

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 30.6.2010
COM(2010) 367 konč.

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

**Usklajevanje gospodarskih politik za stabilnost, rast in delovna mesta –
Kako izboljšati gospodarsko upravljanje EU**

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

**Usklajevanje gospodarskih politik za stabilnost, rast in delovna mesta –
Kako izboljšati gospodarsko upravljanje EU**

Evropa se je iz nedavne gospodarske in finančne krize veliko naučila. Jasno je videti, da so v močno povezani Uniji, še bolj pa v monetarni uniji, naša gospodarstva in naši uspehi povezani. Čeprav ima EU številne instrumente za koordinacijo gospodarskih politik, je kriza pokazala, da niso bili v celoti uporabljeni in da v trenutnem sistemu upravljanja obstajajo vrzeli. Obstaja splošno politično soglasje, da je treba to spremeniti in da mora imeti EU na voljo obsežnejše in učinkovitejše instrumente politik za zagotavljanje blaginje in življenjskega standarda.

Unija je sprejela drzne, vsestranske in dosledne ukrepe, da bi premagala krizo in se iz nje kaj naučila za prihodnost. Z vzpostavitvijo evropskega načrta za oživitev gospodarstva v letu 2008 se je ublažil udarec upada gospodarske rasti v naših gospodarstvih. Usklajena podpora je bila zagotovljena državam članicam EU, ki so jo potrebovale, da se ohrani stabilnost ekonomske in monetarne unije. V EU in zunaj njenih meja potekajo pogajanja o svežnju ukrepov za okrepitev nadzora in ureditve finančnega sistema. Vzpostavitvi okvira strategije Evropa 2020 bo sedaj sledila vrsta pobud sprostitve potenciala EU za spodbujanje rasti in ustvarjanje delovnih mest.

EU potrebuje dobro opredeljen pristop na področju politik, ki bo podpiral oživitev gospodarstva, ponovno vzpostavil zdrave javne finance in aktivno spodbujal trajnostno rast in ustvarjanje delovnih mest. Tak pogled na politiko je predstavljen v strategiji Evropa 2020, ki jo je Evropski svet potrdil pred kratkim. Uporabiti je treba vse primerne instrumente, s katerimi se bodo v prihodnosti na področju politike zagotovile koherentne odločitve, ki bodo vodile k navedenemu cilju in se bodo tudi dejansko izvajale. Z večjo usklajenostjo gospodarskih politik lahko EU svojim državljanom ponudi nov in trajnosten načrt rasti.

V tem okviru je to sporočilo namenjeno:

- oblikovanju predlogov za večjo usklajenost in nadzor gospodarskih politik, kakor je opredeljeno v sporočilu Komisije z dne 12. maja o okrepitvi usklajevanja gospodarskih politik na podlagi konkretnih ukrepov, in sicer z (i) obravnavanjem neravnovesij na podlagi strožjega makroekonomskega nadzora, vključno z opozorilnim mehanizmom in mehanizmom za določanje kazni, (ii) okrepitvijo nacionalnih fiskalnih okvirov z natančno opredelitvijo minimalnih zahtev zanje in zlasti s prehodom od letnega k večletnemu proračunskemu načrtovanju, (iii) okrepitvijo Pakta za stabilnost in rast s poudarkom na vprašanju dinamike dolga in primanjkljajev;
- vzpostavitvi učinkovitih izvedbenih mehanizmov, ki bi zagotovili, da bodo države članice spoštovale okvir EU, o katerem so se dogovorile. Za primere, ko lahko razvoj gospodarstva v državah članicah ogrozi skupni razvoj Unije, je predlagan niz preventivnih in korektivnih ukrepov, vključno z vrsto kazni, ki bi se lahko uporabljale v primeru kršitev;

- vzpostavitvi evropskega semestra za usklajevanje politik ter obrazložitvi postopka in časovnega razporeda, s čimer bodo nacionalne odločitve na področju politik pridobile evropsko razsežnost in bo omogočeno boljše predhodno usklajevanje politik. To velja tudi za strukturne reforme in elemente iz strategije Evropa 2020, namenjene pospeševanju rasti.

Vse predloge iz tega sporočila je mogoče sprejeti v skladu z Lizbonsko pogodbo. Naslovljeni so na vseh 27 držav članic, vendar bodo deli nekaterih predlogov veljali samo za države članice euroobmočja. Namenjeni so združevanju in časovni uskladitvi spremljanja držav na podlagi Pakta za stabilnost in rast ter strategije Evropa 2020 ter zagotavljanju, da bo tematsko spremljanje ciljev iz strategije Evropa 2020 zasidrano v zdravih gospodarskih in fiskalnih politikah. Ti predlogi nadalje razvijajo politične zamisli iz sporočila Komisije z dne 12. maja 2010¹ in pomenijo nadgradnjo usmeritev, dogovorjenih na zasedanju Evropskega sveta z dne 17. junija 2010, ter izražajo napredek, ki ga je do zdaj dosegla delovna skupina za gospodarsko upravljanje. Predlogi so odgovor na poziv Evropskega sveta delovni skupini in Komisiji, naj nadalje razvijeta usmeritve, da bodo postale operativne.

S to kombinacijo priporočil bodo organi EU in nacionalni organi pridobili zaupanje v kakovost postopka oblikovanja politik in odločanja, prav tako pa bodo tudi prej opozorjeni na morebitne težave v posameznih državah. S tem bodo vse države članice lahko kar najboljše izkoristile pozitivne sinergije, ki izvirajo iz skupne pripadnosti Uniji. Postopek, ki bolj temelji na skupnih prizadevanjih, bo okrepil preglednost in vzajemno zaupanje. Zmanjšana bo tudi širitev negativnih učinkov, ko države članice ne spoštujejo dogovorjenih omejitev, poleg tega pa bo za tiste, ki zaradi netrajnostnega ukrepanja na nacionalni ravni ogrožajo skupno dobro, določena kazen. S povezovanjem procesov Pakta za stabilnost in rast ter strategije Evropa 2020 lahko EU dogradi potrebne konsolidacijske ukrepe, ki so bistven korak v njeni strategiji za dolgoročno rast, ter s tem oblikuje pametnejšo, bolj trajnostno in vključujočo Unijo za prihodnost.

1. ŠIRŠI MAKROEKONOMSKI NADZOR

EU potrebuje temeljitejši makroekonomski nadzor držav, ki naj poveže vsa ustrezna področja gospodarskih politik. Makroekonomska neravnovesja je treba obravnavati skupaj s fiskalno politiko in strukturnimi reformami za okrepitev rasti. S tem naj se zagotovi makroekonomska stabilnost, prepreči nastanek škodljivih neravnovesij in vzpostavijo pogoji za širok makroekonomski okvir za trajnostno in dinamično rast.

1.1. Nadzor makroekonomskih neravnovesij

Kriza je pokazala, da je nastanek velikih makroekonomskih neravnovesij, vključno z velikim in vztrajnim razhajanjem v gibanjih na področju konkurenčnosti, zelo škodljiv za EU in zlasti za euro. Zato je pomembno razviti nov strukturiran mehanizem za nadzor in ublažitev škodljivih makroekonomskih neravnovesij v vseh državah članicah. Komisija na podlagi dvostopenjskega pristopa predlaga mehanizem, ki vključuje:

- **preventivni del** z rednimi (letnimi) ocenami tveganja makroekonomskih neravnovesij, ki bi zajemal tudi **opozorilni mehanizem**, ter

¹ COM(2010) 250 o okrepitvi usklajevanja ekonomskih politik.

- **korektivni del** za izvajanje **korektivnih ukrepov** v primeru škodljivih makroekonomskih neravnovesij.

Preventivni del: opozorilni mehanizem

V okviru makrostrukturnega nadzora držav v skladu s strategijo Evropa 2020 bi Komisija ocenjevala makrostrukturne slabosti, zmanjšano konkurenčnost in nastajajoča makroekonomska neravnovesja na podlagi pristopa ločene obravnave vsake države, pri tem pa upoštevala vzajemne povezave na gospodarskem in finančnem področju, zlasti v euroobmočju.

