

## Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl ekonomikos augimo ir valstybės skolos ES. Du novatoriški pasiūlymai (nuomonė savo iniciatyva)

(2012/C 143/03)

Pranešėjas **Carmelo CEDRONE**

2011 m. liepos 14 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, vadovaudamasis Darbo tvarkos taisyklių 29 straipsnio 2 dalimi, nusprendė parengti nuomonę savo iniciatyva dėl

*Ekonomikos augimo ir valstybės skolos ES. Du novatoriški pasiūlymai (nuomonė savo iniciatyva).*

Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2012 m. vasario 2 d. priėmė savo nuomonę.

478-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2012 m. vasario 22–23 d. (2012 m. vasario 23 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 121 nariui balsavus už, 46 – prieš ir 11 susilaikius.

### 1. Pagrindinės rekomendacijos

*J. Monnet: „Europa žengs į priekį ir bus vieninga, tik jei krizė privers ją veikti“.*

1.1 EESRK mano, kad euro problema visų pirma yra politinė, o ne ekonominė. Euro patikimumas sumažėjo, nes reitingų agentūros nustojo tikėti, kad vyriausybės ims ryžtingų veiksmų norėdamos užkirsti kelią įsiskolinusių valstybių narių išpareigojimų nevykdymui. Pastaruoju metu pasiūlytais sprendimais, pavyzdžiui, Komisijos pasiūlymu dėl stabilumo obligacijų<sup>(1)</sup>, siekiama užtikrinti stabilumą, o ne augimą, o Tarybos susitarimo dėl koordinavimo ir valdymo projekte<sup>(2)</sup> būdingas didelis „demokratijos deficitas“, nes apeinamas Europos Parlamentas ir kitos Europos Sąjungos institucijos.

1.2 Be to, EESRK mano, kad euro zonos krizę, kuri yra sisteminė, įveikti galima ne pasiduodant nacionaliniam egoizmui arba mažinant teises, o keičiant ekonomikos politiką, didinant konkurencingumą ir stiprinant sąžiningumą, solidarumą ir sanglaudą. Taip būtų galima susigrąžinti visuomenės pasitikėjimą Europos projektu ir atkurti Europos socialinį modelį, nes visi atsidurtų pavojuje, jei nepavyktų įveikti krizės, kuri galėtų sužlugdyti net pačią Europos idėją.

1.3 EESRK mano, kad ES institucijos turėtų nepakliūti į spąstus pasikliaudamos vien reitingų agentūromis, nors kartais jos iš tikrųjų atskleidžia rinkos trūkumą. Institucijos privalo savo piliečiams nurodyti veiksmingą išeitį iš krizės ir parodyti kelią į ES ateitį, kuri žadintų pasitikėjimą ir optimizmą ir sustiprintų jausmą, kad kiekvieno pareiga prisidėti prie visų siekiamos socialinės pažangos ir aukšto užimtumo lygio. Svarbiausia, kad

rinkėjai matytų, jog stabilumas užtikrinamas ne tik griežtu taupymu, bet ir ekonomikos augimu, nes tik pasiekus tvirtą augimą būtų galima atkurti finansų rinkų pasitikėjimą euro zona ir jos patikimumą.

1.4 Šiuo požiūriu EESRK palankiai vertina priemones, kurių Europos institucijos ėmėsi siekdamas bendros biudžeto ir fiskalinės politikos, nors tos priemonės kol kas nepakankamos ir ribotos. Tačiau Komitetas mano, kad, nesumažinant galimybes prireikus nedelsiant pasinaudoti Europos finansinio stabilumo fondu (EFSE), o vėliau – Europos stabilumo mechanizmu (ESM), reikia skubiai parengti du praktinius pasiūlymus – dėl ekonomikos augimo užtikrinimo (euroobligacijų) ir skolos stabilizavimo (Sąjungos obligacijų)<sup>(3)</sup>. Šiais pasiūlymais tam tikroms šalims ir ES būtų leista negelbėti euro vien tik griežto taupymo priemonėmis, dėl kurių blogėja socialinės sąlygos, slopinamas augimas ir kyla ekonomikos nuosmukio pavojus.

1.5 Norint kuo greičiau paskatinti augimą, pirmiausia reikia parengti ekonomikos gaivinimo ir socialinių bei kultūrinių veiksmų planą – tam tikrą „naują Europos paktą“, panašų į Amerikos „Naująjį kursą“ (angl. *New Deal*), kad valstybės narės galėtų užsitikrinti tvirtą ir tvarų vystymąsi, pagrįstą

<sup>(1)</sup> Europos Komisijos žalioji knyga dėl galimybių leisti stabilumo obligacijas, COM(2011) 818, 2011 m. lapkričio 23 d.

<sup>(2)</sup> Europos Vadovų Taryba. Susitarimo dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo ekonominėje ir pinigų sąjungoje projektas, sausio 10 d.

<sup>(3)</sup> Reikia pažymėti, kad šioje nuomonėje sąvoka „euroobligacijos“ vartojama ne visai ta reikšme, kokia ji vartojama kituose šaltiniuose. Europos Komisijos žaliojoje knygoje nagrinėjama galimybė leisti stabilumo obligacijas, kurios panašios į šioje nuomonėje siūlomas leisti Sąjungos obligacijas, tačiau su vienu skirtumu – tokios obligacijos turi būti užtikrintos bendrąja arba individualiąja garantija. Kituose pasiūlymuose, pavyzdžiui, Lorenzo Bini Smaghi pateiktame pasiūlyme, sąvoka „euroobligacijos“ vartojama ta pačia – stabilumo užtikrinimo – prasme, o šioje nuomonėje euroobligacijos vartojamos kalbant apie grynas obligacijų emisijas, skirtas ekonomikai atgaivinti ir palaikyti. Taip pat žr. J. Von Weizäcker ir J. Delpla (2010 m.). „The Blue Bond Proposal“. Bruegel Institute. Policy Brief 2010:3. Schmidt, C. M et al, (2011 m.). „Proposal for a European Redemption Pact“, lapkričio 9 d. „Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“.

konkurencingumu, našumu, užimtumu, gerove, klestėjimu ir svarbiausia, demokratiniu bendru sutarimu. Taip būtų sudarytos sąlygos įgyvendinti veiksmingą bendrą ekonominį ir fiskalinį valdymą.

