje vlagateljev, saj bi morale države v težavah pri upravljanju prestrukturiranih bank sodelovati na podlagi tržnih načel, hkrati pa bi se prekinile tudi povezave med državo in bankami na nacionalni ravni.

Vse banke, ki sodelujejo v bančni uniji, morajo imeti na voljo enake pogoje za udeležbo. Za njihovo zagotovitev bodo potrebni nadaljnji ukrepi poleg enotnih pravil, saj imajo države še vedno precej proste roke pri odločanju, to pa še vedno pomembno vpliva zlasti na kakovost in sestavo kapitala bank. Navedena razhajanja bi bilo mogoče v veliki meri zmanjšati v okviru enotnega

<sup>2</sup> To temelji na [Izjavi Sveta ECOFIN](#) z dne 18. decembra 2013.

mehanizma nadzora. Za rešitev drugih vprašanj pa so potrebne zakonodajne spremembe, zlasti v zvezi z razlikami med pravnimi in institucionalnimi okviri. Podobno je nedavna revizija direktive o sistemu zajamčenih vlog privedla do večje harmonizacije, zlasti glede predhodnega financiranja nacionalnih sistemov, vendar imajo države pri tem še vedno določeno diskrecijo, o čemer bi bilo treba ponovno razmisliti.

Hkrati mora EU tudi v prihodnje posvečati pozornost potencialnim novim tveganjem, do katerih lahko pride v bančnem sektorju, vključno s tveganji, povezanimi z bančnim sektorjem v senci. Obstoječe strukture bi morale biti zmožne odkrivati tveganja za finančni sektor kot celoto.

V ta namen bi morali razmisliti o okrepitvi obstoječih makrobonitetnih institucij, pri čemer je treba nadgraditi vlogo in pristojnosti Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB), hkrati pa čim bolj okrepiti sinergije z ECB. Kot zadnje bi bilo srednjeročno smiselno pregledati obravnavanje izpostavljenosti bank do državnega dolga, na primer z določitvijo zgornjih meja za velike izpostavljenosti. S tem bi dodatno prekinili povezavo med finančno stabilnostjo in javnimi financami držav. Vendar bi bilo treba o tako daljnosežnih spremembah veljavnega okvira razmišljati le v okviru usklajenih prizadevanj na globalni ravni.

## 3.2. Vzpostavitev unije kapitalskih trgov

Poleg bančne unije je treba prednostno obravnavati tudi vzpostavitev unije kapitalskih trgov<sup>3</sup>. To velja za vseh 28 držav članic EU, še posebej pomembno pa je za evroobmočje. Unija kapitalskih trgov bo zagotovila bolj raznolike vire financiranja, tako da bodo podjetja,

vključno z MSP, poleg bančnih posojil imela dostop tudi do kapitalskih trgov in drugih nebančnih virov financiranja. Hkrati bodo dobro delujoči kapitalski trgi okrepili čezmejno porazdelitev tveganj z večjo povezanostjo obvezniških in delniških trgov, saj so delniški trgi ključni blažilci pretresov. Resnično povezani kapitalski trgi bi zagotavljali tudi zaščito pred sistemskimi šoki v finančnem sektorju in okrepili porazdelitev tveganj v zasebnem sektorju po več državah<sup>4</sup>. To bi posledično zmanjšalo obseg delitve tveganj, ki ga je treba doseči s finančnimi sredstvi (javna delitev tveganj). Ker pa bi tesnejša povezanost kapitalskih trgov in postopna odprava še preostalih nacionalnih ovir lahko povzročili nova tveganja za finančno stabilnost, bo treba razširiti in okrepiti obstoječe instrumente za skrbno upravljanje sistemskih tveganj finančnih akterjev (nabor makrobonitetnih instrumentov) ter okrepiti nadzorni okvir za zagotavljanje trdnosti vseh finančnih akterjev. Postopoma naj bi bil tako vzpostavljen enoten evropski nadzornik za kapitalске trge.

