



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 5.2.2020
COM(2020) 55 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKI
CENTRALNI BANKI, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN
ODBORU REGIJ**

Pregled ekonomskega upravljanja

**Poročilo o uporabi uredb (EU) št. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011,
1177/2011, 472/2013 in 473/2013 ter o primernosti Direktive Sveta 2011/85/EU**

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKI CENTRALNI BANKI, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Pregled ekonomskega upravljanja

Poročilo o uporabi uredb (EU) št. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 in 473/2013 ter o primernosti Direktive Sveta 2011/85/EU¹

1. Uvod

Euro je enotna valuta več kot 340 milijonov Evropejcev v 19 državah članicah in je eden najpomembnejših ter najvidnejših dosežkov Evrope. Euro je več kot le monetarni projekt. Zagotavlja podlago za večjo povezanost naših gospodarstev, ki naj bi prispevala k večji stabilnosti in blaginji.

Struktura ekonomske in monetarne unije, ki je bila vzpostavljena z Maastrichtsko pogodbo leta 1992, je edinstvena. Združuje enotno denarno politiko, katere cilj je stabilnost cen z decentraliziranimi fiskalnimi in ekonomskimi politikami, za katere so odgovorne države članice. Maastrichtska pogodba je priznala potrebo po preudarnih fiskalnih politikah in usklajevanju ekonomskih politik, da bi se omogočilo učinkovito izvajanje enotne denarne politike ter zagotovil stabilen in uspešen euro glede na morebitna tveganja prelivanja negativnih učinkov med državami članicami in možnost pridobivanja nezasluženih koristi, kar bi lahko vodilo do čezmernih javnofinančnih primanjkljajev in ravni dolga. To bi ogrozilo stabilnost cen in bi lahko nazadnje prisililo centralno banko, da za financiranje proračunskih primanjkljajev uporabi denarno politiko.

Glede na te pomisleke Pogodba zahteva, da države članice svoje ekonomske politike obravnavajo kot v skupnem interesu in jih usklajujejo v okviru Sveta. Prav tako je bila določena zahteva za države članice, da se izogibajo javnofinančnemu primanjkljaju, ki presega 3 % BDP, in da ohranjajo raven javnega dolga pod 60 % BDP. Poleg tega je vzpostavila elemente za ohranjanje tržne discipline, zlasti klavzulo o nereševanju iz finančnih težav, v skladu s katero države ne smejo druga drugi odplačevati dolga, ter prepovedala denarno financiranje državnega dolga s strani centralne banke. Na strukturo ekonomske in monetarne unije so vplivale izkušnje z visokimi stopnjami inflacije iz 70. in 80. let prejšnjega

¹ Uredba (EU) št. 1173/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju, UL L 306, 23.11.2011, str. 1; Uredba (EU) št. 1174/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v euroobmočju, UL L 306, 23.11.2011, str. 8; Uredba (EU) št. 1175/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik, UL L 306, 23.11.2011, str. 12; Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij, UL L 306, 23.11.2011, str. 25; Uredba (EU) št. 1177/2011 z dne 8. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, UL L 306, 23.11.2011, str. 33; Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic, UL L 306, 23.11.2011, str. 41; Uredba (EU) št. 472/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o okrepitvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah euroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo, UL L 140, 27.5.2013, str. 1; Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju, UL L 140, 27.5.2013, str. 11.

stoletja ter trdno prepričanje oblikovalcev politik, da bo ekonomska in finančna integracija pomembna gonilna sila za konvergenco in stabilizacijo v monetarni uniji.

Od začetka 90. let prejšnjega stoletja, ko so bili z Maastrichtsko pogodbo položeni temelji za območje enotne valute, je Unija razvila zelo obsežen in podroben okvir za ekonomski in fiskalni nadzor. Ta je določen v številnih sekundarnih zakonodajnih aktih, opisanih v nadaljevanju, pa tudi v drugih dokumentih, ki zagotavljajo več podrobnosti in preglednosti o delovanju nadzora v praksi. Slednji vključujejo kodeks ravnanja za Pakt za stabilnost in rast ter kodeks ravnanja za zakonodajni dvojček. Nadaljnje podrobnosti o izvajanju nadzornega okvira so določene v priročniku za Pakt za stabilnost in rast ter priročniku o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Okvir se je razvijal skozi čas v valovih; spremembe so se uvajale v odziv na nove gospodarske izzive in na podlagi spoznanj, pridobljenih pri izvajanju nadzornega okvira. Na kratko:

- Leta 1997 je bil vzpostavljen Pakt za stabilnost in rast, da bi se okrepilo spremljanje in usklajevanje nacionalnih fiskalnih in ekonomskih politik za stalno uveljavljanje omejitev glede primanjkljaja in dolga, določenih z Maastrichtsko pogodbo, za vse države članice². Pakt je predvsem operacionaliziral merilo glede primanjkljaja iz Maastrichtske pogodbe, in sicer prek korektivnega dela³ Pakta za stabilnost in rast, vzpostavil pa je tudi preventivni del⁴, da bi se preprečilo nastajanje čezmernih primanjkljajev.
- Na začetku 21. stoletja se je izkazalo, da so nekatere države članice v razmerah recesije težko dosegale cilje glede nominalnega primanjkljaja iz Pakta za stabilnost in rast. Na podlagi teh prvih izkušenj je bil Pakt za stabilnost in rast reformiran, da bi bolj upošteval gospodarske razmere. Reforma iz leta 2005 je bila zato bolj osredotočena na strukturni fiskalni napor, njen cilj pa je bil upoštevati učinke gospodarskega cikla na javne finance. Pakt za stabilnost in rast je bil na splošno spremenjen, da bi bolj upošteval gospodarski in proračunski položaj, specifičen za posamezne države, ter tveganja za vzdržnost držav članic, vključno z vplivom staranja prebivalstva.
- EU je v odziv na ranljivosti, ki jih je razkrila gospodarska in finančna kriza, ki je prizadela EU in euroobmočje po letu 2007, sprejela vrsto ukrepov za okrepitev svojega okvira za ekonomsko upravljanje in nadzor. Ti so pomembni za vse države članice, vendar imajo številne specifične elemente za tiste, ki uporabljajo euro. V središču teh prizadevanj sta bila zakonodajna svežnja, poznana kot šesterček (2011) in dvojček (2013) (za pregled elementov reform šesterčka in dvojčka glej okvir 1). Namen teh svežnjev je tesnejše usklajevanje ekonomske politike in stabilno

² Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrečitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik, Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ter Resolucija z dne 17. junija 1997 o Paktu za stabilnost in rast.

³ Korektivni del Pakta za stabilnost in rast zagotavlja, da države članice sprejmejo ustrezne odzive politike za odpravo čezmernih primanjkljajev ali ravni dolga z izvajanjem postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, v okviru katerega države članice prejmejo zavezujoča operativna priporočila za fiskalno prilagoditev, potrebno za odpravo čezmernega primanjkljaja v določenem roku.

⁴ Preventivni del Pakta za stabilnost in rast podpira države članice pri izpolnjevanju njihovih zavez glede preudarnih fiskalnih politik. Zahteva, da države članice v srednjeročnem obdobju dosežejo proračunski cilj, specifičen za vsako državo članico, ki upošteva gospodarski cikel in tako omogoča samodejno stabilizacijo, hkrati pa spodbuja vzdržnost javnih financ.

zbliževanje gospodarske razvitosti s krepitvijo proračunskega nadzora v okviru Pakta za stabilnost in rast ter z zahtevo, da države članice vzpostavijo nacionalne fiskalne okvire. Poleg tega sta obseg nadzora razširila še na makroekonomska neravnotežja. Za obravnavo posebnega pomena, ki ga imajo učinki prelivanja v euroobmočju, je zakonodajni dvojček uvedel pravila za spremljanje in ocenjevanje proračunskih načrtov držav članic euroobmočja, posebne dodatne ukrepe za države članice euroobmočja v okviru korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast ter okvir za obravnavo držav članic euroobmočja, ki imajo težave s finančno stabilnostjo ali jim te grozijo. Ti ukrepi so bili uvedeni v času, ko je bilo zaupanje v trg in med državami članicami šibko, in so bili zato usmerjeni predvsem v zmanjšanje tveganj v posameznih državah članicah in ohranjanje stabilnosti euroobmočja kot celote. Svežnja sta bila del širšega sklopa ukrepov za okrepitev ekonomske in finančne stabilnosti Unije in euroobmočja kot celote, ki so med drugim vključevali vzpostavitev mehanizmov za zagotavljanje pogojne finančne podpore državam članicam euroobmočja, ki imajo ali jim grozijo težave s finančno stabilnostjo, ter oblikovanje bančne unije s skupnimi mehanizmi nadzora in reševanja.

- Prenovljen makroekonomski in proračunski nadzor je bil vključen v evropski semester, skupni časovni okvir za usklajevanje ekonomskih politik in politik zaposlovanja na ravni EU, ki je bil vzpostavljen v istem kontekstu. Evropski semester se je od uvedbe leta 2011 postopoma približeval bolj povezanemu ekonomskemu nadzoru, vanj pa je vključil tudi spremljanje prizadevanj držav članic v okviru strategije Evropa 2020.

