

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 5. julija 2023

o predlogu reforme ekonomskega upravljanja v Uniji

(CON/2023/20)

(2023/C 290/03)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 12. maja 2023 in 27. junija 2023 prejela zahtevi Sveta Evropske unije oziroma Evropskega parlamenta za mnenje o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (v nadaljnjem besedilu: predlog nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast) ⁽¹⁾. ECB je 12. maja 2023 prejela zahtevi Sveta Evropske unije za mnenje o predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (v nadaljnjem besedilu: predlagane spremembe uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast) ⁽²⁾ in o predlogu Direktive Sveta o spremembi Direktive Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (v nadaljnjem besedilu: predlagane spremembe direktive o proračunskih okvirih) ⁽³⁾ – poimenovanje za slednje skupaj s predlogom nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast ter predlaganimi spremembami uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast v nadaljnjem besedilu: predlogi Komisije.

Pristojnost ECB, da poda mnenje o predlogu nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast in o predlaganih spremembah direktive o proračunskih okvirih, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj sta učinkovito usklajevanje ekonomskih politik in večstranski proračunski nadzor pomembna z vidika poglobitnega cilja Evropskega sistema centralnih bank, da ohranja stabilnost cen, v skladu s členoma 127(1) in 282(2) PDEU ter členom 2 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB).

Pristojnost ECB, da poda mnenje o predlaganih spremembah uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, izhaja iz drugega pododstavka člena 126(14) PDEU, ki določa, da Svet po posvetovanju med drugim z ECB sprejme ustrezne določbe o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, kar je prav tako pomembno z vidika zgoraj omenjenega poglobitnega cilja ESCB.

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

Splošne pripombe

ECB pozdravlja predloge Komisije o reformi okvira ekonomskega upravljanja Unije. Cilj reforme je zaščititi vzdržnost javnega dolga in proticiklično naravnost fiskalne politike, sprejeti srednjeročni pristop k proračunskim politikam ter doseči poenostavitev okvira in okrepitev nacionalne odgovornosti v zvezi z njim. Prav tako priznava, da se reforme, naložbe in fiskalna vzdržnost medsebojno krepijo in bi bilo zato pri njihovem spodbujanju treba upoštevati celostni

⁽¹⁾ COM(2023) 240 final.

⁽²⁾ COM(2023) 241 final.

⁽³⁾ COM(2023) 242 final.

pristop. Nazadnje je cilj reforme zagotovitev učinkovitejšega izvrševanja. V podporo doseganju teh ciljev ECB daje nekaj konkretnih tehničnih pripomb in predlogov glede predlogov Komisije, da bi se novi okvir še okreplil ter zagotovila njegova preglednost in predvidljivost.

Trden okvir Unije za usklajevanje in nadzor ekonomske in fiskalne politike je v nespornem in izjemnem interesu Evropske unije, držav članic in zlasti euroobmočja ⁽⁴⁾. ECB poudarja pomen vzdržnega fiskalnega položaja za stabilnost cen in trajnostno rast v nemoteno delujoči ekonomski in monetarni uniji (EMU) ⁽⁵⁾. Reforma okvira ekonomskega upravljanja Unije lahko zagotovi realistično, postopno in vzdržno prilagoditev javnega dolga, skupaj s spodbujanjem potrebnih nacionalnih strukturnih politik.

ECB zakonodajalce Unije poziva, naj čim prej, vendar najpozneje do konca leta 2023, dosežejo dogovor o reformi okvira ekonomskega upravljanja Unije. Ker bo splošna odstopna klavzula iz Pakta za stabilnost in rast takrat že deaktivirana ⁽⁶⁾, bi bil tak sporazum ključnega pomena za utrditev pričakovanj glede vzdržnosti dolga ter trajnostne in vključujoče rasti. Če ne bo hitrega dogovora o verodostojnem, preglednem in predvidljivem fiskalnem okviru ter vzpostavitve takega okvira, bi lahko prišlo do negotovosti in neupravičene zamude pri nujnem fiskalnem prilagajanju ter zagonu za reforme in naložbe.