Preglednica s sklopom kazalnikov za ugotavljanje zunanjih in notranjih neravnovesij bo v kombinaciji s strokovnimi analizami o kakovostnih vidikih predstavljala temelj opozorilnega mehanizma. Uporaba kazalnikov bo zagotovila pomembna merila za oceno, vendar med rezultati v preglednici in ukrepi na ravni politik ne bo mehanske povezave.

Za države z znatnim tveganjem bi se izvedla poglobljena posamična analiza. Če bodo nastajajoča tveganja potrjena, bo Komisija za posamezne države predlagala posebna priporočila Sveta glede odpravljanja škodljivih makroekonomskih neravnovesij. Komisija bi lahko zgodnje opozorilo poslala neposredno zadevni državi članici.

Glede na naravo ugotovljenih neravnovesij v državah članicah bi lahko priporočila obravnavala širok spekter vprašanj, ki zajemajo makroekonomske politike, plače in trge dela, pa tudi delovanje trgov blaga in storitev ter makrobonitetnih politik. Kakor je opisano spodaj, bodo ta priporočila skupaj s priporočili, izdanimi v skladu s tematskim nadzorom strukturnih reform, vključena v enotni niz priporočil po državah članicah, ki jih Komisija predlaga vsako leto.

Ta mehanizem bo jedro okrepljenega (nefiskalnega) makroekonomskega nadzora držav, ki je predviden v strategiji za Evropo 2020. Skupaj s fiskalnim nadzorom iz Pakta za stabilnost in rast je nadzor po državah namenjen zagotavljanju stabilnega makroekonomskega okolja, ki spodbuja rast in ustvarjanje delovnih mest, pri tem pa celovito upošteva vzajemno povezanost gospodarstev držav članic, zlasti v euroobmočju. S tem bo v okviru strategije Evropa 2020 zagotovljena doslednost, zlasti z ugotavljanjem makroekonomskih in fiskalnih omejitev, znotraj katerih morajo države članice izvajati strukturne reforme in lahko vlagajo v politike za spodbujanje rasti iz strategije Evropa 2020.

V posebno resnih primerih bi Komisija predlagala, da se za državo članico razglasi „stanje čezmernih neravnovesij“. To bi sprožilo „korektivni del mehanizma“, ki je opisan spodaj. V tem primeru bi lahko Komisija zgodnje opozorilo poslala neposredno zadevni državi članici.

Glavne značilnosti opozorilnega mehanizma za makroekonomska neravnovesja

Z opozorilnim mehanizmom se bo ugotavljalo, v katerih državah so makroekonomska neravnovesja dosegla potencialno problematično raven in je zanje potrebna bolj poglobljena analiza.

Opozorilni mehanizem bo sestavljala preglednica kazalnikov, dopolnjena z analizo kakovostnih vidikov. Kazalniki bodo vključevali merila glede zunanjega položaja in cenovne ali stroškovne konkurenčnosti, a tudi notranje kazalnike. Uporaba notranjih kazalnikov je upravičena, saj imajo zunanja neravnovesja nujno notranje ustrezničke. Del te preglednice bi lahko bili na primer kazalniki, kot so saldi tekočih računov, položaj neto tujih sredstev, realni efektivni menjalni tečaj na podlagi

stroškov na enoto dela in deflatorja BDP, porast realnih cen stanovanj, javni dolg ter razmerje med posojili zasebnega sektorja in BDP.

Za vsak kazalnik bodo določeni in objavljeni pragi za alarm. Prage se lahko izračuna na podlagi preprostega in preglednega statističnega koncepta. Možen pristop bi bila uporaba 75-odstotnega in 25-odstotnega percentila statističnih distribucij vsake spremenljivke (po državah članicah in glede na čas) kot ločnice, nad katero ali pod katero je potrebna nadaljnja analiza. Vendar je treba upoštevati, da imajo absolutne ravni pragov za posamezne spremenljivke le omejen gospodarski pomen ter jih je treba dopolniti z gospodarsko analizo, saj se primernost stopenj lahko spreminja glede na gospodarske razmere v državah.

Umestno se zdi oblikovati različni preglednici za države članice euroobmočja in države članice zunaj njega. Zaradi razlik v sistemih menjalnih tečajev in v ključnih gospodarskih značilnostih je obnašanje nekaterih gospodarskih spremenljivk v euroobmočju precej različno od njihovega obnašanja v državah, ki niso članice euroobmočja. To bi kazalo na to, da je treba uporabljati drugačne alarmne prage za države članice euroobmočja in države članice zunaj njega. Poleg tega je za euroobmočje potrebna tudi posebna analiza razvoja realnega efektivnega menjalnega tečaja, saj znotraj monetarne unije ni nominalnih menjalnih tečajev.

Korektivni ukrepi

Okvir za nadzor neravnovesij bi vključeval **izvršilni mehanizem**. Za državo članico, za katero bi bila ugotovljena znatna tveganja, bi lahko Svet na podlagi priporočila Komisije razglasil stanje „čezmernih neravnovesij“. Upoštevala bi se opozorila glede tveganj in/ali priporočila glede makrofinančne stabilnosti, ki jih izda Evropski organ za sistemska tveganja.

Za državo članico s „stanjem čezmernih neravnovesij“ bi veljal strožji nadzor. Svet bi izdal **priporočila glede politik** (na podlagi člena 121(4) ter člena 136 PDEU za države članice euroobmočja), država članica pa bi morala o napredku pri izvajanju priporočenih reform redno poročati Ekonomsko-finančnemu svetu ter Euroskupini (na primer v 6 mesecih od priporočila Sveta in nato vsako četrletje).

Mehanizem bi veljal za vse države članice. Tako kot pri fiskalnem okviru EU, ki prav tako velja za vse države članice EU, bi za države članice euroobmočja veljala strožja pravila. Ob upoštevanju večje gospodarske in finančne medsebojne povezanosti v euroobmočju ter njenega vpliva na enotno valuto **bi se lahko za države članice euroobmočja predvidel poseben izvršilni mehanizem za primere ponavljajočega se nespoštovanja priporočil za odpravo škodljivih makroekonomskih neravnovesij, ki ogrožajo pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije.**

Nezadostno upoštevanje priporočil, izdanih v skladu s postopkom za nadzor neravnovesij, bi se upoštevalo kot oteževalna okoliščina v fiskalni oceni na podlagi Pakta za stabilnost in rast.

Do konca septembra bo Komisija oblikovala uradne predloge za sekundarno zakonodajo glede vzpostavite okvira za obravnavanje **čezmernih neravnovesij** na podlagi členov 121 in 136 Pogodbe o delovanju Evropske unije. V teh predlogih bodo natančno opredeljeni vloga opozorilnega mehanizma, vloga in dolžnosti Komisije, držav članic in Sveta, postopki za sprejemanje priporočil ter pravila, postopki in izvršilni mehanizmi za države članice euroobmočja.

1.2. Tematski nadzor strukturnih reform

Države članice morajo ponovno vzpostaviti makroekonomsko stabilnost in zdrave javne finance, da se njihova gospodarstva vrnejo na pot trajnostne rasti in povečajo konkurenčnost. Obenem morajo svoja prizadevanja osredotočiti na uresničevanje ciljev strategije Evropa 2020 in petih glavnih ciljev, o katerih se je dogovoril Evropski svet. Povezan pristop do oblikovanja in izvajanja politik je zaradi pritiskov na javne finance nujen. Odkrivanje ozkih grl, ki onemogočajo ali zavlačujejo doseganje ciljev strategije Evropa 2020, je ključni element tematskega nadzora.

Cilj tematskega nadzora strukturnih reform je torej dvojen:

- (i) Olajšati doseganje ciljev strategije Evropa 2020, zlasti petih glavnih ciljev². Gre za ukrepe na področju zaposlovanja, socialnega vključevanja, raziskav in inovacij, izobraževanja, energetike in podnebnih sprememb ter ukrepe za obravnavanje vseh drugih dejavnikov, ki ovirajo gospodarski razvoj ali rast držav članic.
- (ii) Zagotoviti ambiciozno izvajanje strukturnih reform, ki bo skladno z makrofiskalnimi omejitvami.

