

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju

(COM(2010) 524 konč. – 2010/0278 (COD))

(2011/C 218/08)

Poročevalec: **g. FARRUGIA**

Svet Evropske unije je 6. decembra 2010 sklenil, da v skladu s členoma 136 in 121 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju

COM(2010) 524 konč. – 2010/0278 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 5. maja) s 139 glasovi za, 10 glasovi proti in 33 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO priznava, da so potrebne reforme Pakta za stabilnost in rast (PSR), če želimo odpraviti probleme, ki jih je povzročila kriza v letu 2008, pa tudi že dolgo prisotne pomanjkljivosti, ki so se pokazale že pred krizo. EESO ugotavlja, da s Paktom za stabilnost in rast ni bilo mogoče preprečiti in obvladati fiskalnih neravnovesij, ki so nastala iz drugih vzrokov, kot so makroekonomska neravnovesja in pomanjkljivosti pri postopkih in predpisih na bančnem in finančnem področju.

1.2 EESO sicer pozdravlja predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora kot korak v smeri močno potrebne reforme, vendar meni, da je treba ustrezno pregledati preventivne in korektivne elemente predloga.

1.3 EESO meni, da bi bilo treba pri fiskalnih pravilih upoštevati predvsem naslednje:

— vprašanje kakovosti fiskalnega ukrepanja, ko gre za povečanje prispevka mehanizmov prihodkov in porabe k ponudbeni strani gospodarstva;

— dejstvo, da je treba za zagotavljanje trajnosti na davčnem in finančnem področju večji poudarek nameniti preventivnemu in ne korektivnemu pristopu,

— ter da so mehanizmi, ki temeljijo na spodbudah, uspešnejši kot mehanizmi, ki temeljijo zgolj na sankcijah.

To stališče pa ne zmanjšuje pomena korektivnega vidika, ki je nujen za večjo finančno disciplino.

1.3.1 Za takšen pristop velja, da je v skladu s cilji strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

1.4 V skladu s cilji, določenimi v letnem pregledu rasti, se glede preventivnega vidika priporoča, da se numerične cilje za fiskalno uspešnost pripravi na dvojni podlagi: z elementi, usmerjenimi od zgoraj navzdol, in elementi, usmerjenimi od spodaj navzgor (*top-down and bottom-up elements*). Element od zgoraj navzdol (*top-down*) bi temeljil na cilju, ki bi določal prizadevanja za fiskalno konsolidacijo, potrebna v celotnem euroobmočju, pristop od spodaj navzgor (*bottom-up*) pa bi določal, kako se ta prizadevanja v obliki ukrepov, ki jih je treba izvesti, porazdelijo med posamezne države članice. Tako bi prek formalnega pristopa spodbudili Komisijo, da bi pri uporabi Pakta za stabilnost in rast bolj upoštevala posebne okoliščine v posameznih državah.

1.5 V okviru takšnega pristopa bi bilo lahko zaradi pozitivnih učinkov verodostojnosti, ki se jih od monetarne unije pričakuje, nujno, da se države pozove k prizadevanjem za fiskalno konsolidacijo, ki bodo odražala njihovo sorazmerno velikost in njihovo sposobnost za to nalogo.

1.6 EESO poleg tega predlaga, da se pri uvedbi obrestnih depozitov, brezobrestnih depozitov in kazni zahteva, da so financirani neposredno in predvsem na podlagi popravka političnih elementov, ki povzročijo netrajnostno fiskalno stanje; ali

gre za takšno stanje, bi se ugotovilo z oceno odstopanj pri prihodkih in porabi od pravil konvergence, kot so opredeljena v preventivnem delu. Njihova vrednost bi bila ocenjena glede na višino izdatkov in/ali prihodkov, za katere je mogoče dokazati, da neposredno vodijo k netrajnostni fiskalni politiki. Takšen pristop bi pripomogel k bolj kakovostni fiskalni politiki.

1.7 Poleg tega se predlaga, da kazni v okviru korektivnega dela spremlja natančna ocena učinka, s katero se ugotovi, ali je bilo resnično doseženo izboljšanje kakovosti fiskalne politike.

1.8 Za ravnovesje med dajanjem spodbud in izrekanjem kazni v okviru korektivnega dela pa EESO predlaga, da lahko država članica dobi obresti od brezobrestnih depozitov takrat, ko doseže znižanje javnega dolga, ki je vsaj enako visoko kot obresti in ki bo po vsej verjetnosti trajno. Kazni pa bi se stekale v evropski mehanizem za stabilnost.

