EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.11.2012
COM(2012) 777 final/2

Corrigendum
Annule et remplace le document COM(2012) 777 final du 28.11.2012.

SPOROČILO KOMISIJE

Načrt za poglobljeno in pravo ekonomsko in monetarno unijo

Začetek evropske razprave

NAČRT ZA POGLOBLJENO IN PRAVO EMU

Začetek evropske razprave

1. Utemeljitev, prizadevanja in koristi EMU

V skladu s Pogodbama je cilj Evropske unije krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov. Prizadeva si za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, ter za visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja. Spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami. Evropska unija vzpostavi ekonomsko in monetarno unijo (EMU), katere valuta je euro (glej člen 3 PEU).

Vzpostavitev ekonomske in monetarne unije (EMU) ter uvedba eura sta bila mejnika evropske integracije. Sta najbolj daljnosežna dosežka EU, euro pa je postal simbol, ki opredeljuje Evropo doma in po svetu. Ustanovitelji EMU so si tako na gospodarskem kot političnem področju močno prizadevali za enotno valuto. Nekatera od teh prizadevanj so se že uresničila, druga pa je treba še doseči.

Euro je kot druga največja svetovna rezervna valuta sestavni del svetovnega gospodarstva. Vključen je v bilance stanja po vsem svetu. Pomagal je vzpostaviti notranji trg za več kot 330 milijonov državljanov, ki živijo v euroobmočju, saj omogoča takojšnjo primerjavo cen blaga in storitev v posameznih državah. Z odpravo tečajnega tveganja in transakcijskih stroškov euro omogoča tudi učinkovitejšo porazdelitev sredstev ter popolno preglednost cen za blago in storitev v posameznih državah. V našem medsebojno povezanem elektronskem svetu so enaki konkurenčni pogoji na enotnem trgu učinkovito orodje za rast. Euro je dejansko olajšal trgovanje med državami euroobmočja ter spodbudil fizične in finančne naložbe med državami članicami. Zaradi stabilnosti valute je euroobmočje postalo privlačen kraj za naložbe. Ta trgovinski in naložbeni dobiček spodbuja rast in nova delovna mesta. Ustrezna likvidnost, ki jo je v času finančnih pretresov in negotovosti zagotavljal Eurosistem, je pripomogla k reševanju težav na medbančnem trgu. Euroobmočje je dinamičen in odprt sistem. Kljub krizi ostaja članstvo v euroobmočju, ki ga sestavlja 17 držav članic in ki se bo v prihodnosti še povečalo, še vedno privlačna perspektiva: Slovaška je evro uvedla januarja 2009, Estonija pa januarja 2011.

Pomanjkljivosti v prvotni zasnovi EMU in upoštevanje pravil

Ko je leta 2008 izbruhnila finančna kriza, so nekatere države članice euroobmočja že nakopičile veliko zasebnih in javnih dolgov, zmanjšala se je njihova konkurenčnost in pojavila so se makroekonomska neravnotežja. Še posebno ranljive so postale ob izbruhu krize, saj so vplivi hitro razširili po celotnem euroobmočju in prerasli v krizo državnega

dolga. Ranljivost se je povečevala deloma tudi zaradi nezadostnega upoštevanja in spoštovanja dogovorjenih pravil, ki podpirajo EMU, kot jih določa Pakt za stabilnost in rast. Večinoma je taka ranljivost izhajala iz značilnosti prvotne institucionalne zasnove EMU, zlasti pomanjkanja orodja za sistemsko odpravljanje makroekonomskih neravnotežij.

EMU je edinstvena med sodobnimi monetarnimi unijami, saj združuje centralizirano monetarno politiko z decentralizirano pristojnostjo za večino ekonomskih politik, pri čemer veljajo nekatere omejitve za nacionalne proračunske politike. Za razliko od drugih monetarnih unij ni centralizirane funkcije fiskalne politike in centralizirane fiskalne zmogljivosti (zvezni proračun)[1]. Že od začetka uvedbe eura je bilo jasno, da večja medsebojna odvisnost držav članic pomeni, da sta še posebej pomembni zdrava proračunska in ekonomska politika. Pakt za stabilnost in rast[2] določa pravila, ki urejajo usklajevanje proračunskih politik. Prav tako določa ukrepe zoper države članice, ki ne upoštevajo pravil. Prevladalo je mnenje, da bo to usklajevanje zadostovalo za zdrave politike na nacionalni ravni. Že leta 2008 je Komisija v poročilu EMU@10[3] predstavila številne morebitne spremembe tega sistema. Kriza je potrebo po spremembi še povečala.

Največji izzivi, s katerimi se od leta 2008 srečuje euroobmočje, so naslednji:

(a) Države članice niso zadostno upoštevale Pakta za stabilnost in rast, ta pa ni vseboval trdnih mehanizmov, ki bi zagotovili vzdržnost javnih financ. Izvrševanje preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, ki od držav članic zahteva dober proračunski položaj, je bilo prešibko, države članice pa v obdobjih stalne rasti niso izvajale ambicioznih fiskalnih politik. Hkrati merilo dolga iz Pogodbe ni bilo operativno v praksi v korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast. Posledica tega so bila odstopanja pri izvrševanju proračuna v času dobrih gospodarskih razmer in nezmožnost znižanja dolga zelo zadolženih držav.

(b) Usklajevanje nacionalnih ekonomskih politik, razen na proračunskem področju, je temeljilo na mehkih instrumentih, tj. medsebojnem pritisku in priporočilih, ter je imelo omejen učinek na delovanje posameznih držav članic euroobmočja. Instrument je bil tako prešibek, da bi kljuboval postopnemu nastajanju konkurenčnih vrzeli in razlik v rasti med posameznimi državami članicami. Malo pozornosti je bilo namenjene učinkom prelivanja nacionalnih ukrepov na celotno euroobmočje. Pri oblikovanju nacionalnih ekonomskih

[1] Pridevnik „fiskalni“ se v tem besedilu uporablja v smislu „proračunski“.

[2] Politični okvir EMU obsega niz podrobnih določb Pogodbe, ki (a) določa, da je Evropska centralna banka (ECB) neodvisen monetarni organ za euroobmočje; (b) razlaga niz pravil, ki urejajo izvajanje nacionalnih proračunskih politik (kot so postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, prepoved denarnega financiranja in privilegiranega dostopa ter t.i. „klavzula o nereševanju iz finančnih težav“); in (c) v državah članicah bolj splošno ureja nadzor ekonomskih politik.

[3] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12680_en.htm.

politik je bilo namenjene premalo pozornosti evropskemu okviru, v katerem delujejo gospodarstva. K temu je pripomogla splošna odsotnost tveganj, ki so izhajala iz likvidnostne prenasičenosti svetovnega gospodarstva.

(c) Finančni trgi imajo pomembno vlogo pri ustvarjanju pobud za države, da ohranjajo vzdržne javne finance, saj tveganje neplačila določijo po stopnji, po kateri si države lahko izposodijo denar. Z globalnim zmanjšanjem pritiska inflacije v poznih 90-ih so centralne banke hitro in trajnostno povečevale ponudbo denarja. Skupaj z novimi pristopi pri prenosu tveganja v finančnem sistemu je to povzročilo globalizirano presežno likvidnost, vsesplošno iskanje donosa in navsezadnje tudi veliko neustrezno ocenjevanje tveganj pri zasebnih in javnih sredstvih. Hkrati se je Evropska centralna banka z uvedbo eura zanašala na državne obveznice in s tem na operacije odprtega trga, s čimer jim je podelila status vrhunske kakovosti, ki se zahteva za zavarovanja centralne banke. Rezultat je bila velika konvergenca donosov, ki je ne glede na razlike v nacionalnih proračunskih zmogljivostih znatno omejila tržno disciplino. To je med drugim privedlo do tega, da so banke znatno vlagale v državne obveznice. Gospodarstva euroobmočja v cikličnem vzponu z relativno višjo stopnjo inflacije so pogosto imela nizke ali celo negativne realne obrestne mere. To je pomenilo, da se je v nekaterih državah začela velika kreditna ekspanzija, kar je privedlo do nastanka velikih nepremičninskih balonov.

(d) Z ustanovitvijo EMU se je močno povečalo tudi finančna integracija. Čeprav so se s tem odprle možnosti za razpršenost portfeljev, so se prek nacionalnih meja pospešeno prenesli tudi šoki. Kljub povečani integraciji trga je pristojnost za bonitetni nadzor in krizno upravljanje večinoma ostala na nacionalni ravni. Asimetrija med integriranimi finančni trgi na eni in arhitekturo finančne stabilnosti na drugi strani, ki je na nacionalni ravni še vedno segmentirana, je privedla do nezadostnega usklajevanja med zadevnimi organi v vseh fazah sedanje krize. Odsotnost skupnih pravil ter institucij za nadzorovanje in reševanje finančnega sektorja za euroobmočje se je pri odzivanju na krizo izkazala za zelo problematično. Pomanjkanje integriranega okvira na ravni EU in mehanizma za vzajemno odzivanje na tveganja v bančnem sektorju in ki so vplivala na več ali vse države članice, je privedlo do velikih in škodljivih negativnih zank med bančnim sistemom in državnimi obveznicami v ranljivih državah. Te zanke so dolžniško krizo še poglobile in spreobrnile smeri kapitalskih tokov. Nekatere države članice se tako niso mogle več financirati na trgu financiranja in nastalo je tveganje, da se vpliv razširi na euroobmočje kot celoto. V tem smislu se je odsotnost učinkovitega mehanizma za zagotavljanje likvidnosti državam članicam v težavah in s tem zaustavitev širjenja tveganja ter zaščito finančne stabilnosti euroobmočja izkazala za izrazito neustrezno za krizno upravljanje.

Čeprav je EU sprejela odločilne ukrepe, da bi se soočila s temi velikimi izzivi, je treba EMU še bolj okrepiti. V tem načrtu za poglobljeno in pravo EMU so opisani potrebni elementi in ukrepi za celovito bančno, gospodarsko, fiskalno in politično unijo.

2. Dosedanji ukrepi: odziv na krizo

Pri reševanju krize je Komisija prevzela vodilno vlogo pri ohranjanju enotnega trga pred nastajajočimi protekcionističnimi težnjami in razdrobljenostjo po nacionalnih mejah, predvsem v bančnem sektorju, pri prenovi gospodarskega upravljanja EMU, s katerim naj bi se odpravile pomanjkljivosti pri gospodarskem nadzoru in pri predložitvi pomembnih zakonodajnih predlogov, s katerimi naj bi se začela reforma nadzora finančnega sektorja, pri usklajevanju in pregledu nad reševanjem bank ter pri podpori realnemu gospodarstvu z evropskim načrtom za oživitev gospodarstva.

Močna podpora Evropskega parlamenta je bila ključnega pomena za hiter napredek teh pobud in hitro izvrševanje zakonodajnih predlogov. Leta 2010 je projektna skupina za krepitev gospodarskega upravljanja, ki jo je ustanovil predsednik Evropskega sveta, omogočila, da so države članice hitro dosegle soglasje in podprle predloge Komisije. Na pogostih zasedanjih Evropskega sveta so bile sprejete pomembne zaveze in pomembni ukrepi držav članic za odziv na krizo v Evropi.

Vse države članice euroobmočja in večina drugih držav članic se je zavezala, da bodo pravila EU in načela proračunskega nadzora vključile v nacionalne pravne okvire na podlagi Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU), ki so jo marca 2012 podpisale vse države članice, razen Češke republike in Združenega kraljestva. Z oblikovanjem finančnega požarnega zidu za euroobmočje ter zaporednimi odločitvami za povečanje njegove velikosti in prožnosti operacij ter za zagotovitev njegove stalnosti se je znatno okrepila zmogljivost kriznega upravljanja.

2.1 Proračunski nadzor

Komisija je v sporočilih z dne 12. maja 2010 in 30. junija 2010[4] predstavila strategijo za krepitev gospodarskega upravljanja v Evropi. Tem sporočilom je sledil sveženj zakonodajnih predlogov, ki jih je Komisija sprejela 29. septembra 2010.

Zakonodajni postopek je bil zaradi učinkovitega medinstitucionalnega sodelovanja hiter. Tako je bil evropski okvir za gospodarski in proračunski nadzor decembra 2011 pregledan in sprejet je bil sveženj šestih zakonodajnih predlogov (t.i. šesterček), ki naj bi odpravil pomanjkljivosti, ki jih je razkrila gospodarska in finančna kriza. Obsega tri uredbe o krepitvi evropskega okvira za proračunski nadzor (t.j. PSR) in sicer dve uredbi o uvedbi novega nadzornega postopka za preprečevanje in zmanjševanje makroekonomskih neravnotežij in direktivo, ki določa minimalne zahteve za nacionalne proračunske okvire držav članic.

[4] Glej sporočila Komisije z dne 12. maja 2010 (COM (2010) 250 final) in 30. junija 2010 (COM (2010) 367 final) in „šesterček“ zakonodajnih predlogov z dne 29. septembra 2010 (COM (2010) 522 do 527 final).

Z zakonodajnim paketom je bilo uvedeno izdatkovno pravilo, ki rast izdatkov veže na srednjeročno rast potencialnega BDP, s čimer je bil močno okrepljen preventivni del PSR. Z zakonodajo je bila uvedena tudi možnost sankcij v začetnih fazah postopka. Če temeljni proračunski položaj ni dovolj močen, bodo te države morale vložiti obrestni depozit v višini 0,2 % BDP. Nova zakonodaja določa tudi strožje ukrepe, ki v korektivnem delu PSR odpravljajo velike napake v politikah, in novo količinsko pravilo za države članice, ki so presegle prag dolga iz Maastrichtske pogodbe, da presežek čim prej zmanjšajo. Začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem je lahko posledica neugodnega razvoja javnega dolga in visokega javnofinančnega primanjkljaja. Uvedba pravila obrnjene večine je zelo okrepila položaj Komisije pri odločanju o sankcijah za države članice euroobmočja. Medtem ko je bila v preteklosti za takšne odločitve potrebna kvalificirana večina v Svetu, bo za ustavitev sankcije, ki jo predlaga Komisija, v prihodnosti potrebna kvalificirana večina.

S šesterčkom je bila sprejeta tudi direktiva o minimalnih zahtevah za nacionalne proračunske okvire, ki bo zagotovila, da se bodo pri fiskalnih okvirih držav članic upoštevala pravila EU. Ta koncept, ki zagotavlja uvedbo nacionalnih postopkov odločanja za uresničevanje politik v skladu z evropskimi zahtevami, ima osrednjo vlogo tudi v medvladni Pogodbi o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU). Podpisnice so države članice v euroobmočju, ki so se zavezale, da bodo temeljna načela PSR vključile neposredno v nacionalni pravni okvir tako, da bodo sprejele zavezujoče in trajne določbe, ki bodo med drugim predpisovale nacionalni korekcijski mehanizem, ki ga bo nadziral neodvisni nadzorni organ, ki bo zagotovil skladnost s proračunskimi cilji iz preventivnega dela Pakta. Kljub temu, da je PSUU medvladna pogodba, določa, da se njene določbe v zakonodajo Unije vključijo v 5 letih. Komisija že sodeluje z Evropskim parlamentom in Svetom, da bi s trenutnimi zakonodajnimi predlogi (t.i. dvojčkom), ki so še v postopku odločanja EU, nekatere elemente PSUU v vključila zakonodajo EU, ki se uporablja za države članice euroobmočja.

Dvojček, ki je sestavljen iz dveh uredb in ga je novembra 2011 predlagala Komisija, naj bi nadalje okrepil proračunsko usklajevanje in proračunski nadzor, da bi lahko ob odstopanjih od zahtev proračunske politike iz PSR zagotovil boljše ciljno usmerjeno preprečevanje in učinkovitejše korektivne ukrepe. Vse države članice euroobmočja bodo Komisiji in drugim državam euroobmočja v skladu s skupnim časovnim razporedom pred sprejetjem v parlamentu predložile osnutke proračunov za prihodnje leto. Dvojček prav tako krepi postopke nadzora in spremljanja držav članic, ki imajo resne težave s finančno stabilnostjo, ali držav, ki prejemajo finančno pomoč.

2.2 Nadzor gospodarske politike

Glavna slabost nadzornih režimov pred krizo sta bila pomanjkljiv sistemski nadzor makroekonomskih neravnotežij in razvoja konkurenčnosti. Čeprav je Komisija ta razvoj analizirala v poročilih državam članicam, vključno v mnenjih o programih za stabilnost in konvergenčnih programih, ter vsaki dve leti v neformalnih pregledih konkurenčnosti v

euroobmočju, ni bilo formalnega instrumenta za sistematično analizo, ki bi ji lahko sledila konkretna priporočila v zvezi s politikami. S šesterčkom je bil uveden nov postopek v zvezi z čezmernim neravnotežjem, in sicer nov mehanizem nadzora, s katerim naj bi se odpravila makroekonomska neravnotežja ter opredelile in pravočasno popravile nastale razlike v konkurenčnosti. Temelji na sistemu opozarjanja, ki uporablja preglednice kazalnikov in poglobljene študije za odkrivanje neravnotežij ter po potrebi sproži nov postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem. Novi postopek je zavarovan z izvršilnimi določbami v obliki finančnih sankcij za države članice euroobmočja, ki ne upoštevajo postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem.

Zaradi sprememb, uvedenih od začetka krize, so bili v celoti vključeni različni elementi gospodarskega, proračunskega in strukturnega nadzora, ki tvorijo evropski semester. Čeprav so se ti elementi prej ocenjevali ločeno, se jih zdaj hkrati nadzira vsakih prvih šest mesecev vsakega koledarskega leta, pri čemer je državam članicam omogočeno, da v naslednjih šestih mesecih v nacionalnem postopku za sprejemanje proračuna upoštevajo posebne smernice za svojo državo. Preden države članice pripravijo končne osnutke proračunov za prihodnje leto, prejmejo tudi nasvete glede politik.

2.3 Regulacija in nadzor finančnega sistema

V zadnjih štirih letih je Evropska unija sprejela odločilne ukrepe na področju regulacije in nadzora finančnega sistema, izvaja pa tudi ambiciozen in obsežen program finančnih reform. S tem programom naj bi finančne institucije in trgi, ki jih je kriza najbolj prizadela, postali stabilnejši, konkurenčnejši in odpornejši. Predsednik Komisije je nekdanjega generalnega direktorja MDS in guvernerja francoske centralne banke Jacquesa de Larosièra pozval, naj pripravi izčrpno poročilo o ustreznih ukrepih. Na podlagi poročila de Larosièrove skupine je Komisija predlagala izčrpen program regulativnih reform finančnega sistema.