Nadzor se bo izvajal v skladu s členoma 121 in 148 PDEU in na podlagi združenih smernic iz strategije Evropa 2020. Na podlagi nacionalnih programov reform, ki so jih predložile države članice, bo Komisija ocenila, kako posamezne države obravnavajo odkrita ozka grla in kako napredujejo pri doseganju nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.

V primeru nezadostnega napredka ali nezadostne skladnosti politik z združenimi smernicami (na primer z združenimi smernicami za gospodarske politike in politike zaposlovanja) bo izdano priporočilo za posamezno državo ali za euroobmočje.

Če gospodarske politike ne bi bile skladne s širšimi smernicami gospodarskih politik ali če bi lahko ogrozile pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije, bo Komisija naslovila **opozorilo** neposredno na zadevno državo članico.

Na podlagi tega spremljanja po posameznih državah bo Komisija opravila splošno oceno o napredku glede petih glavnih ciljev na ravni EU, ocenila uspešnost v primerjavi z uspešnostjo glavnih (mednarodnih) trgovinskih partnerjev, v primeru nezadostnega napredka pa bo proučila temeljne razloge zanj. Pri tem bo tudi ocenila napredek pri izvajanju vodilnih pobud v sklopu strategije Evropa 2020 tako na ravni EU kot na nacionalni ravni, saj te pobude podpirajo in dopolnjujejo prizadevanja za dosego navedenih ciljev.

Komisija bo o tem vsako leto poročala na spomladanskem zasedanju Evropskega sveta in bo predlagala posebne smernice za okrepitev izvajanja ustreznih reformnih ukrepov. Te smernice bodo vključene tudi v enotni niz priporočil po državah članicah, ki jih bo Komisija predlagala na začetku julija.

2. Nacionalni fiskalni okviri

Trdni in učinkoviti nacionalni fiskalni okviri imajo bistveno vlogo pri okrepitvi fiskalne konsolidacije in vzdržnosti javnih financ. Ob nujnem spoštovanju posebnih potreb in prioritet

² Za cilje glej: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

držav članic se kaže potreba po upoštevanju nekaterih meril, ki so potrebna za zagotavljanje minimalne kakovosti in združljivosti s pravili EU³:

- (1) Za zagotovitev **standardov kakovosti** v vseh državah članicah je bistven usklajen pristop glede računovodskega poročanja (za fiskalni nadzor na ravni EU se zahteva spoštovanje računovodskih pravil ESR95); zmogljivosti nacionalnih statističnih uradov morajo biti zadostne, da se zagotovi spoštovanje podatkov EU in zahtev glede poročanja; sistemi napovedovanja morajo omogočati zanesljive in nepristranske napovedi glede rasti in proračuna. Najbolje bi bilo, da se kot merilo uporabijo napovedi Komisije.

Komisija predlaga, naj se jasno opredeli usklajenost nacionalnih podatkov o denarnih tokovih in podatkov v okviru ESR95, pri čemer se predvidi mesečno poročanje o podatkih o denarnih tokovih, pretvorjenih v skladu z ESR95 vsako četrtoletje. Metodologije napovedovanja in makroekonomske predpostavke, ki se uporabljajo v proračunske namene, morajo biti predmet primerne revizije.

- (2) Poleg tega morajo v državah članicah veljati **nacionalna fiskalna pravila** za zagotavljanje, da domači nacionalni okviri odsevajo obveznosti iz Pogodbe. Določbe nacionalnih fiskalnih pravil morajo zagotavljati spoštovanje referenčnih vrednosti iz Pogodbe glede primanjkljaja in dolga ter biti skladne s srednjeročnim proračunskim ciljem. Fiskalna pravila in verodostojni izvršilni mehanizmi morajo biti opredeljeni v nacionalni zakonodaji.
- (3) Reforme nacionalnih fiskalnih okvirov morajo spodbuditi prehod na **večletno proračunsko načrtovanje**. Letni proračunski cilji morajo biti podprti z večletnimi okviri, vključno z razčlenitvijo pričakovanih prihodkov in odhodkov ter navedbo, na katerih področjih so predvidene prilagoditve v smeri ciljev.
- (4) Nacionalni okviri morajo biti **izčrpni** in pokrivati celotni sistem javnih financ. To je zelo pomembno v decentraliziranih gospodarstvih. Določanje proračunskih odgovornosti na različnih ravneh uprave mora biti jasno opredeljeno, prav tako pa morajo veljati primerne določbe glede nadzora in izvrševanja.

Komisija bo **septembra uradno predlagala minimalne zahteve za vzpostavitev nacionalnih fiskalnih okvirov** in postopkovnih zahtev (poročanje), da se lahko preveri njihova skladnost. Vzpostavljene bodo z novo uredbo na podlagi člena 126(14) PDEU, da se spodbudi izvajanje Protokola 12 k Pogodbi, posvečenega postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. V primeru nespoštovanja te obveznosti se lahko sprožijo postopki za ugotavljanje kršitev.

3. POVEČAN POUDAREK NA JAVNEM DOLGU IN FISKALNI VZDRŽNOSTI V OKVIRU PAKTA ZA STABILNOST IN RAST

Pri Paktu za stabilnost in rast bi bilo treba bolj upoštevati povezanost dolga in primanjkljaja, da bi se tako povečale spodbude za preudarne politike.

³ Glej tudi sklepe Ekonomsko-finančnega odbora z dne 18. maja 2010 o proračunskih okvirih.

V zvezi s **preventivnim delom** Pakta za stabilnost in rast Komisija predlaga, da se za države članice z visoko stopnjo dolga ali izrazitimi tveganji v zvezi s prihodnjim razvojem dolga zahtevata hitrejši napredek v smeri javnofinančnega salda, ki bi zagotavljal varnostno rezervo glede na zgornjo mejo primanjkljaja na ravni 3 % BDP, ter hiter napredek v smeri trajnosti, tj. k tako imenovanemu srednjeročnemu proračunskemu cilju.

V zvezi s **korektivnim delom** Komisija predlaga, da se merilo v zvezi z dolgom iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem izvaja učinkovito, in sicer **na podlagi jasne in preproste številčne referenčne vrednosti**, s katero se opredeli dovolj hitro zniževanje dolga: za države članice z deležem dolga nad 60 % BDP bi se lahko začel postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če dolga v danem predhodnem obdobju glede na referenčno vrednost ne bi dovolj zmanjšale (za del razlike med stopnjo dolga in pragom 60 % BDP). Prav tako tudi znižanje primanjkljaja pod stopnjo 3 % BDP ni zmeraj zadosten pogoj za prekinitev postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če zniževanje dolga ni vztrajno. Natančni parametri bodo opredeljeni v Kodeksu ravnanja, ki spremlja Pakt za stabilnost in rast.

Razvoj javnega dolga je še bolj kot primanjkljaj odvisen od dejavnikov, nad katerimi vlada nima neposrednega nadzora (zlasti inflacije, obrestnih mer in ciklusov rasti), zato je treba pred uvedbo postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za dano državo na podlagi razvoja dolga odločitev dobro pretehtati. Pripraviti je treba splošno oceno, ki naj upošteva niz parametrov. Med temi sta stopnja približevanja deleža dolga referenčni vrednosti 60 % BDP ter začasna in/ali izjemna narava dolga; prav tako pa so tu tudi drugi pomembni dejavniki, ki odsevajo tveganja povečanja dolga ali finančnih obremenitev v prihodnosti, kot na primer:

- struktura rokov zapadlosti in denominacija dolga v dani valuti;
- jamstva družbam, finančnim institucijam in gospodinjstvom;
- akumulacija rezerv in drugih javnih sredstev;
- implicitne obveznosti, zlasti v zvezi s staranjem prebivalstva;
- stopnja in spremembe zasebnega dolga, kolikor lahko pomenijo implicitno obveznost za javne organe;
- dejavniki v ozadju spremembe dolga (primarni saldo, inflacija, rast, obrestne mere, enkratni ukrepi) ter
- ukrepi za usklajevanje stanj in tokov.

Za nespoštovanje priporočil je predvidena kazen.

