

Mišljenje Europskog odbora regija – Prijedlog reforme ekonomske i monetarne unije (prosinac 2017.)

(2018/C 387/06)

Izvjestitelj:	Christophe ROUILLON (FR/PES), gradonačelnik Coulainesa
Referentni dokumenti:	Prijedlog direktive Vijeća o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja država članica COM(2017) 824 final Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću i Europskoj središnjoj banci o europskom ministru gospodarstva i financija COM(2017) 823 final Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Europskog monetarnog fonda COM(2017) 827 final Za informaciju: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću i Europskoj središnjoj banci – Daljnje mjere za dovršetak europske ekonomske i monetarne unije: plan COM(2017) 821 final

I. PREPORUKE ZA AMANDMANE

Prijedlog direktive Vijeća o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja država članica

COM(2017) 824 final

Amandman 1.

Uvodna izjava (7)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>Budući da je gospodarska i financijska kriza u mnogim državama članicama kao posljedicu ostavila visoki javni dug, ključnu ulogu u osiguravanju konvergencije javnog duga na razboritim razinama ima okvir numeričkih fiskalnih pravila specifičan za svaku državu članicu čiji je cilj jačanje odgovornog provođenja fiskalne politike uz djelotvorno promicanje usklađenosti s proračunskim obvezama koje proizlaze iz UFEU-a. Takav okvir posebno bi se trebao primijeniti za utvrđivanje srednjoročnog cilja u smislu strukturnog salda koji je obvezujući za nacionalna proračunska tijela i njihove godišnje odluke. Srednjoročnim ciljevima za stanje proračuna omogućuje se uzimanje u obzir različitih udjela javnog duga u BDP-u i rizika za održivost u državama članicama, čime se učvršćuje kretanje duga prema referentnoj vrijednosti utvrđenoj u članku 1. Protokola br. 12 o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i UFEU-u.</p>	<p>Budući da su u mnogim državama članicama prisutni visoki javni dug i nedostatna javna ulaganja, ključnu ulogu u osiguravanju konvergencije javnog duga na razboritim razinama ima okvir numeričkih fiskalnih pravila specifičan za svaku državu članicu čiji je cilj jačanje odgovornog provođenja fiskalne politike uz djelotvorno promicanje usklađenosti s proračunskim obvezama koje proizlaze iz UFEU-a. Takav okvir posebno bi se trebao primijeniti za utvrđivanje srednjoročnog cilja u smislu strukturnog salda koji je obvezujući za nacionalna proračunska tijela i njihove godišnje odluke, i to nakon transparentnog i demokratskog postupka na nacionalnoj razini. Srednjoročnim ciljevima za stanje proračuna omogućuje se uzimanje u obzir različitih udjela javnog duga u BDP-u i rizika za održivost u državama članicama, kao i provedbe na razini države članice strukturnih reformi koje imaju europsku dodanu vrijednost u skladu s europskim podijeljenim ili potpornim nadležnostima te bi mogle imati važan socioekonomski učinak, čime se učvršćuje kretanje duga prema referentnoj vrijednosti utvrđenoj u članku 1. Protokola br. 12 o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i UFEU-u.</p>

Obrazloženje

Razumljivo samo po sebi.

Amandman 2.