V tem okviru je pomembno, da regulacija ustvarja spodbude za združevanje in delitev tveganj ter zagotavlja, da imajo finančne institucije vzpostavljene ustrezne strukture za upravljanje tveganj in da ostanejo bonitetno zanesljive. Pri zagotavljanju nevtralne obravnave različnih, a primerljivih dejavnosti in naložb po državah, ima lahko pomembno vlogo tudi obdavčitev. Prava unija kapitalskih trgov bo zahtevala še druge izboljšave, med katerimi je nekatere mogoče doseči le z zakonodajo, na primer: poenostavitev zahtev glede prospekta, oživitve trga EU za visokokakovostno listinjenje, večja harmonizacija računovodskih in revizorskih praks ter odprava najpomembnejših ozkih grl, ki preprečujejo povezovanje kapitalskih trgov na področjih, kot so insolvenčno pravo, pravo gospodarskih družb, lastninske pravice in pravna izvršljivost čezmejnih sporov.

<sup>3</sup> Glej zeleno knjigo z naslovom „**Oblikovanje unije kapitalskih trgov**“: Evropska komisija, 18. februar 2015.

<sup>4</sup> Večji čezmejni naložbeni tokovi bi načeloma morali privedi do večje porazdelitve tveganj v zasebnem sektorju, in sicer zaradi dveh razlogov: 1) geografsko bolj diverzificirani portfelji finančnih naložb, vključno s podjetniškimi obveznicami in delnicami, zagotavljajo manj nestanovitne donose, ki so v manjši meri povezani z domačimi prihodi (porazdelitev tveganj prek kapitalskih trgov); 2) kadar državo doleti gospodarski šok, bi morali čezmejni tokovi njenim rezidentom omogočati posojanje ali izposojanje finančnih sredstev za ublažitev posledic šoka (porazdelitev tveganj prek kreditnih trgov).



# 4

## Fiskalni uniji naproti – celovit okvir za trdne in povezane fiskalne politike





Eden od glavnih naukov krize je bil, da predstavljajo v monetarni uniji fiskalne politike ključen skupni interes. Celo močna ekonomska in finančna unija ter skupna monetarna politika, osredotočena na stabilnost cen, nista zagotovilo, da bo EMU vedno pravilno delovala. Nevzdržne fiskalne politike poleg tega, da ogrožajo stabilnost cen v Uniji, škodijo tudi finančni stabilnosti, saj širijo negativne vplive med državami članicami in povzročajo finančno razdrobljenost.

Odgovorne nacionalne fiskalne politike so zato bistvenega pomena. Opravljati morajo dve nalogi: zagotavljati vzdržnost javnega dolga in sposobnost fiskalnih avtomatskih stabilizatorjev, da ublažijo gospodarske pretrese, ki prizadenejo posamezno državo. V nasprotnem primeru obstaja verjetnost, da bodo upadi gospodarske rasti v posameznih državah trajali dlje, kar posledično vpliva na celotno evroobmočje. Vendar navedeno ne zadostuje. Pomembno je zagotoviti tudi, da vsota nacionalnih proračunskih saldov vodi v ustrezno fiskalno naravnost<sup>5</sup> na ravni evroobmočja kot celote. To je ključnega pomena za dosledno izogibanje procikličnim fiskalnim politikam.

V primeru zelo hude krize lahko nacionalni proračuni postanejo preobremenjeni, kot se je v nekaterih državah zgodilo v zadnjih letih. V takšnih razmerah nacionalni fiskalni stabilizatorji morda ne bodo zadostovali za ublažitev pretresa in zagotovitev optimalne ravni gospodarske stabilizacije, kar lahko posledično negativno vpliva na celotno evroobmočje. Zato bi bilo dolgoročno pomembno vzpostaviti funkcijo fiskalne stabilizacije na ravni evroobmočja. Ta korak bi moral slediti procesu, ki kot predpogoj zahteva znatno stopnjo gospodarske konvergence in finančne integracije ter nadaljnega usklajevanja in združevanja sprejemanja odločitev o nacionalnih proračunih s sorazmerno okrepitevijo demokratične odgovornosti. To je pomembno zaradi preprečevanja moralnega tveganja in zagotavljanja skupne fiskalne discipline.

V vmesnem času moramo okrepiti zaupanje v skupni okvir EU za fiskalno upravljanje. Stalno temeljito, dosledno in pregledno izvajanje našega sedanjega fiskalnega okvira je zato bistvenega pomena pri ustvarjanju osnove za nadaljnje korake v prihodnosti.