S četrto direktivo o kapitalskih zahtevah in uredbo o kapitalskih zahtevah (CRD4/CRR), o katerih razprave še potekajo, so bile predlagane strožje bonitetne zahteve za banke. Zahteve o kapitalski ustreznosti bo prvič določala uredba in ne direktiva. Sprejetje uredbe o kapitalskih zahtevah bo pomembno pripomoglo k dokončnemu oblikovanju enotnih pravil za finančne institucije v Evropski uniji. EU je z uvedbo zavezujočih pravil o praksah prejemkov ukrepala tudi na področju upravljanja, s čimer želi preprečiti, da bi banke pretirano tvegale.

EU je okrepila nadzor finančnih trgov tako, da je ustanovila Evropski sistem finančnega nadzora (ESFS), ki ga sestavljajo trije evropski nadzorni organi – Evropski bančni organ (EBA), Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) in Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA) – ter Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB) v vlogi makrobonitetnega nadzornika. Ti trije evropski nadzorni organi sodelujejo z nacionalnimi nadzornimi organi držav članic ter zagotavljajo harmonizirana pravila ter strogo in skladno izvajanje novih zahtev. ESRB bo spremljal vse, kar bi lahko ogrozilo stabilnost celotnega finančnega sistem, in zagotavljal, da se pomanjkljivosti pravočasno odpravijo.

Bonitetne agencije, ki so bile vpletene v nastanek krize, zdaj strogo nadzoruje ESMA. Zakonodaja, ki je bila sprejeta leta 2012, bo zagotovila, da poravnavo vseh standardiziranih izvedenih finančnih instrumentov, s katerimi se trguje na prostem trgu, opravijo klirinške hiše centralnih nasprotnih strank, kar bo zmanjšalo tveganje neplačila nasprotnih strank. Poleg tega bo po sprejetju zakonodaje, ki jo je predlagala Komisija, trgovanje z vsemi standardiziranimi in dovolj likvidnimi izvedenimi finančnimi instrumenti potekalo na reguliranih trgih. Vprašanje prodaje na kratko je že bilo obravnavano, saj sprejetje zakonodaje povečuje preglednost.

2.4 Mehanizmi za reševanje krize

Pri reševanju krize je bil ključen razvoj mehanizma za reševanje krize, ki naj bi odpravil nestabilnost na finančnih trgih in zmanjšal njeno širitev v druge države članice. Na pobudo Komisije sta bila maja 2010 vzpostavljena dva začasna mehanizma za reševanje krize: evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM) in evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF). EFSM je instrument finančne podpore, ki se zagotavlja iz sredstev proračuna EU, je na voljo v vsem 27 državam članicam Evropske unije in temelji na obstoječem pogodbenem okviru. EFSF je podjetje v lasti držav članic euroobmočja, registrirano v Luksemburgu, njegovo delovanje pa ureja medvladni sporazum. Zmožnost kreditiranja EFSF je zavarovana samo z jamstvi sodelujočih držav članic in je dostopna le za države članice euroobmočja.

Države članice euroobmočja so, ko se je kriza poglobila, obstoječe podporne mehanizme še okrepile in naredile prožnejše ter se nazadnje odločile za vzpostavitev trajnega mehanizma za reševanje krize, ki naj bi zaščitil finančno stabilnost euroobmočja in njenih držav članic. Posledično je bil 8. oktobra 2012 potrjen trajen finančni varovalni mehanizem za euroobmočje, tj. evropski mehanizem za stabilnost (EMS), ki zdaj, ko so vse države članice euroobmočja ratificirale Pogodbo o EMS, v celoti deluje. ESM je najbolj kapitalizirana mednarodna finančna institucija na svetu in največji regionalni požarni zid na svetu (500 milijard EUR). Vzpostavitev EMS je ključna, saj zagotavlja da ima euroobmočje potrebne zmogljivosti za reševanje držav članic, ki imajo finančne težave zaradi neplačil. Sodišče Evropske unije je 27. novembra 2012 potrdilo, da je Pogodba o EMS v sedanji obliki v skladu z zakonodajo Unije.[5]

ECB je pomembno vplivala na odziv euroobmočja na gospodarsko in finančno krizo. Prvič, z upočasnitvijo gospodarstva so se uradne obrestne mere za refinanciranje znižale skoraj na nič. Poleg tega je ECB sprejela številne ukrepe za odpravo posledic, ki jih ima kriza na delovanje finančnih trgov, medtem ko dejavnosti na medbančnem trgu skoraj ni. Poleg

[5] Sodba z dne 27. novembra 2012, zadeva C-370/12 Pringle. Sodišče je potrdilo tudi veljavnost Sklepa Evropskega sveta št. 2011/199/EU o spremembi člena 136 PDEU ter da lahko države članice sklenejo in ratificirajo Pogodbo o EMS pred začetkom veljavnosti navedenega sklepa.

zaskrbljenosti nad kakovostjo sredstev na bilancah stanja je bil eden od zgodnjih učinkov upad financiranja z medbančnimi krediti. ECB se je na to odzvala tako, da je s sprostitvijo dodatnih predpisov za standardne operacije refinanciranja in nujno likvidnostno pomoč bankam omogočila dostop do operacij monetarne politike. Eurosistem je maja 2010 z nakupom državnih obveznic v omejenih in steriliziranih intervencijah začel izvajati program v zvezi s trgi vrednostnih papirjev. Ker so se pritiski na financiranje v drugi polovici leta 2011 povečali in je bila zaradi tega ogrožena finančna stabilnost na celotnem euroobmočju, je ECB bankam zagotovila dostop do operacij refinanciranja z izjemno dolgo dospelostjo, in sicer do treh let (po običajnem postopku je najdaljša dospelost tri mesece). Dodelitev treh operacij refinanciranja z dolgo dobo zapadlosti je močno vplivala na zaupanje vlagateljev in znatno olajšala naraščajoči pritisk na trgih financiranja. Čeprav je dostop do financiranja z medbančnimi krediti za številne banke še vedno vprašljiv, se je izkazalo, da se je stanje na teh trgih postopoma izboljšalo, zlasti za večje banke.

Širjenje krize na trge državnih dolžniških vrednostnih papirjev ter razvoj negativnih povratnih zank med bankami in državniškimi obveznicami je povzročilo večjo razdrobljenost finančnega sistema euroobmočja in nastanek t.i. „tveganja redenominacije“, s katero je povezana bojazen za reverzibilnost eura. ECB je sprejela sklep, ki bo temelj za izvajanje neposrednih denarnih transakcij (OMT) na sekundarnih trgih državnih obveznic, ki so predmet stroge in učinkovite pogojitve[6]. Ta naj bi zagotovil, da se naravnanost politike ECB ustrezno prenese v realno gospodarstvo po celotnem euroobmočju in ohrani enotnost monetarne politike. Transakcije bi se izvajale strogo v okviru mandata ECB, s čimer naj bi se ohranila srednjeročna stabilnost cen. Nujen pogoj za izvajanje OMT so strogi in učinkoviti pogoji, vezani na ustrezen evropski instrument za finančno stabilnost ali evropski mehanizem za stabilnost (EFSF/EMS). Dokler se pogoji iz programa v celoti upoštevajo, bo Svet ECB neposredne denarne transakcije upošteval, če bodo zajamčena z vidika monetarne politike. Te transakcije se bodo prenehale izvajati, ko bodo cilji doseženi ali če ne bodo v skladu z makroekonomsko prilagoditvijo ali preventivnim programom. Likvidnost iz neposrednih denarnih transakcij bo v celoti sterilizirana. Napoved programa OMT, ki nadomešča bolj omejeni program za trg vrednostnih papirjev, je ponovno močno vplivala na zaupanje vlagateljev, kar je povzročilo znatno zmanjšanje donosnosti državnih obveznic v ranljivih državah članicah.

EMU je bila pregledana, vendar delo še ni končano

Vsi do zdaj sprejeti ukrepi pomenijo odločen odziv na krizo, še posebej v primerjavi s tem, kar je le do pred nekaj leti veljalo za politično izvedljivo. Za izvedbo nekaterih od teh ukrepov je bil potreben čas, na primer za prenovljene instrumente usklajevanja ekonomske in proračunske politike ali za stalni finančni požarni zid. Vendar se bodo nekateri od teh

[6] Sporočilo za medije o tehničnih značilnostih neposrednih denarnih transakcij z dne 6 septembra 2012: http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

ukrepov morali izvajati dalj časa, da lahko ustvarijo zaupanje. To je eden od razlogov, zakaj je kljub odločnemu odzivu državna dolžniška kriza prerasla v krizo zaupanja, ki grozi, da bo pod vprašaj postavila integriteto samega euroobmočja.

Drugi škodljivi dejavnik pa je bila vrzel med hitrim pospeševanjem finančne integracije v okviru EMU na eni in sorazmerno počasnim napredkom pri integraciji na področju regulacije in nadzora finančnega sistema na drugi strani.

Zaradi odsotnosti trdnih nadnacionalnih institucij za nadzor bank na ravni EU je reševanje krize veliko težje, pa tudi dražje za davkoplačevalca, kot bi bilo sicer. Še pomembneje je, da so zaradi odsotnosti takih institucij kriza zaupanja in odsotnost ustreznega upravljanja finančnega sektorja (arhitekture za ureditev, nadzor in reševanje) ter posledično odziv javnih organov, ki temelji na nacionalnih interesih, povzročili ponovno razdrobljenost finančnih trgov, saj je ocena tveganja, ki je temeljila na referenčni obveznici, privedla do izrazito različnih pogojev financiranja za podjetja in gospodinjstva v različnih državah članicah euroobmočja, zaradi česar so se izničile številne koristi evropske finančne integracije.

To je dodatno zaviralo rast v nekaterih državah članicah, saj so se kreditni pogoji zaostrili, še posebej tam, kjer je bila dejavnost že tako nizka, kar je še dodatno poslabšalo interakcijo med bankami in državnimi obveznicami zadevnih držav članic ter še bolj omejilo njihovo možnost, da se izkopljejo iz krize ter posledično vplivalo na njihove sposobnosti, da se refinanciranjo na trgih in pridobijo potrebno finančno pomoč. Nasprotno, pa so se kreditni pogoji izboljšali v državah članicah, v katerih je bila dejavnost razmeroma močna.

Odsotnost trdnih in integriranih institucij na ravni EU je povzročila dejansko slabenje integracije. Tako so bili enaki konkurenčni pogoji za podjetja in gospodinjstva okrnjeni samo na podlagi lokacije na eni ali drugi strani države članice euroobmočja. Podjetja s skoraj isto dejavnostjo, ki med seboj oddaljena le nekaj kilometrov na dveh različnih straneh meje, niso več mogla financirati naložb pod primerljivimi pogoji. Na eni strani meje naložbe niso donosne in brezposelnost narašča, ker se krediti ne dodeljujejo pod sprejemljivimi pogoji. Po drugi strani pa se lahko zgodi, da stroški naložb in brezposelnost še bolj upadejo ter dosežejo najnižje točke doslej. Enako velja za pogoje financiranja, ki veljajo za zasebna gospodinjstva. Tako različen razvoj, ki ne temelji na gospodarskih temeljih ter potrebah državljanov in podjetij, lahko ovira celoten projekt evropske integracije.

Nenazadnje so negativne povratne zanke med državami in bankami ter posledično ponovna razdrobljenost finančnih trgov EU povzročile nastanek tveganja redenominacije, zaradi česar so udeleženci na finančnih trgih stavili, da bo takšen razvoj lahko ogrozil obstoj skupne valute.

Anahronistično je, da več kot 50 let po ustanovitvi Evropske unije kriza zaupanja ponovno vzpostavlja nacionalne meje in pod vprašanj postavlja enotni trg ter ogroža dosežke in prizadevanja ekonomske in monetarne unije. S tem ogroža tudi evropski model socialnega tržnega gospodarstva.

Izkušnje, pridobljene od leta 2008 z gospodarsko in finančno krizo ter krizo državnega dolga, so privedle do obsežne prenove ekonomskega upravljanja ekonomske in monetarne unije ter posledično popolnoma novih ukrepov. Zaradi te prenove je EMU postala stabilnejša, kot je bila na začetku krize. Kriza je jasno pokazala, kako zelo se je od ustanovitve EMU povečala medsebojna odvisnost naših gospodarstev. Prav tako se je nedvoumno pokazalo, da bo uspeh ali neuspeh EMU uspeh ali neuspeh vseh udeleženih.

Kriza zaupanja pa je povezana z veliko večjo grožnjo. Zato zahteva tudi veliko večji odziv. Ta mora omogočiti, da se povrne zaupanje v dosežke enotnega trga, da enotna valuta ne bo propadla in da bo v prihodnosti mogoče doseči in ohraniti cilje enotnega trga za državljane in podjetja.

Da bi bil odziv učinkovit in verodostojen, je treba najprej rešiti praktična pereča vprašanja, s katerimi se danes srečujejo državljani, podjetja in države članice. Bančna unija bi lahko zaustavila razpadanje finančnega trga EU ter zagotovila dovolj enake finančne pogoje za gospodinjstva in podjetja po vsej EU, pomagala prekiniti negativne povratne zanke med državami članicami in bankami ter pomagala zagotoviti, da se razlike med ekonomskimi cikli v euroobmočju ne bi umetno povečevale. Drugič, odziv mora odražati vizijo tesnejše integracije EMU, ki jo je treba doseči v prihodnosti. In nazadnje, začrtati mora jasno in realno pot za dosego končnega cilja, ki bo temeljila na trdnih zavezah institucij EU in njenih držav članic.

3. Pot naprej: združevanje velikih ambicij z ustreznim načrtovanjem

EMU se srečuje s temeljnim izzivom, zlasti v zvezi z euroobmočjem, zato jo je treba okrepiti in s tem zagotoviti gospodarsko in socialno blaginjo za prihodnost. Evropski svet je junija 2012 pozval predsednika Evropskega sveta, da v tesnem sodelovanju s predsednikom Evropske komisije, predsednikom Euroskupine in predsednikom ECB, predloži specifičen in časovno omejen načrt za dosego prave EMU. Vmesno poročilo je bilo Evropskemu svetu predloženo oktobra, končno poročilo pa bo predloženo decembra 2012. Evropski parlament je 20. novembra sprejel poročilo „Na poti k pravi ekonomski in monetarni uniji“, ki opredeljuje prednostne želje Parlamenta za poglobljeno integracijo EMU. Predlog Komisije o nadaljnji poti je opredeljen v tem načrtu.

Nujno potrebna je celostna vizija za poglobljeno in pravo EMU, ki bo omogočila, da se na finančnem, fiskalnem, gospodarskem in političnem področju oblikuje trdna in stabilna arhitektura, ki bo spodbujala stabilnost in blaginjo. V taki poglobljeni in pravi EMU bi bilo treba vse pomembnejše ekonomske in fiskalne ukrepe držav članic euroobmočja sprejemati v tesnem sodelovanju, s skupno odobritvijo in nadzorom na evropski ravni. Ti ukrepi bi morali zajemati tudi obdavčenje in zaposlovanje, pa tudi druga področja politike, ki so ključnega pomena za delovanje EMU. Taka EMU bi morala temeljiti tudi na fiskalni zmogljivosti, ki bi bila neodvisna in zadostna ter bi omogočala učinkovito podporo ukrepom, sprejetim v skladu z usklajevalnim postopkom. Ustrezen del odločitev o prihodkih, izdatkih in izdaji dolga bi morale biti predmet skupnega odločanja in izvajanja na ravni EMU.

Jasno je, da sedanje EMU ni mogoče preoblikovati v poglobljeno in popolnoma integrirano unijo kar čez noč, zlasti ker je treba upoštevati znaten prenos političnih pooblastil iz nacionalnih na evropsko raven. Za dosego ekonomske in monetarne unije, ki bo državljanom trajno zagotovila stabilnost, trajnost in blaginjo, je odločne ukrepe začela izvajati že v kratkoročnem obdobju (od 6 do 18 mesecev). Tem ukrepom morajo nato slediti nadaljnji ukrepi v srednje- in dolgoročnem obdobju. Ukrepi, ki jih je treba sprejeti v kratko-, srednje- in dolgoročnem obdobju, morajo temeljiti en na drugem in se dopolnjevati.

Na poti naprej je treba najti ustrezno ravnotežje. Da bi dosegli večjo odgovornost in ekonomsko disciplino je treba ukrepe povezati z večjo solidarnostjo in finančno podporo. To ravnotežje je treba dosegati vzporedno in v vsaki fazi razvoja EMU. Poglobitev integracije finančnega sistema ter fiskalne in gospodarske politike ter ustreznih instrumentov mora spremljati ustrezno politično povezovanje, da se zagotovita demokratična legitimnost in odgovornost.

To poglavje določa korake in ukrepe, ki so potrebi v kratko-, srednje- in dolgoročnem obdobju, da se doseže poglobljena in prava EMU, ki bo trajne narave, od boljšega usklajevanja politik in fiskalne zmogljivosti do učinkovitejšega združevanja odločitev o javnih prihodkih, izdatkih in izdaji dolga.

Nekateri instrumenti se lahko sprejmejo v okviru sedanjih pogodb. Za druge pa so potrebne spremembe sedanjih Pogodb in nove pristojnosti Unije. Napredek v kratkoročnem obdobju je torej mogoč za prve instrumente, ki morajo biti dokončani najpozneje v srednjeročnem obdobju. Izvajanje drugo omenjenih instrumentov pa se lahko začne le v srednjeročnem in dokonča v dolgoročnem obdobju. Vendar pa je treba pojasniti, da je koncept holističen, saj vsaka faza temelji na prejšnji.

Kratkoročno (v naslednjih 6 do 18 mesecih) je sicer nujno dati prednost celovitemu uvajanju novih instrumentov ekonomskega upravljanja, ki jih je prinesel šesterček, ter hitremu sprejetju sedanjih predlogov Komisije, kot sta dvojček in enotni nadzorni mehanizem, vendar se lahko stori še več s sekundarno zakonodajo, zlasti na področju usklajevanja ekonomskih politik in podpore strukturnim reformam, potrebnim za odpravo neravnotežij in izboljšanje konkurenčnosti. Potem ko bo sprejeta odločitev o naslednjem večletnem finančnem okviru za EU, bi vzpostavitev finančnega instrumenta v okviru proračuna EU v podporo ponovnemu uravnoteženju, prilagoditvi in rasti gospodarstev EMU pomenila prvo fazo pri vzpostavljanju močnejše fiskalne zmogljivosti, skupaj z bolj integriranimi mehanizmi usklajevanja politik. Naslednji korak pri usklajevanju fiskalnih in ekonomskih politik ter ustrezna prva faza vzpostavljanja fiskalne zmogljivosti bi tako lahko bila izvedena v obliki „instrumenta za konvergenco in konkurenčnost“. Po sprejetju enotnega nadzornega mehanizma bo predlagan enotni mehanizem za reševanje bank.