Uvodna izjava (8)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>Kako bi se ostvario i održao srednjoročni cilj u strukturnom smislu, države članice trebaju utvrditi dosljedno kretanje prilagodbe na temelju varijabli u nadležnosti proračunskih tijela. Nacionalnim fiskalnim planiranjem koje se temelji na kretanju državnih rashoda prilagođenom za učinak diskrecijskih mjera na strani prihoda potiče se učinkovitost, transparentnost i odgovornost u praćenju fiskalnih kretanja. Radi čvrstog povezivanja planova s ukupnim fiskalnim rezultatima u srednjoročnom razdoblju te stvaranja jačeg osjećaja odgovornosti za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini srednjoročno kretanje rasta državnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda trebalo bi se utvrditi za cijelo zakonodavno razdoblje kako je utvrđeno ustavnim pravnim poretkom svake države članice. To bi se kretanje trebalo utvrditi čim nova vlada preuzme dužnost i trebalo bi ga se pridržavati u godišnjim proračunima kako bi se osigurala postojana konvergencija prema ostvarenju srednjoročnog cilja.</p>	<p>Kako bi se ostvario i održao srednjoročni cilj u strukturnom smislu, države članice trebaju utvrditi dosljedno kretanje prilagodbe na temelju varijabli u nadležnosti proračunskih tijela. Nacionalnim fiskalnim planiranjem koje se temelji na kretanju državnih rashoda prilagođenom za učinak diskrecijskih mjera na strani prihoda potiče se učinkovitost, transparentnost i odgovornost u praćenju fiskalnih kretanja. Radi čvrstog povezivanja planova s ukupnim fiskalnim rezultatima u srednjoročnom razdoblju i poštujući ovlasti država članica u području oporezivanja, kao i odredbe članaka 110. do 113. UFEU-a, srednjoročno kretanje rasta državnih rashoda trebalo bi se utvrditi za cijelo zakonodavno razdoblje kako je utvrđeno ustavnim pravnim poretkom svake države članice, nakon transparentnog i demokratskog postupka u koji su uključene lokalne i regionalne vlasti te gospodarski i socijalni partneri prema načelima partnerstva i višerazinskog upravljanja, čime se omogućuje razvijanje snažnijeg osjećaja odgovornosti za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini. Tog bi se kretanja trebalo pridržavati u godišnjim proračunima kako bi se osigurala postupna konvergencija prema ostvarenju srednjoročnog cilja.</p>

Obrazloženje

— „Srednjoročno kretanje rasta državnih rashoda” samo po sebi ne omogućuje „stvaranje jačeg osjećaja odgovornosti za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini”.

— Kretanje se ne može utvrditi i za zakonodavno razdoblje i za preuzimanje dužnosti vlade.

Amandman 3.

Uvodna izjava (9)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>Zbog njihovih pozitivnih učinaka veće strukturne reforme kojima se potiče dugoročna održivost mogle bi opravdati promjene kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog cilja, pod uvjetom da imaju dokaziv pozitivan učinak na proračun, potvrđen ocjenom koja je provedena u skladu s postupovnim zahtjevima iz Pakta o stabilnosti i rastu. Kako bi se olakšala gospodarska stabilizacija, u izvanrednim okolnostima, kao što je snažan pad gospodarske aktivnosti u europodručju ili u Uniji u cjelini ili neuobičajeni događaji izvan kontrole dotične države članice koji imaju velik učinak na proračun, trebalo bi se omogućiti privremeno odstupanje od srednjoročnog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarenju, pod uvjetom da se takvim odstupanjem ne ugrožava srednjoročna fiskalna održivost.</p>	<p>Veće strukturne reforme koje imaju europsku dodanu vrijednost i povezane su s nadležnostima EU-a ili realizacijom javnih ulaganja te kojima se potiče dugoročna održivost mogle bi opravdati promjene kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog cilja, pod uvjetom da imaju dokaziv pozitivan učinak na proračun, potvrđen ocjenom koja je provedena u skladu s postupovnim zahtjevima iz Pakta o stabilnosti i rastu. Kako bi se olakšala gospodarska stabilizacija, u izvanrednim okolnostima, kao što je snažan pad gospodarske aktivnosti u jednoj ili više država članica, u europodručju ili u Uniji u cjelini ili neuobičajeni događaji izvan kontrole dotične države članice koji imaju velik učinak na proračun, trebalo bi se omogućiti privremeno odstupanje od srednjoročnog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarenju, pod uvjetom da se takvim odstupanjem ne ugrožava srednjoročna fiskalna održivost.</p>

Obrazloženje

- Određena javna ulaganja koja imaju dugoročne, izravne i dokazive pozitivne fiskalne učinke na rast i na održivost javnih financija smatraju se ekvivalentima većih strukturnih reformi u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Pri oblikovanju nacionalnih fiskalnih pravila u obzir je također potrebno uzeti klauzulu o ulaganjima iz Pakta o stabilnosti.
- Kada je riječ o uspostavi okvira fiskalnih pravila na nacionalnoj razini, u obzir je potrebno uzeti sve iznimne situacije koje bi mogle utjecati na jednu ili više država članica, a da ipak ne dođe do recesije u cijelom europodručju ili Uniji.

Amandman 4.

Uvodna izjava (17)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>Člankom 13. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju utvrđeno je da će se o proračunskim politikama i drugim pitanjima obuhvaćenima tim ugovorom raspravljati u okviru međuparlamentarnih sastanaka koje organiziraju Europski parlament i nacionalni parlamenti ugovornih stranaka u skladu s glavom II. Protokola br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, priloženog ugovorima. Direktiva bi se trebala primjenjivati ne dovodeći u pitanje tu praksu jer se takvim dijalogom doprinosi većoj demokratskoj odgovornosti u kontekstu gospodarskog upravljanja Unije.</p>	<p>Člankom 13. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju utvrđeno je da će se o proračunskim politikama i drugim pitanjima obuhvaćenima tim ugovorom raspravljati u okviru međuparlamentarnih sastanaka koje organiziraju Europski parlament i nacionalni parlamenti ugovornih stranaka u skladu s glavom II. Protokola br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, priloženog ugovorima. Europski odbor regija i Europski gospodarski i socijalni odbor sudjeluju u tim sastancima. Direktiva potvrđuje tu praksu jer se takvim dijalogom doprinosi većoj demokratskoj odgovornosti u kontekstu gospodarskog upravljanja Unije.</p>

Obrazloženje

Praksa međuparlamentarnih sastanaka doprinosi jačanju demokratske odgovornosti u okviru gospodarskog upravljanja Unije pa je stoga treba potvrditi. Nadalje, treba priznati učinkovito sudjelovanje OR-a u tim sastancima.

Amandman 5.

Članak 2. drugi stavak točka (a)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>Članak 2.</p> <p>Definicije</p> <p>(...)</p> <p>Osim toga, primjenjuju se i sljedeće definicije:</p> <p>(a) „izvanredne okolnosti” znači neuobičajeni događaj koji je izvan kontrole dotične države članice i ima velik učinak na financijski položaj opće države, ili snažan pad gospodarske aktivnosti u europodručju ili Uniji kao cjelini;</p>	<p>Članak 2.</p> <p>Definicije</p> <p>(...)</p> <p>Osim toga, primjenjuju se i sljedeće definicije:</p> <p>(a) „izvanredne okolnosti” znači neuobičajeni događaj koji je izvan kontrole dotične države članice i ima velik učinak na financijski položaj opće države, ili snažan pad gospodarske aktivnosti u jednoj ili više država članica, u europodručju ili Uniji kao cjelini;</p>

Obrazloženje

Vidjeti amandman na uvodnu izjavu 9.

Amandman 6.

Članak 3. stavak 2. točka (a)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>Članak 3.</p> <p>Fiskalna odgovornost i srednjoročno proračunsko usmjerenje</p> <p>(...)</p> <p>(a) u godišnjim proračunima osigurava se usklađenost sa srednjoročnim ciljem iz stavka 1. točke (a) ili konvergencija prema njegovu ostvarenju, osobito osiguravajući usklađenost s kretanjem državnih rashoda iz točke (b) tog stavka. Pri definiranju kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog cilja te djelujući u skladu s postupovnim zahtjevima okvira Unije, države članice mogu uzeti u obzir provedbu većih strukturnih reformi koje imaju izravne dugoročne pozitivne učinke na proračun, uključujući povećanje potencijalnog održivog rasta, a time i dokazivi učinak na dugoročnu održivost javnih financija;</p>	<p>Članak 3.</p> <p>Fiskalna odgovornost i srednjoročno proračunsko usmjerenje</p> <p>(...)</p> <p>(a) u godišnjim proračunima osigurava se usklađenost sa srednjoročnim ciljem iz stavka 1. točke (a) ili konvergencija prema njegovu ostvarenju, osobito osiguravajući usklađenost s kretanjem državnih rashoda iz točke (b) tog stavka. Pri definiranju kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog cilja te djelujući u skladu s postupovnim zahtjevima okvira Unije, države članice mogu uzeti u obzir: provedbu većih strukturnih reformi koje imaju europsku dodanu vrijednost u skladu s europskim podijeljenim ili potpornim nadležnostima i koje bi mogle imati znatan socioekonomski učinak na europskoj razini, realizaciju javnih ulaganja ili sufinanciranja europskih strukturnih i investicijskih fondova ili Europskog fonda za strateška ulaganja koji imaju izravne dugoročne pozitivne učinke na proračun, uključujući povećanje potencijalnog održivog rasta, a time i dokazivi učinak na dugoročnu održivost javnih financija;</p>

Obrazloženje

Određena javna ulaganja koja imaju dugoročne, izravne i dokazive pozitivne fiskalne učinke na rast i na održivost javnih financija smatraju se ekvivalentima većim strukturnim reformama u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Pri oblikovanju nacionalnih fiskalnih pravila u obzir je također potrebno uzeti klauzulu o ulaganjima iz Pakta o stabilnosti.

Amandman 7.

Članak 3. stavak 4.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p style="text-align: center;">Članak 3.</p> <p style="text-align: center;">Fiskalna odgovornost i srednjoročno proračunsko usmjerenje</p> <p>4. Države članice imenuju neovisna tijela za praćenje usklađenosti s odredbama iz stavaka 1. i 2. Neovisna tijela provode javnu ocjenu radi utvrđivanja:</p> <p>(a) primjerenosti srednjoročnog cilja iz stavka 1. točke (a) i kretanja državnih rashoda iz stavka 1. točke (b). U toj se ocjeni posebno uzima u obzir vjerodostojnost temeljne makroekonomske prognoze, razina specifične planiranih državnih rashoda i prihoda te potencijalni izravni dugoročni pozitivni učinci većih strukturnih reformi na proračun;</p> <p>(b) usklađenosti sa srednjoročnim ciljem i kretanjem državnih rashoda, uključujući postojanje ozbiljnog rizika za nastanak značajnog odstupanja od srednjoročnog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarenju;</p> <p>(c) pojave ili prestanka bilo kakvih izvanrednih okolnosti iz stavka 3.</p>	

Obrazloženje

Sve države članice već imaju javne institucije koje mogu u potpunosti samostalno ocijeniti javne rashode i prihode. Nema razloga za uspostavljanje dodatnih tijela čija je legitimnost nejasna te može dovesti u pitanje odgovornost za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini.

Amandman 8.

Dodati novi članak nakon članka 5.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
	<p style="text-align: center;">Novi članak</p> <p style="text-align: center;">Međuparlamentarne konferencije</p> <p><i>U skladu s glavom II. Protokola br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, priloženog ugovorima, Europski parlament i nacionalni parlamenti država članica zajedno utvrđuju organizaciju te promicanje konferencije koja bi okupljala predstavnike relevantnih odbora Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u cilju rasprave o proračunskim politikama i gospodarskom upravljanju Unije. Savjetodavna tijela Unije – Europski odbor regija i Europski gospodarski i socijalni odbor – sudjeluju u tim konferencijama.</i></p>

Obrazloženje

Vidjeti amandman 4. na uvodnu izjavu 17.

II. PREPORUKE O POLITIKAMA**EUROPSKI ODBOR REGIJA**

1. pozdravlja namjeru Komisije da što prije provede reformu i produbi ekonomsku i monetarnu uniju (EMU), dok je europsko gospodarstvo u fazi relativnog oporavka, pazeći pritom da podupire konvergenciju između država članica u europodručju i onih izvan europodručja. Naime, od 2008. kriza je otkrila slabosti institucionalnog okvira europodručja, a poduzete mjere nisu dovoljne da bi osigurale njegovu stabilnost i prosperitet u slučaju potencijalnih novih gospodarskih i financijskih šokova; ističe da nedostatak konvergencije i usklađenosti unutar Unije te gospodarske i bankarske slabosti imaju osobit utjecaj na lokalne i regionalne vlasti, osobito u pogledu povećanja socijalnih troškova uslijed krize i u pogledu ograničenosti njihove sposobnosti ulaganja i zaštite zadovoljavajuće razine kvalitete javnih službi ⁽¹⁾;

2. podržava načelo uvođenja proračunskog kapaciteta kojim bi se povećala otpornost europodručja i pripremila konvergencija s budućim članicama europodručja. Međutim, taj bi se kapacitet trebao financirati vlastitim sredstvima koja se razlikuju od sredstava predviđenih za financiranje proračuna Europske unije kako bi se izbjeglo da se takav kapacitet upliće u programe EU-a dostupne državama članicama EU-27. Nadalje, taj bi se kapacitet trebao obračunavati van gornje granice proračuna EU-a.

