



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 3.9.2004
KOM(2004) 581 končno

**SPOROČILO KOMISIJE
SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU**

Krepitev gospodarskega vodenja in pojasnitev izvajanja Pakta stabilnosti in rasti

1. NA POTI K BOLJŠEMU GOSPODARSKEMU VODENJU IN STABILNIM JAVNIM FINANCAM

Dne 18. junija 2004 je Evropski svet sprejel Izjavo o paktu za stabilnost in rast, ki poudarja, da sta dvig potenciala rasti in zagotavljanje zdravega proračunskega stanja dva stebra, na katerih temelji gospodarska in javnofinančna politika. To sporočilo Komisije je odziv na izjavo Evropskega sveta, da države članice z zanimanjem pričakujejo predloge Komisije v zvezi s krepitvijo in pojasnitvijo izvajanja pakta. Temelji na idejah predhodnega sporočila z dne 24. junija 2004 o "Javnih financah v EMU – 2004" in nudi državam članicam usmeritev za predloge o prihodnji strukturi in delovanju ogrodja za javnofinančni nadzor v EU.

Nadzor nad proračunsko disciplino, ki se je pokazal za učinkovitega, je potrebno ohraniti ter zagotoviti njegovo natančno izvajanje. S tem v zvezi, določbe Pogodbe skupaj z referenčnima vrednostima za javnofinančni primanjkljaj in dolg, ki znašata 3 in 60 odstotkov BDP, še naprej zagotavljajo trdno ogrodje javnih financ in so ključne za stabilnost sistema. Presežnim primanjkljajem se je potrebno izogibati, če pa se ti pojavijo, jih je potrebno nemudoma odpraviti, in na ta način prispevati k varovanju stabilnosti cen in zagotoviti vzdržnost javnih financ. Ogrodje za javnofinančni nadzor je sestavljeno iz enotnih pravil, ki jih je treba na enak način izvajati za vse države članice. Glede na to, da je 25 držav Evropske unije med seboj precej raznovrstnih in raznolikih, ter z ozirom na petletne izkušnje v EMU, bi boljši skupni okvir z večjim poudarkom na ekonomski logiki pravil omogočil boljše upoštevanje razlik v gospodarskem položaju posameznih držav EU. Zato si je treba prizadevati za krepitev ekonomskih temeljev obstoječega okvira in s tem izboljšanje verodostojnosti in izvajanja pravil. Cilj tega prizadevanja ni večja togost ali prilagodljivost obstoječih pravil, ampak njihova večja učinkovitost.

Na podlagi tega je namen pričujočega sporočila v prvi vrsti ugotoviti, kako se ogrodje za javnofinančni nadzor – in zlasti Pakt za stabilnost in rast – z večjim poudarkom na gospodarskih gibanjih v priporočilih in na ohranjanju vzdržnosti javnih financ, lahko odzove na dosedanje pomanjkljivosti.

Poleg tega sporočilo preučuje, kako bi lahko bili instrumenti gospodarskega vodenja EU med seboj bolje povezani, da bi povečali prispevek javnofinančne politike h gospodarski rasti in podprli napredek pri uresničevanju Lizbonske strategije. Kot tretje, sporočilo vsebuje predloge za boljše izvajanje okvira.

Ob razvijanju takšnega pristopa, Komisija upošteva rzsodbo Evropskega sodišča, z dne 13. julija¹, ki je razjasnila vloge Komisije in Sveta pri izvajanju ogrodja za javnofinančni nadzor v EU. Rzsodba je tudi potrdila, da je sistem, zasnovan na pravilih, najboljši porok za izvrševanje zavez in za enakopravno obravnavo vseh držav članic.

2. NOVA USMERITEV PAKTA STABILNOSTI IN RASTI

Petletne izkušnje so pokazale, da igra Pakt stabilnosti in rasti ključno vlogo pri usklajevanju proračunske politike. Pakt je pripomogel k makroekonomski stabilnosti, kar ponazarjajo tudi

¹ Rzsodba Evropskega sodišča o zadevi C-27/04 Komisija Evropskih skupnosti proti Svetu Evropske unije.

proračunska gibanja v zadnjem gospodarskem upadu, ki so ugodna v primerjavi s preteklostjo, ko je gospodarske upade običajno spremljalo izrazitejše poslabšanje temeljnih proračunskih položajev. Kljub temu pa je v zadnjih letih prišlo do napetosti pri izvajanju pakta, kar je pripeljalo do izgube verodostojnosti in podpore pakta ter do institucionalne negotovosti. Izkušnje z izvajanjem okvira so osvetlile tudi nadaljnje možnosti za njegovo izboljšanje.