Srednjeročno (v obdobju po 18 mesecih do pet let) je treba zagotoviti nadaljnje proračunsko usklajevanje (vključno z možnostjo zahteve po spremembah državnih proračunov v skladu z evropskimi obveznostmi), razširitev tesnejšega usklajevanja politik na področju obdavčitve in zaposlovanja ter vzpostavitev ustrezne fiskalne zmogljivosti, ki bo EMU omogočila, da podpre izvajanje političnih odločitev, ki so rezultat tesnejšega usklajevanja. Za nekatere od teh elementov bo potrebna sprememba Pogodb.

Javni dolg, ki znatno presega merilo iz Pogodbe, bi lahko zmanjšali z ustanovitvijo sklada za odkup dolgov. Integracijo finančnih trgov euroobmočja, zlasti pa stabilizacijo nestanovitnih trgov javnega dolga bi lahko spodbudili tako, da bi države članice euroobmočja skupaj izdale kratkoročni javni dolg z ročnostjo od enega do dveh let. Za obe možnosti bi bila potrebna sprememba Pogodb.

Dolgoročno (po petih letih) pa bi se s postopnim združevanjem suverenosti ter s tem odgovornosti in pristojnosti glede solidarnosti na evropski ravni omogočila uvedba samostojnega proračuna euroobmočja, s katerim bi se zagotovila fiskalna zmogljivost, ki bi EMU omogočila, da podpre države članice pri absorpciji pretresov. Poleg tega bi tesno integriran okvir ekonomskega in fiskalnega upravljanja lahko omogočil skupno izdajo državnih dolžniških instrumentov, kar bi izboljšalo delovanje trgov in vodenje monetarne politike. Kot je navedeno v zeleni knjigi Komisije z dne 23. novembra 2011 o izvedljivosti

uvedbe stabilnostnih obveznic[7], bi lahko s skupno izdajo obveznic ustvarili nove oblike financiranja državnega dolga ter varne in likvidne naložbene priložnosti za varčevalce in finančne institucije, obenem pa tudi integrirani trg obveznic za celotno euroobmočje, ki bi po velikosti in likvidnosti ustrezal trgu obveznic, izdanih v ameriških dolarjih.

Za to postopno nadaljnjo integracijo euroobmočja v popolno bančno, fiskalno in gospodarsko unijo bodo vzporedno potrebni ukrepi za vzpostavitev politične unije z okrepljeno demokratično legitimnostjo in odgovornostjo.

Napredek pri integraciji se bo moral odražati tudi navzven, zlasti z ukrepi za enotno zunanje gospodarsko zastopanje euroobmočja.

Okvir 1: Temeljna pravna načela

Da se zagotovi vzdržnost skupne valute, mora imeti EMU v primerjavi z EU kot celoto možnost hitrejše in bolj poglobljene integracije, hkrati pa je treba ohraniti celovitost EU kot celote.

To je mogoče doseči z upoštevanjem naslednjih načel:

Prvič, poglobljena integracija EMU mora zaradi legitimnosti, enakosti med državami članicami in učinkovitosti temeljiti na institucionalnem in pravnem okviru Pogodb. Euroobmočje je rezultat Pogodb. Njegovo poglobljeno integracijo je treba izvesti v okviru Pogodb, da se prepreči razdrobljenost pravnega okvira, ki bi oslabila Unijo in omajala bistveni pomen prava EU za dinamiko integracije. Samo pravila odločanja EU zagotavljajo polno učinkovitost, ki namesto na obremenjujočih zahtevah po soglasju temelji na odločanju s kvalificirano večino in trdnem demokratičnem okviru.

Zato bi morale medvladne rešitve priti v poštev le izjemoma in prehodno, kadar bi bila za rešitev na ravni EU potrebna sprememba Pogodbe in dokler ta sprememba Pogodbe ni sprejeta. Take rešitve morajo biti zasnovane skrbno, ob upoštevanju prava in načel delovanja EU, ter brez povzročanja novih težav glede odgovornosti.

Drugič, pri poglobljeni integraciji EMU je treba v prvi vrsti in v celoti izkoristiti potencial instrumentov na ravni EU, ne glede na sprejetje posebnih ukrepov za euroobmočje. Evropski semester, pravni red Unije na področju notranjega trga ter podpora konkurenčnosti in koheziji v okviru proračuna EU zagotavljajo dobro podlago za razvoj celovitega pravnega in finančnega okvira za ekonomsko usklajevanje, integracijo in resnično konvergenco. K okrepitvi EMU bodo prispevala tudi tekoča prizadevanja za povečanje učinkovitosti teh

[7] COM(2011) 818.

politik, npr. z makroekonomsko pogojenostjo strukturnih skladov ali novim pristopom k upravljanju enotnega trga.

Hkrati je treba za euroobmočje po potrebi določiti dodatne instrumente za finančno, fiskalno in strukturno usklajevanje ali podporo, ki morajo biti zasnovani kot dopolnilo k temeljem EU. Lizbonska pogodba je koristna pravna podlaga (člen 136 PDEU) za poglobljeno integracijo euroobmočja. Ta pravna podlaga je bila izdatno uporabljena že pri pripravi šesterčka in dvojčka.

Kadar je pravno to mogoče, morajo biti ukrepi za euroobmočje odprti za prihodnje članice območja. Čeprav se v skladu s Pogodbama številna pravila uporabljajo samo za države članice euroobmočja, je sedanja sestava euroobmočja le začasne narave, ker naj bi v skladu s Pogodbama razen dveh držav članic (Danska in Združeno kraljestvo) vse države članice postale polnopravne članice EMU.

Tretjič, prizadevanja za pravo EMU morajo temeljiti predvsem na vseh možnostih, ki jih zagotavljata Pogodbi v sedanji obliki, s sprejetjem sekundarne zakonodaje. Spremembe Pogodb pridejo v poštev samo, če nujnih ukrepov za izboljšanje delovanja EMU ni mogoče sprejeti znotraj sedanjega okvira. Morebitne spremembe je treba pripraviti skrbno, da se zagotovi politična in demokratična odgovornost, potrebna za nemoten postopek ratifikacije.

3.1 Kratkoročno (v naslednjih 6 do 18 mesecih): ukrepi, ki jih za prehod na bančno unijo omogoča sekundarna zakonodaja EU, boljše usklajevanje politik, sprejetje odločitve o naslednjem večletnem finančnem okviru ter oblikovanje „instrumenta za konvergenco in konkurenčnost“

Pri poglobljeni integraciji EMU je treba obravnavati posledice prekomernega kopičenja javnega in zasebnega dolga ter tako zmanjšati s tem povezana neravnotežja, ki so nastala v evropskem gospodarstvu. Takšna prilagoditev pa je dolga in težavna naloga, ki vključuje omejitve pri ponudbi posojil, preobremenitev javnih financ in šibko rast v zasebnem sektorju, kjer podjetja in gospodinjstva čistijo svoje bilance stanja.

Zavezanost k proračunski disciplini je eden bistvenih zaščitnih ukrepov za stabilnost euroobmočja ter nujen korak pri prehodu na polno razvit integriran proračunski okvir. Zagotovila bo trdne proračunske politike na nacionalni in evropski ravni ter tako prispevala k vzdržni rasti in makroekonomski stabilnosti. Prva prednostna naloga mora biti celovito uvajanje novih instrumentov za proračunski in ekonomski nadzor ter hitro sprejetje sedanjih predlogov. Hkrati se morajo začeti prizadevanja za vzpostavitev bančne unije s sprejetjem in izvajanjem predlogov o regulaciji in nadzoru finančnega sistema, zlasti predloga za enotni nadzorni mehanizem za euroobmočje in države članice, ki se mu želijo pridružiti.

Da se zagotovi nemoteno delovanje EMU, je treba storiti več na področju usklajevanja ekonomskih politik. Teža izziva na področju rasti in prilagajanja v euroobmočju je v nasprotju s pomanjkanjem tesnega usklajevanja politik na področju strukturnih reform. Zaradi dokazov o velikih čezmejnih zunanjih učinkih je treba okrepiti način izvajanja ekonomske politike v euroobmočju. Za pravilno delovanje EMU morajo države članice območja eura sodelovati pri oblikovanju ekonomske politike; pri tem morajo na podlagi obstoječih mehanizmov usklajevanja ekonomske politike sprejeti potrebne ukrepe na vseh področjih, ki so bistvenega pomena za pravilno delovanje euroobmočja. Potrebna je zlasti vzpostavitev postopka za predhodno razpravo o vseh večjih reformah ekonomske politike. To bi bilo treba podpreti z ustrezno prvo fazo vzpostavitve fiskalne zmogljivosti za EMU, ki bo zagotovila ciljno usmerjeno finančno podporo za države članice, ki se soočajo s težavami pri prilagajanju.

Ob sklicevanju na pomen zdravih javnih financ, strukturnih reform in ciljnih naložb za trajnostno rast so voditelji držav ali vlad 28. in 29. junija 2012 podpisali Pakt za rast in delovna mesta, kar hkrati z njihovo zavezo k zdravim javnim financam kaže na njihovo odločenost, da spodbudijo rast, ki ustvarja delovna mesta. Komisija tudi spremlja učinke strogih proračunskih omejitev na javnofinančne odhodke, ki spodbujajo rast, in na javne naložbe. V tem okviru mora euroobmočje poskrbeti, da se naložbe ohranjajo na ustrezni ravni, da se zagotovijo okvirni pogoji za razvoj konkurenčnosti in prispeva k rasti in zaposlovanju.

Vse pobude, predstavljene v tem oddelku, je mogoče sprejeti v kratkoročnem obdobju in v okviru veljavnih pogodb.

3.1.1 Popolno izvajanje evropskega semestra in šesterčka ter hitri dogovor glede dvojčka in njegovega izvajanja

Dokončno oblikovanje trenutnega okvira ekonomskega upravljanja in njegovo polno izvajanje morata biti na vrhu dnevnega reda.

Uvedba evropskega semestra in šesterček predstavljata odziv na glavna spoznanja, ki jih je prinesla kriza. Sprejeti ukrepi vključujejo reformo Pakta za stabilnost in rast, oblikovanje postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem ter uvedbo minimalnih standardov za nacionalne fiskalne okvire. Ti ukrepi so velik korak naprej v smislu usklajevanja ekonomskih politik. Z njimi se obeta odločnejše izvajanje politik na nacionalni ravni, zlasti za države članice euroobmočja, in posledično boljše delovanje EMU, kar bo prispevalo k ponovni pridobitvi zaupanja. Ta obljuba mora biti zdaj izpolnjena s celovito uporabo in strogim izvajanjem novih instrumentov, ki so že vzpostavljeni.

Da bodo možni nadaljnji ukrepi za poglobljeno in pravo EMU, morata sozakonodajalca brez odlašanja potrditi predlagani zakonodajni dvojček. Dvojček vsebuje pomembne instrumente za poostritev proračunskega nadzora in učinkovitejše obravnavanje primerov finančne

nestabilnosti v državah članicah. Z njegovim hitrim sprejetjem in izvajanjem se bo okrepilo zaupanje v zavezo institucij EU za dokončanje prenove ekonomskega upravljanja.

3.1.2 Regulacija in nadzor finančnega sistema: enotna pravila in predlogi za enoten nadzorni mehanizem

Vrh držav euroobmočja 29. junija 2012 je pomenil prelomnico v odzivu na krizo. Na njem je bila prepoznana „nujna“ potreba po „prekinitvi začaranega kroga med bankami in državami“, ki slabi javnofinančni položaj držav euroobmočja v tej meri, da je ogrožen obstoj EMU. Dogovor o vzpostavitvi enotnega nadzornega mehanizma je temeljil na prepričanju, da je treba odpraviti razdrobljenost finančnega sistema in da je potrebna centralizacija bančnega nadzora, da bodo lahko vse države euroobmočja povsem zaupale v kakovost in nepristranskost bančnega nadzora.

Resnična ekonomska in monetarna unija mora vključevati skupno odgovornost za nadzor bančnega sektorja in posredovanje v primeru krize. To je edini način za učinkovito prekinitev začaranega kroga, v katerem so javne finance držav članic odvisne od trdnosti njihovih bank, in za omejitev negativnih čezmejnih učinkov prelivanja.

Integrirani finančni okvir, ki bi se sčasoma razvil v pravo bančno unijo, bi k temu bistveno prispeval, saj bi zagotovil integriran sklop orodij za boljše spremljanje in obvladovanje tveganj v finančnem sistemu. S tem bi se omejila razdrobljenost finančnega sistema, znatno zmanjšala potreba po državnem posredovanju in prerazporejanju pomoči, s tem pa bi se izboljšali obeti za rast. Navedena orodja so integrirana, saj bi se njihov učinek zmanjšal, če bi bile posamezni elementi šibki. Za razvoj nekaterih potrebnih delov sistema bo sicer potreben določen čas, vendar se zaradi tega ne sme odložiti hitro izvajanje elementov, ki lahko prinesejo takojšnje koristi.

Komisija je v svojem sporočilu z dne 12. septembra 2012 predstavila vizijo postopnega razvoja bančne unije[8]. Predsedniki Evropskega sveta, Komisije, Euroskupine in ECB so to vizijo načeloma podprli[9]. Evropski svet je 18. oktobra 2012 potrdil potrebo po „integriranem finančnem okviru, ki bo kar najbolj odprt do vseh držav članic, ki bi želele sodelovati“[10].

[8] Glej Sporočilo Komisije z naslovom „Časovni načrt za uvedbo bančne unije“, v katerem je predstavljena splošna vizija Komisije za vzpostavitev bančne unije, ki zajema enotna pravila, skupni sistem zajamčenih vlog in enotni mehanizem za reševanje bank, COM(2012) 510.
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_sl.pdf

[9] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf

[10] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf

Evropski parlament v svojem poročilu „Na poti k pravi ekonomski in monetarni uniji“ iz novembra 2011 poziva k čimprejšnjemu sprejetju zadevnih predlogov Komisije.

Prvi in odločilen korak na tej poti bo enotni nadzorni mehanizem, ki ga je nato treba dopolniti z enotnim mehanizmom za reševanje (glej 3.2.1).

Enotni nadzorni mehanizem mora zagotoviti popolno izmenjavo informacij o bankah med nadzorniki, skupne preventivne instrumente in skupno ukrepanje za čim zgodnejše reševanje težav. Za obnovitev zaupanja med bankami, vlagatelji in nacionalnimi javnimi organi mora tudi omogočati strogo in objektivno izvajanje nadzora, pri katerem ni prostora za regulativno popuščanje.

Komisija je 12. septembra 2012 predstavila zakonodajna predloga za vzpostavitev enotnega nadzornega mehanizma, ki ga sestavljajo ECB in nacionalni nadzorniki[11], ter za spremembo uredbe iz leta 2010 o ustanovitvi Evropskega bančnega organa zaradi prilagoditve po vzpostavitvi enotnega nadzornega mehanizma in za zagotovitev ravnotežja v njegovih strukturah odločanja med državami euroobmočja in državami nečlanicami euroobmočja[12].

Enotni nadzorni mehanizem, kot ga je predlagala Komisija, temelji na prenosu posebnih ključnih nalog nadzora bank s sedežem v državah članicah euroobmočja in državah nečlanicah euroobmočja, ki se odločijo pridružiti bančni uniji, na evropsko raven. V skladu s tem novim okvirom bo ECB odgovorna za nadzor vseh bank v bančni uniji, za katere bo uporabljala enotna pravila, ki bodo veljala za celotni enotni trg. Okvir, ki ga je predlagala Komisija, zagotavlja učinkovit in usklajen nadzor v vseh sodelujočih državah članicah, opira pa se na specifično strokovno znanje nacionalnih nadzornih organov. Izredno pomembno je, da se pogajanja o enotnem nadzornem mehanizmu zaključijo pred koncem leta in da se njegovo izvajanje začne v začetku leta 2013. Hkrati bo tudi Evropski bančni organ prilagojen novemu okviru bančnega nadzora, da se zagotovi celovitost enotnega trga.

To bo utrlo pot za uporabo evropskega mehanizma kot javnega varovalnega mehanizma, da se po potrebi in ko bo dosežen dogovor o tem instrumentu, banke neposredno dokapitalizirajo v skladu s sklepi Evropskega sveta z dne 19. oktobra 2012. To bo pripomoglo k prekinitvi negativnih povratnih zank med bankami in državami in s tem dodatno okrepilo območje eura.

[11] http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_sl.pdf

[12] http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-512_sl.pdf

Zaupanje vlagateljev in udeležencev na trgu je bistvenega pomena pri reševanju bank. Za doseganje ravni zaupanja javnosti, ki je primerljiva z najboljšimi organi za reševanje po svetu, bo treba vzpostaviti verodostojen enotni sistem za reševanje in močan finančni varovalni mehanizem. Kratkoročno ta odgovornost ostaja na nacionalni ravni. Ko pa bo enkrat vzpostavljen enotni nadzorni mehanizem in v skladu z ustreznimi smernicami, bi moral imeti evropski mehanizem za stabilnost možnost, da ponudi vzajemno podporo za neposredno dokapitalizacijo bank, ki ne zmorejo zbrati sredstev na trgu in jih ne more rešiti matična država članica, ne da bi bila ogrožena njena fiskalna vzdržnost.

Integrirani finančni okvir, vključno z enotnim nadzornim mehanizmom in pozneje enotnim mehanizmom za reševanje, mora temeljiti na enotnih pravilih. Zato je nujno, da se čim prej zaključijo pogajanja o predlogih Komisije o novem regulativnem okviru na področjih bančnih bonitetnih pravil, jamstev za vloge ter sanacije in reševanja bank.

3.1.3 Enotni mehanizem za reševanje

Poleg enotnega nadzornega mehanizma, ki bo zagotavljal kakovosten nadzor v vseh državah članicah, je za učinkovito bančno unijo potreben tudi enotni mehanizem za reševanje bank v težavah. Evropski svet je to potrdil 19. oktobra 2012, ko je navedel, da „je seznanjen z namero Komisije, da predlaga enotni reševalni mehanizem za države članice, ki sodelujejo pri enotnem mehanizmu nadzora, ko bosta sprejeta predlog direktive o sanaciji in reševanju bank ter predlog direktive o sistemih zajamčenih vlog.“

Komisija bo zato po sprejetju enotnega nadzornega mehanizma predlagala enoten mehanizem za reševanje, ki se bo uporabljal za prestrukturiranje in reševanje bank v državah članicah, ki bodo sodelovale v bančni uniji. Ta mehanizem bo temeljil na posebnem evropskem organu za reševanje, ki bo urejal reševanje bank in usklajeval zlasti uporabo instrumentov za reševanje. Ta mehanizem bo učinkovitejši kot mreža nacionalnih organov za reševanje, zlasti kar zadeva čezmejne bančne skupine, za katere sta v času krize hitrost in usklajevanje ključnega pomena, da se kar najbolj zmanjšajo stroški in povrne zaupanje. Omogočil bi tudi znatno ekonomijo obsega ter pripomogel k preprečevanju negativnih zunanjih učinkov, ki se lahko pojavijo ob sprejemanju odločitev na izključno nacionalni ravni.