## 4.1. Odgovorne proračunske politike kot temelj EMU

V zadnjih letih so tako imenovani zakonodajni „šesterček“, zakonodajni „dvojček“ in Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju uvedli pomembne izboljšave okvira za fiskalne politike v EU. Skupaj spodbujajo naša prizadevanja za preprečevanje proračunskih neravnotežij ter osredotočanje na

razvoj dolga, boljše mehanizme za izvrševanje in tudi nacionalno odgovornost za pravila EU. Ta novi okvir upravljanja že zagotavlja znatno predhodno usklajevanje letnih proračunov držav članic evroobmočja ter krepi nadzor nad tistimi, ki so se znašle v finančnih težavah. Vsaka država članica mora spoštovati pravila, sicer je verodostojnost tega okvira ogrožena. Pravila so res zapletena, toda skorajšnji pregled zakonodajnega „šesterčka“ in zakonodajnega „dvojčka“ bi moral biti priložnost za izboljšanje jasnosti, preglednosti, skladnosti in legitimnosti, pri čemer je treba ohraniti njuno na stabilnost osredotočeno naravo.

Na kratek rok (prva faza) bi bilo treba sedanji okvir upravljanja okrepiti z vzpostavitvijo svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora. To novo svetovalno telo bi usklajevalo in dopolnjevalo nacionalne fiskalne svete, ki so bili vzpostavljeni v okviru direktive EU o proračunskih okvirih. Odbor bi zagotavljal javno in neodvisno oceno na ravni EU, kako proračuni ter njihovo izvrševanje ustrezajo gospodarskim ciljem in priporočilom iz okvira EU za fiskalno upravljanje. Odbor bi moral biti sestavljen pluralistično in vključevati širok nabor strokovnih znanj. Mandat tega novega Evropskega fiskalnega odbora bi moral temeljiti na več vodilnih načelih, ki so določena v Prilogi 3.

Tak Evropski fiskalni odbor bi moral voditi k boljšemu spoštovanju skupnih fiskalnih pravil, bolj obveščeni javni razpravi in večjemu usklajevanju nacionalnih fiskalnih politik.

## 4.2. Funkcija fiskalne stabilizacije za evroobmočje

Valutna unija se lahko v fiskalno unijo razvije po mnogih poteh. Toda čeprav se stopnja skupnih proračunskih instrumentov med valutnimi unijami razlikuje, so vse zrele monetarne unije vzpostavile skupno funkcijo makroekonomske stabilizacije zaradi boljšega soočanja s pretresi, ki jih ni mogoče obvladovati zgolj na nacionalni ravni.

To bi bil za evroobmočje naraven razvoj na dolgi rok (druga faza) in pod prej pojasnjenimi pogoji, tj. kot posledica procesa konvergence in nadaljnega združevanja sprejemanja odločitev o nacionalnih proračunih. Cilj avtomatske stabilizacije na ravni evroobmočja ne bi bilo dejavno natančno prilagajanje gospodarskemu ciklu na ravni evroobmočja, temveč izboljšanje blažitve velikih makroekonomskih pretresov, kar bi pripomoglo k večji odpornosti EMU na splošno. Natančna zasnova takšnih stabilizatorjev za evroobmočje zahteva več poglobljenega dela. To bi morala biti ena od nalog predlagane strokovne skupine.

<sup>5</sup> Pojem fiskalne naravnosti upošteva spremembe fiskalnega salda, da bi se vplivalo na skupno povpraševanje in proizvodnjo v gospodarstvu. V okviru Pakta za stabilnost in rast se fiskalna naravnost meri na podlagi strukturnega fiskalnega salda, tj. fiskalnega salda, prilagojenega za učinke gospodarskega cikla in brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov. Na splošno gledano bi fiskalni primanjkljaj (presežek) zahteval fiskalno naravnost, ki narekuje širjenje (krčenje).