1.9 Po mnenju EESO bo ustrezna reforma proračunskega nadzora osrednji element krepitve upravljanja in obnovitve verodostojnosti euroobmočja.

2. Učinkovito izvrševanje proračunskega nadzora v euroobmočju

2.1 Zaradi svetovne finančne in gospodarske krize, ki se je začela leta 2008, so močno narasli fiskalni primanjkljaji in dolgovi, kar je povečalo zaskrbljenost glede dolgoročnejske fiskalne vzdržnosti. Drug velik problem so različni rezultati na področju fiskalne konsolidacije v posameznih državah članicah – pri čemer v nekaterih primerih obstaja resnična možnost plačilne nesposobnosti države – ter nezadostno fiskalno usklajevanje in pomanjkanje mehanizmov za nadomestila. Dodaten razlog za zaskrbljenost so pomanjkljivosti v finančnih in bančnih sistemih ter regulativni infrastrukturi in z njimi povezana nemožnost izpolnjevanja finančnih obveznosti.

2.2 Pakt za stabilnost in rast, okvir s pravili za usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik v ekonomski in monetarni uniji, je bil posebej vzpostavljen za zagotavljanje proračunske discipline, toda nedavne izkušnje so razkrile preostale vrzeli in šibkosti sistema, ki bi lahko resno omajale stabilnost eura. To je sprožilo razpravo o pomenu gospodarskega upravljanja EU, ⁽¹⁾ v okviru katere je Komisija septembra 2010 predstavila zakonodajni sveženj s šestimi sporočili. Sveženj zajema naslednja področja:

— krepitev Pakta za stabilnosti in rast s sprejemanjem preudarne fiskalne politike, ⁽²⁾

⁽¹⁾ Glej mnenje EESO v UL C 107, 6.4.2011, str. 7.

⁽²⁾ COM(2010) 522 konč. in COM(2010) 526 konč.

— preprečevanje in odpravljanje makroekonomskih neravnovesij, ⁽³⁾

— vzpostavljanje proračunskih okvirov držav članic ⁽⁴⁾ in

— strožje izvrševanje. ⁽⁵⁾

2.3 To mnenje obravnava predvsem izvrševanje v smislu predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju. ⁽⁶⁾ Dodati je treba, da EESO poleg tega pripravlja mnenje o dokumentu COM(2010) 527 konč. ⁽⁷⁾

3. Ozadje

3.1 Glavni instrument usklajevanja in nadzora fiskalne politike na euroobmočju je Pakt za stabilnost in rast (PSR), s katerim se izvajajo določbe iz Pogodbe, ki se nanašajo na proračunsko disciplino. Evropski svet je junija 2010 soglasno ugotovil, da je treba nujno okrepiti usklajevanje gospodarskih politik, in sklenil, da je treba:

(i) okrepiti preventivni in korektivni del PSR, vključno s sankcijami, ob upoštevanju posebnih razmer v državah članicah euroobmočja;

(ii) pri proračunskem nadzoru bolj upoštevati ravni in razvoj dolga ter splošno vzdržnost;

(iii) zagotoviti, da vse države članice določijo nacionalna proračunska pravila in srednjeročne proračunske okvire v skladu s PSR, ter

(iv) zagotoviti kakovost statističnih podatkov.

3.2 Za učinkovito izvrševanje proračunskega nadzora v euroobmočju naj bi predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta dodatno spremenil Uredbo št. 1466/97 in Uredbo (ES) št. 1467/97, ki določata temelje za PSR. ⁽⁸⁾ Cilj predlagane uredbe je predvsem konkretno izvajati preventivni del in okrepiti korektivni del PSR.

⁽³⁾ COM(2010) 527 konč.

⁽⁴⁾ COM(2010) 523 konč.

⁽⁵⁾ COM(2010) 524 konč. in COM(2010) 525 konč.

⁽⁶⁾ COM(2010) 524 konč.

⁽⁷⁾ Mnenje EESO o *makroekonomskih neravnovesjih*, glej stran 53 tega Uradnega lista.

⁽⁸⁾ Ti uredbi sta bili leta 2005 spremenjeni z uredbama (ES) št. 1055/2005 in (ES) št. 1056/2005 ter dopolnjeni s poročilom Sveta z dne 20. marca 2005 z naslovom *Izboljšanje izvajanja Pakta stabilnosti in rasti*.