V svojem sporočilu z junija 2004 je Komisija proučila več možnosti za krepitev pakta: (i) večji poudarek na stanju dolga in trajnosti pri nadzoru proračunskih položajev; (ii) večje upoštevanje specifičnih razmer držav pri opredelitvi srednjeročnih ciljev glede "skoraj izravnane proračuna ali proračunskega presežka"; (iii) upoštevanje gospodarskih razmer in gibanj pri izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem; (iv) zagotavljanje čimprejšnjih ukrepov za izboljšanje neustreznih proračunskih gibanj.

Pri krepitvi in pojasnitvi okvira je nujno potrebno zagotoviti pravo ravnotežje med morebitno višjo stopnjo diskrecije pri nadzoru in usklajevanju proračunskih politik ter potrebo po preprostem in preglednem okviru pravil. Slednji se morajo pošteno in dosledno uporabljati v vseh državah članicah ter biti razumljiv za javnost v EU. V tem kontekstu sta se dva nominalna sidra – referenčna vrednost primanjkljaja, ki znaša 3 % BDP, in referenčna vrednost dolga, ki znaša 60 % BDP – izkazala za pomembna in še naprej ostajata v središču multilateralnega nadzora.

Okrepljen Pakt stabilnosti in rasti bi lahko opredelil načela in splošna merila proračunskega nadzora, ki bi služila kot osnova okvira za usklajevanje proračunske politike. Poleg tega bi lahko spremenjeni pakt spremljal kodeks ravnanja, ki bi določil druga bolj specifična ekonomska analitična sredstva za oceno izvajanja proračunskega nadzora in s tem zagotovil doslednost pri njegovem izvajanju. Glavni elementi tega novega pristopa so naslednji:

- (i) **Večji poudarek na stanju dolga in trajnosti pri nadzoru proračunskih položajev.** Večji poudarek na trajnosti pomeni boljši nadzor tako sedanjih gibanj dolga kakor tudi dejavnikov, ki lahko vplivajo na njegovo srednjeročno in dolgoročno dinamiko. Vendar pa je treba poudariti, da bi bil večji poudarek na gibanjih dolga dopolnil še naprej strog nadzor gibanj primanjkljaja.

Večji poudarek na javnem dolgu in trajnosti javnih financ vodi se izraža v treh predlogih za spremembo pakta: opredelitev srednjeročnih proračunskih ciljev glede na posamezne države (glej točki ii spodaj), priprava merila za dolg iz Pogodbe, in določitev postopka za prilagoditev pri postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, med drugim glede na stopnjo tveganja za trajnost (glej točko iii spodaj).

Glede kriterija dolga bi lahko Pakt stabilnosti in rasti pojasnil osnovo za ocenitev "zadostnega zniževanja" dolga na podlagi Pogodbe. Pri določitvi zahtevanje stopnje zniževanja dolga je treba upoštevati potrebo po tem, da se zagotovi varna raven dolga, preden se učinek staranja prebivalstva v polnosti pokaže, kakor tudi začetne stopnje zadolženosti posameznih držav in njihove možnosti za rast. Slednje je treba po možnosti dopolniti z ocenitvijo dodatnih dejavnikov, povezanih s staranjem in morebitnimi obveznostmi.

Pomemben dejavnik je definicija "zadostnega zniževanja dolga", ki zagotavlja, da se v razumnem času doseže varna stopnja zadolženosti. Na podlagi te referenčne stopnje zniževanja je mogoče opraviti letno ocenitev gibanja dolga, ob upoštevanju

sedanjega potenciala za rast posameznih držav. V praksi bi to pomenilo, da bi bila v primeru rasti pod potencialom z zahtevami okvira skladna nižja stopnja zniževanja dolga, medtem ko bi nasprotno veljalo takrat, ko bi bila rast nad potencialom.