ECB poudarja naslednje razloge za oblikovanje reformiranega okvira ekonomskega upravljanja. Prvič, višji deleži javnega dolga in večja heterogenost dolga po pandemiji koronavirusa krepijo potrebo po učinkovitem usklajevanju fiskalnih položajev prek Pakta za stabilnost in rast. Za zagotovitev fiskalne vzdržnosti in ponovno vzpostavitev fiskalnega manevrskega prostora še pred morebitnim upadom gospodarske aktivnosti je pomembno, da se javni dolg realistično, postopno in trajno prilagodi, pri tem pa se upoštevajo obeti glede rasti in inflacije. Drugič, bistvenega pomena je, da fiskalna politika postane bolj proticiklična. Za preprečitev neugodnih gospodarskih gibanj je potrebno odločno ukrepanje med recesijami, vendar je ključnega pomena tudi, da se takrat, ko se gospodarstvo ponovno oživi, obnovijo blažilniki, s čimer se zagotovi vzdržnost dolga. Proticiklična fiskalna politika z učinkovitim prispevanjem k makroekonomski stabilizaciji v času velikih pretresov podpira denarno politiko pri doseganju stabilnosti cen na srednji rok. Tretjič, bistvenega pomena je, da okvir ekonomskega upravljanja določa predpogoje za to, da bodo ekonomske politike ugodnejše za rast. Strukturne reforme, naložbe in fiskalno vzdržnost bi bilo treba bolj vključiti v fiskalni in makroekonomski nadzor, tudi v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ⁽⁷⁾. Poleg tega bodo za reševanje izzivov zelenega in digitalnega prehoda, zlasti za izpolnjevanje podnebnih zavez Unije in držav članic v skladu z mednarodnim pravom in pravom EU ⁽⁸⁾, potrebne znatne zasebne in javne naložbe, ki jih bodo dopolnilne strukturne politike olajšale. Za verodostojno stabilizacijo deležev javnega dolga so potrebne ekonomske politike, ki so ugodne za rast, vključno z javnimi naložbami, ki morajo biti znotraj reformiranega okvira ekonomskega upravljanja Unije deležne ustreznih spodbud. Če se bo učinkovito izvajal, bo instrument NextGenerationEU, zlasti Mehanizem za okrevanje in odpornost, državam članicam pomagal pri obravnavi teh izzivov in pokazal, kakšen potencial ima ukrepanje na ravni Unije. Vendar bo potrebnih več sredstev in naložb na ravni Unije ter vzdržne, nacionalno financirane naložbe, za kar bodo potrebni dodatni viri prihodkov ali ponovna prednostna razvrstitev odhodkov, zlasti v državah članicah s povišanimi deleži dolga. Četrto, v nadaljevanju bi ECB pozdravila nadaljnji napredek na področju tistih vidikov okvira ekonomskega upravljanja Unije, ki so povezani z euroobmočjem, na primer učinkovitejše usklajevanje naravnosti fiskalne politike euroobmočja in vzpostavitev ustrezno zasnovane stalne centralne fiskalne zmogljivosti. V širšem smislu je dokončanje ekonomske in institucionalne strukture EMU še vedno bistvenega pomena za krepitev zmogljivosti blaženja pretresov na ravni euroobmočja ter spodbujanje stabilnosti in rasti ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Glej odstavek 1.1 Mnenja Evropske centralne banke CON/2018/25 z dne 11. maja 2018 o predlogu direktive Sveta o določbah za krepitev fiskalne odgovornosti in srednjeročne proračunske usmerjenosti v državah članicah (UL C 261, 25.7.2018, str. 1). Vsa mnenja ECB so dostopna na spletišču EUR-Lex.

⁽⁵⁾ Glej *Eurosystem reply to the Communication from the European Commission „The EU economy after COVID-19: implications for economic governance“* (odgovor Eurosistema na sporočilo Evropske komisije z naslovom Gospodarstvo EU po COVID-19: posledice za ekonomsko upravljanje), 1. december 2021, dostopno na spletišču ECB na naslovu www.ecb.europa.eu

⁽⁶⁾ Glej Evropska komisija, Smernice za fiskalno politiko za leto 2024: spodbujanje vzdržnosti dolga ter trajnostne in vključujoče rasti, 8. marec 2023.

⁽⁷⁾ 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).

⁽⁸⁾ Pariški sporazum, sprejet na podlagi Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UL L 282, 19.10.2016, str. 4). Uredba (EU) 2021/1119 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2021 o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi uredbe (ES) št. 401/2009 in (EU) 2018/1999 (evropska podnebna pravila) (UL L 243, 9.7.2021, str. 1).

⁽⁹⁾ Glej Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, poročilo Jeana-Clauda Junckerja v tesnem sodelovanju z Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem in Martinom Schulzom, 22. junij 2015, str. 4, na voljo na spletišču Komisije na naslovu www.ec.europa.eu. Glej tudi splošne pripombe v Mnenju Evropske centralne banke CON/2018/51 z dne 9. novembra 2018 o predlogu uredbe o vzpostavitvi Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe (UL C 444, 10.12.2018, str. 11); odstavek 1.3 mnenja Evropske centralne banke CON/2019/37 z dne 30. oktobra 2019 o predlogu uredbe o okviru za upravljanje proračunskega instrumenta za konvergenco in konkurenčnost za euroobmočje (UL C 408, 4.12.2019, str. 3).