Okvir 1: Reforma okvira ekonomskega nadzora z zakonodajnim šesterčkom in dvojčkom

Reforma z zakonodajnim šesterčkom (2011)

Reforma z zakonodajnim šesterčkom je zajemala pet uredb in eno direktivo, ki so okrepile fiskalni nadzor in razširile obseg ekonomskega nadzora na makroekonomska neravnotežja⁵. Šesterček je zlasti povečal fiskalni nadzor, tako da je okrepil *preventivni del* Pakta za stabilnost in rast, saj izvajanje preudarnih fiskalnih politik v obdobjih ugodnih gospodarskih razmer krepi zmogljivost držav članic, da vzdržijo gospodarske pretrese, in ustvarja manevrski prostor za uporabo fiskalne politike v obdobjih slabih gospodarskih razmer. V ta namen se je uvedel pojem *znatnega odklona* od srednjeročnega proračunskega cilja ali od prilagoditvene poti za njegovo dosego in vzpostavil postopek, s katerim države članice odpravijo tak odklon. Za države članice euroobmočja bi lahko nezadosten odziv politike na koncu privedel do finančnih sankcij. Za boljše spremljanje, kako države članice izvajajo svoje proračunske obveznosti, je bilo kot dopolnilo strukturnemu saldu uvedeno *merilo rasti odhodkov*. Merilo rasti odhodkov zagotavlja bolj operativne smernice za države članice pri izvajanju preudarnih fiskalnih politik z osredotočanjem nadzora na kazalnike, ki so neposredno pod nadzorom vlade.

Reforma s šesterčkom je okrepila tudi *korektivni del* Pakta za stabilnost in rast z operacionalizacijo *merila glede dolga*⁶ iz Pogodbe, s čimer se je poudarek z izogibanja čezmernemu primanjkljaju razširil na zagotavljanje vzdržnega gibanja dolga.

Šesterček je poleg tega okrepil možne sankcije, če države članice euroobmočja ne spoštujejo priporočil in sklepov Sveta v okviru Pakta za stabilnost in rast.

Z direktivo o proračunskih okvirih so se za države članice uvedle zahteve glede njihovih nacionalnih fiskalnih okvirov. Direktiva večji poudarek namenja srednjeročnemu načrtovanju in preglednim proračunskim postopkom. Prav tako spodbuja uporabo nepristranskih makroekonomskih in proračunskih napovedi za fiskalne načrte in neodvisno spremljanje skladnosti s fiskalnimi pravili na nacionalni ravni.

Reforma s šesterčkom je poleg okrepitve fiskalnega nadzora uvedla postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za odkrivanje škodljivih makroekonomskih neravnotežij, preprečevanje njihovega nastajanja in zagotavljanje odprave obstoječih neravnotežij. Komisija ugotovi, ali obstajajo *makroekonomska neravnotežja* in kako resna so, vključno s prelivanjem negativnih učinkov na druge države članice euroobmočja ali tveganjem zanj, Svet pa naslovi priporočila na zadevne države članice za njihovo odpravo. Če se ugotovijo *čezmerna makroekonomska neravnotežja*, postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji omogoča začetek postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, ki se osredotoča na načrte popravljalnih ukrepov, ki jih predlagajo in izvajajo države članice, Komisija in Svet pa spremljata.

Reforma z zakonodajnim dvojčkom (2013)

Zaradi morebitnega prelivanja učinkov znotraj ekonomske in monetarne unije so se z uredbama reformnega dvojčka uvedli namenski postopki nadzora in spremljanja za države članice euroobmočja.

⁵ Glej opombo 1.

⁶ Merilo glede dolga se nanaša na določbe Pogodbe, ki od držav članic zahtevajo, da je njihov delež javnega dolga v BDP pod 60 %, razen če se delež dovolj hitro približuje tej ravni.

Z zakonodajnim dvojčkom se je zlasti vzpostavil okvir za obravnavanje držav članic, ki so jih prizadele ali jim grozijo težave s finančno stabilnostjo, ki prejemajo finančno pomoč ali za katere se program finančne pomoči zaključuje. Bistveno je tudi, da se je z dvojčkom nadalje okrepilo proračunsko usklajevanje med državami članicami euroobmočja, in sicer z večstranskimi ocenami proračunskih načrtov držav članic, ki sledijo skupnemu časovnemu okviru. Postopek vključuje mnenja Komisije o teh načrtih pred njihovim sprejetjem v nacionalnih parlamentih ter razprave Evroskupine o proračunskem stanju in obetih v posameznih državah članicah ter euroobmočju kot celoti. Z dvojčkom je bil okrepljen tudi nadzor držav članic euroobmočja s čezmernim primanjkljajem.

Začetek novega političnega cikla v Uniji je primeren in ustrezen trenutek za oceno učinkovitosti sedanjega okvira za ekonomski in fiskalni nadzor, zlasti reform z zakonodajnim šesterčkom in dvojčkom, o uporabi katerih je Komisija zavezana poročati. Glavna vprašanja, obravnavana v okviru tega pregleda, so, v kolikšnem obsegu so različni elementi nadzora, kot so bili uvedeni ali spremenjeni z reformami šesterčka in dvojčka, učinkoviti pri doseganju svojih ključnih ciljev, in sicer (i) zagotavljanja vzdržnih javnih financ in rasti ter izogibanja makroekonomskim neravnotežjem, (ii) zagotavljanja celovitega nadzornega okvira, ki omogoča tesnejše usklajevanje ekonomskih politik, zlasti v euroobmočju, ter (iii) spodbujanja zbliževanja gospodarske razvitosti držav članic. Namen tega sporočila je začeti javno razpravo o teh vprašanjih.

V zvezi s pristopom k temu pregledu je treba opozoriti, da so se gospodarske razmere bistveno spremenile. Deset let po veliki recesiji se države članice soočajo s kombinacijo izzivov, ki so drugačni od tistih v času sprejetja reform šesterčka in dvojčka. Medtem ko okrevanje od takrat traja dolgo v primerjavi s preteklimi, se potencial rasti v številnih državah članicah ni vrnil na ravni pred krizo, obrestne mere pa vseskozi ostajajo nizke⁷. Upad potencialne rasti in znižanje obrestnih mer, v razmerah staranja prebivalstva, spremlja vztrajno nizka inflacija. Po začetnem odločnem izvajanju strukturnih reform za okrepitev potencialne rasti in podporo ekonomskemu prilagajanju v obdobju po krizi se je zagon za reforme umiril, napredek pa je postal neenakomeren med državami članicami in področji politik.

Na to je treba gledati ob upoštevanju širšega cilja iz letne strategije za trajnostno rast⁸, in sicer oblikovati nov model rasti, ki bo upošteval omejitve naših naravnih virov in zagotovil ustvarjanje delovnih mest ter dolgotrajno blaginjo za prihodnost. Konkretno se je ta cilj manifestiral v evropskem zelenem dogovoru⁹ in sporočilu o močni socialni Evropi za pravičen prehod¹⁰, v katerih je načrtovana strategija za trajnostno rast, katere cilj je, da EU postane prva podnebno nevtralna celina na svetu, ki je gospodarna z viri in pripravljena na digitalno dobo ter hkrati zagotavlja socialno pravičnost. Za doseganje teh ciljev bodo potrebne znatne dodatne zasebne in javne naložbe, ki se bodo razprostirale čez daljše obdobje. Te ambicije so v skladu z zavezo Evrope, da bo postavila cilje trajnostnega razvoja v središče oblikovanja politik in delovanja EU.

Posledice teh prevladujočih gospodarskih razmer za okvir ekonomskega upravljanja je treba skrbno preučiti. Najprej je treba skrbno oceniti, ali tak razvoj dogodkov vpliva na tveganja

⁷ Poleg tega se je stanje na področju zaposlovanja in socialnih zadev skupno izboljšalo, vendar se v več državah članicah še ni vrnilo na ravni pred krizo.

⁸ Glej Letno strategijo za trajnostno rast 2020; COM(2019) 650 final.

⁹ C(2019) 640 final.

¹⁰ C(2020) 14 final.

glede vzdržnosti dolga. Kot kažejo nekatere nedavne izkušnje, se lahko razmere na trgu hitro spremenijo in povzročijo nenadne spremembe obrestnih mer. Tudi če temelji ostanejo nespremenjeni, bi to lahko povečalo fiskalno breme zlasti v državah z visokim dolgom in ogrozilo vzdržnost njihovega dolga. Tveganje je morda večje v monetarni uniji, kjer države z zelo različnimi ravnmi dolga uporabljajo isto valuto, centralna banka pa ne more delovati kot posojilodajalec vladi v skrajni sili. To potrjuje potrebo po nadaljnjem osredotočanju na zagotavljanje vzdržnosti dolga. Ker pa je denarna politika vse bolj omejena z učinkovito spodnjo mejo obrestnih mer, bi bilo treba oceniti tudi ustrezno vlogo fiskalne in ekonomske politike pri makroekonomski stabilizaciji. Poleg tega nacionalne fiskalne politike vplivajo tudi na delovanje finančnih trgov in imajo posledice za denarne politike, ter obratno, zlasti zaradi vloge državnih obveznic kot referenčnih varnih vrednostnih papirjev in morebitnega vpliva v primeru relativnega pomanjkanja varnih sredstev. In končno, posledice podnebnih tveganj za stabilnost finančnih trgov in javne finance postajajo vse pomembnejše v postopkih nadzora EU.

V pregledu so upoštevani ti novi izzivi. Temelji na oceni fiskalnih pravil EU Evropskega fiskalnega odbora¹¹ ter na obstoječih poročilih Evropskega parlamenta¹², držav članic, Evropskega računskega sodišča¹³ in drugih deležnikov ter akademikov.

2. Ocena uporabe zakonodajnega šesterčka in dvojčka

2.1 Pakt za stabilnost in rast ter nacionalni fiskalni okviri

V tem pododdelku je okvir za fiskalni nadzor ocenjen glede na ključne cilje, tj. pomagati zagotoviti vzdržne javne finance, zagotoviti manevrski prostor za gospodarsko stabilizacijo, prepoznati pomen kakovosti javnih financ in spodbujati odgovornost za izvajanje fiskalnih pravil EU. Direktiva 2011/85 je ocenjena glede na njen vpliv na nacionalne fiskalne okvire.