Razen uporabe postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem je potrebno tudi večje poznavanje dejavnikov, ki vplivajo na dolgoročno trajnost javnih financ, kot so pokojninske in morebitne obveznosti in premoženje. Nadaljnje poglobljanje razumevanja teh gibanj bo omogočilo njihovo boljše vključitev v proračunski okvir. Boljše razumevanje razhajanj med podatki o dolgu in primanjkljaju bi omogočilo tudi boljše ocenitev proračunskih gibanj.

- (ii) **Večje upoštevanje specifičnih razmer držav pri opredelitvi srednjeročnega cilja glede "skoraj izravnane proračuna ali proračunskega presežka".** Srednjeročni cilji, ki dopolnjujejo določbe v Pogodbi, imajo dva glavna namena. V prvi vrsti je njihov namen zagotoviti dovolj manevrskega prostora, da proračunski primanjkljaj med gospodarsko upočasnitvijo ne bi prestopil 3-odstotne referenčne vrednosti, brez zatekanja k prociklični proračunski politiki. Drugič, zavezanost srednjeročnemu cilju omogoča znižanje javnega dolga v razmerju do BDP in tako prispeva tudi k pripravi na proračunske posledice staranja prebivalstva. Pakt ni natančno opredelil srednjeročnega proračunskega cilja glede "skoraj izravnane proračuna ali proračunskega presežka" in v praksi se za večino držav članic trenutno zahteva vsako leto skozi ves konjunktorni cikel uravnotežen proračunski položaj, usklajen s konjunkturnimi spremembami. Glede na naraščajoče gospodarske razlike v EU 25-ih držav članic se za vse države enotni cilji ne zdijo primerni in ekonomsko utemeljeni.

Poleg cilja, da je treba preprečiti prekoračitev referenčne vrednosti presežka, bi lahko srednjeročni proračunski cilj temeljil tudi na sedanjih stopnjah zadolženosti, ob upoštevanju njihovih srednjeročnih in dolgoročnih gibanj. V praksi bi bil srednjeročni cilj toliko bolj strogo zastavljen (skoraj izravnane proračuna ali proračunski presežek), kolikor višja bi bila stopnja zadolženosti. Pri ugotovljenih proračunskih položajih bi bilo treba preprečiti prekoračitev 3-odstotne referenčne vrednosti v običajnih razmerah. Vsekakor pa bi se pri državah, ki bi lahko imele majhen primanjkljaj, povečalo tveganje, da med gospodarsko upočasnitvijo prekoračijo 3-odstotno referenčno vrednost.

Pri ocenitvi odstopanj od srednjeročnega cilja ali od poti za doseganje tega cilja se lahko upoštevajo drugi dejavniki, kot je potencialna gospodarska rast, inflacija, obstoječe implicitne obveznosti, povezane s staranjem prebivalstva, vpliv strukturnih reform ali potreba po dodatnih neto investicijah.

Navsezadnje je treba poudariti, da obstaja jasen kompromis med gospodarsko ustreznostjo definicije in njeno kompleksnostjo. Pri opredelitvi smernic za določitev srednjeročnih ciljev in za ocenitev odstopanja od njih je treba ta kompromis v zadostni meri upoštevati.

- (iii) **Upoštevanje gospodarskih razmer in gibanj pri izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.** To je mogoče predvsem v okviru dveh vidikov postopka:

- **Uporaba "klavzule o izjemnih okoliščinah" za primere dolgotrajnih obdobjih počasne rasti.** Sedanji proračunski okvir ne upošteva v zadostni meri možnosti

počasne, a še vedno pozitivne gospodarske rasti. To je mogoče popraviti s ponovno proučitvijo postopka za prilagoditev v primeru, da država preseže 3-odstotno referenčno vrednost primanjkljaja (glej spodaj) in/ali s ponovno opredelitvijo tako imenovane "klavzule o izjemnih okoliščinah". V sedanjem okviru dolgotrajno obdobje počasne rasti, ki bi privedlo do precejšnjega upada akumulirane proizvodnje in povzročilo primanjkljaj, večji od 3 odstotkov BDP, ne bi pomenilo uporabe klavzule o izjemnih okoliščinah, ki preprečuje, da bi bila država članica v položaju, v katerem bi imela čezmeren primanjkljaj.

