

Bruselj, 20.3.2013
COM(2013) 165 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Na poti k poglobljeni in pravi ekonomski in monetarni uniji
Uvedba instrumenta za konvergenco in konkurenčnost**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Na poti k poglobljeni in pravi ekonomski in monetarni uniji Uvedba instrumenta za konvergenco in konkurenčnost

1. UVOD

Ozadje

Načrt Komisije za poglobljeno in pravo ekonomsko in monetarno unijo, ki je bil sprejet 28. novembra 2012¹, je vseboval predloge kratko-, srednje- in dolgoročnih ukrepov za okrepitev sodelovanja in povezovanja na finančnem, fiskalnem, ekonomskem in tudi političnem področju. Med predlogi, ki naj bi bili izvedeni v kratkoročnem obdobju za dokončanje okvira upravljanja za usklajevanje ekonomske politike na splošno ter za enotno valuto v ožjem smislu, so bili tudi „pogodbeni dogovori“ v kombinaciji z mehanizmom solidarnosti za nacionalne strukturne reforme za povečanje konkurenčnosti in rasti. Zadevna država članica mora te reforme izvesti v zelo težkih razmerah, v primeru neizvedbe reform pa bi se lahko posledice razširile na druge države članice. Cilj je pomagati državam članicam, ki se spopadajo s težavami, ki bi lahko vplivale na celotno euroobmočje, da izvedejo potrebne reforme s pomočjo instrumenta za konvergenco in konkurenčnost, ki je sestavljen iz pogodbenih dogovorov in mehanizma finančne podpore, prej, kot bi jih izvedle brez mehanizma. Na podlagi načrta Komisije za poglobljeno in pravo EMU ter poročila štirih predsednikov o pravi EMU² je Evropski svet na zasedanju decembra 2012 sprejel dogovor o dokončanju EMU. Do zasedanja Evropskega sveta junija 2013 se bo nadaljevalo delo na naslednjih področjih: usklajevanje nacionalnih reform, socialna razsežnost EMU, vključno s socialnim dialogom, izvedljivost in pogoji medsebojno dogovorjenih pogodb, ter mehanizem solidarnosti³. Tudi v decembrskem poročilu štirih predsednikov sta vprašanji pogodbenih dogovorov in mehanizma solidarnosti obravnavani ločeno.

Predlog Komisije

Instrument za konvergenco in konkurenčnost, kot ga je predlagala Komisija, je vključeval tako medsebojno dogovorjene pogodbe kot tudi mehanizem solidarnosti. Součinkovanje obeh stebrov bi zagotavljalo solidarnost v obliki finančne pomoči, katere cilj je spodbujati večjo ekonomsko odgovornost in fiskalno disciplino; podrobnosti in pogoji v zvezi s tem pa bi se natančno opredelili v „pogodbenih dogovorih“. Mehanizem za konvergenco in konkurenčnost bi temeljil na dveh stebrih:

- pogodbenih dogovorih, ki bi določali ključne ukrepe, za katerih izvedbo bi se država članica zavezala, ter dogovorjene roke. Ti ukrepi bi bili namenjeni izvajanju priporočil za posamezne države v okviru evropskega semestra, zlasti tistih, ki izhajajo iz postopka v zvezi z makroekonomskih neravnotežjem,
- finančni podpori za izvedbo reform, določenih v pogodbenih dogovorih.

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf.

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, točka 12.

V tem sporočilu so predstavljene možnosti in vprašanja, glede katerih želimo pridobiti mnenja zainteresiranih strani, in sicer glede tega, kakšno naj bi bilo področje uporabe instrumenta za konvergenco in konkurenčnost, katere države članice bi bile upravičene do te pomoči, kako naj bi se instrument financiral in kako bi se umeščal v celoten sistem ekonomskega upravljanja v euroobmočju in v EU. Ta vprašanja so v sporočilu obravnavana v okviru razprave o naslednjih korakih za dokončanje EMU, ki trenutno poteka in v kateri sodelujejo ključne zainteresirane strani, zlasti Evropski parlament, države članice in nacionalni parlamenti.

