EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.6.2019
COM(2019) 279 final

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

Poglobitev evropske ekonomske in monetarne unije: pregled stanja štiri leta po objavi poročila petih predsednikov

Prispevek Evropske komisije k vrhu držav euroobmočja 21. junija 2019

1. UVOD

Voditelji EU se bodo 21. junija 2019 sestali v Bruslju, da bi pregledali napredek pri agendi, ki je osrednji del evropskega projekta in ključna pri odzivanju EU na gospodarsko, finančno in socialno krizo po letu 2007, tj. bolj poglobljena in pravičnejša ekonomska in monetarna unija.

Ko je pred desetletjem svetovna kriza prizadela EU in euroobmočje, se je Evropa kmalu soočila z naglim slabšanjem svojih gospodarskih in socialnih razmer, ki je bilo najhujše po drugi svetovni vojni. Finančna kriza se je hitro spremenila v gospodarsko krizo in krizo državnega dolga v euroobmočju. EU se je morala spopasti z dvema glavnima izzivoma. Najprej je morala kratkoročno ohraniti stabilnost in celovitost euroobmočja ter reševati gospodarske in socialne pretrese brez primere. Poleg tega je morala pripraviti in začeti izvajati ambiciozen projekt za odpravo ranljivosti v strukturi območja enotne valute, da bi zagotovila njegovo dolgoročno ohranitev.

Od takrat je bil na obeh področjih dosežen pomemben napredek. Evropsko gospodarstvo raste že sedmo leto zapored, kar naj bi se nadaljevalo tudi naslednje leto. Zaposlenost je rekordno visoka, brezposelnost pa rekordno nizka. Gospodarstva držav članic se znova zbližujejo. Splošna stabilnost in celovitost euroobmočja sta se okrepili, vzpostavljena je bila bančna unija, struktura euroobmočja pa je znatno izboljšana. Za ta napredek so bili potrebni močno vodstvo in pomembne odločitve. Poročilo petih predsednikov[1], objavljeno junija 2015, je zagotovilo trdne smernice. Poglobitev evropske ekonomske in monetarne unije je bila tudi ena od desetih prednostnih nalog, ki si jih je ta Komisija zastavila na začetku svojega mandata[2].

Slika 1: Ključna dejstva in podatki o EU in euroobmočju

Euro
☑ 75 % državljanov v letu 2019 podpira euro v primerjavi s 67 %, ko je ta Komisija prevzela mandat.
☑ Okoli 60 držav po svetu bodisi uporablja euro bodisi ga bo uporabljalo ali pa svojo valuto vezalo nanj.
Napredek pri ekonomskih razmerah
☑ Od začetka mandata Junckerjeve Komisije je bilo v EU ustvarjenih 13,4 milijona delovnih mest.
☑ Stopnja brezposelnosti v EU je aprila 2019 znašala 6,4 %, kar je najnižja zabeležena stopnja od začetka stoletja, ko so se za vse države članice EU začeli beležiti usklajeni podatki.
☑ Brezposelnost mladih v EU se je z 21,7 % v letu 2014 zmanjšala na 14,2 % aprila 2019.

[1] Poročilo petih predsednikov: Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije: Jean-Claude Juncker v tesnem sodelovanju z Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariem Draghijem in Martinom Schulzem, 22. junij 2015. Pred tem poročilom so Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem in Mario Draghi objavili analitično obvestilo o ekonomski in monetarni uniji, o katerem je Evropski svet razpravljal na neformalnem srečanju 12. februarja 2015.

[2] Nov začetek za Evropo: moj načrt za delovna mesta, rast, pravičnost in demokratične spremembe – politične usmeritve naslednje Evropske komisije, 15. julij 2014, predsednik Juncker.

☑ Gospodarstvo EU je uživalo sedem let neprekinjene rasti.

☑ Plače so se po krizi znižale, vendar so se znova povečale, zlasti po letu 2017. Plače na zaposlenega so se med letoma 2014 in 2019 povečale za okoli 10 %, tako v EU kot v euroobmočju.

Medtem ko so med krizo reforme dobile močan zagon, se je politična volja za dokončanje ekonomske in monetarne unije zaradi ugodnejših gospodarskih razmer nekoliko zmanjšala. Zato kljub nespornim izboljšavam še vedno obstajajo velike vrzeli v strukturi ekonomske in monetarne unije, ki krnijo mednarodno privlačnost eura in zmožnost EU za spodbujanje novih delovnih mest, gospodarske rasti, socialne pravičnosti in makroekonomske stabilnosti. Komisija je po obsežnih posvetovanjih[3] decembra 2017 predstavila načrt in niz predlogov za odpravo obstoječih vrzeli[4].

Voditelji so na vrhu držav euroobmočja junija 2018 (v vključujoči sestavi 27 držav članic) Euroskupino pooblastili za reševanje številnih vprašanj, o katerih naj bi prišlo do dogovora na vrhu držav euroobmočja decembra istega leta. Voditelji so ob tej priložnosti znova skušali doseči napredek pri ključnih vprašanjih, zlasti pri (i) izvajanju skupnega varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje, o katerem je bil načeloma dosežen dogovor že leta 2012[5], (ii) krepitvi vloge evropskega mehanizma za stabilnost, (iii) opredelitvi naslednjih korakov za vzpostavitev evropskega sistema jamstva za vloge, (iv) opredelitvi zasnove proračunskega instrumenta za konvergenco in konkurenčnost v euroobmočju v okviru proračuna EU in (v) prizadevanjih za krepitev mednarodne vloge eura. Čeprav je bil dosežen določen napredek, je treba vsa navedena prizadevanja še dokončati.

V tem sporočilu je skoraj štiri leta po objavi poročila petih predsednikov ocenjen napredek na poti k bolj poglobljeni in pravičnejši ekonomski in monetarni uniji glede na splošne gospodarske razmere. Med trajnim gospodarskim okrevanjem v euroobmočju so pred kratkim postali razvidni nekateri znaki šibkosti, ki jih zaostrujejo bolj zapletene geopolitične razmere in trgovinske napetosti. V zadnjih nekaj letih je bila monetarna politika močno usmerjena v podporo rasti. Fiskalna politika se je izkazala za blago podporo celotnemu euroobmočju, vendar je manevrski prostor v državah z visoko zadolženostjo še vedno omejen. Zmožnost naših gospodarstev, da so kos krizam, si opomorejo ter dosežejo dolgoročno rast prihodkov in socialno pravičnost, bo v veliki meri odvisna od preudarnih nacionalnih politik in institucij, odpornosti nacionalnih gospodarskih in socialnih struktur ter kakovosti javnih financ.