## Možnosti in vodilna načela za funkcijo stabilizacije na ravni evroobmočja

Kot prvi korak bi lahko predvidena funkcija stabilizacije na primer nadgradila Evropski sklad za strateške naložbe z opredelitvijo nabora virov financiranja in naložbenih projektov, ki so značilni za evroobmočje in se lahko uporabijo v skladu s poslovnim ciklom. Razmisliti bi bilo treba o različnih dodatnih virih financiranja. Pomembno bo zagotoviti, da zasnova takšne funkcije stabilizacije temelji na naslednjih vodilnih načelih:

- ne bi smela povzročiti stalnih prenosov med državami ali zgolj enosmernih prenosov, zaradi česar je predpogoj za sodelovanje približevanje ekonomski uniji. Prav tako ne bi smela biti zasnovana kot način za izravnavanje prihodkov med državami članicami;
- poleg tega ne bi smela ogroziti spodbud za oblikovanje trdnih fiskalnih politik na nacionalni ravni in spodbud za obravnavo nacionalnih strukturnih pomanjkljivosti. Zaradi navedenega in da se prepreči moralno tveganje, bi morala biti tesno povezana s spoštovanjem širšega okvira upravljanja EU in napredkom pri približevanju skupnim standardom, opisanim v oddelku 2;
- razvita bi morala biti v okviru Evropske unije. To bi zagotovilo njeno skladnost z obstoječim fiskalnim okvirom EU in postopki za usklajevanje gospodarskih politik. Morala bi biti odprta in pregledna za vse države članice EU;
- ne bi smela biti instrument za obvladovanje kriz. To nalogo opravlja že evropski mehanizem za stabilnost (EMS). Njena naloga bi morala biti izboljšanje splošne gospodarske odpornosti EMU in posameznih držav evroobmočja. Pomagala bi torej preprečevati krize in dejansko zmanjšati verjetnost bodočih posredovanj ESM.

# 5

**Demokratska odgovornost,  
legitimnost in krepitev  
institucij**





Večjo odgovornost in povezanost na ravni EU in evroobmočja bi morale spremljati večja demokratična odgovornost, legitimnost in krepitev institucij. To je tako predpogoj za uspeh kot naravna posledica vedno večje medsebojne odvisnosti znotraj EMU. Pomeni tudi ustrežnejšo delitev novih pristojnosti in večjo transparentnost v zvezi s tem, kdo, kaj in kdaj odloča. Na koncu to pomeni in zahteva več dialoga, več medsebojnega zaupanja in večjo zmožnost skupnega ukrepanja.

Na vrhuncu krize je bilo treba odločitve, ki so imele obsežne učinke, pogosto sprejeti v naglici, včasih kar čez noč. V več primerih so bile izbrane medvladne rešitve, da bi se pospešilo odločanje ali premostilo nasprotovanje. Čas je, da se ta naš politični projekt pregleda in konsolidira – ter da se začne nova faza naše ekonomske in monetarne unije.

Že na kratek rok bi bilo treba sprejeti vrsto konkretnih ukrepov za večjo odgovornost in udeležbo (prva faza):

## **Ključna vloga za Evropski parlament in nacionalne parlamente**

Evropski parlament je že naredil prve praktične korake za okrepitev parlamentarnega nadzora v okviru evropskega semestra. V skladu z določbami zakonodajnega šesterčka in zakonodajnega dvojčka so potekali „gospodarski dialogi“ med Evropskim parlamentom ter Svetom, Komisijo in evroskupino. Ti so že bili vključeni v zadnjem ciklu evropskega semestra. Dialoge bi lahko dodatno okrepili, če bi se dogovorili o rezerviranih terminih zanje v glavnih fazah semestra. Vzpostavljena je bila nova oblika medparlamentarnega sodelovanja, da bi se povezali evropski in nacionalni akterji. Ta poteka v okviru evropskega parlamentarnega tedna, ki ga organizira Evropski parlament v sodelovanju z nacionalnimi parlamenti, na katerem predstavniki nacionalnih parlamentov poglobljeno razpravljajo o prednostnih nalogah politike. Z zakonodajnim dvojčkom je bila vzpostavljena tudi pravica nacionalnih parlamentov, da pozovejo komisarja, naj predstavi mnenje Komisije o osnutku proračunskega načrta ali njeno priporočilo državi članici v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem – pravica, ki bi se morala izvajati bolj sistematično, kot se sedaj.

Časovni okvir in dodano vrednost teh posegov parlamentov bi lahko v skladu s prenovljenim postopkom evropskega semestra, ki je opisan v Prilogi 2, še dodatno izboljšali. Komisija bi lahko zlasti z Evropskim parlamentom začela plenarno razpravo, še preden se predstavi letni pregled rasti, ter jo nadaljevala

po njegovem sprejetju. Poleg tega bi se lahko po predstavitvi priporočil za posamezne države s strani Komisije izvedla druga namenska plenarna razprava v skladu z zadevnimi določbami zakonodajnega šesterčka v zvezi z gospodarskim dialogom. Hkrati bi lahko predstavniki Komisije in Sveta sodelovali na medparlamentarnih sestankih, zlasti v okviru evropskega parlamentarnega tedna. O tej novi praksi bi se institucije EU (Komisija, Svet Ecofin, evroskupina in Evropski parlament) lahko postopoma podrobneje dogovorile ob polnem upoštevanju svojih vlog v obliki nezavezujočega medinstitucionalnega sporazuma.