2. INSTRUMENT ZA KONVERGENCO IN KONKURENČNOST: POGODBENI DOGOVORI IN FINANČNA PODPORA

2.1. Razlogi za uvedbo instrumenta za konvergenco in konkurenčnost

Zaradi medsebojne odvisnosti držav članic, ki sodelujejo v enotnem valutnem območju, je za vsako sodelujočo državo bistvenega pomena, da vse druge države v euroobmočju vodijo trdno proračunsko in ekonomsko politiko. Kriza je pokazala, da lahko pomanjkanje nujnih reform ali delno izvedeni ukrepi v eni državi članici negativno vplivajo na druge države članice. V okviru novega ekonomskega upravljanja euroobmočja in EU je treba zagotoviti, da bodo izvedene ključne strukturne reforme, ki so potrebne za odpravo glavnih slabosti nekaterih gospodarstev, in tudi, da se te reforme izvedejo prej, kot so se izvajale doslej. Po mnenju Komisije je instrument zasnovan tako, da bo lahko pokrival posebne potrebe, ki izhajajo iz članstva v euroobmočju. Sodelovanje v enotnem valutnem območju pomeni, da morajo države članice pravočasno izvesti ciljne reforme. Zato je potreben dodaten instrument, ki bo spodbujal in podpiral reforme in bo imel lahko tudi pozitiven učinek na druge države, kadar bodo posamezne države članice v težavah.

Z ambicioznim in usklajenim izvajanjem strukturnih reform v državah članicah ob upoštevanju razsežnosti euroobmočja je mogoče doseči boljše rezultate za vse države članice ter tako prispevati k trajnostni rasti, zaposlovanju in socialni koheziji. Velika sposobnost prilagajanja in visoka konkurenčnost bi bolje ščitili vse države članice pred posledicami upada gospodarske dejavnosti in preprečevali nastanek škodljivih makroekonomskih neravnotežij ter z njimi povezanih gospodarskih in socialnih stroškov.

Veljavni okvir EU za gospodarski nadzor že zagotavlja spodbude za izvajanje reform, denimo z določanjem skupnih ciljev, ki jih mora doseči vsaka država članica, rednim zagotavljanjem smernic glede politik in nadzora politik, uporabo medsebojnega pritiska in izmenjavo najboljših praks za ustvarjanje okolja, ki spodbuja konvergenco in konkurenčnost, kot tudi z bolj neposrednimi ukrepi, kot so sankcije in makroekonomska pogojenost.

Komisija je v načrtu za poglobljeno in pravo EMU pojasnila, zakaj meni, da bi bilo treba obstoječi okvir razširiti, tako da bi vključeval uporabo namenskega instrumenta, ki bi državam članicam, ki izvajajo nekatere ključne reforme, pomagal reševati morebitne socialne in politične težave pri izvajanju teh reform z zagotavljanjem finančne podpore za spremljajoče ukrepe. Te reforme so sicer v prvi vrsti v interesu države članice, ki jih bo izvedla, vendar so hkrati tudi v interesu širšega euroobmočja in EU, saj odpornejše države članice pozitivno prispevajo k blaginji svojih partneric, odlašanje z nujnimi reformami zaradi kratkoročnih negativnih posledic v zadevni državi pa lahko povzroči širjenje negativnih učinkov v druge partnerice. Finančna podpora za dobro opredeljen sklop reform bi bila še posebej smiselna v primerih, ko se zadevna država članica kljub temu, da je v celoti izvedla

priporočila, oblikovana zanjo, še vedno sooča s trdovratnimi makroekonomskimi neravnotežji.