Vzdržnost javnih financ

Pakt za stabilnost in rast je bil v svoji prvotni obliki (1997) s pragom za primanjkljaj v višini 3 % BDP kot osrednjim elementom osredotočen na preprečevanje prelivanja učinkov pretirano visokih primanjkljajev, ki bi lahko ogrozili stabilnost cen v ekonomski in monetarni uniji ter vplivali na učinkovitost denarne politike.

Z gospodarsko in finančno krizo se je fiskalni nadzor osredotočil bolj na tveganja, ki izhajajo iz nevdržnih ravni javnega dolga, in na morebitne dolžniške krize, ki bi lahko ogrozile finančno stabilnost euroobmočja kot celote. Zaradi večjih tržnih pritiskov in hitro rastočih stopenj dolga je bilo treba odločno okrepiti zaščitne ukrepe za vzdržnost dolga. To so bile razmere, v katerih sta bila oblikovana zakonodajni šesterček in dvojček.

¹¹ Evropski fiskalni odbor, Ocena fiskalnih pravil EU s poudarkom na zakonodajnem šesterčku in dvojčku, avgust 2019.

¹² Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. junija 2015 o pregledu okvira za gospodarsko upravljanje: ocena stanja in izzivi, UL C 407, 4.11.2016, str. 86.

¹³ Evropsko računsko sodišče, Ali je dosežen glavni cilj preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast?, posebno poročilo št. 18/2018; Za zagotovitev uspešnega izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem so potrebna dodatna izboljšanja, posebno poročilo št. 10/2016; Zahteve EU za nacionalne proračunske okvire je treba dodatno okrepiti, njihovo uporabo pa bolje spremljati, posebno poročilo št. 22/2019; Revizija postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, posebno poročilo št. 3/2018.

Reformirani Pakt za stabilnost in rast je države članice spodbudil k ponovni stabilizaciji proračunskih položajev z zmanjšanjem primanjkljajev ter pričetkom zniževanja deležev dolga. Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem se je izkazal za učinkovito orodje za odpravljanje visokih primanjkljajev. Vse države članice, za katere se je v času gospodarske in finančne krize začel postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, so učinkovito odpravile visoke primanjkljaje. Čeprav so leta 2010 po gospodarski in finančni krizi vse razen treh držav članic beležile čezmerne primanjkljaje (nominalni primanjkljaj na skupni ravni EU je v letih 2009–2010 presegel 6 % BDP zaradi globine recesije in potreb po dokapitalizaciji bank v nekaterih državah članicah), so leta 2018 vse države članice izpolnjevale merilo glede primanjkljaja v višini 3 % BDP¹⁴. 16 držav članic je tudi doseglo ali bo kmalu doseglo svoje srednjeročne proračunske cilje in si tako zagotovilo ustrezne fiskalne blažilnike in fiskalni manevrski prostor za naložbe.

Vendar pa sta v zadnjih letih zmanjšanje čezernih primanjkljajev in posledično prilagajanje srednjeročnim proračunskim ciljem bolj posledica ugodnih makroekonomskih pogojev, nepričakovano visokih prihodkov in nižjih obrestnih mer kot trajne fiskalne prilagoditve. Postopek zaradi znatnega odklona, katerega namen je preprečiti čezmerne primanjkljaje, tako da se državam članicam omogoči, da popravijo odklone od svojih srednjeročnih proračunskih ciljev ali prilagoditvenih poti za njihovo doseg, se je v primeru držav članic, ki niso članice euroobmočja, izkazal za manj učinkovitega¹⁵.

Po povišanju na skoraj 90 % med letoma 2009 in 2014 so se deleži javnega dolga v BDP v EU in euroobmočju leta 2015 začeli zmanjševati zaradi nižjih primarnih primanjkljajev/višjih presežkov, višje gospodarske rasti in zgodovinsko nizkih obrestnih mer na javni dolg. Na splošno Komisija napoveduje, da bo delež javnega dolga v BDP še naprej upadal, tako kot v zadnjih letih, in padel na približno 79 % v letu 2020, kar je veliko nižje kot v ZDA ali na Japonskem (približno 114 % oziroma 237 %). Vendar se od gospodarske in finančne krize dinamika dolga med državami članicami precej razlikuje. To je posledica precejšnjih razlik v hitrosti konsolidacije javnih financ, gospodarski rasti ter pri javnofinančnih stroških, povezanih s podpornimi ukrepi za bančni sektor v nekaterih državah. Ravni javnega dolga so (ponovno) pod 60 % BDP v približno polovici držav članic, vendar ostajajo okrog ali (precej) nad 100 % BDP v nekaterih drugih državah članicah, ki predstavljajo velik delež BDP euroobmočja.

Delež dolga nekaterih držav članic se je dejansko še naprej povečeval ali pa se je v najboljšem primeru zgolj stabiliziral. To je povečalo razlike med ravnmi dolga v EU. Nekatere močno zadolžene države članice kljub ugodnim gospodarskim razmeram še vedno beležijo primanjkljaje, ki ne zagotavljajo zadostnega varnostnega razmika glede na referenčno vrednost 3 % BDP. Prav tako so še vedno daleč od svojih srednjeročnih proračunskih ciljev.

Ti podatki poudarjajo pomen učinkovitega preventivnega dela in pravočasnega ter učinkovitega izvajanja priporočil glede fiskalne politike v vseh državah članicah. Kažejo tudi, da izvrševanje fiskalnih pravil ni prineslo pomembnih sprememb v primerih, v katerih je bilo izvrševanje fiskalne discipline najbolj potrebno. Uveljavljanje merila glede zmanjšanja dolga

¹⁴ Edina izjema je Ciper, kjer je leta 2018 sektor država začasno beležil primanjkljaj v višini 4,4 % BDP zaradi enkratnih podpornih ukrepov, povezanih s prodajo banke Cyprus Cooperative Bank. Leta 2019 naj bi proračunski saldo zopet beležil soliden presežek v višini skoraj 4 % BDP.

¹⁵ Postopek zaradi znatnega odklona je bil doslej začel za dve državi članici zunaj euroobmočja: za Romunijo leta 2017 in za Madžarsko leta 2018. Nobena od teh dveh držav članic ni sprejela učinkovitih ukrepov za odpravo znatnega odklona, zato sta od takrat vedno znova v postopku, kar postavlja pod vprašaj učinkovitost postopka zaradi znatnega odklona za države, ki niso članice euroobmočja, saj pravila ne omogočajo sankcij, kadar te ne izpolnjujejo obveznosti.

v obdobjih šibke realne rasti in zelo nizke inflacije se je izkazalo za politično in gospodarsko težavno. V nekaterih zelo zadolženih državah je merilo glede zmanjšanja dolga zahtevalo še zlasti velike fiskalne napore, ki bi lahko dejansko poslabšali dinamiko dolga. Zato je Komisija pri oceni skladnosti z merilom glede dolga in poznejših mnenjih, ki jih je izdal Ekonomsko-finančni odbor, ustrezno upoštevala vse pomembne dejavnike v skladu z določbami zakonodajnega šesterčka, vključno z nizko inflacijo in šibko rastjo, zlasti pa skladnost z zahtevami preventivnega dela.

Gospodarska stabilizacija na ravni posameznih držav članic in euroobmočja

Zakonodaja iz reformnega šesterčka in dvojčka priznava pomen makroekonomske stabilizacije, zlasti pomen izogibanja procikličnim politikam. Njen cilj je zagotoviti, da države članice v času dobrih gospodarskih razmer prilagodijo svoje fiskalne politike, tako da vzpostavijo fiskalne blažilnike, da imajo na voljo dovolj fiskalnega manevrskega prostora, kar omogoča samodejno delovanje stabilizatorjev in zagotavlja fiskalno podporo v času upada gospodarske rasti. Poleg tega je okrepljeno fiskalno usklajevanje dalo večji poudarek skupni fiskalni naravnosti v euroobmočju kot celoti. Naknadna razlaga in izvajanje te zakonodaje s strani Komisije in Sveta¹⁶ sta postopoma okrepila elemente kratkoročne stabilizacije gospodarske aktivnosti.

Zasnova preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast zlasti omogoča državam članicam, da se odzovejo na potrebe v zvezi z vzdržnostjo ter stabilizacijo. Doseganje srednjeročnega proračunskega cilja državam članicam omogoča manevrski prostor za uporabo fiskalne politike za makroekonomsko stabilizacijo v slabih gospodarskih razmerah, tako da dovolijo prosto delovanje avtomatskih stabilizatorjev ali da povečajo naložbe. Poleg tega sta srednjeročni cilj in napor države članice, da doseže svoj srednjeročni proračunski cilj, določena v strukturnem smislu, tj. s popravkom zaradi vpliva gospodarskega cikla. Zahtevani strukturni napor odraža položaj države članice v gospodarskem ciklu (tj. v času dobrih gospodarskih razmer je večji, v času slabih pa manjši) in raven dolga.

Kljub temu so fiskalne politike držav članic ostale večinoma prociklične. Fiskalna politika je bila prociklična že na sredini prvega desetletja tega stoletja, ko so bile gospodarske razmere še zlasti dobre, in je med krizo ostala v veliki meri prociklična, saj je konsolidacija potekala v razmerah povečanih tržnih pritiskov v obdobju zelo nizke rasti ali celo krčenja gospodarske aktivnosti. Čeprav je reformirani fiskalni okvir omogočil delovanje avtomatskih stabilizatorjev, so njihov učinek izravnali diskrecijski konsolidacijski ukrepi, potrebni za odpravo nevzdržnih položajev v razmerah povečanih tržnih pritiskov. To je prispevalo k slabim rezultatom na področju gospodarstva in zaposlovanja v tem obdobju, kljub temu da je bil namen zagotoviti vzdržnost javnih financ in ponovno vzpostaviti zaupanje v trg. Konsolidacija javnih financ se je ustavila leta 2014, ko je bila proizvodna vrzel v euroobmočju še vedno negativna. Vendar je bila skupna fiskalna naravnost v euroobmočju še naprej na splošno nevtralna, čeprav je postala proizvodna vrzel v euroobmočju z letom 2017 pozitivna. Poleg tega porazdelitev fiskalne naravnosti med državami članicami ni bila ustrezna glede na posebne potrebe glede vzdržnosti in stabilizacije. Zato kljub okrepljenemu preventivnemu delu številne države članice niso izkoristile ugodnejših gospodarskih razmer za vzpostavitev proticikličnih blažilnikov.

