

Posebno poročilo

Revizija postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Revizijska ekipa

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljaljske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To poročilo je pripravil senat IV, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Baudilio Tomé Muguruza in ki je pristojen za področji regulacije trgov in konkurenčnega gospodarstva. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Neven Mates, pri pripravi poročila pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Georgios Karakatsanis, ataše v njegovem kabinetu Marko Mrkalj, direktor Zacharias Kolias in vodja naloge Giuseppe Diana. Revizijsko ekipo so sestavljali Stefano Sturaro, Shane Enright, Maëlle Bourque in Katia Mesonero-Herrera.



Od leve proti desni: Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Stefano Sturaro, Neven Mates, Marko Mrkalj, Shane Enright, Zacharias Kolias, Georgios Karakatsanis.

VSEBINA

Odstavek

Kratice in okrajšave

GLOSAR

Povzetek

I–IX

Uvod

1–18

Ekonomska utemeljitev in pravni okvir

1–11

Prva faza: poročilo o mehanizmu opozarjanja

12

Druga faza: poglobljeni pregledi

13–16

Tretja faza: preprečevanje in odpravljanje

17–18

Obseg in cilji revizije ter revizijski pristop

19–26

Obseg in cilji revizije

19–23

Pristop

24–26

Opažanja

27–96

Za države članice je bilo ugotovljeno, da imajo več let trajajoča neravnotežja, korektivne politike pa se ne izvajajo zadostno

27–52

Neravnotežje v državah članicah v splošnem traja več let

28–30

Kljub pogostemu in intenzivnemu spremljanju so države članice priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, izvajale slabo

31–52

Klasifikacija neravnotežij ni pregledna, postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem pa ni bil sprožen še nikoli

53–66

Sistem kategorij je običajno zapleten in se spreminja

54–56

Povezava med analizo in kategorijo neravnotežij ni vedno jasna

57–60

V poznih fazah je postopek bolj političen kot strokoven

61–66

Pomembnost poglobljenih pregledov se je sčasoma zelo zmanjšala
Analitična kakovost ostaja dobra, vendar so potrebne izboljšave nekaterih ključnih elementov poglobljenih pregledov

67–87

Pomembnost poglobljenih pregledov se je sčasoma zelo zmanjšala	68–75
Kljub dobri kakovosti analize bi bilo treba nekatere elemente poglobljenih pregledov izboljšati	76–87
Poročilo o mehanizmu opozarjanja in preglednica kazalnikov imata v postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji le manjšo vlogo	88–96
Zaključki in priporočila	97–111
Izvajanje priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji	98–101
Klasifikacija neravnotežij	102–104
Značilnosti poglobljenih pregledov	105–107
Priznavanje učinka fiskalne politike na zunanja neravnotežja in konkurenčnost	108
Dimenzija evroobmočja	109–110
Prepoznavnost postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in komunikacija v zvezi z njim	111
Priloga I – Podroben diagram poteka postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji	
Priloga II – Seznam objavljenih dokumentov, ki so relevantni za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji	
Priloga III – Sklop glavnih kazalnikov, ki se trenutno uporabljajo	
Priloga IV – Izbor držav članic za revizijski vzorec	
Priloga V – Razvrščanje po kakovosti pri ocenjevanju izvedbe priporočil za posamezne države	
Priloga VI – Anketa za člane Odbora za ekonomsko politiko	
Priloga VII – Obiski pri organih držav članic in drugih subjektih	
Priloga VIII – Spremembe v klasifikaciji držav članic, 2012–2017	
Priloga IX – Število in vrsta poglobljenih pregledov	
Odgovor Komisije	

KRATICE IN OKRAJŠAVE

AMR: Alert Mechanism Report

CSR: Country-specific recommendation

ECB: Evropska centralna banka

EDP: Excessive deficit procedure

EIP: Excessive imbalance procedure

EPC: Economic Policy Committee of the Council of the EU

GD ECFIN: Generalni direktorat Evropske komisije za gospodarske in finančne zadeve

GD EMPL: Generalni direktorat Evropske komisije za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje

IDR: In-depth review

MDS: Mednarodni denarni sklad

MIP: Macroeconomic Imbalance Procedure

NRP: National reform programme

OECD: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

SGP: Stability and Growth Pact

GLOSAR

Evropski semester: Letni cikel usklajevanja ekonomskih politik na ravni EU. V okviru evropskega semestra se obravnavajo fiskalne politike, določene v Paktu za stabilnost in rast, preprečevanje prekomernih makroekonomskih neravnotežij (v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji) in strukturne reforme v okviru strategije Evropa 2020. Na njegovi podlagi se oblikujejo priporočila za posamezne države članice.

Nacionalni reformni program: Dokument, ki se pripravi vsako leto in predstavlja politike in ukrepe države za ohranjanje rasti in delovnih mest ter doseganje ciljev strategije Evropa 2020.

Odbor za ekonomsko politiko (EPC): Svetovalni organ Komisiji in Svetu, ki je bil ustanovljen s Sklepom Sveta 74/122/EGS z dne 18. februarja 1974. Odbor EPC prispeva k delu Sveta na področju usklajevanja gospodarskih politik držav članic in EU. Sestavljajo ga po dva predstavnika vsake države članice, dva predstavnika Komisije in dva predstavnika ECB.

Pakt za stabilnost in rast: Sporazum, ki je zavezujoč za vse države članice EU od leta 1997 (z reformami v letih 2005 in 2011) in se nanaša na izvajanje določb maastrichtske pogodbe o vzdržnosti fiskalnih politik držav članic, zlasti z ohranjanjem javnega primanjkljaja in dolga na sprejemljivi ravni.

Strategija Evropa 2020: Agenda EU za rast in delovna mesta v tem desetletju. V tej strategiji je določenih pet krovnih ciljev, ki so izraženi s sedmimi vodilnimi pobudami. Države EU so določile nacionalne cilje, da bi pripomogle k uresničitvi splošnih ciljev EU, o njih pa poročajo v svojih nacionalnih reformnih programih.

POVZETEK

O postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnostmi

I. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnostmi je bil zasnovan za obravnavanje makroekonomskih neravnostmi v EU, in sicer kot odgovor na neobstoj orodij na področju relevantnih politik pred krizo leta 2008, ki bi služila preprečevanju kopičenja teh neravnostmi.

II. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnostmi deluje na letni ravni. Začne se, ko Komisija objavi ekonomsko in finančno oceno, imenovano tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja (PMO), v katerem so opredeljene države članice, za katere obstaja tveganje neravnostmi in za katere je potrebna nadaljnja analiza v obliki poglobljenega pregleda. Namen poglobljenih pregledov je ugotoviti, ali v izbranih državah članicah obstajajo neravnostmi in ali jih je treba šteti za čezmerna. Na koncu Komisija na podlagi poglobljenih analiz predlaga priporočila za posamezne države, ki jih sprejme Svet, nato pa se predložijo državam članicam za odpravo njihovih neravnostmi.

III. Če je ocenjeno, da so neravnostmi „čezmerna“, mora Komisija v skladu z uredbo o postopku v zvezi s makroekonomskimi neravnostmi predlagati, da Svet začne „postopek v zvezi s čezmernim neravnostmi“. To je okrepljen nadzorni mehanizem, ki vključuje možnost sankcij za države članice euroobmočja.

Kaj je Sodišče revidiralo

IV. Glavno revizijsko vprašanje je bilo: „Ali je postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnostmi dobro utemeljen in se ustrezno izvaja?“. Sodišče je ocenilo uspešnost Komisije pri izvajanju postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnostmi v obdobju od leta 2012 do leta 2017.

Kaj je Sodišče ugotovilo

V. Čeprav je postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnostmi na splošno dobro zasnovan, ga Komisija ne izvaja tako, da bi zagotovila uspešno preprečevanje in odpravo neravnostmi.

VI. Komisija uporablja priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, kot ključno orodje za odpravljanje makroekonomskih neravnotežij. Vendar so se ta priporočila slabo izvajala. Čeprav so za njihovo izvajanje odgovorne države članice, obstaja tudi nekaj slabosti glede tega, kako jih Komisija zasnuje. Med specifičnimi neravnotežji, ugotovljenimi v poglobljenem pregledu, in predlaganimi priporočili ni sistematične povezave. V nekaterih primerih so priporočila za posamezne države označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, čeprav so le bežno povezana z makroekonomskimi neravnotežij ali pa sploh niso, kar negativno vpliva na zmožnost držav članic, da sprejmejo ustrezne popravne ukrepe. Poleg tega v priporočilih za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ni dovolj upoštevana fiskalna politika, tudi kadar je relevantna za nefiskalna neravnotežja. Obstaja nekaj neskladnosti med priporočili za posamezne države članice in priporočili za evroobmočje kot celoto. Treba je omeniti tudi, da Komisija včasih določi zelo težko dosegljiv časovni okvir za izvedbo priporočil.

VII. Sodišče se strinja z deležniki, ki jih je anketiralo in ki so ocenili, da je analiza v poglobljenih pregledih dobre kakovosti in da so neravnotežja pravilno opredeljena. Vendar pa so v zadnjih letih poglobljeni pregledi v poročanju Komisije postopoma postali vse manj vidni, analize in nasveti v zvezi s politikami, ki so relevantni za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, pa so sedaj manj pomembni, saj so bili vključeni v poročila o posameznih državah, ki v glavnem obravnavajo širše ekonomsko usklajevanje strukturnih politik. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je bil še dodatno oslabljen s procesom odločanja Komisije v zvezi s klasifikacijo neravnotežij glede na njihovo resnost. Neravnotežja so na ravni oddelkov sicer opredeljena na podlagi jasnih strokovnih meril, vendar poglobljeni pregledi ne vsebujejo jasne ocene njihove resnosti. Merila, na katerih temeljijo končne odločitve, ki jih sprejme kolegij komisarjev, niso pregledna.

VIII. Opozoriti je treba, da Komisija nikoli ni priporočila sprožitve postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, in to kljub temu, da je bilo od začetka izvajanja postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji leta 2012 za več držav članic ugotovljeno, da imajo čezmerna neravnotežja v daljšem časovnem obdobju.

IX. S prvim dokumentom v procesu, poročilom o mehanizmu opozarjanja, ni mogoče ustrezno zgodnje odkrivanje neravnotežij, saj so v njem uporabljeni kazalniki, ki temeljijo na zastarelih podatkih, in drseča povprečja, ki onemogočajo upoštevanje nedavnih dogodkov. Poleg tega je besedilo poročila o mehanizmu opozarjanja opisno namesto analitično. Učinki prelivanja na druge države članice in dimenzija evroobmočja niso poglobljeno obravnavani, čeprav je bilo v zvezi s tem narejenih nekaj izboljšav.

Kaj Sodišče priporoča

- (a) Komisija bi morala priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, sistematično povezati z makroekonomskimi neravnotežji. Predlagani ukrepi bi morali biti dovolj podrobni in bi se morali osredotočiti na ukrepe relevantne politike za zmanjšanje neravnotežij v kratko- do srednjeročnem obdobju. Kadar koli je to mogoče, bi morala Komisija v predhodnih in naknadnih ocenah oceniti učinek ukrepov relevantne politike na neravnotežja.
 - (b) Poglobljeni pregledi bi morali zagotavljati jasno opredelitev resnosti neravnotežij, s katerimi se spoprijema država članica. Komisija bi morala povečati preglednost tako, da bi sprejela, objavila in uporabljala jasna merila za klasifikacijo neravnotežij. Razen v primeru posebnih okoliščin bi morala priporočiti začetek postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, kadar obstajajo dokazi, da v državi članici obstajajo čezmerna neravnotežja. Če bi Komisija v posebnih okoliščinah uporabila svojo diskrecijsko pravico in ne bi sprejela tega koraka, bi morala jasno in javno pojasniti svoje razloge.
 - (c) Komisija bi morala pripraviti celovit in posebej predstavljen poglobljeni pregled, katerega dolžina in raven podrobnosti bi odražala resnost razmer in izzive za relevantno politiko. Poglobljen pregled bi namesto preglednice kazalnikov moral zagotavljati dostop do spremenljivk za posamezne države, ki so bile dejansko uporabljene pri analizi.
 - (d) Komisija bi morala sistematično analizirati učinek fiskalne politike na zunanja neravnotežja in konkurenčnost ter uporabiti postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za pripravo priporočil državam članicam, kadar fiskalna vprašanja neposredno vplivajo na zunanja neravnotežja.
-

- (e) V procesu postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji bi bilo treba sistematično upoštevati politike s čezmejnimi učinki, ki lahko pripomorejo k bolj simetričnemu ponovnemu uravnoteženju v evroobmočju. Priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, bi morala biti skladna s priporočili za evroobmočje, ki so relevantna za neravnotežja, vključno s priporočili o splošni fiskalni naravnosti, kadar je to ustrezno.
- (f) Pri komuniciranju z javnostjo bi morala Komisija dati večji poudarek postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. V okviru uspešne komunikacije bi morali biti pristojni komisarji na razpolago parlamentom držav članic, kadar bi Komisija neravnotežja ocenila za čezmerna, tako da bi lahko pojasnili razloge za njene odločitve in ustrezna priporočila glede relevantnih politik.
-

UVOD

Ekonomska utemeljitev in pravni okvir

1. Pred krizo v letih 2008 in 2009 se je okvir ekonomskega upravljanja EU (sklop pravil, ki urejajo ekonomske politike držav članic) osredotočal na vzdržnost fiskalnih politik. Omejen je bil pravzaprav na ohranjanje javnega primanjkljaja in dolga pod nadzorom. Upravljanje EU na področju fiskalnih politik je bilo omejeno na določbe Pogodbe o mehkem usklajevanju ekonomskih politik¹.
2. Kriza in njene posledice so pokazale, da se z okvirom ni odkrilo ali preprečilo kopičenje makroekonomskih neravnotežij. V več državah članicah sta velik dotok kapitala in nevzdržno naraščanje kreditov zasebnemu sektorju povzročila poslabšanje zunanjega salda in konkurenčnosti, čezmerno vlaganje v določene gospodarske panoge in čezmerno kopičenje dolga v zasebnem sektorju. Poleg tega je bila pred krizo zaradi nevzdržnega gospodarskega razcveta izkrivljena ocena osnovnega fiskalnega položaja, zato se je ta pogosto zdel boljši, kot je bil v resnici. Ko so neravnotežja sčasoma sprožila boleče prilagoditve, se je učinek prelil v druge države članice in tako ogrozil finančno stabilnost in gospodarsko uspešnost celotne EU.
3. Zaradi preprečevanja podobnega razvoja v prihodnosti in podpore politikam za zmanjšanje neravnotežij, ki izvirajo iz razcveta pred krizo, je bil leta 2011 kot del zakonodajnega „šesterčka“² za navedeno leto uveden nov mehanizem z imenom postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

¹ Člena 121 in 148 PDEU.

² Sklop petih uredb in direktive, ki so začele veljati 13. decembra 2011. Tri uredbe se nanašajo na okrepljen proračunski in fiskalni nadzor, namen direktive pa je uskladitev fiskalnih okvirov v državah članicah. Ostali dve uredbi se nanašata na procedure v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in izvajanja popravljalnih ukrepov.