Posebne pripombe**1. Vzdržnost javnega dolga in fiskalna prilagoditev****1.1. Vloga analize vzdržnosti dolga**

1.1.1. ECB razume, da bo imela v skladu s predlogom nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast analiza vzdržnosti dolga, ki jo bo pripravila Komisija, pomembno vlogo pri oblikovanju tehničnih referenčnih smeri za neto javnofinančne odhodke, ki jih bo Komisija predložila kot smernice za države članice ⁽¹⁰⁾. Analiza vzdržnosti dolga, ki jo pripravi Komisija, je dragoceno orodje pri ugotavljanju fiskalnih tveganj, ki niso v zadostni meri zajeta v zabeleženih stopnjah zadolženosti, na primer prihodnjih stroškov, povezanih s staranjem, pogojnih obveznosti in strukture zapadlosti dolga. ECB poudarja, da je za zagotovitev ponovljivosti, predvidljivosti in preglednosti analize vzdržnosti dolga in doslednega izvajanja okvira v državah članicah in skozi čas treba določiti metodologijo, ki bo podlaga za analizo vzdržnosti dolga Komisije ter bo pripravljena po posvetovanju z državami članicami in jo bodo države članice podpirale. Poleg tega bi se bilo po mnenju ECB o tej metodologiji koristno posvetovati tudi z Evropskim fiskalnim odborom.

1.1.2. ECB pozdravlja dejstvo, da se tehnična referenčna smer Komisije osredotoča na pot gibanja očiščenih odhodkov, ki načeloma ne bi temeljila na letnih ocenah neugotovljive proizvodne vrzeli v realnem času. S tem se lahko izboljša proticikličnost fiskalne politike, vključno z nihanjem prihodkov zaradi cikličnih razmer. Za večjo jasnost predlogov Komisije ECB priporoča, naj se opredelitev pojma „neto odhodki“ podrobneje določi ⁽¹¹⁾, da se pojasnijo naslednji vidiki. Opredelitev bi morala: (a) pojasniti, ali bi bila pot gibanja očiščenih odhodkov opredeljena nominalno ali realno; (b) pojasniti in ovrednotiti metodologijo za izračun diskrecijskih ukrepov v zvezi s prihodki, ki jih je treba odšteti od bruto odhodkov, in (c) pojasniti, v kolikšni meri bi se izračun kazalnika oprl na ugotovljive postavke, zlasti s pojasnitvijo metodologije za izračun cikličnih elementov odhodkov za nadomestila za brezposelnost.

1.1.3. Predlog nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast zahteva, da tehnična referenčna smer neto odhodkov zagotovi, da začne delež javnega dolga dovolj verjetno upadati ali še naprej dovolj verjetno upada ali pa ostane na preudarnih ravneh ⁽¹²⁾. Komisija mora oceniti verjetnost ter svojo analizo verjetnosti in podatke, na katerih temelji, objaviti ⁽¹³⁾. ECB priporoča, da se ključni parametri in predpostavke, na katerih temelji metodologija za oceno verjetnosti, v predlogih Komisije podrobneje uredijo ⁽¹⁴⁾. Poleg tega ECB pozdravlja in podpira to, da bo poročilo Komisije Ekonomsko-finančnemu odboru, ki vsebuje tehnične referenčne smeri, objavljeno, še preden bodo države članice pripravile nacionalne srednjeročne fiskalno-strukturne načrte (v nadaljnjem besedilu: nacionalni načrti) ⁽¹⁵⁾. ECB tudi priporoča, da se pripravi skupni okvir glede „trdnih in preverljivih ekonomskih argumentov“, ki jih morajo države članice navesti v svojih nacionalnih načrtih, kadar ti vključujejo višjo referenčno smer od tiste, ki jo je predložila Komisija ⁽¹⁶⁾.

1.2. Zaščitni ukrepi

ECB opozarja, da člen 126(2), točka (b), PDEU navaja primere, ko se razmerje med javnim dolgom in bruto domačim proizvodom (BDP) „zadosti znižuje in dovolj hitro približuje referenčni vrednosti“ ⁽¹⁷⁾. Glede na to, da se je treba izogniti ustalitvi dolga na visoki ravni, ECB pozdravlja to, da predlogi Komisije vključujejo nekatere zaščitne ukrepe, ki podpirajo zniževanje dolga in primanjkljaja, zlasti z zagotavljanjem, da fiskalna referenčna smer na koncu

⁽¹⁰⁾ Glej člena 5 in 6 ter Prilogo I predlagane nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast. Glej tudi Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Sporočilo o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU, COM(2022) 583 final, 9. november 2022.

⁽¹¹⁾ Na primer v členu 2, točka 2, in/ali Prilogi II, točka (a), predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽¹²⁾ Glej člen 6, točka (a), predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽¹³⁾ Glej člen 8 in Prilogo V predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽¹⁴⁾ To bi bilo zlasti mogoče vključiti v Prilogo V predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽¹⁵⁾ Glej člen 5 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽¹⁶⁾ Glej člen 11(2) predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽¹⁷⁾ Glej tudi člen 1, točka 1, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 2(1a) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6).

obdobja načrtovanja predvideva nižji delež javnega dolga kot na začetku tehnične referenčne smeri, z izogibanjem prelaganja fiskalne prilagoditve na zunanja leta obdobja prilagajanja in s predlogom minimalne prilagoditve za leta, v katerih se pričakuje, da bo primanjkljaj presegel referenčno vrednost 3 % ⁽¹⁸⁾. ECB razume, da se o vprašanju zaščitnih ukrepov še razpravlja, in meni, da je treba vzpostaviti ravnovesje med kompleksnostjo in odgovornostjo na eni strani ter učinkovitostjo zniževanja dolga na drugi strani, da se zagotovi, da se bo dolg usmeril na pot zadostnega zniževanja, ki bo ustrezno diferencirana.

2. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti

2.1. Reforme in naložbe

Produktivne naložbe so predpogoj za gospodarsko rast, ki bi podpirala dolgoročno vzdržnost javnih financ. Zato je ključnega pomena, da fiskalna prilagoditev ne škodi naložbam, zlasti tistim, ki podpirajo skupne prednostne naloge Unije. V ta namen je treba učinkovito nadzorovati tudi raven in kakovost javnih naložb. Poleg tega se ECB strinja, da je nujno treba spodbujati rasti naklonjene reforme. Zato je nacionalna odgovornost za nacionalne načrte držav članic bistvenega pomena. ECB poudarja, da bi moral tehnični dialog med državo članico in Komisijo v skladu s predlogom nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast ⁽¹⁹⁾, ki je pomemben element nacionalne odgovornosti, potekati gladko, pregledno in predvidljivo. Tehnični dialog bi moral biti ustrezno strukturiran in podroben, da omogoči jasno določitev vsebine nacionalnih načrtov. Zato ECB priporoča, da se v predlagani novi uredbi o preventivnem delu Paketa za stabilnost in rast podrobneje opredelijo zahteve za reformne in naložbene zaveze, ki morajo biti vključene v vse nacionalne načrte ⁽²⁰⁾.

2.2. Prilagoditveno obdobje

Predlog nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast določa, da morajo nacionalni načrti držav članic vsebovati referenčno smer očiščenih odhodkov za najmanj štiri leta ⁽²¹⁾. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta ⁽²²⁾. Takšen časovni okvir je dolg in presega tipičen volilni cikel, kar bi lahko oviralo izpolnjevanje teh zavez. Zato ECB podpira preudarno uporabo možnosti podaljšanja nacionalnih načrtov in poudarja potrebo po tem, da se zaveze za dodatne reforme in naložbe v celoti izvedejo. Poleg tega ima ECB dva predloga v zvezi s prilagoditvenim obdobjem in njegovim podaljšanjem. Prvič, ECB pozdravlja zahtevo, da mora biti vsaka od reformnih in naložbenih zavez, na katerih temelji podaljšanje prilagoditvenega obdobja, dovolj podrobna, osredotočena na začetno obdobje, časovno omejena in preverljiva ⁽²³⁾. Da bi bila metodologija dovolj jasna in pregledna, ECB predlaga nadaljnji razvoj ocenjevalnega okvira za ocenjevanje zavez držav članic ⁽²⁴⁾. Zlasti je treba zagotoviti, da takšne zaveze prispevajo k večji potencialni rasti in s tem k vzdržnosti dolga. Poleg tega ECB priporoča, da se vključijo dodatni zaščitni ukrepi, s katerimi se zagotovi povečanje naložb v ključne prednostne naloge politike, kot sta zeleni in digitalni prehod, ter da so reformne in naložbene zaveze dovolj osredotočene na začetno obdobje, podobno kot zaščitni ukrepi, ki že veljajo za fiskalno prilagajanje ⁽²⁵⁾. Drugič, do leta 2026 se lahko za podaljšanje prilagoditvenega obdobja upoštevajo reformne in naložbene zaveze iz odobrenih načrtov držav članic za okrevanje in odpornost ⁽²⁶⁾. ECB sicer pozdravlja upoštevanje načrtov za okrevanje in odpornost, vendar priporoča, naj se v ocenjevalnem okviru zagotovi, da poleg že obstoječih zavez države članice predlagajo znaten delež novih reform in naložb.

⁽¹⁸⁾ Glej člen 6, točki (c) in (d), in člen 15(2) predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast ter Prilogo I, točka (c), k navedenemu predlogu. Glej člen 1, točka 2, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 3(4) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97; glej člen 1, točka 4, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 5(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97.

⁽¹⁹⁾ Glej člen 10 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽²⁰⁾ Glej člene 11, 12 in 14 ter Prilogo II predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽²¹⁾ Glej člen 5 in člen 11(1) predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽²²⁾ Glej člen 13(1) predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽²³⁾ Glej člen 13(3) predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽²⁴⁾ Glej člen 13(5) in Prilogo VII predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽²⁵⁾ Glej člen 6, točki (c) in (d), ter člen 15(2) predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽²⁶⁾ Glej člen 13(4) predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

2.3. Revidirani nacionalni načrti

Predlog nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast določa možnost, da države članice predložijo revidiran nacionalni načrt, če obstajajo objektivne okoliščine, ki preprečujejo izvedbo prvotnega načrta, ali če predložitev novega nacionalnega načrta zahteva nova vlada ⁽²⁷⁾. ECB priporoča, da se v predlogu nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast določijo objektivne okoliščine, ki bi se štele kot ustrezne, in pojasni, kako Komisija pri pripravi nove tehnične referenčne smeri upošteva pretekle prilagoditve, ki jih je ali ni opravila zadevna država članica. Poleg tega ECB priporoča, naj predlog nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast zagotovi, da se z revidiranim načrtom ne bo dovoljeval zamik reform in naložb.