Komisija bi morala sestaviti tudi vzorčne dogovore, s pomočjo katerih bi bilo sodelovanje z nacionalnimi parlamenti učinkovitejše. Tako sodelovanje bi se uporabljalo pri razpravah v nacionalnih parlamenti, tako v zvezi s priporočili za posamezne države, naslovljenimi na članice, kot v okviru letnega proračunskega postopka. To bi privedlo do pogostejšega izvajanja pravice, da se pozove komisarja, priznane v zakonodajnem dvojčku. Nacionalni parlamenti bi morali biti praviloma aktivno vključeni pri sprejemanju nacionalnih reformnih programov in programov stabilnosti.

Evropski parlament bi se moral organizirati tako, da bo učinkovitejši v svoji vlogi pri zadevah, ki se nanašajo zlasti na evroobmočje.

## **Enotno zunanje zastopanje evroobmočja**

S tem, ko se EMU razvija v smeri ekonomske, finančne in fiskalne unije, bi morala biti vedno bolj enotna tudi njena zunanja zastopnost. Ta proces lahko poteka postopoma, vendar bi se moral začeti v prvi fazi.

EU je največji svetovni trgovski sistem in največji svetovni trgovec s končnimi izdelki in storitvami. To je dosegla z enotnim nastopom na globalni ravni in ne z 28 različnimi trgovskimi strategijami. Zaradi njene gospodarske in finančne velikosti ter enotne monetarne politike in politike menjalnega tečaja za večino njenih članic so odločitve politike in gospodarska gibanja v njej čedalje pomembnejši za svetovno gospodarstvo.

Vendar v mednarodnih finančnih institucijah EU in evroobmočje še vedno nista zastopana enotno. Neenoten nastop pomeni, da EU ne izkorišča svoje dejanske politične in gospodarske teže, saj vsaka članica evroobmočja govori zase. To še posebej velja v primeru MDS kljub prizadevanjem za uskladitev stališč držav članic.

## Integracija medvladnih rešitev v pravni okvir EU

Med krizo je bilo vzpostavljenih več medvladnih ureditev. Razlog za to so bile pomanjkljivosti v strukturi EMU, vendar bo te ureditve na koncu treba vključiti v pravni okvir Evropske unije. To je že predvideno za Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju in bi se moralo storiti tudi v drugih primerih, kot so Pakt „evro plus“ in medvladna ureditev v zvezi z Enotnim skladom za reševanje.

In končno, evropski mehanizem za stabilnost se je uveljavil kot osrednji instrument za upravljanje potencialnih kriz. Vendar so, predvsem zaradi njegove medvladne strukture, njegovi postopki upravljanja in odločanja zapleteni in dolgotrajni. Na srednji rok (druga faza) bi se zato moralo njegovo upravljanje v celoti vključiti v Pogodbe EU.

## Centralna vloga evroskupine

Evroskupina ima osrednjo vlogo pri razpravljanju o promociji in zastopanju interesov evroobmočja. V prenovljenem evropskem semestru bo povečala svoje sodelovanje. Na kratek rok bo za to morda potrebna okrepitev njenega predsedstva in instrumentov, ki jih ima na razpolago. Na daljši rok (druga faza) bi bilo treba premisliti o trajnem predsedstvu evroskupine, ki bi imelo jasno opredeljen mandat na podlagi usmeritev iz tega poročila. Ob podpori vseh institucij EU bi lahko imela še večjo vlogo pri zastopanju interesov enotne valute v evroobmočju in drugje.