¹⁶ V sporočilu Komisije z dne 13. januarja 2015 z naslovom „Kako čim bolj izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast“ je bil predstavljen nov, čeprav omejen manevrski prostor za diskrecijsko fiskalno stabilizacijo. Na podlagi tega sporočila je Ekonomsko-finančni odbor novembra 2015 sprejel skupno dogovorjeno stališče, ki ga je 12. februarja 2016 potrdil Svet (ECOFIN).

Poleg tega je Pakt za stabilnost in rast osredotočen na znižanje visokih javnih primanjkljajev in ravni dolga. Čeprav Pakt za stabilnost in rast določa postopke za odpravo visokih javnih primanjkljajev v smislu nominalnih pragov, ne more *zahtevati izvajanja* fiskalnih politik v podporo gospodarski aktivnosti.

Z reformo z zakonodajnim dvojčkom je bil vzpostavljen skupni proračunski časovni okvir za euroobmočje, ki določa pregled proračunskega stanja in obetov v euroobmočju na podlagi proračunskih načrtov držav članic in njihovih medsebojnih učinkov v euroobmočju, in sicer pred sprejetjem proračunov v nacionalnih parlamentih. Pravni okvir sicer predvideva možnost, da Komisija in Svet predstavitva ukrepe za okrepitev usklajevanja proračunske in makroekonomske politike na ravni euroobmočja, vendar institucijam Unije ne dovoljuje uveljavljanja ustrezne fiskalne naravnosti za euroobmočje kot celoto. Čeprav evropski semester spodbuja države članice, naj v svojih programih stabilnosti in nacionalnih reformnih programih upoštevajo priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja¹⁷, pa razsežnost euroobmočja še vedno nima osrednjega pomena v politikah držav članic.

V takih okoliščinah in ob odsotnosti centralnega fiskalnega instrumenta s stabilizacijskimi elementi je sposobnost usmerjanja fiskalne naravnosti za euroobmočje kot celoto še vedno omejena. To zmanjšuje možnosti za fiskalno politiko, da bi v primeru velikih pretresov, ki niso povezani s politiko, prispevala k makroekonomski stabilizaciji na ravni euroobmočja kot celote. Zato se euroobmočje za makroekonomsko stabilizacijo poleg uporabe nacionalnih fiskalnih in ekonomskih politik še naprej zanaša predvsem na denarno politiko, kar dobi poseben pomen v času, ko je denarna politika blizu efektivni spodnji meji. Z vzpostavitvijo instrumenta za fiskalno stabilizacijo v euroobmočju, ki bi dopolnjeval nacionalne fiskalne politike, bi denarna politika postala učinkovitejša in imela manj stranskih učinkov.

Kakovost javnih financ, vključno z razvojem javnih naložb

Kakovost javnih financ je zapleteno in večplastno vprašanje. Zadeva strukturo javnofinančnih prihodkov in odhodkov ter ali ti ustrezno podpirajo trajnostno rast in socialno vključevanje. Poleg tega se nanaša na učinkovitost pobiranja davkov in mehanizme za nadzor ter prednostno razvrščanje javnofinančnih odhodkov. V tem okviru lahko pregledi porabe prispevajo k učinkovitejšemu dodeljevanju odhodkov. Še posebej pomembno vprašanje se nanaša na opažanja, da je v obdobjih fiskalne konsolidacije pogosto bolj smiselno zmanjšati javne naložbe ali povišati davke kot pa racionalizirati druge postavke odhodkov. Pomembno je, da je v okviru za fiskalni nadzor, ki temelji na pravilih, tem vprašanjem¹⁸ namenjene dovolj pozornosti, vključno z vlogo javnih naložb kot nujnega pogoja za podporo trajnostni gospodarski rasti in dolgoročni vzdržnosti.

Fiskalni okvir EU jasno priznava ključno vlogo javnih naložb za zagotavljanje javnih dobrin in podpiranje vzdržnih javnih financ. Člen 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije zahteva, da Komisija pri odločanju o tem, ali država članica beleži čezmerni primanjkljaj, upošteva izdatke za javne naložbe. Poleg tega Pakt za stabilnost in rast v svojem naslovu in vsebini priznava, da je treba upoštevati splošno kakovost javnih financ v smislu, ali davčni sistem in javnofinančni odhodki spodbujajo rast. In končno, opredelitev srednjeročnega proračunskega cilja se nanaša na proračunski manevrski prostor in zlasti na potrebo po javnih

¹⁷ Komisija jeseni vsako leto in po oceni, ki jo junija izda Evropski fiskalni odbor, sprejme priporočilo za euroobmočje s smernicami o ustrezni fiskalni naravnosti za območje enotne valute kot celoto.

¹⁸ V zvezi s tem člen 6(3)(d) Uredbe št. 473/2013 določa, da osnutek proračunskega načrta vsebuje „ustrezne informacije o odhodkih države, ločene po področjih, vključno z izobraževanjem, zdravstvom in zaposlovanjem, po možnosti pa tudi navedbe glede pričakovanega distribucijskega vpliva glavnih ukrep[ov] v zvezi [z] odhodki in prihodki“.

naložbah¹⁹. To je privedlo do določb v fiskalnem okviru, s katerimi so se skušale zaščititi ravni javnih naložb v obdobjih upada gospodarske rasti in spodbujati izvajanje strukturnih reform, ki prispevajo k vzdržnim javnim financam, vključno s povečanjem potencialne rasti.

Vendar sedanji fiskalni okvir na splošno ni preprečil zmanjšanja ravni javnih naložb v obdobjih fiskalne konsolidacije, prav tako pa ni naredil javnih financ prijaznejših rasti²⁰. To odraža predvsem zavestne izbire politik v državah članicah. Dejansko ni nobenih jasnih dokazov, da so fiskalna pravila ovirala naložbe. Čeprav je bil namen operacionalizacije naložbene klavzule v letih 2015 in 2016²¹ okrepiti osredotočenost Pakta za stabilnost in rast na rast z zaščito naložb v obdobjih upada gospodarske rasti, se zdi, da ta ni bistveno pozitivno vplivala na javne naložbe. Zlasti je njena osredotočenost na zaščito naložb v zelo specifičnih razmerah globoke recesije privedla do na splošno omejene uporabe te klavzule²². Klavzula o strukturnih reformah je bila doslej uporabljena petkrat²³ in je prav tako dosegla razmeroma skromne rezultate pri spodbujanju reform, ki izboljšujejo kakovost javnih financ in/ali povečujejo potencialno rast.

Te ugotovitve je treba skrbno preučiti, tudi zaradi dejstva, da so potrebne precejšnje dodatne naložbe za posodobitev infrastrukture, preobrazbo evropskega gospodarstva v podnebno nevtrarno do leta 2050 in pospešitev prehoda na digitalno tehnologijo. Komisija bo v tem okviru skupaj z državami članicami še naprej preučevala možnosti za večjo uporabo orodij za pripravo „zelenih“ proračunov.

Odgovornost za in upravljanje fiskalnih pravil EU

Za zasnovo sedanjega okvira fiskalnega upravljanja EU so značilna številna pravila, povezana z različnimi kazalniki za merjenje skladnosti, in različne klavzule, ki omogočajo odstopanja od zahtev, od katerih ima vsaka svoja merila za upravičenost.

Ta raznolika vzporedna pravila ne vodijo vedno do enakih ugotovitev glede skladnosti, zaradi česar je potrebna uporaba ekonomske presoje. Poleg tega se okvir močno opira na spremenljivke, ki jih ni mogoče neposredno izmeriti in se pogosto spreminjajo, kot so proizvodna vrzel in strukturni saldo, kar ovira zagotavljanje stabilnih smernic o politiki. Večja sofisticiranost Pakta za stabilnost in rast naj bi povečala prilagodljivost okvira na spreminjajoče se gospodarske razmere, vendar je tudi povečala njegovo kompleksnost in zmanjšala preglednost, zlasti preventivnega dela Pakta. To je oviralo odgovornost, komunikacijo in politično podporo. Komisija je te pomanjkljivosti do neke mere obravnavala z večjo osredotočenostjo na merilo rasti odhodkov, ki zagotavlja stabilnejše, operativne smernice o politiki ter se osredotoča na proračunske postavke, ki so neposredno pod nadzorom vlade.

Povezano vprašanje je osredotočenost na srednjeročno proračunsko načrtovanje, ki se je, medtem ko se je poudarek na letnih fiskalnih prilagoditvah in ocenah skladnosti okrepil,

¹⁹ Poleg tega morajo države članice euroobmočja, za katere se sproži postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, predložiti program ekonomskega partnerstva, v katerem opišejo ukrepe politike in strukturne reforme, potrebne za zagotovitev učinkovite in trajne odprave čezmernega primanjkljaja. Prednostne naloge politik iz programa morajo biti tudi skladne s strategijo Unije za rast in delovna mesta.

²⁰ Javne naložbe v EU so se zmanjšale z najvišje vrednosti 3,7 % BDP v letu 2009 na 2,7 % v letu 2017, delež javnih naložb za varstvo okolja pa je ostal na splošno stabilen pri 5–6 % celotnega zneska, glej Eurostat, odhodki sektorja država po področjih (COFOG).

²¹ Glej opombo 15.

²² Do zdaj se je naložbena klavzula uporabila samo za Italijo in Finsko, in sicer leta 2016.

²³ Klavzula o strukturnih reformah je bila uporabljena za Italijo leta 2016, Latvijo, Litvo in Finsko leta 2017 ter Belgijo leta 2019.

zmanjšala, pri čemer številne države članice odlagajo doseganje svojih srednjeročnih proračunskih ciljev²⁴. Velika osredotočenost na izpolnjevanje letnih zahtev je morda prav tako prispevala k nezadostnemu razlikovanju med državami članicami, ki imajo izrazito različne fiskalne položaje in tveganja glede vzdržnosti.

Letni pregled osnutkov proračunskih načrtov držav članic euroobmočja je Komisiji omogočil, da se bolj zgodaj vključi v proračunske postopke držav članic – vendar je tudi izpostavil izzive pri doseganju, da države članice spremenijo svoje načrte – na koncu leta in sprožil pristno razpravo v Evroskupini o fiskalni naravnosti euroobmočja.

Nacionalni fiskalni okviri

Zahteve, povezane z nacionalnimi fiskalnimi okviri²⁵, iz Direktive 2011/85 in Uredbe št. 473/2013 so spodbudile splošen razvoj ter okrepitev pravil, postopkov in institucij, ki so podlaga za izvajanje proračunske politike v državah članicah. To je privedlo do znatno izboljšanih nacionalnih fiskalnih okvirov, ki so povečali nacionalno odgovornost za fiskalno disciplino in spodbujali skladnost s fiskalnimi pravili EU. Napredek je najbolj opazen v državah članicah, ki pred krizo niso imele nacionalnih okvirov oziroma so imele le osnovne okvire. Zahteve EU so bile v tem primeru podlaga za oblikovanje sodobnega fiskalnega okvira. Vsi elementi fiskalnih okvirov so se hitro razvijali, vendar je bil največji napredek povezan z nacionalnimi fiskalnimi pravili in ustanovitvijo neodvisnih fiskalnih institucij. Število in kakovost numeričnih fiskalnih pravil sta se znatno povečala. Ta so zdaj osrednji del fiskalnih okvirov v vseh državah članicah ter podpirajo fiskalno disciplino in skladnost s pravili EU.

V skoraj vseh državah članicah so bile ustanovljene ali okrepljene neodvisne fiskalne institucije, ki imajo vse pomembnejšo vlogo v fiskalnih razpravah na nacionalni ravni in ravni EU. Neodvisno spremljanje fiskalne politike je skupaj z izboljšanimi fiskalnimi statističnimi podatki in določbami, povezanimi s pripravo in objavo napovedi, močno izboljšalo preglednost fiskalne politike. Nacionalni deležniki načeloma na močne nacionalne okvire gledajo kot na učinkovito in uspešno orodje za spodbujanje skladnosti s fiskalnimi pravili EU.

Hkrati se zasnova in učinkovitost nacionalnih okvirov močno razlikujeta med državami članicami. To je zato, ker (i) pravo Unije določa le minimalne zahteve za nacionalne okvire in (ii) obstajajo razlike glede dejanskega izvajanja in skladnosti z nacionalnimi določbami. Poleg tega je s fiskalnim dogovorom²⁶ in njegovim pravilom o strukturno uravnoteženem proračunu sklop določb za nacionalne okvire postal precej zapleten, kar povzroča neskladnosti med predpisi EU in nekaterimi nacionalnimi predpisi. To je nekatere države članice spodbudilo k arbitraži med nacionalnimi predpisi in predpisi EU.

Okvir 2: Ekonomsko upravljanje v okviru evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik

²⁴ Vloga programov stabilnosti in konvergenčnih programov v okviru nadzora se je zmanjšala, kar je tudi prispevalo k ponavljajočemu se odlaganju uresničevanja srednjeročnih proračunskih ciljev držav članic.

²⁵ Sklop pravil in institucij, ki urejajo fiskalno politiko na nacionalni ravni.

²⁶ Fiskalni dogovor je del Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU), ki je začela veljati 1. januarja 2013. Glavna določba te medvladne pogodbe je zahteva po uvedbi pravila o uravnoteženem proračunu v domače pravne rede (fiskalni dogovor). Cilj je bil dopolniti fiskalni okvir, ki temelji na pravilih EU, z določbami na nacionalni ravni, da bi učinkoviteje zagotovili preudarne proračunske politike v državah pogodbenicah. Fiskalni dogovor zavezuje vse države članice euroobmočja, na prostovoljni osnovi pa tudi tri države članice zunaj euroobmočja (Bolgarija, Danska in Romunija).

Evropski semester je od oblikovanja leta 2011 z zakonodajnim šesterčkom postal dobro uveljavljen okvir za usklajevanje ekonomskih politik. Njegov cilj je zagotoviti celovit pristop z združevanjem različnih postopkov nadzora ekonomske politike, tj. na področjih fiskalne, strukturne in finančne politike, za katerega se uporabljata skupen časovni okvir in okvir letnega cikla nadzora²⁷. V ta namen so ključni koraki pri izvajanju Pakta za stabilnost in rast ter postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji organizirani v okviru evropskega semestra, tako glede časa kot glede zahtev za poročanje in nadzor, kadar je relevantno. Ta uskladitev prispeva k zagotavljanju, da imajo države članice na področju ekonomske politike koristi od celostnega pristopa.

V zadnjih letih se je področje uporabe evropskega semestra razširilo, da bi se bolj upoštevala razsežnost euroobmočja, pa tudi socialni vidiki in vidiki zaposlovanja, zlasti z vključitvijo evropskega stebra socialnih pravic. Okrepljen je bil tudi dialog z Evropskim parlamentom, nacionalnimi organi in socialnimi partnerji. V skladu z evropskim zelenim dogovorom naj bi okoljska razsežnost ekonomskih politik in politik zaposlovanja držav članic dobila večji pomen v evropskem semestru, ki bo ob tem postal tudi okvir za ocenjevanje ter usklajevanje ekonomskih politik, potrebnih za doseganje ciljev trajnostnega razvoja, pri tem pa bo še naprej osredotočen na ključne izzive za ekonomske politike in politike zaposlovanja.

2.2 Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

Razširitev makroekonomskega nadzora

Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je razširil obseg okvira nadzora s samo fiskalnih politik na druge potencialne vire makroekonomskih neravnotežij, ki so bili prej zanemarjeni. To je med drugim pomenilo večji poudarek na makrostrukturnih in makrofinančnih vprašanjih, pomembnih za makroekonomsko stabilnost, kot so zunanja neravnotežja, produktivnost in konkurenčnost, stanovanjski trg in zadolženost zasebnega sektorja. Ta dopolnjujejo gibanja na področju javnih financ, zlasti javnega dolga, ki se prav tako analizirajo v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ker so pomembna za splošno makroekonomsko stabilnost. V zvezi s tem je postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji dopolnil druge instrumente nadzora in zagotovil podlago za prednostno obravnavo politik, ki jih Pakt za stabilnost in rast ne obravnava, vendar so pomembne za urejen razvoj javnih financ. Analitična podlaga za odkrivanje neravnotežij se je izboljšala, vzpostavljeni pa so bili tudi postopki za spremljanje gospodarskih gibanj in ukrepov politike. Čeprav obseg nadzora v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji še naprej temelji na vidikih, pomembnih za makroekonomsko stabilnost, se je tudi postopoma razširil, tako da upošteva tudi širše posledice, povezane s prilagajanjem, kot so tiste, ki vplivajo na razvoj na področju zaposlovanja in socialnih zadev.

Vendar pa povezave z drugimi postopki nadzora niso bile vedno v celoti izkoriščene. To se nanaša na vzajemno učinkovanje med postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in nadzorom v okviru Pakta za stabilnost in rast, ki bi omogočilo hkratno obravnavanje makroekonomskih neravnotežij, morebitnih izzivov v zvezi z rastjo ter tveganj za vzdržnost javnega dolga. In končno, nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi

²⁷ Z Uredbo (EU) št. 1175/2011 se je v Uredbo št. 1466/97 vstavila pravna podlaga za evropski semester s cilji zagotoviti tesnejše usklajevanje ekonomskih politik in stabilno zblíževanje gospodarske razvitosti držav članic ter zagotoviti celovito in usklajeno svetovanje v zvezi z ekonomskimi politikami in politikami zaposlovanja držav članic.

neravnotežji do zdaj morda ni dovolj upošteval vzajemnih učinkov z novimi nastajajočimi gospodarskimi izzivi, zlasti v zvezi s podnebnimi spremembami in drugimi pritiski na okolje.

Odzivi politike in učinkovitost v smislu odprave makroekonomskih neravnotežij

Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je povečal ozaveščenost in se osredotočil na ukrepe politike, pri čemer so bili rezultati v nekaterih primerih uspešni, čeprav postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem ni bil nikoli aktiviran. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je pripomogel k poglobitvi dialoga med institucijami EU in nacionalnimi organi, pristojnimi za oblikovanje politik, o pristopih k obravnavi ugotovljenih izzivov, in sicer ob osredotočanju razprave o politikah na nacionalni ravni in krepitvi procesov oblikovanja politik. V številnih primerih je postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji zagotovil okvir za prednostno obravnavo politik za odpravljanje makrostrukturnih in makrofinančnih težav v državah, ki jih je resno ogrožalo tveganje finančne nestabilnosti. V teh primerih so nadzoru v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji sledili odzivi politike, ki so se tesno in redno spremljali, in zmanjšanje napetosti na finančnih trgih, ne da bi se bilo treba zatekati k strožjemu instrumentu postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem.

Vendar postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ni bil deležen politične podpore, potrebne za ohranitev reformnih ambicij v državah članicah, kjer še obstajajo neravnotežja, vključno s še vedno visokim domačim in tujim dolgom. Čeprav obstajajo dokazi, da so se priporočila za posamezne države v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji sprva bolj upoštevala, je izvajanje reform sčasoma postalo primerljivo z izvajanjem drugih priporočil v okviru evropskega semestra, nepovezanih s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. V zadnjih letih se je napredek pri odpravljanju neravnotežij upočasnil, verjetno zaradi zmanjšane pritiska na finančnih trgih in počasnejšega izvajanja reform.

Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je bil uspešnejši pri zmanjševanju primanjkljajev na tekočem računu kot pri zmanjševanju vztrajnih in velikih presežkov na tekočem računu. Potreba po ukrepih politike je bila zlasti pereča v državah članicah, ki so beležile velike primanjkljaje na tekočem računu in izgubo konkurenčnosti, zaradi pomislekov v zvezi z vzdržnostjo njihovega zunanjega dolga in povezanimi solventnostnimi tveganji, ki so še posebej zaskrbljujoča v kombinaciji s trajnimi izgubami stroškovne konkurenčnosti in izvoznih tržnih deležev. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji pa ni mogel spodbuditi prilagoditve velikih in vztrajnih presežkov na tekočem računu, ki se ne morejo v celoti pojasniti z gospodarskimi temelji. Veliki in vztrajni presežki na tekočem računu sicer ne predstavljajo neposrednih tveganj za stabilnost nacionalnega gospodarstva, vendar lahko vplivajo na nemoteno delovanje euroobmočja. Njihova prilagoditev bi pomagala povečati realni BDP v zadevnih državah članicah in povzročila prelivanje pozitivnih učinkov na preostalo euroobmočje. Ker je bil postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji uveden v razmerah, v katerih so bila neravnotežja in čezmerna neravnotežja že prisotna v številnih državah članicah, je treba še preveriti njegovo učinkovitost pri preprečevanju kopičenja novih neravnotežij, ranljivosti in tveganj. To zahteva pravočasno odkrivanje nastajajočih neravnotežij, da se omogočijo ustrezni preventivni ukrepi politike.

Odgovornost za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

Zaradi širokega nabora morebitnih neravnotežij se nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji zanaša na uporabo kvantitativne in kvalitativne analize ter ni primeren za zgolj mehanično branje kazalnikov. Komisija je tako pri izvajanju okvira uporabila diskrecijsko pravico, ki jo ima na podlagi Uredbe št. 1174/2011 in Uredbe

št. 1176/2011, Svet pa je vedno na splošno podprl stališča Komisije o obstoju in resnosti neravnotežij. Komisija je leta 2016 pojasnila merila za ugotavljanje in oceno neravnotežij ter racionalizirala njihovo razvrstitev²⁸. Izvajanje preventivnega dela postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je bilo od začetka vključeno v evropski semester, pri čemer se je njegova uporaba razvijala glede na pridobljene izkušnje, razvoj izzivov ter kot rezultat stalnega dialoga z državami članicami in deležniki.

Kljub napredku pri preglednem izvajanju postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji bi bila dobrodošla dodatna prizadevanja za okrepitev povezave med analizo in priporočili v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ter vzajemnim učinkovanjem med postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in drugimi postopki nadzora. Kadar je bilo pri državah članicah ugotovljeno čezmerno neravnotežje, je Komisija uporabila možnost, predvideno v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, v skladu s katero je začela s specifičnim in tesnim spremljanjem izvajanja politik, ki je prispevalo k medsebojnim pritiskom in spodbujalo reformne ukrepe v zadevnih državah članicah. Vendar zadevna država članica ni bila dolžna izvajati posebnih ukrepov politike, določenih v dogovorjenem načrtu popravljalnih ukrepov. Takšna praksa je vodila do pozivov Komisiji, naj v celoti izkoristi instrumente postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, vključno s priporočilom, da Svet začne postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem, in poveča preglednost v primerih, ko se za države članice s čezmernimi neravnotežji postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem ne začne²⁹.

2.3 Države članice euroobmočja, ki imajo ali jim grozijo resne težave s finančno stabilnostjo

Okvir za oblikovanje in spremljanje programov makroekonomske finančne pomoči

V prvem desetletju ekonomske in monetarne unije ni bilo okvira za zagotavljanje posebne podpore državam članicam euroobmočja, ki imajo resne težave s finančno stabilnostjo ali jim te grozijo. Posebni mehanizmi za zagotavljanje finančne podpore so bili razviti v letu 2010 in v poznejših letih³⁰, kar je privedlo do vzpostavitve evropskega mehanizma za stabilnost (EMS). Vendar je še manjkala zakonodaja Unije, ki bi zagotavljala nadzorni okvir in strukturo upravljanja za to podporo. Z Uredbo št. 472/2013 je bil vzpostavljen okvir za organizacijo take podpore, da bi se zagotovila preglednost in demokratična odgovornost.

Ta okvir se je uporabljal za programa za Irsko in Portugalsko, ki sta se financirala iz evropskega instrumenta za finančno stabilnost in evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo, programa za Španijo in Ciper, ki sta se financirala iz evropskega mehanizma za stabilnost, ter programa za Grčijo (drugi in tretji program), ki je prejela finančno pomoč tako iz evropskega instrumenta za finančno stabilnost kot iz evropskega mehanizma za stabilnost. Zunanji in javnofinančni primanjkljaji so bili večinoma odpravljeni, stabilnost finančnega sektorja pa je bila ohranjena ali ponovno vzpostavljena. Poleg tega so strukturne politike v okviru programov prispevale k spodbujanju potencialne rasti. Vsem državam članicam

²⁸ Komisija je leta 2016 objavila zbirko, v kateri celovito in pregledno dokumentira izvajanje postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji; Evropska komisija (2016), The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium.

²⁹ Računsko sodišče je priporočilo večjo preglednost, kadar Komisija ne predlaga začetka postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem (Evropsko računsko sodišče (2018), „Revizija postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji“, posebno poročilo 03).

³⁰ Kot so sporazum o instrumentu posojil za Grčijo, evropski instrument za finančno stabilnost in evropski mehanizem za finančno stabilizacijo.

euroobmočja, ki so prejele finančno pomoč, je uspelo ponovno pridobiti dostop do trgov po razumnih stopnjah financiranja, zanje pa se zdaj izvaja nadzor po izteku programa.

Določbe za oblikovanje programov za makroekonomsko prilagoditev so se upoštevale, zlasti glede: (i) priprave programa in obveščanja deležnikov o doseženem napredku; (ii) zagotavljanja skladnosti med memorandumom o soglasju, podpisanim z državo članico euroobmočja, in programom za makroekonomsko prilagoditev, ki ga je sprejel Svet; (iii) spremljanja napredka pri izvajanju programa z rednimi pregledi in vključitvijo socialnih partnerjev in organizacij civilne družbe; (iv) dodeljevanja tehnične pomoči za pomoč pri izpolnjevanju pogojev programa. Uredba št. 472/2013 je z vzpostavitvijo teh postopkov omogočila tudi ohranjanje finančne stabilnosti euroobmočja kot celote.

Kar zadeva ureditve upravljanja v institucijah, ki sodelujejo pri programih za makroekonomsko prilagoditev – Komisija v povezavi z Evropsko centralno banko in po potrebi Mednarodnim denarnim skladom –, okvir zagotavlja nekaj prožnosti glede načina izvajanja ureditev upravljanja v praksi, vendar s pridržkom, da je treba dodeljene specifične vloge v celoti spoštovati. Ureditve upravljanja so na splošno dobro delovale.

Uredba št. 472/2013 je prav tako prispevala k izboljšanju preglednosti in odgovornosti ukrepov Komisije, zlasti z okrepljenim dialogom z Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti³¹. Poleg tega Uredba in Pogodba o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost vplivata druga na drugo. Komisija mora zagotoviti, da je vsak memorandum o soglasju, podpisan z državo članico euroobmočja v imenu evropskega mehanizma za stabilnost, skladen z ustreznim programom za makroekonomsko prilagoditev in pravom Unije. Kar zadeva razmerje med Komisijo in evropskim mehanizmom za stabilnost, je bilo praktično izvajanje določeno z memorandumom o soglasju, podpisanim 27. aprila 2018, in skupnim stališčem, dogovorjenim 14. novembra 2018, ki sta podlaga za trenutno revizijo Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost.

Gospodarski rezultati in skladnost s postopki nadzora EU

Uredba št. 472/2013 je prispevala k tesnejšemu usklajevanju ekonomskih politik in stabilnemu zbliževanju držav članic euroobmočja z zagotavljanjem usklajenosti med običajnim nadzornim ciklom evropskega semestra in okrepljenim nadzorom v skladu z navedeno uredbo. Z uredbo so se poenostavili postopki, da bi se zagotovila skladnost nadzora ekonomskih politik in preprečilo podvajanje obveznosti poročanja. V programih za makroekonomsko prilagoditev so se izrecno obravnavale ranljivosti in neravnotežja, ki so bili ugotovljeni v okviru standardnih postopkov nadzora (Pakt za stabilnost in rast ter postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji). Prilagoditve, ki niso bile izvedene do zaključka programa, so bile vključene v priporočila za posamezne države v okviru običajnega nadzornega cikla in nadzora po izteku programa. Okrepljen nadzor, vzpostavljen z uredbo, je tako prispeval k zmanjšanju začasnega razhajanja med zadevnimi državami članicami in drugimi državami članicami euroobmočja ter zagotovil podlago za ponovno zbliževanje.

Komisija v celoti izvaja določbe o nadzoru po izteku programa. V zvezi z učinkovitostjo okrepljenega nadzora se zadevne zahteve za Grčijo uporabljajo od avgusta 2018 (zaključek programa finančne pomoči). Začetna ocena na podlagi omejenih izkušenj s temi posebnimi določbami je pozitivna. Čeprav je bil okrepljen nadzor prvotno zasnovan kot preventivni

³¹ To je potrdilo Evropsko računsko sodišče, ki je opravilo revizijo smotrnosti poslovanja, glej Posebno poročilo št. 17/2017: Posredovanje Komisije v grški finančni krizi.

okvir za pomoč državam članicam, pri katerih obstaja tveganje, da bodo potrebovale finančno pomoč, doslej še ni bil uporabljen za ta namen.

Hkrati je pomembno ohraniti zadostno nacionalno odgovornost za programe, zlasti v trenutku zaključka ali prekinitve programa. Prav tako ostajajo vprašanja glede preglednosti in odgovornosti, tudi zaradi dejstva, da je evropski mehanizem za stabilnost še vedno medvladni organ.

2.4 Splošne ugotovitve

Pri tem pregledu so bile ugotovljene pozitivne točke, pa tudi možne izboljšave. Potrdil je, da je reforma z zakonodajnim šesterčkom in dvojčkom, skupaj z uvedbo evropskega semestra, okrepila okvir za ekonomski nadzor v EU in euroobmočju ter usmerjala države članice pri doseganju ciljev ekonomske in fiskalne politike. Prav tako je privedla do širšega in celovitejšega pristopa k nadzoru, ki bolje zagotavlja splošno doslednost svetovanja o politikah v okviru evropskega semestra (glej okvir 2). Določitev skupnega proračunskega časovnega okvira in smernice o politikah, izdane na podlagi osnutkov proračunskih načrtov držav članic, so privedle do tesnejšega usklajevanja znotraj euroobmočja. Ukrepi, uvedeni z reformami šesterčka in dvojčka, so tako prispevali k boljšemu usklajevanju ekonomskih politik.

Izvajanje priporočenih politik v državah članicah je skupaj z drugimi dejavniki prispevalo k postopni krepitvi gospodarstev EU in večjemu ustvarjanju delovnih mest v zadnjih letih. Poleg tega je s podporo pri odpravljanju obstoječih makroekonomskih neravnotežij, preprečevanju kopičenja novih neravnotežij in zmanjševanju ravni javnega dolga nadzorni okvir pomagal ustvariti pogoje za vzdržno rast, okrepil odpornost, zmanjšal ranljivosti in omejil tveganje za prelivanje morebitnih škodljivih učinkov. Reforme iz zakonodajnega šesterčka in dvojčka so tako prispevale k uresničevanju strategije Unije za rast in delovna mesta.

Okrepljeni nadzorni okvir je tudi spodbudil zbliževanje gospodarske razvitosti držav članic s splošno obnovitvijo gospodarske rasti in zmanjševanjem stopenj brezposelnosti v vseh državah članicah, zmanjšanjem makroekonomskih neravnotežij ter znižanjem javnih primanjkljajev in ravni dolga, nobena država članica pa ni več v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Poleg tega je okvir, vzpostavljen za podporo državam članicam euroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo težave v zvezi s finančno stabilnostjo, prispeval k zmanjšanju začasnega razhajanja med zadevnimi državami članicami in ostalim euroobmočjem ter postavil temelje za ponoven začetek zbliževanja.

Okrevanje gospodarstva po finančni krizi traja dolgo v primerjavi s preteklimi, vendar se je tudi zmanjšala trendna stopnja rasti, hkrati pa je inflacija še vedno nizka. Istočasno nekatere države članice še vedno beležijo visoke ravni javnega dolga in so tudi še daleč od svojih srednjeročnih proračunskih ciljev, medtem ko njihova reformna prizadevanja pojemajo. Gospodarstva nekaterih držav članic so še vedno občutljiva na upočasnitev gospodarske rasti s tveganji prelivanja učinkov, ki bi lahko vplivalo na delovanje euroobmočja kot celote.

Fiskalna naravnost na ravni držav članic je bila pogosto prociklična. Poleg tega struktura javnih financ ni postala bolj naklonjena rasti, nacionalne vlade pa so pokazale, da dajejo prednost povečanju tekočih odhodkov pred zaščito naložb. V primeru velikih pretresov, ki niso povezani s politiko, sposobnost usmerjanja fiskalne naravnosti za euroobmočje kot celoto z ustrezno diferenciranim fiskalnim naporom po posameznih državah članicah ovira pomanjkanje preudarnih politik v času dobrih gospodarskih razmer, poleg tega pa ostaja omejena, saj ob odsotnosti centralnega instrumenta za stabilizacijo še vedno temelji izključno na usklajevanju nacionalnih fiskalnih politik. Trenutni okvir in njegovo izvajanje zato nista spodbujala makroekonomske stabilizacije.

Poleg tega trenutni nadzorni okvir in njegovo izvajanje nista zagotovila zadostnega razlikovanja med državami članicami, za katere so značilni izrazito različni fiskalni položaji, tveganja glede trajnosti ali druge ranljivosti. Še eno področje, na katerem so potrebne izboljšave, je vzajemno učinkovanje med fiskalnimi pravili Unije in nacionalnimi fiskalnimi okviri.

Fiskalni okvir (ki vključuje sekundarno zakonodajo in druge dokumente, ki zagotavljajo več podrobnosti in preglednosti o tem, kako se nadzor izvaja v praksi) je postal preveč zapleten. Ta zapletenost je posledica dejstva, da se poskuša z okvirom doseči več ciljev, in potrebe po upoštevanju najrazličnejših spreminjajočih se okoliščin, vključno z uporabo prožnosti, v razmerah razhajajočih se stališč držav članic. Odraža se v zelo podrobni kodifikaciji, ki zajema več operativnih kazalnikov, od katerih jih veliko ni mogoče izmeriti in se pogosto spreminjajo, ter različne odstopne klavzule. Fiskalna pravila so zato postala manj pregledna, kar ovira predvidljivost, komunikacijo in politično podporo.

Druga neravnotežja, ki so se nakopičila v času gospodarske krize, se zmanjšujejo, vendar v mnogih primerih le počasi. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je bil uspešnejši pri zmanjševanju primanjkljajev na tekočem računu kot pri zmanjševanju vztrajnih in velikih presežkov na tekočem računu. Čeprav je to mogoče pojasniti z bolj perečo potrebo po odpravi velikih primanjkljajev na tekočem računu zaradi zaskrbljenosti glede vzdržnosti, lahko vztrajni presežki na tekočem računu prav tako vplivajo na nemoteno delovanje euroobmočja. Učinek priporočil glede politik ni optimalen in se je skozi čas zmanjšal, saj se je zagon za reforme umiril. Čeprav je vzajemno delovanje specifičnih postopkov nadzora zadovoljivo, pa je možno učinkovitost njihovega skupnega delovanja še izboljšati. Pomembne povezave med posameznimi instrumenti nadzora niso dovolj upoštevane, zlasti tam, kjer so vprašanja glede vzdržnosti javnega dolga neločljivo povezana s širšimi makroekonomskimi neravnotežji ali nizko potencialno rastjo³².

Razmisliti bi bilo treba tudi o tem, ali bi moral nadzorni okvir prispevati k reševanju današnjih in prihodnjih perečih gospodarskih, demografskih ter okoljskih izzivov. Trenutno je eden od ključnih gospodarskih izzivov možnost daljšega obdobja skromne rasti, če ne bodo sprejeti ukrepi politike za povečanje potencialne rasti. Glede na to, da je denarna politika že zelo prilagodljiva, je pomembno preučiti, ali in kako bi lahko fiskalne in strukturne politike držav članic prispevale h kombinaciji politik v euroobmočju in povečale potencialno rast, ter razmisliti o morebitni vlogi okvira EU za ekonomsko upravljanje pri tem. Poleg tega bi bilo treba preučiti, v kolikšni meri lahko okvir podpira potrebe gospodarske, okoljske in socialne politike, ki so povezane s prehodom na podnebno nevtrarno, z viri gospodarno in digitalno evropsko gospodarstvo, in s tem dopolnjuje ključno vlogo zakonodajnega okolja in strukturnih reform.

3. Vprašanja za javno razpravo

Na podlagi dosedanjih izkušenj z zakonodajo je mogoče določiti več vprašanj za javno razpravo:

Kako lahko izboljšamo okvir, da bi zagotovili vzdržne javne finance v vseh državah članicah in pomagali odpraviti obstoječa makroekonomska neravnotežja ter preprečili nastajanje novih? Glede na izkušnje sta ključnega pomena učinkovito doseganje ciljev

³² Poleg tega nadzor nad prelivanjem učinkov med državami in bankami ni imel osrednje vloge v okviru, čeprav je to še vedno pomembno za makroekonomsko in finančno stabilnost.

zagotavljanja vzdržnih javnofinančnih položajev in preprečevanje makroekonomskih neravnotežij. Učinkovito usklajevanje ekonomskih politik in nadzor sta temelja za zagotavljanje odpornosti v EU ter ekonomski in monetarni uniji zaradi morebitnega prelivanja negativnih učinkov kot posledice nevzdržnih javnofinančnih položajev. Čeprav je bil na splošno dosežen napredek v zvezi z vzdržnostjo dolga in odpravo makroekonomskih neravnotežij, ta napredek ni bil vedno zadosten, med državami članicami pa se je zelo razlikoval. Zato mora učinkovit okvir zagotavljati vzdržnost javnega dolga, tudi kadar je to najbolj potrebno, ter preprečevanje in odpravljanje makroekonomskih neravnotežij. Pri tem je treba upoštevati tudi tveganja, povezana s podnebnimi spremembami.