3.2.1 Glede preventivnega dela predlagana uredba navaja, da se sedanji srednjeročni proračunski cilj, določen v programih za stabilnost in konvergenčnih programih, ter zahteva po letni konvergenci v višini 0,5 % BDP ohranita, vendar se bosta izvajala na podlagi novega načela sprejemanja preudarne fiskalne politike. To načelo v skladu s predlogom pomeni, da letna rast porabe ne sme preseči razumne srednjeročne stopnje rasti BDP, razen če je presežek izravnán s povečanjem državnih prihodkov ali se diskrecijsko zmanjšanje prihodkov nadomesti z zmanjšanjem porabe. V primeru odstopanja od preudarne fiskalne politike bo Komisija izdala priporočilo, ki bo slonelo na izvedbenem mehanizmu iz člena 136 Pogodbe, in sicer v obliki obrestnega depozita v višini 0,2 % BDP.

3.2.2 Korektivni del je povezan z obveznostjo držav članic euroobmočja, da se izognejo čezmernim primanjkljajem in dolgu, ki se določajo na podlagi številčnega praga za primanjkljaj (3 % BDP) in javni dolg (60 % BDP), pri čemer velja, da je sprejemljivo tudi dovolj hitro približevanje pragu za javni dolg.

3.2.2.1 Komisija v predlogu priznava, da bo poudarjanje letnega proračunskega ravnovesja morebiti povzročilo, da bo preveč pozornosti posvečene bolj kratkoročnim nalogam, in da je treba javni dolg kot kazalnik dolgoročnejske fiskalne vzdržnosti bolj upoštevati.

3.2.2.2 V korektivnem delu predlagana uredba navaja, da bo izvrševanje izboljšano z uvedbo novega sklopa finančnih sankcij za države članice euroobmočja, ki se bodo v skladu s postopnim pristopom v procesu uporabile prej. Brezobrestni depozit v višini 0,2 % BDP bi se odredil na podlagi odločitve, da se v državi ustvari čezmeren primanjkljaj. V primeru, da priporočilo za odpravo primanjkljaja ne bo upoštevano, bo namesto zahteve po položitvi depozita izrečena denarna kazen.

3.2.3 Komisija predlaga, da se za izvrševanje preventivnega in korektivnega dela uvede postopek mehanizma „obratnega glasovanja“, kar pomeni, da bo Komisija Svetu poslala priporočilo, da je država članica dolžna položiti depozit. To priporočilo bo veljavno, razen če Svet s kvalificirano večino v desetih dneh od prejetja priporočila Komisije odloči drugače.

3.2.4 Komisija v predlogu uredbe navaja, da lahko Svet zmanjša znesek depozita, in sicer soglasno ali po posebnem predlogu Komisije zaradi izrednih okoliščin ali na podlagi utemeljene prošnje države članice. V okviru preventivnega dela se depozit vrne državi članici z obračunanimi obrestmi, ko Svet potrdi, da je država članica obvladala položaj. V okviru korektivnega dela Komisija v predlogu uredbe navaja, da se brezobrestni depozit izplača na podlagi odprave čezmernega primanjkljaja, obresti iz takega depozita in zbrane globe pa se

porazdelijo med države članice euroobmočja, ki nimajo čezmernega primanjkljaja in niso v postopku zaradi čezmernega neravnovesja.

3.2.5 Predlog je povezan s splošnimi pozivi k širšim makroekonomskim ocenam, vključno z ugotavljanjem strukturnih neravnovesij, ki negativno vplivajo na konkurenčnost. V ta namen sta bila objavljena še dva predloga uredbe, in sicer *predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvršilnih ukrepih za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnovesij v euroobmočju* ⁽⁹⁾ ter *predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnovesij* ⁽¹⁰⁾.

3.3 Za učinkovit proračunski nadzor v euroobmočju pa se je treba osredotočiti tudi na nacionalne proračunske okvire.

3.4 Ti predlogi so del širše reforme gospodarskega upravljanja v skladu s cilji strategije Evropa 2020. Usklajevanje gospodarske politike, vključno z nadzorom fiskalnega stanja na podlagi upoštevanja fiskalnih pravil in strukturnih reform, bo po pričakovanjih vključeno v evropski semester, ki pomeni obdobje, med katerim bodo pregledane proračunske in strukturne politike držav članic, da se odkrijejo neskladnosti in nastajajoča neravnovesja, pa tudi da se okrepi usklajevanje v času, ki so pomembne proračunske odločitve še v pripravi. ⁽¹¹⁾

4. Splošne ugotovitve

4.1 Reforme Pakta za stabilnost in rast so nujne za odpravo šibkosti v sistemu, ki so prišle na dan med izjemno hudo krizo leta 2008, pa tudi za odpravo problemov, ki so se pojavljali že pred krizo.