## Finančna uprava za evroobmočje

Pakt za stabilnost in rast ostaja bistven za ohranitev fiskalne stabilnosti in zaupanja v spoštovanje naših fiskalnih pravil. Poleg tega bo prava fiskalna unija terjala več skupnega odločanja o fiskalni politiki. To ne bi pomenilo centralizacije vseh vidikov politike prihodkov in odhodkov. Države članice evroobmočja bi še naprej same odločale o obdavčitvi in razporejanju proračunskih izdatkov v skladu z nacionalnimi preferencami in izbirami politike. Vendar, ko se bo evroobmočje razvijalo v smeri prave EMU, bo nekatere odločitve v vedno večji meri treba sprejemati skupaj in hkrati zagotavljati demokratično odgovornost in legitimnost. Tako skupno odločanje bi lahko potekalo v prihodnji finančni upravi za evroobmočje.

## ZAKLJUČEK

V tem poročilu so bili predstavljeni glavni koraki za dokončno vzpostavitev EMU najpozneje do leta 2025. Poročilo vsebuje ambiciozen, a pragmatičen načrt. Nekatere od teh korakov bi bilo treba izvesti čim prej. Institucije EU bi lahko prve pobude v tej smeri začele že 1. julija 2015. Druge bodo zahtevale več časa. Kar je najpomembnejše, poročilo podaja jasno usmeritev za evropsko EMU. To je bistveno za državljane in za gospodarske subjekte ter za njihovo zaupanje v enotno valuto. Izvedba teh predlogov v praksi bo zahtevala skupno perspektivo vseh držav članic in institucij EU. Evropski svet pozivamo, da predloge čim prej podpre.









# Priloga 1

## Načrt za dokončanje ekonomske in monetarne unije

**FAZA 1** 1. JULIJ 2015 – 30. JUNIJ 2017

### TAKOJŠNJI UKREPI

#### **Ekonomska unija**

- **Nova spodbuda za konvergenco, delovna mesta in rast:**
- vzpostavitev sistema organov za konkurenčnost v evroobmočju;
- okrepljeno izvajanje postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji;
- večja osredotočenost na zaposlenost in socialne razmere;
- temeljitejše usklajevanje gospodarskih politik v okviru prenovljenega evropskega semestra.

#### **Finančna unija**

- **Dokončna vzpostavitev bančne unije:**
- vzpostavitev mehanizma prehodnega financiranja za Enotni sklad za reševanje (ESR);
- izvedba konkretnih korakov v smeri skupne varovalne ureditve za ESR;
- dogovor o skupnem sistemu zjamčenih vlog;
- izboljšanje učinkovitosti instrumenta za neposredno dokapitalizacijo bank prek evropskega mehanizma za stabilnost (EMS).
- **Vzpostavitev unije kapitalskih trgov**
- **Okrepitev vloge Evropskega odbora za sistemska tveganja**

#### **Fiskalna unija**

- **Nov Evropski fiskalni odbor s svetovalno vlogo:**
- Odbor bi zagotavljal javno in neodvisno oceno na ravni EU, kako proračuni ter njihovo izvrševanje ustrezajo gospodarskim ciljem in priporočilom iz fiskalnega okvira EU. Njegovi nasveti bi se morali upoštevati pri odločitvah Komisije, sprejetih v okviru evropskega semestra.

#### **Demokratična odgovornost, legitimnost in krepitev institucij**

- **Prenovitev evropskega semestra**
- Semester bi se moral reorganizirati v dveh zaporednih fazah, pri čemer bi se prva faza posvetila evroobmočju kot celoti, v drugi fazi pa bi se razpravljalo o vprašanih v zvezi s posameznimi državami.
- **Povečanje parlamentarnega nadzora v okviru evropskega semestra:**
- plenarna razprava z Evropskim parlamentom o letnem pregledu rasti, preden ga objavi Komisija in po tem; naknadna plenarna razprava o priporočilih za posamezne države;
- bolj sistematično sodelovanje med komisarji in nacionalnimi parlamenti pri priporočilih za posamezne države in nacionalnih proračunih;
- bolj sistematično posvetovanje vlad z nacionalnimi parlamenti in socialnimi partnerji ter njihova vključitev pred letno predložitvijo nacionalnih reformnih programov in programov stabilnosti.
- **Večje sodelovanje med Evropskim in nacionalnimi parlamenti**
- **Okrepitev usmerjevalne vloge evroskupine**
- **Ukrepi za enotno zunanje zastopanje evroobmočja**
- **Vključitev tako Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju kot tudi relevantnih delov Pakta „evro plus“ in medvladne ureditve v zvezi z Enotnim skladom za reševanje v pravni okvir EU**

FAZA

2

## DOKONČANJE STRUKTURE EMU

### Ekonomska unija

- Formaliziran in bolj zavezujoč konvergenčni proces

### Fiskalna unija

- Vzpostavitev funkcije fiskalne stabilizacije za evroobmočje
- Pogoji za dostop do tega mehanizma bi bila konvergenca k podobni ravni odpornosti nacionalnih struktur gospodarstva.