1.6 Kaip galimi dabartinės krizės įveikimo būdai buvo pasiūlyta leisti įvairių rūšių obligacijas, kartu vykdant ir būtinas struktūrines reformas, kurias valstybės narės turėtų būti skatinamos ir motyvuojamos pradėti vykdyti<sup>(4)</sup>. Tačiau visi jie, įskaitant tuos, kurie pateikti Komisijos žaliojoje knygoje, turi vieną politinį trūkumą – juose numatytos bendrosios arba individualiosios valstybių narių garantijos, todėl pagrindinių šalių, ypač Vokietijos, vyriausybėms jie yra nepriimtini.

1.7 Tačiau EESRK mano, kad tokios garantijos ir pervedimai nėra būtini nei norint dalį nacionalinių obligacijų konvertuoti į Sąjungos obligacijas, nei vykdyti grynąsias euroobligacijų emisijas. Jis taip pat mano, kad leidžiant obligacijas valstybės finansų valdymas nesusilpnėtų, jei nacionalinės skolos pavertimas Sąjungos skola vyktų debeto, o ne kredito sąskaitoje. Grynosi obligacijų emisijos būtų skirtos ne deficitui padengti, o skatinti sutaupyti lėšų, įskaitant pasaulio šalių perteklines lėšas, investavimą, kuris gali padidėti sustiprinti sanglaudą ir konkurencingumą.

1.8 Todėl EESRK pritaria, kad reikia įvesti dviejų vienas kitą papildančių, bet skirtingų rūšių ES obligacijas: **Sąjungos obligacijas**, skirtas skolai stabilizuoti, ir **euroobligacijas**, skirtas ekonomikos gaivinimui ir augimui užtikrinti. Be to, EESRK rekomenduoja dalį iš euroobligacijų emisijų gautų grynąjų pajamų panaudoti **Europos rizikos kapitalo fondui**, kuris buvo vienas iš tikslų kuriant Europos investicijų fondą, finansuoti<sup>(5)</sup>.

1.9 Sąjungos obligacijos – iki 60 proc. BVP sudaranti nacionalinė skola, laipsniškai konvertuota į Sąjungos obligacijas – galėtų būti laikomos konsoliduotoje, bet neapyvartinėje debeto sąskaitoje<sup>(6)</sup>. Kadangi šios obligacijos neapyvartinės, jos apsaugotos nuo reitingų agentūrų spekuliacijų. Bet joms nereikėtų fiskalinių pervedimų. Valstybės narės, kurių skola paversta Sąjungos obligacijomis, pačios finansuotų savo dalies skolos tvarkymo išlaidas. Taip konvertavus dalį skolos, dauguma valstybių narių tenkintų Mastrichto kriterijų dėl nacionalinės skolos dydžio. Graikijos atvejis liktų ne daugiau nei tam tikra problema, todėl būtų suvaldomas.

<sup>(4)</sup> Pradedant nuo galutinio bendrosios rinkos sukūrimo, kaip siūlyta M. Monti ataskaitoje.

<sup>(5)</sup> Stuart Holland (1993 m.). „The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s“. Įžanginis žodis – Jacques Delors. Nottingham: Spokesman Press.

<sup>(6)</sup> Privatiems obligacijų turėtojams būtų labai naudinga bankroto rizikos požiūriu, kadangi nacionalinės obligacijos būtų konvertuojamos į Sąjungos obligacijas taikant ankstesnes palūkanų normas.

1.10 Tam įgyvendinti nereikėtų keisti Stabilumo ir augimo pakto – netgi padidėtų rinkų ir rinkėjų pasitikėjimas juo, kurio jam šiuo metu trūksta, nes stabilumas būtų užtikrintas be griežto taupymo priemonių. Be to, didelę dalį (iki 60 proc.) išiskolinusių ES šalių skolos būtų galima konvertuoti taikant „tvirtesnio bendradarbiavimo“ principą. Tos valstybės narės, kurios norėtų, galėtų toliau leisti savo pačių obligacijas<sup>(7)</sup>.

1.11 Skirtingai nei Sąjungos obligacijos, ekonomikos gaivinimui ir augimui finansuoti leidžiamos euroobligacijos būtų apyvarstinės, tad jomis būtų galima pritraukti lėšų į ES. BRICS šalys – Brazilija, Rusija, Indija, Kinija ir Pietų Afrika – 2011 m. rugsėjo mėn. dar kartą patvirtino, kad jas domina galimybė savo atsargas laikyti eurais ir taip padėti stabilizuoti euro zoną. Leidžiant ne nacionalines obligacijas, o euroobligacijas, būtų galima sustiprinti eurą kaip pasaulio rezervo valiutą ir padėti besiformuojančios rinkos ekonomikos šalims siekti savo tikslo, kad pasaulio rezervo valiutų sistema sudarytų daugiau valiutų.

1.12 Leidžiant euroobligacijas nedidėtų Vokietijos ar bet kurios kitos valstybės nacionalinė skola, nereikėtų ir bendrųjų ar individualiųjų valstybės garantijų. Europos investicijų bankas jau daugiau kaip 50 metų sėkmingai leidžia obligacijas ir per tą laiką nė karto neteko pasinaudoti nacionalinėmis garantijomis; jis tai darė taip sėkmingai, kad dabar yra du kartus didesnis už Pasaulio banką.

1.13 Pasaulio šalių perteklius investavus į euroobligacijas, ekonomika vėl pradėtų augti, o tai veiksmingiausias būdas sumažinti skolą ir deficitą – tai pasiteisino B. Klintono antrosios kadencijos metu, kai federalinis biudžetas kasmet buvo perteklinis. Jomis būtų galima iš dalies finansuoti EIB investicijas, kurių tvarkymo išlaidos dengiamos iš valstybių narių, kurioms šios investicijos skirtos, pajamų, o ne fiskaliniams pervedimais tarp valstybių narių.