4.2 Tako so nekatere države v euroobmočju dejansko že več let pred krizo imele fiskalne primanjkljaje, ki so bili nad referenčno vrednostjo 3 % BDP, naraščal pa je tudi njihov delež javnega dolga. ⁽¹²⁾ Z izbruhom finančne in gospodarske krize se je fiskalno stanje poslabšalo; po pričakovanjih bo povprečni primanjkljaj v euroobmočju do konca leta 2010 dosegel 6,3 % BDP, delež javnega dolga pa se bo povzpél na 84,1 % BDP. ⁽¹³⁾ Pakt za stabilnost in rast ni bil namenjen preprečevanju takšnih neravnovesij, ki so se v mnogih primerih pojavila tudi kot posledica hudih napetosti v širšem makroekonomskem in finančnem okolju.

⁽⁹⁾ COM(2010) 525 konč.

⁽¹⁰⁾ COM(2010) 527 konč.

⁽¹¹⁾ Evropski semester se je začel z letnim pregledom rasti, ki je bil objavljen januarja 2011 (COM(2011) 11 konč.). Letni pregled rasti združuje različne ukrepe, ki so ključnega pomena za kratkoročno pospešitev okrevanja ter hkrati za osredotočenost na doseganje ciljev strategije Evropa 2020.

⁽¹²⁾ Podatki Eurostata, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Evropska komisija, *Evropska gospodarska napoved*, jesen 2010.

4.3 Glede Pakta za stabilnost in rast je treba obravnavati dve glavni točki. Prva se nanaša na izboljšave izvedbenega mehanizma, druga pa na preveliko zaupanje v merilo proračunskega primanjkljaja, zaradi katerega je bil problem dolga premalo upoštevan. Pri izvajanju Pakta za stabilnost in rast gospodarski cikel ni bil dovolj pomemben.

4.3.1 Pomanjkljivosti pri izvrševanju se kažejo v tem, da je vrsta držav več let kršila merilo primanjkljaja in dolga. Ker ni bilo sankcij, se je izoblikovala takšna praksa na fiskalnem področju, ki ni le spregledala fiskalne vzdržnosti v lastni državi, temveč se tudi ni upoštevalo, da ima netrajnostno fiskalno ukrepanje ene države posledice za celotno monetarno unijo. Pomanjkanje izvrševanja v preteklosti je oslabilo Pakt za stabilnost in rast ter spodkopalo njegovo verodostojnost.

4.3.1.1 Reforme preventivnega in korektivnega dela Pakta, ki jih bo spremljal nov sklop strožjih finančnih sankcij, naj bi odpravile te pomanjkljivosti. Vendar pa je treba počakati, da vidimo, v kolikšni meri bo do izvrševanja zares prišlo.

4.3.1.2 Po eni strani je mogoče tokrat dokazati, da je tveganje izredno veliko, če ukrepi ne bodo učinkoviti. Finančni trg bo bolj kot kdaj prej posebno pozorno spremljal, kako države članice euroobmočja izvajajo nadzor fiskalnega in makroekonomskega ravnovesja. Pomanjkanje resničnega izvrševanja bo pomenilo neuspeh Pakta za stabilnost in rast in bo zato resno omajalo stabilnost euroobmočja.

4.3.1.3 Hkrati je treba upoštevati, da se predlogi za strožji nadzor pripravljajo zaradi krize, kakršne še ni bilo, in v času, ko je gospodarska rast še vedno šibka. Vlade so morale s finančnimi injekcijami pomagati bankam, da so preprečile popoln zlom finančnega sistema. Poleg tega so morale posredovati, da bi obrzdale ekonomske in socialne stroške krize.

4.3.2 Glede na preveliko zaupanje v merilo primanjkljaja je treba poudariti, da se je leta 2005 med revizijo Pakta za stabilnost in rast poskušalo prenesti težišče na strukturne primanjkljaje, da bi lahko upoštevali ciklično stanje v posameznih državah članicah. Pri tem pa proračunska disciplina dolgoročno ni bila upoštevana. Večji poudarek na merilu dolga bo do neke mere odpravil ta problem.