Kakršno koli posredovanje enotnega mehanizma za reševanje bo moralo temeljiti na naslednjih načelih:

– Potrebo po reševanju je treba zmanjšati na najmanjšo možno mero s strogimi bonitetnimi pravili in boljšim usklajevanjem nadzora v okviru enotnega nadzornega mehanizma.

– Kadar je potrebno posredovanje enotnega mehanizma za reševanje, bi morali stroške reševanja – v skladu s predlogom Komisije o sanaciji in reševanju bank – prevzeti delničarji in upniki, preden se odobri kakršno koli zunanje financiranje.

– Morebitna dodatna sredstva, potrebna za financiranje prestrukturiranja, je treba zagotoviti z mehanizmi, ki se financirajo iz bančnega sektorja, in ne z uporabo davkoplačevalskega denarja.

Prihodnji predlogi Komisije o enotnem mehanizmu za reševanje bodo temeljili na teh načelih.

Komisija meni, da je enotni mehanizem za reševanje tako kot učinkovit enotni nadzorni mehanizem mogoče vzpostaviti s sekundarno zakonodajo, ne da bi bila potrebna sprememba veljavnih pogodb.

3.1.4 Hitra odločitev glede naslednjega večletnega finančnega okvira

Predlog Komisije o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 pomeni odločilno spodbudo za naložbe, rast in zaposlovanje na ravni EU. Predvideva tudi bolj sistematično povezovanje financiranja iz kohezijske politike, razvoja podeželja in evropske pomorske in ribiške politike z različnimi postopki ekonomskega upravljanja. Skupni strateški okvir (ki zajema naslednje „sklade skupnega strateškega okvira“: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo) vzpostavlja tesno povezavo med temi skladi in nacionalnimi programi reform, programi za stabilnost in konvergenco, ki jih pripravijo države članice, ter priporočili, ki jih sprejme Svet za vsako državo članico.

To se bo izvajalo s pogodbami/sporazumi o partnerstvu med državami članicami in Komisijo ter uporabo stroge makroekonomske pogojenosti. V predlogu Komisije se makroekonomska pogojenost uporablja na dva načina:

1. Ponovno oblikovanje programov: to zadeva spremembe pogodb o partnerstvu in ustreznih programov na podlagi priporočil Sveta ali za odpravo čezmernega primanjkljaja, makroekonomskih neravnotežij ali drugih ekonomskih in socialnih težav ali za kar največji učinek skladov skupnega strateškega okvira na rast in konkurenčnost držav članic, ki prejemajo finančno pomoč EU. Če država članica ne odgovori zadovoljivo na takšno zahtevo, lahko Komisija začasno ustavi vsa plačila ali del plačil za zadevne programe.

2. Začasna ustavitev plačil: če država članica ne sprejme popravnih ukrepov v okviru postopkov ekonomskega upravljanja. V takem primeru Komisija začasno ustavi vsa plačila ali del plačil in prevzetih obveznosti za zadevne programe.

Pogodbe o partnerstvu in operativni programi bodo zagotovili, da bodo načrtovane naložbe, ki se sofinancirajo iz skladov skupnega strateškega okvira, učinkovito prispevale k reševanju strukturnih izzivov, s katerimi se soočajo države članice. Pri priporočilih Sveta v okviru členov 121 in 148 Pogodbe in korektivnem delu postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem, se bo za priporočila, ki so pomembna za sklade skupnega strateškega okvira in povezana s strukturnimi izzivi, ki jih je mogoče obravnavati v okviru večletnih investicijskih strategij, uvedlo ponovno oblikovanje programov. Taka priporočila med drugim zajemajo:

- reforme trga dela, ki bodo izboljšale delovanje trga dela, npr. z odpravo neusklajenosti ponudbe in povpraševanja po spretnostih;
- ukrepe za spodbujanje konkurenčnosti, kot je na primer izboljšanje izobraževalnih sistemov ali spodbujanje raziskav in razvoja, inovacij in infrastrukture;
- ukrepe za izboljšanje kakovosti upravljanja, kot je na primer izboljšanje upravne zmogljivosti in statistike.

S hitrim sprejetjem večletnega finančnega okvira in ustrezne sektorske zakonodaje, zlasti „uredbe o skupnih določbah“ za sklade skupnega strateškega okvira, bodo hitro okrepljene spodbude in podpora strukturnim reformam v državah članicah.

3.1.5 Predhodno usklajevanje večjih reform in vzpostavitev instrumenta za konvergenco in konkurenčnost

Dejstvo, da so ekonomske politike držav članic zadeva skupnega pomena, je v krizi postalo še posebej očitno, zlasti v euroobmočju. Zaradi počasnega izvajanja ali neizvajanja pomembnih strukturnih reform v daljšem časovnem obdobju so se zaostrile težave na področju konkurenčnosti in zmanjšala sposobnost prilagajanja držav članic, v nekaterih primerih znatno. To je prispevalo k večji ranljivosti teh držav članic. Kratkoročni stroški, ki so lahko politične ali gospodarske narave, pogosto odvračajo od izvajanja reform, čeprav so njihove srednje- do dolgoročne koristi znatne. Potencialno precejšnji učinki prelivanja, povezani s strukturnimi reformami na območju eura, upravičujejo uporabo posebnih instrumentov, kot so mehanizmi izvrševanja, ki so bili uvedeni z zakonodajnim šesterčkom. Glede na navedeno bi bilo treba obstoječi okvir ekonomskega upravljanja euroobmočja dodatno okrepiti z intenzivnejšim predhodnim usklajevanjem večjih reformnih projektov, po sprejetju odločitve o naslednjem večletnem finančnem okviru pa tudi z vzpostavitvijo „instrumenta za konvergenco in konkurenčnost“, da se zagotovi podpora pravočasnemu

izvajanju strukturnih reform (glej Prilogo 1 za podrobnejši opis predvidene zasnove instrumenta). Ta instrument bi združeval tesnejše povezovanje ekonomske politike s finančno podporo ter tako upošteval načelo, v skladu s katerim je treba ukrepe za večjo odgovornost in ekonomsko disciplino združevati z več solidarnosti. Komisija bo v prihodnjem predlogu natančneje opredelila značilnosti tega instrumenta.

Predhodno usklajevanje večjih reform

Sedanji okvir gospodarskega nadzora EU že zagotavlja podlago za usklajevanje ekonomskih politik. Vendar ta okvir ne predvideva sistematičnega predhodnega usklajevanja nacionalnih načrtov večjih reform ekonomskih politik med državami članicami. Predhodne razprave in usklajevanje načrtov večjih reform, kot je predvideno v členu 11 PSUU, bi Komisiji in državam članicam omogočili, da ocenijo morebitne učinke prelivanja nacionalnih ukrepov in predložijo svoje pripombe na načrte, preden se sprejmejo končne odločitve na nacionalni ravni. V prihodnjem predlogu bo Komisija predlagala okvir za predhodno usklajevanje večjih strukturnih reform v okviru evropskega semestra.

Instrument za konvergenco in konkurenčnost: pogodbeni dogovori in finančna podpora

Predlagani instrument za konvergenco in konkurenčnost bi vključeval pogodbene dogovore, podprte s finančno podporo.

Izvajanje strukturnih reform v državah članicah euroobmočja bi se olajšalo s pogodbenimi dogovori, sklenjenimi med državami in Komisijo. Ta novi sistem bi temeljil na obstoječem nadzornem okviru EU, in sicer na postopku za preprečevanje in odpravljanje makroekonomskih neravnotežij (postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem)[13]. Takšen dogovor bi bil stvar pogajanj med posameznimi državami članicami in Komisijo, o njem bi se razpravljalo v Euroskupini, Komisija pa bi ga sklenila z državo članico. Obvezen bi bil za države članice euroobmočja, za katere velja postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem; načrt popravljalnih ukrepov, ki ga morajo predložiti v skladu s tem postopkom, bo osnova dogovora, ki ga bo treba skleniti s Komisijo. Za države članice euroobmočja, za katere velja preventivno ukrepanje glede makroekonomskih neravnotežij, bi bilo sodelovanje prostovoljno in bi vključevalo predložitev načrta popravljalnih ukrepov, podobnega tistemu, ki se zahteva pri postopku v zvezi s čezmernim neravnotežjem.

Dogovor bi zato vedno temeljil na priporočilih za posamezne države, ki izhajajo iz postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem ter se navadno osredotočajo na krepitev sposobnosti prilagajanja in konkurenčnosti ter spodbujanje finančne stabilnosti, torej dejavnike, ki so ključnega pomena za dobro delovanje EMU. Zato postopek v zvezi z

[13] Uredba (EU) št. 1176/2011.

makroekonomskim neravnotežjem vzpostavlja razumen filter za večje reforme, ki so upravičene do finančne podpore glede na povezane zunanje učinke v denarni uniji.

Komisija bi načrt popravljalnih ukrepov, ki ga je predložila država članica, nato ocenila, kot dogovor pa bi se sprejel končni sklop reform in ukrepov ter časovni razpored za njihovo izvajanje. V tem dogovoru bi se določili podrobnejši ukrepi, k izvajanju katerih bi se država članica zavezala, potem ko bi po potrebi (v skladu z nacionalnimi postopki) pridobila odobritev nacionalnega parlamenta. Ta sistem dogovorov, doseženih s pogajanji, bi izboljšal kakovost dialoga med Komisijo in državami članicami ter zavezanost držav članic k reformam in njihovo odgovornost zanje.

Reforme, določene v pogodbenih dogovorih, bi bile finančno podprte, kot dopolnilo k disciplinskim zahtevam, ki jih je uvedel že šesterček. Cilj take pomoči bi bil pravočasno sprejetje in izvajanje reform z odpravo ali vsaj zmanjšanjem političnih in ekonomskih ovir zanje. S spodbujanjem strukturnih reform, ki krepijo sposobnost prilagajanja držav članic, bi instrument za konvergenco in konkurenčnost s krepitvijo delovanja trga izboljšal zmožnost gospodarstva, da absorbira asimetrične pretrese.

Finančna podpora bi se odobrila le za svežnje reform, o katerih se sklene dogovor in so pomembne tako za zadevno državo članico kot za dobro delovanje EMU. S finančno podporo bi se podprla prizadevanja držav članic, še zlasti pa bi se podpora zagotovila v primerih, ko bi do neravnotežij prišlo kljub popolni skladnosti s prejšnjimi priporočili, naslovljenimi na zadevno državo članico.

Finančna podpora bo imela jasni signalni učinek, saj bo upoštevala stroške reforme za zadevno državo članico in tudi prednosti nacionalnih reform, ki s pozitivnimi čezmejnimi zunanjimi učinki vplivajo na preostale dele euroobmočja (ki pa morda ne zadoščajo za spodbudo k reformam v državah članicah). Če Komisija naknadno ugotovi, da država članica ni v celoti izpolnjevala obveznosti iz pogodbe, se finančna podpora lahko zadrži.

Finančna podpora bi morala biti načrtovana kot celotna dodelitev za prispevek k ukrepom financiranja, ki spremljajo zahtevne reforme. Tako bi se kratkoročni učinek reform za večjo prožnost na trgu dela na primer lahko dopolnjeval s programi usposabljanja, ki se delno financirajo s podporo iz instrumenta za konvergenco in konkurenčnost. Uporaba finančne podpore bi bila opredeljena kot del pogodbenega dogovora, ki je sklenjen med zadevno državo članico in Komisijo.

V podporo temu mehanizmu finančne podpore bi bil načeloma lahko vzpostavljen poseben finančni instrument v okviru proračuna EU.

Instrument bi bil vzpostavljen s sekundarno zakonodajo. Zasnovan bi bil lahko kot bistveni sestavni del postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem ter okrepljen s pogodbenimi dogovori in finančno podporo, kot je opisano zgoraj, ter tako temeljil na členu 136 PDEU. Kot druga možnost bi lahko temeljil na členu 352 PDEU, po potrebi z

okrepljenim sodelovanjem (skupaj s sklepom v skladu s členom 332 PDEU o odhodkih, ki so vključeni v proračun EU).

Potrebni finančni prispevki za instrument bi lahko temeljili na zavezi držav članic euroobmočja ali pravni obveznosti, ki jo v ta namen določa zakonodaja o virih lastnih sredstev EU. Prispevki bi morali biti vključeni v proračun EU kot namenski prejemki. Ker bi se instrument financiral prek namenskih prejemkov, zanj ne bi veljala zgornja meja iz uredbe o večletnem finančnem okviru. Le države članice, ki bi prispevale sredstva za instrument, bi lahko sklenile pogodbo s Komisijo in imele korist od finančne podpore. Podpora prek instrumenta za konvergenco in konkurenčnost bi bila skladna in združljiva s pomočjo iz strukturnih skladov, zlasti Evropskega socialnega sklada. Obseg instrumenta bi bil na začetku lahko omejen, potem pa bi se lahko v srednjeročnem obdobju razširil, če se izkaže, da je uspešen pri spodbujanju ponovnega vzpostavljanja ravnotežja, prilagoditev in s tem trajnostne rasti v euroobmočju.

Komisija bo v prihodnjih predlogih natančneje določila značilnosti tega „instrumenta za konvergenco in konkurenčnost“, ki temeljijo na pogodbenih dogovorih in finančni podpori.

3.1.6 Spodbujanje naložb v euroobmočju

Strukturne reforme, ki so podprte najprej z večletnim finančnim okvirom ter nato z instrumentom za konvergenco in konkurenčnost, bodo bistvenega pomena za izboljšanje srednjeročnih možnosti za rast članic euroobmočja in njihovo prilagajanje na pretrese. Verodostojna konsolidacija, ki je naklonjena rasti ter izboljšuje učinkovitost davčne strukture in kakovost javne porabe, bo prispevala k spodbujanju rasti. Kot je priporočeno v letnih pregledih rasti za leti 2012 in 2013, si morajo države članice zlasti prizadevati, da nadaljujejo z ustrezno hitrostjo fiskalne konsolidacije, obenem pa ohranijo naložbe, namenjene doseganju ciljev strategije Evropa 2020 za rast in delovna mesta.

Fiskalni okvir EU omogoča, da se potrebe po uspešnih javnih naložbah uskladijo s cilji fiskalne discipline.

Javne naložbe so eden od pomembnih dejavnikov, ki jih je treba upoštevati pri ocenitvi fiskalnega stanja države članice v poročilu iz člena 126(3) PDEU, ki ga je treba predložiti pred začetkom postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem14. Z nedavno reformo Pakta za stabilnost in rast se je vloga pomembnih dejavnikov, kot so javne naložbe, pri oceni znatno povečala. Pod določenimi pogoji lahko upoštevanje pomembnih dejavnikov privede do tega,

[14] Natančneje, v skladu s členom 126(3) PDEU: „To poročilo upošteva tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike (…).“

da se postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem v državi članici ne sproži15; pomembne dejavnike pa bi bilo treba upoštevati tudi pri pripravi priporočil za odpravo čezmernega primanjkljaja, vključno s predvidenim potekom zmanjšanja primanjkljaja.

V preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast se javne naložbe upoštevajo pri novi referenčni vrednosti za odhodke, ki se skupaj s strukturnim saldom uporablja za oceno napredka pri doseganju srednjeročnega proračunskega cilja. Natančneje povedano, izračuna se večletno povprečje javnih bruto investicij v osnovna sredstva, da države članice ne bi bile kaznovane zaradi večjih naložb v določenih letih16.

Komisija bo proučila dodatne načine iz preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, ki omogočajo upoštevanje programov naložb pri oceni programov za stabilnost in konvergenco. Zlasti bi bili enkratni programi javnih naložb z dokazanim učinkom na vzdržnost javnih financ pod določenimi pogoji lahko upravičeni do začasnega odklona od srednjeročnega proračunskega cilja ali poteka prilagoditve za dosego tega cilja17. To bi lahko na primer veljalo za javne naložbene projekte, ki jih sofinancira EU, v skladu z okvirom makroekonomske pogojenosti.

Čeprav bi bilo treba za uporabo takih pogojev v praksi razviti celovit okvir (zlasti v smislu zahtev glede informacij/opredelitev), bi posebna obravnava javnih naložb lahko pomenila le začasni odklon od srednjeročnega proračunskega cilja ali poteka prilagoditve za njegovo dosego. Komisija bo spomladi 2013 izdala sporočilo o ustrezni poti k doseganju srednjeročnega proračunskega cilja.

Posebnih določb za investicijske projekte se ne sme zamenjati z „zlatim pravilom“, ki bi omogočil stalno izjemo za vse javne naložbe. Tak vsesplošni pristop bi lahko s spodkopavanjem vzdržnosti javnega dolga zlahka ogrozil glavni cilj Pakta za stabilnost in rast.

---

[15] Kot prvo lahko upoštevanje pomembnih dejavnikov privede do tega, da se v državi članici ne sproži postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem kljub kršitvi merila glede primanjkljaja, če je delež dolga pod referenčno vrednostjo. Drugič pa bi moral biti postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem zaradi prekoračitve referenčne vrednosti za zmanjševanja dolga sprožen šele po oceni pomembnih dejavnikov.

[16] Prav tako so iz odhodkov, ki se upoštevajo za oceno skladnosti z referenčno vrednostjo za odhodke, izključeni odhodki za programe EU in posledično tudi odhodki za naložbe do zneska, v katerem so popolnoma izravnani s prihodki iz skladov EU.

[17] Pakt za stabilnost in rast uveljavlja posebne določbe, ki omogočajo to možnost. Uredba št. 1466/97 – člen 5(1): “Svet in Komisija pri določanju prilagoditvenih poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja za države članice, ki še niso dosegle tega cilja, in pri odobritvi začasnega odklona od tega cilja za države članice, ki so ga že dosegle, pod pogojem, da se do referenčne vrednosti za primanjkljaj ohrani ustrezni varnostni razmik in se pričakuje vrnitev proračunskega stanja v programskem obdobju na srednjeročni proračunski cilj, upoštevata izvajanje večjih strukturnih reform, ki imajo neposredne pozitivne proračunske učinke, vključno s spodbujanjem potencialne trajnostne rasti, in s tem preverljiv učinek na dolgoročno vzdržnost javnih financ.“

3.1.7 Zastopanje euroobmočja navzven

Na podlagi napredka, doseženega v okviru ekonomskega upravljanja euroobmočja, si je treba prizadevati za krepitev in utrditev njegovega zunanjega zastopanja. To je mogoče doseči v celoti na podlagi veljavnih Pogodb (člen 17 PEU in člen 138 PDEU).