<sup>(7)</sup> Siekdamas tarpusavyje nustatyti tvirtesnę bendradarbiavimą srityse, kurios nepriklauso išimtinai Sąjungos kompetencijai, valstybės narės gali pasinaudoti Sąjungos institucijomis ir įgyvendinti savo kompetenciją taikydamos atitinkamas Sutarčių nuostatas tokiu mastu ir tokiu tvarka, kaip nustatyta Europos Sąjungos sutarties 20 straipsnyje ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 326–334 straipsniuose. Tvirtesniu bendradarbiavimu siekiama prisidėti prie Sąjungos tikslų įgyvendinimo, apsaugoti jos interesus ir stiprinti jos integracijos procesą. Į tokią bendradarbiavimą bet kurio metu gali įsitraukti visos valstybės narės. Kaip paskutinę išeiitį sprendimą, leidžiantį tvirtesnę bendradarbiavimą, priima Taryba, nustačiusi, kad tokio bendradarbiavimo tikslų per pagrįstą laiką Sąjunga kaip visuma negali pasiekti, ir su sąlyga, kad jame dalyvauja bent devynios valstybės narės. Pagal tvirtesnio bendradarbiavimo nuostatą priimti aktai privalomi tik jame dalyvaujančioms valstybėms narėms. Jie nelaukiami acquis, kurią turi perimti valstybės kandidatės, stodamos į Sąjungą, dalimi (Europos Sąjungos sutarties 20 straipsnis) Visi Tarybos nariai gali dalyvauti svarstymuose, tačiau balsuoja tik Tarybos nariai, atstovaujantys tvirtesniame bendradarbiavime dalyvaujančioms valstybėms narėms (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 330 straipsnis).

1.14 Toks obligacijomis finansuojamas ir investicijų skatinamas augimas, nuo 1997 m., kai Amsterdame buvo patvirtinta Specialioji veiklos programa, patenkantis į EIB grupės konvergencijos ir sanglaudos kompetencijos sritį, galėtų pasiekti makroekonominį fiskalinių pervedimų mastą.

1.15 Padidėtų **sanglauda**. Euroobligacijomis būtų galima iš dalies finansuoti EIB investicinius projektus, kuriuos vykdyti EIB įgaliotas nuo 1997 m. ir kurie skirti sanglaudai ir konvergencijai didinti šiuose sektoriuose: sveikatos, švietimo, miestų regeneracijos, aplinkos, ekologiškų technologijų ir paramos naujų technologijų sektoriuje veiklą vykdančioms mažosioms ir vidutinėms bei veiklą pradedančiosioms įmonėms.

1.16 Sustiprėtų **konkurencingumas**, nes dalis pajamų, gautų išplatinus euroobligacijas, būtų skiriama mažosioms ir vidutinėms įmonėms skirtam rizikos kapitalo fondui finansuoti. Taip būtų galima vykdyti Europos *Mittelstandpolitik* (MVĮ politiką), kuri buvo viena iš Europos investicijų fondo, kuris šiuo metu yra EIB grupės narys, kūrimo priežasčių.

1.17 Kitaip nei Europos Centrinis Bankas, kuris rūpinasi stabilumu, EIB grupė, savo investicinius projektus iš dalies finansuodama euroobligacijomis, galėtų rūpintis augimu. Po 2008 m. finansų krizės, EIB buvo pasiteirauta, ar jis nesutiktų laikyti ir leisti obligacijų skolai stabilizuoti. Jis atsakė, ir tuo metu tai buvo suprantama. Tačiau Europos investicijų fondas buvo kuriamas tam, kad, be kitų funkcijų, leistų Sąjungos obligacijas, kurias pasiūlė J. Delors Komisijos 1993 m. baltojoje knygoje „Augimas, konkurencingumas, užimtumas“. Būdamas EIB grupės narys ir pasinaudodamas EIB patirtimi sėkmingai leidžiant obligacijas, Europos investicijų fondas galėtų vykdyti grynąsias euroobligacijų emisijas (žr. šios nuomonės 5.2–5.8 dalis).

1.18 Tokiu būdu euroobligacijomis būtų galima iš dalies finansuoti Europos augimo plano ir „Europos augimo pakto“, sutelkiančio visus svarbiausius veikėjus – verslo įmones, profesines sąjungas ir asociacijas – ieškoti praktinių išeičių iš dabartinės krizės, įgyvendinimą. Sekant Amerikos pavyzdžiu, tai būtų Europos „Naujasis kursas“, galintis padėti atkurti ekonomikos augimą ir didinti užimtumą, sumažinti skolą, susigrąžinti pasitikėjimą ir tikėjimą ES ateitimi ir, visų svarbiausia, sumažinti jaunimo nedarbą.

1.19 Kartu reiktų nustatyti procedūrą, kaip būtų galima nedelsiant išspręsti svarbiausius ES klausimus: 2011 m. gruodžio 8–9 d. Briuselyje vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime svarstytus fiskalinius ir **ekonominius aspektus**, tarp kurių – ECB kaip finansinio stabilumo garanto stiprinimas, taip pat **socialinius** ir **politinius aspektus** – kaip užpildyti dabartinį demokratijos deficitą ir paspartinti sprendimų priėmimo procesą. Faktiškai tai reiškia, kad reikia panaikinti visus apribojimus (visų pirma, sprendimų priėmimo proceso apribojimus ir politinį neryžtingumą), trukdžiusius ir tebetrukdančius ES veikti greitai ir veiksmingai ne tik siekiant sustiprinti eurą, bet ir norint nepaspartinti jo smukimo ir taip nestatyti savo pačios egzistavimo ir tikslo į pavojų.

## 2. Bendrosios aplinkybės

2.1 Todėl pagrindinis šios nuomonės tikslas – veiksmų programa, kurią būtų galima pradėti įgyvendinti nekuriant naujų institucijų ir nekeičiant Sutarties ir kurioje būtų galima padėti pagrindą bendram euro zonos skolos valdymui. Ši nuomonė, kurioje pripažįstama, jog būtina mažinti pernelyg didelę nacionalinę skolą, papildo kitas jau paskelbtas arba rengiamas EESRK nuomones, kuriose nagrinėjami ekonomikos augimo, pramonės ir finansų politikos, našumo ir konkurencingumo klausimai.