4.3.2.1 Vendar pa je treba pri mehanizmu razmisliti o razlogih za kopičenje dolga. Zadolževanje zaradi financiranja javnih investicijskih projektov, ki imajo velike ekonomske in socialne koristi, ne moremo obravnavati enako kot zadolževanja zaradi pokrivanja izdatkov, ki daje nizek donos.

4.3.2.2 Reforma mehanizmov za nadzor naj bi poleg tega upoštevala posebne značilnosti posameznih držav, kot so struktura dolga in z njo povezana tveganja, zadolženost zasebnega sektorja ter obveznosti, povezane s starajočim se prebivalstvom,

vendar je ravno tako pomembno razlikovati med zunanjim in domačim dolgom, saj zadnji prispeva k makroekonomski stabilnosti.

4.3.2.3 Dodatna kritika mehanizma za nadzor se nanaša na pomen posebnih referenčnih vrednosti, ki so v bistvu poljubne.⁽¹⁴⁾ Kljub temu pa velja, da ima pristop na podlagi referenčnih vrednosti pomembne prednosti, saj je enostaven, pregleden in olajša upravljanje.

4.3.2.4 Po drugi strani pa odstopanja posameznih držav članic od takih referenčnih vrednosti kažejo, da konvergenca v EU zaenkrat še zdaleč ni dosežena. Hitra vzpostavitev konvergenca med državami je zaželena in Evropski svet je ravnal pravilno, ko je pred kratkim temu vprašanju namenil poseben poudarek. V ta namen pa je spet potrebno, da države skrbno pretehtajo ravnovesje med nujnim ohranjanjem proračunske discipline in posebnimi potrebami v zvezi s prestrukturiranjem, naložbami in rastjo, ki jih je morebiti treba podpreti s fiskalnimi ukrepi.

4.4 Znova je treba poudariti, da fiskalne vzdržnosti ne moremo obravnavati ločeno od makroekonomskih ravnovesij. Širši makroekonomski nadzor, s katerim se preverja odpravljanje neravnovesij, je zato zelo upravičen.

4.5 Težnja k vzpostavljanju nacionalnih proračunskih okvirov, ki bi dopolnjevali Pakt za stabilnost in rast, temelji na dejstvu, da proračunska disciplina sicer zadeva vse države članice euroobmočja, vendar pa je zakonodajna pristojnost na področju fiskalne politike na nacionalni ravni.

4.5.1 Bolj decentraliziran pristop k vprašanju proračunske discipline bi po eni strani lahko dosegli z ustreznimi spremembami Pogodbe, ki bi omejile nacionalni interes v korist skupnega interesa, po drugi pa z bolj prilagodljivimi ureditvami na podlagi sporazumov med državami članicami. Če takšnih sprememb ne bo, bodo nacionalni interesi vedno prevladali nad skupnimi,⁽¹⁵⁾ ne glede na to, kako upravičeni bi ti bili. Zato je pomembno preučiti vlogo, ki jo lahko ima nacionalna zakonodaja na področju fiskalne odgovornosti za vzdrževanje proračunske discipline. Uspešno izvajanje te zakonodaje lahko spodbudi fiskalno vzdržnost na celotnem euroobmočju.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Čeprav je treba pozdraviti cilje predlagane uredbe, tj. krepitev Pakta za stabilnost in rast z zagotovitvijo orodij za učinkovito izvrševanje, pa so v preventivnem in korektivnem delu Pakta nekatere podrobnosti, o katerih je treba po mnenju Odbora še razmisliti.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002): *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions? (Proračunska disciplina v EMU: predpisi ali institucije?)*, Univerzitetni inštitut za mednarodne študije iz Ženeve in CEPR (Center za ekonomske in politične raziskave).

⁽¹⁵⁾ Generalni direktorat za notranjo politiko – direktorat A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance (Gospodarske in znanstvene politike, ekonomske in monetarne zadeve, večstranski nadzor)* (Charles Wyplosz).

5.2 Cilj glede porabe, ki je opisan v preventivnem delu in ki temelji na razumni srednjeročni stopnji rasti BDP, ne upošteva različnih elementov državne porabe, čeprav je splošni cilj glede porabe koristen z vidika enostavnosti in lažjega upravljanja. To velja tudi za fiskalna pravila, ki so osredotočena zgolj na splošne kazalnike, kot sta merili primanjkljaja in dolga. Takšna merila ne upoštevajo niti dolgoročne rasti na strani ponudbe, ki jo spodbudijo nekatere kategorije državne porabe, niti izboljšanja kakovosti proračunske porabe in na splošno mehanizmov, ki ustvarjajo prihodek.