Pogodba predvideva nekaj izjem splošnega načela, po katerem države s primanjkljajem ali dolgom nad referenčno vrednostjo veljajo za države s čezmernim primanjkljajem. Za takšno izjemo mora biti izpolnjenih več pogojev (referenčna vrednost se lahko prekorači le izjemoma in začasno, razmerje pa ostaja blizu referenčne vrednosti). Uredba 1467/97 te izjeme z ozirom na primanjkljaj opredeljuje tako, da na precej restriktiven način določa pogoje za uporabo tako-imenovane "klavzule o izjemnih okoliščinah". Uredba zlasti omejuje sklicevanje na to klavzulo le na primere negativne rasti in, razen če je ta precejšnja (2 %), zahteva od držav predložitev dodatnih dokazov. Možne izboljšave lahko vključujejo ponovno opredelitev hudega gospodarskega upada in pojasnitev "nenadnosti gospodarskega upada" in "upada proizvodnje kot posledice preteklih trendov", da se tako upoštevajo obdobja, ko je rast še vedno pozitivna, vendar za daljši čas zelo nizka, in ko so takšna gibanja nepričakovana. Druga dva pogoja (začasna prekoračitev, razmerje pa ostaja blizu referenčne vrednosti) veljata še naprej.

Kakršne koli spremembe opredelitve omenjene klavzule je treba proučiti v povezavi s spremembami postopka za prilagoditev, ki bi upoštevale tudi možnost dolgotrajnih obdobj gospodarskega upada. Glavna razlika med razširitvijo opredelitve izjemnih okoliščin in spremembo postopka za prilagoditev za namene upoštevanja možnosti dolgotrajnih obdobj gospodarskega upada je v tem, da z razširitvijo opredelitve izjemnih okoliščin v primeru države, ki prekorači 3-odstotno referenčno vrednost, ne bi bil sprožen postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem in s tem povečan nadzor, s čimer bi lahko tvegali izgubo pobude za potreben nadzor v pravem trenutku.

- Večje upoštevanje za države specifičnih faktorjev pri zmanjševanju čezmernih primanjkljajev (postopek za prilagoditev). Na podlagi sedanjih pravil mora država članica, ki preseže 3 % primanjkljaj v razmerju do BDP, ta primanjkljaj zmanjšati "v letu, ki sledi letu ugotovitve obstoja čezmernega primanjkljaja, razen v posebnih okoliščinah"(CR 1467/97, člen 3 odstavek 4). Uredba določa druge roke, zlasti za sprejem učinkovitih ukrepov (največ štiri mesece od začetka postopka) in za sankcije, če država članica ne ravna v skladu z odločbami Sveta (največ deset mesecev od začetka postopka).

Temeljna pomanjkljivost enotnih rokov za zmanjšanje čezmernih primanjkljajev je, da ne omogočajo razlikovanja med državami z različnimi konjunkturnimi gibanji in različnimi stopnjami zadolženosti. To lahko pripelje do napačnih nasvetov za vodenje politike (na primer preveč stroga prociklični prilagoditev) ali do spodbud za poseganje po enkratnih ukrepih, da bi se država lahko držala rokov.

Pri opredelitvi ustreznega postopka za prilagoditev naj pakt bolj upošteva gospodarske razmere in temeljne dejavnike, ki so povzročili, da je država članica prekoračila 3-odstotno referenčno vrednost. To pomeni, da bi bil v primeru, da država prekorači referenčno vrednost, prav tako sprožen postopek v zvezi s čezmernim presežkom in bi se še naprej pričakovalo naglo zmanjšanje primanjkljaja. Vendar pa bi lahko bila hitrost prilagoditve različna glede na državo, tako da bi bil postopek za prilagoditev opredeljen na podlagi gospodarskih razmer in stopnje zadolženosti. Pri ocenitvi položaja bi bilo treba upoštevati razloge za čezmerne primanjkljaje in ustreznost politik. V praksi je mogoče predvideti različne pristope v okviru Pogodbe. Prva možnost je, da se rok enega "leta, ki sledi letu ugotovitve", še naprej uporablja kot osnovno pravilo za zmanjšanje primanjkljaja, medtem ko bi bil na podlagi ustrezne opredelitve "klavzule o posebnih razmerah" v paktu državam dovoljen daljši postopek za prilagoditev. Drugi način je, da se kot temeljno pravilo uporabljajo specifični roki glede na vsako posamezno državo. V vsakem primeru bi bilo pomembno predvideti skrajni rok za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja in v primeru slabega vodenja politike ne bi smelo biti popuščanja.