Taka krepitev je potrebna, da se zagotovi zastopanje euroobmočja na način, ki bo sorazmeren z njegovo gospodarsko težo in bo odražal spremembe, ki se odvijajo na področju notranjega ekonomskega upravljanja. Euroobmočje mora biti usposobljeno za aktivnejšo vlogo v večstranskih institucijah in forumih ter tudi v dvostranskih dialogih s strateškimi partnerji. Rezultat tega bi moralo biti enotno stališče glede vprašanj gospodarske in fiskalne politike euroobmočja, makroekonomskega nadzora, politike deviznega tečaja in finančne stabilnosti.

Za doseganje teh ciljev bo potrebno soglasje o časovnem načrtu za poenostavitev in, kadar je mogoče, poenotenje zastopanja euroobmočja navzven v mednarodnih gospodarskih in finančnih organizacijah ter forumih.

Osredotočiti bi se bilo treba na IMF, ki je s svojimi instrumenti dajanja posojil in nadzorno funkcijo ključni institucionalni steber svetovnega ekonomskega upravljanja. Kriza je pokazala, kako pomembno je, da euroobmočje nastopa enotno, zlasti v zvezi s programi, finančnimi dogovori in politiko IMF za reševanje krize. To bo zahtevalo trdnejše dogovore euroobmočja za usklajevanje v Bruslju in Washingtonu glede vprašanj, povezanih z EMU, da se upoštevajo spremembe notranjega upravljanja EMU ter zagotovi doslednost in učinkovitost sporočil.

Krepitev zastopanja euroobmočja pri IMF bi bilo treba izvesti v dveh fazah. V prvi fazi bi bilo treba preurediti glasovalne skupine držav, tako da se države razvrsti v glasovalne enote euroobmočja, ki lahko vključujejo tudi prihodnje države članice euroobmočja. Hkrati bi si bilo treba prizadevati, da euroobmočje dobi status opazovalca v Izvršnem odboru IMF18.

Ti ukrepi bi morali pripraviti temelje za drugo fazo, v kateri bi si euroobmočje prizadevalo za en sam sedež v organih IMF (v Izvršnem odboru ter Mednarodnem monetarnem in finančnem odboru). Komisija bo na podlagi člena 138(2) PDEU pravočasno predložila uradne predloge za oblikovanje enotnega stališča v zvezi s ciljem statusa opazovalca v Izvršnem odboru IMF in nato enega samega sedeža za euroobmočje. Ustrezna institucija za zastopanje euroobmočja bi bila v skladu s členom 138 PDEU Komisija, na področju monetarne politike pa bi sodelovala tudi ECB. Več podrobnosti o tem vidiku poglobljene integracije EMU je navedenih v Prilogi 2.

[18] Tj. zastopanje držav članic euroobmočja s strani EU v skladu s Pogodbama.

3.2 Srednjeročno: okrepljena integracija ekonomske in proračunske politike ter ukrepi za ustrezno fiskalno zmogljivost

Srednjeročno je treba zagotoviti dodatno proračunsko usklajevanje (vključno z možnostjo zahtevati revizijo državnih proračunov v skladu z evropskimi zavezami), razširitev poglobljenega usklajevanja politik na področju obdavčitve in zaposlovanja, ter ustanovitev avtonomne, ustrezne fiskalne zmogljivosti EMU za podporo izvajanju političnih odločitev, ki so rezultat poglobljenega usklajevanja. Za nekatere od teh elementov bo potrebna sprememba Pogodb.

Zmanjšanje javnega dolga, ki bistveno presega merila Pakta za stabilnost in rasti, bi lahko obravnavali z ustanovitvijo sklada za odkup dolgov. Ena od možnih spodbud za krepitev integracije finančnih trgov euroobmočja in zlasti za stabilizacijo nestabilnih trgov javnega dolga je skupna izdaja kratkoročnega javnega dolga z ročnostjo od enega do dveh let s strani držav članic euroobmočja. Za obe možnosti bi bila potrebna sprememba Pogodb[19].

3.2.1 Okrepitev proračunske in gospodarske integracije, za katero so potrebne spremembe Pogodb

Prenova proračunskega in ekonomskega upravljanja, ki bi jo euroobmočje doživelo s sprejetjem dvojčka, ter razpoložljivost instrumenta za konvergenco in konkurenčnost bi pomenila velik napredek pri zagotavljanju proračunske discipline in gospodarske konkurenčnosti.

Vendar pa je za premik k vzajemni porazdelitvi finančnega tveganja treba še okrepiti usklajevanje proračunske politike z zagotovitvijo kolektivnega nadzora nad nacionalno proračunsko politiko v določenih razmerah.

Nove rešitve, ki jih prinaša dvojček, in zlasti možnost, da Komisija poda mnenje o osnutkih proračunskih načrtov in izjemoma zahteva sestavo novega osnutka proračunskega načrta v primeru resne kršitve obveznosti držav članic iz Pakta za stabilnost in rast, polno izkoriščajo možnosti iz sedanjih Pogodb za usklajevanje in za poseganje v nacionalni proračunski postopek z ravni EU. Ko bo dvojček sprejet , bo EU v veliki meri izčrpala možnosti v mejah svojih zakonodajnih pristojnosti na teh področjih.

Za nadaljnji napredek v smislu nadzora nacionalnih proračunskih politik, na primer z vzpostavitvijo evropske pravice do revizije nacionalnih proračunov v skladu z evropskimi zavezami, bi bile potrebne spremembe Pogodb.

[19] Glej sodbo z dne 27. novembra 2012 v zadevi Pringle, C-370/12, točki 137 in 138.

Proučiti je mogoče (med drugim tudi) naslednje možnosti:

- Prvič, obveznost držav članic, da revidirajo svoj nacionalni proračun (osnutek), če se tako zahteva na ravni EU v primeru odstopanj od obveznosti proračunske discipline, ki se predhodno določijo na ravni EU. To bi pomenilo spremembo narave mnenja o nacionalnih proračunih, kot ga predvideva dvojček, tako da bi to bilo zavezujoče namesto nezavezujoče.

- Drugič, na podlagi krepitve strožjega spremljanja in usklajevanja, ki ju vzpostavlja drugi sveženj o ekonomskem upravljanju, vzpostavitev pravice do zahteve po reviziji posameznih odločitev pri izvrševanju proračuna v skladi z evropskimi zavezami, ki bi povzročile znatna odstopanja od poti proračunske konsolidacije, določene na ravni EU.

- Tretjič, jasna pristojnost za ravni EU za uskladitev nacionalnih proračunskih zakonov (po zgledu Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji[20]) ter možnost pomoči sodišča v primeru neupoštevanja.

Kar se tiče ekonomske politike, lahko davčna politika pomaga pri njenem usklajevanju ter prispeva k fiskalni konsolidaciji in rasti. Na podlagi izkušenj, ki jih je mogoče pridobiti s strukturiranimi razpravami o vprašanjih davčne politike, osredotočenimi na področja, kjer je mogoče predvideti ambicioznejše dejavnosti, bi lahko v prihodnje v okviru spremembe Pogodb razmislili o možnostih za zakonodajo o poglobljenem usklajevanju v euroobmočju na tem področju. Trgi dela so enako pomembno področje, kjer bi lahko razmislili o takem napredku glede na pomen dobro delujočih trgov dela in zlasti mobilnosti delovne sile za sposobnost prilagoditve in za rast v euroobmočju.

Usklajevanje in spremljanje zaposlovalne in socialne politike je treba okrepiti v okviru upravljanja EMU ter na teh področjih spodbujati konvergenco. Sedanje širše smernice ekonomskih politik in smernice za zaposlovanje bi bilo mogoče okrepiti z njihovo združitvijo v en sam instrument.

Te spremembe bi zagotovile podlago za oblikovanje ustrezne fiskalne zmogljivosti euroobmočja za podporo strukturnim reformam v velikem obsegu in za omogočanje oblik vzajemnega prevzemanja dolga, da bi olajšali reševanje težav z visokim dolgom in finančne segmentacije, ki jih je povzročila kriza.

[20] V vsakem primeru je vsebino te pogodbe treba vključiti v pravo Unije, kot je predvideno v njenem členu 16.

3.2.2 Ustrezna fiskalna zmogljivost za euroobmočje

Glede na izkušnje s sistematičnim predhodnim usklajevanjem glavnih strukturnih reform in Skupnimi konzularnimi navodili je treba oblikovati posebno davčno zmogljivost za euroobmočje. Ta mora biti neodvisna, tako da bi njeni prihodki izvirali izključno iz lastnih sredstev in bi zato sčasoma lahko začela najemati posojila. Biti mora učinkovita in zagotavljati dovolj sredstev za podporo pomembnim strukturnim reformam v obsežnem gospodarstvu v stiski.

Ustrezno fiskalno zmogljivost za euroobmočje bi sprva lahko razvili v okviru sekundarne zakonodaje, kot je obrazloženo v oddelku 3.1.3, vendar bi jo lahko okrepili z novimi, posebnimi podlagami iz Pogodb, ki bi bile potrebne, če bi se zmogljivost morala zateči k zadolževanju.

3.2.3 Sklad za odkup dolgov

Jasno okrepljen okvir ekonomskega in fiskalnega upravljanja bi lahko omogočil zmanjševanje javnega dolga, ki bistveno presega merila Pakta za stabilnost in rast, in sicer z vzpostavitvijo sklada za odkup dolgov ob strogo zastavljenih pogojih.

Prvotni predlog o evropskem skladu za odkup dolgov kot takojšnjem protikriznem orodju je pripravil nemški svet ekonomskih strokovnjakov (GCEE) kot del strategije zmanjševanja dolga po vsem euroobmočju.

GCEE predlaga več instrumentov za nadzor in stabilizacijo, da se omeji moralno tveganje ter zagotovi stabilnost strukture in prevzemanje plačil, na primer: (1) strogi pogoji, podobni pravilom, dogovorjenim v programih EFSF/EMS; (2) takojšnje denarne kazni v primeru nespoštovanja pravil; (3) strogo spremljanje s strani posebne institucije (npr. Sodišča EU); (4) takojšnja ustavitev prenosa dolga na sklad v uvajalni fazi v primeru nespoštovanja pravil; (5) zastavitev mednarodnih rezerv držav članic (v tujih valutah ali zlatu) kot jamstvo za obveznosti in/ali prenos (morda novo uvedenih) davkov za kritje servisiranja dolga (npr. prihodki od DDV) za omejitev tveganja glede odgovornosti.

Komisija se strinja, da je trden ekonomski in proračunski okvir predpogoj za uspešno delujoč sklad za odkup dolgov. Večji nadzor in pravica do poseganja v oblikovanje in izvajanje nacionalnih fiskalnih politik bi bila upravičena, kot je navedeno v prejšnjem oddelku. Za verodostojnost načrtov prilagajanja so potrebni ustrezni fiskalni pogoji, ki bi se določili ob vstopu države članice v sistem. V tem pogledu bi bilo potrebno vsaj strogo upoštevanje poti prilagajanja za dosego srednjeročnega cilja, kot jo je predlagala Komisija.

Evropski sklad za odkup dolga bi ob takih strogih pogojih (glej tudi Prilogo 3) lahko zagotovil podlago za verodostojno znižanje javnega dolga ter raven javnofinančne zadolženosti spet znižal pod zgornjo mejo 60 %, kot jo določa Maastrichtska pogodba.

Uvedba takega okvira bi lahko bila še en signal, da so države članice euroobmočja pripravljene, zmožne in zavezane zmanjšati svojo zadolženost. To bi lahko zmanjšalo celotne stroške financiranja prezadolženih držav članic. Tak okvir bi s financiranjem zmanjšanja „prekomernega dolga“ ob vzdržnih stroških skupaj s spodbudami in stalnim spremljanjem zmanjševanja dolga državam članicam euroobmočja lahko zagotovil možnost, da zmanjšanje dolga prilagodijo na način, ki bo lahko spodbujal naložbe v ukrepe za podporo rasti. Prispeval bi lahko tudi k zmanjševanju dolga na pregleden in usklajen način v celotnem euroobmočju ter tako dopolnil usklajevanje proračunskih politik.

Vzpostavitev sklada za odkup dolgov bi bila mogoča le ob reviziji sedanjih Pogodb. Sámo vzpostavitev takega sklada bi morala zaradi zagotavljanja odgovornosti spremljati izjemna pravna natančnost, kar zadeva največji znesek dolga, ki bi ga bilo mogoče prenesti, najdaljši čas delovanja in vse druge značilnosti sklada, da se zagotovi pravna varnost, ki se zahteva v skladu z nacionalnim ustavnim pravom.

Eden možnih od modelov, ki bi lahko zagotovil ustrezno odgovornost v zvezi s tako oblikovanim skladom za odkup dolgov: nova pravna podlaga v Pogodbi bi omogočila vzpostavitev sklada s sklepom Sveta, ki bi ga soglasno sprejele vse države članice euroobmočja ob odobritvi Evropskega parlamenta in bi ga morale ratificirati države članice v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami. Tak sklep bi določil največji možni obseg, trajanje in pogoje sodelovanja v skladu. Sklad bi nato v skladu s pravili, določenimi s sklepom Sveta, upravljal subjekt za upravljanje dolgov na evropski ravni v okviru Komisije, ki bi bil odgovoren Evropskemu parlamentu.

3.2.4 Euroobveznice (eurobills)

Pomemben učinek krize je bila ponovna ocena kreditnega tveganja držav znotraj euroobmočja. Države članice so več kot desetletje dolgo posojila lahko najemala pod skorajda enakimi pogoji, zdaj pa trgi pri višini premij za tveganje spet razlikujejo med posameznimi državami. Trgovanje z državnimi vrednostnimi papirji, ki so jih izdale šibkejše države članice euroobmočja, poteka ob znatno večjih donosih, kar ima neugodne posledice za vzdržnost javnih financ zadevnih držav in tudi za plačilno sposobnost finančnih institucij, ki imajo te državne vrednostne papirje med svojimi sredstvi. Ta segmentacija kreditnega tveganja se je ob nagnjenosti finančnih institucij, da vlagajo samo v svoj domači trg (home bias), izkazala kot močno gonilo finančne razdrobljenosti v euroobmočju. Banke, ki so preveč izpostavljene šibkejšim državam, se čedalje težje refinancirajo in kreditni pogoji za zasebni sektor so postali zelo različni glede na lokacijo izposojevalca. Hkrati segmentacija

finančnega trga ovira prenos monetarne politike in sprostitev na centralni ravni se ne odraža v ustreznem izboljšanju posojilnih pogojev, ko bi to bilo bolj upravičeno.

Glede na to stanje je argument za oblikovanje novega dolžniškega instrumenta euroobmočja močan. Možna spodbuda za krepitev integracije finančnih trgov euroobmočja in zlasti za stabilizacijo nestabilnih trgov javnega dolga so tako imenovane euroobveznice. Skupno izdajanje kratkoročnega javnega dolga z ročnostjo od enega do dveh let s strani držav članic euroobmočja bi bilo močno orodje za odpravljanje sedanje razdrobljenosti in bi zmanjšalo negativne povratne zanke med državami in bankami, hkrati pa omejilo moralno tveganje. Poleg tega bi to prispevalo tudi k ponovni vzpostavitvi ustreznega prenašanja monetarne politike. Euroobveznice bi lahko postopoma nadomestile sedanje kratkoročne dolgove, ne da bi se razširil skupni znesek kratkoročnih nacionalnih dolgov v euroobmočju.

Euroobveznice bi lahko prispevale k zaokroženju evropskih finančnih trgov z oblikovanjem velikega integriranega trga kratkoročnih vrednostnih papirjev v euroobmočju. Glede na pomembno vlogo kratkoročnih papirjev za upravljanje denarnih sredstev in kratkoročno naravo obveznic imajo ti vrednostni papirji običajno zelo visoko kreditno kvaliteto. Ker se te obveznice obnavljajo in so kratkoročne, je programe financiranja mogoče hitro prilagoditi glede na nacionalno fiskalno ravnanje, kar spodbuja fiskalno disciplino.

Skupno izdajanje obveznic bi okrepilo finančno stabilnost, saj bi zagotovilo pripravno kratkoročno likvidnost za vse države članice euroobmočja. Poleg tega bi ustvarilo skupino varnih sredstev v celotnem euroobmočju, kar bi močno olajšalo upravljanje likvidnosti finančnih institucij in tako zmanjšalo njihovo sicer pogosto nagnjenost, da vlagajo samo v svoj domači trg, ki se je v kriznih razmerah izkazala za zelo škodljivo. Euroobveznice bi poleg tega močno pripomogle tudi k izvajanju monetarne politike v euroobmočju, saj bi se poti prenosa okrepile in uskladile. Te obveznice bi bile tako v celoti združljive s konceptom sklada za odkup dolgov in bi ga dopolnjevale.

Glede na to, da gre za finančne instrumente, ki zahtevajo solidarno jamstvo sodelujočih držav članic, bi bile za njihovo oblikovanje potrebne spremembe Pogodb. Euroobveznice niso nadomestek za izboljšanje ekonomskega upravljanja in fiskalne discipline. Izvajanje takšnega skupnega dolžniškega instrumenta zahteva tesnejše usklajevanje in nadzor nad upravljanjem dolgov držav članic za zagotovitev trajnostnih in učinkovitih nacionalnih proračunskih politik. Funkcijo spremljanja in upravljanja bi lahko opravljala zakladnica EMU v okviru Komisije.

3.3 Dolgoročnejša vizija za EMU

Evropska unija si mora dolgoročneje gledano prizadevati za pomik v smeri polne bančne unije, polne fiskalne unije in polne ekonomske unije, za vse te pa je kot četrti element potrebna ustrezna demokratična legitimnost in odgovornost odločanja. Na tej poti bodo potrebne pomembne reforme Pogodb.

3.3.1 Polna bančna unija

Dolgoročno gledana je prepričljiva logika prizadevanja za polno bančno unijo. Neposredni nadzor, ki ga izvaja ECB z uporabo enotnih pravil, in standardi, ki jih je pripravil Evropski bančni organ, zagotavljajo dosledno visoko kakovost nadzora v celotnem euroobmočju. V povezavi z makrobonitetnimi orodji politik na ravni euroobmočja bo vzpostavljen učinkovit sistem za spremljanje in obvladovanje mikro- in makrobonitetnih tveganj v finančnem sistemu.