Poleg tega bo glede na tesno povezanost naših gospodarstev, zlasti v euroobmočju, ki predstavlja 85 % bruto domačega proizvoda EU-27, zmožnost prebroditve krize in ponovne rasti na koncu odvisna od odpornosti strukture evropske ekonomske in monetarne unije. Prihodnost ekonomske in monetarne unije torej ne zadeva le držav, ki polno sodelujejo v monetarni uniji, temveč celotno EU, zlasti države, ki bodo šele sprejele euro[6].

---

[3] Razmislek o poglobitvi ekonomske in monetarne unije, 31. maj 2017, Evropska komisija.

[4] Predsednik Juncker je v svojem govoru o stanju v Uniji 13. septembra 2017 nedvoumno izjavil: „Euro je zamišljen kot enotna valuta Evropske unije kot celote“, kot zahteva Pogodba. Od takrat je Bolgarija (katere valuta je že vezana na euro) zaprosila za tesno sodelovanje z Evropsko centralno banko in julija 2018 napovedala številne predhodne zaveze, da bi tlakovala pot za članstvo v ERM II, Hrvaška pa je ravno vložila zahtevo za tesno sodelovanje z Evropsko centralno banko in pričakuje se, da bo kmalu zaprosila za pridružitev bančni uniji.

[5] Varovalni mehanizem za enotni sklad za reševanje je bil predviden že v sklepih Evropskega sveta decembra 2012.

[6] COM(2017) 821. Sporočilo Komisije z naslovom Nadaljnji koraki za dokončanje ekonomske in monetarne unije: načrt.

Ocena že doseženega je priložnost, da usmerimo pozornost na cilje, ki jih je še treba doseči. Čeprav so ranljivosti in različna mnenja glede tega, kakšen naj bo nadaljnji razvoj ekonomske in monetarne unije, dobro znani, nam ne bi smeli preprečiti, da bi dosegli kompromis. Na kocki so dosežki, ki smo jih s težavo pridobili v zadnjem desetletju. Čas je, da se oddaljimo od zakoreninjenih stališč in oživimo naše skupne ambicije.

2. KAKŠNO JE NAŠE IZHODIŠČE

Po finančni in dolžniški krizi so bili kot eden prvih pomembnih ukrepov v euroobmočju vzpostavljeni mehanizmi za krizno upravljanje, s katerimi se podpirajo vlade, ki izgubijo dostop do trga po vzdržnih obrestnih merah. Evropski mehanizem za stabilnost lahko zdaj zagotavlja finančno pomoč državam članicam euroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo hude finančne težave, s skupnim proračunom v višini 500 milijard EUR.

Drugič, vzpostavljeni so bili ključni elementi bančne unije za okrepitev finančnega sektorja, zmanjšanje povezave med bankami in njihovimi državami, omejitev reševanja bank z javnimi sredstvi ter odpravo negativnih učinkov regulativne in nadzorne razdrobljenosti vzdolž nacionalnih meja. Enotna pravila za banke so sklop bonitetnih pravil, ki jih je treba spoštovati po vsej EU. Delujejo tudi kot temelj enotnega bančnega trga. Enotni nadzorni mehanizem nadzira najpomembnejše banke v bančni uniji. Če pomembni banki grozi propad in je njeno reševanje v javnem interesu, se rešuje centralno z enotnim mehanizmom za reševanje v skladu z usklajenim nizom pravil.

Tretjič: napredek na področju unije kapitalskih trgov prispeva k odpornosti finančnega sistema in zmanjševanju tveganja z delitvijo tveganj v zasebnem sektorju. Podjetjem olajšuje dostop do kapitala in posameznikom omogoča, da svoje prihranke vlagajo in razpršijo na nove načine. Učinkovit okvir za insolventnost je bistveni del prilagodljivega in rasti prijaznega poslovnega okolja ter je kot tak ključni element dobro delujoče ekonomske in monetarne unije. EU je v zadnjih letih dosegla znaten napredek za izboljšanje insolvenčnega okvira: Evropski parlament in Svet sta na primer nedavno dosegla politični dogovor o direktivi[7], ki bo podjetnikom omogočila nov začetek v primeru poslovnega neuspeha ter izboljšala učinkovitost postopkov prestrukturiranja in postopkov v primeru insolventnosti.

Četrtič: makroekonomski in fiskalni nadzor EU v državah članicah je bil znatno okrepljen z uvedbo postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, izboljšanimi nacionalnimi fiskalnimi okviri ter reformo Pakta za stabilnost in rast, tj. nizom pravil, ki zagotavljajo, da države članice izvajajo preudarne fiskalne politike. Vsi novi elementi so bili vključeni v evropski semester, s katerim EU usklajuje ekonomske politike držav članic. Poudariti je treba dve točki: od držav članic se zdaj zahteva, da predložijo osnutke proračunskih načrtov v oceno na ravni EU, preden jih sprejmejo na nacionalni ravni, usklajevanje politik pa presega posamezne države članice, saj se pri njem upoštevajo vidiki, ki so pomembni za euroobmočje kot celoto.

Glavne institucionalne in postopkovne inovacije dopolnjujejo dodatne, bolj ciljno usmerjene izboljšave okvira upravljanja: evropski semester je prenovljen, poleg usklajevanja in spremljanja nacionalnih ekonomskih politik pa je zdaj več pozornosti namenjene izzivom euroobmočja kot celote ter spodbujanju gospodarske in socialne konvergence. Komisija je

[7] COM(2016) 723. Predlog direktive o okvirih preventivnega prestrukturiranja, drugi priložnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov prestrukturiranja, postopkov v primeru insolventnosti in postopkov za odpust dolgov.

zagotovila smernice o uporabi prožnosti v okviru pravil Pakta za stabilnost in rast, da bi podprla gospodarsko rast in spodbujala reforme in naložbe ter tako dosegla boljše ravnovesje med potrebami držav članic po stabilizaciji in vzdržnosti[8]. Po ocenah je dodatni manevrski prostor, ki ga omogoča prožnost v okviru Pakta za stabilnost in rast, v zadnjih štirih letih povečal bruto domači proizvod EU za 0,8 % in ustvaril približno 1,5 milijona dodatnih delovnih mest. Izvajati se je začel naložbeni načrt za Evropo (Junckerjev načrt), ki dopolnjuje evropske strukturne in investicijske sklade. Po ocenah se je z novim instrumentom, v okviru katerega je bilo mobiliziranih 400 milijard EUR, bruto domači proizvod EU povečal za 0,6 %, poleg tega je instrument prispeval k nastanku 750 000 delovnih mest[9].

Komisija je v ospredje postavila socialne vidike tudi tako, da je predlagala evropski steber socialnih pravic, ki so ga razglasile druge institucije EU, in socialne prednostne naloge vključila v evropski semester. Poleg tega je v posvetovanju z državami članicami pripravila primerjalne okvire, da bi podprla konvergenco na številnih področjih politike, kot sta zaposlovanje in socialne zadeve. Kot podlago in podporo procesu reform na nacionalni ravni je Svet sprejel priporočilo, naj države članice euroobmočja ustanovijo nacionalne svetovalne odbore za produktivnost. Komisija je ustanovila tudi podporno službo za strukturne reforme, da bi združila strokovno znanje iz celotne Evrope in zagotovila tehnično podporo državam članicam.

