

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvršilnih ukrepih za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnovesij v euroobmočju

(COM(2010) 525 konč. – 2010/0279 (COD))

in predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnovesij

(COM(2010) 527 konč. – 2010/0281 (COD))

(2011/C 218/09)

Poročevalec: **Stefano PALMIERI**

Svet Evropske unije je 1. decembra 2010 sklenil, da v skladu s členoma 136 in 121(6) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjih dokumentih:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvršilnih ukrepih za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnovesij v euroobmočju

COM(2010) 525 konč. – 2010/0279 (COD) in

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnovesij

COM(2010) 527 konč. – 2010/0281 (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 189 glasovi za, 2 glasovoma proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja dejstvo, da je Evropska komisija v okviru krepitve evropskega gospodarskega upravljanja prišla do spoznanja, da je treba makroekonomskim neravnovesjem nameniti več pozornosti, in sicer v enaki meri kot javnofinančnemu primanjkljaju; gre za dva dejavnika, ki povzročata gospodarsko, finančno in socialno nestabilnost gospodarstev držav članic Evropske unije.

1.2 EESO priznava, da je sedanja gospodarska kriza huda preizkušnja za ekonomsko, socialno pa tudi politično trdnost Evropske unije na splošno in posebej za ekonomsko in monetarno unijo (EMU). Izkazalo se je, da pri preprečevanju krize ni dovolj upoštevati zgolj količinske vidike gospodarske rasti določene države, temveč da bi bilo treba ovrednotiti tudi kakovost rasti, oziroma ugotoviti, na katerih makroekonomskih dejavnikih temelji ali ne temelji trajnost takšnega dinamičnega razvoja.

1.3 EESO upa, da bo dejansko prišlo do izboljšanja evropskega gospodarskega upravljanja in da bo pri tem enaka pozornost namenjena potrebam po stabilnosti in rasti, ki prinaša nova delovna mesta.

1.4 Zato EESO tudi upa, da bo krepitev gospodarskega upravljanja, ki je glavni nosilec ekonomske, socialne in kohezijske politike EU, dejansko pomagala doseči cilje strategije Evropa 2020 in nove evropske kohezijske politike.

1.5 EESO namerava prispevati k doseganju širokega soglasja, ki je nujno za učinkovito krepitev gospodarskega upravljanja, in sicer tako, da bo po eni strani opozarjal na omejitve in tveganja, ki jih vsebuje pristop Komisije, po drugi strani pa na velik potencial, ki ga ta prinaša.

1.6 Kot je poudarila Komisija⁽¹⁾, gre pojav in ohranjanje makroekonomskih neravnovesij v državah članicah pripisati dejavnikom konkurenčnosti in če konkurenčnost razumemo kot „spособnost gospodarstva, da prebivalstvu trajno zagotovi visok in vedno višji standard ter visoko raven zaposlenosti“⁽²⁾, kot jo je opredelila Komisija, potem iz tega, kot je poudaril EESO, izhaja potreba, da se pri ugotavljanju takšnih neravnovesij upošteva širša paleta gospodarskih, finančnih in socialnih vzrokov.

⁽¹⁾ Evropska komisija - GD EcoFin, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Četrtno poročilo o območju eura, št. 1/2010.

⁽²⁾ COM(2002) 714 konč.

1.7 Zato EESO meni, da bi morala preglednica kazalnikov, ki se uporablja za oceno neravnovesij, vključevati gospodarske, finančne in socialne kazalnike. V zvezi s tem EESO opozarja, da je treba upoštevati neravnovesja, ki izhajajo iz velikih in še naraščajočih razlik v porazdelitvi dohodka v državah članicah, ki so bile tudi eden od vzrokov za nedavno gospodarsko in finančno krizo.⁽³⁾

1.8 Makroekonomska neravnovesja niso le posledica monetarne unije, temveč so tudi rezultat odpiranja skupnega notranjega trga. Čezmejna porazdelitev dela temelji na različnih konkurenčnih prednostih in pomanjkljivostih na posameznih trgih. Zato cilj načrtovanih ukrepov ne bi smela biti odprava razlik, kadar te izhajajo iz notranjih dinamik trga in nimajo negativnih učinkov.

1.9 EESO poudarja, da je pri ocenjevanju makroekonomskih neravnovesij treba doseči pravilno in enakovredno ocenjevanje tako dejavnikov konkurenčnosti, ki so povezani s cenami, kot tistih, ki z njimi niso povezani.

1.10 EESO upa, da se bo razprava o kazalnikih, ki bodo del posebne preglednice kazalnikov, ki jo predvideva Komisija, razširila, ter tako na evropski kot na nacionalni ravni vključila veliko število institucionalnih akterjev in organizacij, ki zastopajo civilno družbo, med katere spadata tudi EESO in Odbor regij.

1.11 EESO ugotavlja, da je preglednico kazalnikov, ki jo predlaga Komisija v okviru opozorilnega mehanizma, treba načeloma obravnavati kot instrument za prvo oceno, zaradi tehničnih težav, ki jih prinaša že pristop (določitev opozorilnega praga, dodelitev „teže“ posameznim virom neravnovesij, obravnavano časovno obdobje). Tej pa mora slediti še širša in bolj poglobljena ekonomska ocena neravnovesij posamezne države članice.