Ta sistem in skupni sistem za reševanje bank v povezavi z učinkovitimi in trdnimi sistemi zajamčenih vlog v vseh državah članicah bosta bančni sektor trajno postavila nazaj na trdne temelje ter prispevala k ohranjanju zaupanja v trajnostno stabilnost euroobmočja. Za čim večje zaupanje javnosti bodo potrebni tudi verodostojni in močni finančni varovalni mehanizmi. K temu bi navsezadnje lahko pripomoglo oblikovanje varnih sredstev za euroobmočje.

Polna bančna unija, ki združuje vse navedene elemente, je ključni del dolgoročne vizije ekonomske in fiskalne integracije[21].

3.3.2 Polna fiskalna in ekonomska unija

Polna fiskalna in ekonomska unija bi pomenila končno stopnjo razvoja EMU. Kot končni cilj pomeni politično unijo z zadostnim združevanjem suverenosti, ki bi imela centralni proračun kot svojo lastno fiskalno zmogljivost in sredstvo za sprejemanje proračunskih in ekonomskih sklepov za svoje članice v posebnih in jasno opredeljenih okoliščinah. Obseg centralnega proračuna bi bil odvisen od želene stopnje integracije in pripravljenosti za izvedbo spremljajočih političnih sprememb. Tako visoka stopnja integracije bi ustvarila pogoje za izdajanje skupnih dolžniških instrumentov, to je obveznic za stabilnost, kot jih določa zelena knjiga Komisije iz leta 2011.

Odsotnost centralnega proračuna s stabilizacijsko funkcijo je že dolgo opredeljena kot možna slabost euroobmočja glede na druge uspešne monetarne unije.

Osrednji proračun, ki zagotavlja fiskalno zmogljivost s stabilizacijsko funkcijo

Sedanja zgradba EMU je zasnovana na decentraliziranih nacionalnih fiskalnih politikah v okviru, ki ga določajo pravila. Stabilizacijska funkcija fiskalne politike naj bi se v tem okviru

[21] Glej sporočilo Komisije z naslovom „Časovni načrt za uvedbo bančne unije“, v katerem je orisana splošna vizija Komisije glede razvoja bančne unije in ki zajema enotna pravila, skupen sistem zajamčenih vlog in skupen mehanizem za reševanje bank, COM(2012) 510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_sl.pdf.

že izvajala na nacionalni ravni v okviru pravil Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast. Tradicionalni pogled na ureditev EMU prav nacionalnim fiskalnim politikam pripisuje nalogo blažiti pretrese, ki so specifični za vsako državo, monetarni politiki pa zagotovitev stabilnosti cen in s tem stabilizacijo makroekonomskih razmer v celotni EMU. Poleg tega imajo nacionalni samodejni stabilizatorji glede na razmeroma obsežno velikost socialnih držav velik potencial za stabilizacijo v državah EMU.

Na podlagi fiskalne zmogljivosti bi stabilizacijsko orodje na ravni EMU za podporo prilagajanju asimetričnim pretresom, spodbujanje močnejše gospodarske integracije in zbliževanja ter izogibanje vzpostavljanja dolgoročnih prenosov lahko postalo sestavni del resnične EMU. Tak mehanizem bi bilo treba natančno usmeriti v odpravljanje kratkoročnih neenakosti in cikličnih gibanj, da bi se izognili trajnim prenosom v okviru cikla. Takšno orodje mora podpirati strukturne reforme in zanj morajo veljati strogi politični pogoji za preprečevanje moralnega tveganja.

Skupni instrument za makroekonomsko stabilizacijo bi lahko zagotovil sistem zavarovanja, pri katerem bi bila združena tveganja gospodarskih pretresov v vseh državah članicah, kar bi zmanjšalo nihanja nacionalnih dohodkov. Poleg tega bi lahko pomagal izboljšati izvajanje nacionalnih fiskalnih politik v celotnem ciklusu. Spodbudil bi lahko zlasti fiskalno omejevanje v času hitre gospodarske rasti ob zagotavljanju dodatnega manevrskega prostora za fiskalno podporo v času gospodarske recesije. Na splošno bi skupni instrument v primerjavi s sedanjo ureditvijo lahko izboljšal stabilizacijo moči.

Mehanizem bi, odvisno od zasnove, lahko bil osredotočen na asimetrične pretrese ali pa bi zajemal tudi pretrese, ki so skupni celotnemu euroobmočju. Za drugi pristop, ki bi bil širše zastavljen, bi bila potrebna močna varovala za ohranitev fiskalne verodostojnosti, saj je večjo stabilizacijsko moč proti skupnim neugodnim pretresom mogoče doseči le z učinkovitim povečanjem celotnega toka posojil v euroobmočju v takih obdobjih, ki pa jo je zato treba financirati z visokimi presežki v dobrih časih. V skladu s tem pristopom bi centralnemu proračunu verjetno moralo biti omogočeno najemanje posojil in izdajanje obveznic. Poleg tega bi monetarna politika še vedno ostala primarni instrument za obravnavo skupnih pretresov.

V najpreprostejši obliki bi shema za stabilizacijo v primeru asimetričnih pretresov lahko pomenila denarna neto plačila, ki bi bila v dobrih časih negativna in v slabih časih pozitivna. Preprosta shema bi tako na primer določila neto prispevke/plačila držav kot funkcijo njihove proizvodne vrzeli (v primerjavi s povprečjem). V zvezi z uporabo prejetih plačil iz sklada ne bi bilo nobenih dodatnih zahtev.

Druga možnost je, da morajo biti v okviru sheme plačila iz sklada namenjena za določen namen in imeti proticiklične učinke (npr. sistem nadomestil za brezposelnost v ZDA, kjer zvezni sklad povrne 50 % nadomestil za brezposelnost, ki presegajo običajno trajanje, in sicer do določene najvišje vrednosti, pod pogojem, da je dosežena določena stopnja brezposelnosti in ta še narašča). Določitev namena transferjev bi sicer lahko okrepila stabilizacijsko moč,

vendar ni mogoče povsem preprečiti tveganja, da bi vlade učinek transferjev izravnale s fiskalnimi ukrepi z nasprotnim učinkom.

Sheme bi lahko delovale na način, ki bi preprečeval „trajne transferje“ v vseh državah. Povedano drugače, bi sheme morale biti zasnovane tako, da bi preprečili možnost, da je katera koli država predolgo neto prejemnica ali plačnica sheme. Nujen pogoj je, da razlike v neto transferjih v shemo med državami niso odvisne od absolutnih razlik v prihodkih, ampak od razlik v cikličnih položajih. Razlike v stopnjah prihodka lahko trajajo desetletja dolgo, medtem ko je za relativne ciklične položaje verjetno, da se spremenijo v roku enega desetletja. Obstaja kompromis med obsegom, do katerega morajo biti transferji začasni, in stopnjo, do katere je mogoče reševati asimetrične dolgoročne pretrese v povpraševanju (npr. odlive kapitala, vključno z razdolževanjem)[22].

Institucionalni vidiki

Spremembe Pogodb, ki bi zagotavljale pravno podlago za takšno fiskalno zmogljivost in stabilizacijsko funkcijo, bi med drugim:

- ustvarile novo izrecno pravno podlago, ki bi omogočala ustanovitev sklada za širše opredeljene cilje, kot to trenutno omogoča člen 136 PDEU, vključno z namenom makroekonomske stabilizacije;
- ustvarile ustrezen namenski proračunski postopek in režim lastnih sredstev;
- ustvarile novo davčno pristojnost na ravni EU oziroma pristojnost za pridobivanje prihodkov z zadolževanjem na trgih (to trenutno onemogočata člena 310 in 311 PDEU);
- vzpostavile zakladnico EMU v okviru Komisije;
- omogočile drugim državam članicam, da bi se na lastno željo svobodno odločile za pristop k takšni fiskalni zmogljivosti, kar bil korak v njihovih pripravah na pridružitev euroobmočju.

Za dosego poglobljene in prave EMU so potrebni postopni ukrepi na podlagi dosežkov v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju ter izvajanje nadaljnje integracije po načelu korak za korakom, politika za politiko. Tesnejšemu usklajevanju ekonomske in proračunske politike vključno z instrumenti finančne podpore za izvajanje skupaj dogovorjenih prednostnih nalog

[22] Nekatere obstoječe analize ekonometrično ocenjujejo prispevek obstoječih shem transferjev, ki so v zveznih državah na voljo za absorpcijo asimetričnih pretresov. Ocene stabilizacijske zmogljivosti transferjev med zveznimi državami ZDA se tako na primer gibljejo od 10 % do 30 % pretresa.

politik bi na ta način sčasoma lahko sledilo oblikovanje centralnega proračuna s skupnimi stabilizacijski mehanizmi, vključitev EMS v okvir Pogodbe EU in ukrepi za vzajemno prevzemanje javnega dolga držav članic.

Za napredek pri doseganju poglobljene in prave EMU bi bila v srednjeročnem obdobju potrebna struktura, podobna zakladnici EMU v okviru Komisije, ki bi organizirala skupne politike, ki se izvajajo s skupno fiskalno zmogljivostjo, kolikor te pomenijo skupne vire in/ali skupna posojila. Takšna zakladnica bi bila novi proračunski organ in upravljala skupne vire. Voditi bi jo moral visok član Komisije, na primer podpredsednik, pristojen za ekonomske in finančne zadeve ter euro, ob ustreznem usklajevanju s komisarjem za proračun in ob podpori ustreznih kolektivnih struktur.

Integracija EMS v okvir EU v okviru sedanjih Pogodb s sklepom na podlagi člena 352 PDEU in spremembo sklepa EU o lastnih sredstvih sicer ne bi bila izključena, vendar se zdi, da glede na politični in finančni pomen takšnega koraka in potrebne pravne prilagoditve takšna rešitev ne bi bila nujno manj zapletena kot izvedba integracije EMS s spremembo Pogodb EU. Slednja bi omogočila tudi vzpostavitev posebej prilagojenih postopkov odločanja.

Vsi različni zgoraj navedeni koraki pomenijo višjo stopnjo prenosa suverenosti in s tem odgovornosti na evropski ravni. Ta proces morajo spremljati ukrepi za politično integracijo, da se zagotovi krepitev demokratične legitimnosti, odgovornosti in nadzora.

4. Politična unija: demokratična legitimnost in odgovornost ter okrepljeno upravljanje v poglobljeni in pravi EMU

4.1. Splošna načela

Vsa prizadevanja za demokratično legitimnost kot temelj prave EMU morajo temeljiti na dveh osnovnih načelih. Prvo je načelo odgovornosti, ki ga je v sistemih upravljanja na več ravneh treba zagotoviti na ravni, kjer se zadevna odločitev sprejme, ob upoštevanju ravni, na katero odločitev vpliva. Drugič, pri razvoju EMU in evropski integraciji na splošno mora stopnja demokratične legitimnosti vedno ostati sorazmerna s stopnjo prenosa suverenosti z držav članic na evropsko raven. To velja za nova pooblastila v zvezi s proračunskim nadzorom in ekonomsko politiko, pa tudi za nova pravila EU o solidarnosti med državami članicami. Na kratko: večanje finančne vzajemnosti zahteva temu sorazmerno politično integracijo. Ta oddelek določa nekatere začetne poti za nadaljnje delo.

Iz prvega načela sledi, da mora demokratično odgovornost za vse odločitve, sprejete na ravni EU, zlasti tiste, ki jih sprejme Komisija, v prvi vrsti zagotavljati Evropski parlament. Okrepljeno vlogo institucij EU bo zato morala spremljati sorazmerna udeleženost Evropskega parlamenta v postopkih EU. Hkrati bo ne glede na končno obliko EMU vloga nacionalnih parlamentov vselej ostala ključnega pomena pri zagotavljanju legitimnosti ukrepanja držav članic v Evropskem svetu in Svetu, zlasti kar se tiče izvajanja nacionalnih proračunskih in ekonomskih politik, tudi če bodo te še tesneje usklajevane na ravni EU. Prav tako je dragoceno sodelovanje med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti: izboljšuje medsebojno razumevanje in skupno prevzemanje odgovornosti za EMU kot sistem upravljanja na več ravneh; zato so dobrodošli konkretni ukrepi za njegovo nadaljnje izboljšanje v skladu s Protokolom št. 1 k Pogodbama EU in členom 13 Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji EU. Medparlamentarno sodelovanje samo po sebi še ne zagotavlja demokratične legitimnosti za odločitve EU. Zanjo je potrebna reprezentativno sestavljena parlamentarna skupščina, v kateri je mogoče glasovati. Za Evropsko unijo in s tem za euro je edina takšna skupščina Evropski parlament.

Načelo zagotavljanja legitimnosti, sorazmerne glede na prenos suverenosti in solidarnost v okviru politične unije, vodi do dveh splošnih ugotovitev.

Vprašanje odgovornosti je zelo različno pri kratkoročnih ukrepih, ki jih je mogoče izvajati na podlagi sekundarne zakonodaje EU, in pri nadaljnjih fazah, ki vključujejo spremembo Pogodb. Lizbonska pogodba je izpopolnila posebni model nadnacionalne demokracije EU in načeloma določila ustrezno raven demokratične legitimnosti glede na sedanje pristojnosti EU. Če bi se EMU lahko nadalje razvijala na podlagi te pogodbe, bi bilo neutemeljeno zatrjevati, da obstajajo nepremostljive težave glede določanja odgovornosti. Nasprotno bodo razprave o srednje- in dolgoročnih spremembah Pogodb, kakor jih predvidevata oddelka 3.2 in 3.3, morale vključevati razmislek o prilagoditvah modela demokratične legitimnosti EU.

Poleg tega bi se pojavila resna vprašanja glede odgovornosti in upravljanja, če bi se medvladno ukrepanje euroobmočja znatno razširilo v primerjavi s trenutnim stanjem. To bi se zlasti zgodilo, če bi bilo več takih ukrepov uporabljenih za vplivanje na izvajanje ekonomskih politik držav članic. Takšna pot bi najprej sprožila vprašanja o združljivosti s primarno zakonodajo EU na tem področju. Sodišče je potrdilo, da Pogodba Uniji daje nalogo usklajevanja ekonomskih politik držav članic; Evropski mehanizem za stabilnost je v skladu s Pogodbama prav zato, ker njegov namen ni doseči takšno usklajevanje, ampak zagotoviti mehanizem financiranja, in ker vsebuje izrecne določbe, na podlagi katerih pogoji, ki jih predvideva Pogodba o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost – ki ni instrument usklajevanja ekonomskih politik – zagotavljajo skladnost dejavnosti EMS z zakonodajo EU in usklajevalnimi ukrepi EU. Medvladno ukrepanje bi poleg tega institucijam Unije, kot sta Komisija in ECB, lahko zaupalo le omejene naloge, kot je na primer usklajevanje skupnega ukrepanja ali upravljanja finančne pomoči, ki se izvajajo v imenu držav članic in ne smejo spremeniti narave funkcij, ki jih tem institucijam pripisujeta Pogodbi[23]. Predvsem pa ni mogoče ugotoviti, kako bi se lahko organizirala parlamentarna odgovornost na medvladni evropski ravni, da se vpliva na ekonomske politike posameznih držav članic euroobmočja.

Kolikor je v poglobljeni EMU potrebna okrepitev struktur upravljanja, jih je treba učinkovito in legitimno zasnovati kot del institucionalnega okvira Unije ter v skladu z metodo Skupnosti.

4.2 Izboljšanje odgovornosti in upravljanja v kratkoročnem obdobju

Ob upoštevanju navedenih načel bi morala biti razprava o tem, kako zagotoviti optimalno demokratično odgovornost in upravljane brez spremembe Pogodb, osredotočena na praktične ukrepe, zlasti za spodbujanje parlamentarne razprave v evropskem semestru.

Izhodišče v zvezi s tem mora biti gospodarski dialog, ki je bil pred kratkim vzpostavljen v okviru šesterčka in ki predvideva razprave med Evropskim parlamentom na eni strani ter Svetom, Komisijo, Evropskim svetom in Euroskupino na drugi strani. Tako se lahko predvidi udeležba Parlamenta pri razpravah o letnem pregledu rasti, ki ga opravlja Komisija, in zlasti, da v Parlamentu obstajata dve razpravi ob ključnih trenutkih evropskega semestra, in sicer preden Evropski svet razpravlja o letnem pregledu rasti in preden Svet sprejme priporočila za posamezne države. To bi lahko dosegli z medinstitucionalnim sporazumom med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo. Komisija in Svet bi lahko prisostvovala tudi na medparlamentarnih srečanjih med predstavniki Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov v okviru evropskega semestra. Poleg tega bi se člani Komisije, da bi olajšali delo nacionalnih parlamentov, na njihovo pobudo lahko udeležili razprav v teh parlamentih o priporočilih EU za posamezne države.

V praksi je treba okrepiti uporabo načela „upoštevaj ali pojasni“, v skladu s katerim je Svet javno odgovoren (v praksi v glavnem Evropskemu parlamentu) za kakršne koli spremembe, ki jih uvede pri predlogih Komisije o ekonomskem nadzoru, kot so priporočila za posamezne države.

[23] Glej sodbo v zadevi Pringle, C-370/12, točke 109–111 in 158–162.

V poglobljeni EMU mora biti Parlament tudi bolj neposredno vključen v izbiro večletnih prednostnih nalog Unije, kot so izražene v integriranih smernicah Sveta (širše smernice gospodarske politike ter smernice za politiko zaposlovanja).

Evropski parlament bi moral biti redno obveščan o pripravi in izvajanju programov prilagajanja za države članice, ki prejemajo finančno pomoč, kot je predvideno v dvojčku. Treba je poudariti, da ti pogoji s področja ekonomskih politik za zadevne države članice temeljijo na usklajevanju ekonomske politike, ki se izvaja v okviru EU.

Evropski parlament lahko poleg tega svojo notranjo organizacijo prilagodi močnejši EMU. Tako bi lahko na primer ustanovil poseben odbor za vprašanja v zvezi z eurom, ki bi bil pristojen za vsakršen nadzor in odločanje glede euroobmočja.

Brez sprememb Pogodb je še vedno mogoče sprejeti nekatere dodatne praktične ukrepe za izboljšanje delovanja Euroskupine in njene pripravljalne skupine v skladu z izjavo z vrha držav euroobmočja z dne 26. oktobra 2011.

Končno, ne da bi to veljalo le za EMU, je mogoče napraviti več bistvenih korakov za spodbujanje oblikovanja prave evropske politične sfere. V okviru evropskih volitev leta 2014 to vključuje zlasti imenovanje kandidatov za mesto predsednika Komisije s strani političnih strank in vrsto pragmatičnih ukrepov, ki jih omogoča sedanja volilna zakonodaja EU. Poleg tega je treba čim prej sprejeti nedavni predlog Komisije o spremembi statuta evropskih političnih strank.