Junckerjeva Komisija se je morala v prvih mesecih svojega mandata spoprijeti s ponovno krizo, ko Grčiji ni uspelo dokončati drugega programa za makroekonomsko prilagoditev in je nevarnost „grexita“ za več tednov postala realna. Komisija je pomagala pripraviti temelje za nov program za makroekonomsko prilagoditev, ki je bil dogovorjen na srečanju na vrhu julija 2015. Pripravila je tudi načrt za pomoč Grčiji pri stabilizaciji njenega gospodarstva in čim večjem povečanju uporabe sredstev EU za spodbujanje delovnih mest, rasti in naložb. EU je v okviru različnih programov financiranja za obdobje 2014–2020 Grčiji zagotovila 35 milijard EUR, zaradi česar se je bruto domači proizvod države po ocenah povečal za 2 %. Komisija je v kritičnem času julija 2015 s kratkoročnim posojilom pomagala mobilizirati sedem milijard EUR za premostitveno financiranje v okviru evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo, s čimer ji je uspelo preprečiti, da bi Grčija po nesreči izpadla iz euroobmočja[10]. Grčija je avgusta 2018 uspešno izšla iz triletnega programa za makroekonomsko prilagoditev, ki je zagotovil skupaj 61,9 milijarde EUR posojil na podlagi izvajanja doslej najobsežnejšega programa reform. Grčija je tako ostala trdno zasidrana v središču EU in euroobmočja, EU pa je lahko pustila posledice krize za seboj.

[8] COM(2015) 12. Kako čim bolje izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast.

[9] Številke v tem odstavku so ocene Komisije; glej tudi govor predsednika Junckerja o stanju v Uniji z dne 12. septembra 2018 in prispevek Komisije za neuradno srečanje voditeljev EU-27 v Sibiuu (Romunija) 9. maja 2019.

[10] Svet je 17. julija 2015 sprejel sklep o odobritvi kratkoročne finančne pomoči Grčiji v okviru evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo. Kratkoročna finančna pomoč je Grčiji omogočila, da je opravila zaostala plačila pri Mednarodnem denarnem skladu in Banki Grčije ter poplačala Evropsko centralno banko, dokler ni začela prejemati finančnih sredstev v okviru novega programa v okviru evropskega mehanizma za stabilnost.

Slika 2: Okrepljen nabor instrumentov



Evropska centralna banka je imela ključno vlogo pri povrnitvi zaupanja v euroobmočje. Od začetka svetovne finančne krize leta 2008 in poznejše krize državnega dolga v euroobmočju so ukrepi monetarne politike Evropske centralne banke znatno prispevali tako k izboljšanju finančnih pogojev za podjetja in gospodinjstva kot tudi k višji gospodarski rasti in inflaciji v

euroobmočju. Ti ukrepi, sprejeti za ohranitev stabilnosti cen, vključujejo zelo nizke in celo negativne obrestne mere, kar bankam omogoča operacije refinanciranja z dolgimi roki dospelosti, pogojno zavarovanje likvidnosti prek potencialnega neposrednega nakupa državnih obveznic ter nakup in lastništvo obveznic zasebnega in javnega sektorja. Obrestne mere za posojila podjetjem in gospodinjstvom v euroobmočju so ostale blizu zgodovinsko nizkim, obseg bančnih posojil pa se je še naprej postopoma povečeval. To je podprlo gospodarsko rast, ki je iz nestabilnega in neenakomernega okrevanja prešla v stalno rast, medtem ko so tveganja deflacije večinoma izginila. Ob upoštevanju vseh ukrepov monetarne politike, sprejetih od sredine leta 2014 do junija 2018, se skupni učinek na inflacijo in stopnjo rasti realnega bruto domačega proizvoda v euroobmočju v obeh primerih skupno ocenjuje na približno 1,9 % med letoma 2016 in 2020[11].

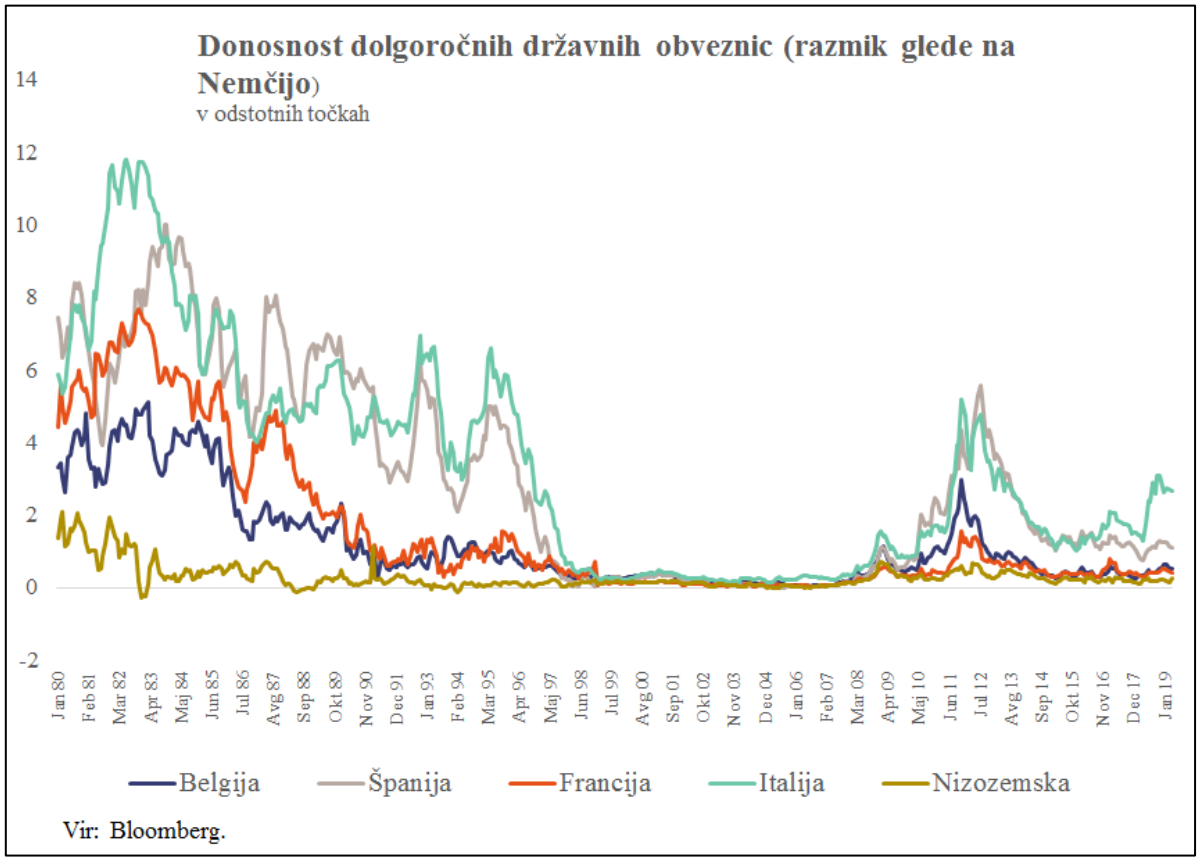
Na splošno je EU sprejela odločne ukrepe za odpravo številnih vrzeli in pomanjkljivosti prvotne strukture ekonomske in monetarne unije. Kot je razvidno iz slike 2, je bil nabor instrumentov okrepljen.