Komisija bo septembra predlagala **spmembe k preventivnemu** (Uredba (ES) št. 1466/97) **in korektivnemu delu Pakta za stabilnost in rast** (Uredba (ES) št. 1467/97), da postanejo ta načela operativna.

4. UČINKOVITO IZVAJANJE GOSPODARSKEGA NADZORA NA PODLAGI USTREZNIH KAZNI IN SPODBUD

Kljub skupnim pravilom in postopkom usklajevanja iz Pogodbe ter Pakta za stabilnost in rast več držav članic izvaja fiskalne politike, ki odstopajo od veljavnega okvira. Razvidna je

potreba po okrepitevi verodostojnosti okvira EU za fiskalni nadzor, pri čemer mora uporaba kazni bolj temeljiti na pravilih. Da bi bile kazni in spodbude v prihodnje učinkovitejše, je treba seči po bolj preventivno naravnani in zgodnejši uporabi širšega spektra kazni in spodbud. Odvračilni učinek finančnih sankcij bi moral biti prava spodbuda za spoštovanje predpisov.

V členu 126(11) PDEU je predvidenih več vrst kazni za primere, ko država članica ne spoštuje usmeritev EU. Med temi so zahteva po objavi dodatnih informacij, poziv Evropski investicijski banki, naj ponovno razmisli o svoji politiki posojanja zadevni državi članici, zahteva, naj se do odprave čezmernega primanjkljaja položi primerno velik brezobrestni depozit, ter možnost primerno visokih denarnih kazni.

Pri natančnem naravnavanju delovanja in obsega možnih finančnih spodbud si je pomembno in nujno prizadevati za učinkovitost in enako obravnavo držav članic. Zaradi sorazmernosti bi se finančne kazni, povezane s proračunom EU, lahko opredelile v obliki danega odstotka BND ali BDP zadevne države članice, s tem da bi za vse države članice veljala enaka zgornja meja. Ta zgornja meja bo zagotovila, da bodo kazni dejansko veljale za vse države članice. Poleg tega bodo zneski odobritev in plačil, za katere bosta določena prekinitve in/ali odpis, za upravičena sredstva določeni sorazmerno do te zgornje meje.

Novo orodje za določanje kazni bo torej vključevalo več različnih kazni in spodbud, ki bodo uporabljene glede na vrsto okoliščin in resnost razmer. Predlagana izboljšanja obstoječih mehanizmov izvajanja bi zahtevala spremembo preventivnega in korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast (uredbi št. 1466/97 in št. 1467/97) tudi s pomočjo primerne mehanizma, ki bi temeljil na različnih pravnih aktih, na katerih temeljijo odhodkovni programi EU.

V zvezi s **preventivnim delom** (npr. ko država članica ne napreduje dovolj hitro v smeri srednjeročnega proračunskega cilja v času ugodnih gospodarskih razmer) bosta predlagana dva niza spodbud oziroma kazni.

Za države članice euroobmočja bo spodbudo predstavljal **obrestni depozit**, začasno naložen državi članici, ki pri proračunski konsolidaciji ne napreduje dovolj. Ena od možnosti bi bila določitev preprostega pravila v zvezi z odhodki, ki bi bilo skladno s prilagoditveno usmeritvijo za doseg srednjeročnega proračunskega cilja za dano državo. Znatno odstopanje od dogovorjenega poteka odhodkov bi se štel kot neprevidno oblikovanje fiskalnih politik in bi sprožilo opozorilo Komisije v skladu z določbami člena 121(4) PDEU. V primeru vztrajnih kršitev bi vse do odprave kršitve Svet naložil obrestni depozit. Depozit bi bil sproščen, ko bi bil razlog zanj odpravljen.

Komisija bo (še vedno v okviru preventivnega dela) predlagala vzpostavitev predhodnega pogojenega sproščanja podpore iz naslova kohezijske politike za **strukturne in institucionalne reforme**, ki so neposredno povezane z delovanjem kohezijske politike, da se tako izboljšata njena učinkovitost in uspešnost.

V zvezi s **korektivnim delom** (npr. ko je država članica v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem) Komisija predlaga nov sistem finančnih kazni in spodbud, ki naj dopolni uporabo depozitov in denarnih kazni. S tem bi se proračun EU uporabil kot dodaten vzvod pri zagotavljanju spoštovanja ključnih makroekonomskih pogojev iz Pakta za stabilnost in rast. Kazni ne bi smele prizadeti končnih uporabnikov sredstev EU, pač pa plačila državam članicam ali plačila, pri katerih imajo države članice vlogo posrednikov. Za določitev, katere

kategorije porabe EU in kateri programi se lahko upoštevajo v ta namen, bodo predlagana naslednja merila:

- učinkovitost pri uporabi zadevnih sredstev je odvisna od zdravih fiskalnih politik,
- sredstva je mogoče jasno pripisati državi članici, za katero je bilo ugotovljeno, da ne spoštuje Pakta za stabilnost in rast ali drugih pogojev,
- sredstva so načrtovana in izvajana v okviru deljenega upravljanja, tj. ko imajo države članice glavno odgovornost, ali predstavljajo vračilo sredstev EU državam članicam,
- zadevnih sredstev je dovolj za oblikovanje verodostojnih kazni ali spodbud,
- sredstva imajo (potencialni) učinek na kakovost javne porabe in strukturno prilagoditev.

Ta merila se upoštevajo pri večini odhodkov v zvezi s kohezijsko politiko, porabi za skupno kmetijsko politiko (EKJS in EKSRP) in odhodkih za Sklad za ribištvo (ESR). Pri SKP in ESR bi bilo treba izključiti situacije, v katerih bi zmanjšanje porabe sredstev EU pomenila zmanjšanje dohodkov kmetov in ribičev. Pogojnost plačil bi morala torej zadevati le vračila sredstev EU v nacionalne proračune. Države članice bi morale še naprej plačevati kmetijske subvencije, vračilo teh odhodkov iz proračuna EU pa bi lahko bilo (delno) prekinjeno.

V primeru nespoštovanja pravil se lahko torej spodbude oblikujejo na podlagi prekinitve ali odpisa dela trenutnih ali prihodnjih finančnih odobritev iz proračuna EU. Odpisani viri naj bi pri tem ostali v proračunu EU.

Kot dopolnilo k določbam člena 126(11) bi bilo mogoče v zgodnejši fazi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem predvideti dvojne finančne kazni:

- Stopnja 1 – ob čezmernem primanjkljaju (člen 126(6) PDEU) bi bile prekinjene odobritve v zvezi z večletnimi programi. Ta prekinitev ne bi imela neposrednega učinka na plačila in bi torej omogočala dovolj časa za učinkovite korektivne ukrepe. Od držav članic bi se lahko zahtevalo, da sredstva preusmerijo in s tem izboljšajo kakovost javnih financ. Prav tako bi se za vračila iz naslova SKP (EKJS) napovedala odločitev o odpisu plačil do danega roka. Proračunsko reprogramiranje bi bilo predvideno, takoj ko država članica izpolni priporočila Sveta.
- Stopnja 2 – nespoštovanje začetnih priporočil za odpravo čezmernega primanjkljaja (člen 126(8) PDEU) bi pomenilo odpis odobritev za leto n. Prav tako bi se odpisala vračila iz naslova SKP (EKJS) za leto n. S tem bi zadevna državna članica plačila dokončno izgubila.

Druge spodbude bi bilo možno oblikovati tako, da se prilagodijo stopnje sofinanciranja ali da se uvede **rezerva Unije za učinkovitost**, s katero bi se nagradile zdrave fiskalne politike. Taka rezerva bi se lahko financirala iz odpisanih odobritev na podlagi zgoraj opisanega dvostopenjskega postopka.

Tudi stran financiranja proračuna EU pripomore k večjemu spoštovanju pravil. Trenutni sistem lastnih sredstev določa, da denarne kazni, ki jih države članice plačujejo v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, samodejno znižujejo prispevek k proračunu s strani držav članic, pri katerih ni bil zaznan čezmerni primanjkljaj (v skladu z njihovim deležem pri skupnem BND upravičene države članice). Ta sistem zagotavlja, da se bo proračunski prispevek države članice, za katero je bila naložena denarna kazen, dejansko

povečal, prispevek za vse ostale države članice pa zmanjšal. Komisija bo tudi ocenila, ali se lahko stran prihodkov proračuna EU primerno uporabi kot spodbuda za spoštovanje pravil.