Oblikovanje instrumenta za konvergenco in konkurenčnost bi moralo vključevati zaščitne ukrepe za preprečevanje moralnega hazarda, ki lahko izhaja iz prepričanja, da se za zapoznele reforme prejmejo sredstva, saj lahko to povzroči odlaganje reform, dokler te niso upravičene do finančne podpore, ter tveganja nepotrebnih izgub, ki bi nastale z zagotavljanjem spodbud za reforme, ki bi se izvedle tudi brez take spodbude. Ta novi instrument finančne podpore bi bilo treba uporabiti le za podpiranje pomembnih reform s potencialnim učinkom na druge države članice ter na euroobmočje in EU kot celoto. V takih razmerah bi novi instrument prispeval k izvedbi reform, ki ob običajnem razvoju dogodkov sicer ne bi bile izvedene ali pa jih ne bi bilo mogoče izvesti v določenem časovnem obdobju zaradi stroškov, ki bi jih povzročile zadevni državi članici, ali bi bile izvedene šele pozneje in bi s tem povzročile višje stroške zadevni državi članici kot tudi širšemu euroobmočju in EU.

2.2. Pogodbeni dogovori

Katere države članice bi sodelovale v instrumentu za konvergenco in konkurenčnost?

Po zamisli Komisije bi „pogodbeni dogovori“ v okviru instrumenta za konvergenco in konkurenčnost nadgradili obstoječi nadzorni okvir EU. Povezali bi smernice glede politik, ki izhajajo iz priporočil posameznim državam v okviru evropskega semestra, in nacionalni proces izvajanja strukturnih reform.

Ključno vprašanje, na katero je treba odgovoriti, je, za katere države članice bi se vzpostavil instrument za konvergenco in konkurenčnost. Med možnostmi so:

- vse države članice euroobmočja (razen tistih, v katerih poteka program makroekonomskega prilagajanja⁴),
- poiskati bi bilo treba tudi načine, da bi državam članicam EU, ki niso članice euroobmočja, omogočili sklenitev pogodbenega dogovora. To še zlasti velja za države, ki se pripravljajo na prevzem eura, pri čemer je treba upoštevati tudi pripravljavalno obdobje.

Drugo ključno vprašanje, ki ga je treba obravnavati, je, kdaj bi se instrument za konvergenco in konkurenčnost uporabil. Med možnostmi so:

- Uporaba instrumenta za konvergenco in konkurenčnost bi bila na voljo vsem sodelujočim državam članicam.
- Instrument za konvergenco in konkurenčnost bi se uporabil, kadar bi bila sodelujoča država članica v postopku v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem. Bi moralo biti sodelovanje prostovoljno ali obvezno?
- Podlaga za uporabo instrumenta za konvergenco in konkurenčnost bi bilo vabilo Komisije sodelujoči državi članici.

⁴ Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okrepitvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah euroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:SL:PDF>).

Katere reforme bi morale biti zajete?

Glede na to, katere države članice bi sodelovale v instrumentu, obstajajo tudi različne možnosti za izvajanje tega novega instrumenta. Na primer:

- V primeru prostovoljnega sodelovanja bi lahko države članice predložile načrt za sklop konkretnih reform z jasno določenimi roki, ki bi temeljile na ustreznih priporočilih za posamezne države⁵. To bi bil osrednji del pogodbenega dogovora.
- Če bi se novi instrument uporabljal za države članice euroobmočja v okviru preventivnega dela postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem, bi morale predlagane reforme vključevati izvedbo priporočil, izdanih v okviru postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem, zlasti ukrepe za povečanje konkurenčnosti, spodbujanje finančne stabilnosti ter izboljševanje delovanja trgov dela, proizvodov in storitev ter s tem izboljšanje sposobnosti gospodarstva za prilagajanje.
- Za države članice euroobmočja, ki so v postopku v zvezi s čezmernim neravnotežjem, bi bil pogodbeni dogovor nadomeščen z (obveznim) načrtom popravljalnih ukrepov, da se nadzorni instrumenti ne bi prekrivali. V tem primeru bi instrument za konvergenco in konkurenčnost pospešil odpravo neravnotežij. Postopek za sklenitev načrta popravljalnih ukrepov ter s tem povezani sistem spremljanja in izvajanja bi bil postopek, opredeljen v Uredbi (EU) št. 1176/2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij.