### Demokratična odgovornost, legitimnost in krepitev institucij

- Vključitev evropskega mehanizma za stabilnost (EMS) v pravni okvir EU
- Vzpostavitev finančne uprave za evroobmočje, ki bi imela odgovornost na ravni EU

ZADNJA FAZA NAJPOZNEJE DO LETA 2025



## Priloga 2

### Bolj povezan evropski semester

Za večjo povezanost ravni evroobmočja in nacionalnih ravni bi moral biti evropski semester razdeljen v dve zaporedni fazi, pri čemer bi se bolj jasno razlikovalo med delom, osredotočenim na evroobmočje, in delom, osredotočenim na države članice (spodnja slika ponazarja novo strukturo).

Prva faza (od novembra leta „n-1“ do februarja leta „n“) bi bila posvečena ocenjevanju stanja v evroobmočju kot celoti. Letni pregled rasti Komisije bi bil osnova za to razpravo in bi temeljil na vrsti tematskih poročil, kot so poročilo o mehanizmu opozarjanja, letno poročilo Evropskega odbora za sistemska tveganja, skupno poročilo o zaposlenosti in socialnih razmerah, pa tudi mnenja novega Evropskega fiskalnega odbora in novega sistema organov za konkurenčnost v evroobmočju. Ta poročila bi skupaj zagotavljala celovit pregled izzivov za evroobmočje. Pregled rasti bi bil predstavljen v Evropskem parlamentu, ta pa bi nato o njem razpravljala. Komisija bi hkrati s pregledom rasti predstavila namensko priporočilo za ukrepe v evroobmočju, kot tudi seznam držav članic, pri katerih je po njenem mnenju potreben poglobljen pregled v skladu s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem. O teh dokumentih bi

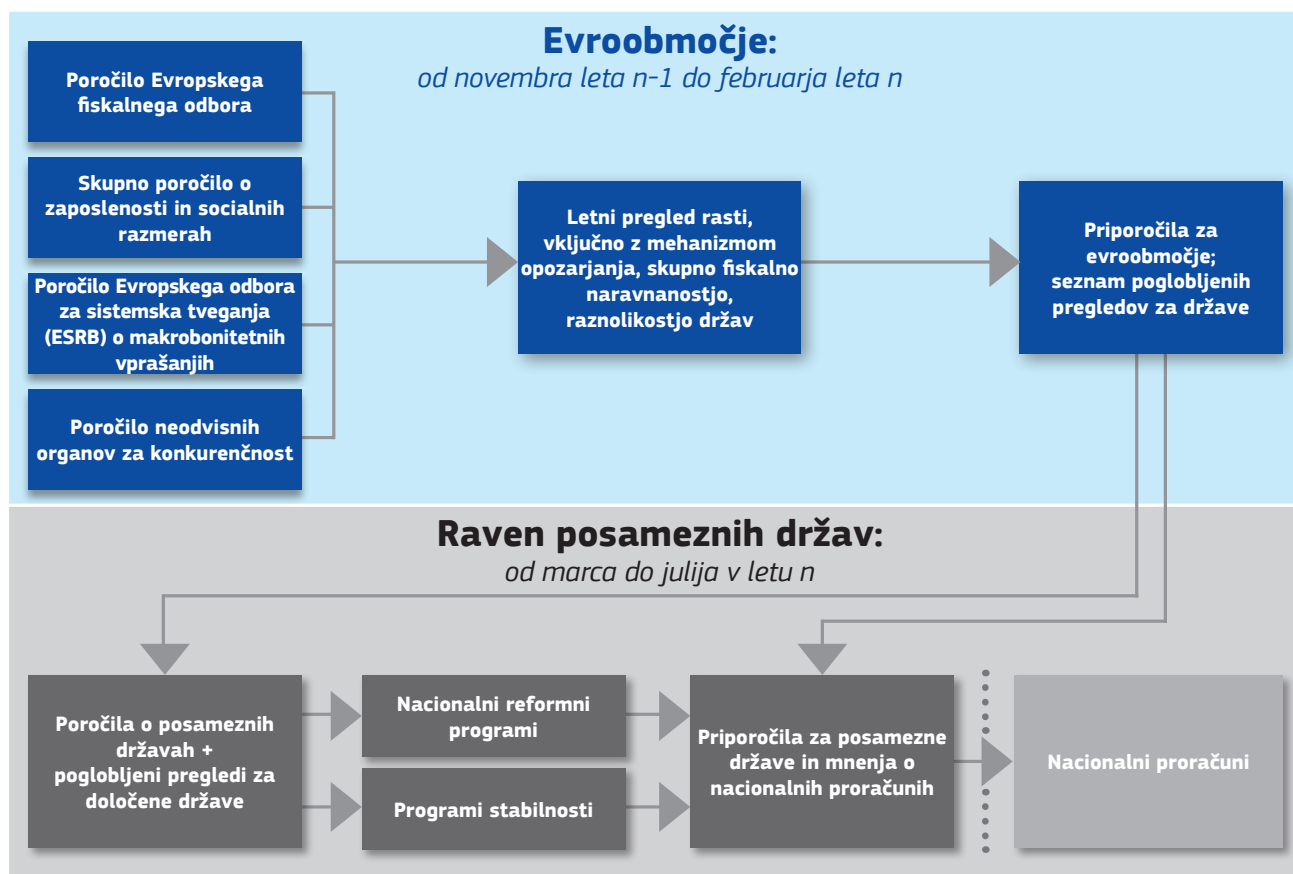
se razpravljalo s Parlamentom v okviru gospodarskega dialoga, kot je predvideno v zakonodajnem šesterčku, ter z različnimi strukturami Sveta in evroskupine. To pomeni, da bo do konca februarja vsako leto opravljena resna razprava o prednostnih nalogah za EU in zlasti za evroobmočje v naslednjem letu.