Obenem se je povrnilo tržno zaupanje. Iz razmika v donosnosti državnih obveznic se lahko oceni tveganje, ki ga dojemajo vlagatelji. Slika 3 prikazuje bistvene razlike v donosu državnih obveznic, ki so obstajale pred uvedbo eura, kako so te razlike po uvedbi eura skoraj izginile, njihovo nenadno povečanje zaradi krize in njihov postopni upad od leta 2012, pri čemer obstajajo znatne razlike med državami. Ocena udeležencev na trgu ni nujno vedno v celoti racionalna, vendar razvoj razmikov v donosnosti državnih obveznic kaže na verodostojnost obstoječih institucionalnih naravnanosti in sedanjih ekonomskih politik na evropski in nacionalni ravni[12].

[11] Evropska centralna banka, Ekonomski bilten, marec 2019.

[12] Ti vidiki so bili izpostavljeni že v Poročilu o ekonomski in monetarni uniji v Evropski skupnosti, ki ga je leta 1989 pripravil Odbor za preučevanje ekonomske in monetarne unije pod vodstvom Jacquesa Delorsa. Glej na primer: „Tržne sile lahko v določenem obsegu imajo disciplinski vpliv. [...] Vendar izkušnje kažejo, da dojemanje udeležencev na trgu ne zagotavlja nujno močnih in prepričljivih signalov [...]“.

Slika 3: Zaupanje v države euroobmočja večinoma povrnjeno



3. TRENUTNI POLOŽAJ

Rezultati, doseženi v zadnjih letih, so pomembni tako z institucionalnega kot tudi gospodarskega vidika. Danes se niz pravil in institucij, na katerih temelji ekonomska in monetarna unija, močno razlikuje od njene podlage pred dvajsetimi leti. Poleg tega so se gospodarske razmere znatno izboljšale, posledice finančne krize in krize državnega dolga pa močno zmanjšale, kljub temu da je trajalo predolgo, da bi se zacelile socialne rane, napredek v Evropi pa je še vedno neenakomeren.

Kljub nespornim dosežkom je treba še veliko narediti. Še vedno manjkajo pomembni elementi splošne strukture evropske ekonomske in monetarne unije, kot je določena v poročilu petih predsednikov iz leta 2015, ki ga je Komisija pri svojem delu v zadnjih štirih letih uporabljala kot vodilo.

Vrh držav euroobmočja decembra 2018 je bil zadnji poskus, da se znova okrepijo prizadevanja za dosego neposrednih rezultatov. Od januarja 2019 potekajo razprave med državami članicami euroobmočja o izvajanju navedenih političnih dogovorov, in sicer znotraj Euroskupine in drugih delno medvladnih forumov, zlasti o proračunskem instrumentu za konvergenco in konkurenčnost[13], reformi evropskega mehanizma za stabilnost in prihodnosti bančne unije. Komisija ima pri tem dejavno vlogo, zlasti z

[13] Razprave o proračunskem instrumentu za konvergenco in konkurenčnost so potekale v vključujoči sestavi delovne skupine Euroskupine, tj. za EU-27.

zagotavljanjem strokovnega znanja za spodbujanje napredka. Prizadevanja Komisije so namenjena tudi zagotavljanju, da so novi politični kompromisi skladni s pravnim okvirom EU in ne prejudicirajo morebitnih prihodnjih sprememb tega okvira, zlasti v zvezi z bonitetno zakonodajo in zakonodajo o reševanju bank, prihodnjo vključitvijo evropskega mehanizma za stabilnost v zakonodajo EU ter pravili, ki urejajo usklajevanje ekonomskih politik, fiskalni in makroekonomski nadzor ter finančno stabilnost.

Proračunski instrument za konvergenco in konkurenčnost za euroobmočje

Proračunski instrument za konvergenco in konkurenčnost za euroobmočje bo spodbujal kohezijo v Uniji z okrepitvijo odpornosti ekonomske in monetarne unije. Njegov glavni cilj je podpreti strukturne reforme in naložbe v državah članicah euroobmočja, da bi okrepili nacionalne gospodarske in socialne strukture, ki pripomorejo k odpravi gospodarskih motenj in prilagajanju nanje. V svoji vlogi bo dopolnjeval obstoječe sklade EU.

Predlog Komisije o programu za podporo reformam, sprejet maja 2018, je bil od vsega začetka v skladu z navedbami voditeljev podlaga za razprave med državami članicami euroobmočja[14]. Te so bile zelo plodne in dosežen je bil znaten napredek. Tako se kmalu obeta dogovor o glavnih značilnostih prihodnjega proračunskega instrumenta za konvergenco in konkurenčnost.

Proračunski instrument bi bil usklajen z evropskim semestrom, tj. uveljavljenim ciklom usklajevanja ekonomskih politik na ravni EU. Države članice euroobmočja bi prostovoljno predložile ustrezno utemeljene in skladne predloge za naložbe in reforme, ki bi jih Komisija ocenila na podlagi preglednih meril. Finančna podpora bi bila na voljo v obrokih, če bi bili doseženi dogovorjeni mejniki. Vključevala bi neposredne finančne prispevke. Države članice euroobmočja pa bi jo lahko uporabljale tudi v okviru programa InvestEU.

Države članice euroobmočja, ki se srečujejo v okviru Sveta in Euroskupine oz. vrha držav euroobmočja, bi zagotovile strateško usmeritev in smernice na podlagi priporočila Sveta o ekonomski politiki euroobmočja. Komisija je za vzpostavitev tega okvira upravljanja pripravljena predlagati novo uredbo na podlagi člena 136 Pogodbe ob popolnem spoštovanju pristojnosti EU in Komisije glede proračuna in izvajanja programov.

Novi proračunski instrument naj bi bil del proračuna EU, njegov obseg pa bo določen v okviru pogajanj o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 ob upoštevanju posledic za države članice, ki niso članice euroobmočja. Prispevke iz proračuna EU bi bilo mogoče na podlagi medvladnega sporazuma dopolniti z dodatnim financiranjem prek zunanjih namenskih prejemkov.