5.2.1 Zato je treba opozoriti na kakovost javnih financ, in sicer tako, da se oceni struktura in učinkovitost javne porabe. To ima lahko poseben pomen pri vlaganjih v človeški kapital v obliki izdatkov za izobraževanje in zdravje, raziskave in razvoj, javno infrastrukturo in razvoj institucij. ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾ Zato se predlaga, da se ti izdatki izključijo iz zgornje meje porabe, zlasti ko gre za stroške na podlagi financiranja s sredstvi EU in s tem povezano nacionalno financiranje. Zaradi ohranjanja kakovosti socialnih izdatkov bi se lahko izključili tudi obvezni izdatki v okviru nadomestil za brezposelnost. Poleg tega mora biti upoštevanje fiskalnih ciljev popolnoma v skladu z doseganjem ciljev strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast, pri čemer pa so lahko za doseganje teh ciljev potrebni višji javni izdatki. ⁽¹⁸⁾

5.2.2 Da bi se izognili nejasnostim v uredbi, pa EESO poleg tega priporoča, da se jasno opredelijo pojmi „preudarno sprejemanje fiskalne politike“, „razumna srednjeročna stopnja rasti“ in „izjemne okoliščine“.

5.3 Mehanizem za nadzor se ne bi smel sprožiti zgolj v primeru odstopanj od numeričnih vrednosti, temveč bi bilo treba upoštevati tudi širše vidike, kot so gospodarske, politične in družbene razmere v državi članici. Namen predloga ni razvedeniti preventivnega mehanizma, temveč omogočiti, da se upoštevajo tudi specifična razmišljanja, ki prevladujejo v državah članicah euroobmočja. To je drugače tudi v skladu s predlogom uredbe o makroekonomskih neravnovesjih, ki določa, da se potem, ko se sproži mehanizem opozarjanja, izvede še temeljit pregled države članice.

5.4 Poleg tega se predlaga, da se pri uvedbi obrestnih depozitov, brezobrestnih depozitov in kazni v vsakem primeru zahteva, da so neposredno financirani na podlagi popravka

političnih elementov, ki bi povzročili nepremišljeno in nevdržno fiskalno stanje, kot ga določajo odstopanja od določb v okviru preventivnega dela. Njihova vrednost bi bila ocenjena glede na višino izdatkov in/ali porabe, za katere je mogoče dokazati, da neposredno vodijo k netrajnostni fiskalni politiki. S takim pristopom bi se izognili tveganju, da bodo depoziti in kazni financirani z državnimi izdatki, ki dajejo visok donos. Čeprav se priznava, da ugotavljanje netrajnostnega ravnanja ni lahka naloga, pa bi si bilo treba vseeno prizadevati za jasne in izvedljive opredelitve, ki so lahko v tem okviru koristne.

5.4.1 Poleg tega je pomembno, da se depozit sprostí šele, ko se zadevna država članica zaveže, da bo ta sredstva produktivno uporabila. Tukaj bi bila mogoče upravičena analiza stroškov in koristi, podobna tisti, ki se uporablja pri dodeljevanju sredstev iz kohezijskih in strukturnih skladov. ⁽¹⁹⁾

5.5 Nadalje je treba ustrezno upoštevati tudi posledice izvrševanja, če bi bili brezobrestni depoziti in kazni odrejani v obdobju, ko gospodarske in socialne razmere v državi članici morebiti niso stabilne. Zato bi moralo vsako priporočilo Komisije za uporabo korektivnega mehanizma temeljiti na oceni posledic, iz katere bi bilo razvidno, kako bi uporaba tega mehanizma dejansko vodila k izboljšanju kakovosti fiskalne politike v zadevni državi članici in na splošno na euroobmočju. Pomembno je, da izvrševanje določb ne povzroči še več težav, kot naj bi jih odpravilo.

5.6 Člen 7 uredbe ureja porazdelitev obresti in kazni, ki jih zbere Komisija, med države članice euroobmočja, ki nimajo čezmerne primanjkljaja ali čezmerne neravnovesja, in sicer sorazmerno z njihovim deležem v bruto nacionalnem prihodu držav članic euroobmočja. V tem primeru lahko sistem razdeljevanja povzroči večja neravnovesja v monetarni uniji in razlike med državami članicami euroobmočja se lahko še povečajo, kar je v nasprotju z zahtevami monetarne unije.