Zahtevane spremembe bodo vključene v predloge, ki jih bo Komisija v letu 2011 predstavila v zvezi z naslednjim večletnim finančnim okvirom. Medtem bo za države članice euroobmočja do konca septembra predlagana uredba na podlagi člena 136 PDEU, ki bo oblikovala novo orodje za določanje kazni s podobnimi učinki. Komisija bo preučila, kako naj se to orodje za določanje kazni in spodbud čim prej razširi na vse države članice.

5. CIKEL USKLAJEVANJA V EVROPSKEM SEMESTRU

Oblikovanje evropskega semestra bo povežalo različna področja pri usklajevanju evropskih gospodarskih politik in omogočilo boljše predhodno usklajevanje teh politik.

Predhodno usklajevanje gospodarskih politik. Osrednji cilj predloga je, da se usklajevanju gospodarskih politik v EU in euroobmočju priskrbi jasna predhodna razsežnost. Z evropskim semestrom bo komplementarnost nacionalnih načrtov za gospodarske politike zagotovljena na evropski ravni, in sicer z usmerjanjem politik, preden se v državah članicah sprejmejo dokončne odločitve glede proračuna za naslednje leto. Za euroobmočje bi bilo horizontalno oceno fiskalne naravnosti treba opraviti na podlagi nacionalnih programov za stabilnost in napovedi Komisije. Posebno pozornost skupni naravnosti bi bilo treba nameniti v primerih resnih gospodarskih težav v euroobmočju, ko bi pomembni ukrepi fiskalne politike, ki jih sprejmejo posamezne države članice, verjetno vplivali na druge države članice. Če so v proračunskih načrtih za prihodnje leto očitne pomanjkljivosti, bi se lahko priporočila sprememba načrta.

Celostnejši nadzor. Evropski semester bo zajel vse elemente gospodarskega nadzora, vključno s politikami za zagotavljanje fiskalne discipline, makroekonomske stabilnosti in za spodbujanje rasti v skladu s strategijo Evropa 2020. Obstoječi postopki – npr. v skladu s Paktom za stabilnost in rast ter širšimi smernicami gospodarskih politik – bodo časovno usklajeni, a bodo ostali pravno ločeni. Države članice bodo programe za stabilnost in konvergenčne programe (PSK) ter nacionalne programe reform (NPR) predložile hkrati, prav tako jih bo Komisija ocenila hkrati.

Vsebinsko programov za stabilnost in konvergenčnih programov je treba prilagoditi osnovnemu načelu evropskega semestra. Namen seveda ni, da bi se od držav članic zahtevalo, da EU pošljejo v potrditev popolni proračun, preden ga predstavijo nacionalnim parlamentom. Vendar bi morali ti programi vključevati nujne informacije za smiselne predhodne razprave o fiskalni politiki. Minimalne zahteve naj bi vključevale naslednje:

- popoln in posodobljen makroekonomski scenarij;
- stvarne navedbe načrtov za leto $t+1$;
- opis nameravanih politik;
- srednjeročne napovedi za glavne javnofinančne spremenljivke;
- oceno fiskalnega razvoja v letu $t-1$;

- posodobitev fiskalnih načrtov za tekoče leto.

Evropski semester. Cikel se začne januarja z „letnim pregledom rasti“ (*Annual Growth Survey* – AGS), ki ga pripravi Komisija in je namenjen pregledu gospodarskih izzivov za EU in euroobmočje kot celoto. Do konca februarja Evropski svet izdela strateške smernice o politikah, kar države članice upoštevajo v svojih PSK in NPR, ki jih oddajo aprila. Svet na začetku julija izda smernice o politikah po državah članicah, kakor je navedeno v oddelku 1. V drugi polovici leta države članice zaključijo nacionalne proračune. V AGS naslednje leto Komisija oceni, kako so države članice upoštevale smernice EU.

Smernice o politikah v evropskem semestru. Priporočila bodo jasna in stvarna. Na področju fiskalne politike bo jasen poudarek na letu $t+1$, nadzor pa bo jasno pokazal, ali so načrtovani cilji in politike, ki so njihov temelj, primerni. V zvezi s politikami za spodbujanje rasti in obravnavanje makrofinančnih tveganj bodo priporočila osredotočena na omejeno število ključnih reform, za izvajanje katerih bodo določeni roki.

Večje vključevanje Evropskega parlamenta. Januarja vsako leto bo Komisija predložila svoj AGS Evropskemu parlamentu.

Nacionalni parlamenti. Okrepljenemu gospodarskemu upravljanju EU bi koristila zgodnja in močna povezanost nacionalnih parlamentov s postopki evropskega semestra ter povečan dialog z Evropskim parlamentom.

Zgodnje izvajanje. Komisija predlaga, da se evropski semester začne izvajati leta 2011. Spremembe obstoječega Kodeksa ravnanja za PSK⁴, vključno z novim datumom predložitve PSK, bodo predložene v odobritev Ekonomsko-finančnemu svetu. Neposredne spremembe zakonodaje se ne zdijo potrebne.

Prehod na evropski semester. Komisija bo julija predstavila smernice glede vsebine prihodnjih nacionalnih programov reform. Jeseni 2010 bo predlagala tudi dvostranski dialog z državami članicami za razpravo o:

- srednjeročnem nacionalnem makroekonomskem scenariju, ki naj uokviri programe politik za obdobje do leta 2015, vključno s pričakovanji glede rasti in širokimi proračunskimi usmeritvami;
- potrditvi nacionalnih ciljev v skladu s petimi dogovorjenimi cilji iz strategije Evropa 2020. Države članice bodo morale za vsak cilj navesti politike, ki jih bodo izvajale za doseganje nacionalnih ciljev, ter temu namenjene javne naložbe;
- načinu odstranjevanja ozkih grl, ki državam članicam preprečujejo, da bi dosegale svoje cilje in širše cilje iz strategije Evropa 2020.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NASLEDNJI KORAKI

Komisija bo do konca septembra predstavila vse potrebne uradne predloge iz tega sporočila – za podrobnosti glej Prilogo.

⁴ Celotni naslov se glasi: „Posebnosti izvajanja Pakta stabilnosti in rasti ter smernice za obliko in vsebino programov za stabilnost in konvergenčnih programov“.

Komisija medtem vabi Ekonomsko-finančni svet, naj na zasedanju 13. julija potrdi uvedbo nadzornega cikla v evropskem semestru od januarja 2011 in spremenjeni Kodeks ravnanja za programe za stabilnost in konvergenčne programe v okviru Pakta za stabilnost in rast; kodeks je priložen k temu sporočilu.

Priloga 1: Časovni načrt

<i>Področje</i>	<i>Ukrep</i>	<i>Predvideni datum izvedbe</i>
Širši makroekonomski nadzor	Predlog za zakonodajni akt na podlagi člena 121(6) in člena 136 o vzpostavitvi okvira za obravnavanje čezmernih neravnovesij	Konec septembra
Tematski nadzor strukturnih reform	Priprava posebnih priporočil za okrepitev izvajanja reformnih ukrepov	Začetek z letnim obdobjem programiranja iz strategije Evropa 2020: prvo poročilo za spomladansko zasedanje Evropskega sveta leta 2011
Fiskalni nadzor: nacionalni fiskalni okviri	Predlog uredbe po členu 126(14) o minimalnih zahtevah za oblikovanje nacionalnih fiskalnih okvirov in zahtev glede poročanja, da se lahko preveri njihova skladnost.	Konec septembra
Fiskalni nadzor: povečan poudarek na javnem dolgu in vzdržnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast	Predlogi za spremembo preventivnega dela (Uredba št. 1466/97) in korektivnega dela Pakta (Uredba št. 1467/97). Sprememba Kodeksa ravnanja (pravilo glede odhodkov za izvajanje popravkov v smeri srednjeročnega cilja; številčna referenčna vrednost za minimalno hitrost zniževanja dolga).	Konec septembra
Izvajanje gospodarskega nadzora (kazni/spodbude): depozit z obrestmi, začasno naložen državi članici euroobmočja	Predlog uredbe v skladu s členom 121(6) in členom 136(1)(a)	Konec septembra
Izvajanje gospodarskega nadzora (kazni/spodbude): uporaba proračuna EU kot dodatnega vzvoda	Uvedba posebnih določb v pravnih aktih, ki so temelj nekaterih odhodkovnih programov EU. Predlog za uredbo v skladu s členom 136(1)(a) za države članice euroobmočja o uvedbi kazni s podobnimi učinki.	Se vključi v predloge, ki jih bo Komisija v letu 2011 predstavila v zvezi z naslednjim večletnim finančnim okvirom. Konec septembra
Oblikovanje evropskega semestra	Sprememba Kodeksa ravnanja za Pakt za stabilnost in rast	Uvedba nadzornega cikla v evropskem semestru od januarja 2011.