4.3 Vprašanja za razpravo v primeru spremembe Pogodbe

Z reformo Pogodbe, s katero bi bile na raven EU prenesene dodatne nadnacionalne pristojnosti, bi bilo treba sprejeti naslednje ukrepe, s katerimi bi se zagotovila sorazmerno večja demokratična odgovornost:

zaradi prepoznavnosti, preglednosti in legitimnosti bi bilo treba sedanje širše smernice ekonomskih politik in smernice za zaposlovanje (trenutno predložene skupaj kot „integrirane smernice“, vendar temelječe na dveh različnih pravnih podlagah) združiti v en sam instrument, ki bo izražal večletne prednostne naloge Unije, pri čemer je bistveno, da se navedeni instrument sprejme po rednem zakonodajnem postopku, ki zagotavlja soodločanje Evropskega parlamenta in Sveta.

Zaradi ustrezne legitimacije nove pristojnosti za zahtevanje revizije nacionalnega proračuna v skladu z evropskimi zavezami, kadar se ocenjuje, da je ta potrebna, bi se ta lahko sprejela kot zakonodajni akt s postopkom soodločanja. Ta rešitev, ki zagotavlja največjo možno demokratično legitimnost, je upravičena glede na to, da tudi letne proračune držav članic njihovi parlamenti sprejemajo običajno z zakonodajnimi akti. Sprememba Pogodbe bi

morala uvesti nov posebni zakonodajni postopek z eno samo obravnavo ter tako zagotoviti hitrejše odločanje.

Z vključitvijo ESM v okvir EU, k čemur se poziva v tem načrtu, bi lahko Evropski parlament ta mehanizem ustrezno nadzoroval.

Razmisliti bi veljalo tudi o institucionalnih prilagoditvah:

tudi „odboru za euro“, ustanovljenemu v Evropskem parlamentu, bi se lahko podelile nekatere posebne pristojnosti odločanja, ki bi presegale pristojnosti drugih odborov, npr. lahko bi imel večjo težo na pripravljalnih stopnjah v Parlamentu ali celo možnost, da na njih opravlja nekatere funkcije ali sprejema nekatere akte namesto na plenarnem zasedanju.

V Komisiji bi kakršni koli ukrepi za okrepitev položaja podpredsednika za ekonomske in monetarne zadeve in euro v še večji meri od današnje[24] zahtevali prilagoditev načela kolegialnosti in posledično spremembe Pogodbe. Dolgoročno bi o njih veljalo razmisliti, saj bi omogočili politično usmeritev in večjo demokratično odgovornost strukture, sorodne finančni upravi EMU v okviru Komisije. Pri tem bi bilo mogoče vzpostaviti poseben odnos zaupanja in nadzora med podpredsednikom za ekonomske in monetarne zadeve ter „odborom za euro“ Evropskega parlamenta. Njihova zasnova pa mora biti skrbno pretehtana. Načelo kolegialnosti velja za odločitve na vseh področjih politik, za katera je pristojna Komisija, od konkurence do kohezijske politike. Pomeni sistem kolektivnega notranjega nadzora in uravnoteženosti moči, ki prispeva k večji legitimnosti ukrepov Komisije.

Včasih se poziva tudi k dodatni okrepitvi Euroskupine, tako da bi prevzela odgovornost za odločitve o euroobmočju in njegovih državah članicah. Za to bi bilo treba spremeniti Pogodbo, saj popolnoma neuradni značaj Euroskupine, kakor ga določa protokol št. 14, pomeni zgolj forum za razprave brez pristojnosti odločanja. Sedanje Pogodbe so v členih 136 in 138 PDEU tako že oblikovale vzorec, po katerem Svet sprejema odločitve samo z glasovanjem članic euroobmočja. Komisija v tem načrtu zagovarja ustvarjanje nadaljnjih pravnih podlag Pogodbe po tem vzorcu. Glavna praktična razlika med navedenim in

[24] Pri tem je treba opozoriti, da je bil položaj komisarja za ekonomske in monetarne zadeve oktobra in novembra 2011 že znatno okrepljen z več akti, sprejetimi ob upoštevanju omejitev, določenih s sedanjimi pravili Pogodbe, da bi se zagotovile neodvisnost, nepristranskost in učinkovitost izvajanja pristojnosti Komisije glede usklajevanja, nadzora in izvrševanja na področju ekonomskega upravljanja Unije in euroobmočja. Po spremembi poslovnika Komisije se zlasti odločitve Komisije na tem področju sprejemajo na predlog podpredsednika, pristojnega za ekonomske in monetarne zadeve in euro, po posebnem pisnem postopku, ki omogoča objektivnejše in učinkovitejše odločanje. Podpredsednik je tudi pooblaščen, da v soglasju s predsednikom v imenu Komisije sprejema odločitve na več področjih, ki so povezana s „šesterčkom“, in o programu gospodarskega prilagajanja v okviru evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo, evropskega instrumenta za finančno stabilnost in EMS. Za vse pobude Komisije, ki potencialno vplivajo na rast, konkurenčnost ali gospodarsko stabilnost, je potrebno predhodno posvetovanje s podpredsednikovimi službami.

Euroskupino s pristojnostmi odločanja bi bila, da bi bili v slednjem primeru predstavniki držav članic, ki niso v euroobmočju, izključeni ne le iz glasovanja, ampak tudi iz razprav in pripravljalnega dela na ravneh pod ravnijo ministrskih srečanj. Po mnenju Komisije to ni zaželeno, saj bi v resnici privedlo do oblikovanja „Sveta za euroobmočje“ kot ločene institucije brez ustreznega upoštevanja konvergence med obstoječimi in prihodnjimi članicami euroobmočja.

Posebno vprašanje, ki bi ga prav tako bilo treba obravnavati s spremembo Pogodbe, bi bila okrepitev demokratične odgovornosti za ECB, kadar ta deluje kot bančni nadzornik, zlasti tako, da se Evropskemu parlamentu omogoči nadzor nad to dejavnostjo. Hkrati bi bilo mogoče spremeniti odstavek 6 člena 127 PDEU, da bi se uporabljal redni zakonodajni postopek in bi se odpravile nekatere pravne omejitve, ki trenutno veljajo za oblikovanje enotnega nadzornega mehanizma (npr. vključitev neposredne in nepreklicne privolitve v sodelovanje držav članic, ki niso v euroobmočju, v enotnem nadzornem mehanizmu, ki presega model „tesnega sodelovanja“, podelitev popolnoma enakih pravic pri sprejemanju odločitev ECB državam članicam v enotnem nadzornem mehanizmu, ki niso v euroobmočju, in nadaljnje interno ločevanje odločanja o monetarni politiki in nadzoru). Razmisliti bi veljalo tudi o spremembi Pogodbe, na podlagi katere bi regulativne agencije dobile poseben status na področju regulacije finančnega sistema, možna bi bila tudi okrepitev nadnacionalne narave teh agencij in njihove odgovornosti. S tem se ne bi zgolj znatno izboljšala učinkovitost evropskih nadzornih organov, temveč bi bila bistveno olajšana ustanovitev in delovanje prihodnjega enotnega mehanizma za reševanje.

Način za okrepitev legitimnosti EU bi bila tudi razširitev pristojnosti Sodišča, in sicer s črtanjem odstavka 10 člena 126 PDEU in s tem omogočenjem postopkov za ugotavljanje kršitev za države članice ali z ustvarjanjem novih, posebnih pristojnosti in postopkov, čeprav pri tem ne gre pozabiti, da nekatera vprašanja niso primerna za popolni sodni nadzor.

Če bi reforma Pogodbe presegla področje EMU, bi moral biti njen cilj tudi posplošitev rednega zakonodajnega postopka, tj. uporaba postopka soodločanja Evropskega parlamenta in Sveta, glasovanje s kvalificirano večino namesto trenutno preostalih primerov, v katerih se uporabljajo posebni zakonodajni postopki.

Če bi se Pogodba spremenila, tako da bi dovoljevala vzajemno prevzemanje državnega dolga, ki bi ga s solidarnim jamstvom podprle vse države članice euroobmočja, bi se pojavili posebni izzivi za zagotovitev ustrezne demokratične odgovornosti. Osnovni problem odgovornosti je, da lahko takšno solidarno jamstvo, če ga upniki uveljavljajo, povzroči znatno finančno breme za finance posamezne države članice, za katere je odgovoren parlament te države članice, čeprav je breme posledica političnih odločitev, ki jih je v daljšem časovnem obdobju sprejela ena ali več drugih držav članic v odgovornosti njihovih parlamentov. Dokler EU nima zelo širokih pristojnosti za oblikovanje ekonomske politike v euroobmočju, Evropski parlament pa ni pristojen za odločanje o sredstvih znatnega centralnega proračuna, tega temeljnega problema odgovornosti ni mogoče rešiti samo s

prenosom upravljanja vzajemno prevzetega državnega dolga na izvršilno vejo oblasti EU, čeprav je ta odgovorna Evropskemu parlamentu.

Tega problema ne bi več bilo v popolni fiskalni in gospodarski uniji, ki bi razpolagala s precejšnjim osrednjim proračunom, katerega ustrezni del virov bi bil črpan iz ciljno usmerjene, avtonomne pristojnosti obdavčitve in iz možnosti izdajanja lastnega državnega dolga EU, pri tem pa bi bila obsežno združena suverenost pri vodenju gospodarske politike na ravni EU. Evropski parlament bi imel večjo pristojnost soodločanja o zakonodaji na področju takšne avtonomne obdavčitve ter bi poskrbel za potrebni demokratični nadzor nad vsemi odločitvami, ki bi jih sprejela izvršilna veja oblasti EU. Države članice ne bi bile solidarno odgovorne za državni dolg drugih držav članic, temveč kvečjemu za državni dolg EU.

Če bi bila Pogodba spremenjena tako, da bi kot vmesni korak omogočala izdajo euroobveznic, hkrati pa bi bile okrepljene pristojnosti ekonomskega upravljanja, bi bilo treba izdelati tudi model odgovornosti, ki bi se opiral na raven EU in nacionalno raven. Evropski parlament bi zagotovil potrebno odgovornost za odločitve o upravljanju euroobveznic, ki bi jih izdala finančna uprava EMU pri Komisiji. Vendar pa bi moral tudi Svet sprejeti sklepe o prvi vzpostavitvi in poznejšem rednem podaljševanju sheme euroobveznic, ki bi jih soglasno sprejele države članice euroobmočja s soglasjem Evropskega parlamenta. Države članice bi lahko v nacionalnih ustavnih sistemih prek nacionalnih parlamentov zagotovile stopnjo odgovornosti, za katero menijo, da je potrebna za doseganje soglasja s temi odločitvami o vzpostavitvi in podaljšanju.

Iz predloga za ustanovitev sklada za odkup dolga izhajajo drugačna vprašanja odgovornosti. Oblikovanje modela, ki bi zagotavljal ustrezno odgovornost za sklad za odkup dolga, bi pomenilo, da se lahko njegova pravna podlaga določi z veliko pravno natančnostjo glede največjega možnega prenosljivega zneska dolga, ki ga je mogoče prenesti, najdaljšega možnega časa delovanja in vseh drugih značilnosti, da se zagotovi pravna varnost, ki se zahteva v skladu z nacionalnim ustavnim pravom držav članic. Če bi bilo to mogoče zagotoviti, bi si bilo možno predstavljati novo pravno podlago Pogodbe, ki bi omogočala ustanovitev sklada s sklepom Sveta, ki bi ga soglasno sprejele države članice euroobmočja s soglasjem Evropskega parlamenta, države članice pa bi ga ratificirale v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami. Tak sklep bi določil največji možni obseg, trajanje in natančne pogoje sodelovanja v skladu. Komisija, ki je odgovorna Evropskemu parlamentu, bi sklad upravljala v skladu z natančnimi pravili iz sklepa Sveta.

PRILOGA 1: instrument konvergence in konkurenčnosti

Ukrepi za pravo EMU na področju usklajevanja ekonomskih politik bi morali temeljiti na sedanjem sistemu, proces pa bi bilo treba še okrepiti. Pri tem bi bila ključna nacionalna odgovornost za reforme in postopno povečevanje posredovanja na ravni usmerjanja euroobmočja, kadar države članice ne bi ustrezno ukrepale. Večji učinki prelivanja v monetarni uniji zahtevajo strožji postopek usklajevanja ekonomskih politik za države članice euroobmočja. Zakonodajalec bi zato lahko na podlagi sedanjih pogodb vzpostavil celosten okvir za nadzor nad ekonomskimi politikami, ki bi imel dva elementa: 1. mehanizem za sistematično predhodno usklajevanje vseh pomembnih reformnih projektov držav članic v okviru evropskega semestra, kakor je določeno v členu 11 PSUU; 2. instrument konvergence in konkurenčnosti v okviru postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem na podlagi pogodbenih dogovorov med Komisijo in državami članicami euroobmočja, z možnostjo finančne podpore.

Ta okvir bi dopolnil postopek v zvezi makroekonomskim neravnotežjem in obstoječi okvir za nadzor nad proračunskim stanjem držav članic (Pakt za stabilnost in rast). Imel bi dva cilja, in sicer okrepil bi veljavne postopke, zlasti s krepitvijo predhodnega usklajevanja večjih gospodarskih reform, obenem pa bi utrdil dialog z državami članicami euroobmočja, da bi se povečala nacionalna odgovornost z uvedbo pogodbenih dogovorov, ki bi se sklenili med Komisijo in državami članicami. Povezan bi bil z namenskim sistemom finančne podpore, ki bi predstavljal začetek vzpostavitve fiskalne zmogljivosti za EMU. Pogodbeni dogovori skupaj s finančno podporo bi bili strnjeni v instrumentu konvergence in konkurenčnosti za EMU.

Komisija bo v prihodnjih predlogih določila natančne pogoje za usklajevanje reforme mehanizma za predhodno usklajevanje in za instrument konvergence in konkurenčnosti, ki temelji na pogodbenih dogovorih s finančno podporo. Predlogi Komisije bodo namenjeni tudi racionalizaciji veljavnih postopkov, ki so bili sčasoma ustvarjeni (evropski semester, nacionalni programi reform, postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem itd.).

Načrtovani proces bi se razvijal, kakor je opisano v nadaljnjem besedilu.

Novosti v evropskem semestru bi zajemale uvedbo sistematičnega predhodnega usklajevanja večjih gospodarskih reform, intenzivnejši dialog z državami članicami, uvedbo pogodbenih dogovorov, ki bi jih sprejele Komisija in države članice euroobmočja, finančno podporo, vezano na izvajanje pogodbenih dogovorov.

1. Komisija objavlja letni pregled rasti in predlog integriranih smernic: širših smernic ekonomskih politik in smernic za zaposlovanje. Te bi določile prednostne naloge in

cilje (količinsko opredeljene ali ne) za prihodnje leto za politike držav članic in za raven EU. Ukrepi na ravni EU bi lahko zajemali konkretne predloge okoliščin, v katerih bi sozakonodajalca po njihovem sprejetju in uvedbi morala ukrepati. Opravilo bi se posvetovanje z Evropskim parlamentom (to je trenutno obvezno samo za smernice za zaposlovanje; sklenil bi se politični dogovor za posvetovanje z EP o celotnem paketu smernic). Komisija hkrati predlaga poročilo o mehanizmu opozarjanja, ki navaja države članice, za katere se šteje, da so prizadete zaradi neravnotežij in bo zanje opravljen poglobljen pregled (da se oceni, ali navedena neravnotežja obstajajo in če je tako, ali so čezmerna).

2. Na podlagi te smernice vsaka država članica euroobmočja predloži nacionalni program reform, ki je en sam dokument s predlogi za ukrepe politike, ki so bistveni za izboljšanje rasti in konkurenčnosti države članice, ter program za stabilnost, ki predstavlja njene srednjeročne fiskalne načrte.

3. Komisija oceni programe in predstavi svojo oceno v številnih delovnih dokumentih služb, ki tudi poudarjajo preostale izzive. Ti dokumenti bi bili objavljeni prej običajno, da bi bil omogočen dialog o analizi. Hkrati Komisija pripravi horizontalno oceno predlaganih večjih gospodarskih reform v državah euroobmočja. Zaradi sistematičnega predhodnega usklajevanja načrtov večjih reform bi se ta horizontalni dokument in njegove ugotovitve obravnavali v Euroskupini/ECOFIN.

4. Nato Komisija predloži predlog priporočil za posamezne države, ki vsebuje posamezne dogovorjene politične ukrepe in načrtovani časovni okvir izvedbe. Komisija za države članice s čezmernimi neravnotežji predloži tudi priporočilo, v katerem ugotovi obstoj takšnega čezmernega neravnotežja in zadevnim državam članicam priporoča sprejetje korektivnih ukrepov. Zaradi procesa neformalnega dialoga o analizi politike bodo priporočila za posamezne države bolj podrobna, vezana na posamezno politiko in časovno opredeljena. Priporočila za posamezne države bi se osredotočila na majhno število ključnih elementov v zvezi s premajhno rastjo in pomanjkljivimi prilagoditvami v zadevni državi članici. Večja osredotočenost in specifičnost bi lahko pomenila večji zagon za reforme v državah članicah.

5. Po sprejetju priporočil za posamezne države in priporočil Sveta glede postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem države članice v preventivnem in korektivnem delu postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem (prostovoljno za prvi del in obvezno za drugi) predložijo predlog pogodbenega dogovora, med drugim posebne ukrepe politike, ki jih nameravajo izvesti, in časovni razpored za navedene ukrepe na podlagi navedenih priporočil. Za države članice v korektivnem

delu postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem bi načrt popravljalnih ukrepov v postopku v zvezi s čezmernim neravnotežjem ustrezal pogodbenim dogovorom, ki se sklenejo s Komisijo. Za države članice v preventivnem delu postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem bi pogodbeni dogovori zajemali načrt popravljalnih ukrepov, podoben tistemu, ki se zahteva v korektivnem delu.

Za države članice v korektivnem delu pogajanja o pogodbenih dogovorih ustrezajo potrditvi načrta popravljalnih ukrepov, zato se uporabljajo členi od 8 do 12 Uredbe 1176/2011.

Za države članice v preventivnem delu bi se morali podoben postopek in roki uporabljati tudi za spremljanje in ocenjevanje izvajanja ukrepov iz pogodbenih dogovorov. Vendar se sankcije ne uporabljajo.

Države članice bi vsako leto poročale o napredku pri izvajanju svojih pogodbenih dogovorov v svojih nacionalnih programih reform.