Druga faza (od marca do julija leta „n“) bi bila posvečena pregledu in oceni rezultatov in politik držav članic glede na te prednostne naloge. To je faza, v kateri bi morale države v razpravo o prednostnih nalogah sistematično vključiti nacionalne parlamente in socialne partnerje ter civilno družbo. Ta faza se bo začela z objavo poročil Komisije o posameznih državah, ki povzemajo izzive, s katerimi se soočajo države članice, in njihove rezultate. Faza bi se zaključila s sprejetjem priporočil za posamezne države, ki bi morala jasno upoštevati dimenzijo evroobmočja, ki je bila dogovorjena v prvi fazi.

Socialni partnerji na ravni EU bi se lahko v razpravo vključili bolj zgodaj, na primer v okviru novega tristranskega socialnega vrha in makroekonomskega dialoga, da bi se čim bolj upoštevali njihovi prispevki k temu novemu procesu.

Priloga 2

### BOLJ POVEZAN EVROPSKI SEMESTER



## Priloga 3

### Evropski fiskalni odbor s svetovalno vlogo – vodilna načela

Mandat Evropskega fiskalnega odbora s svetovalno vlogo bi moral temeljiti na naslednjih načelih:

- Moral bi koordinirati mrežo nacionalnih fiskalnih odborov in izpolnjevati iste standarde glede neodvisnosti.
- Moral bi svetovati o politikah, ne pa jih izvajati. Zagotavljanje izvajanja predpisov bi morala ostati naloga Komisije, ki bi morala imeti možnost zagovarjati drugačna stališča kot Evropski fiskalni odbor, če bi imela za to upravičene razloge, ki bi jih obrazložila.
- Moral bi izvajati ekonomsko, in ne pravno, presojo glede ustrezne fiskalne naravnosti, tako na nacionalni ravni kot na ravni evroobmočja, ob upoštevanju fiskalnih pravil EU. To bi moral početi na podlagi pravil, določenih v Paktu za stabilnost in rast.
- Moral bi imeti možnost izdajati mnenja, ko bi se mu zdelo potrebno, med drugim zlasti v povezavi z oceno programov stabilnosti in predstavitvijo letnih osnutkov proračunskih načrtov ter izvajanjem nacionalnih proračunov.
- Zagotoviti bi moral naknadno oceno implementacije okvira za upravljanje.