Poleg tega bi bilo treba ponovno proučiti postavljene roke za izvajanje nadzora, da bi bili bolj skladni z nacionalnim proračunskim procesom. Nadalje bi moralo ovrednotenje programov za stabilnost in konvergenco postati ključni dejavnik za ocenitev proračunskih gibanj in političnih ukrepov. Medtem ko je treba ohraniti načelo, da morajo biti države, glede katerih je bil sprožen postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, pod strožjim nadzorom, bi bilo treba več pozornosti nameniti vsakoletnemu ovrednotenju programov v zvezi s postopkom za prilagoditev, kar lahko prispeva k poenostavitvi sedanjih postopkov.

Večji poudarek na stanju dolga naj bi bil tudi večja spodbuda za vodenje preudarne politike v ugodnih razmerah, kar bi pospešilo zmanjševanje dolga. Upoštevanje stanja zadolženosti pri opredelitvi ustreznega postopka za prilagoditev z namenom zmanjšanja čezmernega primanjkljaja daje državam, ki so zadolženost zmanjšale na razumno raven, več manevrskega prostora v težkih časih.

- (iv) **Zagotavljanje čimprejšnjih ukrepov za izboljšanje neustreznih proračunskih gibanj.** Izkušnje pri poteku nedavnega dolgotrajnega obdobja gospodarske upočasnitve so jasno pokazale na potrebo pa vodenju preudarnih in skozi ves konjunktorni cikel simetričnih politik in po doseganju presežkov v času ugodnih razmer. Proračunski nadzor naj bi zagotovil ustrezen skupni pritisk v korist doseganja srednjeročnih ciljev. Iz tega razloga naj bi pakt potrdil zavezanost k vodenju simetrične proračunske politike skozi ves konjunktorni cikel, z namenom priprave na staranje prebivalstva, omogočanja zadostnega manevrskega prostora za odpravljanje gospodarskih upočasnitev in zagotavljanja ustrezne kombinacije politik v celotnem ciklusu. Prenovljena in skupna zavezanost tem ciljem naj bi povečala podporo držav članic Paktu stabilnosti in rasti.

Učinkovito delovanje mehanizma skupne kontrole v preventivni fazi finančnega nadzora je bistvenega pomena za izvajanje primernih političnih ukrepov in doseganje ustreznih proračunskih rezultatov ter s tem preprečevanje potrebe po sprožitvi v paktu predvidenih sankcij.

Možnost "vnaprejšnjih opozoril" Komisije (glej točko 4 spodaj) naj bi prispevala k pravočasnem opozarjanju na potrebo po spremembi neustreznih proračunskih gibanj, tudi v ugodnih razmerah in takrat, ko primanjkljaj ni nujno blizu 3 odstotkom.

Poleg tega bilo mogoče bolj učinkovito uporabljati splošne smernice gospodarske politike za reševanje vprašanja dobrih političnih ukrepov v ugodnih razmerah. Po potrebi je mogoče izdati tudi priporočila za uresničevanje smernic, če se zdi, da proračunska politika ni skladna z njimi.

Če politika države članice predstavlja tveganje glede upoštevanja v Pogodbi predvidenih referenčnih vrednosti ali glede trajnosti javnih financ, je treba pravočasno izdati vnaprejšnja opozorila.

3. USKLAJEVANJE PRORAČUNSKIH POLITIK

Postavitev nadzora EU nad proračunsko politiko v širši kontekst pomeni, da je treba disciplinski del obravnavati na ravni EU skupaj z drugimi elementi: gospodarska in proračunska politika morata postaviti prave prioritete v smeri gospodarskih reform, inovacij, konkurenčnosti ter krepitve zasebnih naložb in potrošnje. To bi prispevalo tudi k doseganju gospodarskih ciljev Lizbonske strategije.