Evropski mehanizem za stabilnost

Vzpostavitev evropskega mehanizma za stabilnost med krizo je bila pomemben mejnik na poti k stabilnejši ekonomski in monetarni uniji. V primernem času bi ga bilo treba vključiti v pravni okvir EU, kot je decembra 2017 predlagala Komisija[15]. Potekajoči pregled Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost kot vmesna rešitev naj bi dodatno okrepil preprečevanje in reševanje kriz v euroobmočju. Pregled ne bi smel povzročiti podvajanja nalog z nalogami institucij EU niti povečati zapletenosti okvira za

[14] COM(2018) 391. Predlog uredbe o vzpostavitvi programa za podporo reformam.
[15] COM(2017) 827. Predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega denarnega sklada.

gospodarski nadzor. V zvezi s tem sta Komisija in evropski mehanizem za stabilnost leta 2018 dosegla skupni dogovor o prihodnjem sodelovanju za jasno opredelitev vlog[16].

Načrtovana reforma evropskega mehanizma za stabilnost vključuje pregled preventivnih finančnih instrumentov, namenjenih podpori držav z zdravimi gospodarskimi temelji, ki bi jih lahko prizadeli negativni pretresi, na katere ne morejo vplivati. Ključnega pomena je razjasnitev pogojev za dostop do takih instrumentov, saj zagotavlja preglednost in usmerja pričakovanja. Hkrati pogoji za upravičenost ne bi smeli ovirati namena preventivnih instrumentov, morali bi biti skladni s tistimi, ki se zahtevajo v okviru EU za nadzor, in oblikovani tako, da upoštevajo pristojnosti institucij EU.

Dogovorjeno je bilo, da bo evropski mehanizem za stabilnost zagotovil skupni varovalni mehanizem za enotni sklad za reševanje v obliki kreditne linije. Voditelji so se dogovorili, da bodo varovalni mehanizem uvedli leta 2020 oziroma najpozneje do leta 2023. Skupni varovalni mehanizem bo v skrajni sili podpiral učinkovito in verodostojno obvladovanje bančnih kriz v okviru enotnega mehanizma za reševanje, poplačal pa se bo s prispevki iz evropskega bančnega sektorja. Da se zagotovi verodostojen okvir za reševanje bank, je treba s sporazumom o skupnem varovalnem mehanizmu zagotoviti, da bodo sredstva na voljo hitro. V zvezi s tem so nujni kratki roki za sprejemanje odločitev (12/24 ur), skupaj s postopkom glasovanja v nujnih primerih. Poleg tega je pomembno, da so odgovornosti evropskega mehanizma za stabilnost jasno opredeljene in da se ne prekrivajo ali ne ustvarjajo trenja z institucijami in organi EU, ki so bili zadolženi za nadzor bank ali obvladovanje bančnih kriz. Najpomembneje pa je, da reforma Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost ne ustvari ovir za prihodnje spremembe zakonodaje EU, saj bi to sprožilo temeljne probleme, ki bi vplivali na avtonomijo pravnega reda EU. Bančna zakonodaja EU mora ostati odprta za nadaljnji razvoj v skladu z metodo Skupnosti, da bi se lahko prilagajala spreminjajočim se tržnim razmeram in da bo mogoče dokončati bančno unijo.

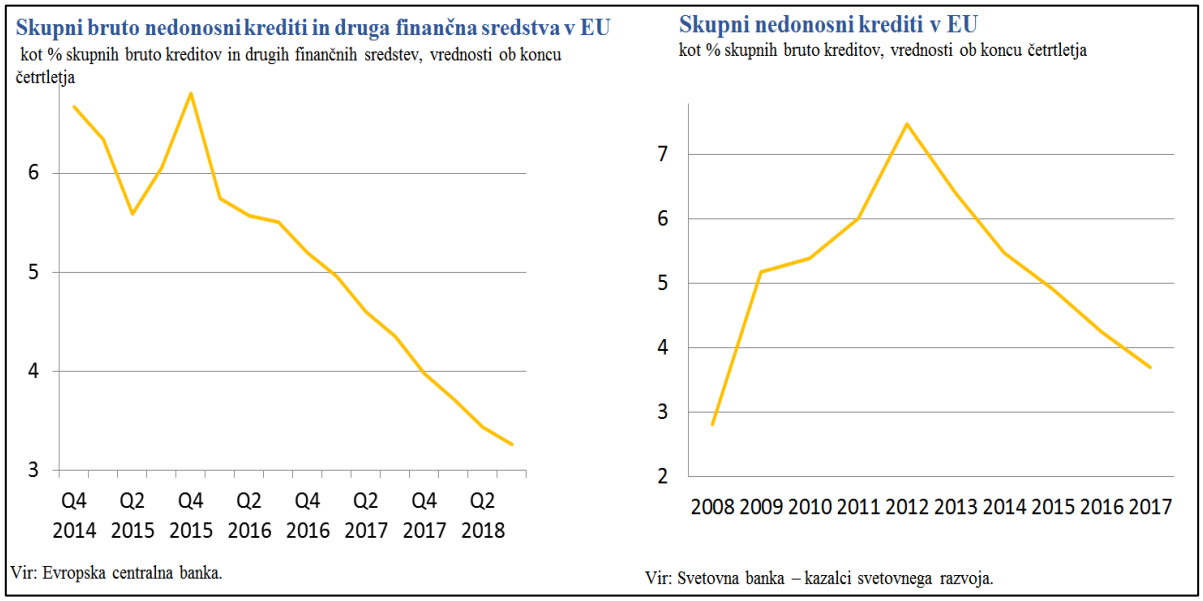
Bančna unija

Bančni sektor EU je danes v precej boljšem stanju kot pred 10 leti in prišlo je do precejšnjega zmanjšanja tveganja. Na splošno so banke bolje kapitalizirane in manj zadolžene, zato so bolje pripravljene na ekonomske pretrese. Dosežen je bil pomemben napredek pri zmanjševanju obsega obstoječih nedonosnih kreditov skupaj z odločnim ukrepanjem za preprečevanje ponovnega kopičenja v prihodnosti, raven nedonosnih kreditov pa se približuje ravni pred krizo. Čeprav je obseg nedonosnih kreditov v nekaterih državah članicah še vedno visok, je bil dosežen znaten napredek. Vse zadevne zainteresirane strani morajo podpreti ta prizadevanja[17].

[16] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-stability-mechanism-esm_en.

[17] Četrto poročilo o napredku pri zmanjševanju obsega nedonosnih kreditov, ki je bilo objavljeno skupaj s tem sporočilom, opisuje napredek pri zmanjševanju tveganja.