Vprašanja za posvetovanje:

- Za katere države članice bi se moral uporabljati instrument za konvergenco in konkurenčnost?
- Na kateri stopnji bi bilo treba instrument uporabiti?
- Katere vrste reform bi morale biti upravičene do podpore iz instrumenta za konvergenco in konkurenčnost? Ali bi bilo treba določiti prag na podlagi pomembnosti reform, ki bi bile upravičene do podpore? Ali se strinjate z zgoraj opredeljenimi kategorijami? Pojasnite, zakaj se strinjate oziroma ne strinjate z navedenimi kategorijami.
- Ali imate še druge predloge za opredelitev reform, ki bi bile upravičene do podpore iz novega instrumenta, glede na specifične razmere v različnih državah članicah?

Postopek

Komisija bi ocenila reformne načrte držav članic v skladu z obstoječimi sistemi spremljanja in nadzora. Pri tej oceni bi se osredotočila zlasti na ustreznost predlaganih ukrepov, dodatna reformna prizadevanja in obseg, v katerem bi države z njimi odpravile gospodarske pomanjkljivosti, na katere je opozorjeno v priporočilih za posamezne države. Prav tako bi preučila možne učinke širjenja na druge države članice ter izvedljivost predlaganih ukrepov, tudi glede na predlagane roke. Ocena pričakovanega učinka bi po potrebi vključevala učinek ukrepov na vzdržnost javnih financ in njihov socialni učinek.

Preden bi Komisija uradno predložila pogodbeni dogovor Svetu v potrditev, bi se na podlagi te ocene z državo članico predlagateljico pogajala in dogovorila o podrobnostih načrta.

⁵ Priporočila izda Svet v okviru evropskega semestra.

Reforme, za katere bi se zagotovila podpora, bi se razlikovale glede na specifične razmere v državi članici predlagateljici – v nekaterih bi bile lahko kratkotrajne, v drugih bi bilo morda potrebnih več let, da bi se reforme v celoti izvedle.

Svet bi (morda s prilagoditvami) potrdil predlagane ukrepe skupaj z dogovorjenimi roki. Če država članica predlagateljica in Komisija ne bi dosegli dogovora ali če se Svet ne bi strinjal z dogovorom, pogodbeni dogovor ne bi bil sklenjen in tako tudi finančna podpora ne bi bila zagotovljena.

Komisija bi enkrat letno v okviru evropskega semestra spremljala izvajanje dogovora, države članice pa bi o napredku poročale v nacionalnih reformnih programih. Komisija bi ocenila napredek pri izvajanju reform in ustreznost dogovorjenih reformnih načrtov glede na razvoj gospodarskih razmer in izzive, s katerimi se sooča država članica. Po potrebi bi lahko tako Komisija kot država članica predlagali spremembe pogodbenega dogovora, kar bi pomenilo ponovna pogajanja.

Ker bi ukrepi, vključeni v pogodbene dogovore, najverjetneje vključevali načrte za večje reforme ekonomske politike, za katere je predvideno predhodno usklajevanje, bi morala obstajati tesna povezava med obema instrumentoma. Zato Komisija hkrati odpira tudi posvetovanje o predhodnem usklajevanju večjih reform ekonomske politike.

Vprašanja za posvetovanje:

- Ali se strinjate, da bi morali biti predlagani pogodbeni dogovori doseženi na podlagi pogajanj Komisije z zadevno državo članico?
- Ali se strinjate, da bi moral o njih odločati Svet?
- Ali se strinjate, da bi morali tako Komisija kot zadevna država članica imeti pravico, da predlagata spremembe sklenjenih pogodbenih dogovorov? V kakšnih okoliščinah?
- Ali se strinjate, da bi bilo treba o pogodbenih dogovorih enkrat letno poročati v okviru evropskega semestra?