PRILOGA 1

PODROBNE DOLOČBE O IZVAJANJU PAKTA ZA STABILNOST IN RAST

TER

**SMERNICE O VSEBINI IN OBLIKI PROGRAMOV ZA STABILNOST IN
KONVERGENČNIH PROGRAMOV**

KAZALO

<u>ODDELEK I – PODROBNE DOLOČBE O IZVAJANJU PAKTA ZA STABILNOST IN RAST</u>	<i>Stran 4</i>
--	----------------

A. PREVENTIVNI DEL PAKTA ZA STABILNOST IN RAST	<i>Stran 4</i>
---	----------------

1) Srednjeročni proračunski cilj	<i>Stran 4</i>
2) Prilagoditvena usmeritev za doseg srednjeročnega proračunskega cilja in odstopanja od nje	<i>Stran 5</i>
3) Svetovanje o politikah in opozorila Komisije	<i>Stran 6</i>

B. POSTOPEK V ZVEZI S ČEZMERNIM PRIMANJKLJAJEM	<i>Stran 6</i>
---	----------------

1) Poročilo Komisije po členu 104(3)	<i>Stran 6</i>
2) Sklep sveta o obstoju čezmernega primanjkljaja	<i>Stran 7</i>
3) Odprava čezmernega primanjkljaja	<i>Stran 8</i>
4) Odprava sklepov Sveta v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za države članice, ki so izvedle večštebrne pokojninske reforme	<i>Stran 9</i>

<u>ODDELEK II – SMERNICE O VSEBINI IN OBLIKI PROGRAMOV ZA STABILNOST IN KONVERGENČNIH PROGRAMOV</u>	<i>Stran 10</i>
--	-----------------

1) Status programa in ukrepov	<i>Stran 10</i>
2) Vsebina programov za stabilnost in konvergenčnih programov	<i>Stran 10</i>

<u>PRILOGA 1 – VZOREC ZA PROGRAME ZA STABILNOST IN KONVERGENČNE PROGRAME</u>	<i>Stran 14</i>
---	-----------------

<u>PRILOGA 2 – RAZPREDELNICE, KI MORAJO BITI VKLJULEČENE V PROGRAME ZA STABILNOST IN KONVERGENČNE PROGRAME</u>	<i>Stran 15</i>
---	-----------------

UVOD

Mnenje posodablja in nadomešča mnenje Ekonomsko-finančnega odbora o vsebini in obliki programov za stabilnost in konvergenčnih programov, ki ga je Ekonomsko-finančni Svet potrdil 10. julija 2001.

Pakt za stabilnost in rast je začel v celoti veljati 1. januarja 1999 in obsega okvir, ki temelji na pravilih, s preventivnimi in korektivnimi vidiki. Prvotno so ga sestavljale Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju ekonomskih politik, Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in Resolucija z dne 17. junija 1997 o Paktu za stabilnost in rast. Svet je 20. marca 2005 sprejel poročilo „Izboljšanje izvajanja pakta stabilnosti in rasti“. Poročilo je Evropski svet potrdil v sklepih z dne 22. marca 2005 z ugotovitvijo, da poročilo posodablja in dopolnjuje Pakt za stabilnost in rast ter da je navedeno poročilo sedaj njegov sestavni del. Pakt je bil 27. junija 2005 dopolnjen z dvema dodatnima uredbama o spremembah uredb 1466/97 in 1467/97.

Pakt za stabilnost in rast je bistveni del makroekonomskega okvira ekonomske in monetarne unije, ki prispeva k makroekonomski stabilnosti v EU in zaščiti vzdržnosti javnih financ. Sistem, ki temelji na pravilih, je najboljše jamstvo za izpolnjevanje obveznosti in enakovredno obravnavo vseh držav članic. Dve nominalni sidri Pakta za stabilnost in rast (referenčna vrednost primanjkljaja, ki znaša 3 % BDP, in referenčna vrednost dolga, ki znaša 60 % BDP) ter srednjeročni proračunski cilji so še naprej v središču večstranskega nadzora.

Države članice, Komisija in Svet so se zavezali k izpolnjevanju svojih obveznosti ter k učinkoviti in pravočasni uporabi Pogodbe ter Pakta za stabilnost in rast. Ker je učinkovitost medsebojnih podpore in pritiska sestavni del Pakta za stabilnost in rast, se od Sveta in Komisije pričakuje, da bosta svoja stališča in odločitve v vseh ustreznih fazah postopka Pakta utemeljila in objavila. Od držav članic se pričakuje, da bodo upoštevale navodila in priporočila Sveta, zlasti pri pripravi nacionalnih proračunov, in da bodo v različne faze postopka primerno vključile nacionalne parlamente.

Za večje poistovetenje s proračunskim okvirom EU morajo biti nacionalna proračunska pravila skladna s Paktom za stabilnost in rast. Brez poseganja v ravnotežje med nacionalnimi pristojnostmi in pristojnostmi Skupnosti se lahko o izvajanju pravil dogovori na evropski ravni v okviru programov za

stabilnost in konvergenčnih programov. V istem smislu bi morali nacionalni sistemi upravljanja dopolnjevati okvir EU. Nacionalne institucije bi lahko imele vidnejšo vlogo pri proračunskem nadzoru za ugotovitev izvajanja s pomočjo nacionalnega javnega mnenja ter za dopolnjevanje gospodarske analize in analize politik na ravni EU. Zlasti bi države članice lahko ustanovile gospodarski svet modrecev, ki bi svetoval pri glavnih makroekonomskih napovedih.

Smernice za izvajanje Pakta za stabilnost in rast so sestavljene iz dveh oddelkov. Prvi predstavlja izvajanje Pakta za stabilnost in rast, drugi pa vsebuje smernice o vsebini in obliki programov za stabilnost in konvergenčnih programov.

ODDELEK II

SMERNICE O VSEBINI IN OBLIKI PROGRAMOV ZA STABILNOST IN KONVERGENČNIH PROGRAMOV

V skladu s Paktom za stabilnost in rast morajo države članice predložiti programe za stabilnost in konvergenčne programe ter njihove posodobitve, ki so temelj nadzora Sveta nad proračunskim stanjem ter nadzora in usklajevanja gospodarskih politik. Svet lahko na priporočilo Komisije in po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom izda mnenje o vsakem od posodobljenih programov; če presodi, da bi morali biti cilji in vsebina poglobljeni, pa državo članico pozove k prilagoditvi programa.

Dolžnost držav članic je, da po lastni presoji sprejmejo potrebne korektivne ukrepe za izpolnjevanje ciljev svojih programov za stabilnost in konvergenčnih programov, kadar koli informacije nakazujejo dejansko ali pričakovano pomembno odstopanje od navedenih ciljev.

Predložitev in ocena programov za stabilnost in konvergenčnih programov je temeljna sestavina „evropskega semestra“ usklajevanja in nadzora gospodarske politike. V skladu z evropskim semestrom Komisija in Svet ocenita programe za stabilnost in konvergenčne programe, preden se sprejmejo najpomembnejše odločitve o nacionalnih proračunih za prihodnje leto, da zagotovita predhodno svetovanje o fiskalni politiki. Predložitev in ocena programov za stabilnost in konvergenčnih programov sta časovno usklajeni z nacionalnimi programi reform.