3. Povezava s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

- 3.1. ECB pozdravlja celostno spremljanje zavez za nacionalne strukturne reforme skupaj z naložbami in fiskalnimi politikami, ki so del nacionalnih načrtov, za vse nacionalne strukturne politike, zlasti tiste, ki lahko olajšajo preprečevanje in odpravo makroekonomskih neravnotežij, kot se spremljajo v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ⁽²⁸⁾.
- 3.2. ECB pozdravlja zahtevo, da nacionalni načrti obravnavajo specifična priporočila Unije za posamezne države, vključno s tistimi, ki so pomembna za makroekonomska neravnotežja, ugotovljena v postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ⁽²⁹⁾. ECB priporoča, da se nacionalni načrti osredotočijo na obravnavo glavnih tveganj makroekonomskih neravnotežij za fiskalno vzdržnost, trajne izgube konkurenčnosti in velikih zunanjih neravnovesij.
- 3.3. Predlog nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast določa, da se lahko, kadar država članica ne izvede reformnih in naložbenih zavez iz svojega nacionalnega načrta za obravnavanje specifičnih priporočil za državo, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in kadar v zadevni državi članici obstajajo čezmerna neravnotežja, začne postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem v skladu s členom 7(2) Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾. V tem primeru mora država članica predložiti revidiran nacionalni načrt, ki služi tudi kot načrt popravljanih ukrepov, ki se zahteva v skladu s členom 8(1) Uredbe (EU) št. 1176/2011. ECB ima v zvezi s tem dve pripombi. Prvič, glede na spreminjajočo se naravo makroekonomskih izzivov ECB meni, da bi bilo koristno, če bi okvir olajšal prilagoditve nacionalnih načrtov, ne glede na to, ali se je začel postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem ali ne. S tem bi zagotovili, da se bodo lahko zadevne reforme in naložbe prilagodile za širše, pravočasno in učinkovito obravnavanje vseh novonastajajočih makroekonomskih neravnotežij in makroekonomskih izzivov. Drugič, ECB ugotavlja, da izvršilni ukrepi v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji predstavljajo ključno skrb v okviru obstoječega okvira ekonomskega upravljanja. ECB poudarja, da bi bilo treba v postopkih za preprečevanje in odpravljanje makroekonomskih neravnotežij določiti pregledne in učinkovite sprožilne mehanizme, vključno s podrobnim sporočanjem postopkovnih odločitev ⁽³²⁾. Da bi zagotovili, da države članice pravočasno in učinkovito obravnavajo makroekonomska neravnotežja, ter kot opozarja tudi Svet ⁽³³⁾, ECB poudarja, da bi bilo treba v celoti izkoristiti potencial postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in ta postopek uporabljati pregledno in dosledno, s čimer se zagotovi, da države članice nosijo odgovornost za postopek, vključno z začetkom postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, kjer je to primerno.

4. Skladnost in izvrševanje

4.1. Zadovoljivo izpolnjevanje zavez, na katerih temelji podaljšanje prilagoditvenega obdobja, s strani držav članic

Predlog nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast določa, da kadar se državi članici odobri podaljšanje prilagoditvenega obdobja, vendar država članica ne izpolni zadovoljivo sklopa reformnih in naložbenih zavez, na katerih temelji podaljšanje, lahko Svet na priporočilo Komisije priporoči revidirano pot gibanja očiščenih odhodkov s krajšim prilagoditvenim obdobjem ⁽³⁴⁾. V zvezi s tem ECB poudarja potrebo po zagotavljanju

⁽²⁷⁾ Glej člen 14(1) predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽²⁸⁾ Glej člen 11(1), člen 12, točka (b), člen 13(2) ter člena 16 in 30 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽²⁹⁾ Glej člen 11(1) in člen 12, točka (b), predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽³⁰⁾ Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnovesij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

⁽³¹⁾ Glej člen 30 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽³²⁾ Glej odstavek 18 Mnenja Evropske centralne banke CON/2011/13 z dne 16. februarja 2011 o reformi gospodarskega upravljanja v Evropski uniji (UL C 150, 20.5.2011, str. 1).