4. Glavna pravna podlaga za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je Uredba (EU) št. 1176/2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (v tem poročilu: uredba o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji).³
5. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji velja za vse države članice EU (z izjemo tistih, ki prejemajo finančno pomoč EU v okviru programov za ekonomsko prilagoditev) in se uporablja od leta 2012 kot del letnega cikla usklajevanja in nadzora ekonomskih politik.
6. Natančneje je cilj postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje „neravnotežij“ in „čezmernih neravnotežij“. Ta izraza sta opredeljena v členu 2 uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji:
- (a) „neravnotežja“ pomenijo vsako gibanje, katerega makroekonomske posledice negativno vplivajo ali bi lahko negativno vplivale na pravilno delovanje gospodarstva države članice ali ekonomske in monetarne unije ali na delovanje celotne Unije;
 - (b) „čezmerna neravnotežja“ pomenijo pomembna neravnotežja, vključno z neravnotežji, ki ogrožajo ali bi lahko ogrozila pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije.
7. V členu 4(3) uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je nato opredeljena narava neravnotežij:
- (a) notranja neravnotežja, vključno s tistimi, ki lahko nastanejo zaradi javne in zasebne zadolženosti, gibanj na finančnem in drugih trgih imetij, vključno s trgom nepremičnin, gibanj na trgu zasebnega kreditiranja ter gibanj brezposelnosti;
 - (b) zunanja neravnotežja, vključno s tistimi, ki lahko nastanejo zaradi gibanj salda tekočega računa in neto premoženjskih bilanc držav članic, realnih efektivnih menjalnih tečajev,

³ Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

deležev na izvoznih trgih, sprememb cen, gibanj stroškov ter necenovne konkurenčnosti, ob upoštevanju različnih sestavnih delov produktivnosti.

8. Uredba o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ima tako dvojni cilj: odpravljanje neravnotežij, ki vplivajo na gospodarstva posameznih držav članic, in hkratno obravnavanje učinkov prelivanja⁴ na druge države članice evroobmočja in EU.

9. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji se izvaja v sklopu evropskega semestra, tj. okvira za splošno usklajevanje ekonomskih politik v celotni EU. Poleg postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji obsega evropski semester tudi ukrepe za izvajanje Pakta za stabilnost in rast ter strukturne politike, namenjene spodbujanju dolgoročne rasti v okviru strategije Evropa 2020 z izpolnjevanjem ciljev, širših smernic ekonomskih politik in smernic za politike zaposlovanja. Letni proces evropskega semestra se zaključi tako, da Komisija Svetu predlaga priporočila za posamezne države na vseh navedenih področjih. Ko jih Svet odobri, se pričakuje, da jih bodo države članice izvedle.

10. Razlika med postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in Paktom za stabilnost in rast je v splošnem taka: postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji se nanaša na makroekonomska neravnotežja na splošno, Pakt za stabilnost in rast pa je omejen na fiskalno vzdržnost. Poleg tega Pakt za stabilnost in rast ne zagotavlja več smernic o fiskalni politiki, potem ko država članica izpolni zahteve glede dolga in primanjkljaja. Po drugi strani pa uredba o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji predvideva, da lahko odzivi relevantnih politik na ugotovljena neravnotežja v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji vključujejo ukrepe fiskalne in plačne politike.⁵ Instrumenta politik sta si podobna, saj oba dajeta Komisiji izvršno vlogo in imata zato tako preventivni kot tudi korektivni element. Pri izvajanju strategije Evropa 2020 pa Komisija nima podobne izvršne vloge.

⁴ Za opredelitev prelivanja glej [opombo 30](#).

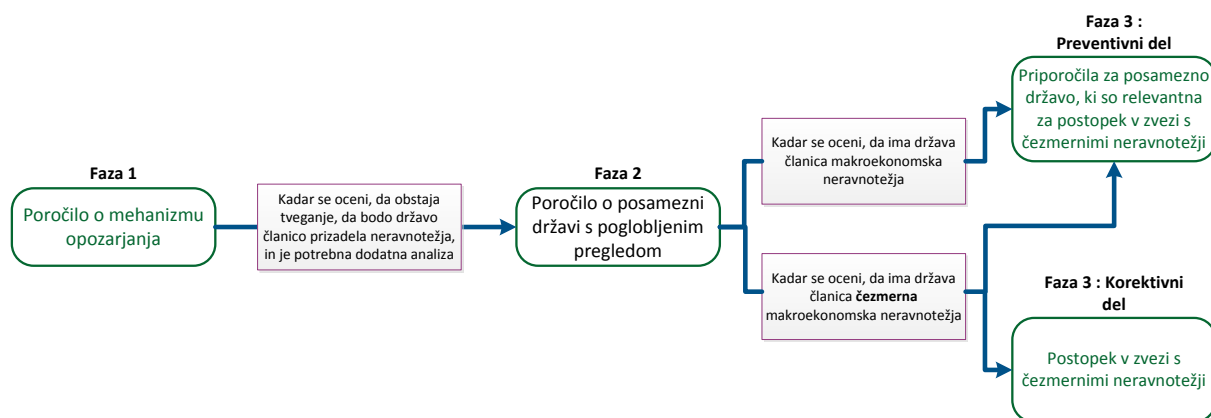
⁵ Uvodna izjava 20 uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

11. V okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je letni proces opredelitve neravnotežij, ocenjevanja njihove resnosti in uvedbe popravkov razdeljen na več faz. Proces, ki je določen v uredbi o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, je povzet na **sliki 1** (za več podrobnosti glej **Prilogo I**), ustrezni dokumenti pa so navedeni v **Prilogi II**.

Prva faza: poročilo o mehanizmu opozarjanja

12. Prva faza procesa je objava poročila o mehanizmu opozarjanja. Njegov glavni namen je ugotoviti, katere so tiste države članice, za katere po mnenju Komisije obstaja tveganje, da bi jih lahko prizadela neravnotežja, in je zato zanje potrebna nadaljnja analiza v obliki poglobljenega pregleda (poglobljen pregled: glej drugo fazo). V poročilu o mehanizmu opozarjanja je uporabljena preglednica kazalnikov, ki so izbrani za opozarjanje na notranja in zunanja neravnotežja (glej **Prilogo III**).⁶ Vendar je v členu 3(2) Uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji jasno določeno, da se odločitve o uvedbi poglobljenega pregleda ne sme sprejeti na podlagi „mehaničnega branja kazalnikov iz preglednice“.

Slika 1 – Poenostavljen diagram poteka postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji



Vir: Evropsko računsko sodišče.

⁶ Komisija kot vir dodatnih informacij upošteva tudi 28 pomožnih kazalnikov (http://ec.europa.eu/eurostat/cache/Imbalance_Scoreboard/MIPs_AUX_EN_banner.html).

Druga faza: poglobljeni pregledi

13. Poglobljeni pregledi obsegajo podrobno analizo razmer v posameznih državah z uporabo širokega nabora analitičnih orodij (kot so merjenje trgovinskih povezav in izpostavljenosti med državami članicami), kvalitativnih informacij o posameznih državah (na primer proizvodna specializacija in mehanizmi plačnih pogajanj) in v mnogih primerih spremenljivk, ki se razlikujejo od tistih iz preglednice v okviru poročila o mehanizmu opozarjanja.

14. Komisija zbira informacije med obiski v državah članicah. Kot pomembne mora upoštevati tudi vse druge informacije, ki so ji jih sporočile države članice. Poleg tega mora Komisija upoštevati tudi namere držav članic na področjih relevantnih politik in vsa prejšnja priporočila Sveta ali Evropskega odbora za sistemska tveganja.

15. Uredba o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji izrecno določa, da je treba v okviru poglobljenih pregledov oceniti, ali v zadevni državi članici obstajajo neravnotežja, in če je tako, ali so ta čezmerna. Prav tako je treba upoštevati učinke prelivanja nacionalnih ekonomskih politik. Če Komisija ne ugotovi neravnotežij, se proces v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za zadevno državo članico v tem letu konča. Če se ugotovijo neravnotežja, Komisija glede na njihovo resnost državo članico uvrsti bodisi v preventivni bodisi v korektivni del postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

16. Poglobljeni pregledi so od leta 2015 del letnih poročil Komisije o posameznih državah v okviru evropskega semestra. Ta obsegajo obširne analitične ocene glavnih strukturnih problemov, ki vplivajo na posamezno državo članico na področjih, kot so obdavčitev in odhodki, zaposlovanje, javna uprava in poslovno okolje, ter ocene doseženega napredka države članice pri izvedbi priporočil za posamezno državo in uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020.

Tretja faza: preprečevanje in odpravljanje

Preventivni ukrep

17. Če Komisija meni, da so v državi članici makroekonomska neravnotežja, mora o tem obvestiti Svet in Evropski parlament. Svet lahko nato na podlagi predloga Komisije na

posamezno državo članico naslovi priporočila, s katerimi naj bi se odpravila neravnotežja in preprečilo, da postanejo „čezmerna“ (v tem poročilu imenovana „priporočila za posamezne države, relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji“). Priporočila za posamezne države se sprejmejo julija, enkrat letno pa jih je treba pregledati in po potrebi prilagoditi. Za to se opravi sistematična in javna ocena napredka pri izvajanju priporočil za posamezno državo, ki se februarja objavi v prilogi k ustreznemu poročilu o posamezni državi. Za spremljanje izvajanja priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, mora biti Komisija v stalnem dialogu z organi držav članic in socialnimi partnerji ter opravljati informacijske obiske, običajno enkrat letno.

Korektivni ukrep: postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem

18. Če so po mnenju Komisije neravnotežja čezmerna, je treba v skladu s členom 7 uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji o tem obvestiti Evropski parlament in Svet. Svet se lahko nato na podlagi predloga Komisije odloči, da bo sprožil „postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem“, ki za državo članico določa strožje zahteve in spremljanje, in nazadnje, v primeru držav članic evroobmočja, možnost finančnih sankcij.⁷

OBSEG IN CILJI REVIZIJE TER REVIZIJSKI PRISTOP

Obseg in cilji revizije

19. Glavno revizijsko vprašanje se je glasilo: „Ali je postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji dobro utemeljen in se ustrezno izvaja?“. Zato smo pri tej reviziji ocenili uspešnost Komisije pri izvajanju postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v obdobju 2012–2017⁸ in, kadar je bilo to ustrezno, nekaterih elementov zasnove postopka.

⁷ Uredba (EU) št. 1174/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v euroobmočju (UL L 306, 23.11.2011, str. 8).

⁸ Naša analiza se je zaključila z analizo poglobljenih pregledov februarja 2017, zato ne zajema priporočil za posamezne države za leto 2017.

Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji smo podrobno preučili na vzorcu štirih držav članic (Bolgarijo, Španijo, Francijo in Slovenijo), druge države članice pa smo po potrebi obravnavali v manjši meri.⁹

20. Preučili smo zlasti:

- (a) uspešnost izvajanja postopka na podlagi spreminjajoče se klasifikacije neravnotežij držav članic in razloge za nizko stopnjo izvedbe priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji;
- (b) proces klasifikacije makroekonomskih neravnotežij v državah članicah;
- (c) to, kako Komisija uporablja analitična orodja in ekonomsko analizo za ugotovitev in oceno neravnotežij, ter spreminjajočo se predstavitev rezultatov;
- (d) ustreznost preglednice kazalnikov in poročila o mehanizmu opozarjanja kot celote v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

21. Sodišče ni ocenjevalo ustreznosti mejnih vrednosti, ki so bile določene za kazalnike v preglednici, niti kakovosti statističnih podatkov, na katerih temeljijo. Prav tako ni preučilo postopka za ocenjevanje napredka pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki so relevantni za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.¹⁰

22. Naša revizijska merila so temeljila na:

- (a) regulativnih zahtevah (zlasti uredbi o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji),
- (b) notranjih pravilih in postopkih Komisije (npr. navodilih in smernicah),

⁹ Za pojasnilo o naši metodologiji vzorčenja glej **Prilogo IV**.

¹⁰ Razvrščanje pri ocenjevanju izvajanja priporočil za posamezne države je predstavljeno v **Prilogi V**. Naša anketa med člani Odbora za ekonomsko politiko (glej **odstavek 24**) je pokazala, da so po njihovem mnenju ocene Komisije v splošnem točne (glej **sliko v Prilogi VI**).

- (c) dokumentih, ki so jih izdale različne institucije EU in druge mednarodne organizacije (zlasti MDS in OECD) ali ki smo jih pridobili pri raziskavah za opredelitev najboljše prakse.

23. To revizijsko poročilo je drugo v nizu poročil, s katerim naj bi se zagotovila obsežna obravnava okvira ekonomskega upravljanja EU. Prvo poročilo iz niza o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem¹¹ je bilo objavljeno leta 2016.

Pristop

24. Marca 2016 smo poslali spletno anketo članom Odbora za ekonomsko politiko iz držav članic, ki so bile predmet postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Anketa se je nanašala na obdobje od poročila o mehanizmu opozarjanja, izdanem decembra 2012, do poglobljenih pregledov, opravljenih februarja 2016. Vsebovala je 46 tako kvalitativnih kot kvantitativnih vprašanj o mnenjih članov Odbora za ekonomsko politiko glede postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Anketa se je zaključila decembra 2016, nanjo pa je do takrat odgovorilo 19 od 20 članov Odbora za ekonomsko politiko. Rezultati ankete so služili kot vodilo za naše revizijsko delo in se nanje sklicujemo v nekaterih opažanjih. Zbrani odgovori na kvantitativna vprašanja so v ***Prilogi VI***.

25. Opravili smo pogovore z osebjem iz treh služb Komisije (GD ECFIN, GD EMPL in Generalnega sekretariata) in kabinetov komisarja za gospodarske in finančne zadeve, obdavčenje in carino ter podpredsednika za evro in socialni dialog. Pregledali smo obsežno dokumentacijo Komisije, tako javne dokumente kot interno evidenco. Prav tako smo se sestali s predstavniki institucij, ki sodelujejo pri izvajanju in spremljanju postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v izbranih državah članicah (za seznam institucij glej ***Prilogo VII***).

¹¹ Posebno poročilo št. 10/2016 – Za zagotovitev uspešnega izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem so potrebna dodatna izboljšanja (<http://eca.europa.eu>).

26. O postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji smo razpravljali s predstavniki več organizacij, katerih mnenje je bilo pomembno za revizijo (med drugimi Evropske centralne banke (ECB), Mednarodnega denarnega sklada, OECD, Svetovne banke, Evropskega parlamenta, v Nemčiji pa zveznega ministrstva za ekonomske zadeve in energetiko in zveznega ministrstva za finance). Organizirali smo tudi posvet s skupino svetovalcev in pridobili mnenja neodvisnih strokovnjakov.

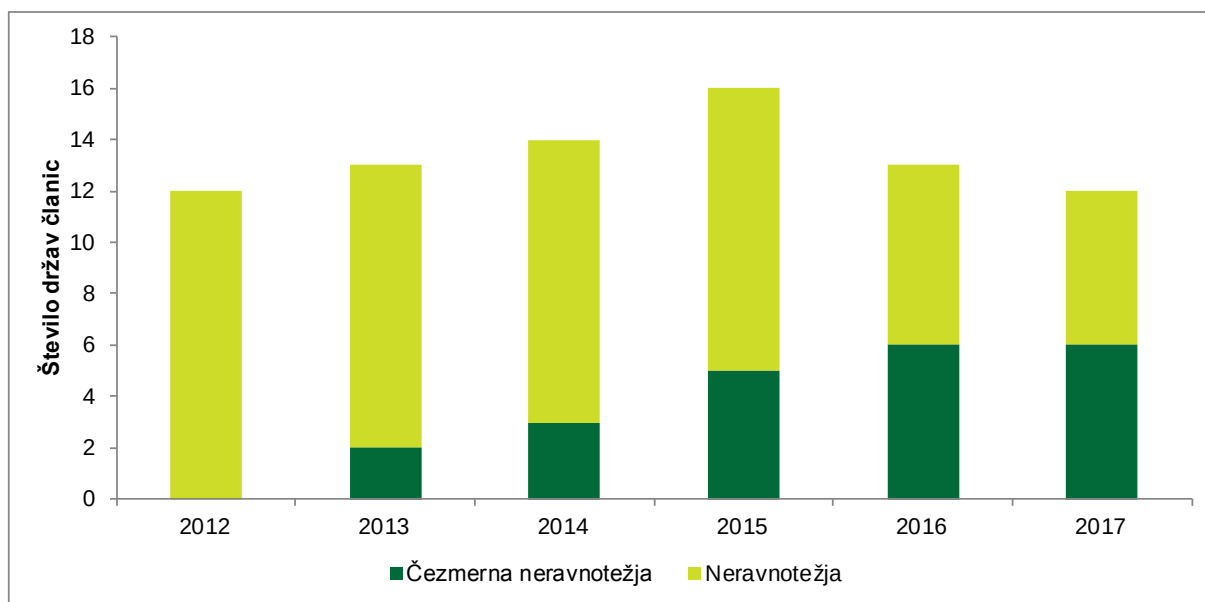
OPAŽANJA

Za države članice je bilo ugotovljeno, da imajo več let trajajoča neravnotežja, korektivne politike pa se ne izvajajo zadostno

27. V tem delu je obravnavano spreminjanje števila držav članic, v katerih so bila ugotovljena neravnotežja, od uvedbe postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Nato je prikazano stanje izvedbe priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, kot ga je ocenila Komisija, ki mu sledi obravnava osnovnih vzrokov.