V skladu z evropskim semestrom se cikel nadzora in usklajevanja politik prične na začetku leta s horizontalnim pregledom, pri katerem Evropski svet na podlagi analitičnega prispevka Komisije določi glavne gospodarske izzive, ki čakajo EU in euroobmočje, ter izdela strateške napotke glede politik. Države članice pri pripravi programov za stabilnost in konvergenčnih programov v celoti upoštevajo horizontalne napotke Evropskega sveta. Prav tako Komisija in Svet pri oceni programov upoštevata napotke Evropskega sveta.

Da bi imeli programi za stabilnost in konvergenčni programi večjo vlogo v postopku večstranskega nadzora v okviru evropskega semestra, morajo vsebovati ustrezne informacije, ki omogočajo primerjavo med državami članicami. Čeprav so za programe odgovorni nacionalni organi ter so

možnosti in prakse med državami članicami različne, so bistvene sestavine teh programov navedene v Uredbi Sveta (ES) št. 1466/97, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1055/05. Zlasti programi za stabilnost in konvergenčni programi vključujejo potrebne informacije za smiselno razpravo o kratko- in srednjeročni fiskalni politiki, vključno s celovitim makroekonomskim scenarijem, napovedmi za glavne spremenljivke in komponente na področju javnih financ in opisom predvidenih politik.

Izkušnje, pridobljene v prvih letih izvajanja Pakta s programi za stabilnost in konvergenčnimi programi, kažejo, da smernice o vsebini in obliki programov državam članicam pomagajo pri oblikovanju njihovih programov, poleg tega pa je preverjanje programov, ki ga opravijo Komisija, Ekonomsko-finančni odbor in Svet, tako lažje.

Spodnje smernice naj države članice pri pripravi programov za stabilnost in konvergenčnih programov uporabljajo kot kodeks dobre prakse in kot kontrolni seznam. Države članice naj smernice čim bolj upoštevajo, vsak odmik od njih po ustrezno utemeljijo.

1) Status programa in ukrepov

Za vsak program je naveden njegov status v okviru nacionalnih postopkov, zlasti v zvezi z nacionalnim parlamentom. V programu je navedeno tudi, ali je bilo mnenje Sveta o predhodnem programu predstavljeno nacionalnemu parlamentu.

Navesti je treba stanje izvajanja ukrepov (ukrepi, ki se že izvajajo, in načrtovani ukrepi), ki so predstavljeni v programu.

2) Vsebina programov za stabilnost in konvergenčnih programov

Zaradi lažje primerjave med državami države članice čim bolj upoštevajo vzorec za programe iz Priloge 1. Standardizacija oblike in vsebine programov v skladu s spodnjim osnutkom bo bistveno izboljšala možnosti za enako obravnavo.

Kvantitativne informacije je treba predstaviti v skladu s standardizirano skupino razpredelnic (Priloga 2). Države članice si morajo prizadevati, da priskrbijo vse informacije iz navedenih razpredelnic. V razpredelnice lahko države članice vnesejo dodatne informacije, če ocenijo, da bi bile koristne.

Poleg spodaj navedenih smernic morajo programi zagotavljati informacije o usklajenosti s širšimi smernicami gospodarske politike o proračunskih

ciljih in ukrepih za njihovo doseganje ter o ukrepih za povečanje kakovosti javnih financ in za doseganje njihove dolgoročne vzdržnosti.

Cilji in njihovo izvajanje

Države članice v programih za stabilnost in konvergenčnih programih predstavijo proračunske cilje za javnofinančni saldo v povezavi s srednjeročnim ciljem in predvideno gibanje deleža dolga. V konvergenčnih programih morajo biti predstavljeni tudi srednjeročni cilji monetarne politike in njihov vpliv na stabilnost cen in menjalnih tečajev.

Države članice naj pri pripravljanju prve posodobitve svojega programa za stabilnost ali konvergenčnega programa po nastopu mandata nove vlade spoštujejo kontinuiteto glede proračunskih ciljev, ki jih je potrdil Svet na podlagi predhodne posodobitve programa za stabilnost ali konvergenčnega programa, in naj v okviru določitve svoje proračunske strategije zagotavljajo informacije o načinu in sredstvih, vključno z napovedjo za celotno zakonodajno obdobje.

Države članice v programe za stabilnost ali konvergenčne programih na podlagi sporočila iz aprila vključijo posodobitev fiskalnih načrtov za leto predložitve programa. V programih za stabilnost ali konvergenčnih programih je obrazložena revizija fiskalnih ciljev iz programov, predloženih v letu t-1 (s posebnim poudarkom na gibanju javnofinančnih odhodkov).

Za popolnejše razumevanje gibanja javnofinančnega salda in proračunske strategije na splošno je treba zagotoviti informacije o deležu prihodkov in odhodkov ter njihovih glavnih komponentah ter o enkratnih in drugih začasnih ukrepih. Zaradi boljšega razumevanja gibanja deleža dolga je treba v največji možni meri zagotoviti informacije o komponentah usklajevanja stanj in tokov, kot so prihodki od privatizacij in ostali finančni posli.

Proračunske salde je treba razdeliti na podsektorje javne uprave (enote centralne ravni države, zvezna uprava za države članice s federalno ali federalni podobno ureditvijo, lokalna uprava, socialna varnost).

Predpostavke in podatki

Programi za stabilnost in konvergenčni programi morajo temeljiti na stvarnih in previdnih makroekonomskih napovedih. Napovedi Komisije lahko pomembno prispevajo k usklajevanju

gospodarskih in fiskalnih politik. Države članice lahko svoje programe za stabilnost ali konvergenčne programe utemeljijo na lastnih napovedih. Vendar pa je treba velika razhajanja med nacionalnimi napovedmi in napovedmi služb Komisije podrobneje pojasniti. Ta pojasnila bodo služila kot referenca pri naknadni oceni napačnih napovedi.

Programi morajo predstaviti temeljne predpostavke predvidenega gospodarskega razvoja in pomembne gospodarske spremenljivke, ki vplivajo na uresničevanje proračunskih načrtov, denimo javni investicijski odhodki, realna rast BDP, zaposlenost in inflacija. Predpostavke o realni rasti BDP je treba podpreti z navedbo predvidenega prispevka povpraševanja k rasti. Prav tako je treba navesti tveganje za previsoke ali prenizke ocene.

Programi morajo vključevati tudi zadostne informacije o gibanju BDP, da se omogoči analiza cikličnega stanja gospodarstva in virov potencialne rasti. Treba je analizirati napovedi za sektorske salde, zlasti za države z visokim zunanjim primanjkljajem pa tudi zunanje salde.

Na področju zunanjega makroekonomskega razvoja morajo zlasti države članice euroobmočja in države članice, ki sodelujejo v MDT II, uporabiti „skupne zunanje predpostavke“ za glavne spremenljivke zunaj EU, ki jih je Komisija uporabila v pomladanski napovedi, ali zaradi primerljivosti predstaviti analizo občutljivosti, ki temelji na skupnih predpostavkah za navedene spremenljivke, kadar so razlike velike. Predpostavke morajo službe Komisije (po posvetovanju z nacionalnimi strokovnjaki) na podlagi končne razpredelnice iz Priloge 2 pravočasno predložiti v razpravo Ekonomsko-finančnemu odboru.

Če predpostavke o obrestnih merah in menjalnih tečajih niso predstavljene v programu, jih je treba zaradi tehnične ocene programov predložiti službam Komisije.

Zaradi lažje ocene se uporabijo koncepti, ki so v skladu z evropskimi standardi, zlasti v okviru evropskega sistema računov (ESA). Programi morajo zagotoviti, da so zahtevane informacije o proračunskih agregatih in gospodarskih predvidevanjih formalno in vsebinsko skladne s koncepti ESA. Informacije se lahko dopolnijo s predstavitev posebnih konceptov, ki so za zadevno državo posebej pomembni.