Slika 4: Nedonosni krediti so se močno zmanjšali



Z nedavno sprejeto zakonodajo se bo tveganje dodatno zmanjšalo in povečala odpornost evropskega bančnega sektorja. Uredba o nedonosnih kreditih[18], ki sta jo aprila 2019 sprejela Evropski parlament in Svet, zlasti uvaja najnižje ravni kritja kreditnih izgub za nove nedonosne kredite („obvezni bonitetni varovalni mehanizem“), da se omeji tveganje nezadostnega oblikovanja rezervacij za prihodnje nedonosne kredite. Bančni sveženj, ki sta ga Evropski parlament in Svet sprejela maja 2019, vzpostavlja stabilnejši okvir za urejanje in nadzor bank. Banke napredujejo tudi pri oblikovanju svojih blažilnikov za pokrivanje izgub v krizi (minimalna zahteva glede kapitala in kvalificiranih obveznosti – MREL). Direktiva o razvrstitvi nezavarovanih dolžniških instrumentov v primeru insolventnosti[19] bankam pomaga doseči zadostno sposobnost pokrivanja izgub in zagotoviti, da se njihove ključne funkcije lahko nadaljujejo brez javnih sredstev. Ti ukrepi pomenijo pomembne mejnike v okviru agende za zmanjševanje tveganja po krizi in izvajajo mednarodne standarde.

Voditelji so decembra 2018 pozvali k napredku pri delu v zvezi z bančno unijo in zlasti k opredelitvi načrta za začetek političnih pogajanj o evropskem sistemu jamstva za vloge, tretjem stebru bančne unije, ki ga še vedno ni. Na žalost zastoj, ki je zaznamoval zadnjih nekaj let, ostaja nespremenjen in ni prišlo do oprijemljivega napredka. Kljub znatnemu zmanjšanju tveganja, do katerega je prišlo v finančnem sektorju EU, nekatere zainteresirane strani na tej točki še vedno odločno nasprotujejo združevanju sredstev in delitvi tveganja.

Poleg tega bančna unija ne bo dokončana, dokler ne bo vzpostavljen trden sistem za obravnavo bank v težavah; to zahteva učinkovit mehanizem za zagotavljanje zadostnih likvidnih sredstev za banke v postopku reševanja, da prestanejo kratkoročne odlive depozitov, ki se jim v postopku reševanja ni mogoče izogniti. Na podlagi pridobljenih izkušenj iz nedavnih primerov reševanja, mora vsaka učinkovita rešitev za zagotavljanje likvidnosti v postopku reševanja preseči omejeno izboljšanje obstoječih praks.

[18] Uredba (EU) 2019/630 glede minimalnega kritja izgub za nedonosne izpostavljenosti.
[19] Direktiva (EU) 2017/2399 v zvezi z razvrstitvijo nezavarovanih dolžniških instrumentov v primeru insolventnosti.

V pričakovanju zasedanja vrha držav euroobmočja 21. junija 2019 Komisija voditelje in voditeljice EU poziva, naj:

- **dosežejo dogovor o glavnih značilnostih proračunskega instrumenta za konvergenco in konkurenčnost, da se podpre njegovo hitro sprejetje v Evropskem parlamentu in Svetu; se dogovorijo o njegovem obsegu v okviru večletnega finančnega okvira;**
- **dokončajo spremembe Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost z namenom hitre ratifikacije v državah članicah euroobmočja, vključno z delujočim in učinkovitim skupnim varovalnim mehanizmom, zagotavljanjem likvidnosti v postopku reševanja ter aktivnimi in učinkovitimi preventivnimi instrumenti; ohranijo jasno razmejitev odgovornosti med akterji in možnost prilagoditve enotnih pravil EU za banke v skladu z metodo Skupnosti; evropski mehanizem za stabilnost sčasoma vključijo v zakonodajo EU;**
- **nadaljujejo prizadevanja za dokončanje bančne unije, v prvi vrsti s političnimi pogajanji o evropskem sistemu jamstva za vloge;**
- **pospešijo napredek na področju unije kapitalskih trgov in okrepijo prizadevanja za večjo mednarodno vlogo eura.**

4. POT NAPREJ

V prihodnje bo Komisija še naprej sodelovala z Evropskim parlamentom, državami članicami, Evropsko centralno banko in drugimi organi za poglobitev ekonomske in monetarne unije. Poleg zgodnjih rezultatov, ki bi jih bilo treba izvesti letos, je za dokončanje ekonomske in monetarne unije potrebna dolgoročna vizija. Do leta 2025 bi bilo treba doseči napredek pri krepitvi okvira EU za gospodarski nadzor in upravljanje, podprtega z večjo demokratično odgovornostjo, pri vzpostavitvi funkcije fiskalne stabilizacije ter dokončanju izvajanja bančne unije in unije kapitalskih trgov. Ta napredek bi bilo treba izkoristiti tudi za nadaljnjo krepitev mednarodne vloge eura.

Gospodarski nadzor

V zadnjih letih je bil dosežen dober napredek pri vračanju držav članic in celotnega gospodarstva euroobmočja na pot zdrave in trajnostne rasti. Zlasti sta se znatno zmanjšala fiskalni primanjkljaj in dolg euroobmočja kot celote, in sicer bolj kot v drugih naprednih gospodarstvih. Hkrati pa je fiskalni položaj zdaj neenakomeren: raven javnega dolga se v nekaterih državah članicah hitro zmanjšuje, v drugih pa je še vedno visoka.

Komisija bo pregledala izvajanje okvira za gospodarski in fiskalni nadzor s pregledom zakonodajnega dvojčka in šesterčka, kar bi moralo sčasoma utreti pot k enostavnejšim fiskalnim pravilom EU. Pregled bi lahko bil tudi podlaga za nadaljnje izboljšave preglednosti in učinkovitosti okvira za usklajevanje politike ter za okrepitev socialne razsežnosti nadzornega okvira.

Krepitev institucij

Nova pravila bi morala iti z roko v roki s poenostavitvijo pristojnosti v ekonomski in monetarni uniji. Evropski parlament je v zadnjih letih že imel dejavnejšo vlogo, vendar bi bilo treba njegov položaj še okrepiti. Za povečanje preglednosti in demokratične

odgovornosti je Komisija decembra 2017[20] predlagala, da se na položaja podpredsednika Komisije, pristojnega za ekonomsko in monetarno unije, ter predsednika Euroskupine imenuje ista oseba. To bi lahko privedlo do znatnega izboljšanja odgovornosti na evropski ravni, ne da bi se pristojnosti odvzele državam članicam. Ta oseba, ki bi zastopala države članice euroobmočja in Komisijo, bi predstavljala tudi euroobmočje navzven, kar je ključnega pomena za ugled eura na svetovnem prizorišču.