6. Pogodbene dogovore bi spremljala finančna podpora. Bile bi povezane s priporočili za posamezne države, ki izhajajo iz postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem in so osredotočena na krepitev sposobnosti prilagajanja držav članic in konkurenčnost, tj. na področja, na katerih bi imele reforme velike pozitivne učinke prelivanja na druge države članice, in so torej potrebne za zagotovitev nemotenega delovanja ekonomske in monetarne unije.

   Finančna podpora bi bila v obliki pavšalnega zneska, ki bi bil dodeljen pogodbenemu dogovoru, ne pa namenjen posameznim reformam. Opredelitev in uporaba zadevnih zneskov in izplačila (ki je lahko v več kot eni tranši) bosta odvisni od pogojev (ukrepi/reforme, ki bi jih države članice morale izvesti) in bi ju bilo prav tako treba določiti v pogodbenih dogovorih.

   Poleg sankcij in osnovnega postopka, ki se uporablja za države članice v korektivnem delu (kot je določeno v Uredbi 1174/2011), bi se pogodbeni dogovori lahko izvrševali tako, da bi Komisija lahko izdajala opozorila (z uporabo člena 121(4) PDEU), če države članice ne bi izpolnjevale pogodbenih dogovorov. Ta opozorila, ki jih lahko Komisija izdaja samostojno, bi lahko vključevala poziv državam članicam, naj odpravijo odstopanje, ter rok za odpravo. Če ne bi bila odpravljena, bi se finančna podpora lahko zadržala.

Finančna podpora se bo financirala iz posebnega sklada/finančnega instrumenta, kakor je navedeno v glavnem besedilu. Države članice euroobmočja bodo morale prispevati v navedeni sklad, prispevek pa bo izračunan glede na BND.

Ko bo Komisija predložila svoj predlog za okrepitev in racionalizacijo veljavnih postopkov, bo obravnavala tudi tveganja za morebitne nenačrtovane posledice uvedbe takšne finančne podpore, kot so moralno tveganje (npr. nagrajevanje razmeroma neuspešnih reform) in nepotrebne izgube (reforme, ki bi bile izvedene v vsakem primeru, tudi brez dodatne spodbude).

PRILOGA 2: zastopanje euroobmočja navzven

Napredek, ki bo dogovorjen glede nadaljnjega vključevanja, se bo moral odražati navzven, zlasti bo moral privesti do združenega zunanjega gospodarskega zastopanja EU, še posebej euroobmočja. Sestavni del sedanjih prizadevanj za izboljšanje ekonomskega upravljanja euroobmočja je okrepljena ekonomska in monetarna unija.

Eden od glavnih naukov krize je, da v svetovnih krčih, na katere je potreben skupen odziv, velikost euroobmočja pomembno vpliva na odzive politike, ki jih bodo sprejele mednarodne finančne institucije in forumi. V zadnjih letih je Unija v razpravah o svetovni rasti, finančni pomoči ali regulaciji finančnega sistema zlasti zaradi eura postala naravni sogovornik velikih gospodarskih sil. Zaradi sedanje razdrobljenosti njenega zastopanja v mednarodnih finančnih institucijah in forumih pa vpliv in vodstvo euroobmočja nista sorazmerna z njegovo gospodarsko močjo.

Da bi bila prizadevanja za okrepitev ekonomskega upravljanja euroobmočja zares učinkovita, si je treba hkrati prizadevati za bolj enotno in skladno zastopanje euroobmočja navzven. Takšno prizadevanje bi moralo odražati proces znatne krepitve notranjega ekonomskega upravljanja.

Zastopanje euroobmočja navzven[25] bi bilo treba okrepiti, da bi imelo dejavnejšo vlogo v večstranskih institucijah in forumih ter dvostranskih dialogih s strateškimi partnerji. Rezultat tega bi moralo biti enotno stališče glede vprašanj gospodarske in fiskalne politike, makroekonomskega nadzora, politike deviznega tečaja in finančne stabilnosti.

Za doseganje teh ciljev bo potrebno soglasje o časovnem načrtu za poenostavitev in poenotenje zastopanja euroobmočja navzven v mednarodnih gospodarskih in finančnih organizacijah ter forumih.

Osredotočiti bi se bilo treba na IMF, ki je s svojimi posojilnimi instrumenti in nadzorom ključni institucionalni steber svetovnega ekonomskega upravljanja. Trenutno je 17 držav članic euroobmočja razporejenih v osmih konstituencah in sedežih in imajo do pet izvršnih direktorjev. Trenutno je prisotnost institucij Unije v IMF zelo omejena. Evropska centralna banka je v Izvršnem odboru Mednarodnega denarnega sklada in Mednarodnem monetarnem in finančnem odboru opazovalka. Evropska komisija ima status opazovalke samo v Mednarodnem monetarnem in finančnem odboru.

Člen 138(2) PDEU določa sprejetje ustreznih ukrepov za zagotovitev enotnega zastopanja v mednarodnih finančnih institucijah in na konferencah. Glede na to, da so bili sedanji neformalni dogovori v zvezi z zastopanjem euroobmočja ocenjeni kot premalo učinkoviti, je

[25] Tj. zastopanje držav članic euroobmočja s strani EU v skladu s Pogodbama.

bil osnovni cilj tega člena Pogodbe doseči močnejše in enotno zastopanje Unije za države članice euroobmočja v takšnih institucijah in na konferencah[26].

Treba je okrepiti usklajevalno infrastrukturo euroobmočja v Bruslju in Washingtonu. Proces usklajevanja euroobmočja bi bilo treba izboljšati, države članice pa bi obvezno morale upoštevati skupna sporočila. Konstituence v IMF bi bilo treba prerazvrstiti, tako da bi se države prerazporedile v konstituence euroobmočja, ki bi lahko vključevale tudi prihodnje države članice euroobmočja. Hkrati bi moralo euroobmočje dobiti status opazovalca v Izvršnem odboru Mednarodnega denarnega sklada. Za to so potrebna pogajanja z IMF. Članice euroobmočja imajo enotno valuto, enotno monetarno politiko in politiko deviznega tečaja, zunanje rezerve članic pa upravlja Evropski sistem centralnih bank. Z nedavnimi spremembami upravljanja euroobmočja se je temeljito spremenil tudi način usklajevanja fiskalnih in ekonomskih politik na evropski ravni. V zadevah euroobmočja je Evropska komisija postala naravni sogovornik IMF. Poleg tega Komisija in ECB v zadnjem času tesno sodelujeta z IMF v pogajanjih o paketih finančne pomoči za članice euroobmočja in države članice EU, na splošno pa sodelujeta z IMF tudi pri nadzoru. Glede na to ozadje je za povečanje sinergij sodelovanja med IMF in institucijami, ki odločajo o vsakodnevnem upravljanju euroobmočja, bistveno, da se euroobmočju, ki ga v zvezi z vprašanji monetarne politike zastopa Evropska komisija v sodelovanju z Evropsko centralno banko, dodeli status opazovalca.

Za dosego dolgoročnejšega cilja enotnega sedeža euroobmočja v IMF bi bil potreben postopen pristop, ki bi vsem zadevnim akterjem omogočil, da bi ukrenili vse potrebno za sprejem enotnega sedeža euroobmočja.

Konkretno bo Evropska komisija:

- predložila časovni načrt z ukrepi za postopno združitev zastopanja euroobmočja v en sam sedež v IMF,
- na podlagi člena 138(2) PDEU pravočasno predložila uradne predloge za oblikovanje enotnega stališča o tem, kako doseči status opazovalca v IMF, statusa opazovalca v Izvršnem odboru Mednarodnega denarnega sklada in nato enega samega sedeža za euroobmočje,
- predložila predlog za boljše usklajevanje med državami članicami glede vprašanj o IMF, povezanih z EMU,
- proučila uporabo možnosti iz člena 138(1) PDEU za predlaganje skupnih stališč o zadevah

[26] Glej tudi končno poročilo delovne skupine VI Evropske konvencije o ekonomskem upravljanju, WG VI 17, 21.10.2002, str. 8. Primerjaj tudi končno poročilo delovne skupine VII o zunanjih ukrepih, WG VII 17, 16.12.2002, tč. 66.

posebnega pomena za ekonomsko in monetarno unijo v pristojnih mednarodnih finančnih institucijah in na konferencah,

še naprej spodbujala zastopanje euroobmočja v dvostranskih odnosih s pomembnimi gospodarskimi partnerji. Kot model bi se lahko uporabila organizacija razprav s Kitajsko o makroekonomskih vprašanjih in vprašanjih deviznega tečaja (ki jih obravnava delegacija euroobmočja[27]).

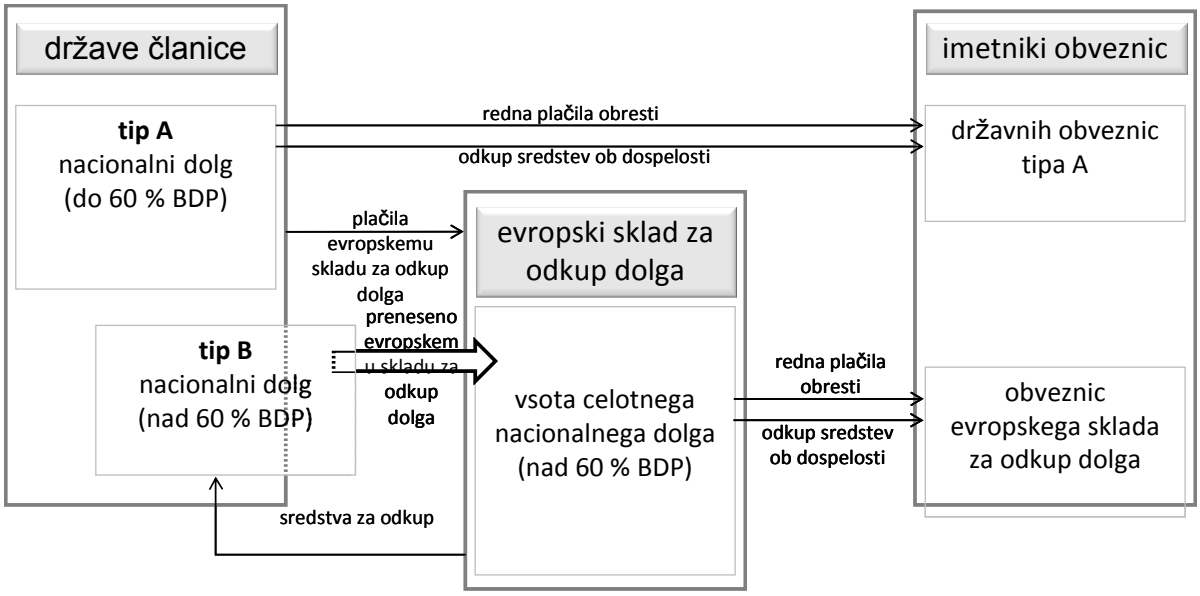
[27] To delegacijo sestavljajo komisar za ekonomske in monetarne zadeve, predsednik Euroskupine in predsednik Evropske centralne banke.

PRILOGA 3: evropski sklad za odkup dolga

Koncept sklada za odkup dolga je leta 2011 prvič predstavil nemški svet ekonomskih strokovnjakov. Bistvo sklada za odkup dolga je zagotoviti okvir za zniževanje javnega dolga držav članic euroobmočja na vzdržno raven, in sicer z znižanjem stroškov financiranja v zameno za dodatne obveznosti do fiskalnega upravljanja.

Osnovni pristop bi bil, da bi se javni dolg držav članic razdelil na dva dela: (1) del, ki ustreza 60 % BDP, kar je prag, ki ga določa pakt za stabilnost in rast; za ta del bi ostala odgovorna vsaka posamezna država članica; (2) del, sestavljen iz javnega dolga nad pragom 60 % BDP, ki bi bil prenesen in združen v sklad za odkup dolga in bi bil s tem njegova last, čeprav bi bile države članice dolžne samostojno odkupiti preneseni dolg v določenem časovnem obdobju (npr.: 25 let). Sklad za odkup dolga bi se financiral sam z izdajo lastnih obveznic, ki bi jih skupaj servisirale vse sodelujoče države članice. Da bi te obveznice sklada za odkup dolga postale privlačne in tržne, bi vlagatelji potrebovali trdna zagotovila glede njihove kreditne kvalitete. Zato bilo najbolje, če bi zanje solidarno jamčile vse države članice euroobmočja. Solidarna jamstva za obveznice sklada za odkup dolga bi za sodelujoče države članice pomenila razmeroma nizke stroške financiranja, s tem pa bi se zmanjšalo njihovo skupno breme servisiranja dolga. Za vsako državo članico bo treba natančno določiti časovni načrt odplačevanja in uporabiti pregledni način izračuna, v katerem bi bile določene vrste obrokov (enakomerno odplačevanje ali v obrokih, odvisnih od gospodarskih razmer, npr. kot odstotek BDP, s čimer bi bila letna plačila prilagojena gospodarskem ciklu). Ta načrt prikazuje slika 1.

Slika 1: načrt evropskega sklada za odkup dolga



S pristopom sklada za odkup dolga je neločljivo povezan problem moralnega tveganja, saj bi lahko solidarno jamstvo in ter posledično nižji stroški financiranja za države članice ustvarili

neželene spodbude za nastanek novih dolgov. To nevarnost moralnega tveganja bi bilo treba reševati z dodatnimi obveznostmi držav članic na področju ekonomskega upravljanja. Za države članice, ki bi sodelovale v skladu za odkup dolga, bi se določila pot za proračunsko konsolidacijo in strukturne reforme, ki bi jih obvezovala, da v določenem obdobju samostojno odkupijo preneseni dolg. Dogovori o konsolidaciji in reformah so bistven pogoj za verodostojnost in bi lahko zajemali: (i) posebno namenitev prihodkov od davkov za plačilne obveznosti do sklada za odkup dolga, (ii) deponiranje zavarovanj s premoženjem, (iii) trdne zaveze za izvedbo predhodno sprejetih strukturnih reform in konsolidacijskih ukrepov. V primeru neskladnosti bi bilo mogoče prenos nacionalnega dolga na sklad za odkup dolga takoj ustaviti.

V praksi bi se odkup zapadlega dolga in nove potrebe po financiranju sodelujočih držav članic financirali z denarjem od prodaje obveznic sklada za odkup dolga[28], dokler ne bi prenesene obveznosti dosegle dogovorjenih zneskov. Potreben bi bil jasen in strog pravni okvir/pogodba, ki bi urejala tak prenos dolga, zlasti: (i) najvišje možne zneske prenosa dolga[29], (ii) načrt poplačila, ter (iii) prednost obveznic, ki jih je izdal sklad za odkup dolga, pred državnimi obveznicami.

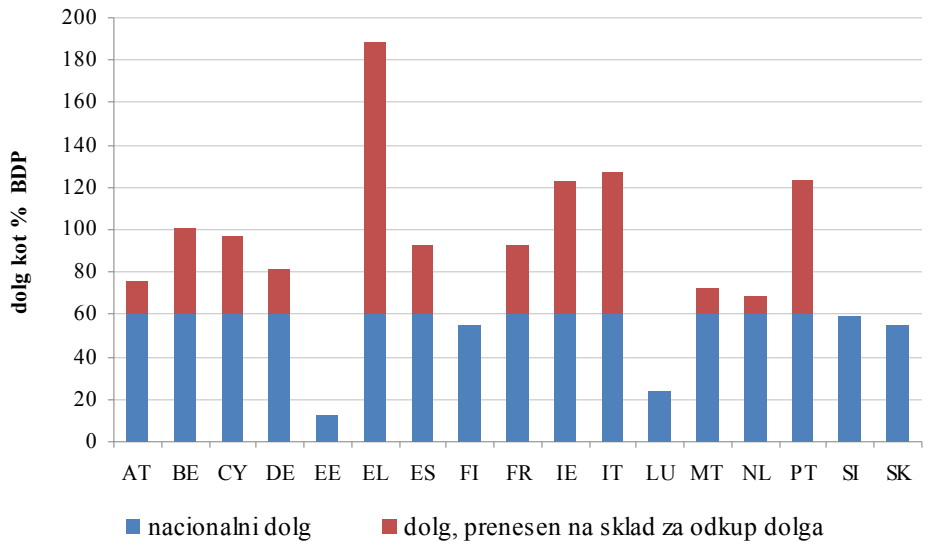
S prenosom v sklad za odkup dolga bi se skupni dolg države razdelil na dva dela, in sicer na javni dolg in obveznice, ki jih je izdal sklad za odkup dolga[30] (glej Sliko 2).

Slika 2: struktura dolga držav članic v konceptu sklada za odkup dolga

[28] Upravljanje sklada za odkup dolga bi se zaupalo posebnemu organu, ki bi se ustanovil na podlagi Pogodbe, tj. evropskemu organu za upravljanje dolga znotraj Komisije, ki bi bil odgovoren Evropskemu parlamentu.

[29] Pogodba bi morala tudi jasno določati, da dogovorjenih zneskov za prenos ni mogoče zvišati.

[30] Sklad za odkup dolga bi lahko skupno dosegel vrednost 3 bilijonov EUR. Izračun na podlagi napovedi Evropske Komisije iz jeseni 2012.



Vir: Napoved Evropske Komisije iz jeseni 2012, napoved dolga za leto 2013

Ustanovitev sklada za odkup dolga bi pomenila več izzivov. Čeprav bi zmanjšanje tveganja državnih obveznic in sistemskega tveganja koristilo celotnemu euroobmočju, saj bi se zmanjšala skupna višina dolga, zlasti višina dolga v bolj ogroženih državah, bi bila korist držav članic z visoko kreditno kvaliteto razmeroma manjša. Zato bi bilo treba ustvariti spodbude za sodelovanje teh držav članic. Čezmerni dolg bi krilo solidarno jamstvo, zato bi postal sredstvo z razmeroma majhnim tveganjem. Disciplinski učinek trgov bi bil tako bistveno oslabljen. Dejansko bi se naloga discipliniranja v celoti prenesla na dajalce jamstva. Sklad za odkup dolga je zamišljen kot sredstvo za zniževanje dolga, zato države članice ne bi smele po nepotrebnem podaljševati sodelovanja v skladu samo za to, da bi izkoristile nižje stroške financiranja. S tržnega vidika bi omejeno trajanje ureditve proti njenemu koncu zmanjšalo likvidnost trga. To bi omajalo vlogo in uporabo skupno izdanih obveznic kot referenčne vrednosti in tudi verjetnost vzpostavitve pravih trgov izvedenih finančnih instrumentov. Po izteku skupne izdaje bi bil trg državnih obveznic euroobmočja enako slabo integriran, kot je danes, od skupne izdaje pa ne bi bilo nobene potencialne koristi.