⁽³³⁾ Glej sporočilo za javnost Sveta z dne 12. julija 2022 z naslovom Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji: Svet sprejel sklepe, dostopno na spletišču Sveta na naslovu www.consilium.europa.eu

⁽³⁴⁾ Glej člen 19 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

pravočasnega, ustreznega in preglednega spremljanja in izvrševanja skladnosti držav članic z njihovimi reformnimi in naložbenimi zavezami za zagotovitev fiskalne in makroekonomske stabilnosti. Zato bi morda bilo bolje, da v tem primeru predlog nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast Svetu naloži, da mora na priporočilo Komisije ukrepati v skladu z načelom „upoštevaj ali pojasni“⁽³⁵⁾ in priporočiti revidirano pot gibanja očiščenih odhodkov s krajšim prilagoditvenim obdobjem⁽³⁶⁾. V tem smislu je ECB seznanjena s sklicevanjem Komisije na prihodnja prizadevanja za razvoj novega orodja za izvrševanje⁽³⁷⁾. Za ECB bi bile dobrodošle nadaljnje podrobnosti o novem orodju za izvrševanje, ki jih v predlogih Komisije še ni.

4.2. Ocena znatnih izzivov na področju vzdržnosti javnega dolga in drugih pomembnih dejavnikov v okviru poročila Komisije v skladu s členom 126(3) PDEU

ECB pozdravlja to, da se stopnja izzivov na področju vzdržnosti javnega dolga zadevne države članice upošteva kot ključni pomemben dejavnik za začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem⁽³⁸⁾. Glede na pomen ocene pomembnih dejavnikov za izvedbo postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ECB poziva k temu, da se v predlagane spremembe uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast vključi natančno opredeljen in pregleden metodološki pristop za oceno teh dejavnikov.

4.3. Zasnova korektivne poti gibanja očiščenih odhodkov

ECB poudarja potrebo po postopnem, a hitrem odpravljanju čezmernega dolga in primanjkljaja. V zvezi s tem se zaveda, da so bili uvedeni zaščitni ukrepi za omejitev tveganja prelaganja fiskalne prilagoditve, ki se nanašajo na to, kako mora korektivna pot gibanja očiščenih odhodkov zmanjševati delež dolga⁽³⁹⁾. ECB pozdravlja številčno zahtevo v zvezi s primanjkljajem, ki določa, da mora biti za leta, v katerih naj bi primanjkljaj sektorja država presegel referenčno vrednost, korektivna pot gibanja očiščenih odhodkov skladna z minimalno prilagoditvijo. Vendar pa bi bilo treba pojasniti, kako se ta prilagoditev meri. ECB hkrati ugotavlja, da bi se s predlaganimi spremembami uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast⁽⁴⁰⁾ odpravila sedanja zahteva, da mora Svet v priporočilu v skladu s členom 126(7) PDEU določiti konkreten rok za odpravo čezmernega primanjkljaja, „kar mora biti doseženo v letu, ki sledi letu ugotovitve njegovega obstoja, razen v posebnih okoliščinah“⁽⁴¹⁾.

4.4. Kontrolni račun

ECB pozdravlja zahtevo, da Komisija vzpostavi kontrolni račun za spremljanje kumulativnih odklonov dejanskih očiščenih odhodkov od poti gibanja očiščenih odhodkov navzgor in navzdol⁽⁴²⁾. To je ključni element za zagotovitev skladnosti in podporo proticikličnosti pravila z možnostjo vzpostavitve fiskalnih blažilnikov v času ugodnih gospodarskih razmer, ki se lahko uporabijo v času neugodnih gospodarskih razmer. Informacije v kontrolnem računu se upoštevajo v okviru poročila Komisije v skladu s členom 126(3) PDEU⁽⁴³⁾ in so zato pomemben dejavnik, relevanten za začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Zato ECB priporoča, da se delovanje in ključni parametri kontrolnega računa podrobneje opredelijo. Poleg tega ECB priporoča, da se specifični izračuni za države in status vsake države članice v okviru kontrolnega računa objavijo na spletišču Komisije, po možnosti skupaj s spomladansko in jesensko napovedjo Komisije. Nazadnje bi ECB priporočila

⁽³⁵⁾ Glej člen 27 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽³⁶⁾ Glej člen 19 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast. Besedilo bi lahko spremenili tako, da bi se glasilo: „[...] Svet na priporočilo Komisije priporoči revidirano pot gibanja očiščenih odhodkov s krajšim prilagoditvenim obdobjem“.

⁽³⁷⁾ Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Sporočilo o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU, COM(2022) 583 final, 9. november 2022.

⁽³⁸⁾ Člen 1, točka 1, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 2(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97.

⁽³⁹⁾ Glej člen 1, točka 2, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 3(4) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97; glej člen 1, točka 4, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 5(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97.

⁽⁴⁰⁾ Glej člen 1, točka 2, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 3(4) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97.

⁽⁴¹⁾ Glej člen 3(4) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97.

⁽⁴²⁾ Glej člen 21, drugi odstavek, in Prilogo IV predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽⁴³⁾ Glej člen 1, točka 1, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 2(3), točka (b), Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97.

uvodbo praga za odklone dejanskih očiščenih odhodkov od poti gibanja očiščenih odhodkov, pri katerem bi morala Komisija pripraviti poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU ⁽⁴⁴⁾.