2.2 Po 2007–2008 m. buvo viliamasi, kad blogiausia jau praityje. Kova su krize Europos gyventojams labai daug kainavo, išaugo ir valstybės skola. Bet dar po dvejų metų, nepaisant trumpalaikio nacionalinės skolos padidėjimo dėl išlaidų bankams gelbėti, dėmesys ieškant kaltųjų nukrypo nuo privačios skolos į valstybės skolą.

2.3 Labiausiai nukentėjus pažeidžiamiausiomis laikomoms šalims, atsiskleidė visas euro zonos trapumas, nors jos visa nacionalinė skola, kurią vis dar reikia mažinti ir suvaldyti, mažesnė negu JAV. Priemonės, kurių buvo imtasi – nors ir pavėluotai – buvo didelis žingsnis pirmyn, tačiau jų neužteko, nes krizė yra sisteminė ir nėra susijusi su vienos ar kitos konkrečios šalies skola.

2.4 Visa tai aiškiai atskleidė vieną esminę problemą ir euro zonos, ir paties Europos projekto išlikimui: „kas nustato taisykles ir kam tenka paskutinis žodis?“. Europos pilietinė visuomenė jau įsitikino, kad padėtį valdo jau ne renkama valdžia, o jos vietą užėmusios nerenkamos struktūros. Tokiomis aplinkybėmis kyla pavojus ne tik atskirų šalių valdžių legitimumui, bet ir demokratinio proceso visoje Europoje išlikimui.

2.5 Iki 2008 m. valiutų kursų svyravimai eurui poveikio neturėjo – jis vis stiprėjo dolerio atžvilgiu ir tapo antrąja pasaulio rezervo valiuta. Viena iš priežasčių, kodėl padėtis pasikeitė ir euras patiria spaudimą, yra ta, kad iki Graikijos krizės reitingų agentūros darė prielaidą, kad Sąjunga neleis jokiai euro zonos valstybei žlugti. Kai dėl Graikijos krizės nebuvo skubiai rasta sprendimo, labai padidėjo naujai leidžiamų obligacijų pirkimo ir pardavimo kainų skirtumai. Būtent dėl to, kad dėl politinės valios trūkumo dvejus metus nepavyko susitarti dėl valstybės skolos krizės įveikimo būdo, reitingų agentūros sumažino ne vienos euro zonos valstybės narės – taip pat ir „branduoliniui“ priklausančių valstybių – skolinimosi reitingus.

2.6 Nepaisant to, kad būtina stabilizuoti skolą (laipsniškai, kad „kaltas“ ligonis, užuot išgydytas, būtų nužudytas), ES turėtų veikti ryžtingiau. Baimindamosi, kad dar labiau nepablogintų savo viešųjų finansų ir lėto nualintos ekonomikos augimo, valstybės narės (ir net tik labiausiai išsiskolinusios), kaip ir ES,

buvo pasyvios arba bent jau neskubėjo priimti sprendimų. Atsakomoji suvaržymų, griežto taupymo ir išlaidų mažinimo politika nesustiprino pasitikėjimo ir obligacijų rinkose, nes kilo nedidelio arba neigiamo augimo pavojus.

2.7 Vienas iš šio klausimo aspektų – pakeisti nuomonę, kad perteklius vienoje šalyje reiškia deficitą kitose. Kitas aspektas – neteisinga „išstūmimo“ hipotezė ir, analogiškai, neteisingas manymas, kad sumažinus valstybės investicijas ir išlaidas ši sumažėjimą būtina užpildys privačios investicijos ir išlaidos. Buvo pražiūrėta ir tai, kad kai kuriais atvejais, kai mažesnėse valstybėse narėse, kuriose griežto taupymo programos buvo pradėtos vykdyti anksčiau, ekonomika atsigavo, visa tai vyko sąlygomis, kai ES kaip visuma didino paklausą eksportui, o kai kuriais atvejais sekė valiutos devalvavimas, kuris šiuo metu euro zonos valstybėms narėms negalimas.

2.8 ES reikia susigrąžinti Europos žmonių tikėjimą, kad bendra valiuta jiems naudinga. Tai reiškia, kad reikia ekonominių, socialinių ir kultūrinių veiksmų programos ir „naujo Europos pakto“, sekant Amerikos „Naujojo kurso“ pavyzdžiu – jo sėkmė paskatino Prezidentą H. Trumaną pritarti Maršalo planui, kuris ne tik padėjo atsigauti pokario laikotarpiu, bet visose Europos šalyse sudarė sąlygas stabiliam vystymuisi, paremtam konkurencingumu, produktyvumu, užimtumu, socialine gerove, klestėjimu ir svarbiausia – bendru sutarimu (dalyvavimu ir socialine partneryste).

2.9 Tokia perspektyva, įskaitant ir stabilumą, ir augimą, lemtų politinį sutarimą dėl naujų bendro ekonomikos ir fiskalinio valdymo priemonių. Ji paneigia visus argumentus, kodėl reikėtų turėti bendrą valiutą, bet 17 skirtingų nacionalinės skolos valdymo politikos variantų. Tačiau tam atitaisyti fiskaliniais ribojimais pagrįstos biudžeto politikos nepakanka. Reikia ir nuoseklių skolos valdymo strategijų, ir bendrų finansinių priemonių, kuriomis būtų galima finansuoti Europos ekonomikos augimą metu, kai mažinamos pernelyg didelės nacionalinės skolos.

2.10 ES atsakas į krizę negali būti susiaurintas iki sąvokų „suvaržymai“, „griežtas taupymas“, „išlaidų mažinimas“, „diržų veržimasis“, nekreipiant dėmesio į padarinius. Ką jau kalbėti apie vertinimą ir skirstymą į „doras“ ir „nedoras“ šalis; toks skirstymas dažnai neatitinka tiesos ir neparodo, kas iš tikrųjų atsakingas. Toks požiūris kelia pasipiktinimą, savanaudiškumą, apmaudą ir kartėlį, taip pat kultūrinį, ir kreipia Europą eiti keršto ir pavojingo populizmo keliu. Ir be viso to, vadinamiesiems „doruoliams“ padėti kitiems neleidžia neteisinga diagnozė, pamokomoji krizės pusė.