1.12 EESO poudarja, da povezava med prepoznavanjem neravnovesij, izvajanjem korektivnih ukrepov in ponovno vzpostavitev ravnovesja v dovolj razumnih rokih ni samoumevna. V tem okviru se roki lahko podaljšujejo zaradi: a) zapletenih povezav med makroekonomskimi cilji in instrumenti; b) posrednega nadzora instrumentov, ki ga izvajajo nosilci političnega odločanja; c) morebitne neučinkovitosti kaznovalnega sistema držav članic EMU.

1.13 EESO poudarja tveganje, da bi morebitni omejevalni ukrepi za ponovno vzpostavljane ravnovesja lahko pripeljali do spodbujanja procikličnih politik, ki bi razširile in podaljšale

sedanjo fazo gospodarskega upada. Možno bi celo bilo, da mešanica ekonomskih politik, predpisana posamezni državi članici za odpravo njenih notranjih neravnovesij, pravzaprav ne bi bila primerna za EU kot celoto.

1.14 EESO meni, da je bila v okviru ukrepov za preprečevanje makroekonomskih neravnovesij, ki so v glavnem povezana s pretirano izpostavljenostjo zasebnega sektorja terjatvam, podcenjena zmožnost nadzora, ki ga lahko izvajajo Evropska centralna banka (ECB), evropski sistem centralnih bank, Evropski odbor za sistemska tveganja in Odbor evropskih bančnih nadzornikov. EESO zato zahteva, da se – z usklajevanjem med navedenimi organi – vzpostavijo pogoji za učinkovit neposredni in posredni nadzor bančnega sistema ter ustrezni ukrepi na področju predpisov o dodeljevanju kreditov, katerih merila (regulativna) morajo biti ustrezno opredeljena.

1.15 EESO poudarja, da v zakonodajnem paketu za preprečevanje in odpravo makroekonomskih neravnovesij manjka ustrezen razmislek o proračunu EU. Zaradi pojava nesimetričnih pretresov je treba v državah članicah euroobmočja uporabiti instrumente za ponovno vzpostavitev ravnovesja makroekonomskega sistema. V teh okoliščinah EESO opozarja, da bi bilo primerno izmeriti potencial, ki bi ga nudil sistem prožnejšega proračuna, ki bi razpolagal z več sredstvi kot zdajšnji. Tako bi bilo mogoče izvajati potrebne prenose iz območij, ki jim je pretres koristil, v območja, ki jim je škodoval, bodisi s samodejnimi stabilizatorji, bodisi s financiranjem vseevropskih naložb (npr. z izdajanjem euroobveznic).⁽⁴⁾

1.16 EESO ponovno poudarja, da učinkovito usklajevanje evropskih ekonomskih politik – ki bi lahko za državljane pomenilo močno demokratično legitimnost – nujno zahteva pomebnnejšo vlogo Evropskega parlamenta, EESO in Odbora regij kot institucij, ki zastopajo državljane, socialne partnerje in civilno družbo.⁽⁵⁾

1.17 EESO meni, da ima lahko EP ključno vlogo pri doseganju soglasja glede referenčnega makroekonomskega okvira, razvrščanja problemov po prioritetah ter opredeljevanja gospodarskih politik, ki bi jih bilo treba izvajati. EP je tako lahko kraj, kjer se bo skupaj z drugimi evropskimi institucionalnimi organi usklajevala skupna strategija, ki ne bo omejena

⁽³⁾ OIL-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Izzivi za rast, zaposlovanje in socialno kohezijo), dokument za razpravo na skupni konferenci OIL in IMF, Oslo, 13. september 2010, str. 67–73.

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society* (Nova strategija za enotni trg – v službi evropskega gospodarstva in družbe). Poročilo predsedniku Evropske komisije, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs*, št. 22, februar 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010; besedilo je dostopno na spletni strani: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ Točke 1.15 do 1.18 povzemajo določena priporočila, ki so bila podana že v mnenju ECO/282 o Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Usklajevanje gospodarskih politik za stabilnost, rast in delovna mesta – Kako izboljšati gospodarsko upravljanje EU, UL 2011/C 107/02, str. 7

na sprejemanje uradnih predpisov in postopkov, temveč bo podrobno določala konkretne politike, potrebne za povečanje zaupanja državljanov in uresničevanje njihovih pričakovanj.

1.18 EESO pozdravlja sklepe Evropskega sveta z dne 24. in 25. marca 2011, v katerih je navedeno, da „bomo še naprej tesno sodelovali“ z EESO pri izvajanju evropskega semestra, „da bi zagotovili široko odgovornost“. EESO je pripravljen obsežno sodelovati na tem področju in si želi čim prej začeti ustrezne pogovore s Svetom.

1.19 EESO bi lahko – kot forum za civilni dialog – organiziral posebno letno srečanje (jeseni), na katerem bi razpravljali o priporočilih, ki so bila dana državam članicam. V razpravi bi sodelovali nacionalni ekonomsko-socialni sveti, parlamenti in EP, ki bi skupaj ocenili sprejete strategije ter jih nato razširjali in spodbujali na nacionalni ravni.

1.20 EESO si želi, da bi bilo treba v večji meri uporabljati makroekonomski dialog (MED) in da preprečevanja in odpravljanja neravnovesij ne bi prepuščali le Komisiji in vladam držav članic. MED bi lahko postal instrument, s katerim bi vlade in socialni partnerji skupaj ocenjevali gospodarski položaj na ravni EU ter določali ukrepe, ki jih je treba sprejeti v tesni povezavi s procesi socialnega dialoga in dogovarjanja na nacionalni ravni, da bi zagotovili skladnost dinamike celotne EU z dinamikami držav članic.

2. Korektivni ukrepi za odpravo notranjih makroekonomskih neravnovesij, ki jih predlaga Evropska komisija v sporočilih COM(2010) 525 in 527 konč.

2.1 Evropska komisija je 30. junija 2010 predstavila sporočilo z naslovom *Usklajevanje gospodarskih politik za stabilnost, rast in delovna mesta – Kako izboljšati gospodarsko upravljanje EU*.⁽⁶⁾ S tem sporočilom je Komisija uresničila to, kar je napovedala v sporočilu z naslovom *Okrepitev usklajevanja ekonomskih politik*.⁽⁷⁾

2.2 Na podlagi spoznanj, ki jih je prinesla mednarodna finančna kriza, Komisija in projektna skupina za gospodarsko upravljanje pod vodstvom predsednika Van Rompuya priznavata, da zgolj upoštevanje meril Pakta za stabilnost in rast (PSR) – ki so bila naknadno okrepljena v okviru reforme upravljanja – ne more zagotoviti stabilnosti EMU. Tudi notranja makroekonomska neravnovesja držav članic lahko škodujejo celotnemu evropskemu gospodarskemu sistemu in prispevajo tako k slabšanju javnih financ kot k pojavljanju napetosti na finančnih trgih.

⁽⁶⁾ COM(2010) 367 konč., tema mnenja EESO o krepitvi usklajevanja gospodarskih politik, UL 2011/C 107/02, str. 7.

⁽⁷⁾ COM (2010) 250 konč.

2.3 Na temelju teh ugotovitev je Komisija 29. septembra 2010 predstavila zakonodajni sveženj šestih predlogov⁽⁸⁾ s ciljem vzpostaviti zakonodajni okvir za preprečevanje in odpravljanje neravnovesij, ki ogrožajo proračune držav članic (v povezavi s PSR), ter makroekonomskih neravnovesij.⁽⁹⁾ Tema tega mnenja je predlog Komisije za nadzor makroekonomskih neravnovesij, ki temelji na dokumentih COM(2010) 525 in 527 konč.: prvi se nanaša na postopek za čezmerna neravnovesja v državah članicah s kaznimi, ki so omejene zgolj na države članice EMU, drugi pa na opozorilni mehanizem, ki ga morajo imeti vse države članice.

2.3.1 Opozorilni mehanizem za vse države članice sestavljajo:

- *redno ocenjevanje tveganj*, ki izhajajo iz makroekonomskih neravnovesij vsake države članice; ocenjevanje tveganj temelji na referenčnem okviru, ki ga sestavljajo ekonomski kazalniki in okvirni opozorilni pragi (*preglednica kazalnikov*);
- *ugotavljanje* (ki ga opravi Komisija na podlagi ekonomskega in ne zgolj mehaničnega tolmačenja *preglednice kazalnikov*), v katerih državah članicah obstajajo neravnovesja, da bi lahko ocenili resnost položaja;
- *poglobljena analiza* splošnega gospodarskega položaja držav članic, katerih *preglednica kazalnikov* kaže posebej slabe rezultate;
- v primeru dejanskega tveganja, morebitno *priporočilo Komisije* državi članici, da odpravi neravnovesje, podano v okviru drugih priporočil glede politik, ki jih predvideva evropski semester (člen 121(2) PDEU);
- *morebitni začetek postopka* v zvezi s čezmernim neravnovesjem (člen 121(4) PDEU) v primeru resnega tveganja neravnovesja v euroobmočju in v primeru, da se to lahko prenese na druge države članice ter s tem ogrozi nemoteno delovanje EMU.

2.3.2 Postopek v zvezi s čezmernim neravnovesjem od držav članic zahteva, da Svetu EU predložijo načrt korektivnih ukrepov. Če so korektivni ukrepi ocenjeni kot ustrezni, se postopek ustavi vse dotlej, dokler se ne izvede sprejeti načrt korektivnih ukrepov, država članica pa mora Svetu za ekonomske in finančne zadeve redno poročati o doseženem napredku. Postopek se zaključi šele, ko Svet na priporočilo Komisije ugotovi, da je bilo neravnovesje dovolj zmanjšano, da ne šteje več kot čezmerno.

⁽⁸⁾ Podrobni podatki so na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm

⁽⁹⁾ Mnenje EESO o proračunskem nadzoru v euroobmočju (glej stran 46 tega Uradnega lista).

2.3.3 Če država članica EMU, v kateri obstajajo čezmerna neravnovesja, dvakrat zapored ne predloži ustreznega načrta korektivnih ukrepov ali če predvidenih ukrepov ne izvaja, se ji predpiše globa (v višini največ 0,1 % BDP).

2.4 Glavni instrument za sprožanje opozorilnega mehanizma za makroekonomska neravnovesja je preglednica kazalnikov, ki jo je pripravila Komisija, dopolnjena s posebno analizo gospodarskega položaja v državi članici. Njene značilnosti so:

- i) omejeno število kazalnikov za ugotavljanje neravnovesij in težav s konkurenčnostjo;
- ii) opozorilni pragi, katerih prekoračitev pomeni uvedbo nadzora;
- iii) možnost različnih pragov glede na članstvo ali nečlanstvo v euroobmočju;
- iv) „spremenljivost“, kajti sklop kazalnikov bo treba prilagajati spremembam, do katerih bo sčasoma prihajalo pri različnih virih neravnovesij.

2.4.1 Glede na začetno delo Komisije v zvezi z izbiro kazalnikov za preglednico kazalnikov ⁽¹⁰⁾ bo ta kot kaže vsebovala v nadaljevanju navedene kazalnike, od katerih se prvi trije nanašajo na zunanji položaj države, zadnji štirje pa na njen notranji položaj:

- **saldo tekočih računov**, izražen v deležu BDP, ki odraža pozitivno ali negativno neto stanje v razmerju do ostalega sveta,
- **neto finančni položaj do tujine**, izražen v deležu BDP, ki v obliki zalog pomeni protiutež saldu tekočih računov,
- **nihanje realnega efektivnega menjalnega tečaja**, ki temelji na strošku enote dela, ki izraža konkurenčnost države (z različnimi mejnimi vrednostmi za euroobmočje),
- **nihanje realne cene nepremičnin**, ki omogoča nadzor pojava špekulativnih balonov ali, kot alternativa, **nihanje deleža dodane vrednosti sektorja nepremičnin** v celotni dodani vrednosti,
- **zadolženost zasebnega sektorja, izražena z deležem BDP**, ki omogoča ugotavljanje njegove občutljivosti za spremembe ekonomskega cikla, inflacijo in obrestne mere,

⁽¹⁰⁾ Evropska komisija (GD EcoFin): *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism in A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010, Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee*, 11. november 2010 (glej: Centro Europa Ricerche - CER, 2011, Vincoli Esteri).

— **nihanja kredita, odobrenega zasebnemu sektorju**, ki je z vidika tokov protiutež zalogi zasebnega dolga,

— **javni dolg, izražen v deležu PIB**, kot tradicionalni kazalnik finančnega položaja držav članic.

3. Stalne razlike v konkurenčnosti v euroobmočju

3.1 Makroekonomska neravnovesja v državah članicah so povezana z stalnimi razlikami med agregatnim povpraševanjem in agregatno ponudbo v državah članicah, ki povzročajo sistematčne presežke ali primanjkljaje v prihrankih celotnega gospodarstva. To izhaja iz mnogih dejavnikov (ki vplivajo na agregatno povpraševanje in ponudbo) in ima negativen učinek na delovanje gospodarstva držav članic, EMU in celotne EU.

3.2 Zato velja pozdraviti novo pozornost, ki jo Komisija namenja preučevanju makroekonomskih neravnovesij v državah članicah, enako kot javnofinančnemu primanjkljaju, kot dejavnikom gospodarske in finančne nestabilnosti EU kot celote.

3.3 Potem ko je Komisija več kot deset let ravnovesje javnih financ obravnavala kot izključni predmet nadzora v okviru EMU, je sedaj sprejela pristop, ki nedvomno omogoča popolnejše ocenjevanje nacionalne učinkovitosti vseh držav članic. Vse bolj postaja jasno, da ni dovolj upoštevati zgolj količinske vidike gospodarske rasti neke države, ampak je treba oceniti tudi kakovost rasti, oziroma ugotoviti, na katerih makroekonomskih dejavnikih temelji ali ne temelji trajnost takšnega dinamičnega razvoja.

3.4 Ob ustanovitvi EMU je zmotno veljalo, da bodo razlike v konkurenčnosti med državami članicami zgolj začasen pojav. Izkušnja z eustom je – poleg tega, da je razkrila stalnost teh razlik – pokazala, da te ogrožajo temelje EMU, s tem ko ustvarjajo nevzdržne položaje, kot nam to dokazujejo finančne krize v zadnjih mesecih.

3.4.1 Zlasti v desetletju pred gospodarsko krizo so se med državami članicami euroobmočja nenehno pojavljale razlike v produktivnosti, kar se je izražalo v realnem efektivnem menjalnem tečaju, ter v konkurenčnosti (spremembe pri izvozu) (glej slike 1 in 2 v prilogi) ⁽¹¹⁾. Izjemnost takšnega položaja ni toliko v tem, da se je pojavil, temveč, da traja, kajti v prejšnjih primerih (v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja) so se odstopanja hitro zgladila s pomočjo prilagajanja nominalnih menjalnih tečajev zainteresiranih držav.

⁽¹¹⁾ Evropska komisija – GD za gospodarske in finančne zadeve *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, št. 1/2010.

3.4.2 Takšna razhajanja so vplivala na trgovinsko bilanco držav članic. Trgovinska bilanca Nemčije in skupine „obrobnih“ držav, ki jo sestavljajo Portugalska, Irska, Italija, Grčija in Španija, odraža nasproten trend in njihovi primanjkljaji so kot kaže enaki presežkom⁽¹²⁾ (sliki 3 in 4 v prilogi). Dinamika kot kaže ni začasna, ravno nasprotno: razhajanja se od ustanovitve EMU še povečujejo, čeprav kaže, da jih je kriza leta 2008 ublažila.

3.4.3 Ohranjanje teh razlik v konkurenčnosti in pri izvozu se odraža v bilanci plačil pri tekočih računih ter v neto položaju sredstev v razmerju do tujine (sliki 5 in 6 v prilogi), nastajajo pa tudi položaji, ki so v nekaterih državah članicah euroobmočja srednjeročno komaj vzdržni.

4. Kritične točke predlaganih ukrepov

4.1 V tako zelo problematičnih okoliščinah, ki zahtevajo tem bolj odločne rešitve, ostaja še nekaj dvomov glede pristopa Komisije in posledično tveganj, ki jih ta prinaša.

4.2 Kot je poudarila Komisija⁽¹³⁾, gre pojav in ohranjanje notranjih makroekonomskih ravnovesij pripisati dejavnikom konkurenčnosti, in če konkurenčnost razumemo kot „*sposobnost gospodarstva, da prebivalstvu trajno zagotovi visok in vedno višji standard ter visoko raven zaposlenosti*“⁽¹⁴⁾, kot jo je opredelila Komisija, potem EESO meni, da bi bilo treba upoštevati obsežen nabor gospodarskih, finančnih in socialnih vzrokov makroekonomskih neravnovesij, ki jih je treba vnesti v preglednico kazalnikov, s pomočjo katere se ugotavljajo morebitna makroekonomska neravnovesja.

4.2.1 Med dejavniki konkurenčnosti so navedeni tisti, ki so povezani s cenami (ki jih povzema realni efektivni menjalni tečaj), kakor tudi tisti, ki niso povezani s cenami, so pa prav tako pomembni. Zadnja kategorija zajema različnost proizvodov, tehnološki vidik proizvedenih dobrin, kakovost ponujenih izdelkov, kakovost storitev, povezanih z izdelki (poprodajne storitve) itd. Gre za celo vrsto odločilnih elementov pri določanju konkurenčnosti nekega proizvodnega sistema, ki jo je težko izmeriti z enim samim kazalnikom, zato je treba opredeliti ustrezna merila za določanje njene ravni in dinamike v državah članicah EMU.

4.2.2 Začetne priprave Komisije na izbiro kazalnikov so pokazale, da že dolgo (najmanj zadnjih dvajset let) prihaja do

podcenjevanja učinka velikih in naraščajočih razlik med državami članicami v nastajanju neravnovesij; v tem času so se namreč poglobljale razlike v razporeditvi virov in dohodkov. Pri tem imamo v mislih zlasti njihovo vlogo sprožilca gospodarske in finančne krize, ki je izbruhnila, ko se je porušilo ravnovesje med globalno ekspanzijo ponudbe blaga in storitev ter zmanjšanjem kupne moči potrošnikov.⁽¹⁵⁾

4.2.3 Sklop kazalnikov, ki bi jih vključevala preglednica kazalnikov, bi moral uporabnikom omogočiti, da prepoznajo kateri dejavniki, ki izhajajo iz makroekonomskih, finančnih in socialnih pojavov, lahko povzročijo neravnovesje pri agregativnih povpraševanju in ponudbi. Bilo bi npr. koristno v preglednico kazalnikov vključiti bodisi Ginijev količnik, ki za sredozemske in anglosaksonske države kaže posebej visoke vrednosti⁽¹⁶⁾, bodisi razliko med sedanjo in potencialno proizvodnjo določene države (*output gap*). Tako bi bilo mogoče upoštevati njen gospodarski cikel.

4.2.4 Zaželeno bi bilo, da bi razmislek o kazalnikih, ki bi jih bilo treba vključiti v preglednico kazalnikov, razširili ter tako na evropski kot na nacionalni ravni v to razpravo vključili veliko število institucionalnih akterjev in organizacij, ki zastopajo civilno družbo, med katere spadata tudi EESO in Odbor regij.

4.3 Poleg tega se povezava, ki jo je Komisija uvedla med upravljanjem na davčnem področju in makroekonomskim upravljanjem, zdi šibka in znanstveno premalo utemeljena. Čeprav dejansko obstajajo močni razlogi za to, da bi davčno politiko držav članic EMU⁽¹⁷⁾ imeli pod nadzorom, ko gre za notranja makroekonomska neravnovesja, pa so razlogi in načini usklajevanja očitno bolj sporni, kljub temu, da postopek nadzora izhaja iz konkretnih zahtev.⁽¹⁸⁾

4.3.1 Zaradi številnih povzročiteljev neravnovesij so pravzaprav številni tudi dejavniki, ki jih je treba sočasno spremljati (zunanjia trgovina, proizvodni stroški, razlike v porazdelitvi virov, dejavniki produktivnosti, ki so ali niso povezani s cenami, nepremičninski in špekulativni baloni itd.) in ki so v interakciji tudi s kulturnimi in socialnimi dejavniki zunaj proizvodnega sistema (npr. preference in vedenja potrošnikov in varčevalcev).

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, obvestilo za odbor EP za ekonomske in monetarne zadeve, september 2010.

⁽¹³⁾ Evropska komisija - GD EcoFin, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Četrtno poročilo o območju eura, št. 1/2010.

⁽¹⁴⁾ Sporočilo Evropske komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij - Industrijska politika v razširjeni Evropi (COM(2002) 714 konč.).

⁽¹⁵⁾ OIL-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Izzivi za rast, zaposlovanje in socialno kohezijo), dokument za razpravo na skupni konferenci OIL in IMF, Oslo, 13 september 2010, str. 67–73.

⁽¹⁶⁾ OECD, *Neenaka rast? Razporeditev prihodkov in revščine v državah OECD*, oktober 2008.

⁽¹⁷⁾ Povezani so z negativnimi posledicami, ki so se po zaslugi skupnih obrestnih mer v monetarni uniji razširile z držav z visokim dolgom na države, ki so se obnašale zgledno. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, poglavje 10 (Gospodarstvo monetarne unije, Il Mulino, 2009).

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, na voljo na spletni strani www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

Poleg težav z opredeljevanjem in izbiro teh dejavnikov, je težava tudi, kako določiti opozorilne prage ter dodeliti pravo „težo“ različnim virom neravnovesij. ⁽¹⁹⁾

4.3.2 Temu je treba dodati še dejstvo, da povezava med prepoznavanjem neravnovesij (s pomočjo opozorilnih pragov), izvajanjem korektivnih ukrepov in posledično ponovno vzpostavitev ravnovesja v razumnih rokih ni samoumevna. Ni nujno, da bo ukrep za ponovno vzpostavitev makroekonomskega ravnovesja omogočil najti najustrežnejše rešitve na področju ekonomske politike. Napačne odločitve lahko, nasprotno, spodbudijo prociklične politike, ki bodo z omejevalnimi ukrepi razširile in podaljšale sedanje fazo gospodarskega upada, čeprav bi bilo treba, nasprotno, delovati ekspanzivno, da bi spodbudili povpraševanje. Možno bi celo bilo, da mešanica ekonomskih politik, predpisana posamezni državi članici za odpravo njenih notranjih neravnovesij, pravzaprav ne bi bila primerna za EU kot celoto.

4.3.3 Kazalniki za nadzor, za katere se kot kaže zavzema Evropska komisija – predvsem cene in plače, torej konkurenčnost – so v prvi vrsti odvisni od akterjev zunaj javne domene (podjetja in sindikati), zato ima ekonomska politika nad njimi zgolj posreden in zapoznel nadzor, ki ga izvaja v okviru pobud, pravil o konkurenci in socialnega dialoga. Teh spremenljivk tako rekoč ni mogoče nadzorovati s samodejnimi mehanizmi ali pravočasnimi posegi, zato ni naključje, da Komisija v svojem predlogu zahteva prožnost pri izvajanju novih pravil in njihovo stalno razvijanje.

4.4 V vsakem primeru v predlaganem zakonodajnem svežnju manjka primeren razmislek o monetarni in kreditni politiki. To bi bila plodnejša tla za okrepljeno usklajevanje, v okviru finančnega nadzora in nadzorovanja pretiranega kopičenja dolgov (ter hkrati dodeljevanja posojil) v zasebnem sektorju ⁽²⁰⁾ in o tem je EESO že podal nekaj predlogov. ⁽²¹⁾ Predlog pa ne omenja vloge, ki bi jo pri zagotavljanju gospodarske stabilnosti lahko imela Evropska centralna banka – ob upoštevanju statutarne neodvisnosti, ki jo upravičeno uživa – skupaj s Sistemom nacionalnih centralnih bank ter novoustanovljenima Evropskim odborom za sistemska tveganja in Odborom evropskih bančnih nadzornikov.

4.4.1 Slednja vsaj potencialno lahko vzpostavita evropsko politiko kreditnega nadzora, ki bo previdnejša in pozornejša,

kot je bila v preteklosti, ko so neustrezna pravila in prakse omogočale skrajnosti in posledično nekatere države članice pripeljale v krizo ter ogrozile stabilnost celotne EMU. Spominimo, da so države, kot sta Irska in Španija, ki so danes v težavah, do leta 2007 upoštevale zahteve PSR, imeli sta uravnotežen proračun in majhen javni dolg, na področju kreditov pa sta razširjali ponudbo, ki je poganjala nenadzorovano rast nepremičninskega trga, vendar pa ta pretirana kreditna ekspanzija monetarnim organom EU ni povzročala skrbi. Te težave so povezane tudi z vlogo bonitetnih agencij in predvsem vpliva njihovih odločitev na javne finance držav članic, glede katerega je EESO že izrazil zaskrbljenost. ⁽²²⁾

4.4.2 Zaradi tega je treba dati EU posebne pristojnosti za nadzor in sprejemanje predpisov, da bi preprečili prekomeren razmah kreditov v državah članicah, zlasti dajanje hipotekarnih posojil. ⁽²³⁾ V povezanem finančnem območju – kot je EMU – bi bilo zaželeno, da pristojnosti za nadzor in sprejemanje predpisov ne bi izvajale nacionalne oblasti, temveč nek tretji organ. Novim evropskim finančnim organom bi bilo treba dati pooblastila in pristojnosti, da bi lahko učinkovito izvajali neposreden ali posreden nadzor bančnega sistema, skupaj z ukrepi zakonske ureditve kreditov, katerih merila (regulativna) morajo biti ustrezno opredeljena.