Ukrepi, strukturne reforme in dolgoročna vzdržnost financ

Programi morajo vsebovati opis proračunskih in drugih ukrepov gospodarske politike, ki so bili sprejeti ali so predvideni za doseg ciljev programa, v primeru osnovnih proračunskih ukrepov pa oceno kvantitativnega učinka na javnofinančni saldo. Izrecno je treba navesti ukrepe s pomembnim „enkratnim“ učinkom. Bolj ko je leto programa oddaljeno od sedanjosti, manj podrobne so lahko informacije. Tako lahko na primer za skrajna leta programa organi navedejo skupek možnih ukrepov, predvidenih za doseg ciljev programa, in oceno njihovega učinka.

Da pa se omogoči smiselna razprava, morajo programi za leto $t+1$ vsebovati konkretne kazalnike o nameravanih politikah, vključno s predhodnimi napovedmi in/ali cilji za javnofinančni saldo, prihodki in odhodki ter njihovimi glavnimi komponentami, in opis politik, predvidenih za doseg fiskalnih ciljev. V nasprotnem primeru so države članice pozvane, da v skladu z določbami iz člena 5(2) in člena 8(2) Uredbe 1466/97 predložijo revidirani program.

Posebej je treba analizirati strukturne reforme, kadar naj bi prispevale k doseganju ciljev programa. Glede na pomen, ki ga imajo „večje strukturne reforme“ pri določanju prilagoditev za doseganje srednjeročnih ciljev za države članice, ki teh ciljev še niso dosegle, in pri začasnem odmiku od srednjeročnih ciljev za države članice, ki so te cilje že dosegle (glej oddelek I), morajo programi vsebovati izčrpne informacije o proračunskih in gospodarskih učinkih takih reform. Programi morajo zlasti vsebovati podrobno kvantitativno analizo koristi in stroškov za srednjeročne stroške (če obstajajo) in dolgoročnih koristi reform s proračunskega vidika. Vsebovati morajo tudi analizo predvidenega vpliva reform na gospodarsko rast v daljšem časovnem obdobju, pri čemer mora biti opisana tudi uporabljena metodologija.

Programi morajo vsebovati tudi informacije o ukrepih, ki so predvideni za izboljšanje kakovosti javnih financ tako na prihodkovni kot odhodkovni strani (npr. davčna reforma, pobude stroškovno učinkovitega pristopa, ukrepi za izboljšanje učinkovitosti pobiranja davka in nadzor nad odhodki).

Poleg tega morajo vsebovati tudi informacije o izvajanju veljavnih nacionalnih proračunskih pravil (pravila glede odhodkov itd.) ter o drugih institucionalnih značilnostih javnih financ, zlasti proračunskih postopkov in statističnega upravljanja javnih financ.

Programi morajo vsebovati tudi opis strategije države za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ, zlasti ob upoštevanju gospodarskega in proračunskega vpliva staranja prebivalstva.

Delovna skupina za področje staranja prebivalstva (AWG) Odbora za ekonomsko politiko je odgovorna za skupne proračunske napovedi glede: javnih izdatkov za pokojnine; zdravstvenega varstva; dolgotrajne nege; izobraževanje; brezposelnosti; ter v skladu z možnostmi in po potrebi glede prihodkov, vezanih na starost, kot so pokojninski prispevki. Te skupne napovedi bodo podlaga za oceno Komisije in Sveta glede vzdržnosti javnih financ držav članic v okviru Pakta za stabilnost in rast. Treba jih je vključiti v programe.

V programe morajo biti vključene vse potrebne dodatne informacije, tako kvantitativne kot kvalitativne, da lahko Komisija in Svet ocenita vzdržnost javnih financ držav članic na podlagi veljavnih politik. Zato morajo biti informacije, vključene v programe, osredotočene na nove relevantne informacije, ki še niso v celoti prikazane v zadnjih napovedih Odbora za ekonomsko politiko. Tako lahko na primer države članice vključijo informacije o najnovejših demografskih trendih in večjih spremembah politik na področju pokojninskega sistema in sistema zdravstvenega varstva. Programi morajo jasno razlikovati med ukrepi, ki se že izvajajo, in predvidenimi ukrepi.

Glede na negotovost dolgoročnih napovedi mora ocena Komisije in Sveta vsebovati testiranje izjemnih situacij, ki navajajo tveganje za vzdržnost javnih financ v primeru neugodnih demografskih, gospodarskih ali proračunskih sprememb.

Poleg zgornjih zahtev lahko države članice predložijo različne napovedi, ki temeljijo na nacionalnih izračunih. V takšnih primerih morajo podrobno opisati predpostavke, na katerih temeljijo napovedi, uporabljeno metodologijo, izvedene ali načrtovane politike za doseg teh predpostavk ter razhajanja med nacionalnimi napovedmi in skupnimi napovedmi delovne skupine za področje staranja prebivalstva (AWG) Odbora za ekonomsko politiko.

Te nacionalne napovedi in njihove predpostavke, vključno z verjetnostjo, bodo sestavni del podlage za oceno Komisije in Sveta glede vzdržnosti javnih financ držav članic v okviru Pakta za stabilnost in rast.

Analiza občutljivosti

Glede na neizogibnost napačnih napovedi programi za stabilnost in konvergenčni programi vključujejo analize občutljivosti in/ali alternativne scenarije, da se Komisiji in Svetu omogoči upoštevanje celotnega niza možnih fiskalnih rezultatov.

Programi zlasti vključujejo analizo o vplivu sprememb v glavnih gospodarskih predpostavkah na proračunsko stanje in stanje dolga ter navajajo temeljne predpostavke o pričakovani reakciji prihodkov in odhodkov na spremembe gospodarskih spremenljivk. Analizirati je treba vpliv različnih predpostavk glede obrestne mere, za države članice, ki ne sodelujejo, pa glede menjalnega tečaja na proračunsko stanje in stanje dolga. Države, ki ne uporabljajo skupnih zunanjih predpostavk, si morajo prizadevati, da v primeru velikih razlik vključijo tudi analizo občutljivosti glede glavnih spremenljivk zunaj EU.

V primeru „večjih strukturnih reform“ (glej oddelek I) programi vključujejo tudi analizo o tem, kako bi spremembe v predpostavkah vplivale na učinke na proračun in potencialno rast.

Časovni okvir

Informacije o gibanju deleža splošnega javnofinančnega presežka/primanjkljaja, deleža prihodkov in odhodkov ter njihovih komponent in deleža dolga ter glavnih gospodarskih predpostavk morajo biti na letni osnovi in morajo pokrivati tekoče in preteklo leto ter vsaj še tri prihodnja leta (člen 3(3) in člen 7(3)). Če države članice želijo, lahko informacije pokrivajo daljše obdobje.

Časovni okvir za dolgoročne napovedi o proračunskih posledicah staranja prebivalstva je enak kot za napovedi Odbora za ekonomsko politiko.

Posodobitve programov

Da se zagotovi primerna predhodna uskladitev in nadzor gospodarskih politik, je treba posodobitve programov za stabilnost in konvergenčnih programov predložiti vsako leto v prvih 15 dneh aprila.⁵⁶⁷ Celotni postopek se zaključi z mnenjem o programih, ki ga Svet praviloma sprejme vsako leto pred koncem julija.

V letnih posodobitvah programov za stabilnost in konvergenčnih programov mora biti prikazana primerjava razvoja dogodkov s proračunskimi cilji iz

predhodnega programa ali posodobitve. Po potrebi morajo biti podrobno razloženi razlogi za odstopanje od navedenih ciljev. Če je odstopanje veliko, mora biti v posodobitvi opisano, ali so bili sprejeti ukrepi za izboljšanje nastale situacije, in navedene informacije o teh ukrepih.

⁵ V primeru Združenega kraljestva, ki ima drugačno fiskalno leto, je treba posodobitve predložiti čim prej po objavi jesenskega predproračunskega poročila.

⁶ Avstrija in Portugalska na tej stopnji ne moreta spoštovati navedenega časovnega okvira, vendar morata programe za stabilnost predložiti najkasneje 15. decembra.

⁷ Za Irsko velja, da je izpolnila svojo obveznost, če posodobitev programov za stabilnost predloži vsako leto ob sprejemu proračuna, kar je običajno prva sreda v decembru.

PRILOGA 2

Evropski semester uskladitve gospodarskih politik