3. međutim, žali zbog toga što se Komisijinim prijedlogom od 31. svibnja 2018. taj kapacitet dijeli na mjere u korist strukturnih reformi koje nisu nužno povezane s konvergencijom u europodručju i na Europsku funkciju stabilizacije ulaganja u obliku zajmova u relativno skromnom iznosu od najviše 30 milijardi EUR i što se predviđa samo 2,16 milijardi EUR za instrument za konvergenciju u pravom smislu riječi;

4. slaže se s mogućim europskim sufinanciranjem strukturnih reformi na nacionalnoj razini ako dođe do njih, u skladu s načelom supsidijarnosti, u područjima u nadležnosti EU-a, a njima bi bile obuhvaćene mjere koje imaju europsku dodanu vrijednost i značajan pozitivan gospodarski učinak. OR će izraditi zasebno mišljenje o prijedlogu uredbe od 31. svibnja 2018. kojim se uspostavlja program potpore reformama kojemu je namijenjen ukupni proračun od 25 milijardi EUR;

⁽¹⁾ Mišljenje OR-a „Dokument za razmatranje o produbljenju EMU-a do 2025.“. Usvojeno 30. studenoga 2017. Izvjestitelj: Christophe Rouillon (FR/PSE): <http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2017-03197-00-01-ac-tra-en.docx>.

5. međutim, smatra da se ti novi financijski instrumenti ne smiju financirati nauštrb kohezijske politike ⁽²⁾ ⁽³⁾;
6. ponovno poziva na bolju koordinaciju gospodarskih, ali i socijalnih politika u okviru europskog semestra i poziva na veću uključenost lokalnih i regionalnih vlasti putem „kodeksa postupanja” ⁽⁴⁾;
7. ističe da se postojećim pravilima i postupcima europskog nadzora nacionalnih proračuna u Uniji nije u stanju učinkovito spriječiti neravnoteže i ranjivosti, a i nedostaje im demokratska legitimnost;
8. prima na znanje prijedlog Europske komisije o vrijednosnim papirima osiguranim državnim obveznicama (eng. *sovereign bond-backed securities*, SBBS), čiji je cilj jačanje integracije i diversifikacije u europskom financijskom sektoru. OR uviđa da SBBS *a priori* ne podrazumijevaju udruživanje rizika i gubitaka među državama članicama europodručja i da takvi vrijednosni papiri pridonose smanjenju povezanosti banaka i države te smanjenju prednosti državnih obveznica. Međutim, OR ponavlja svoja pitanja koja se odnose na to kako se „prerodom” državnih obveznica u sekuritizirane proizvode rizik smanjuje, a ne preraspodjeljuje na neregulirane financijske aktere ⁽⁵⁾;
9. ističe da je hitno potreban dovršetak bankarske unije i izražava žaljenje zbog toga što je Europsko vijeće odgodilo za lipanj 2018. donošenje plana za njezin dovršetak. Odbor podupire istodobno smanjivanje obujma nenaplativih dugovanja i loših kredita banaka uz postupno uvođenje europskog sustava osiguranja depozita;

Prijedlog direktive Vijeća o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja država članica

10. prima na znanje prijedlog Komisije o implementaciji sadržaja Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (TSCG) u europski pravni okvir, što je predviđeno u članku 16. samog TSCG-a; ipak, želi znati je li pravno, politički i demokratski relevantno pribjeći prijedlogu direktive (koja se temelji na članku 126. stavku 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)), kojom se predviđa samo savjetovanje s Europskim parlamentom i koja stoga ne jamči transparentno i demokratsko donošenje odluka koje je ipak potrebno s obzirom na izazove te mjere;
11. međutim, ističe da TSCG tu implementaciju predviđa „na temelju procjene iskustva stečenog iz njegove provedbe”, a čini se da Komisija nije temeljito provela tu procjenu i objavila je. Takva ocjena trebala je ukazati na zabrinjavajuće stanje javnih ulaganja u EU-u. Prema Eurostatu, ukupno javno ulaganje u Uniji smanjilo se s 3,4 % BDP-a 2008. na 2,7 % BDP-a 2016. Istovremeno su ulaganja lokalnih tijela zabilježila dodatni pad s 1,5 % BDP-a 2008. na 1,1 % BDP-a 2016., s time da je stanje u nekim zemljama još teže ⁽⁶⁾; stoga izražava žaljenje što su javna ulaganja često najviše pogođena politikama fiskalne konsolidacije, također na razini lokalnih i regionalnih tijela, a upravo su ona odgovorna za više od polovine javnih ulaganja u EU-u i njihova ulaganja imaju izravan učinak na lokalna gospodarstva te na svakodnevni život europskih građana; također u tom kontekstu izražava zabrinutost zbog rastuće centralizacije javnih ulaganja jer se udio ulaganja koja realiziraju lokalne i regionalne vlasti izrazito smanjio u odnosu na razinu iz devedesetih godina dvadesetog stoljeća, kada je iznosio 60 % ⁽⁷⁾; Također, procjenom bi se trebao istaknuti utjecaj krize i politike konsolidacije na socijalne rashode i državne zdravstvene usluge u mnogim državama i regijama.