5.7 Za ravnovesje med dajanjem spodbud in izrekanjem kazni v okviru korektivnega dela EESO predlaga, da lahko država članica dobi obresti od brezobrestnih depozitov takrat, ko doseže znižanje javnega dolga, ki je vsaj enako visoko kot obresti in ki bo po vsej verjetnosti trajno. Kazni pa bi se stekale v evropski mehanizem za stabilnost.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios in Andrea Schaechter (2008): *The Quality of Public Finances and Growth (Kakovost javnih financ in rast)*, gospodarsko poročilo Komisije, 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht in Michael Thöne (2005): *The Quality of Public Finances and Growth (Kakovost javnih financ in rast)*, delovni dokument Evropske centralne banke, serija št. 438.

⁽¹⁸⁾ Glej mnenje EESO v UL C 107, 6.4.2011, str. 7.

⁽¹⁹⁾ Evropska komisija (2008), generalni direktorat za regionalno politiko: *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects (Priručnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov)*, junij 2008.

5.8 Predlog temelji na načelu, da bi moral Pakt za stabilnost in rast delovati kot spodbuda za trajnostno ravnanje in ne zgolj kot mehanizem kaznovanja.

5.9 Medtem ko je nesporno, da mora uveljavljanje osnovne ekonomske in fiskalne konvergence temeljiti na skupnih ciljih, pa je hkrati mogoče trditi, da je treba pri uresničevanju „enakega cilja za vse“ pri ocenjevanju kratkoročne fiskalne vzdržnosti po možnosti postopati prilagodljivo, vsaj dokler ni dosežena dovolj visoka osnovna raven ekonomske konvergence med državami, pa tudi glede na to, da je zadnja recesija posamezne države članice prizadela v različnem obsegu.

5.9.1 Poleg tega je treba ustvariti okvirne pogoje, v katerih bi imele posamezne države koristi od pozitivnih učinkov verodostojnosti, ki se jih od velike monetarne unije pričakuje. Zato bi bilo vredno razmisliti, ali bi se države članice pozvalo k prizadevanjem za fiskalno konsolidacijo, ki bi ustrezala njihovi sorazmerni velikosti v monetarni uniji in njihovi sposobnosti za to nalogo; tako bi lahko usklajeno uresničili skupni splošni cilj za euroobmočje. Takšen pristop bi imel neposredne koristi za vse države, saj bi celotno območje, predvsem pa politike uspešnejših držav, veljali za verodostojne z ekonomskega vidika.

5.9.2 Učinkovitost takega pristopa je močno odvisna od mehanizma za nadzor, kot ga predlaga Komisija, ki bi zagotovil, da bi države, ki zaostajajo, naredile vse, kar je v njihovi moči, da bi v optimalnem času dosegle konvergenco. Hkrati je treba stalno opozarjati na pravilne statistične meritve ter na to, da je treba izboljšati statistike in poročanje, tako da bodo pravočasno na voljo zanesljivi podatki.

5.9.3 Zato Odbor predlaga, da se v naslednjem kratkoročnem obdobju – in dokler ni dosežena zadostna osnovna raven ekonomske konvergence med različnimi državami – uporabi sistem, ki temelji na dveh pristopih – na pristopu od zgoraj navzdol (*top-down*) in od spodaj navzgor (*bottom-up*). Namen uporabe dvojnega pristopa je okrepiti in dopolniti sedanja prizadevanja za obnovitev fiskalne vzdržnosti v euroobmočju tako, da se načrtovano in na urejen način uvedejo potrebni elementi prožnosti.

5.9.4 Pristop od zgoraj navzdol temelji na določitvi cilja za celotno območje, v okviru katerega bi bila opredeljena prizadevanja za fiskalno konsolidacijo, potrebna na tej ravni. Z uresničitvijo takšnega cilja bi se povečala verodostojnost euroobmočja na splošno, kar bi koristilo vsaki posamezni državi. Pristop od spodaj navzgor pa bil določal, kako se ta prizadevanja, ki so naloga celotnega euroobmočja, v obliki ukrepov, ki jih je treba izvesti, porazdelijo med posamezne države članice. Pri tej porazdelitvi bi se upoštevala vrsta objektivnih ekonomskih meril, kot so stopnja razvitosti, potrebe po naložbah, obseg pokojninske in strukturne reforme, kakovost javnih financ ter

učinkovitost davčnega sistema. Nadalje bi tak pristop preprečil, da bi preveč restriktivna uporaba Pakta za stabilnost in rast v nekaterih državah trajno ovirala rast.