Kako zagotoviti odgovorne fiskalne politike, ki varujejo dolgoročno vzdržnost, hkrati pa omogočajo kratkoročno stabilizacijo? Smernice o fiskalni politiki državam članicam pomagajo pri zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ in izvajanju proticikličnih fiskalnih politik, ki prispevajo k boljši makroekonomski stabilizaciji tako v ugodnih kot neugodnih razmerah. Učinkovit okvir bi moral biti proticikličen v ugodnih in neugodnih razmerah, vendar v praksi to pogosto ni bilo doseženo. Ustrezen fiskalni napor in zmanjšanje dolga v ugodnih gospodarskih razmerah prispevata k ustvarjanju manevrskega prostora za uporabo fiskalne politike v neugodnih razmerah. Ustrezno srednjeročno načrtovanje politik, tako v zvezi s fiskalnimi cilji kot strukturnimi reformami za spodbujanje produktivnosti in naložb, ter primerna podlaga v politikah sta lahko pri tem v pomoč.

Kakšna je ustrezna vloga nadzornega okvira EU pri spodbujanju držav članic k izvajanju ključnih reform in naložb, ki so potrebne za reševanje današnjih in prihodnjih gospodarskih, socialnih in okoljskih izzivov, ob hkratnem ohranjanju varoval pred tveganji za vzdržnost dolga? Okvir bi moral biti skladen z današnjimi in prihodnjimi izzivi. Obravnavati je treba, kakšna je ustrezna vloga nadzornega okvira EU pri zagotavljanju takšne strukture javnih financ, ki spodbuja trajnostno rast in državam članicam omogoča, da ohranjajo zadostne ravni naložb. Zlasti bodo potrebne znatne naložbe, da bo mogoče izpolniti širše ambicije evropskega zelenega dogovora. To vodi do vprašanja, v kolikšni meri lahko fiskalni okvir podpira reforme in naložbe, vključno s človeškim kapitalom ter znanji in spretnostmi, potrebnimi za prehod na podnebno nevtrarno, z viri gospodarno in konkurenčno gospodarstvo, pripravljeno na digitalno dobo, ki je vključujoče za vse. To vključuje ponovno oceno ustreznosti sedanjih klavzul o prožnosti v smislu njihovega področja uporabe in primernosti, da bi zagotovili ustrezne vrste in ravni naložb ter hkrati ohranili vzdržnost dolga. Poleg tega bi bilo treba razmisliti o vlogi fiskalnega okvira pri pripravi bolj „zelenih“ nacionalnih proračunov.

Kako bi lahko poenostavili okvir EU in povečali preglednost njegovega izvajanja? Medtem ko sedanji okvir za fiskalni nadzor vključuje elemente prožnosti in proste presoje v obliki zapletenega sklopa določb, sprejetih zaradi pomanjkanja zaupanja med ključnimi deležniki, mora biti učinkovito izvajanje ekonomske presoje znotraj okvira, ki temelji na pravilih, objektivno in pregledno. To na primer vključuje preučitev, ali bi lahko jasna osredotočenost na večje napake v politikah, kot so določene v Pogodbi, na podlagi jasno opredeljenih ciljev in operativnih rezultatov politik, prispevala k učinkovitemu izvajanju nadzornega okvira. Enostavnejši okvir in izvajanje bi lahko prispevala k večji odgovornosti, boljši komunikaciji in nižjim političnim stroškom za izvrševanje in zagotavljanje skladnosti.

Kako se lahko nadzor osredotoči na države članice z bolj perečimi izzivi politike ter zagotovita kakovosten dialog in sodelovanje? Nadzor bi moral biti sorazmeren z resnostjo razmer, pri čemer bi se bilo treba bolj osredotočiti na najbolj nujne primere in manj vsiljive postopke, pri katerih so tveganja na splošno nizka. Zato je treba preučiti, ali bi se moral nadzorni okvir, da bi bil učinkovit, bolj osredotočati na „ugotavljanje večjih napak“³³, tj. na države članice s strategijo politik, ki povzroča potencialno nevzdržno gibanje javnega dolga ali druga makroekonomska neravnotežja. Poleg tega je ključen poglobljen dialog o politikah z državami članicami in deležniki, zlasti v večstranskem okviru, pa tudi na dvostranski ravni s Komisijo.

Kako lahko okvir zagotavlja učinkovito izvrševanje? Kakšna bi morala biti vloga denarnih kazni, groženj ugledu in pozitivnih spodbud? Temeljito je treba preučiti ustrezno ravnotežje med denarnimi kaznimi in instrumenti, ki spodbujajo makroekonomsko stabilnost in trajnostno rast, kot sta proračunski instrument za konvergenco in konkurenčnost ali instrument za konvergenco in reforme, kot elementa za zagotavljanje učinkovitega izvajanja okvira.

Ali obstajajo možnosti za okrepitev nacionalnih fiskalnih okvirov in povečanje vzajemnih učinkov med njimi in fiskalnim okvirom EU? Treba je preučiti, ali bi večja vloga nacionalnih fiskalnih okvirov, zlasti neodvisnih fiskalnih institucij, prispevala k boljšemu izpolnjevanju fiskalnih pravil EU in hkrati večji odgovornosti za okvir. Poleg tega je treba glede na to, da so visokokakovostni statistični podatki ključni za pregleden fiskalni okvir, oceniti, katere nadaljnje izboljšave kakovosti podatkov bi bile potrebne.

Kako naj okvir upošteva razsežnost euroobmočja in načrt za poglobitev ekonomske in monetarne unije? Obstaja več konkretnih povezav med okvirom ekonomskega upravljanja in širšim načrtom za dokončanje ekonomske in monetarne unije. Prvič, tako Pakt za stabilnost in rast kot postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji sta osredotočena izključno na nacionalne politike, zlasti na preprečevanje in odpravo visokih ravni javnega dolga in primanjkljajev na tekočem računu. V takih okoliščinah in ob odsotnosti centralnega fiskalnega instrumenta s stabilizacijskimi elementi ostaja sposobnost usmerjanja fiskalne naravnosti za euroobmočje kot celoto omejena. Uvedba ustrezno velikega instrumenta za stabilizacijo bi omogočila, da fiskalna politika bolj prispeva k makroekonomski stabilizaciji na ravni euroobmočja kot celote. Drugič, dokončanje finančne unije (bančna unija in unija kapitalskih trgov), uvedba skupnega varnega vrednostnega papirja in pregled regulativne obravnave izpostavljenosti bank do držav bi lahko – odvisno od konkretne zasnove – povečali tržno disciplino in omogočili nadaljnjo poenostavitev zasnove učinkovitega okvira za fiskalni nadzor. Tretjič, dinamična ter odporna ekonomska in monetarna unija, ki temelji na trdnih temeljih, je najboljši način za povečanje finančne stabilnosti v Evropi. Je predpogoj za krepitev mednarodne vloge eura, ki je na drugi strani orodje za krepitev vpliva Evrope v svetu in na svetovnih trgih, s čimer se širijo evropske vrednote in podpirajo interesi evropskih podjetij, potrošnikov in vlad.

Kako lahko v okviru evropskega semestra Pakt za stabilnost in rast ter postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji delujeta bolj vzajemno in povezano, da bi se

³³ Glej člen 126(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

izboljšalo usklajevanje ekonomskih politik med državami članicami? Evropski semester uspešno povezuje različne postopke nadzora v skupnem časovnem okviru. Prav tako pomaga usklajevati nacionalne postopke in prispeva k zbliževanju znotraj EU. Kljub temu bi ga bilo mogoče še dodatno okrepiti kot orodje za usklajevanje politik zaradi boljšega celostnega nadzora in novih nastajajočih izzivov. Medtem ko se posamezni postopki osredotočajo na svoje cilje, je treba oceniti, ali bi jih bilo mogoče učinkoviteje izvajati skupaj, kadar so izzivi medsebojno povezani. To je na primer mogoče doseči z uporabo obstoječih povezav med postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in Paktom za stabilnost in rast v primerih, ko so vprašanja vzdržnosti javnega dolga povezana tako s fiskalno disciplino kot strukturnimi ovirami za potencialno rast.

Učinkovito delovanje nadzornega okvira je skupna odgovornost vseh držav članic, evropskih institucij in drugih ključnih deležnikov. Za učinkovitost ekonomskega nadzora v Uniji je ključnega pomena visoka stopnja soglasja in zaupanja med vsemi ključnimi deležniki. Komisija poziva vse deležnike, naj se vključijo v javno razpravo in izrazijo svoje mnenje o tem, kako okrepiti izvajanje okvira ekonomskega upravljanja.

Javna razprava bo deležnikom omogočila, da izrazijo svoje mnenje o dosedanjem nadzoru in možnih načinih za izboljšanje učinkovitosti okvira pri doseganju ključnih ciljev. Komisija pričakuje vključujočo razpravo, v kateri bodo sodelovali Evropski parlament, Svet, Evropska centralna banka, Evropski ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij, nacionalne vlade in parlamenti, nacionalne centralne banke, neodvisne fiskalne institucije, nacionalni odbori za produktivnost, socialni partnerji, organizacije civilne družbe in akademske ustanove, pri čemer želi pridobiti povratne informacije v prvi polovici leta 2020. Komisija bo v prihodnjih mesecih na različne načine sodelovala s temi deležniki, med drugim prek posebnih srečanj, delavnic in spletne platforme za posvetovanje. Obravnavala bo vsa prejeta mnenja in na tej podlagi do konca leta 2020 dokončno oblikovala svoje mnenje o obsegu morebitnih prihodnjih ukrepov.