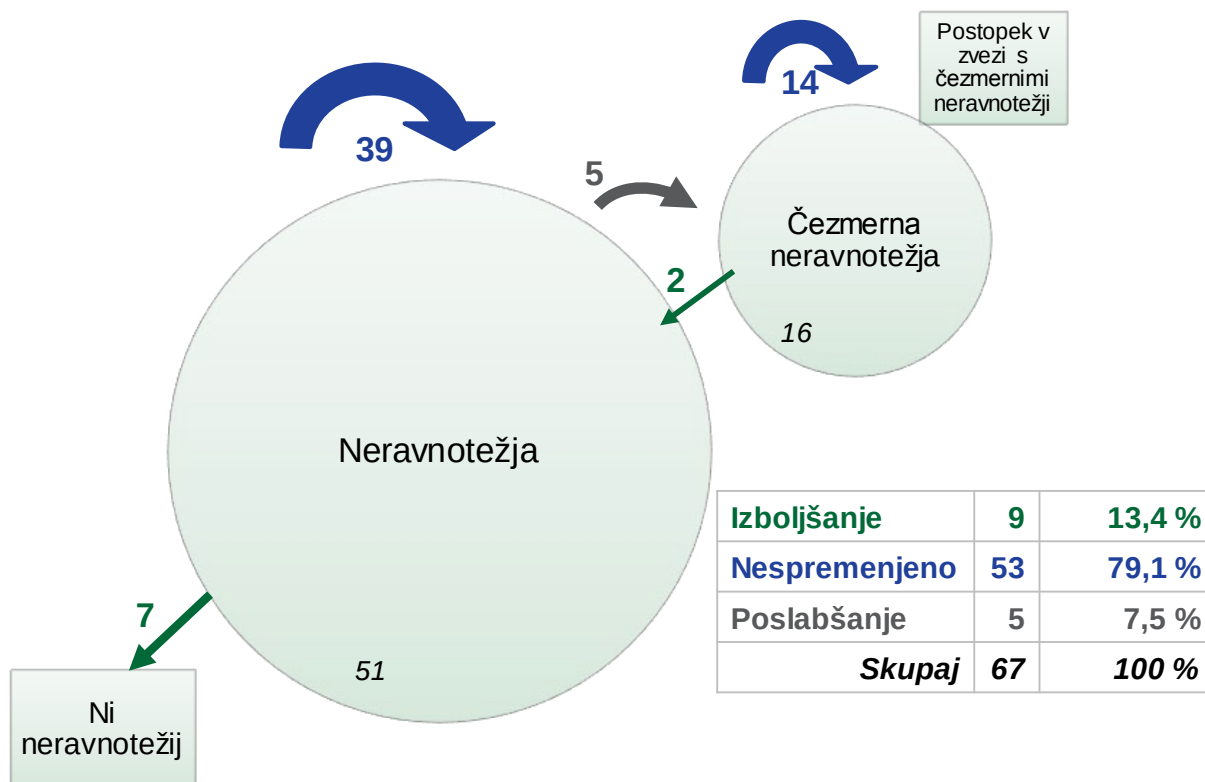
Neravnotežje v državah članicah v splošnem traja več let

28. Število držav članic, za katere je bilo v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ugotovljeno, da imajo makroekonomska neravnotežja, je med letoma 2012 in 2015 stalno naraščalo (z 12 na 16). Treba pa je priznati, da je to število naraslo tudi zaradi izstopa več držav iz programov za ekonomsko prilagoditev in pristopa Hrvaške EU. Nedavno se je splošni trend obrnil, verjetno zaradi cikličnega okrevanja gospodarstev EU. Vendar se število držav članic s čezmernimi neravnotežji ni zmanjšalo (glej **sliko 2** in **Prilogo VIII**).

Slika 2 – Število držav članic z neravnotežji

Vir: Evropsko računsko sodišče.

29. **Slika 3** prikazuje, da je klasifikacija posameznih držav članic med leti v splošnem ostala enaka. Izboljšave so bile razmeroma redke. V prvih petih letih postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji (obdobje 2012–2016) je bilo v državah članicah ugotovljenih skupaj 67 primerov neravnotežij (51) ali čezmernih neravnotežij (16). V 39 od 51 primerov neravnotežij v naslednjem letu ni bilo spremembe, v petih primerih se je stanje poslabšalo na „čezmerna neravnotežja“, v sedmih primerih pa je državam članicam uspelo odpraviti neravnotežja. Od 16 držav članic s čezmernimi neravnotežji sta naslednje leto iz te kategorije uspeli izstopiti le dve.

Slika 3 – Malo sprememb pri klasifikaciji v obdobju 2012–2017

Opomba: Puščice prikazujejo, kako se je klasifikacija neravnotežij držav članic v obdobju vsakoletno spreminjala: bodisi se je izboljšala bodisi poslabšala ali pa se ni spremenila. Vsota teh premikov je 67.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

30. Ta inercija je vidna tudi, če preučimo 12 držav članic, za katere so bila neravnotežja ugotovljena v letu 2012, ki je bilo prvo leto izvajanja postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem. Šest od 12 držav članic je v nekem trenutku zdrsnilo v kategorijo čezmernih neravnotežij (Bolgarija, Ciper, Francija, Italija, Slovenija in Španija). Samo dvema od teh šestih se je uspelo vrniti v kategorijo „običajnih“ neravnotežij (Sloveniji in Španiji), ostale štiri pa so ostale v kategoriji „prekomernih“ neravnotežij (štiri leta zapored Italija, tri leta Francija in Bolgarija, dve leti Ciper¹²). Nobeni državi članici s „čezmernim“ neravnotežjem se še ni

¹² Za Ciper je od maja 2013 do marca 2016 veljal program za ekonomsko prilagoditev.

uspelo vrniti v kategorijo „brez neravnotežij“. V **Prilogi III** je prikazano celotno zaporedje klasifikacij posameznih držav članic od leta 2012.

Kljub pogostemu in intenzivnemu spremljanju so države članice priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, izvajale slabo

Komisija je dosegla dobro kakovost spremljanja

31. Uredba o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji¹³ določa, da mora Komisija spremljati izvajanje priporočil za posamezne države v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, med drugim z zbiranjem informacij v državah članicah in vzdrževanjem stalnega dialoga z organi in socialnimi partnerji. Ugotovili smo, da je imela Komisija med pogostimi informativnimi obiski držav članic celosten in odkrit dialog z dovolj širokim naborom deležnikov na nacionalni ravni.

32. Komisija je leta 2013 uvedla „posebno spremljanje“ za države članice s čezmernimi neravnotežji. Spremljanje je bilo leta 2014 razširjeno na izbrane države članice evroobmočja s sistemsko pomembnimi neravnotežji, leta 2016 pa na vse države članice z neravnotežji. Posebno spremljanje trenutno obsega letni informativni obisk vsake države članice, ki mu sledi objava poročila o napredku.

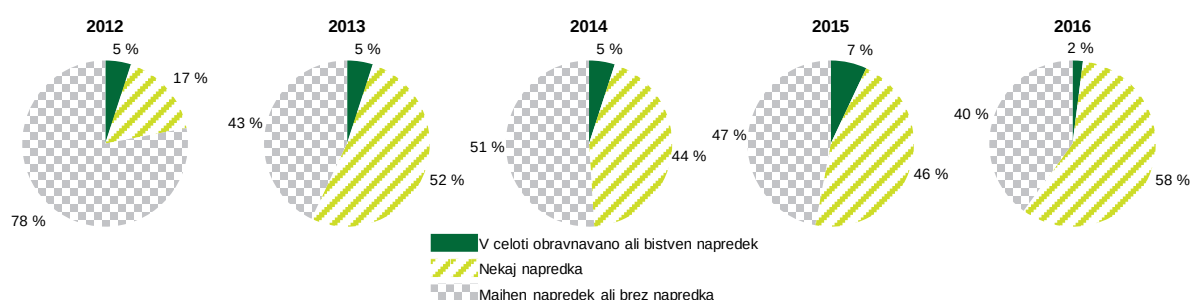
Vendar so države članice priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, slabo izvajale

33. Komisija oceni stanje izvedbe priporočil za posamezne države z razvrščanjem po kakovosti (glej **Prilogo V**). Leta 2017 se je Evropski parlament opiral na te ocene pri svoji oceni splošnega stanja izvedbe priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek

¹³ Člen 13(1) in (2).

v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, za obdobje 2012–2016.¹⁴ Ta ocena je povzeta na **sliki 4**. Zaključili smo, da je bila izvedba priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, od leta 2012 konsistentno slaba, saj je bil delež v celoti ali večinoma izvedenih priporočil zelo majhen.¹⁵

Slika 4 – Izvedba priporočil za posamezne države, ki so relevantne za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, izrečenih v obdobju 2012–2016



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi ocen Evropskega parlamenta (Oddelka za podporo ekonomskemu upravljanju) in Evropske komisije.

Na izvajanje priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, je vplivalo več slabosti

34. Na izvajanje priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, so negativno vplivale naslednje slabosti pri upravljanju procesa v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji: (i) med priporočili za posamezne države in neravnotežji ni bilo sistematične povezave; (ii) ni bilo sistematične ocene učinka priporočil za posamezne države na neravnotežja; (iii) priporočila za

¹⁴ Poglobljena analiza z naslovom *Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play (June 2017)* – PE 497.739.

¹⁵ Komisija je kategorijo „nekaj napredka“ v razvrstiti pri ocenjevanju izvajanja priporočil za posamezne države opredelila tako: „Država članica je napovedala ali sprejela ukrepe za izvajanje priporočil. Ukrepi so videti obetavni, vendar še niso bili vsi izvedeni in njihovo izvajanje ni zagotovljeno v vseh primerih.“ Te ravni izvedbe ni mogoče vedno šteti kot tako, ki s sprejemljivo verjetnostjo zmanjšuje neravnotežja.

evroobmočje kot celoto niso bila skladna s priporočili za posamezne države; (iv) za izvedbo priporočil za posamezne države je bil določen zelo težko dosegljiv časovni okvir.

Med priporočili za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in neravnotežji ni sistematične povezave

35. Da bi se spodbudila nacionalna odgovornost, s čimer bi se države članice spodbudile k doslednejšemu izvajanju priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, je ključno, da se pojasni, da so bila specifična priporočila na področjih relevantnih politik oblikovana na podlagi ekonomske analize in ocene neravnotežij. V smernicah Komisije je navedeno, da morajo biti poglobljeni pregledi analitična podlaga za pripravo priporočil¹⁶, vendar v praksi povezava pogosto ni očitna¹⁷. Naša anketa, ki smo jo poslali Odboru za ekonomsko politiko, je potrdila to domnevo: na vprašanje „Ali je jasno, katera priporočila za posamezne države se nanašajo na postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji?“ je le četrtnina članov odbora izbrala odgovor „Vedno je jasno.“ (glej sliko q v Prilogi VI). V zadnjih letih je bila povezava še dodatno zamegljena zaradi „racionalizacije“ priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji (glej odstavke 40 do 42), in poglobljenih pregledov (glej odstavke 67 do 73).

36. Prvič, povezava pogosto ni očitna ali je zelo šibka, saj Komisija svojih predlogov za priporočila za posamezne države ne oblikuje zato, da bi se z njimi obravnavala specifična neravnotežja, kot to zahteva člen 6(1) uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Namesto tega se o strukturnih reformah razpravlja z državo članico v okviru strategije Evropa 2020, nato pa se te vključijo v predloge Komisije in se lahko označijo kot

¹⁶ Evropska komisija, Medinstitucionalni dokument 039, november 2016, *The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: A Compendium*, str. 50.

¹⁷ Po mnenju Sodišča bi logičen proces potekal od ugotovitve neravnotežij do razmisleka o možnostih na področjih relevantnih politik (vključno z oceno učinkov) ter opredelitve priporočil za posamezne države.

relevantne za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, čeprav so z neravnotežji le bežno povezane.

37. Pri analizi štirih izbranih držav članic je Sodišče ugotovilo, da je bilo mnogo priporočil za posamezne države napačno označenih kot relevantnih za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, saj nobeden od priporočenih ukrepov ni obravnaval neravnotežij, ugotovljenih pri poglobljenem pregledu. Za primere glej **okvir 1**.

Okvir 1 – Primeri manjkajoče povezave med priporočili, relevantnimi za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in poglobljenimi pregledi

- V priporočilu za posamezno državo št. 3/2016 za **Francijo** so bile obravnavane teme (vajeništvo, poklicno usposabljanje in reforme nadomestila za brezposelnost), ki niso bile relevantne za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji: niso bile obravnavane v okviru poglobljenega pregleda v poročilu o državi niti omenjene v ocenjevalni matriki postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji (glej **odstavek 68**) niti obravnavane kot izziv na področju relevantnih politik v povezavi z poglobljenimi pregledi v povzetku poročila o državi. Podobno tudi teme iz priporočil za posamezno državo št. 5/2015 in št. 5/2016 (reforma francoskega davčnega sistema) niso bile obravnavane v razdelku o poglobljenem pregledu v poročilu o državi.
- V priporočilu za posamezno državo št. 2/2013 za **Slovenijo** so bile obravnavane teme (dolgoročna vzdržnost pokojninskega sistema; zdravstveno varstvo), ki v poglobljenem pregledu niso bile omenjene.
- V priporočilu za posamezno državo št. 1/2016 za **Bolgarijo** so bile obravnavane teme (cilji Pakta za stabilnost in rast; ukrepi za izboljšanje pobiranja davkov in zmanjšanje neformalne ekonomije), ki niso bile obravnavane v razdelku o poglobljenem pregledu v poročilu o državi in niso bile vključene v ocenjevalno matriko ali poudarjene v povzetku. Teme, obravnavane v priporočilu za posamezno državo št. 1/2015 (cilji Pakta za stabilnost in rast; pobiranje davkov, siva ekonomija, stroškovna učinkovitost zdravstvenega sistema), so bile obravnavane v razdelku „Drugi strukturni problemi“ poročila o državi in zato niso bile povezane s poglobljenim pregledom.
- V priporočilu za posamezno državo št. 9/2013 za **Španijo** so bile obravnavane teme (reforma javne uprave, uspešnost pravosodnega sistema), ki niso bile razdelane v poglobljenem pregledu. Priporočilo za posamezno državo št. 2/2015 se je nanašalo na temo reforme hranilnic, ki v poročilu o državi ni bila nikjer omenjena.

38. V **tabeli 1** je prikazano, kolikšen je bil delež priporočil, ki so bila označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem. Leta 2016 je bilo kot relevantnih za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji označenih več kot 80 % priporočil za posamezne države, naslovljenih na države članice z neravnotežji, in vsa priporočila za posamezne države, naslovljena na države članice s čezmernimi neravnotežji. To pretirano označevanje priporočil za posamezne države kot relevantnih za postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem je negativno vplivalo na uspešnost in verodostojnost postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. To so potrdili tudi mnogi deležniki, s katerimi smo se srečali med informacijskimi obiski.

Tabela 1 – Delež priporočil za posamezne države, označenih kot relevantnih za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, med vsemi priporočili za posamezne države članice z makroekonomskimi neravnotežji v obdobju 2012–2016

	Neravnotežja	Čezmerna neravnotežja	Skupaj
2012	52,0 %		52,0 %
2013	63,3 %	94,4 %	70,5 %
2014	67,2 %	100,0 %	76,1 %
2015	87,2 %	92,9 %	89,6 %
2016	81,0 %	100,0 %	92,0 %

Vir: Evropsko računsko sodišče.