5.9.5 Po eni strani bi ta pristop uvedel upravičeno solidarnost med državami v euroobmočju, po drugi strani pa bi pomenil korak naprej do boljšega usklajevanja in zblizevanja na davčnem področju. Ko je dosežena zadostna osnovna raven ekonomske konvergence, porazdelitev prizadevanj med države članice po načelu od spodaj navzgor pravzaprav pomeni, da različne države zasledujejo skupne numerične cilje. Do takrat pa se potrebna prožnost posameznim državam ne bi več odobravala na očitni *ad hoc* podlagi in morebiti neupravičeno, kot se je pogosto dogajalo v preteklosti, temveč v okviru povezanega in usklajenega sistema, ki bi omogočal nujna prizadevanja za fiskalno konsolidacijo v euroobmočju. Tak pristop bi lahko pomenil velik napredek pri ohranjanju verodostojnosti sistema.

5.9.6 Tovrsten pristop je v bistvu podoben pristopu, ki je bil sprejet pri določanju ciljev za strategijo Evropa 2020, pri čemer si države članice zastavijo lastne nacionalne cilje, ki so skladni s splošnimi cilji za EU. Dejansko je v letnem pregledu rasti v prilogi 1, ki navaja začasne različne cilje držav članic, omenjeno, da je dejstvo, da si vsaka država članica določi lastno raven ambicij glede na splošne cilje strategije Evropa 2020, eden od pomembnih elementov strategije. Ugotovljeno je, da se države članice po vsej verjetnosti bolj identificirajo s takšnimi cilji, saj je o njih potekala notranja politična razprava, ki je bila podlaga za njihovo določitev, in so bili opredeljeni ob upoštevanju izhodiščnega stanja in nacionalnih vidikov. V zvezi s tem se lahko tudi predlaga, da se za države, v katerih so potrebna izredno velika prizadevanja za konsolidacijo, jasno določijo prehodna obdobja v realističnem časovnem okviru, potrebnem za to nalogo.

5.9.7 Ta predlagani pristop ne pomeni oslabitve preventivnega mehanizma, ki ga predlaga Komisija, saj temelji na dolgoročni konvergenci na podlagi enakih numeričnih ciljev za vse članice euroobmočja. Njegov namen je zagotoviti formalen okvir, ki bi omogočil, da posamezne države članice euroobmočja različno hitro dosegajo konvergenco; zgleduje se po načelu pristopov, prilagojenih posameznim državam, ki jih predlaga Komisija sama. Po ocenah je to pomembna možnost, da se s formalno vključitvijo prožnosti v konvergenčne načrte za posamezne države poveča verodostojnost sistema.

5.10 Na koncu je treba opozoriti še na socialni dialog, ki ima pomembno vlogo. Na nacionalni ravni je socialni dialog bistven za razvoj nacionalnega političnega okvira, ki zajema predvsem fiskalno politiko in makroekonomski nadzor. Zrel in obsežen politični in socialni dialog omogoča soočanje s socialnimi in gospodarskimi izzivi, predvsem dolgoročnimi, med katere sodijo pokojninska reforma in izdatki na zdravstvenem področju. Če naj vlade uresničijo cilje, kot so finančna vzdržnost in makroekonomsko ravnovesje, je potrebno močno socialno partnerstvo in sodelovanje, pa tudi doseganje političnega soglasja.

5.10.1 Pri tem ima EESO pomembno vlogo, saj skrbi za učinkovit dialog o fiskalni vzdržnosti med svojimi člani. V ta namen bi EESO lahko pripravil priporočila in predloge za reforme, ki bi bili tesno usklajeni z izsledki nacionalnih socialnih dialogov. Kot je predlagano v mnenju *Usklajevanje gospodarskih politik za stabilnost, rast in delovna mesta – Kako izboljšati gospodarsko upravljanje EU* bi EESO lahko organiziral letne seje na to temo, na katerih bi se razpravljalo o priporočilih in predlogih za reforme. Poleg tega ima EESO pomembno nalogo, saj mora zagotavljati, da socialni partnerji in druge organizacije civilne družbe delujejo v skladu s cilji Unije za socialni in gospodarski razvoj.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON
