

## III

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKA CENTRALNA BANKA

### MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 9. novembra 2018

**o predlogu uredbe o vzpostavitvi Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe**

(CON/2018/51)

(2018/C 444/05)

#### Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 10. julija 2018 prejela zahtevo Evropskega parlamenta za mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe <sup>(1)</sup> (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj je predlagana uredba zato, ker je njen cilj makroekonomska stabilizacija, pomembna za poglobitveni cilj Evropskega sistema centralnih bank (ESCB), da ohranja stabilnost cen, in cilj, da podpira splošne ekonomske politike v Uniji, če to ni v nasprotju s ciljem ohranjanja stabilnosti cen, kakor je navedeno v členih 127(1) in 282(2) Pogodbe in členu 2 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB). Predlagana uredba vsebuje tudi določbe, ki vplivajo na vlogo ECB kot fiskalnega agenta za osebe javnega prava v skladu členom 21.2 Statuta ESCB.

V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

#### Splošne pripombe

Cilj vzpostavitve Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe (ESFN) je zaščititi nacionalne javne naložbe v primeru velikih asimetričnih makroekonomskih šokov v državah članicah, katerih valuta je euro, in državah članicah zunaj euroobmočja, ki sodelujejo v mehanizmu deviznih tečajev (ERM II) (v nadaljnjem besedilu skupaj: sodelujoče države članice), ter preprečiti nevarnost negativnih učinkov preliivanja <sup>(2)</sup>. ESFN bi bila del širšega niza instrumentov v okviru Unije za povečanje odpornosti euroobmočja. Ta odpornost bi prispevala k poglobitvi ekonomske in monetarne unije. Predlagana uredba predvideva, da bi bila podpora ESFN odvisna od upoštevanja izbranih sklepov in priporočil iz okvira Unije za fiskalni in makroekonomski nadzor <sup>(3)</sup>. V tej zvezi je treba izpostaviti, da je cilj fiskalnega okvira EU zagotoviti, da države članice izvajajo preudarne fiskalne politike in v ugodnih gospodarskih razmerah oblikujejo fiskalne blažilnike <sup>(4)</sup>.

Poročilo petih predsednikov z dne 22. junija 2015 <sup>(5)</sup> je poudarilo, da je treba dokončno vzpostaviti ekonomsko in institucionalno strukturo ekonomske in monetarne unije. Glede na izkušnje s finančno in gospodarsko krizo so bili priporočeni nadaljnji povezovalni ukrepi, s katerimi bi izboljšali odpornost držav članic na resen upad gospodarske

<sup>(1)</sup> COM(2018) 387 final.

<sup>(2)</sup> Glej obrazložitevni memorandum k predlagani uredbi, str. 2.

<sup>(3)</sup> Člen 3(1) predlagane uredbe.

<sup>(4)</sup> Glej poročilo Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, poročilo pripravil Jean-Claude Juncker v tesnem sodelovanju z Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem in Martinom Schulzem, 22. junij 2015, str. 4, dostopno na spletni strani Komisije na naslovu [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(5)</sup> Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, poročilo pripravil Jean-Claude Juncker v tesnem sodelovanju z Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem in Martinom Schulzem, 22. junij 2015.

aktivnosti. Pričakovalo se je, da bodo države članice podprle pobude za povečanje odpornosti nacionalnega gospodarstva ter ta prizadevanja dopolnile z dodatnimi ukrepi za dokončanje fiskalne in ekonomske unije – predvsem z vzpostavitvijo skupne funkcije za makroekonomsko stabilizacijo. Taka funkcija obstaja v vseh monetarnih unijah, da se lahko bolje soočijo z ekonomskimi šoki, ki jih ne morejo upravljati na nacionalni ravni. Ustrezno zasnovana skupna funkcija za makroekonomsko stabilizacijo bi povečala odpornost gospodarstva posameznih sodelujočih držav članic in celotnega euroobmočja ter s tem tudi podpirala enotno denarno politiko.

Glede na to ECB pozdravlja novo spodbudo za razpravo, kako vzpostaviti skupno funkcijo za makroekonomsko stabilizacijo za sodelujoče države članice. Pri vzpostavitvi take funkcije je pomembno zagotoviti, da bo zagotavljala učinkovito makroekonomsko stabilizacijo, zlasti v primeru globoke recesije v celotnem euroobmočju. Zato bi morala biti funkcija za fiskalno stabilizacijo dovolj obsežna. V tej zvezi je treba izpostaviti, da predlog ESN trenutno predvideva finančna sredstva v obliki posojil na podlagi predhodne izposoje (*back-to-back*) do 30 milijard EUR, kar predstavlja zgolj približno 0,3 % bruto domačega proizvoda (BDP) euroobmočja. Za učinkovito stabilizacijo se mora podpora ESN tudi pravočasno sprožiti in izvesti. Ustrezna merila za aktiviranje podpore ESN bi morala učinkovito razlikovati med cikličnimi in strukturnimi gibanji. Predvideno sprožilo ESN se nanaša na povprečno brezposelnost v 60 četrtletjih. Zdi se, da je tako dolgo obdobje neupravičeno, saj je lahko v državah, ki so imele v preteklih petnajstih letih močan pozitiven ali negativen trend brezposelnosti, trenutna brezposelnost daleč od 60-mesečnega povprečja. S predvidenim sprožilom ESN ne bi dovolj upoštevali togosti trga dela, ki je nekatere države članice niso reševale z reformami, niti reform za izboljšanje odpornosti, ki so jih sprejele druge države članice. Pomembno je, da podpora ESN dopolni spodbude za preudarne nacionalne fiskalne in gospodarske politike ter zlasti za reforme, s katerimi se rešujejo nacionalni strukturni izzivi in krepki spoštovanje okvira Unije za fiskalni in makroekonomski nadzor. Podpora ESN bi morala biti povezana s tem, da je sodelujoča država članica v preteklosti v celoti spoštovala okvir Unije za fiskalni in makroekonomski nadzor. Glede na to se zdi, da so predvidena merila za upravičenost šibka – zlasti merilo, po katerem država članica ne sme biti predmet sklepa Sveta, s katerim ta ugotovi, da ni sprejela učinkovitih ukrepov za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja v skladu s členom 126(8) ali 126(11) Pogodbe, v dveh letih pred vložitvijo prošnje za podporo ESN<sup>(1)</sup>. To merilo za upravičenost bi omogočilo, da se podpora ESN odobri državam članicam, ki so se uspele izogniti neupoštevanju pravil Pakta za stabilnost in rast, čeprav imajo stalen primanjkljaj pri doseganju zahtevanih strukturnih prilagoditev. Pomembno je, da bo prihodnja stabilizacijska funkcija države članice spodbujala, da v ugodnih gospodarskih razmerah vzpostavijo fiskalne blažilnike, ki se lahko porabijo v recesiji. Treba bi bilo tudi pojasniti, kakšno je razmerje med predlagano uredbo in uporabo prilagodljivosti v okviru Pakta za stabilnost in rast, predvsem z vidika določb t. i. „naložbene klavzule“<sup>(2)</sup>, katere cilj je podoben cilju ESN, tj. ohraniti naložbe v težkih gospodarskih razmerah. Pomembno je, da se doda določba, ki bo zagotovila, da bo raven podpore ESN ustrezala ravni, ki je potrebna za ohranitev vzdržnosti dolga.

## Posebne pripombe

### 1. Uporaba denarnih prihodkov kot osnove za izračun nacionalnih prispevkov v Sklad za stabilizacijsko podporo

Skład za stabilizacijsko podporo bi se skoraj v celoti financiral z letnimi prispevki sodelujočih držav članic. Ti prispevki bi se izračunali v skladu s sporazumom o prenosu prispevkov v Sklad za stabilizacijsko podporo, sklenjenim med sodelujočimi državami članicami<sup>(3)</sup> (v nadaljnjem besedilu: osnutek sporazuma). V skladu z osnutkom sporazuma bi letni prispevek posamezne države članice, katere valuta je euro, v Sklad za stabilizacijsko podporo znašal šest odstotkov zneska denarnih prihodkov, dodeljenega njeni NCB na koncu predhodnega poslovnega leta v skladu s členom 32 Statuta ESCB. Letni prispevek držav članic zunaj euroobmočja, ki sodelujejo v ERM II, bi se izračunal po formuli, ki upošteva skupne denarne prihodke Eurosistema in po kateri se delež, ki se dodeli državi članici zunaj euroobmočja, ki sodeluje v ERM II, določi zgolj na podlagi BDP in ne na podlagi prebivalstva.

<sup>(1)</sup> V tej zvezi je treba izpostaviti, da mora Svet v skladu s členom 126 Pogodbe o delovanju Evropske unije v primeru, če se država članica ni odzvala na priporočila, ki ji jih je Svet izdal v svojem predhodnem sklepu, s katerim je ugotovil, da ta država članica ni izpolnila zahtev merila Pogodbe glede primanjkljaja, izdati sklep, s katerim ugotovi, da niso bili sprejeti učinkoviti ukrepi.

<sup>(2)</sup> Naložbena klavzula je v členu 5 Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitevi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 209, 2.8.1997, str. 1).

<sup>(3)</sup> Osnutek sporazuma je dostopen na naslovu [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf).

### 1.1 *Institucionalna neodvisnost*

Načelo institucionalne neodvisnosti je izrecno navedeno v členu 130 Pogodbe in v členu 7 Statuta ESCB. Ta dva člena NCB v ESCB in članom njihovih organov odločanja prepovedujeta, da bi zahtevali ali sprejemali navodila od institucij, organov, uradov ali agencij Unije, vlad držav članic ali katerih koli drugih organov. Poleg tega se institucije, organi, uradi ali agencije Unije ter vlade držav članic obvezujejo, da bodo to načelo spoštovali in ne bodo poskušali vplivati na člane organov odločanja NCB pri opravljanju njihovih nalog, povezanih z ESCB<sup>(1)</sup>. Osnutek sporazuma sicer pojasnjuje, da je plačilo prispevkov v Sklad za stabilizacijsko podporo obveznost sodelujočih držav članic, toda načelo institucionalne neodvisnosti vladam držav članic prepoveduje, da bi izvajale pritisk na svoje NCB. V tej zvezi iz navedbe v osnutku sporazuma, da je nacionalni prispevek države članice enak šestim odstotkom zneska denarnih prihodkov, dodeljenega njeni nacionalni centralni banki, izhaja, da je to zgolj formula, ki se uporablja za izračun plačilnih obveznosti sodelujočih držav članic. S tem se zmanjšuje možnost izvajanja pritiska na organe odločanja NCB pri njihovem neodvisnem odločanju o naložbeni strategiji, strategiji upravljanja tveganj in razdelitvi dobička. ECB se zavzema tudi za črtanje določbe predlagane uredbe, po kateri bi morala za namene izračuna prispevkov sodelujočih držav članic najpozneje do 30. aprila vsako leto Komisiji sporočiti znesek denarnih prihodkov, dodeljen NCB Eurosistema v skladu s členom 32 Statuta ESCB. Če bi to črtali, bi se izognili tveganju, da bi posegli v institucionalno neodvisnost ECB. ECB je v tej zvezi pripravljena sodelovati s Komisijo skladno z uvodno izjavo 27 predlagane uredbe, ki pojasnjuje, da bi morala ECB Komisiji sporočiti znesek denarnih prihodkov, do katerega so upravičene NCB Eurosistema.

### 1.2 *Finančna neodvisnost*

Načelo finančne neodvisnosti zahteva, da morajo imeti NCB dovolj sredstev za opravljanje nalog, povezanih z ESCB, in nacionalnih nalog. Države članice ne smejo spraviti svojih NCB v položaj, v katerem imajo nezadostna finančna sredstva za opravljanje teh nalog<sup>(2)</sup>. Po predlagani uredbi morajo nacionalne prispevke v Sklad za stabilizacijsko podporo, navedene v osnutku sporazuma, plačati sodelujoče države članice. Ti prispevki ne pomenijo prispevkov ali obveznosti NCB ali ECB. Zato se zdi, da predlagana uredba ne vpliva na zmožnost NCB, da avtonomno razpolagajo z zadostnimi finančnimi sredstvi za izpolnjevanje svojega mandata.

### 1.3 *Dodatni vidiki*

1.3.1 ECB razume, da izračun nacionalnih prispevkov v Sklad za stabilizacijsko podporo ni povezan z dejanskimi prihodki ali dobičkom centralne banke. Znesek denarnih prihodkov, dodeljen NCB, se lahko šteje za parameter za izračun, ki se vsako leto spreminja. V skladu s tem bi se moral znesek v višini šest odstotkov, ki je v osnutku sporazuma naveden kot referenčna točka za izračun nacionalnih prispevkov v Sklad za stabilizacijsko podporo, nanašati samo na končni znesek denarnih prihodkov, dodeljen NCB. To bi moralo veljati, tudi če ima ECB izgubo in se ta delno ali v celoti pokrije iz denarnih prihodkov v določenem poslovnem letu v skladu s členom 33.2 Statuta ESCB<sup>(3)</sup>.

1.3.2 ECB izpostavlja, da povezovanje prispevkov sodelujočih držav članic v Sklad za stabilizacijsko podporo z denarnimi prihodki po vnaprej določenem odstotnem deležu samodejno vodi v nestanovitnost prispevkov sodelujočih držav članic. Ta nestanovitnost lahko vpliva na prenos novih sredstev v Sklad za stabilizacijsko podporo.

1.3.3 Po predlagani uredbi se letni denarni prihodki Eurosistema uporabljajo kot osnova za izračun letnih prispevkov držav članic, katerih valuta je euro, in držav članic zunaj euroobmočja, ki sodelujejo v ERM II. Pri državah članicah, katerih valuta je euro, se denarni prihodki razporedijo njihovim NCB v skladu z njihovimi deleži v kapitalnem ključu ECB, ki se izračunajo tako, da se enakovredno upošteva delež vsake države članice v prebivalstvu Unije in njen delež v BDP Unije, kakor je določeno v členu 29 Statuta ESCB. Prispevki držav članic zunaj euroobmočja, ki sodelujejo v ERM II, v Sklad za stabilizacijsko podporo pa se izračunajo na podlagi denarnih prihodkov Eurosistema, ki se za posamezne države članice prilagodijo zgolj na podlagi podatkov o BDP. Zaradi te razlike bi bili lahko prispevki držav članic zunaj euroobmočja, ki sodelujejo v ERM II, primerjalno večji ali manjši.

<sup>(1)</sup> Glej Konvergenčno poročilo ECB iz maja 2018, str. 18.

<sup>(2)</sup> Glej Konvergenčno poročilo ECB iz maja 2018, str. 22.

<sup>(3)</sup> Člen 33.2 Statuta ESCB določa, da se v primeru, če ima ECB izgubo, primanjkljaj pokrije iz splošnega rezervnega sklada ECB in po potrebi na podlagi sklepa Sveta ECB iz denarnih prihodkov v določenem poslovnem letu sorazmerno z višino in do višine zneskov, porazdeljenih nacionalnim centralnim bankam v skladu s členom 32.5 Statuta ESCB.

## 2. Upravljanje posojil

- 2.1 ECB je pripravljena skupaj s Komisijo vzpostaviti potrebne ureditve za upravljanje posojil ter od zadevne države članice prejemati glavnico in zapadle obresti za posojilo ESFN na račun pri ECB, kakor predvideva predlagana uredba. V tej zvezi ECB izpostavlja, da lahko v skladu s členom 21.2 Statuta ESCB deluje kot fiskalni agent za institucije Unije na enak način kot za upravljanje posojil pri ECB v okviru Evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo <sup>(1)</sup>.
- 2.2 Sredstva ESFN na posebnem računu, ki bi ga zadevna država članica odprla pri NCB za upravljanje prejete podpore ESFN, bi se obravnavala v skladu s pogoji v ustreznih pravnih aktih, kot je Smernica ECB/2014/9 Evropske centralne banke <sup>(2)</sup>.

Kadar ECB priporoča, da se predlagana uredba spremeni, so konkretni predlogi sprememb besedila s pripadajočimi pojasnili navedeni v ločenem tehničnem delovnem dokumentu. Tehnični delovni dokument je dostopen v angleščini na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 9. novembra 2018

*Predsednik ECB*

Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> Glej člen 8 Uredbe Sveta (EU) št. 407/2010 z dne 11. maja 2010 o vzpostavitvi Evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo (UL L 118, 12.5.2010, str. 1).

<sup>(2)</sup> Smernica ECB/2014/9 Evropske centralne banke z dne 20. februarja 2014 o domačih poslih upravljanja s sredstvi in obveznostmi s strani nacionalnih centralnih bank (UL L 159, 28.5.2014, str. 56).