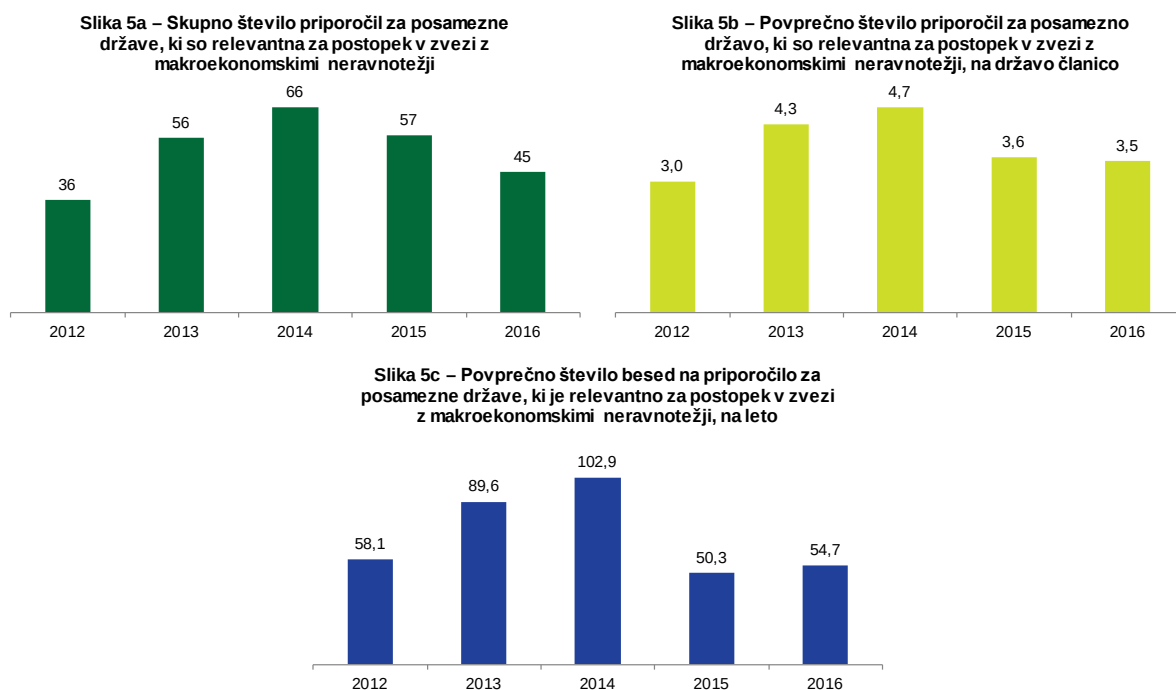
39. Drugič, „racionalizacija“ priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in poglobljenih pregledov je še bolj zameglila povezavo med priporočili in ugotovljenimi neravnotežji.

40. „Racionalizacija“ procesa priprave priporočil za posamezne države sega v leto 2015, ko so države članice izrazile mnenje, da prekomerno število in dolžina priporočil za posamezne države zmanjšuje njihov občutek odgovornosti in uspešnost pri izvajanju. Komisija je od takrat zmanjšala letno število priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v

zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Prav tako je skrajšala njihovo povprečno dolžino za približno 50 % (glej **sliko 5**).

41. Člani Odbora za ekonomsko politiko in deležniki, s katerimi smo se sestali med informacijskimi obiski, so „racionalizacijo“ sprejeli pozitivno (glej **sliko k** v **Prilogi VI**). Vendar zdaj, ko so priporočila za posamezno državo, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, krajša in splošneje ubesedena, ta ne obravnavajo več posebej neravnotežij, ugotovljenih pri poglobljenem pregledu. Zaradi njihove splošne narave je tudi težje oceniti, kako dobro so bila izvedena in koliko so prispevala k odpravljanju neravnotežij. V **okviru 2** je prikazan učinek „racionalizacije“ na izbrana priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, za Francijo in Španijo.

Slika 5 – Število priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in število besed na tako priporočilo v obdobju 2012–2016



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Okvir 2 – Učinek „racionalizacije” na priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, za Francijo in Španijo

„Racionalizacija” je privedla do zmanjšanja števila in dolžine priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

	2014		2016	
	Francija	Španija	Francija	Španija
Število priporočil za posamezne države				
Skupno število priporočil za posamezne države	7	8	5	4
Skupno število priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji	6	7	5	4
Število besed v priporočilih za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji				
Skupaj	803	978	280	227
Povprečno	134	140	56	57

Ker so bila priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, skrajšana, zdaj dajejo manj podrobne smernice za relevantne politike.

2014	2016
Francija	
3. Poenostaviti upravna, fiskalna in računovodska pravila podjetij ter do decembra 2014 sprejeti konkretne ukrepe za izvajanje stalnega vladnega „načrta za poenostavitev“. Odpraviti regulativne ovire za rast podjetij, zlasti z revizijo meril glede velikosti v predpisih, da bi se izognili učinkom pragov. Sprejeti ukrepe za poenostavitev in izboljšanje učinkovitosti inovacijske politike, zlasti na podlagi ocen in po potrebi s prilagoditvijo <i>crédit d'impôt recherche</i>. Zagotoviti, da so viri osredotočeni na najučinkovitejše pole konkurenčnosti, ter nadalje spodbujati gospodarski vpliv inovacij, razvitih v polih. 4. Odpraviti neupravičene omejitve pri dostopu do reguliranih poklicev in njihovem opravljanju ter znižati stroške vstopa na trg in spodbujati konkurenčnost na področju storitev. Sprejeti dodatne ukrepe za zmanjšanje regulativne obremenitve, ki vpliva na delovanje maloprodajnega sektorja, zlasti s poenostavitvijo dovoljenj za odprtje prodajnih mest in odpravo prepovedi prodaje z izgubo. Zagotoviti, da se regulirane tarife za plin in električno energijo za gospodinjstva odjemalce določijo na ustrezni ravni, ki ne pomeni ovire za konkurenčnost, pri tem pa ohraniti ugodne pogoje za ranljive skupine. Povečati zmogljivost električnih in plinskih povezav s Španijo; zlasti povečati zmogljivost plinskih povezav, da bi se omogočila popolna vključitev iberškega trga s plinom v evropski trg. V železniškem sektorju zagotoviti neodvisnost novega združenega upravljalca infrastrukture od prevladujočega prevoznika ter sprejeti ukrepe za odprtje domačega potniškega prometa konkurenci pred letom 2019.	4. Odpraviti ovire za dejavnosti v storitvenem sektorju, zlasti za poslovne storitve in regulirane poklice. Sprejeti ukrepe za poenostavitev in izboljšanje učinkovitosti shem inovacijske politike. Do konca leta 2016 v predpisih dodatno reformirati merila glede velikosti, ki ovirajo rast podjetij, in z izvajanjem programa poenostavitve še naprej poenostavljati upravna, fiskalna in računovodska pravila za podjetja.
Španija	
6. Zagotoviti ambiciozno in hitro izvajanje zakona št. 20/2013 v zvezi z enotnostjo trga na vseh ravneh uprave. Sprejeti daljnosežno reformo poklicnih storitev in poklicnih združenj do konca leta 2014, pri čemer naj se opredelijo poklici, za katere velja obveznost registracije v okviru poklicne organizacije, ter preglednost in odgovornost poklicnih združenj, sprostijo dostop do neupravičeno rezerviranih dejavnosti in zavaruje enotnost trga pri dostopu do poklicnih storitev in njihovem opravljanju v Španiji. Še skrajšati trajanje, stroške in število postopkov, potrebnih za ustanovitev delujočega podjetja. Odpraviti neupravičene omejitve za postavitev veleblagovnic z velikimi površinami, zlasti s spremembo obstoječih predpisov za regionalno prostorsko ureditev. Identificirati vire za financiranje nove nacionalne strategije za znanost, tehnologijo in inovacije ter zagotoviti delovanje nove državne raziskovalne agencije.	4. Pospešiti izvajanje zakona o enotnosti trga na regionalni ravni. Poskrbeti, da avtonomne regije izvedejo reformne ukrepe, sprejete za maloprodajni sektor. Sprejeti načrtovano reformo na področju poklicnih storitev in združenj.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

42. Nadaljnji problem je, da je razprava o možnostih na področju relevantnih politik za odpravljanje neravnotežij (razdelek „Izzivi na področju relevantnih politik“) postopoma izginila iz poglobljenega pregleda, odkar je bil ta dokument združen s poročilom o državi. To je skupaj z „racionalizacijo“ priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, povzročilo, da bralec veliko težje razume razloge, na katerih temeljijo priporočila. V **tabeli 2** je primerjava povezave med poglobljenim pregledom

in priporočilom za posamezno državo, ki je relevantno za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, št. 3 za Bolgarijo za leti 2014 in 2015, torej pred in po „racionalizaciji“.

Tabela 2 – Primer oslabiljene povezave med poglobljenim pregledom in priporočili za posamezno državo, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, pred „racionalizacijo“ in po njej

Priporočilo, relevantno za postopek v zvezi z makroekonomski neravnotežji, št. 3 za Bolgarijo v letu 2014 in 2015		
	Nasvet glede politik na podlagi poglobljenega pregleda	Predlogi Komisije za priporočila za posamezne države
2014	„Izzivi v zvezi s politikami“ – Izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti aktivnih politik trga dela. – Ocena učinka obstoječih aktivnih politik trga dela ter uvedba novih ukrepov. – Povezava rezultatov vrednotenja s prihodnjo politiko. – Usmerjenost ukrepov k tistim, ki najbolj potrebujejo aktivacijo in katerih zaposljivost je največja. To so neaktivne mlade in dolgotrajno brezposelne nizko kvalificirane osebe z delovnimi izkušnjami, pa tudi druge ranljive skupine.	Izboljšanje učinkovitosti zavoda za zaposlovanje z razvojem sistema za spremljanje smotnosti in boljšo ciljno usmerjenostjo v najbolj ranljive, kot so nizko kvalificirani in starejši delavci, dolgotrajno brezposelni in Romi.
	– Zdi se, da je izboljšanje praks izobraževanja in usposabljanja pomembno za trg dela; lahko bi se preučile politike, povezane z dosego zadostne udeležbe, ki pomeni dosego višje izobrazbe. Razvoj praks usposabljanja in vseživljenjskega učenja, usmerjenih v posebne spretnosti, za katere obstaja ali bo obstajalo povpraševanje na trgu dela. – Posebni ukrepi za mlade bi lahko vključevali programe, namenjene povečanju dosežene stopnje izobrazbe in izboljšanju kvalifikacij v okviru ciljno usmerjenega usposabljanja. Ukrepi za ponovno vključitev dolgotrajno brezposelnih oseb z delovnimi izkušnjami bi lahko vključevali uspešno povezovanje socialnih prejemkov z udeležbo v usposabljanju in subvencioniranim zaposlovanjem. Preučili bi se lahko tudi programi, ki se opirajo na socialno odgovornost podjetij. – Določitev ustreznega ravnovesja med aktivnimi in pasivnimi ukrepi. – Povečanje uspešnosti socialnih transferjev [...] za zagotovitev ustreznih življenjskih pogojev za njihove prejemnike.	Razširitev pokritosti in uspešnosti aktivnih politik trga dela, da bi te vključevale profile iskalcev zaposlitve in pomagale mladim, ki niso prijavljeni na zavodu za zaposlovanje in niso niti zaposleni niti se ne izobražujejo niti se ne usposabljaajo, v skladu s cilji jamstva za mlade.
		Da bi se zmanjšala revščina, dodatno izboljšanje dostopnosti in učinkovitosti socialnih storitev in transferjev za otroke in starejše.
2015	„Povzetek“ – Šibke politike trga dela [...] lahko zaradi previsokih cen kljub temu izrinejo delavce s trga dela [...]. – Pomanjkanje ciljno usmerjenih praks izobraževanja in usposabljanja ter aktivnih politik trga dela lahko ovirajo udeležbo na trgu dela in zaposljivost delovne sile.	Razviti celostni pristop za skupine z obrobja trga dela, zlasti za starejše delavce in mlade, ki niso zaposleni niti se ne izobražujejo ali usposabljaajo.
	„Podrobni pregled“ Izboljševanje zaposljivosti mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljaajo (NEET), je še vedno velik izziv.	

Vir: Evropsko računsko sodišče.

43. Nazadnje pa to, da od leta 2016 ni utemeljitve ali povezave med poglobljenimi pregledi in priporočili za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ni skladno s tem, kar je Komisija navedla v svojem sporočilu Evropskemu

parlamentu, Svetu in Evropski centralni banki iz oktobra 2015. Za izboljšanje preglednosti in spremljanja v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je Komisija takrat navedla, da bo „[...] prav tako izrecno utemeljila sprejete odločitve, tudi glede priporočil za posamezne države, povezanih s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji [...]“ in „[...] bolje pojasnila povezavo med naravo neravnotežij in njihovo obravnavo v priporočilih za posamezne države”.¹⁸

Ni bilo sistematične ocene učinka priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, na neravnotežja.

44. Komisija običajno ne pripravi predhodne in naknadne ocene ekonomskega učinka priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, na neravnotežja. To je razumljivo samo v primerih, v katerih obstajajo temeljne težave pri verodostojnem količinskem opredeljevanju nekaterih učinkov zaradi narave priporočenega ukrepa na področju relevantnih politik (npr. pregled kakovosti sredstev ali stresni testi za bančni sektor, boljše usklajevanje in učinkovitost javnih služb) ali kadar so vsi možni učinki dolgoročni (reforme na področju izobraževanja in trg dela).

45. Redke izjeme so bile: sklici na zunanje študije o oceni učinkov strukturnih reform na bruto domači proizvod (BDP)¹⁹²⁰ in enkratna priprava delovnih dokumentov služb Komisije o

¹⁸ COM(2015) 600 final z dne 21. oktobra 2015 „Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropski centralni banki o korakih za dokončanje ekonomske in monetarne unije”, str. 9.

¹⁹ V poročilu za posamezno državo za Španijo za leto 2015 (str. 59) je navedeno, da bo – glede na razmeroma močan učinek prelivanj – učinek umirjanja cen z zmanjševanjem profitne marže zaradi reforme poklicnih storitev, ki bo spodbujala konkurenco, verjetno koristil preostalemu gospodarstvu, prav tako pa je naveden tudi sklic na študijo Komisije („*The Economic Impact of Professional Services Liberalisation*”, *European Economy Economic Papers* 533, september 2014) o učinkih zakonodajnih ovir v štirih poklicih v EU od leta 2008 do leta 2011.

²⁰ V svojem prvem pregledu napredka v zvezi z ukrepi na področju relevantnih politik za odpravljanje makroekonomskih neravnotežij v Francijo v letu 2014 je Komisija navedla ugotovitve iz študije OECD iz leta 2014 o učinkih reform, ki jih je od leta 2012 izvedla in napovedala francoska vlada.

nacionalnih reformnih programih držav članic v letu 2014²¹. Z ocenami ekonomskega učinka na neravnotežja bi bilo lažje določiti, katera priporočila so najbolj relevantna in bodo najverjetneje uspešna.

46. Poleg tega lahko nekatera priporočila izničijo učinek drugih. V tem primeru bi bilo možno dati smiselno oceno. To velja za proračunska priporočila in druga priporočila za posamezne države s fiskalnim učinkom. Na primer: priporočilo za posamezno državo, ki je relevantno za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, št. 1/2013 za Španijo, državo članico v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, se je nanašalo na izvajanje javnofinančne prilagoditve, ki jo je priporočil Svet zaradi zagotovitve zmanjšanja čezmernega primanjkljaja te države članice. Hkrati je priporočilo za posamezno državo, ki je relevantno za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, št. 4/2013 obravnavalo potrebo po okrepitvi in posodobitvi javnega zavoda za zaposlovanje zaradi zagotovitve uspešne, posamezniku prilagojene pomoči za brezposelne. Komisija ni ocenila, ali so stroški zaposlitve osebja, ki bi bilo potrebno za zagotavljanje posamezniku prilagojene podpore za več kot šest milijonov iskalcev zaposlitve, skladni s fiskalnimi omejitvami, h katerim je pozivala v svojem prvem priporočilu.

Neskladnost s priporočili za evroobmočje

47. Od leta 2012 Komisija predlaga tudi priporočila za evroobmočje kot celoto. Ko ta priporočila sprejme Svet, se jih naslovi na Evroskupino finančnih ministrov in tako noben organ EU ni formalno odgovoren za njihovo izvedbo.

48. Na ravni Komisije ni sistema za zagotovitev skladnosti med priporočili za evroobmočje in priporočili za posamezne države, ki so članice evroobmočja.

²¹ Komisija je uporabila makroekonomski model (Quest), da bi ocenila, kako bi strukturne reforme v dani državi članici vplivale na rast, če bi država članica zmanjšala razliko do povprečja treh najuspešnejših držav EU pri ključnih ekonomskih kazalnikih.

49. Primer takega problema so priporočila Komisije o fiskalni naravnosti evroobmočja.²² Kadar se monetarna politika spoprijema s težavami zaradi zmanjšanja obrestnih mer, je upravljanje fiskalne naravnosti pomembno za zagotavljanje vzdržne rasti agregatnega povpraševanja. Vendar vplivanje na fiskalno naravnost neke države članice ne spada več v pristojnost pakta za stabilnost in rast, potem ko ta država izpolni merila stabilnosti. Zato postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji zagotavlja okvir, v katerem je mogoče izdati fiskalna priporočila za evroobmočje kot celoto.

50. Novembra 2016 je Komisija priporočila pozitivno fiskalno naravnost zaradi spodbuditve okrevanja, da bi podprla monetarno politiko ECB.²³ To priporočilo ni bilo skladno s fiskalnimi zahtevami, določenimi v priporočilih za posamezne države članice, ki so bila naslovljena na države članice evroobmočja približno šest mesecev prej in so za leti 2017 in 2018 določala zmerno restriktivno fiskalno naravnost za evroobmočje kot celoto. Ker se obeti za rast BDP v teh šestih mesecih niso poslabšali, ni bilo razloga za to neskladnost. Ne obstaja uspešen mehanizem, s katerim bi se ublažile neskladnosti, ki lahko nastanejo med tem, kar je fiskalno zaželeno za evroobmočje, in vsoto fiskalnih priporočil za posamezne države članice.

Zelo težko dosegljiv časovni okvir za izvedbo priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

51. Komisija je navedla, da pričakuje, da bodo priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, izvedena v 12 do 18 mesecih. Ker je ta napoved pogosto preveč optimistična, izkrivlja statistiko o izvajanju. Veliko priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, je zapletenih in zahteva odziv številnih deležnikov. Številna priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji,

²² Fiskalna naravnost je ocena prostovoljnega vzgiba, ki se spodbudi s fiskalno politiko.

²³ COM(2016) 727 z dne 6. novembra 2016.

se ponavljajo vsako leto in so zato evidentirana kot neizvedena. Praksa Komisije se razlikuje od prakse MDS in OECD, ki svoja mnenja v zvezi z relevantnimi politikami strukturirata bolj tematsko. V zvezi s tem glej **odstavek 78**.

52. To težavo so, do neke mere, potrdili odgovori na vprašanje iz ankete za Odbor za ekonomsko politiko, ki se je glasilo: „So priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomski neravnotežji, realna?“. Približno 53 % vprašanih je odgovorilo, da so „realna“, 26 %, da so „nekoliko nerealna“, in 11 %, da „sploh niso realna“ (glej **sliko j v Prilogi VI**). Kot glavni razlog, da so bila priporočila ocenjena kot nerealna, je bil naveden zelo težko dosegljiv časovni okvir za izvedbo.

Klasifikacija neravnotežij ni pregledna, postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem pa ni bil sprožen še nikoli

53. Ta del poročila obravnava logiko in proces, na katerem temelji ocena Komisije glede resnosti neravnotežij.

Sistem kategorij je običajno zapleten in se spreminja

54. V uredbi o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je bilo predvideno, da bodo države članice ocenjene bodisi kot „brez neravnotežij“, „z neravnotežji“ ali „s čezmernimi neravnotežji“.

55. Vendar je Komisija leta 2012 določila pet kategorij, ki jih je leta 2013 razširila na šest. Leta 2014 je bil uporabljen drug sklop šestih kategorij. Kategorije so se med seboj razlikovale glede na resnost neravnotežij in zahtevano stopnjo spremljanja. Nazadnje je bilo število kategorij v letu 2016 zmanjšano na samo štiri (glej **tabelo 3**). Večina deležnikov, s katerimi smo govorili, se je pozitivno odzvala na to zmanjšanje, saj se je postopek s tem poenostavil.

Tabela 3 – Spreminjanje kategorij neravnotežij v obdobju 2012–2017

2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ni neravnotežij	Ni neravnotežij	Ni neravnotežij		Ni neravnotežij	
		DK, LU, MT		AT, BE, EE, HU, RO, UK	FI
Neravnotežja, ki niso prekomerna, vendar jih je treba obravnavati BE, BG, DK, FI, SE, UK	Neravnotežja, za katera bi bilo dobro uvesti spremljanje in ukrepe politike BE, BG, DK, FI, MT, NL, SE, UK	Neravnotežja, ki zahtevajo spremljanje in ukrepe politike BE, BG, DE, FI, NL, SE, UK	BE, FI, NL, RO, SE, UK	Neravnotežja	
Huda neravnotežja, ki niso prekomerna, vendar jih je treba obravnavati FR, HU, IT, SI	Neravnotežja, ki zahtevajo spremljanje in odločne ukrepe politike FR, HU, IT	Neravnotežja, ki zahtevajo spremljanje in odločne ukrepe politike HU	DE, HU		
Zelo huda neravnotežja, ki niso prekomerna, vendar jih je treba nujno obravnavati CY, ES		Neravnotežja, ki zahtevajo specifično spremljanje in odločne ukrepe politike ES, FR, IE	ES, IE, SI		DE, ES, FI, IE, NL, SE, SI
	Čezmerna neravnotežja, ki zahtevajo nenehne in stroge ukrepe politike (specifično spremljanje) ES	Čezmerna neravnotežja, ki zahtevajo specifično spremljanje in odločne ukrepe politike			DE, ES, IE, NL, SE, SI
	Čezmerna neravnotežja, ki zahtevajo nujne ukrepe politike (specifično spremljanje) SI	HR, IT, SI	BG, FR, HR, IT, PT	BG, CY, FR, HR, IT, PT	BG, CY, FR, HR, IT, PT
Postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem	Postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem	Čezmerna neravnotežja, ki zahtevajo odločne ukrepe politike in začetek postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem		Čezmerna neravnotežja z načrtom popravljanih ukrepov (postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem)	

Vir: Evropsko računsko sodišče.

56. Od leta 2013 imajo različne klasifikacije skupno eno kategorijo: kategorijo držav z ugotovljenimi čezmernimi neravnotežji, za katere Komisija ni predlagala sprožitve postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem. Ta možnost v uredbi o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ni izrecno predvidena (glej **okvir 3**). Iz dokumentacije Komisije ni jasno, od kod prihaja ta praksa, pri kateri se sicer ugotovijo čezmerna neravnotežja, vendar se sprožitev postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem ne priporoča. Zdi se, da je bila dogovorjena na politični ravni. Doslej se je Komisija vedno izognila priporočilu o sprožitvi postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem brez jasne utemeljitve (glej **odstavek 63**).

Okvir 3 – Kdaj bi bilo treba sprožiti postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem?

Člen 2 Uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji opredeljuje le „neravnotežja“ in „čezmerna neravnotežja“.

Člen 7(1) o sprožitvi postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem določa: „Če Komisija na podlagi poglobljenega pregleda iz člena 5 meni, da v zadevni državi članici obstajajo čezmerna neravnotežja, o tem obvesti Evropski parlament, Svet in Euroskupino.” V členu 7(2) je nato navedeno, da Svet „lahko” sproži postopek, kar pomeni, da ima diskrecijsko pravico o tej odločitvi.

Vendar Komisija meni, da ima sama diskrecijsko pravico odločati, ali bo priporočila sprožitev postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, tudi če po njenem mnenju v državi članici obstajajo čezmerna neravnotežja. Po navedbah to interpretacijo utemeljuje s členom 121(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki se glasi:

„Kadar se v okviru postopka iz odstavka 3 ugotovi, da ekonomske politike neke države članice niso skladne s širšimi smernicami iz odstavka 2 ali da bi lahko ogrozile pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije, lahko Komisija to državo članico opozori.”

Povezava med analizo in kategorijo neravnotežij ni vedno jasna

57. Člen 5(2) uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji določa, da poglobljeni pregled Komisije „vključuje oceno, ali v zadevni državi članici obstajajo neravnotežja in ali so ta neravnotežja čezmerna.” To pomeni, da mora Komisija prikazati jasno povezavo med ekonomsko analizo in izbrano kategorijo neravnotežij.

58. V praksi poglobljeni pregledi ne vsebujejo nobenega sklepa o klasifikaciji neravnotežja za državo članico. Ta je zajet v spremnem sporočilu Komisije. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da priporočeni sklepi o neravnotežjih niso vedno jasno utemeljeni z analizo, ki je bila opravljena v ustreznem poglobljenem pregledu. Na primer:

- (a) V letu 2015 je bil po priporočilu iz GD ECFIN status Bolgariji zvišan za tri stopnje, z „neravnotežja, ki zahtevajo spremljanje in ukrepe politike”, na „čezmerna neravnotežja, ki zahtevajo posebno spremljanje in odločne ukrepe politike”. Odločitev za to je bila v veliki meri utemeljena s propadom ene same banke leta 2014 in posledičnega strahu Komisije glede finančne stabilnosti. Klasifikacija je bila ohranjena v letu 2016, čeprav je poglobljeni pregled tistega leta pokazal, da se nobeno od finančnih tveganj, ugotovljenih leta 2015, ni uresničilo.

- (b) Leta 2015 je bil na podlagi priporočila GD ECFIN o zaostritvi postopka status Francije zvišan za eno stopnjo na „čezmerna neravnotežja, ki zahtevajo posebno spremljanje in odločne ukrepe politike“. Toda po našem mnenju pri poglobljenem pregledu glede na prejšnje leto niso bile ugotovljene *pomembne* spremembe dejavnikov, ki so podlaga za oceno. Hkrati pa kljub temu, da je bila Francija predmet postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (korektivni del Pakta za stabilnost in rast), ta ni bil zaostren, čeprav se je izraz „čezmerni“ v poglobljenem pregledu pojavil le v zvezi z javnofinančnim primanjkljajem.
- (c) V poglobljenem pregledu za leto 2016 za Združeno kraljestvo (za katerega velja postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem od leta 2008) je bilo ugotovljeno, da neravnotežja ne obstajajo, v skladu s poročilom o mehanizmu opozarjanja za leto 2017 pa za Združeno kraljestvo sploh ni bil potreben poglobljen pregled, in to kljub temu, da sta bila v poglobljenem pregledu za leto 2016 omenjena stalni velik primanjkljaj na tekočem računu (največji tistega leta v EU) in stalna rast že tako visokih cen stanovanj od leta 2013.

59. Položaj se je še poslabšal leta 2017, ko so bili celostni poglobljeni pregledi zamenjani s „povzetki“ v poročilih za posamezne države (glej **odstavek 69**).

60. Glede na čas objave je mogoče sklepati, da sta nalogi analize in klasifikacije tudi funkcionalno ločeni. V letih 2012, 2014 in 2017 so bili poglobljeni pregledi in sporočilo o klasifikaciji objavljeni na isti dan, v letih 2013 in 2016 pa so bili najprej objavljeni poglobljeni pregledi, klasifikacija neravnotežij pa dva tedna pozneje. Leta 2015 je bila klasifikacija neravnotežij objavljena dan pred objavo poglobljenih pregledov.

V poznih fazah je postopek bolj političen kot strokoven

61. Komisija za klasifikacijo neravnotežij trenutno uporablja večstopenjski proces. Najprej pošlje osebje Komisije komisarju za ekonomske in finančne zadeve pisno mnenje glede klasifikacije posamezne države članice, za katero je bil opravljen poglobljen pregled. Ugotovili smo, da ti predlogi vsebujejo jasna strokovna navodila in so dosledni ne glede na državo ali čas.

62. Potem ko ta nasvet presodi komisarjev kabinet in od leta 2014 tudi kabinet podpredsednika za evro in socialni dialog (s katerim si delita odgovornost za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji), se osnutek sporočila pošlje v pregled kabinetom vseh komisarjev in nazadnje tudi kolegiju komisarjev v sprejetje.

63. Med letoma 2012 in 2016 so bila v nekaterih državah članicah čezmerna neravnotežja ugotovljena 16-krat. Vendar kolegij predloga za postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem nikoli ni poslal Svetu. Med revizijo Sodišča je Komisija predložila malo dokazov, ki bi lahko pojasnili, zakaj kolegij ni predlagal postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem.

64. Sistematična nesprožitev postopka v zvezi s čezmernimi neravnotežji je zmanjšala verodostojnost in uspešnost postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Tako je bilo tudi mnenje številnih deležnikov, ki so navedli, da je nesprožitev postopka zmanjšala njegovo vrednost tako v zvezi z zmožnostjo za odpravo neravnotežij kot tudi njegovim odvratilnim učinkom. Tudi v poročilu petih predsednikov²⁴ je predlagana celovita uporaba postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, vključno s sprožitvijo postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem. ECB je prav tako izjavila, da je potrebna celovita in uspešna uporaba vseh instrumentov, ki so na voljo v okviru postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežji, vključno s korektivnim delom, in to sporočilo tudi večkrat ponovila.²⁵

65. Drugi deležniki so navedli, da bi uporaba postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem v okoliščinah, ki niso bile povsem jasne, prav tako vplivala na njegovo verodostojnost in da bi bilo treba postopek uporabiti le v očitnih primerih.

²⁴ Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, poročilo pripravil Jean-Claude Juncker v tesnem sodelovanju z Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem in Martinom Schulzem, junij 2015, str. 8: „Korektivni del postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem bi bilo treba strogo uporabljati. Sprožiti bi ga morali takoj po ugotovitvi čezmernih neravnotežij in ga uporabiti za spremljanje izvajanja reform.“

²⁵ ECB, Ekonomski bilten št. 2, marec 2017, okvir 7, str. 63. Za druge izjave glej Ekonomski bilten št. 2, marec 2015, okvir 5, str. 48 in Ekonomski bilten št. 2, marec 2016, okvir 8, str. 57.

66. V skladu z uredbo o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je klasifikacija neravnotežij v celoti v pristojnosti Komisije. Vendar je Sodišče odkrilo več pomanjkljivosti v tem, kako Komisija to izvaja.

- (a) Prvič, predloženi nam niso bili nobeni dokazi, da imajo kolegij in kabineti vzpostavljen formalni postopek za obravnavo mnenja GD ECFIN in dokumentiranje komunikacije med njimi.
- (b) Drugič, pred letom 2017 je bil osnutek sporočila o neravnotežjih kolegiju predložen zelo pozno. To je pomenilo kršitev internih pravil Komisije, ki naj bi zagotavljala, da kolegij svoje odločitve ustrezno obravnava.
- (c) Tretjič, trenutno ni jasnih pisnih navodil o okoliščinah, v katerih bi se Komisija odločila predlagati sprožitev postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem.

Pomembnost poglobljenih pregledov se je sčasoma zelo zmanjšala Analitična kakovost ostaja dobra, vendar so potrebne izboljšave nekaterih ključnih elementov poglobljenih pregledov

67. Ta del poročila je osredotočen na spremembe predstavitve poglobljenih pregledov in kakovost analitičnih orodij in ekonomske analize, ki jih Komisija uporablja za ugotovitev in oceno neravnotežij.

Pomembnost poglobljenih pregledov se je sčasoma zelo zmanjšala

68. Meje med poglobljenimi pregledi in letnimi poročili za posamezne države so vedno bolj nejasne. Komisija si je prizadevala za poenostavitev svoje analize in priporočil državam članicam glede politik pod širšim okriljem usklajevanja politik v okviru evropskega semestra. Vendar je združitev poglobljenih pregledov s poročili za posamezne države zmanjšala osredotočenost na postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in njegov specifičen cilj odkrivanja in preprečevanja neravnotežij.

69. Prva tri leta je bil poglobljen pregled samostojen dokument, ki ga je v glavnem pripravil GD ECFIN, vseboval pa je tudi prispevke GD EMPL in drugih generalnih direktoriatov. V letu 2015 se je spremenil v razdelek 2 poročila o državi, katerega preostali del je rezultat

analize, ki je bila prej vključena v (zdaj opuščen) delovni dokument služb Komisije, v katerem je bil ocenjen nacionalni reformni program države članice v okviru evropskega semestra. Zaradi združitve je bil opuščen razdelek poglobljenega pregleda o izzivih na področjih politik (povzetek ključnih makroekonomskih izzivov in možnih odzivov). Poleg tega so naslovi, ki se uporabljajo v poročilih o državah, zdaj standardizirani in tako ne odražajo resnosti neravnotežij v zadevni državi članici.

70. Leta 2016 je bilo črtanje razdelka o izzivih na področju politik deloma nadomeščeno tako, da je bila dodana ocenjevalna matrika postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, uporabna preglednica, v kateri so povzete glavne ugotovitve poglobljenega pregleda. Vendar v tabeli niso navedeni nobeni možni ukrepi za obravnavanje izzivov, ki so bili ugotovljeni med poglobljenim pregledom.

71. Oblika poročila za posamezne države je bila leta 2017 še enkrat spremenjena: Komisija je poleg tega, da je uvedla splošno skrajšanje poročila, poglobljen pregled omejila na ocenjevalno matriko postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in kratko izjavo o glavnih ugotovitvah (razdelek 3). Podrobnosti o vseh glavnih problemih, vključno z makroekonomskimi neravnotežji, ki vplivajo na državo članico, so razdeljene po temah v razdelku 4 „Prioritete na področju reform“. Zvezdica v naslovu označuje teme, ki so relevantne za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in so vključene v povzetek v razdelku 3.

72. Te spremembe oblike je uvedel Generalni sekretariat Komisije, ki je v procesu sčasoma postajal vse pomembnejši. Generalni sekretariat zdaj tudi vodi pripravo poročil za posamezne države z ekipami za posamezne države, ki so organizirane po vseh službah Komisije. GD EMPL zdaj zagotavlja večji delež analitičnega vložka²⁶, zlasti o zaposlovanju in socialnem razvoju, poglobljeni pregled/poročilo o državi pa je vse manj izdelek GD ECFIN.

²⁶ *The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium*, okvir 3.1, str. 34.

Deležniki so navedli, da je ta razvoj oslabil prepoznavnost postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

73. Od združitve je bilo poročilo o poglobljenih pregledih zamenjano z bistveno širšim sporočilom o poročilih za posamezne države. Za rešitev tega problema je GD ECFIN junija 2015 objavili pregled ugotovitev poglobljenih pregledov za tisto leto²⁷, da bi poudaril gibanja, ki so bila skupna vsem državam in povezana s spreminjajočim se gospodarskim okoljem. Vendar tak pregled ni bil objavljen ne leta 2016 ne doslej v letu 2017.

74. Analiza makroekonomskih neravnotežij je zdaj del splošne analize strukturnih vprašanj v posamezni državi članici. Neravnotežja so tako izgubila pomembnost, ki so jo imela takrat, ko je bil poglobljeni pregled še ločen dokument. Zaradi tega je težko razlikovati med kratkoročnimi (neravnotežja) in dolgoročnimi problemi (rast).

75. Če povzamemo, so prizadevanja za „racionalizacijo“ evropskega semestra zmanjšala prepoznavnost postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Vendar pa je uspešno komuniciranje osrednjega pomena za javno razumevanje postopka ter izzive, s katerimi se spoprijemajo države članice zaradi makroekonomskih neravnotežij. Boljša komunikacija bi bila potrebna tudi zaradi izboljšanja nacionalne odgovornosti v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. To stališče so deležniki med našimi obiski večkrat poudarili.

Kljub dobri kakovosti analize bi bilo treba nekatere elemente poglobljenih pregledov izboljšati

76. Novembra 2016, pet let po uvedbi postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, je GD ECFIN objavil priročnik z naslovom „*The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium*“. Priročnik se v glavnem opira na analitično gradivo, ki je bilo predstavljeno odborom Sveta ali že objavljeno v različnih oblikah. Konsolidacija celotnega okvira v tej publikaciji je dobrodošla, čeravno pozna, saj je

²⁷ Occasional Paper 228, *Macroeconomic Imbalances - Main findings of the in-depth reviews 2015*.

pripomogla k temu, da države članice in drugi deležniki razumejo postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in zlasti razloge za nekatere odločitve.

77. V priročniku so opisana nekatera analitična orodja, ki jih GD ECFIN uporablja pri oceni makroekonomskih neravnotežij. Vendar bi ga bilo mogoče še izboljšati tako, da bi vanj vključili informacije o orodjih, ki jih uporablja Komisija pri drugih ponavljajočih se analizah, na primer pri analizi stabilnosti bančnega sistema, gibanj na trgu dela, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in kakovosti politik v zvezi s trgom dela.

78. Kakovost analize v poglobljenih pregledih je bila v splošnem dobra, so menili deležniki in strokovnjaki, s katerimi smo se pogovarjali. Komisija upošteva vse specifične okoliščine posamezne države in druge pomembne informacije, ki jih zagotovijo države članice. Po mnenju nekaterih držav članic bi bilo treba izboljšati izmenjavo informacij, Komisija pa si od nedavnega prizadeva za napredek na tem področju.

79. Naša anketa Odbora za ekonomsko politiko je potrdila te ugotovitve. Velika večina anketirancev (89 %) je kakovost poglobljenega pregleda za svojo državo članico ocenila za „dobro“, 11 % pa za „povprečno“. Nobeden od anketirancev kakovosti ni ocenil za „zelo dobro“, „slabo“ ali „zelo slabo“ (glej **sliko d v Prilogi VI**). Člani Odbora za ekonomsko politiko so poglobljene preglede v primerjavi s podobnimi poročili drugih institucij ocenili za slabše (68 %), za boljše (26 %) ali za enake kakovosti (5 %) (glej **sliko u v Prilogi VI**). Vsi anketiranci so se strinjali, da so bile v poglobljenih pregledih upoštevane ustrezne informacije, ki so specifične za posamezno državo (53 % „v veliki meri“ in 47 % „do neke mere“, glej **sliko e v Prilogi VI**).

80. Poglobljeni pregledi – če jih primerjamo s poročili drugih mednarodnih organizacij (MDS, OECD), ki uporabljajo „tematski“ pristop – pogosto iz leta v leto obravnavajo ista vprašanja. Čeprav je res, da se nekatera neravnotežja ohranjajo in jih ni mogoče prezreti, pa to pogosto privede do analiz, ki se ponavljajo in imajo malo dodane vrednosti ter nosijo sporočilo, ki ostaja iz leta v leto v glavnem enako.

81. Uredba o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji določa, da mora Komisija upoštevati tesne trgovinske in finančne povezave med državami članicam ter učinke

prelivanja nacionalnih ekonomskih politik.²⁸ Komisija je razvila vrsto ekonomskih orodij²⁹ za obravnavo teh vidikov.

82. Vendar je analiza učinkov prelivanja³⁰ pogosto slaba. V štirih izbranih državah članicah je bila uporabljena nekoliko nedosledno. Na primer, leta 2014 je bila v Sloveniji „okužbi države”³¹ (prelivanje od zunaj) namenjena le bežna pozornost. V Bolgariji niso bili upoštevani splošnih tržni pogoji, značilni za državo, ki je mala država članica zunaj evroobmočja. Če se ne upoštevajo učinki prelivanja, se Komisija prekomerno osredotoča na gibanja, ki so značilna za posamezno državo članico.

83. Od leta 2015 veljala načelo, da se v poglobljene preglede petih največjih držav članic evroobmočja vključi omemba učinkov prelivanja navzven, kar je dobrodošla sprememba.

84. Učinki prelivanja navznoter so bili omenjeni v vseh poglobljenih pregledih v vzorcu za vsa leta, čeprav sta bila obseg in poglobljenost obravnave različna. Na primer, okužba držav ni bila podrobno obravnavana niti v letih 2012 in 2013, ko so bili pribitki na državne obveznice³² posebej veliki.

85. V zaključku je o učinkih prelivanja mogoče reči, da uporabljena analitična orodja niso vedno del analiz za posamezne države. Vendarle je bil dosežen delen napredek, predvsem s

²⁸ Člen 5(2) uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

²⁹ Komisija je razvila več pomembnih tehnik za ekonomsko ocenjevanje. Te vključujejo na primer ocene čezmejnih gibanj plač in finančnih tokov.

³⁰ Prelivanje so gibanja v eni državi članici, ki vplivajo na gospodarstvo ene ali več drugih držav članic. Prelivanje navznoter se nanaša na učinek na posamezno državo članico iz ene ali več drugih. Prelivanje navzven se nanaša na učinek iz posamezne države članice na eno ali več drugih.

³¹ Do okužbe držav pride, ko se negativna gibanja stroškov izposojanja ene države gibljejo v korelaciji s tistimi druge države.

³² Pribitek na državne obveznice je razlika v odstotnih točkah, ki velja za neko državo v primerjavi z referenčnim merilom. V evroobmočju je referenčno merilo običajno obrestna mera za izposojanje sektorja država, ki velja za Nemčijo.

tem, da se od leta 2016 objavlja ocenjevalna matrika za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

86. V poglobljenih pregledih v splošnem ni ocenjeno, kako davčna politika vpliva na zunanja neravnotežja. Edina država članica, za katero je bila doslej pripravljena izčrpna ocena, je Nemčija, ki ima visok presežek na tekočem računu. Vendar pa ni bilo nobene podobne analize za države s strukturnim primanjkljajem na tekočem računu, visokim negativnim neto stanjem mednarodnih naložb ali težavami na področju konkurenčnosti (glej **okvir 4**). S fiskalnega vidika so poglobljeni pregledi večinoma omejeni na kratko razpravo o gibanjih javnega dolga.

Okvir 4 – Zunanja neravnotežja in fiskalna politika

Komisija je opravila temeljito analizo presežkov na tekočem računu Nemčije v poglobljenih pregledih za leti 2015 in 2016 in zaključila, da bi morala država uporabiti svoj fiskalni manevrski prostor (svojo zmožnost, da porabi več, ne da bi pri tem kršila merila Pakta za stabilnost) za povečanje domačega povpraševanja in povečanje javnih naložb. Svet je leta 2016 omilil predlog Komisije tako, da je črtal del priporočila o fiskalnem manevrskem prostoru.

Leta 2017 je tudi razdelek o poglobljenem pregledu v poročilu za Nemčijo vseboval analizo³³ pozitivnih učinkov prelivanja, ki bi jih imela ekspanzivna fiskalna politika na evroobmočje. Komisija je ponovno pozvala Nemčijo, naj uporabi fiskalna orodja, da bi uravnotežila svoj saldo tekočega računa in pomagala drugim državam pri uravnoteženju njihovega zunanjskega primanjkljaja. Sklicevanje na učinek fiskalnih politik na zunanja neravnotežja in konkurenčnost je bil pomemben napredek.

Kljub zgoraj navedenemu Komisija ni analizirala povezave med fiskalno politiko in slabim zunanjim saldonom v drugih sistemskih državah članicah (zlasti Španiji in Franciji), prav tako pa jim ni priporočila, naj zasledujejo bolj restriktivno fiskalno politiko zaradi ponovnega zunanjskega uravnoteženja.

³³ SWD(2017) 71 final, *Country report - Germany 2017 - including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, okvir 3.1, str. 18.

V poglobljenem pregledu za leto 2015 za Španijo je bilo izboljšanje nominalnega salda tekočega računa ocenjeno kot trajno. Pri tem so se zanemarile pomembne ciklične komponente, kot so deprecijacija evra, ukrepi ECB, ki so pripomogli k znižanju obrestnih mer za zunanji dolg, in znižanje stroškov uvoza kot posledica veliko nižjih cen nafte. Komisija je v poglobljenem pregledu za leto 2016 izkoristila izboljšanje nominalnega zunanjega salda, da se je izognila razpravi o spremembah strukturnega salda tekočega računa. Visoko negativno neto stanje mednarodnih naložb je bilo večkrat omenjeno kot problem, vendar ni bilo povezano s špansko fiskalno politiko, ki je že bila ekspanzivna kljub nedavni ponovni rasti, ki je bila hitrejša kot stopnja rasti potencialnega proizvoda.

V poglobljenem pregledu za Francijo za leto 2017 je Komisija ugotovila slabosti v zvezi s konkurenčnostjo in zmanjševanje tržnega deleža izvoza ključnim trgovinskim partnerjem, vendar ni analizirala možnosti uporabe fiskalne politike za spodbujanje ponovnega zunanjega uravnoteženja in prenos virov v smeri menjalnega sektorja.

87. V primerih Slovenije in Bolgarije smo odkrili slabosti v analizi neravnotežij ter v priporočilih glede relevantnih politik, ki so bila oblikovana na podlagi te analize (glej **okvir 5**).

Okvir 5 – Primera slabosti pri analizah neravnotežij I

➤V zvezi z reformo trga dela je bilo v poglobljenem pregledu za leto 2013 za Slovenijo opozorjeno, da bi imel dvig minimalne plače pomemben negativni učinek na delovna mesta, kar bi lahko upočasnilo okrevanje zaposlovanja, povečalo pritisk na plače, ko bi se gospodarska rast nadaljevala, in tako predstavljalo tveganje za nadaljnje zmanjšanje konkurenčnosti. V sporočilu o klasifikaciji iz leta 2013 je bil dvig minimalne plače naveden kot eden od razlogov za zaostritev klasifikacije Slovenije v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji na kategorijo „čezmerna neravnotežja”.

Številna dejstva kažejo, da bi morala biti Komisija previdnejša pri svoji oceni.

- Razsežnost učinka je temeljila na dokumentu³⁴, v katerem je bila z uporabo podatkov iz leta 2008 ocenjena samo stalna fleksibilnost povpraševanja po delovni sili. Druge raziskave³⁵, ki so bile takrat na voljo, so kazale na to, da bo učinek dviga minimalne plače bistveno manjši.
- Komisija ni upoštevala razčlenitve zaposlenih, ki prejemajo minimalno plačo, po sektorjih, da bi razumela učinek na zaposlenost in splošno konkurenčnost.
- Ocena učinka za Slovenijo se je zelo razlikovala od ocen za druge primerljive države članice, v katerih so bili dvigi minimalne plače večji, ki imajo širšo pokritost zaposlenih in podoben koeficient med minimalno in povprečno plačo (npr. Bolgarija).

Slaba napoved na področju zaposlovanja za Slovenijo se nazadnje ni uresničila, zato je OECD zaključila³⁶: „Rezultati ostajajo skladni z napovedmi (skromnega) negativnega učinka”.

➤ V poglobljenem pregledu za leto 2013 za Slovenijo je bilo navedeno, da je korporativno upravljanje v bankah v državni lasti „pogosto neoptimalno” in da „bi bilo s privatizacijo mogoče odpraviti očitne pomanjkljivosti pri korporativnem upravljanju”, vendar konkretni primeri teh težav pri upravljanju niso bili omenjeni.