2.11 ES privalo atsikratyti požiūrio, kad griežtas taupymas reiškia augimą, visuomenės pritarimu vienu metu veikdama dviem lygmenimis, kaip išdėstyta toliau.

2.12 Viena vertus, reikia parengti naują, pažangesnę pasiūlymą valstybės skolos klausimu – pasiūlymą, grindžiamą visuotiniu solidarumu ir Sutarties principais, kuriame būtų numatyta mažinti skolą ir palikti atsakomybę valstybėms narėms, kartu užkertant kelią spekuliacijoms. Apginti eurą – o tai, visų pirma, yra politinis klausimas – būtų naudinga visoms šalims, ypač turtingesniosioms, ir būtų išvengta paradokso, kai iš pradžių puoselėta svajonė turėti vieną bendrą valiutą ES gyventojams virstų košmaru.

2.13 Antruoju pasiūlymu turėtų būti siekiama įgyti Europos žmonių pasitikėjimą. Todėl būtina parengti ekonominių, socialinių ir kultūrinių veiksmų programą, kuria būtų siekiama 2020 m. Europos ekonomikos atgaivinimo plano tikslų, ir skirti reikalingą finansavimą jos įgyvendinimui. Europos Sąjungai taip pat reikia didelio plano, tam tikro naujo Europos pakto, panašaus, pavyzdžiui, į Amerikos „Naująjį kursą“. Kaip žinome, Maršalo planas ne tik padėjo atsigauti pokario laikotarpiu, bet visose Europos šalyse sudarė sąlygas stabiliam vystymuisi, paremtam konkurencingumu, našumu, užimtumu, socialine gerove, klestėjimu ir svarbiausia – bendru sutarimu (dalyvavimu ir socialine partneryste).

2.14 Todėl ES turėtų visokeriopai stengtis vienu balsu atsakyti į rinkų, kurios, būdamos nekontroliuojamos ir nereguliuojamos, atskleidė savo trūkumus, keliamus klausimus. Tačiau tam nebūtina, kad naujoms finansinėms priemonėms pritartų visos valstybės narės. Šioje srityje būtų galima taikyti „virtiesnio bendradarbiavimo“ principą. Užuoat sumažinus euro zoną – palikus joje tik „branduolį“ sudarančias šalis, kurioms toks sumažinimas gali būti nuostolingas, – reikėtų spekuliacinius išpuolius patiriančioms šalims leisti didelę dalį savo skolos perkelti į Europos debeto sąskaitą – tai būtų naudinga visoms valstybėms narėms.

### 3. Sąjungos obligacijos nacionalinei skolai stabilizuoti

3.1 Europoje valstybės skola jau nėra tik valstybės skola. ES ir atskirų šalių trūkumai ir klaidos, taip pat tai, kad nebuvo veiksmingos finansų įstaigų priežiūros ir kontrolės sistemos, sudarė sąlygas išpuoliams prieš nacionalines valiutas<sup>(8)</sup>. Kartu su prastu viešųjų finansų valdymu, visa tai sumažino kai kurių pažeidžiamų valstybių narių suverenumą.

3.2 EESRK mano, kad įvairiomis priemonėmis, taip pat ir vykdant suderintas ir sutartas struktūrines reformas, tam tikrose šalyse būtina stiprinti drausmę viešųjų finansų valdymo srityje. Ilgainiui būtų galima sukurti fiskalinę sąjungą ir įsteigti euro zonos ekonomikos ir izdo ministro pareigybę. Todėl nelieka argumento, kodėl reikėtų turėti bendrą pinigų (ir

<sup>(8)</sup> Žr. EESRK nuomonę dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1060/2009 dėl kredito reitingų agentūrų, OL C 54, 2011 2 19, p. 37.

biudžeto) politiką, bet 17 skirtingų skolos valdymo politikos variantų. Be to, šiuo metu reikia skubiai stabilizuoti nacionalinę skolą ir įvesti bendrą valstybių narių biudžetų valdymą, kuris būtų vykdomas per ES priežiūrą.

3.3 Politiniu lygmeniu reikėtų daugiau dėmesio kreipti į tai, kad nors kai kurios valstybės narės yra itin daug išiskolinusios, pati Sąjunga skolos beveik neturi. Iki 2010 m. gegužės mėn., kol nebuvo pradėta supirkinėti nacionalinių skolų, ji apskritai neturėjo skolos. Net ir pradėjus supirkinėti skolas ir gelbėti bankus, Sąjungos skola sudaro tik šiek tiek daugiau negu vieną procentą Sąjungos BVP. Tai yra mažiau negu dešimtdalis 4-ajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje, kai F. Ruzvelto administracija pradėjo aktyviau leisti JAV Iždo obligacijas ir investuoti santaupas, buvusio JAV skolos santykio su BVP<sup>(9)</sup>. **Kitaip nei JAV, ES padėtis geresnė, nes leisdama obligacijas ji gali pasinaudoti JAV patirtimi.**

3.4 Suverenumą galima atkurti pasitelkiant Sąjungą, leidžiant vyriausybėms, o ne finansų rinkoms, valdyti, taip pat sugriežtinti finansų rinkos dalyvių, įskaitant kredito reitingų agentūras, priežiūrą ir atsakomybę. Tačiau tai galima padaryti nesuperkant skolų ir nereikalaujant bendrųjų valstybės garantijų ar fiskalinių pervedimų. Pavyzdžiui, finansuodama „Naujojo kurso“ įgyvendinimą, F. Ruzvelto administracija neperiminėjo atskirų Amerikos valstijų skolų ir nereikalavo iš jų JAV Iždo obligacijų garantijų ar fiskalinių pervedimų. JAV savo Iždo obligacijas finansuoja iš federalinių mokesčių, o Europa bendros mokesčių politikos neturi. Tačiau valstybės narės galėtų pačios finansuoti savo nacionalinių obligacijų, konvertuotų į Sąjungos obligacijas, dalį be jokių fiskalinių tarpusavio pervedimų.