S krepitvijo povezave med Splošnimi smernicami gospodarske politike (BEPG), paktom in nacionalnim proračunskim postopkom bi se izboljšala učinkovitost usklajevanja gospodarskih politik. Poenostavljen in smotrnejši prispevek evropskega nadzora k vodenju nacionalnih politik bi bilo mogoče doseči zlasti s ponovno proučitvijo časovnega načrta preventivnega dela pakta, ki je povezan s predložitvijo in ocenitvijo programov za stabilnost in konvergenco, ter z uskladitvijo tega časovnega načrta z nacionalnim proračunskim postopkom.

Okrepiti bi bilo mogoče vlogo programov za stabilnost in konvergenco. Kot prvo je v njih mogoče predstaviti srednjeročno proračunsko strategijo na začetku vsakega mandata novih vlad. Posodobitve teh programov lahko nato na začetku leta postanejo resnična vnaprejšnja praksa. To bi omogočilo upoštevanje Splošnih smernic gospodarske politike in mnenj o programih pri pripravi nacionalnih proračunov s strani posameznih vlad. Z ovrednotenjem uresničevanja Splošnih smernic na začetku naslednjega leta bi bil zaključen letni cikel in pripravljen uvod v naslednji cikel.

Takšna sprememba časovnega razporeda izvajanja gospodarske politike prinaša več prednosti. Kot prvo bi preusmeritev programov za stabilnost in konvergenco od opisovanja osnutka letnega proračuna k strateškemu načrtovanju povečala osredotočenost na srednji rok. Drugič bi ustrezen semester EU za gospodarsko politiko, z večjim sodelovanjem evropske in nacionalne ravni, preden je pripravljen okvirni sporazum za naslednje leto, lahko povečal podporo držav članic usklajevanju politik na ravni EU, kar bi olajšalo vključevanje skupnih usmeritev v domače oblikovanje politik. Na tretjem mestu bi bilo s takšno preusmeritvijo mogoče nacionalne parlamente bolje in v zgodnji fazi vključiti v večletno proračunsko načrtovanje, kar lahko poveča verodostojnost proračunskega okvira EU. Končno bi lahko ta preusmeritev omogočila okrepljeno vrednotenje izvajanja – tako Splošnih smernic kakor tudi programov – na tak način, da bi na koncu leta opravljeno analizo glavnih elementov pravkar sprejetega proračuna povezala s priporočili Splošnih smernic glede kakovosti javnih financ in proračunskih vidikov drugih priporočil.

4. BOLJŠE IZVAJANJE

Ponovna opredelitev pravil in procesov EU bi okrepila gospodarsko logiko okvira in njegovo verodostojnost ter prinesla večjo podporo držav članic. Reševanje nadaljnjih vprašanj o načinu delovanja preventivnih, odvrtilnih in korekcijskih vidikov gospodarskega in proračunskega nadzora in njegovem odnosu do institucionalnega okvira lahko prav tako pripomore k boljšemu izvajanju skupnih pravil. Izvajanje okvira EU in s tem povezanih smernic in priporočil bi bilo tako na nacionalni ravni kakor tudi na ravni Skupnosti mogoče izboljšati s pojasnitvijo vlog različnih institucij, večjo učinkovitostjo nacionalnih proračunskih postopkov in vključitvijo vseh nacionalnih subjektov. Klub temu pa izvajanje v kontekstu Pogodbe še naprej ostaja v rokah držav članic in njihove politične volje za vršitev ustreznega skupnega pritiska.

Komisija pospešuje cilje Unije in spremlja spoštovanje Pogodbe in upoštevanje priporočil Sveta s strani držav članic, Svetu pa predlaga ali priporoča ustrezne ukrepe. Znotraj diskrecijskih omejitev, določenih na podlagi zakonskih predpisov, Svet s pomočjo politične presoje sprejme končno odločitev o tem, kako naj se opredelijo skupne politične smernice ali kako daleč naj sežejo priporočila Sveta, da sprožijo odpravljanje hudih napak. Dne 13. julija 2004 je ta načela potrdila tudi odločitev Sodišča. Določbe nove Ustave, kot je določba o neposrednih "vnaprejšnjih opozorilih" Komisije, ter o odločbah Sveta za sprožitev postopka v zvezi s prekomernim primanjkljajem na podlagi predlogov namesto priporočil Komisije, hkrati krepijo sistem gospodarskega upravljanja in pojasnjujejo dopolnjujoči se vlogi Sveta in Komisije.