➤ V poglobljenem pregledu za leto 2015 za Bolgarijo je Komisija navedla, da so banke v domači lasti „v povprečju zaračunavale višje obresti na posojila podjetjem, ki so jih odobrile” in da „ta profil kaže na razlike v primerjavi z ostalim bančnim sistemom” ne le pri „povprečni kreditni kakovosti posojilojemalcev”, ampak tudi pri „standardih upravljanja, praksah postopka za odobritev kredita, vrstah zavarovanja terjatev in osnovnem tveganju portfelja”. Ponovno ni bila predložena analiza ali dokazi, ki bi utemeljevali ta sklep.

Komisija je v nadaljevanju navedla ugotovitev, da so banke v domači lasti poročale o boljši kakovosti sredstev kot banke v tuji lasti, in izrazila pomisleke glede uspešnosti bančnega nadzora. To dejstvo

³⁴ Zbirka Delovni zvezki UMAR, Delovni zvezek št. 3/2010 „Ocena posledic dviga minimalne plače v Sloveniji”.

³⁵ Banka Slovenije, Poročilo o cenovni stabilnosti, april 2010, okvir 2.2.

³⁶ OECD, *Connecting people with jobs: The labour market, activation policies and disadvantaged workers in Slovenia*, 2016, str. 52.

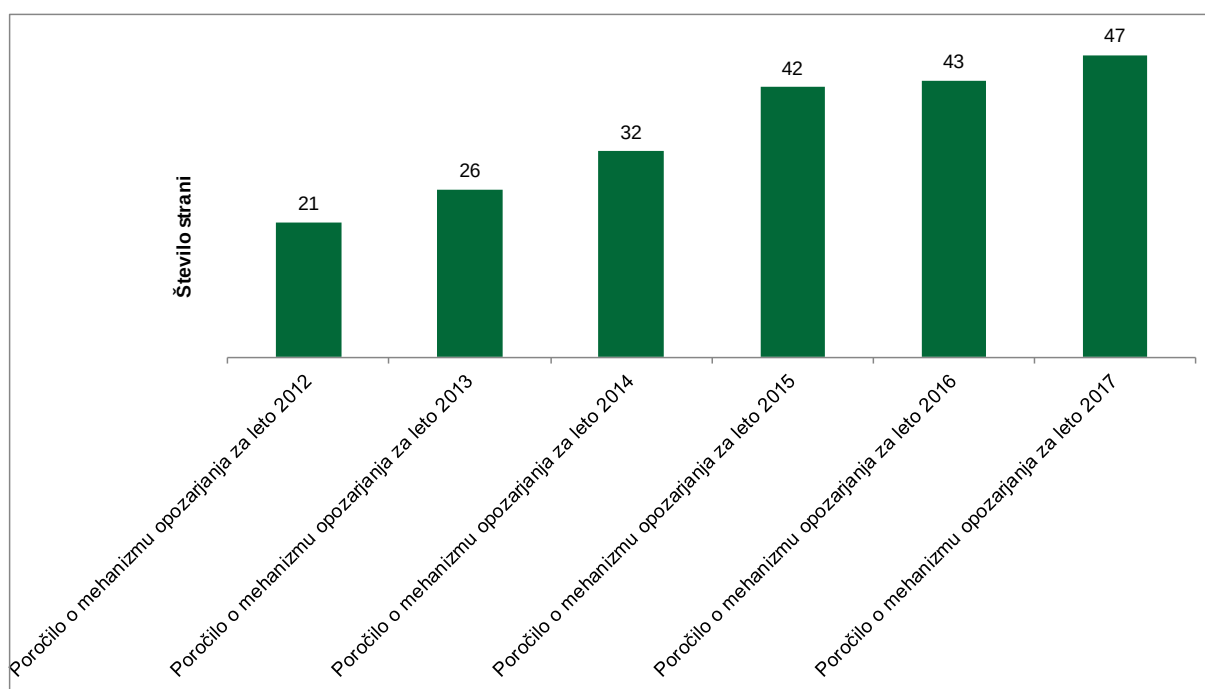
sicer morda pomeni slabe prakse poročanja in tveganje skritih izgub, vendar na njem ni mogoče utemeljiti zaključkov glede razlik v standardih upravljanja, postopkih odobritve kreditov in zavarovanjih terjatev.

Poročilo o mehanizmu opozarjanja in preglednica kazalnikov imata v postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji le manjšo vlogo

88. Ta del poročila obravnava dodano vrednost poročila o mehanizmu opozarjanja v postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in značilnosti preglednice kazalnikov pri lažjem zgodnjem odkrivanju neravnotežij.

89. Dolžina poročila o mehanizmu opozarjanja se je od uvedbe postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji več kot podvojila (glej **sliko 6**).

Slika 6 – Dolžina poročila o mehanizmu opozarjanja, 2012–2017



Vir: Evropsko računsko sodišče.

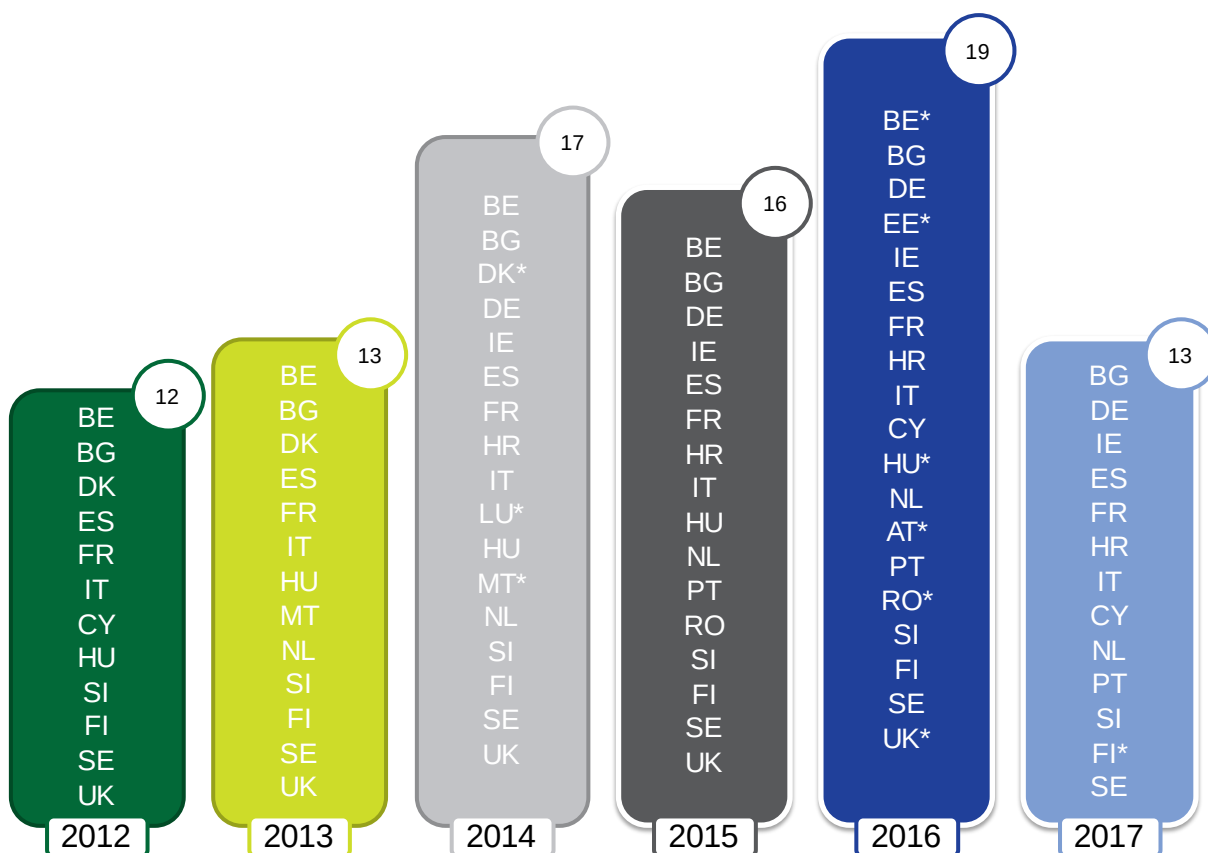
90. Kljub temu se kakovost ocene ni ustrezno izboljšala, ker je dokument še vedno pretežno opisen³⁷:

- (a) v prvem delu poročila o mehanizmu opozarjanja so opisani splošni trendi v gospodarstvih in spremembe različnih kazalnikov iz preglednice. Opis ne vsebuje globljega razmisleka o posledicah teh gibanj (učinke prelivanja ali vzročne dejavnike) ali poskusa opredelitve vzrokov navedenih trendov;
- (b) drugi del poročila obsega opis preglednice kazalnikov in kratko oceno tveganj neravnotežij in prilagoditev po posameznih državah.

91. Neposredna uporabnost poročila o mehanizmu opozarjanja pri opredelitvi držav članic, za katere obstaja tveganje, da jih bodo prizadela neravnotežja, zaradi katerega se izvede poglobljen pregled, je Komisija izničila s svojo prakso, da so poglobljeni pregledi obvezni za države članice, za katere so bila ugotovljena neravnotežja v prejšnjem letu (glej **Prilogo IX**). S tem se v proces vnese inertnost, ki je prikazana na **sliki 7**.

³⁷ Kljub temu pozdravljamo vključitev okvira z naslovom „Razsežnost makroekonomskih neravnotežij v evroobmočju” v poročilu o mehanizmu opozarjanja za leti 2016 in 2017.

Slika 7 – Države članice, za katere je bil izveden poglobljeni pregled (2012–2017)



Opomba: Z zvezdico so označene države članice, ki v letu, za katerega je bil opravljen poglobljeni pregled, po oceni niso imele neravnotežij.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

92. Preglednica kazalnikov v Poročilu o mehanizmu opozarjanja ni zasnovana dovolj dobro, da bi omogočala lažje zgodnje odkrivanje (poslabšanja) makroekonomskih neravnotežij:

- (a) nanaša se na preteklost, saj temelji na podatkih, ki so stari dve leti;
- (b) mnogi kazalniki so bodisi drseča povprečja ali spremenljivke, ki opisujejo stanje (glej **tabelo 4**), kar pomeni, da se počasi prilagodijo ali prikažejo nedavne dogodke.

Tabela 4 – Kazalniki, izračunani kot drseče povprečje in spremenljivke, ki opisujejo stanje, 2014–2017

Značilnost	Kazalnik
3-letno drseče povprečje	Saldo tekočega računa (v % BDP)
	Realni efektivni devizni tečaj (42 trgovinskih partnerjev, deflator HICP)
	Indeks nominalnih stroškov dela na enoto (2010 = 100)
	Stopnja brezposelnosti
	Stopnja delovne aktivnosti (v % celotne populacije v starosti 15–64 let, odstotne točke)
	Stopnja dolgotrajne brezposelnosti (v % aktivnega prebivalstva v starosti 15–74 let, odstotne točke)
	Stopnja brezposelnosti mladih (v % aktivnega prebivalstva v starosti 15-24 let, odstotne točke)
5-letno drseče povprečje	Izvozni tržni delež (v % svetovnega izvoza)
Spremenljivke, ki opisujejo stanje	Neto stanje mednarodnih naložb (v % BDP)
	Dolg zasebnega sektorja, konsolidiran (v % BDP)
	Bruto dolg sektorja država (v % BDP)

Vir: Evropsko računsko sodišče.

93. Nekateri pomembni kazalniki, ki so relevantni za odkrivanje neravnotežij, niso izrecno vključeni v preglednico, kot npr. inflacija, dobičkonosnost podjetij in slaba posojila.

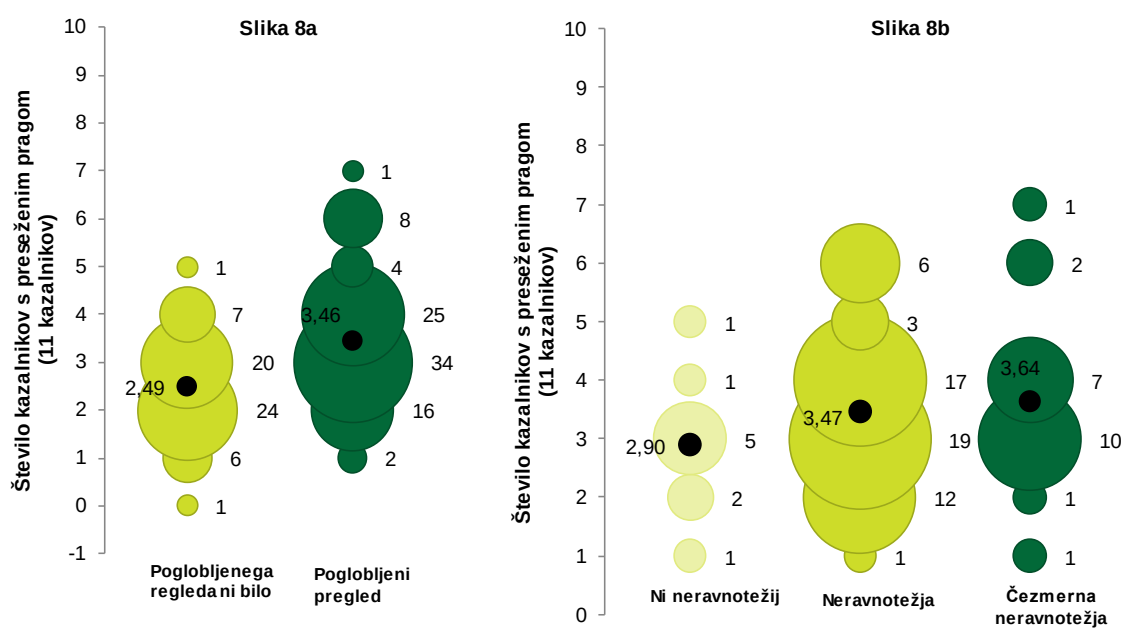
94. Preglednica kazalnikov je bila večkrat spremenjena tako glede števila kot vrste in predstavitve kazalnikov. Nazadnje je bila spremenjena leta 2016, ko so bili trije socialni kazalniki³⁸ s pomožnim statusom prestavljeni v glavno preglednico. Vendar pa so ti trije kazalniki med seboj tesno povezani in niso preveč koristni pri zgodnjem odkrivanju neravnotežij, saj odražajo *posledice* gospodarskih motenj. Tako anketiranci iz Odbora za ekonomsko politiko (glej **sliko c v Prilogi VI**) kot velika večina deležnikov so bili mnenja, da se preglednica kazalnikov zaradi tega ni izboljšala.