3.5 Į padėtį finansų rinkose reaguojant griežto taupymo strategija, Europos ekonomikos atgaivinimo planas buvo pamirštas. Dauguma rinkėjų net nežino apie Sąjungos išpareigojimą jį vykdyti, tačiau puikiai žino, kad jų prašoma „susiveržti diržus“, kad būtų galima išgelbėti bankus ir rizikos draudimo fondus. Plačioji visuomenė nedaug yra girdėjusi apie sąvoką „Europos ekonomikos atgaivinimo planas“ arba EEAP.

3.6 Dalis nacionalinės skolos į Sąjungos obligacijas galėtų būti konvertuota ir pagal tvirtesnio bendradarbiavimo principą, pagal kurį pagrindinės valstybės narės, įskaitant Vokietiją, išsaugotų savo pačių obligacijas. Vadovaujantis Lisabonos sutartimi, tvirtesnis bendradarbiavimas vyksta tarp valstybių narių mažumos. Tačiau jau pats euro įvedimas *de facto* buvo tvirtesnio valstybių narių daugumos bendradarbiavimo atvejis. *Bruegel* institutas pasiūlė įkurti naują instituciją, kuri rūpintųsi nacionalinės valstybės skolos pavertimu Sąjungos skola<sup>(10)</sup>. Tačiau nauja institucija nebūtina.

<sup>(9)</sup> JAV deficitas buvo pradėtas finansuoti tik per antrąją F. Ruzvelto kadenciją. Tačiau pagrindinis atsigavimo po Depresijos veiksnys tiek per pirmąją, tiek per antrąją kadenciją buvo obligacijomis finansuojamos socialinės ir aplinkosauginės investicijos. Europa galėtų pasekti šiuo pavyzdžiui savo ekonomikai gaivinti.

<sup>(10)</sup> J. Von Weizäcker ir J. Delpa, (2010 m.), „The Blue Bond Proposal“, *Bruegel Policy Brief*. 2010 m. kovo mėn.

3.7 Į Sąjungos obligacijas konvertuota nacionalinės skolos dalis galėtų būti laikoma ESFS (o vėliau ir ESM) specialioje konvertavimo sąskaitoje; jos nebūtų galima pirkti ar parduoti<sup>(11)</sup>. Taip konvertuotos obligacijos būtų apsaugotos nuo spekuliacijų. Jos būtų investuotojų turtas iki jų išpirkimo taikant tuo metu galiojančią palūkanų normą termino. Taip būtų išvengta ir neatsakingo elgesio rizikos, nes sąskaitos debeto dalyje laikomų obligacijų nebūtų galima panaudoti grynajam kreditui sukurti. Ir vyriausybėms, ir obligacijų turėtojams tai būtų naudinga, kadangi labai sumažėtų kai kurių valstybių narių netesybų tikimybė.

#### 4. Euroobligacijos ekonomikai gaivinti ir tvariam augimui atkurti

4.1 Pastarojo meto įvykiai parodė, kad, norėdama geriau spręsti didėjančio makroekonomikos disbalanso problemą, Sąjunga, atsižvelgdama į tai, kad įvedus bendrą valiutą susikūrė bendros struktūros, privalo įvesti bendrą ekonomikos ir socialinį valdymą. Tačiau kol kas Komisija ir Europos Vadovų Taryba visą dėmesį skyrė stabilumui, pamiršdamos, kad reikia atkurti augimą.

4.2 Dėl to per mažai dėmesio skiriama užsitęsusių griežto taupymo priemonių socialiniams padariniams ir pasaulinei svarbai, nors besiformuojančios rinkos ekonomikos šalims svarbi stabili Europos paklausa jų eksportui. Pamirštama ir tai, kad augimo atkūrimui finansuoti valstybių narių tarpusavio fiskaliniai pervedimai nebūtini – tam galima pasinaudoti besiformuojančios rinkos ekonomikos šalių sukauptais pertekliais.

4.3 Pavyzdžiui, vienas iš argumentų, labai aiškiai išdėstytų ne viename spaudoje pasirodžiusiame pasiūlyme, kuriame pakartojami *Bruegel* instituto pasiūlymai ir dar anksčiau – 1993 m. – J. Delors pateiktas pasiūlymas dėl Sąjungos obligacijų, yra apie tai, kad grynosios euroobligacijų emisijos pritrauktų besiformuojančios rinkos ekonomikos šalių centrinių bankų ir valstybės turto fondų sukauptus perteklius ir taip būtų užtikrintas multiplikatoriaus efektas.

4.4 Šios į euroobligacijas investuosimos lėšos galėtų padėti įgyvendinti 2008 m. valstybių narių ir Europos Parlamento prisiimtą išpareigojimą vykdyti Europos ekonomikos atgaivinimo planą. Nors iš pradžių obligacijų emisijos būtų platinamos etapais, bendros pajamos iš beveik 3 trilijonus JAV dolerių sudarančio kylančios ekonomikos šalių centrinių bankų ir valstybės turto fondų sukaupto pertekliaus dalies būtų didelės.

4.5 Tikėtina, kad šios pajamos būtų lygios arba didesnės už Komisijos turimus išteklius, tad nereikėtų fiskalinių pervedimų, kuriems priešinasi Vokietija ir kai kurios kitos valstybės narės. Jomis būtų galima iš dalies finansuoti EIB grupės investicijas į sanglaudą tokiose srityse kaip sveikata, švietimas, miestų atnaujinimas ir aplinka.

<sup>(11)</sup> Privatūs obligacijų, kurių negalima pirkti-parduoti, turėtojai esant būtinybei galėtų jas parduoti ESM nominalia verte neviršijant nustatytos aukščiausios ribos.