⁽²⁾ Rezolucija OR-a o izmjeni Uredbe o zajedničkim odredbama o ESIF-ima radi potpore strukturnim reformama. Usvojena 1. veljače 2018.: <http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2017-06173-00-00-res-tra-en.docx>.

⁽³⁾ Mišljenje OR-a „Izmjena Programa potpore strukturnim reformama (SRSP) i novi proračunski instrumenti za europodručje”. Izvjestiteljica: Olga Zrihen (BE/PES). Usvojeno 22. ožujka 2018. <http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2018-00502-00-00-ac-tra-hr.docx>

⁽⁴⁾ Mišljenje OR-a „Bolje upravljanje europskim semestrom: kodeks postupanja za uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti”. Izvjestitelj: Rob Jonkman (NL/ECR). Usvojeno 11. svibnja 2017. SL C 306 od 15.9.2017, str. 24.

⁽⁵⁾ Vidjeti točku 22. mišljenja OR-a od 30.11.2017. „Dokument za razmatranje o produbljenju EMU-a do 2025.”

⁽⁶⁾ Eurostat: Bruto investicije u fiksni kapital javnih uprava. Oznaka: tec00022. Privremeni podaci za 2016. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00022&language=en>.

⁽⁷⁾ Europska komisija (EK), „Sedmo izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji”. Rujan 2017., str. 168. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/

12. zbog toga izražava zabrinutost što se u prijedlogu Komisije ne spominje javno ulaganje, tim više što je u prošlosti, osobito u Komunikaciji Komisije iz siječnja 2015. ⁽⁸⁾, priznato da je potrebna fleksibilnost u pogledu ulaganja, i da određena javna ulaganja imaju dugoročne i dokazive pozitivne učinke na rast te stoga i na održivost javnih financija; također podsjeća u tom kontekstu na to da je člankom 126. stavkom 3. UFEU-a predviđeno da se u izvješću koje se sastavlja prije pokretanja postupka u slučaju prekomjernog deficita „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike”;

13. osim toga, podsjeća na to da je OR postavio pitanje o pravnoj sigurnosti koju pruža interpretativna komunikacija Komisije i ocijenio da će biti potrebno uzeti u obzir na kojoj razini nedostatna ulaganja na nacionalnoj ili regionalnoj razini imaju stvarni učinak na sposobnost lokalnih i regionalnih vlasti tijela da ulažu ⁽⁹⁾; smatra da tu analizu potvrđuje Komunikacija od 23. svibnja 2018. o preispitivanju fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu ⁽¹⁰⁾ u kojoj se navodi da su od 2015. samo četiri države članice zatražile primjenu klauzule o strukturnim reformama i/ili klauzule o ulaganjima, dok je skoro polovina država članica ispunjavalo uvjete za primjenu klauzule o strukturnim reformama. Naime, njezinu je primjenu znatno ograničio uvjet da se država članica mora nalaziti u teškom gospodarskom razdoblju. Potreba poštovanja granice sigurnosti u odnosu na gornju granicu deficita od 3 % tijekom tri godine također je bila ograničavajući čimbenik za neke države članice. Sama Komisija potvrđuje da je „teško precizno ocijeniti [...] utjecaj [interpretativne komunikacije] na obujam javnih ulaganja”. Stoga se čini da je potrebno proširiti područje primjene komunikacije kako bi se ostvarili učinci na razinu ulaganja;

14. ponavlja svoj zahtjev da se javna potrošnja država članica te lokalnih i regionalnih vlasti u okviru sufinanciranja strukturnih i investicijskih fondova i transeuropskih mreža i Instrumenta za povezivanje Europe ne pribraja (bez dodatnih uvjeta) javnim ili sličnim strukturnim rashodima definiranim u Paktu o stabilnosti i rastu i to stoga što su ta ulaganja po definiciji kvalitetna i europska;

15. ističe da su u skladu s Protokolom br. 12 UFEU-a države članice odgovorne za deficit opće države, koji obuhvaća sve razine deficita. Istovremeno, međutim, učinak fiskalnih pravila EU-a na europske lokalne i regionalne vlasti znatno se razlikuje. Njihov utjecaj ovisi (a) o načinu na koji su države članice u nacionalno pravo prenijele fiskalna pravila EU-a; (b) o stupnju fiskalne decentralizacije u državi članici; (c) o značaju nadležnosti lokalnih i regionalnih vlasti i (d) o financijskoj situaciji predmetnih vlasti, koja se može znatno razlikovati, čak i unutar država članica;

16. ponovno poziva Komisiju da objavi Bijelu knjigu u kojoj će na razini EU-a prikazati tipologiju kvalitete javnih ulaganja u izračunu javnih rashoda, prema njihovim dugoročnim učincima ⁽¹¹⁾;

17. smatra da bi se u direktivi o uspostavi okvira fiskalnih pravila na nacionalnoj razini u obzir trebale uzimati eventualne iznimne situacije koje bi mogle utjecati na jednu ili više država članica, a da ipak ne dođe do recesije u cijelom europskom području ili Uniji;

18. ponovno izražava zabrinutost u pogledu računovodstvene norme Eurostata ESA 2010, koja se provodi od rujna 2014., a koja ne pravi razliku između troška i ulaganja. Neke su države članice te norme u svoje zakonodavstvo prenijele na taj način da se od lokalnih i regionalnih vlasti iziskuje primjena maksimalnih gornjih granica za javna ulaganja po godini i po glavi stanovnika. Te gornje granice onemogućavaju lokalne i regionalne vlasti da sufinanciraju projekte ESIF-a kako je to potrebno. Te granice također sprečavaju one lokalne i regionalne vlasti koje imaju financijskih sredstava u pričuvi da pokreću značajne ulagačke projekte neovisno o ESIF-u; stoga poziva Europsku komisiju da podnese izvješće o provedbi norme ESA 2010.;

19. ističe da je jedna od mogućnosti za dobru primjenu pravila Pakta o stabilnosti i rastu – a da se time ne omogući stvaranje „kreativnog knjigovodstva” – izmjena pravila o amortizaciji za javna ulaganja, tako da se svi troškovi ulaganja u prvoj godini ne priznaju kao troškovi, već da se, kao i kod privatnih poduzeća, troškovi otpisuju tijekom predviđenog ukupnog vremena trajanja ulaganja;

⁽⁸⁾ EK, Komunikacija: „Najbolja uporaba fleksibilnosti u okviru postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu”. 13. siječnja 2015. Ref.: COM(2015) 12 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0012&from=EN>.

⁽⁹⁾ Mišljenje OR-a „Najbolja uporaba fleksibilnosti u okviru postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu”. Usvojeno 9. srpnja 2015. Izvjestiteljica: Olga Zrihen (BE/PES). SL C 313 od 22.9.2015., str. 22.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 335 final.

⁽¹¹⁾ Mišljenje OR-a: „Poticanje kvalitete javne potrošnje na područjima koja podliježu mjerama EU-a”. Izvjestiteljica: Catuscia Marini (IT/PES) SL C 19, 21.1.2015., str. 4.

20. smatra da praksa međuparlamentarnih sastanaka, kako su predviđeni člankom 13. TSCG-a, doprinosi jačanju demokratske odgovornosti u okviru gospodarskog upravljanja Unijom te je stoga treba ponovno potvrditi u ovom prijedlogu direktive, ali zahtijeva da OR formalno sudjeluje na tim sastancima kako bi se priznalo da je u gospodarskom upravljanju potrebno sudjelovanje lokalnih i regionalnih vlasti;

Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Europskog monetarnog fonda

21. smatra da su Europski fond za financijsku stabilnost (EFSF) i njegov nasljednik, Europski stabilizacijski mehanizam (ESM), bili nužni instrumenti za kratkoročno upravljanje gospodarskom i financijskom krizom; primjećuje, međutim, da odluke donesene u okviru ESM-a ne odlikuje transparentnost, da potrebna jednoglasnost i dalje predstavlja mogući izvor blokiranja i da ti instrumenti nisu obuhvaćeni europskim pravnim okvirom;

22. pozdravlja činjenicu da prijedlog Komisije implementira ESM u europsko primarno pravo, što ga, bez nanošenja štete državama članicama izvan europodručja, čini odgovornim Europskom parlamentu i podvrgava ga obvezi objavljivanja izvješća i godišnjih financijskih izvješća, pravilima pristupa dokumentima te Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF) i Europskom ombudsmanu;

23. osim toga, podržava prijedlog Komisije kojim se predviđa da bi se važne odluke, osobito one koje se odnose na dodjelu financijske pomoći, donosile ponderiranom većinom glasova ovisno o raspoloživom kapitalu od 85 %, a ne više jednoglasno, što bi trebalo olakšati donošenje odluka;

24. također podržava upotrebu „Europskog monetarnog fonda” kao sigurnosne mreže ili potpornog mehanizma (eng. *backstop*) za Jedinstveni fond za sanaciju, ključni element bankarske unije, ako su njegova sredstva nedostatna za olakšavanje uredne sanacije velikih banaka koje propadaju;

25. predlaže, međutim, da se promijeni naziv Fonda kako bi postao jasniji i vidljiviji građanima; u skladu s člankom 127. UFEU-a, monetarnu politiku definiraju i provode Europska središnja banka i nacionalne središnje banke u okviru Europskog sustava središnjih banaka (ESCB); budući da Fond predviđen ovom Uredbom u tome ne sudjeluje, njegov naziv ne bi trebao sadržavati pojam „monetarni”; smatra da bi prikladniji bio naziv „Europski fond za pomoć” ili „Europski stabilizacijski fond”;

Komunikacija: Europski ministar gospodarstva i financija

26. pozdravlja Komunikaciju Komisije o europskom ministru gospodarstva i financija, koji bi istovremeno bio potpredsjednik Komisije i predsjednik Euroskupine, čime bi se u njemu utjelovila dvostruka legitimnost te veća demokratska odgovornost i vidljivost upravljanja EMU-om. Međutim, potrebno je precizno odrediti modalitete obavljanja te funkcije kako ona ne bi dovela do povećane centralizacije donošenja odluka u vezi s proračunom;

27. ponavlja svoju potporu spajanju funkcija predsjednika Euroskupine i povjerenika za ekonomska i monetarna pitanja kako bi opći interes europodručja bio predstavljen u okviru Euroskupine i kako bi osoba na toj funkciji bila odgovorna Europskom parlamentu, što trenutno nije slučaj;

28. ističe da bi se u slučaju izbora europskog ministra gospodarstva i financija primjenjivale kombinirane pravne osnove članka 2. Protokola 14. o Euroskupini i članka 17. UEU-a;

29. smatra, međutim, da ta mjera mora biti popraćena temeljitom reformom same Euroskupine, čiji status treba biti formalniji i koja mora, na primjer, objavljivati detaljne zapisnike kako bi se velike odluke na tim sastancima donosile transparentno;

30. uz to podsjeća na svoje uvjerenje u vezi s činjenicom da se problem demokratskog deficita koji karakterizira EMU može riješiti samo pod uvjetom da europski građani vjeruju da se u njemu štiti i načelo društvenog napretka te da se zapošljavanje, rast plaća i socijalne norme ne smatraju manje vrijednima u odnosu na makroekonomska i proračunska pitanja;

31. napominje da će produbljivanje ekonomske i monetarne unije (EMU) i usklađivanje fiskalnih politika, posebice dovršetkom bankovne unije i unije tržišta kapitala te provedbom europskog monetarnog fonda, biti od ključne važnosti. Istovremeno, pozornost bi trebalo posvetiti političkoj situaciji i javnom mišljenju.

Bruxelles, 5. srpnja 2018.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Karl-Heinz LAMBERTZ