Izvajanje proračunskega okvira in njegova verodostojnost sta odvisna tudi od kakovosti, pravočasnega posredovanja in zanesljivosti finančne statistike ter od ovrednotenja proračunskih položajev vlad. K temu bo prispevalo boljše spremljanje sporočenih podatkov na ravni EU: v skladu z Sklepi Ekonomsko-finančnega sveta z dne 2. junija 2004 bo Komisija pripravila minimalne evropske standarde za institucionalno strukturo statističnih organov. Treba je zagotoviti skladnost med statusom in posebnimi pravicami nacionalnih statističnih organov ter njihovo vlogo zagotavljanja zanesljivosti in pravočasnega posredovanja statističnih podatkov. Popolna preglednost bo finančnim trgov omogočila boljšo ocenitev kreditne sposobnosti različnih držav članic.

Odvrtilni elementi proračunskega usklajevanja, v središču katerih je uporaba skupnega pritiska kot sankcijskega mehanizma in nazadnje grožnja finančnih kazni, tvorijo osrednji del proračunskega okvira EU.

Povečati je mogoče učinkovitost skupnega pritiska pri odvrtilanju držav članic od neizpolnjevanja njihovih zakonskih obveznosti v obliki imenovanja, grajanja in po potrebi obsodbe. Zavest domače javnosti o slabi gospodarski politiki bi povečalo "stroške ugleda", tako da bi spodbudilo ustrezne ukrepe in s tem zmanjšalo izkrivljanja primanjkljaja, ki so na primer pogojena z volilnim ciklusom. Izkušnje iz zadnjih obdobj kažejo, da se v sedanjem okviru stroški ugleda le v omejenem obsegu odražajo na javnem mnenju ali finančnih trgih. Poleg tega bi boljše delovanje odvrtilanja in skupnega pritiska v Svetu precej pripomoglo k izboljšanju usklajevanja proračunskih politik.

Treba je predvideti ukrepe, ki bodo prinesli večjo preglednost in odgovornost na področju proračunskih politik držav članic. Na evropski ravni je lahko prvi korak k temu večja preglednost nadzora. Komisija je že začela s koraki v tej smeri, ko je lani zbrala in objavila večino informacij, povezanih z ocenitvijo programov za stabilnost in konvergenco, pa tudi z

izvajanjem postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Komisija lahko naredi tudi nadaljnje korake za povečanje količine in kakovosti informacij, ki jih širi, in poveča skupni pritisk na države članice. Tako lahko Komisija na primer redno predstavlja svoje ocene proračunskih položajev Evropskemu parlamentu, da s tem spodbudi razpravo o proračunskih politikah. Na ta način lahko Evropski parlament prispeva k spodbujanju javne zavesti.

Obstaja razlog za boljše uresničevanje evropskih zavez na nacionalni ravni. Pogodba ustrezno priznava pomen nacionalnih proračunskih institucij in postopkov za oblikovanje dobrih proračunskih politik, saj poziva države članice, naj "zagotovijo, da jim nacionalni postopki na področju proračuna omogočajo izpolnjevanje njihovih obveznosti"². Proračunske institucije naj ustrezno odražajo ustavno in institucionalno sestavo posamezne države.

V tem kontekstu se zdi zelo pomembna vloga nacionalnih služb v nekaterih državah članicah, ki opravljajo isto funkcijo spremljanja, kot jo na ravni EU opravlja Komisija. Po zgledu obstoječih uspešnih primerov nacionalnih organov, ki vršijo nadzor proračunskih in gospodarskih politik in javno izražajo mnenja o njihovem izvajanju, bi morale države članice proučiti, kako bi lahko takšne institucije dobile svoje mesto v nacionalni institucionalni zgradbi. Poleg tega bi lahko večja vključenost nacionalnih parlamentov v postopek usklajevanja pomagala okrepiti odgovornost na ravni držav članic in tako povečati učinkovitost skupnega pritiska.

* * *

V prihodnjih mesecih bo Komisija – ob posvetovanju z državami članicami – še naprej razvijala navedene ideje in jih tudi pripravila za uporabo. Komisija bo predstavila zakonodajne predloge za uresničevanje idej o krepitvi gospodarskega upravljanja, ki bodo prispevale k ohranjanju stabilnih javnih financ in k razvijanju potenciala EU za gospodarsko rast.

² PES, Člen 3 Protokola 20. Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem.