

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe**

(COM(2018) 387 final – 2018/0212 (COD))

(2019/C 62/21)

Poročevalec: **Philip VON BROCKDORFF**Soporočevalec: **Michael SMYTH**

Zaprosilo	Evropski parlament, 11. 6. 2018 Svet, 25. 6. 2018
Pravna podlaga	člena 175(3) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	3. 10. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17. 10. 2018
Plenarno zasedanje št.	538
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	196/2/4

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO ugotavlja, da velik zvezni proračun v euroobmočju glede na trenutno stopnjo politične in družbene povezanosti ni realen. Ne glede na to je predlagana Evropska stabilizacijska funkcija za naložbe (ESFN), ki naj bi stabilizirala nacionalne fiskalne politike v primeru asimetričnih šokov. EESO meni, da je to korak v smeri tesnejšega povezovanja v euroobmočju in morda tudi poskus spodbujanja držav članic zunaj euroobmočja, naj sprejmejo enotno valuto.

1.2 EESO razume, da se ESFN razlikuje od evropskega mehanizma za stabilnost, ki se je razvil med finančno krizo kot varovalni sklad. Toda med skladoma je treba jasno razlikovati. Področje uporabe ESFN je veliko bolj omejeno in EESO dvomi, da bi velikost sklada zadoščala, če bi asimetrični šoki prizadeli dve ali več držav članic.

1.3 Posojila, ki bi se zagotovila prek ESFN, bi nekoliko spodbudila javne naložbe v obdobju asimetričnih šokov, vendar EESO opozarja, da ta učinek verjetno ne bo takojšen. Za gospodarsko okrevanje je potreben čas, morebitni pozitivni učinki pa se običajno občutijo srednje- in dolgoročno.

1.4 Ker je edino merilo za aktiviranje podpore brezposelnost, EESO ugotavlja, da se lahko pojavijo nekatere pomanjkljivosti glede pravočasnosti stabilizacijske funkcije. Zato predlaga druge dopolnilne kazalnike, ki običajno prej kot brezposelnost napovejo prihajajoči velik šok. Tako bi bilo mogoče sprožiti začetno podporo, še preden se velik šok pokaže kot brezposelnost.

1.5 Glede na to, da se ESFN ne šteje kot dodatni finančni instrument (poleg aranžmaja za pomoč za plačilne bilance in evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo), EESO meni, da bi se z njegovo uporabo zmanjšala skupna zmožnost zadolževanja. Zato mora Evropska komisija redno vzpostavljati ravnovesje med neporavnanimi odplačili s strani zadevnih držav članic in pogojnimi obveznostmi.

1.6 EESO ne nasprotuje temu, da bi Komisija nadzirala javne naložbe, financirane s posojili, ki se zagotavljajo prek ESFN, toda zadevni državi članici bi bilo treba omogočiti dovolj manevrskega prostora pri odločanju, kakšne naložbe so potrebne. EESO zato priporoča, naj se vzpostavi ravnovesje med nadzorom Komisije na eni strani in prosto presojo zadevne države članice glede javne porabe na drugi strani.

1.7 EESO poziva Komisijo, naj preuči, kako bi lahko v EU deloval mehanizem zavarovanja, namenjen makroekonomski stabilizaciji. Meni, da bi bila dobro zasnovana zavarovalna shema na ravni celotne Unije, ki bi delovala kot avtomatski stabilizator med makroekonomskimi šoki, bolj učinkovita od predlagane ESFN. Če bi medtem EU doletela nova finančna in gospodarska kriza, bi se EESO zavzel za usklajeno uporabo vseh ustreznih finančnih instrumentov, vključno z ESFN.

## 2. Ozadje

2.1 Evropska komisija za prihodnji večletni finančni okvir predlaga vzpostavitev Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe (ESFN), katere splošni cilj je okrepiti ekonomsko in monetarno unijo tako, da euroobmočje dobi trdno mesto v dolgoročnem proračunu Unije. V okviru ESFN bi se nudila kritna posojila (angl. *back-to-back loans*) v višini do 30 milijard EUR, zajamčena s proračunom EU, skupaj s subvencijo obrestne mere za kritje stroškov posojila.

2.2 Subvencije bi se financirale iz prispevkov držav članic v višini odstotnega deleža denarnih prihodkov, ki jih ECB dodeli nacionalnim centralnim bankam (t. i. prihodkov od izdajanja denarja), zbirale pa bi se prek Sklada za stabilizacijsko podporo. Sprejel bi se medvladni sporazum, ki bi določal metodo za izračun finančnih prispevkov držav članic in pravila za njihov prenos.

2.3 Znesek posojila, ki bi ga lahko upravičena država članica najela, bi se določil s formulo, ki bi temeljila na več merilih, kot so:

- i) najvišja raven upravičenih javnih naložb, ki se lahko podprejo v okviru ESFN,
- ii) povečanje brezposelnosti in
- iii) prag, ki se opredeli kot četrtna nacionalna stopnja brezposelnosti, povečana za več kot eno odstotno točko v primerjavi s stopnjo brezposelnosti v istem četrtnem letu.

Vendar Komisija lahko v primeru izjemne resnosti velikega asimetričnega šoka v zadevni državi članici poviša znesek posojila ESFN do najvišje ravni upravičenih javnih naložb, ki se lahko podprejo v okviru ESFN.

2.4 Predlagana uredba v bistvu temelji na ključnih načelih solidarnosti na ravni EU in odgovornosti posameznih držav članic. ESFN je bila omenjena v govoru predsednika Evropske komisije o stanju v Uniji v letu 2017<sup>(1)</sup>, poročilu petih predsednikov iz junija 2015<sup>(2)</sup>, razmisleku o poglobitvi ekonomske in monetarne unije iz maja 2017<sup>(3)</sup> ter stališču Komisije o nadaljnji poglobitvi ekonomske in monetarne Unije, kakor je bilo izraženo decembra 2017<sup>(4)</sup>.

2.5 Komisija v povezavi z ESFN predlaga tudi program za podporo reformam, s katerim bi se po potrebi podprle ekonomske reforme v vseh državah članicah. Program za podporo reformam bi sestavljali trije deli: mehanizem, usmerjen k reformam, tehnična podpora in konvergenčni instrument za pomoč državam članicam zunaj euroobmočja, da se pridružijo temu območju. EESO o tem pripravlja ločeno mnenje.

2.6 ESFN ima dva glavna cilja:

- (i) pomagati stabilizirati javne naložbe v obdobju asimetričnih šokov, ki so jih povzročile spremenjene gospodarske razmere, ki lahko različno vplivajo na države članice. Kot je pokazala finančna kriza, je ohranjanje stabilnosti javnih naložb v času krize velik izziv za države, ki imajo skupno valuto, kot v euroobmočju; ter
- (ii) podpirati gospodarsko okrevanje v obdobju gospodarskih šokov v euroobmočju in v državah članicah, ki sodelujejo pri evropskem mehanizmu deviznih tečajev (ERM II) in se šokom ne morejo več prilagajati s svojo denarno politiko.

<sup>(1)</sup> Pismo o nameri predsedniku Antoniju Tajaniju in ministrskemu predsedniku Jüriju Ratasu, Jean-Claude Juncker, O stanju v Uniji, 13. september 2017.

<sup>(2)</sup> Poročilo petih predsednikov: Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, 22. junij 2015.

<sup>(3)</sup> COM(2017) 291 final.

<sup>(4)</sup> COM(2017) 821 final.

2.7 Spomniti je treba, da je trenutni okvir ekonomske politike euroobmočja še nepopoln. Medtem ko je denarna politika centralizirana, nacionalne fiskalne politike ostajajo decentralizirane, ta dvojnost pa lahko močno obremeni državo članico, ki jo je prizadel asimetrični šok, kot se je pokazalo po finančni krizi.

2.8 Namen ESFN je zato dopolniti nacionalne avtomatske stabilizatorje, kadar obstaja bojazen, da ti stabilizatorji – ki so oblikovani za izravnavo nihanja v gospodarski dejavnosti države članice in se samodejno sprožijo brez izrecnega ukrepanja vlade – ne bodo učinkoviti. ESFN bi v teoriji lahko učinkovala tako, da bi ublažila učinek predvsem nacionalnih gospodarskih šokov na gospodarstvo in mu tako pomagala okrevati. ESFN bi lahko pomagala tudi zmanjšati tveganje učinkov prelivanja na druge države članice.

2.9 Države članice lahko ob nastopu krize izgubijo dostop do finančnih trgov. V tem primeru je prizadeti državi članici na voljo evropski mehanizem stabilnosti ali program za pomoč za plačilne bilance. Vendar trenutno ni mehanizma za podporo državi članici, ki doživi asimetrični šok in ne izgubi nujno dostopa do kapitalskih trgov. Namen ESFN je zato odpraviti to vrzel tako, da se zadevni državi članici zagotovijo posojila.

2.10 Za povečanje učinkovitosti predlaganega mehanizma Evropska komisija predlaga, da bi asimetrične šoke merili s „sprožilom na podlagi dvojnega merila brezposelnosti“. Mehanizem se aktivira, ko nacionalne stopnje brezposelnosti presežejo stopnje, ki veljajo za običajne, in se štejejo za pomemben kazalnik posledic velikega asimetričnega šoka v posamezni državi članici.

2.11 Pri zagotavljanju posojil državam članicam, ki jih prizadenejo gospodarski šoki, se pri mehanizmu predpostavlja, da so se makroekonomske in fiskalne politike uporabljale v skladu s Paktom za stabilnost in rast, tj. sklopom pravil, katerih namen je zagotoviti zdrave javne finance v državah Evropske unije in usklajevati njihove fiskalne politike, ter s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji. Slednji je namenjen temu, da se ugotovi, prepreči in obravnava nastanek potencialno škodljivih makroekonomskih neravnovesij, ki bi lahko negativno vplivala na gospodarsko stabilnost v posamezni državi članici, euroobmočju ali EU kot celoti.

2.12 ESFN bo sčasoma mogoče dopolniti (prek Sklada za stabilizacijsko podporo) z dodatnimi finančnimi sredstvi zunaj proračuna EU, ki bi lahko izhajala iz evropskega mehanizma za stabilnost (prihodnjega Evropskega denarnega sklada) in prostovoljne zavarovalne sheme, ki bi jo vzpostavile države članice.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO ugotavlja, da velik zvezni proračun v euroobmočju glede na trenutno stopnjo politične in družbene povezanosti ni realen. EESO že vseskozi podpira prizadevanja Komisije za razvoj in dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije (EMU) <sup>(5)</sup>. Hkrati je pogosto izrazil zaskrbljenost zaradi stalnega pomanjkanja politične zavezanosti držav članic, ki je ključnega pomena za dokončanje EMU <sup>(6)</sup>. To se očitno odraža v predlogih za ESFN, ki so zato neka začasna rešitev. Tako bo dvojnost med centralizirano denarno politiko in nacionalnimi fiskalnimi politikami ostala. Pozitiven vidik predloga je, da naj bi se z ESFN nacionalne fiskalne politike stabilizirale v primeru asimetričnih šokov in dosegla dolgoročno vzdržnost. V zvezi s tem EESO meni, da je predlog korak v smeri nekoliko tesnejšega povezovanja v euroobmočju in morda tudi poskus spodbujanja držav članic zunaj euroobmočja, naj sprejmejo enotno valuto.

3.2 Pri predlaganem mehanizmu se predpostavlja, da država upošteva Pakt za stabilnost in rast, kar pomeni zdravo proračunsko in makroekonomsko politiko. EESO to šteje za poskus približevanja fiskalne in monetarne konvergence z zagotovitvijo, da države članice izpolnjujejo merila za upravičenost, ki vključujejo zdravo proračunsko in makroekonomsko politiko. To pomeni tudi, da bi bila ESFN na voljo le državam članicam, ki ravna v skladu s Paktom za stabilnost in rast, torej državam članicam, ki so že sprejele strukturne reforme in proračunske prilagoditve. Ta pogoj bi lahko spodbudil države članice, da v celoti upoštevajo Pakt za stabilnost in rast, ter pomiril skrbi glede stroškov zavarovanja za države članice, ki so v procesu sprejemanja strukturnih reform in proračunskih prilagoditev.

3.3 Zaradi ESFN zato ne bo prišlo do trajnih prenosov med državami članicami euroobmočja, saj bodo vlade do podpore upravičene le, če so v prejšnjih dveh letih izpolnjevale glavna proračunska pravila EU. Vendar EESO ugotavlja, da je ESFN namenjena **samo** državam članicam z zdravimi proračunskimi in makroekonomskimi politikami, posojilo pa bi se zagotovilo le v izjemnih okoliščinah in kadar se pojavijo asimetrični šoki v obliki neobičajno visokih stopenj brezposelnosti.

<sup>(5)</sup> Glej na primer mnenji EESO *Ekonomska politika euroobmočja*, UL C 173, 31.5.2017, str. 33, in *Poglobitev EMU do leta 2025*, UL C 81, 2.3.2018, str. 124.

<sup>(6)</sup> Glej na primer mnenje EESO *Sveženj o ekonomski in monetarni uniji*, UL C 262, 25.7.2018, str. 28.

Čeprav EESO priznava pomen tržne in fiskalne discipline, se strinja s ciljem stabilizacijske funkcije in priznava, da je to prvi korak k razvitejši stabilizacijski funkciji.

3.4 EESO razume, da Komisija ni mogla pripraviti izčrpnega seznama asimetričnih šokov, ki bi lahko med drugim vključeval likvidnostno krizo. Meni, da se je na likvidnostno krizo primerno odzvati s programom Evropske centralne banke za dokončne denarne transakcije, ki je pogojen s sodelovanjem države članice v programu evropskega mehanizma za stabilnost, in ne z ESNF. EESO priznava, da izčrpen seznam asimetričnih šokov ne bi bil primeren, pomirjajo pa ga makroekonomske simulacije Komisije glede učinkovitosti stabilizacijske funkcije kot mehanizma za preprečevanje krize, ki temeljijo na preteklih podatkih.

3.5 EESO razume, da se ESNF razlikuje od evropskega mehanizma za stabilnost, ki se je razvil med finančno krizo kot varovalni sklad. Evropski mehanizem za stabilnost je tesneje povezan s programom reševanja z javnimi sredstvi, ki vključuje strožje pogoje in posojilno zmogljivost v višini 500 milijard EUR, uporabijo pa ga lahko države članice, ki si ne morejo več sposojati na kapitalnih trgih.

3.6 Zato je treba med skladoma jasno razlikovati. Področje uporabe ESNF je veliko bolj omejeno in čeprav je namenjena državam članicam vseh velikosti, EESO meni, da bi bil predlagani sklad v višini 30 milijard EUR običajno primernejši za manjše države članice iz euroobmočja in zunaj njega. Zato EESO dvomi, da bi velikost sklada zadoščala, če bi asimetrični šoki prizadeli dve ali več držav članic. Predlagane ESNF zato ni mogoče šteti za končno rešitev za države članice, ki se soočajo z enkratnimi težavami, kot so ekološka nesreča, energetska kriza ali lokalizirana bančna kriza.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO priznava, da bi posojila na podlagi formule za določitev zneska posojila za upravičeno državo članico (članico euroobmočja ali državo, ki si prizadeva postati članica v okviru evropskega mehanizma deviznih tečajev) nekoliko spodbudila javne naložbe (ob domnevi, da gre za kakovostne naložbe) v obdobju asimetričnih šokov, vendar učinek verjetno ne bo takojšen. Za gospodarsko okrevanje je potreben čas, morebitni pozitivni učinki pa se verjetno občutijo srednje- in dolgoročno. Zato mora biti predlog bolj realen glede predvidenih ciljev in možnih rezultatov ESNF.

4.2 Ker je edino merilo za aktiviranje podpore brezposelnosti, EESO ugotavlja, da se lahko pojavijo nekatere pomanjkljivosti glede pravočasnosti stabilizacijske funkcije. Razmisliti je treba tudi o drugih dopolnilnih kazalnikih, ki prihajajoči velik šok običajno napovejo prej kot brezposelnost, tako da bi bilo začetno raven podpore mogoče sprožiti, preden se veliki šok v celoti pokaže kot brezposelnost. Ko se brezposelnost znatno poveča, je proizvodna zmogljivost gospodarstva morda že utrpela gospodarsko škodo. Na primer ni nujno, da gospodarstvo, v katerem strmo pade izvoz blaga in storitev, hkrati prizadene tudi povišanje brezposelnosti.

4.3 Zato bi bilo koristno imeti na voljo instrument, ki ga je mogoče aktivirati, preden se simptomi v celoti pokažejo na trgu dela. Povedano drugače, merilo brezposelnosti je treba dopolniti z vrsto kazalnikov za zgodnje opozarjanje, ki lahko vključujejo spremembo pri izvozu blaga in storitev, spremembo ravni zalog in drugih vodilnih kazalnikov, ki jasno kažejo na gospodarski šok. Tako bi bila predlagana stabilizacijska funkcija veliko učinkovitejša in uporabljena ob ustreznem času.

4.4 Poleg tega je lahko 15-letna povprečna stopnja brezposelnosti, ki jo je treba preseči, da je država članica upravičena do podpore, neugodna za države, ki so uspešno zmanjšale strukturno brezposelnost. Primernejši bi bil krajši, morda petletni časovni okvir.

4.5 EESO ugotavlja, da bi se v okviru ESNF, kakršna se predlaga, lahko izposojal denar na kapitalnih trgih, ki bi se nato posojal državam članicam s subvencioniranimi obrestmi za kritje stroškov posojil. Kot že navedeno, bi se subvencija financirala na podlagi prihodka od izdajanja denarja, pobirala pa bi se prek nacionalnih prispevkov v Sklad za stabilizacijsko podporo. EESO meni, da morajo države članice naprej dokazati svojo politično in finančno zavezanost.

4.6 Ker se ESNF ne šteje za dodatni instrument poleg obstoječih, bi lahko za skupni znesek posojil, ki so na voljo za aranžma za pomoč za plačilne bilance, evropski mehanizem za finančno stabilizacijo in ESNF, veljala enotna omejitev. Vsaj v teoriji bi se s takim novim instrumentom posojilna zmogljivost evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo dejansko zmanjšala za 30 milijard EUR, kolikor znašajo predlagana sredstva za ESNF. Zato mora Komisija redno vzpostavljati ravnovesje med neporavnanimi odplačili s strani zadevnih držav članic in pogojnimi obveznostmi.

4.7 EESO meni, da imata ESFN in evropski mehanizem za finančno stabilizacijo podobno področje uporabe. Oba sklada sta namenjena zagotavljanju finančne podpore državam članicam. Čeprav imata različne pogoje za upravičenost, bi se pogoji evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo po razumevanju EESO še vedno uporabljali, kar bi nekoliko omejilo učinkovitost ESFN.

4.8 EESO glede subvencije obrestne mere, do katere bi bila upravičena zadevna država članica, meni, da bi lahko ta subvencija v primeru krize, če bi vse ostalo enako, morda učinkovala tako, da bi se zaradi tveganj v zvezi z državo članico, ki se spopada s krizo, povišali stroški plačila obresti. To bi negativno vplivalo na javne finance zadevne države članice. Učinkovitost kakovostnih javnih naložb in s tem učinkovitost same ESFN sta zato ključni za zmanjšanje morebitnih tržnih tveganj, ki vplivajo na zadevno državo članico, ter njenih srednje- in dolgoročnih stroškov posojila.

4.9 EESO nadzoru nad javnimi naložbami, ki bi ga v zadevni državi članici izvajala Komisija, kot se zahteva v predlogu, načeloma ne nasprotuje, vendar meni, da bi bilo treba zadevni državi članici omogočiti dovolj maneverskega prostora pri odločanju, kakšne naložbe so potrebne. Zato priporoča, naj se vzpostavi ravnovesje med nadzorom Komisije na eni strani in prosto presojo države članice glede javne porabe na drugi strani. Poleg tega meni, da bi bilo tudi javne naložbe treba šteti za instrument solidarnosti.

4.10 EESO ugotavlja, da predlog Komisije omogoča nadgradnjo sheme v prihodnosti z morebitnim mehanizmom zavarovanja, ki bi bil namenjen makroekonomski stabilizaciji. To je po mnenju EESO priznanje, da je ESFN omejena in da bo predloge v sedanji obliki sčasoma treba dopolniti s celovito stabilizacijsko funkcijo, kot je zavarovalna shema na ravni celotne Unije, ki bi delovala kot avtomatski stabilizator med makroekonomskimi šoki. Če bi medtem EU doletela nova finančna in gospodarska kriza, bi se EESO zavzel za usklajeno uporabo vseh ustreznih finančnih instrumentov, vključno z ESFN.

V Bruslju, 17. oktobra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---