4.5 V predlaganem zakonodajnem svežnju manjka razmislek o proračunu EU. Zaradi možnosti pojava nesimetričnih pretresov v državah članicah euroobmočja, oziroma nihanj povpraševanja in ponudbe, ki so v enih državah pozitivna, v drugih negativna, ko ni mogoče upravljati ne menjalnih tečajev ne obrestnih mer ⁽²⁴⁾, je treba uporabiti druge instrumente prilagajanja ekonomskega sistema. Poleg cen in plač, ki na splošno ne ponujajo veliko manevrskega prostora, je v skladu z ekonomsko teorijo edini učinkovit instrument v takšnih okoliščinah sistem prožnejšega proračuna z več sredstvi, kot jih ima na voljo danes. To bi omogočilo prenose iz območij, ki jim je pretres koristil, v območja, ki jim je škodoval, bodisi s samodejnimi stabilizatorji, bodisi s financiranjem vseevropskih naložb (npr. z izdajanjem euroobveznic). ⁽²⁵⁾

⁽²²⁾ Mnenji EESO o bonitetnih agencijah, UL 2009/C 277/25, str. 117, in UL 2011/C 54/12, str. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, EuroIntelligence, september 2010, na voljo na spletni strani http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0.

⁽²⁴⁾ Če se pozitivna in negativna nihanja na ravni monetarne unije izravnavajo, potem Evropska centralna banka nima razloga za ukrepanje na področju monetarne politike (glej: De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., pogl. 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society* (Nova strategija za enotni trg – v službi evropskega gospodarstva in družbe). Poročilo predsedniku Evropske komisije, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, št. 22, februar 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010; besedilo je dostopno na spletni strani: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW, Discussion Papers, Berlino, november 2010.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, oktober 2010, na voljo na spletni strani www.voxeu.org/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, oktober 2010, na voljo na spletni strani www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, na voljo na spletni strani www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Mnenje EESO o posledicah krize državnega dolga za upravljanje EU, UL 2011/C 51/03, str. 15.

4.6 Da bi prispevali k doseganju ravnovesja med spodbudami in kaznimi za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnovesij v območju eura, Odbor meni, da zbranih glob ne bi smeli razdeljevati med države članice glede na velikost njihovega bruto nacionalnega dohodka, kot predlaga Komisija, temveč bi jih morali namenjati evropskemu mehanizmu za stabilnost.

4.7 Tudi v tem mnenju EESO ponovno opozarja ⁽²⁶⁾, da so predpisi in samodejni mehanizmi lahko ne samo malo učinkoviti pri preprečevanju hudih kriz, saj skoraj vedno izhajajo iz nenavadnih in nepredvidljivih dogodkov, ampak da položaj lahko celo poslabšajo. Po eni strani lahko zmanjšajo zaupanje v institucije EU, ki se v očeh evropskih državljanov – kot kažejo raziskave Eurobarometra ⁽²⁷⁾ – izmikajo političnemu odločanju in se zanašajo na „bruselske tehnokrate“. Po drugi strani pa utelešajo tradicionalni pristop k reševanju problemov, ki problematike rasti, socialne pravičnosti in varstva okolja potiska na stranski tir, kar lahko v kali zatire ambicije strategije Evropa 2020.

4.8 Taista kratkovidnost, ki vlada na področju finančnih dejavnosti in za katero se je ugotovilo, da je pritrjeni dejavnik krize, kot kaže postaja vodilna usmeritev evropske politike. ⁽²⁸⁾ Posamični posegi – na ravni EU ali v medvladnem okviru ⁽²⁹⁾ – so namreč prevladujoč odziv na kritične situacije, ki zahtevajo sposobnost hitrega odločanja, ali na spremembe javnega mnenja ključnih držav članic, ki jih politiki budno spremljajo, zlasti ob bližajočih se volitvah.

5. Možnosti ukrepanja za odpravo makroekonomskih neravnovesij

5.1 Za učinkovito usklajevanje evropskih ekonomskih politik, ki se ne podreja vplivom volilne dinamike in nenadnih sprememb javnega mnenja, je potrebna odločnejša vloga Evropskega parlamenta, Odbora regij in EESO, oziroma institucij, ki zastopajo državljane in civilno družbo. Te lahko okrepijo demokratično legitimnost usklajevanja, ki ga je predvidela Komisija za postopke preprečevanja in odpravljanja in ti lahko tu dobijo širšo podporo, ki je potrebna za njihovo učinkovito izvajanje.

5.2 Zlasti v evropskem semestru v sedANJI obliki je EP dodeljena stranska vloga, omejena na začetno fazo razprave in prvo usmeritev procesa usklajevanja. V nasprotju s tem pa bi lahko

imel koristnejšo in učinkovitejšo vlogo, če bi se usklajeval z dejavnostjo nacionalnih parlamentov v fazi obravnave in sprejemanja proračunov držav članic. EP bi tako lahko imel odločilno vlogo pri doseganju soglasja glede referenčnega makroekonomskega okvira, razvrščanja problemov po prioritetah ter opredeljevanja gospodarskih politik, ki bi jih bilo treba izvajati. Lahko bi bil kraj dogovarjanja o skupni strategiji, ki se ne bi omejevala na sprejemanje uradnih predpisov in postopkov, temveč bi podrobno določala konkretne politike, potrebne za povečanje zaupanja državljanov in uresničevanje njihovih pričakovanj.

5.3 Osredotočanje na konkurenčna neravnovesja pomeni, da je treba namenjati večjo pozornost pogajanjem med vladami, socialnimi partnerji in civilno družbo, zlasti v euroobmočju, kjer države članice nimajo več na voljo instrumenta prilagajanja menjalnega tečaja. Stiki med vladami in partnerji v socialnem dialogu (sindikati in združenji delodajalcev) ter civilno družbo morajo torej biti sestavni del strategije, ki jo oblikuje Komisija.

5.4 Pri tem lahko EESO, ob upoštevanju svoje vloge posvetovalnega organa evropskih institucij, prispeva h krepitvi ekonomskega upravljanja EU kot forum, ki spodbuja dialog med organizacijami, ki zastopajo civilno družbo. Dodana vrednost EESO je prav v tem, da zastopa organizacije, ki lahko po temeljiti analizi okrepijo soglasje o gospodarskih politikah držav članic. S tem pa EESO lahko pomembno prispeva k prizadevanjem in prevzemanju odgovornosti ne le političnih voditeljev, ampak tudi in predvsem državljanov držav članic ter proizvodnega, družbenega in civilnega tkiva, ki tvori EU.

5.4.1 EESO bi lahko enkrat na leto sklical posebno zasedanje, na katerem bi razpravljali o priporočilih, s ciljem doseči soglasje o reformah na nacionalni ravni, ob upoštevanju socialnega učinka sprejetih ukrepov. ⁽³⁰⁾ Takšna razprava bi lahko potekala jeseni, po uradnem sprejetju priporočil za države članice, sklepi te razprave pa bi lahko bili podlaga za izmenjavo stališč z nacionalnimi ekonomsko-socialnimi sveti, nacionalnimi parlamenti in EP, ki bi omogočala oceniti sprejete strategije ter jih razširjati in predstavljati na nacionalni ravni.

5.5 Med drugim bi bilo treba spodbujati tudi intenzivnejšo in bolj funkcionalno uporabo makroekonomskega dialoga (MED). S kvalitativnim preskokom bi ta lahko postal instrument, s katerim bi vlade in socialni partnerji skupaj ocenjevali gospodarski položaj na ravni EU ter ukrepe, ki jih je treba sprejeti, in sicer v tesni povezavi s socialnim dialogom in dogovarjanjem na nacionalni ravni, da bi zagotovili skladnost dinamike celotne EU z nacionalnimi dinamikami držav ob upoštevanju družbene sprejemljivosti.

⁽²⁶⁾ Kot je poudaril že v mnenju EESO o krepitvi usklajevanja gospodarskih politik, UL 2011/C 107/02, str. 7.

⁽²⁷⁾ Zmanjšanje zaupanja se ne nanaša toliko na institucije EU, temveč na vprašanje, ali je koristno biti del EU. Podatki Eurobarometra 73 – prvi rezultati, vprašanja QA9a in QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13. december 2010.

⁽²⁹⁾ V mislih imamo pakt o konkurenčnosti, ki sta ga 4. februarja 2011 predstavili vladi Francije in Nemčije.

⁽³⁰⁾ Kot je bilo poudarjeno že v mnenju EESO o krepitvi usklajevanja gospodarskih politik, UL C 107, 6.4.2011, str. 7.

5.5.1 Preprečevanja in odpravljanja neravnovesij ne gre prepustiti zgolj Komisiji in vladam držav članic.⁽³¹⁾ Proces oblikovanja plač in cen je ključni vidik celotnega mehanizma za nadzor makroekonomskih neravnovesij, zato mora vsak politični ukrep v zvezi s tem upoštevati člen 153(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije in tako na nacionalni kot na evropski ravni vključevati socialne partnerje. V teh okoliščinah se MED na evropski ravni lahko okrepi s pomočjo trdne strukture in organizacije, na nacionalni ravni pa ga je mogoče bolje

povezati s socialnim dialogom in pristojnimi institucijami. Nacionalne vlade bi morale podpreti in spodbuditi prisotnost podjetij in sindikatov v teh organih, pa tudi oblike kolektivnih pogajanj, ki se tam izvajajo. Zaradi zapletenosti odpravljanja neravnovesij s pomočjo nacionalnih reform in zaostankov, do katerih pri tem prihaja, bi okrepitev MED lahko bila učinkovitejši, hitrejši in bolj usklajen instrument za ohranjanje skladnosti med makroekonomskimi problematikami in dinamikami trga dela.

V Bruslju, 5. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30. julij 2010, na voljo na spletni strani <http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/>. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?*, paper for European Alternatives, 2010, na voljo na spletni strani: www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.