5. Vloga neodvisnih fiskalnih institucij in Evropskega fiskalnega odbora

- 5.1. Krepitev vloge neodvisnih organov v procesu fiskalnega nadzora lahko pomaga zmanjšati prociklične težnje, ki so neločljivo povezane z oblikovanjem fiskalne politike, hkrati pa podpira nacionalno odgovornost, ki je bistvenega pomena za trajno izvajanje okvira ⁽⁴⁵⁾. ECB zato podpira določbe predlogov za okrepitev vloge neodvisnih fiskalnih institucij ⁽⁴⁶⁾, ki določajo zahteve v zvezi z njihovim upravljanjem in neodvisnostjo ter jim dodeljujejo naloge ⁽⁴⁷⁾, ki presegajo njihove sedanje naloge po Uredbi (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁴⁸⁾. Zlasti ECB pozdravlja utrditev načela „upoštevaj ali pojasni“ v zakonodaji Unije. ECB podpira krepitev vloge neodvisnih fiskalnih institucij, pod pogojem, da se sorazmerno z dodatnimi nalogami izboljša tudi njihova skupna zmogljivost ter da se zagotovijo lastni ustrezni in stabilni viri za učinkovito izvajanje njihovih pooblastil ⁽⁴⁹⁾.
- 5.2. ECB priporoča, da se ob upoštevanju zgoraj navedene krepitve zmogljivosti in brez poseganja v vlogo Komisije v skladu s Pogodbama vloga neodvisnih fiskalnih institucij v skladu s predlagano novo uredbo o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast dodatno okrepi, tako da se jim dodeli vloga pri pripravi nacionalnih načrtov držav članic in oceni nemerljivih ciljev (na primer glede učinka reform). Neodvisne fiskalne institucije bi lahko zagotovile oceno osnovnih predpostavk, skladnosti nacionalnega načrta s tehnično referenčno smerjo Komisije in po potrebi verjetnosti reformnih in naložbenih zavez. ECB prav tako priporoča, da se vključevanje neodvisnih fiskalnih institucij v predlagane spremembe uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast dodatno okrepi z zahtevo, da neodvisna fiskalna institucija pripravi tudi mnenje o analizi Komisije o pomembnih dejavnikih za namene poročila v skladu s členom 126(3) PDEU.
- 5.3. Nazadnje, ECB pozdravlja delo Evropskega fiskalnega odbora ⁽⁵⁰⁾ in v celoti podpira namero Komisije, da preuči ukrepe za njegovo krepitev. V ta namen ECB brez poseganja v pristojnost Komisije podpira pomembno vlogo Evropskega fiskalnega odbora v okviru ekonomskega upravljanja Unije ⁽⁵¹⁾. ECB zlasti pozdravlja možnost, da bi Evropski fiskalni odbor podal mnenje, na podlagi katerega bi Svet sprejel priporočilo o aktiviranju ali podaljšanju splošne odstopne klavzule v skladu s predlogom nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast ⁽⁵²⁾. Kot je navedeno zgoraj v odstavku 1.1.1 zgoraj, bi se bilo po mnenju ECB z Evropskim fiskalnim odborom koristno posvetovati tudi o metodologiji, na kateri temelji analiza vzdržnosti dolga. Poleg tega bi bilo treba okrepiti tudi vlogo Evropskega fiskalnega odbora pri ocenjevanju ustrezne naravnosti fiskalne politike euroobmočja.

⁽⁴⁴⁾ Na primer v členu 1, točka 1, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 2 Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97.

⁽⁴⁵⁾ Glej odgovor Eurosistema na sporočilo Evropske komisije z naslovom Gospodarstvo EU po COVID-19: posledice za ekonomsko upravljanje z dne 19. oktobra 2021, 1. december 2021.

⁽⁴⁶⁾ Glej odstavek 2.4.1 Mnenja CON/2018/25.

⁽⁴⁷⁾ Glej člen 1, točka 8, predlaganih sprememb direktive o proračunskih okvirih, ki spreminja člen 8 Direktive 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). Glej člen 22 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast. Glej člen 1, točka 1, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 2(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97, in člen 1, točka 3, predlaganih sprememb uredbe o korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ki spreminja člen 3(5) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97.

⁽⁴⁸⁾ 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).

⁽⁴⁹⁾ Glej člen 1, točka 8, predlaganih sprememb direktive o proračunskih okvirih, ki spreminja člen 8(3), točka (c), Direktive Sveta 2011/85/EU.

⁽⁵⁰⁾ Sklep Komisije (EU) 2015/1937 z dne 21. oktobra 2015 o ustanovitvi neodvisnega svetovalnega Evropskega fiskalnega odbora (UL L 282, 28.10.2015, str. 37).

⁽⁵¹⁾ Glej odstavek 22 Mnenja CON/2011/13.

⁽⁵²⁾ Glej člen 24 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

6. Pooblastila za spremembo prilog, prenesena na Komisijo

- 6.1. Predlog nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast pooblašča Komisijo, da sprejme delegirane akte za spremembo prilog II do VII, da se ustrezno upošteva nadaljnji razvoj ali potrebe ⁽⁵³⁾.
- 6.2. Ker so priloge sestavni del predlagane nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast, ECB priporoča, da priloge že vnaprej vključujejo dodatne podrobnosti in specifikacije. Zlasti, kot je navedeno zgoraj, bi lahko uredili več podrobnosti o informacijah v nacionalnem srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu (Priloga II), kontrolnem računu (Priloga IV), metodologiji za ocenjevanje verjetnosti (Priloga V) in ocenjevalnem okviru za sklop reformnih in naložbenih zavez, na katerih temelji podaljšanje prilagoditvenega obdobja (Priloga VII).
- 6.3. Poleg tega želi ECB izpostaviti pomembnost pravočasnega posvetovanja z ECB o vseh delegiranih in izvedbenih pravnih aktih, ki spadajo na področje iz njene pristojnosti, v skladu s členom 127(4), prva alineja, in členom 282(5) PDEU ⁽⁵⁴⁾.

7. Razmerje s Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji

ECB pozdravlja cilj predlogov Komisije, da se vsebina Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU) v skladu s členom 16 navedene pogodbe vključi v pravni okvir Unije ⁽⁵⁵⁾. Komisija razlaga, da vsebina PSUU pomeni fiskalni dogovor (naslov III PSUU). Poleg tega ECB ugotavlja, da člen 2 PSUU zagotavlja, da zaradi sprejetja predlogov Komisije ni treba spremeniti ali razveljaviti PSUU. Člen 2(1) PSUU zahteva, da pogodbenice PSUU uporabljajo in razlagajo skladno s Pogodbama, na katerih temelji Evropska unija, zlasti s členom 4(3) Pogodbe o Evropski uniji, in pravom Evropske unije, vključno s procesnim pravom, kadar je treba sprejeti sekundarno zakonodajo. Poleg tega člen 2(2) PSUU določa, da se PSUU uporablja, kolikor je združljiva s Pogodbama, na katerih temelji Evropska unija, in pravom Evropske unije, ter da ne posega v pristojnosti Unije, da deluje na področju ekonomske unije. Zato ECB razume, da se bo ob sprejetju in začetku veljavnosti predlogov Komisije PSUU uporabljala in razlagala v skladu z novim okvirom ekonomskega upravljanja.

8. Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije

Glede na pomen trdnega okvira Unije za usklajevanje ekonomske in fiskalne politike v okviru monetarne unije ECB poudarja, da so potrebna nadaljnja prizadevanja pri vidikih, ki so značilni za euroobmočje. Razvoj okvira za spremljanje in usmerjanje skupne naravnosti fiskalne politike euroobmočja je pomemben kot protiutež denarni politiki, saj lahko pomaga zagotoviti boljše dopolnjevanje denarne in fiskalne politike. Poleg tega še vedno obstaja potreba po stalni centralni fiskalni zmogljivosti. Če bi bilo tako orodje ustrezno zasnovano, bi lahko prispevalo h krepitvi makroekonomske stabilizacije in konvergence v euroobmočju na dolgi rok, tudi z naložbami, s čimer bi podprlo tudi enotno denarno politiko. Zato bi morala biti stalna centralna fiskalna zmogljivost dovolj obsežna in imeti zagotovljeno stalno financiranje ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵³⁾ Glej člen 32 predloga nove uredbe o preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast.

⁽⁵⁴⁾ Glej Mnenje Evropske centralne banke CON/2011/42 z dne 4. maja 2011 o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/71/ES in Direktive 2009/138/ES glede pristojnosti Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine ter Evropskega organa za vrednostne papirje in trge; glej odstavek 8 Mnenja Evropske centralne banke CON/2011/44 z dne 19. maja 2011 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji; glej odstavek 4 Mnenja Evropske centralne banke CON 2012/5 z dne 25. januarja 2012 o predlogu direktive o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih družb ter o predlogu uredbe o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja; glej odstavek 1.9 Mnenja Evropske centralne banke CON/2018/1 z dne 2. januarja 2018 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropski statistiki podjetij ter o spremembi Uredbe (ES) št. 184/2005 in razveljavitvi desetih pravnih aktov na področju statistike podjetij.

⁽⁵⁵⁾ Glej odstavek 1.2 Mnenja CON/2018/25. Člen 16 PSUU predvideva, da se v največ petih letih od datuma začetka veljavnosti PSUU, tj. do 1. januarja 2018, sprejmejo potrebni ukrepi za vključitev vsebine PSUU v pravni okvir Unije.

⁽⁵⁶⁾ Glej odgovor Eurosistema na sporočilo Evropske komisije z naslovom Gospodarstvo EU po COVID-19: posledice za ekonomsko upravljanje z dne 19. oktobra 2021, 1. december 2021. Glej tudi splošne pripombe v Mnenju CON/2018/51 in odstavek 1.3 Mnenja CON/2019/37.

V Frankfurtu na Majni, 5. julija 2023

Predsednica ECB
Christine LAGARDE