4.6 Nuo tada, kai 1997 m. Amsterdame patvirtintoje specialioje veiklos programoje EIB buvo suteikti įgaliojimai siekti sanglaudos ir konvergencijos tikslų, jis sėkmingai išdavė keturis kartus daugiau paskolų investicijoms finansuoti. Jei EIB dar keturis kartus padidintų investicijas, būtų pasiektas JAV pokario laikotarpio pagalbos pagal Maršalo planą mastas<sup>(12)</sup>. Tačiau kitaip nei pagal Maršalo planą arba struktūrinių fondų mechanizmą, finansavimas būtų paremtas ne dotacijomis, o santaupų pavertimu investicijomis. Veikiant ekonomikos multiplikatoriaus, tokiomis investicijomis būtų užtikrinta stabili paklausa privačiajame sektoriuje ir užimtumo augimas. Taip būtų susigrąžintas ir rinkų, ir visuomenės tikėjimas, kad griežtą taupymą pakeis aukštesnis gyvenimo lygis ir gerovė. Ekonomikos augimas ir didesnis užimtumas reikštų tiesiogines ir netiesiogines mokestines pajamas, kuriomis būtų galima mažinti skolą ir deficitą.

## 5. Teisinis ir institucinis pasiūlymo kontekstas

### 5.1 Sąjungos obligacijos ir Europos finansinio stabilumo fondas

5.1.1 Europos finansinio stabilumo fonde į Sąjungos obligacijas konvertuota nacionalinė skola galėtų būti laikoma specialioje konvertavimo sąskaitoje. Tai būtų suderinama su Fondo kompetencija stabilizavimo srityje. Fondas gali būti šiam tikslui naudojamas nepaisant to, kad nuo 2012 m. liepos mėn. jį pakeis ESM. Tuomet konvertuota skola galėtų būti laikoma ESM.

5.1.2 Nustačius taisyklę, kad į Sąjungos obligacijas konvertuota skola negali būti perkama arba parduodama, EFSF būtų apsaugotas nuo reitingų agentūrų reitingų sumažinimo ir nuvertinimo obligacijų rinkose. Jei obligacijos būtų laikomos debeto sąskaitoje, Vokietija ir kitos valstybės narės būtų nuramintos, kad į Sąjungos obligacijas konvertuotos nacionalinės obligacijos nebus naudojamos kreditui sukurti.

### 5.2 EIF paskirtis ir euroobligacijos

5.2.1 Grynosios obligacijų emisijos neturi būti viena iš ECB veikos sričių. Pagal pirminį planą Sąjungos obligacijas turėtų leisti 1994 m. įkurtas Europos investicijų fondas, nuo 2000 m. - EIB grupės narys. Pagrindinė priežastis, dėl kurios EIF buvo įkurtas, buvo leisti bendras obligacijas, kadangi buvo įvesta bendra valiuta. Antroji EIF paskirtis, kuri nuo 1994 m. buvo vienintelė jo funkcija, – teikti finansinę paramą mažosioms ir vidutinėms įmonėms ir veiklą pradedančioms aukštųjų technologijų įmonėms<sup>(13)</sup>.

5.2.2 Kuriant EIF buvo atsižvelgta į tai, kad įvedus bendrą valiutą valstybės narės, norėdamos išlyginti mokėjimų balansą,

<sup>(12)</sup> 1950 m. viduryje buvo atlikta visuomenės nuomonės apklausa, kurioje dalyvavo 2 000 žmonių iš Prancūzijos, Norvegijos, Danijos, Olandijos, Austrijos ir Italijos. Iš viso 80 proc. respondentų buvo girdėję apie pagalbą pagal Maršalo planą, o 25–40 proc. respondentų žinojo, kaip šis planas veiks.

<sup>(13)</sup> Stuart Holland (1993 m.). „The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s“. Op. Cit

neturės galimybės devaluoti valiutą, ir kad fiskaliniams pervedimams tokiu mastu, koks rekomenduojamas MacDougall ataskaitoje, nebuvo politinės paramos<sup>(14)</sup>. Tačiau, remiantis „Naujojo kurso“ precedentu, buvo pripažinta ir tai, kad Europos obligacijomis būtų galima finansuoti struktūrinę, socialinę ir regioninę politiką – toks buvo 1956 m. P. H. Spaak komiteto ataskaitos dėl bendros rinkos<sup>(15)</sup> tikslas. Tai atitiko ir MacDougall ataskaitos tikslus dėl „struktūrinės, ciklinės, užimtumo ir regioninės politikos, skirtos sumažinti regionų kapitalo ir našumo skirtumus“.

### 5.3 EIF kaip rizikos kapitalo fondas

5.3.1 Pagal 1993 m. rekomendaciją, EIF turėtų teikti paramą mažosioms ir vidutinėms įmonėms ne tik teikdamas nuosavo kapitalo investicijų į MVĮ garantijas ar paskolas MVĮ, bet ir veikdamas kaip Europos rizikos kapitalo fondas, valdantis iki 60 mlrd. ECU biudžetą ir vykdamas ypatingą pavidimą – finansuoti veiklą pradedančias aukštųjų technologijų įmones.

5.3.2 Šio už ES obligacijas gautomis pajamomis finansuojamo fondo lėšos būtų investuojamos per kelerius metus, tačiau turėtų didelį potencialą. Patikimas fondo valdymas bendradarbiaujant su nacionalinėmis kredito įstaigomis ir regioninės plėtros agentūromis, kurios išmano apie vietos MVĮ, turėtų užtikrinti, kad obligacijas būtų galima finansuoti nuosavo kapitalo grąža, jei tik tokių įmonių veiklos rezultatai pakankamai geri.

5.3.3 Buvo siekiama užtikrinti galimybę tokiu būdu kompensuoti privataus rizikos kapitalo trūkumą Europoje, palyginti su JAV, sumažinti MVĮ skolinimąsi su fiksuotomis palūkanomis, dėl kurio daug veiklą pradėjusių įmonių patyrė nuostolių net nespėjusios išsivirti rinkoje, ir taip sustiprinti makroekonominę ir socialinę naudą duodančias mikroekonomikos lygmeniu diegiamas inovacijas ir konkurencingumą.