2.3. Demokratična legitimnost in odgovornost

Eden od glavnih ciljev vzpostavitve instrumenta za konvergenco in konkurenčnost je podpirati države članice pri včasih težavnih procesih izvajanja večjih reform, potrebnih za odpravo pomanjkljivosti, opredeljenih v priporočilih za posamezne države. Večje sodelovanje EU v reformnih procesih bi pomenilo, da bi bilo treba zagotoviti pravočasno in dejavno sodelovanje nacionalnih parlamentov in drugih ustreznih nacionalnih zainteresiranih strani.

Države članice bi morale zagotoviti odgovornost za izvedbo pogodbenih dogovorov na nacionalni ravni, in sicer z vključitvijo nacionalnih parlamentov, po možnosti pred predložitvijo načrtov za konkretne reforme. V vsakem primeru pa bi morali biti nacionalni parlamenti vključeni, preden bi pogodbene dogovore potrdil Svet. Kadar bi bilo to primerno glede na naravo predvidenih reform, bi morale biti vključene tudi druge zainteresirane strani, kot so socialni partnerji. Po potrebi bi bili predstavniki Komisije na voljo za sodelovanje v dialogu o uporabi instrumenta z nacionalnimi parlamenti.

Pri zagotavljanju demokratične legitimnosti in odgovornosti na ravni EU bi moral v celoti sodelovati Evropski parlament. Zaradi velikega pomena reformnih ukrepov, za katere bi se zagotavljala podpora iz instrumenta za konvergenco in konkurenčnost za dobro delovanje EMU kot celote, bi bili predstavniki Komisije na voljo za dialog z Evropskim parlamentom,

kadar koli bi bilo to potrebno. Mogoče bi bilo predvideti tudi ureditev za dialog s predstavniki Sveta in držav članic.

Vprašanja za posvetovanje:

- Na kakšen način bi morali biti v odločitve o pogodbenih dogovorih vključeni nacionalni parlamenti?
- Na kakšen način bi se bilo treba posvetovati z drugimi nacionalnimi zainteresiranimi stranmi? Katerimi in na kateri stopnji procesa?
- Na kakšen način bi morali biti predstavniki Komisije vključeni v dialog z nacionalnimi parlamenti o pogodbenih dogovorih?
- Na kakšen način bi morali biti predstavniki Sveta in zadevnih držav članic na voljo za sodelovanje v dialogu z Evropskim parlamentom o pogodbenih dogovorih? Na kateri stopnji procesa?

3. FINANČNA PODPORA ZA LAŽJE IZVAJANJE REFORM

Komisija je v Načrtu za poglobljeno in pravo EMU izrazila stališče, da bo treba zagotoviti finančno podporo za izvajanje strukturnih reform. Ena izmed možnosti je, da bi vse sodelujoče države članice prispevale v mehanizem finančne podpore. Komisija preučuje različne možnosti tudi glede obveznosti prispevanja v novi mehanizem – prispevek bi se lahko zahteval od vseh sodelujočih držav članic, bi bil obvezen za vse države članice euroobmočja, ne glede na to, ali bi zaprosile za pomoč iz instrumenta, itd. Ne glede na izbrano možnost bi se mehanizem lahko financiral iz namenskih prispevkov, npr. vezanih na BND, ali pa iz prihodka iz novega posebnega vira lastnih sredstev, namenjenega temu instrumentu. Po zamisli Komisije bi bil mehanizem vključen v proračun EU kot del zunanjih namenskih prejemkov. To pomeni, da za ta sredstva ne bi veljale zgornje meje, določene v uredbi o večletnem finančnem okviru. Mehanizem bi bil opredeljen v novem pravnem aktu, s katerim bi se določili potencialni upravičenci (npr. da bi lahko podporo prejele le države članice, ki prispevajo v mehanizem) in odobrila poraba. Komisija meni, da bi moral biti obseg mehanizma sprva omejen. Sčasoma in na podlagi izkušenj bi se lahko povečal, če bi se izkazalo, da gre za uspešen in stroškovno učinkovit način spodbujanja reform. Ko bo mehanizem enkrat vzpostavljen, bo treba določiti podrobnosti v zvezi z njegovim delovanjem. Ena od možnosti, ki jih preučuje Komisija, je, da bi bil pavšalni znesek plačila dodeljen za posamezni pogodbeni dogovor, tj. prek proračunske podpore. Določitev in uporaba zadevnih zneskov ter njihovo izplačilo bi bili vezani na stroge pogoje, določene v pogodbenem dogovoru. Pogoji bi bili vezani na izvedbo dogovorjenih reform, ne pa na doseganje določenega ekonomskega rezultata teh reform. Finančna podpora bi okrepila tudi socialno razsežnost EMU. Tako bi bilo denimo lahko financiranje s strani držav članic usmerjeno v podporo za posodobitev sistemov poklicnega usposabljanja ali večjo učinkovitost politik trga dela, ne bi pa smelo biti neposredno vezano npr. na pogoj, da mora določeno število oseb najti delo.

Novi finančni instrument bi moral biti dosleden, usklajen in bi moral dopolnjevati obstoječe instrumente, kot so strukturni skladi in zlasti Evropski socialni sklad. Dodana vrednost tega finančnega mehanizma pri podpiranju takih ukrepov bi bila zagotavljanje ciljne, časovno omejene in hitre podpore. V primeru makroekonomske pogojenosti, predvidene v okviru strukturnih skladov za obdobje 2014–2020, je to bistveno.

Da bi bil potencialni učinek finančne podpore čim večji, Komisija razmišlja, da bi predlagala, da bi se finančna podpora odobrila na začetku, tj. ob potrditvi pogodbenega dogovora, izplačevala pa bi se v rednih obrokih, vezanih na dogovorjene roke za izvedbo reform. Izplačilo finančne podpore bi bilo odvisno od popolne in pravočasne izvedbe reform, določenih v dogovoru. Če država članica ne bi izpolnila pogodbenih obveznosti, bi Komisija lahko izdala opozorilo, v katerem bi zahtevala, da država odpravi odstopanje, in določila nove roke za izvedbo reform. Če država članica tega ne bi storila, bi se finančna podpora zadržala. O primerih neizpolnjevanja obveznosti bi Komisija poročala v letni oceni, glede na resnost kršitve pa bi lahko odredila začasno ustavitev plačil. Podobna ureditev bi se uporabljala v primerih, ko bi prišlo do odprave že izvedenih reform ali če bi bili sprejeti drugi ukrepi, s katerimi bi se izničil učinek dogovorjenih reform.

Vprašanja za posvetovanje:

- Ali se strinjate, da je v okviru instrumenta za konvergenco in konkurenčnost treba vzpostaviti nov finančni instrument?
- Ali se strinjate, da bi moral biti ta instrument vključen v proračun EU, vendar zanj ne bi smele veljati zgornje meje večletnega finančnega okvira, kot je opisano zgoraj? Če se s tem ne strinjate, kaj predlagate?
- Ali se strinjate, da bi se moral finančni mehanizem financirati z neposrednimi prispevki držav članic? Ali bi morale v sklad prispevati vse države članice euroobmočja?
- Ali se strinjate, da bi bilo treba določiti posebne finančne vire za financiranje mehanizma? Ali imate drugačne predloge?
- Ali se strinjate, da bi bile do podpore iz sklada upravičene le tiste države članice, ki bi vanj tudi prispevale?
- Ali se strinjate, da bi lahko neizvedba dogovorjenih reform povzročila začasno odložitev plačil?

4. NASLEDNJI KORAKI

Komisija bo v teku leta 2013 pripravila predlog na podlagi nadaljnjih razprav z Evropskim parlamentom in Svetom.