Končno bi bilo treba evropski mehanizem za stabilnost vključiti v pravni okvir EU. To bi zagotovilo institucionalno jasnost, priznal pa bi se tudi pomen evropskega mehanizma za stabilnost za ekonomsko in monetarno unijo. Takšna vključitev bi omogočila tudi povečanje politične in pravne odgovornosti evropskega mehanizma za stabilnost pri izvajanju njegovih pomembnih nalog na področju upravljanja krize v euroobmočju. Večja politična odgovornost do Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov držav članic euroobmočja je nujna za zagotovitev, da se ustrezno upoštevajo skupni interesi euroobmočja in da se zagotovi dolgoročno sprejemanje s strani državljanov. Poleg tega je Sodišče poudarilo odgovornost Komisije kot varuhinje Pogodb za spremljanje uporabe okvira evropskega mehanizma za stabilnost v praksi in za pomoč pri zagotavljanju, da so temeljne pravice posameznikov v tem okviru v celoti zaščitene[21].

Oblikovala bi se lahko tudi zakladnica za euroobmočje, ki bi v imenu svojih članic dostopala do finančnih trgov, da bi lahko financirala del njihovih rednih potreb po refinanciranju. Zakladnica za euroobmočje bi lahko združila obstoječe pristojnosti in storitve, ki so zdaj razpršene po različnih institucijah in organih, vključno z evropskim mehanizmom za stabilnost po njegovi vključitvi v pravni okvir EU.

Fiskalna stabilizacija

Pomembno spoznanje finančne in gospodarske krize je bilo, da je sedanji okvir slabo pripravljen za obravnavo zelo velikih pretresov na ravni posameznih držav ali euroobmočja. Skupna stabilizacijska funkcija bi pomembno dopolnila nacionalne proračune. Komisija je leta 2018 predlagala evropsko stabilizacijsko funkcijo za naložbe[22], ki naj bi zagotovila do 30 milijard EUR v vzajemnih posojilih za stabilizacijo ravni javnih naložb v primeru hudih gospodarskih pretresov. Ta predlog je še vedno relevanten in bi ga bilo treba obravnavati kot dopolnitev proračunskega instrumenta za konvergenco in konkurenčnost za euroobmočje. Namen slednjega je okrepiti potencial rasti in gospodarsko odpornost države članice, in sicer z izvajanjem reform in ustreznih naložbenih projektov, medtem ko bi skupna stabilizacijska funkcija pripomogla k ublažitvi posledic večjih pretresov, če bi kljub temu prišlo do njih. Prav tako bi lahko razmislili o skupnem sistemu pozavarovanja za primer brezposelnosti[23].

Bančna unija

Za pot k dokončani bančni uniji so potrebna nadaljnja prizadevanja za vzpostavitev manjkajočih elementov, potrebnih za cvetočo ekonomsko in monetarno unijo. Že na začetku je bilo načrtovano, da bodo bančno unijo sestavljali trije stebri – enotni nadzor, enotno

[20] COM(2017) 823. Sporočilo Komisije – Evropski minister za gospodarstvo in finance.

[21] Sodba Sodišča z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising Ltd in drugi proti Evropski komisiji, združene zadeve C-8/15 P do C-10/15 P (ECLI:EU:C:2016:701, točke 55–59 in 67).

[22] COM(2018) 387. Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe.

[23] Prispevek Komisije za neuradno srečanje voditeljev EU-27 v Sibiuu (Romunija) 9. maja 2019.

reševanje in enotni sistem jamstva za vloge. Enotni mehanizem nadzora in enotni mehanizem za reševanje že delujeta. Zdaj je prišel čas, da se doseže konkreten napredek glede tretjega stebra: skupnega mehanizma za zaščito imetnikov vlog. Jamstvo za vloge na evropski ravni bi zagotovilo, da bi bile vse vloge v bančni uniji enako zaščitene, s čimer bi se okrepilo zaupanje imetnikov vlog in zmanjšalo tveganje navala na banke. Čeprav je bil dosežen znaten napredek pri usklajevanju enotnih pravil, bi bilo treba storiti več za odpravo nepotrebnih ovir za čezmejno povezovanje bančnega sistema. Stabilna bančna unija bi morala zagotoviti regulativne okvire in institucionalno zasnovo, ki so potrebni za krepitev odpornosti in konkurenčnosti bančnega sektorja EU.

Razpršenost bilanc stanja bank bi morala biti podlaga za učinkovitejšo delitev tveganja v zasebnem sektorju in za omilitev povratnih učinkov med bankami in njihovimi državami. V ta namen je Komisija maja 2018 predlagala regulativni okvir za vrednostne papirje, krite z državnimi obveznicami[24]. Revizija regulativne obravnave izpostavljenosti do državnega dolga bi lahko bila še en način, kako zagotoviti spodbude za banke, da svoja sredstva preusmerijo od domačih državnih obveznic. Za nemoten prehod na nov režim bi bila potrebna skrbna zasnova in znatno obdobje postopnega uvajanja.

Z ustreznim skupnim varnim vrednostnim papirjem bi se okrepilo euroobmočje ter povečala učinkovitost ekonomske, monetarne in finančne unije prek več kanalov, vključno z ublažitvijo negativnih povratnih učinkov med bankami in državo. To bi lahko spodbudilo razvoj in povezovanje kapitalskih trgov z zagotavljanjem enotne referenčne vrednosti za ocenjevanje drugih sredstev ter olajšalo izvajanje monetarne politike. Skupni varni vrednostni papir ima tudi potencial za zmanjšanje možnosti za destabiliziranje kapitalskih tokov znotraj euroobmočja v času večje nenaklonjenosti tveganju, t. i. umika k varnim naložbam, ki škodi naložbam, in za podporo večji mednarodni vlogi eura.

Sprememba regulativne obravnave izpostavljenosti bank do državnega dolga in uvedba skupnega varnega vrednostnega papirja sta ukrepa, s katerima se odpirajo številna ekonomska, pravna, politična in institucionalna vprašanja, ki jih bo treba obravnavati vzporedno, v tesnem sodelovanju z državami članicami.

Unija kapitalskih trgov

Unija kapitalskih trgov skupaj z bančno unijo podpira dobro delovanje ekonomske in monetarne unije ter močno vlogo eura. Zagotavlja več financiranja in diverzifikacijo sredstev za podjetja in vlagatelje. Unija kapitalskih trgov podpira naložbe, gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest, zlasti kadar so tradicionalni kreditni kanali prek bank pod velikim pritiskom. Unija kapitalskih trgov spodbuja tudi konvergenco, saj si prizadeva odpraviti nepotrebne regulativne in neregulativne ovire za prosti pretok kapitala na enotnem trgu.

Unija kapitalskih trgov je imela močno podporo Evropskega parlamenta in držav članic, saj so koristi večje diverzifikacije in boljšega povezovanja trgov na gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest dobro poznane. Posledično je bilo sprejetih 11 od 13 predlogov, ki jih je Komisija predlagala v svojem akcijskem načrtu in vmesnem pregledu[25]. Kljub temu je projekt v nekaterih primerih naletel na močno nasprotovanje držav članic v zvezi s politično občutljivimi zadevami, kot sta učinkovitejši nadzor EU in odprava pretiranih

[24] COM(2018) 339. Predlog uredbe o vrednostnih papirjih, kritih z državnimi obveznicami.

[25] COM(2019) 136, Sporočilo Komisije – Unija kapitalskih trgov: napredek pri vzpostavljanju enotnega trga kapitala za močno evropsko in monetarno unijo.

nacionalnih pravil pri čezmejnem opravljanju storitev. Unija kapitalskih trgov ima še vedno široko podporo na najvišji politični ravni, včasih pa manjka konkretna podpora za določene zakonodajne dokumente.

Dokončanje unije kapitalskih trgov je bistveno za zagotovitev, da evropski kapitalski trgi lahko prenesejo pomembne notranje in zunanje izzive za stabilnost ekonomske in monetarne unije, ter za obravnavo novih izzivov, ki jih prinaša izstop Združenega kraljestva iz EU. Dogovorjeno zakonodajo je zdaj treba začeti v celoti izvajati. Poleg nedavnih dosežkov je treba odpraviti preostale ovire, kot so različne ureditve v primeru insolventnosti in neučinkovita čezmejna obdavčitev, da se zagotovi boljše povezovanje kapitalskih trgov v Evropi. Potrebni so odločni ukrepi tudi na ravni držav članic in samih udeležencev na trgu. Poleg tega bi bilo treba skupaj z napredkom pri uniji kapitalskih trgov še naprej pregledovati upravljanje, instrumente in mandate evropskih nadzornih organov, da se zagotovi, da lahko obravnavajo morebitna tveganja, ki izhajajo iz razvoja in povezovanja kapitalskih trgov.

To je treba dopolniti z večjo konvergenco nadzornih praks, zlasti pri obravnavi pranja denarja, kar še naprej ogroža ugled in stabilnost evropskih kapitalskih trgov in bančnega sektorja. Evropski parlament in Svet sta pred kratkim sprejela sveženj ukrepov[26] za okrepitev vloge Evropskega bančnega organa pri boju proti pranju denarja in financiranju terorizma. Reforma bo skupaj s prihodnjo uporabo pete direktive o preprečevanju pranja denarja[27] še naprej spodbujala celovitost finančnega sistema Unije, vendar morda ne bo dovolj, da bi se problem popolnoma obvladal. Na podlagi analize nedavnih škandalov v zvezi s pranjem denarja v bančnem sektorju, ki jo pripravlja Komisija, bo treba razmisliti, ali bi bil enotnejši organ učinkovitejši pri obravnavanju čezmejnih vidikov pranja denarja.

Mednarodna vloga eura

Po objavi sporočila o mednarodni vlogi eura decembra 2018[28] je vrh držav euroobmočja decembra 2018 Komisijo spodbudil, da si še naprej prizadeva za krepitev mednarodne uporabe eura. Euro ima dvajset let in je druga svetovna valuta. Ostal je močan tudi v najhujših trenutkih finančne krize in krize državnega dolga. Hkrati globalni red postaja vse bolj večpolen z novimi gospodarskimi silami, institucijami in tehnologijami, ki se pojavljajo, obstoječe sile pa iščejo nove položaje. To zahteva krepitev evropske ekonomske in monetarne suverenosti.

Komisija se je v zadnjih mesecih dejavno posvetovala z udeleženci na trgu, tako javnimi kot zasebnimi[29]. Obstaja široka podpora za zmanjšanje odvisnosti od ene same prevladujoče svetovne valute. Poleg tega euro izstopa kot edini močan kandidat, ki ima vse potrebne lastnosti svetovne valute, ki jo udeleženci na trgu že danes uporabljajo kot alternativo ameriškemu dolarju. Končno se priznava, da lahko EU prek eura okrepi svojo ekonomsko suverenost in ima pomembnejšo vlogo v svetu v korist podjetij in potrošnikov v EU ter prispeva k mednarodni finančni stabilnosti. Dokončanje bančne unije in unije kapitalskih trgov je v tem okviru bistvenega pomena za krepitev odpornosti in stabilnosti eura, spodbujanje globokega in likvidnega lastniškega in dolžniškega trga ter nadaljnje povezovanje finančnih trgov. Komisija bo skupaj z Evropsko centralno banko še naprej

[26] COM(2017) 536. Predlog Komisije za reformo evropskih nadzornih organov.
[27] Direktiva (EU) 2018/843 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma.
[28] COM(2018) 796. Sporočilo Komisije – Krepitev mednarodne vloge eura.
[29] SWD(2019) 600. Delovni dokument služb Komisije o krepitvi mednarodne vloge eura. Rezultati posvetovanj.

sodelovala z državami članicami, udeleženci na trgu in drugimi zainteresiranimi stranmi pri ukrepih za močnejšo vlogo eura ter poziva Evropski parlament, Svet in vse zainteresirane strani, naj podprejo ta prizadevanja. Predlaga se, da se redno spremlja napredek na politični ravni.

5. ZAKLJUČKI

Komisija s tem sporočilom poziva Evropski parlament, Evropski svet, Svet, Evropsko centralno banko in vse druge zainteresirane strani, naj se še naprej odločno zavzemajo za dokončanje ekonomske in monetarne unije.

V pričakovanju zasedanja vrha držav euroobmočja 21. junija 2019 Komisija voditelje in voditeljice EU poziva, naj:

- **dosežejo dogovor o glavnih značilnostih proračunskega instrumenta za konvergenco in konkurenčnost, da se podpre njegovo hitro sprejetje v Evropskem parlamentu in Svetu; se dogovorijo o njegovem obsegu v okviru večletnega finančnega okvira;**
- **dokončajo spremembe Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost z namenom hitre ratifikacije v državah članicah euroobmočja, vključno z delujočim in učinkovitim skupnim varovalnim mehanizmom, zagotavljanjem likvidnosti v postopku reševanja ter aktivnimi in učinkovitimi preventivnimi instrumenti; ohranijo jasno razmejitev odgovornosti med akterji in možnost prilagoditve enotnih pravil EU za banke v skladu z metodo Skupnosti; evropski mehanizem za stabilnost sčasoma vključijo v zakonodajo EU;**
- **nadaljujejo prizadevanja za dokončanje bančne unije, v prvi vrsti s političnimi pogajanji o evropskem sistemu jamstva za vloge;**
- **pospešijo napredek na področju unije kapitalskih trgov in okrepijo prizadevanja za večjo mednarodno vlogo eura.**

Potrebna bodo nadaljnja odločna skupna prizadevanja za napredek pri poglobitvi ekonomske in monetarne unije ter dokončanju bančne unije in unije kapitalskih trgov najpozneje do leta 2025.