5.3.4 Nuo įkūrimo 1994 m., EIF daugiau dėmesio skyrė paskolų garantijų teikimui, apleisdamas rizikos kapitalo finansavimo funkciją, todėl, kai 2000 m. EIF tapo EIB grupės nariu, jis buvo suteikęs MVĮ garantijų tik už 1 mlrd. ECU. Pirminė funkcija dėl makroekonominį poveikį turinčių mikroekonomikos lygmeniu vykdomų priemonių buvo prisiminta tik 2008 m., kai Nioje susitikusi ECOFIN taryba numatė skirti 30 mlrd. EUR MVĮ remti, tačiau tik paskolomis, o ne nuosavu kapitalu.

5.3.5 Platinant grynasias euroobligacijų emisijas siekiant papildyti dalies nacionalinės skolos konvertavimą į Sąjungos skolą, reikėtų pagalvoti apie EIF funkcijos finansuoti rizikos kapitalą (ne tik teikti paskolas) atgaivinimą.

<sup>(14)</sup> Nuo 5 iki 7 proc. BVP. Europos Komisija (1977 m.). Tyrimo grupės dėl viešųjų finansų vaidmens Europos integracijai ataskaita.

<sup>(15)</sup> Tarpvyriausybinių Europos integracijos komitetas (1956 m.). Ataskaita dėl bendrosios rinkos (Spaak ataskaita).

#### 5.4 EIB

5.4.1 EIB visada leido savo paties obligacijas ir yra aiškiai nurodęs, kad pageidauja jas išlaikyti tokias, kokios yra, skirtingas negu ES obligacijos. Tai pateisinama. Pirma, EIB savo obligacijas leidžia, visų pirma, projektams finansuoti ir nori šią išskirtinę savybę išsaugoti. Antra, buvo daroma prielaida, kad euroobligacijų tvarkymo išlaidoms dengti reikės fiskalinių pervedimų, o EIB savo obligacijų tvarkymo išlaidas dengia iš pajamų, gautų iš finansuojamų projektų. Trečia, dėl fiskalinių pervedimų gali tekti didinti Komisijos nuosavus išteklius, o to greičiausiai nebus. EIB nuogąstavo ir dėl to, kad jei vykdys skolos stabilizavimo funkciją, gali būti sumažintas jo paties kredito reitingas.

#### 5.5 Vienos kitas papildančios EIB ir EIF funkcijos

5.5.1 Tačiau šios išlygos Europos investicijų fondo platinamoms grynosioms euroobligacijų emisijoms netaikomos. Nors priklauso tai pačiai grupei, EIB ir EIF yra skirtingos institucijos. Todėl EIF euroobligacijos skirtųsi ir nuo EIB obligacijų, ir nuo EFSF laikomų, skolai stabilizuoti skirtų Sąjungos obligacijų.

5.5.2 EIF leidžiamos euroobligacijos galėtų papildyti EIB obligacijas – jomis kartu galėtų būti finansuojami projektai. Obligacijų tvarkymo išlaidos galėtų būti finansuojamos iš pajamų, gautų iš investicinių projektų, o ne fiskaliniais pervedimais. EIB ir toliau vykdytų kontrolę, nes turėtų tvirtinti ir valdyti projektus; taip jis išsaugotų visą projektų valdymo kontrolę.

5.5.3 Kai EIB prireiktų vietos partnerių įsipareigojimo, kuris jam svarbus, EIB jį galėtų užsitikrinti projektų valdymo klausimu bendradarbiaudamas su nacionalinėmis kredito įstaigomis, pavyzdžiui, *Caisse des Dépôts et Consignations*, *Cassa Depositi e Prestiti* ir *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

#### 5.6 EIF obligacijų valdymas

5.6.1 EIF reiktų naujo verslo plano rinkose platinamoms viešosioms obligacijų emisijoms, kurios buvo viena iš pirminių jo funkcijų, valdyti. Jam parengti reiktų aukštos kvalifikacijos specialistų komandos, tačiau būtų galima pasinaudoti analogišku EIB planu ir bendradarbiauti su nacionalinėmis institucijomis, atsakingomis už valstybės skolos valdymą. Kadangi euroobligacijos būtų leidžiamos etapais, tai ir nauja komanda galėtų būti suburta per tam tikrą laiką.

5.6.2 EIB grupės valdymo organas yra ECOFIN taryba. Skirtingai nei 1994 m., kai buvo kuriamas EIF, sprendimui pavesti EIF leisti euroobligacijas **Sutarties keisti nereiktų**.

5.7 Europos ekonomikos atgaivinimo plano kriterijams nustatyti nereikia nei ECOFIN sprendimo, nei Komisijos pasiūlymo. Europos Vadovų Taryba įgaliojimus ir sanglaudos, ir konvergencijos klausimais EIB suteikė Amsterdame patvirtinusi specialiąją veiklos programą, taip pat per savo susitikimus 1997 m. Liuksemburge ir 2000 m. Lisabonoje; EIB buvo įgaliotas investuoti tokiose srityse kaip sveikata, švietimas, miestų atnaujinimas, miestų aplinka, ekologiškos technologijos, finansinė parama mažosioms ir vidutinėms įmonėms bei veiklą pradedančioms aukštųjų technologijų įmonėms, taip pat transeuropiniai transporto ir ryšių tinklai.

5.8 Nuo 1997 m. EIB sėkmingai keturis kartus padidino metinį investicijų finansavimą, kuris dabar sudaro du trečdalius Komisijos nuosavų išteklių. Jei, perteklių turinčių šalių centriniam bankams ir valstybės turto fondams investavus į euroobligacijas, iki 2020 m. ši suma būtų padidinta dar keturis kartus, Europos ekonomikos atgaivinimo planas galėtų būti įgyvendintas. Tai itin realu atsižvelgiant į tai, kad investicijų multiplikatoriaus efektas yra trigubas, tad yra du–tris kartus stipresnis už fiskalinius multiplikatorius<sup>(16)</sup>.

2012 m. vasario 23 d., Briuselis

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto  
pirmininkas

Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> J. Creel, P. Monperrus-Veroni & F. Saraceno (2007 m.). „Has the Golden Rule of public finance made a difference in the United Kingdom?“, *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, Working Papers 2007-13.