95. Preglednica kazalnikov ima v fazi oblikovanja poročila o mehanizmu opozarjanja manjšo vrednost, po tem pa je sploh nima. Kot je bilo pričakovati, smo ugotovili neposredno povezavo med številom kazalnikov s preseženo mejno vrednostjo ter odločitvijo o sprožitvi poglobljenega pregleda in klasifikacijo neravnotežij. Vendar je v obeh primerih statistično

³⁸ Stopnja delovne aktivnosti, stopnja dolgotrajne brezposelnosti in stopnja brezposelnosti mladih.

razmerje zelo šibko (glej [slika 8](#)), kar potrjuje, da se odločitve o uvedbi poglobljenega pregleda ne sprejmejo na podlagi „mehaničnega branja kazalnikov iz preglednice”. Poleg tega Komisija preglednice kazalnikov ne uporablja za svojo analizo v poglobljenih pregledih, saj se opira na širši sklop analitičnih orodij in bolj posodobljene podatke.³⁹

Slika 8 – Razmerje med številom kazalnikov s preseženo mejno vrednostjo in (a) sprožitvami poglobljenih pregledov; (b) klasifikacijo neravnotežij, 2012–2017



Opomba: Črne pike predstavljajo povprečje. Kategorija „čezmerna neravnotežja s postopkom v zvezi s čezmernim neravnotežjem” ni prikazana, saj v to kategorijo še ni bila uvrščena nobena od držav članic.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

96. Kljub manjši vlogi preglednice kazalnikov pri odločanju so razprave z deležniki pokazale, da ji javnost namenja veliko pozornosti, saj je število kazalnikov s preseženo mejno

³⁹ Poglobljeni pregledi se za področje brezposelnosti opirajo na tabeli „Ključni ekonomski, finančni in socialni kazalniki” (ki so v poglobljenem pregledu od leta 2014) in „Kazalniki trga dela in socialni kazalniki” (od leta 2015); za saldo tekočega računa pa se opirajo na specifične podrobnosti za preteklo leto. Za analizo finančnega sektorja v poglobljenih pregledih se uporablja širok spekter dodatnih spremenljivk (npr. obrestne mere za depozite, trend in pribitki pri posojilnih pogojih, neto obrestne marže, dobičkonosnost bank).

vrednostjo mogoče enostavno predstaviti. Vendar je možno, da bralci, ki niso strokovnjaki, ne dobijo popolnega uvida v naravo in podrobnosti neravnotežij v državi članici, če se zanašajo le na število kazalnikov s preseženo mejno vrednostjo in poglobljenega pregleda ne preberejo v celoti. Vključitev preglednice kazalnikov kot priloge k poročilu o posamezni državi od leta 2016 bi lahko še okrepila napačen vtis, da je ključnega pomena pri ocenjevanju resnosti neravnotežij.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

97. Naš splošni zaključek je, da je postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji na splošno sicer dobro zasnovan, vendar ga Komisija ne izvaja tako, da bi zagotavljal uspešno preprečevanje in odpravo neravnotežij. Zato bi morala Komisija znatno izboljšati nekatere vidike svojega upravljanja postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Nedavno je bil dosežen napredek z obravnavanjem problema prelivanja učinkov restriktivne fiskalne politike v nekaterih državah članicah v obdobju zmanjšane gospodarske aktivnosti v evroobmočju.

Izvajanje priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

98. Države članice so priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, slabo izvajale (glej odstavek 33).

99. Komisija šele po oblikovanju priporočil za posamezne države določi, katera od njih so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Tudi takrat to v nekaterih primerih ni ustrezna označba, saj je povezava z analizo iz poglobljenega pregleda v najboljšem primeru le delna ali bežna. Priporočila za posamezne države, označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, so pogosto kombinacija ukrepov za obravnavanje strukturnih problemov, ki se nanašajo na potencialno rast, in tistih za odpravo makroekonomskih neravnotežij v kratkoročnem ali srednjeročnem obdobju. Včasih pa se priporočila za posamezne države, označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, sploh ne nanašajo na makroekonomska neravnotežja (glej odstavke 35 do 38 in 43).

100. Po „racionalizaciji“ leta 2015 so priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, zdaj krajša in ubesedena bolj splošno kot prej. Zato je težje oceniti njihovo izvajanje in njihov prispevek k odpravi neravnotežij. Časovni okvir za njihovo izvedbo je zelo težko dosegljiv (glej **odstavke 39 do 42; 51 in 52**).

101. Poleg tega za priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ni sistematičnega predhodnega in naknadnega ocenjevanja njihovega ekonomskega učinka (glej **odstavke 44 do 46**).

Priporočilo 1

- (i) Komisija bi morala priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, sistematično povezati z makroekonomskimi neravnotežji, ugotovljenimi pri podrobnem pregledu. Ukrepi, zajeti v priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, bi morali biti dovolj podrobni, da bi njihova izvedba povzročila znatno in opazno zmanjšanje neravnotežij.
- (ii) Komisija bi prav tako morala jasno razlikovati med ukrepi v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji na področju relevantnih politik, ki so namenjeni zmanjšanju neravnotežij v kratkoročnem ali srednjeročnem obdobju v izogib krizam, in reformami za preprečevanje kopičenja neravnotežij z dolgoročno krepitvijo potencialne rasti.
- (iii) Kadar koli je to mogoče, bi morala Komisija s predhodnimi in naknadnimi ocenami oceniti učinek ukrepov relevantnih politik, določenih v priporočilih za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, na neravnotežja.
- (iv) Komisija bi morala določiti realističen časovni okvir za lažje izvajanje priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Ti ukrepi bi morali biti sprejeti za cikel postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za leto 2019 (ki se začne jeseni 2018).

Klasifikacija neravnotežij

102. V poglobljenih pregledih ni zaključkov o klasifikaciji neravnotežij za države članice. Poleg tega povezava med ekonomsko analizo v poglobljenih pregledih in klasifikacijo neravnotežij ni vedno jasna. Problem se je še poslabšal, odkar so bili v poročilih za posamezne države celostni poglobljeni pregledi zamenjani s „povzetki“ (glej **odstavke 57 do 60**).

103. Službe Komisije uporabljajo jasen sklop meril, ko kolegiju Komisarjev predlagajo, kako naj bi bila neravnotežja klasificirana. Vendar revizijski dokazi kažejo, da ni formalnega postopka za sprejemanje odločitev na politični ravni in da Komisija včasih krši lastna interna pravila (glej **odstavke 61 in 62; 66**).

104. Komisija ni nikoli predlagala sprožitve postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, čeprav je o tem večkrat razmišljala. Uredbo o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji tolmači tako, da ugotovitev čezmernih neravnotežij še ne pomeni, da je treba nujno predlagati sprožitev postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem (glej **odstavke 63 do 65**).

Priporočilo 2

- (i) Kot to zahteva uredba o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, bi morala Komisija v poglobljenih pregledih zagotoviti jasno opredelitev resnosti neravnotežij, s katerimi se spoprijema država članica.
- (ii) Komisija bi morala sprejeti, objaviti in uporabljati jasna merila in postopke za klasifikacijo neravnotežij.
- (iii) Razen v posebnih okoliščinah bi morala Komisija priporočiti sprožitev postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, kadar je dokazano, da se država članica spoprijema s čezmernimi neravnotežji, zlasti kadar obstaja visoko tveganje nestabilnosti, kadar so neravnotežja vztrajna ali imajo učinke prelivanja ali kadar popravni ukrepi niso bili zadovoljivi. Če Komisija v posebnih okoliščinah uporabi svojo diskrecijsko pravico in ne sprejme tega koraka, bi morala jasno in javno pojasniti svoje razloge za to.

Ti ukrepi bi morali biti sprejeti za cikel postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za leto 2019 (ki se začne jeseni 2018).

- (iv) V okviru pregleda postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v letu 2019 bi morala Komisija predlagati spremembe uredbe o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, da bi se kodificirale okoliščine, v katerih Komisija ne bi priporočila sprožitve postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, četudi bi zaključila, da ima država članica čezmerna neravnotežja.

Značilnosti poglobljenih pregledov

105. Poglobljeni pregledi so bili od leta 2015 postopoma vključeni v poročila za posamezne države, ki v glavnem obravnavajo širše ekonomsko usklajevanje strukturnih politik, meje med tema dokumentoma pa so postajale vedno bolj nejasne. Leta 2017 so bile podrobne analize vseh glavnih problemov, ki prizadevajo državo članico, združene v en razdelek poročila za posamezno državo, v katerem so razdeljene po temah in so nakazana področja, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji (glej **odstavke 68 do 72**).

106. Te spremembe so zmanjšale prepoznavnost postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, zaradi njih pa je postalo tudi vse težje opredeliti probleme, ki so relevantni za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Z zmanjševanjem dolžine predstavitev poglobljenih pregledov se je še dodatno oslabila povezava med ekonomsko analizo ter klasifikacijo neravnotežij in posledičnih priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji (glej **odstavke 59; 73 do 75**).

107. Poleg tega preglednica kazalnikov ni odločilna za poglobljeni pregled, čeprav se zaradi tega, ker je od leta 2016 kot priloga vključena v poročilo o posamezni državi, zdi tako (glej **odstavka 95 in 96**).

Priporočilo 3

- (i) Da bi Komisija zagotovila jasno oceno resnosti makroekonomskih neravnotežij, s katerimi se spoprijema neka država članica, in olajšala določitev najprimernejšega

odziva, bi morala pripraviti celovit in posebej predstavljen poglobljeni pregled, katerega dolžina in raven podrobnosti bi odražala resnost razmer in izzive na področju relevantnih politik.

- (ii) Komisija preglednice kazalnikov ne bi smela objaviti skupaj s poglobljenim pregledom, temveč bi morala zagotoviti dostop do zbirke podatkov s spremenljivkami za posamezne države, ki so bile dejansko uporabljene pri analizi.

Ti ukrepi bi morali biti sprejeti za cikel postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za leto 2019 (ki se začne jeseni 2018).

Priznavanje učinka fiskalne politike na zunanja neravnotežja in konkurenčnost

108. Analize v poglobljenih pregledih so kljub nekaterim ponavljanjem iz leta v leto dobre kakovosti. Vendar učinek fiskalne politike na zunanja neravnotežja ni vedno del analize ali se ne upošteva pri oblikovanju priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, tudi če so bila pri poglobljenih pregledih odkrita neravnotežja v zunanjih pozicijah, ki so močno povezana s fiskalno politiko. Komisija se zaveda teh povezav, vendar na splošno meni, da se fiskalna vprašanja obravnavajo v okviru Pakta za stabilnost in rast. Vendar je Pakt za stabilnost in rast omejen na fiskalno vzdržnost, ne upošteva učinkov fiskalne politike na zunanja neravnotežja in ne omenja fiskalne politike držav članic, ki izpolnjujejo merila vzdržnosti (glej odstavke 78 do 80; 86 in 87).

Priporočilo 4

Komisija bi morala po potrebi sistematično analizirati učinek fiskalne politike na zunanja neravnotežja in konkurenčnost v poglobljenih pregledih ter uporabiti postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za pripravo priporočil državam članicam, kadar fiskalna vprašanja neposredno vplivajo na zunanja neravnotežja. To bi moralo veljati tako za države članice z velikimi presežki na tekočih računih kot za tiste z velikimi primanjkljaji.

Ta ukrep bi moral biti sprejet za cikel postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za leto 2019 (ki se začne jeseni 2018).

Dimenzija evroobmočja

109. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je preveč osredotočen na posamezna gospodarstva in premalo na učinke prelivanja. Zato se s priporočili za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ne spodbujajo dovolj ukrepi politike, ki bi ugodno vplivali tudi na druge države članice ali spodbujali simetrično ponovno uravnoteženje znotraj evroobmočja (glej **odstavke 81 do 85**).

110. Priporočila za posamezne države niso vedno skladna s priporočili Komisije za evroobmočje kot celoto (glej **odstavke 47 do 50**).

Priporočilo 5

- (i) Komisija bi morala v procesu postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji sistematično upoštevati politike s čezmejnimi učinki, ki lahko pripomorejo k bolj simetričnemu ponovnemu uravnoteženju v evroobmočju.
- (ii) Komisija bi morala priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, uskladiti s priporočili za evroobmočje, ki so relevantna za neravnotežja, vključno s priporočili o splošni fiskalni naravnosti, kadar je to ustrezno.

Ti ukrepi bi morali biti sprejeti za cikel postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za leto 2019 (ki se začne jeseni 2018).

Prepoznavnost postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in komunikacija v zvezi z njim

111. Uspešna komunikacija je ključnega pomena za okrepitev ozaveščenosti javnosti glede postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in njegovim izrecnim ciljem odkrivanja, odpravljanja in preprečevanja makroekonomskih neravnotežij, skupaj z izzivi, ki jih neravnotežja predstavljajo za države članice. Boljša komunikacija je potrebna tudi zaradi izboljšanja nacionalne odgovornosti v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji (glej **odstavke 1 do 6; 54 do 56; 68 do 72; 88 do 91; 94 do 96**).

Priporočilo 6

Komisija bi morala dati večji poudarek postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji tako:

- (i) da bi se več sklicevala na postopek pri komuniciranju z državami članicami;
- (ii) da bi zagotovila, da so pristojni komisarji na razpolago parlamentom držav članic, kadar bi neravnotežja ocenila za čezmerna, tako da bi lahko pojasnili razloge za njene odločitve in ustrezna priporočila glede relevantnih politik.

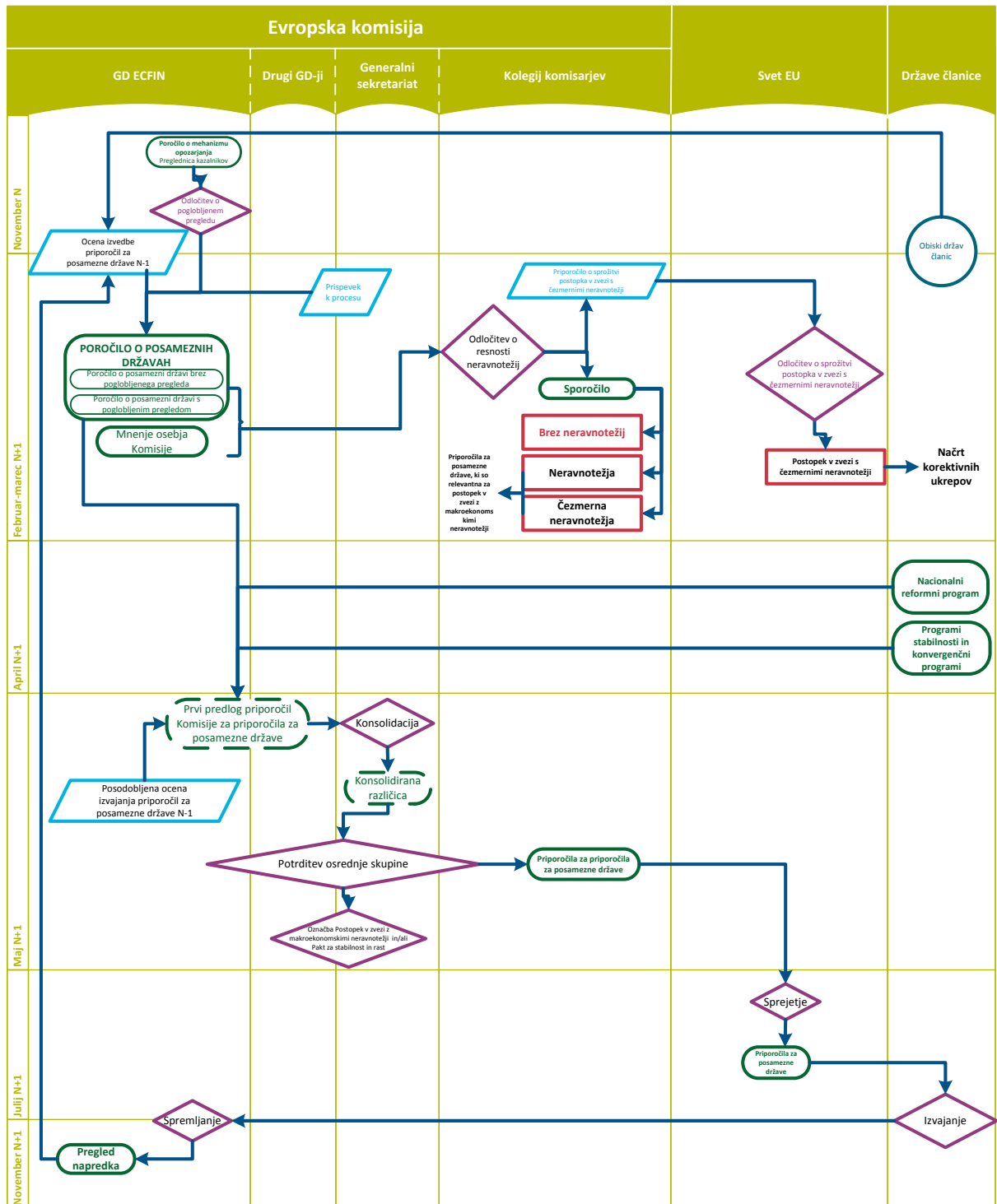
Ti ukrepi bi morali biti sprejeti za cikel postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za leto 2019 (ki se začne jeseni 2018).

To poročilo je sprejel senat IV, ki ga vodi Baudilio TOMÉ MUGURUZA, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 28. novembra 2017.

Za Računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

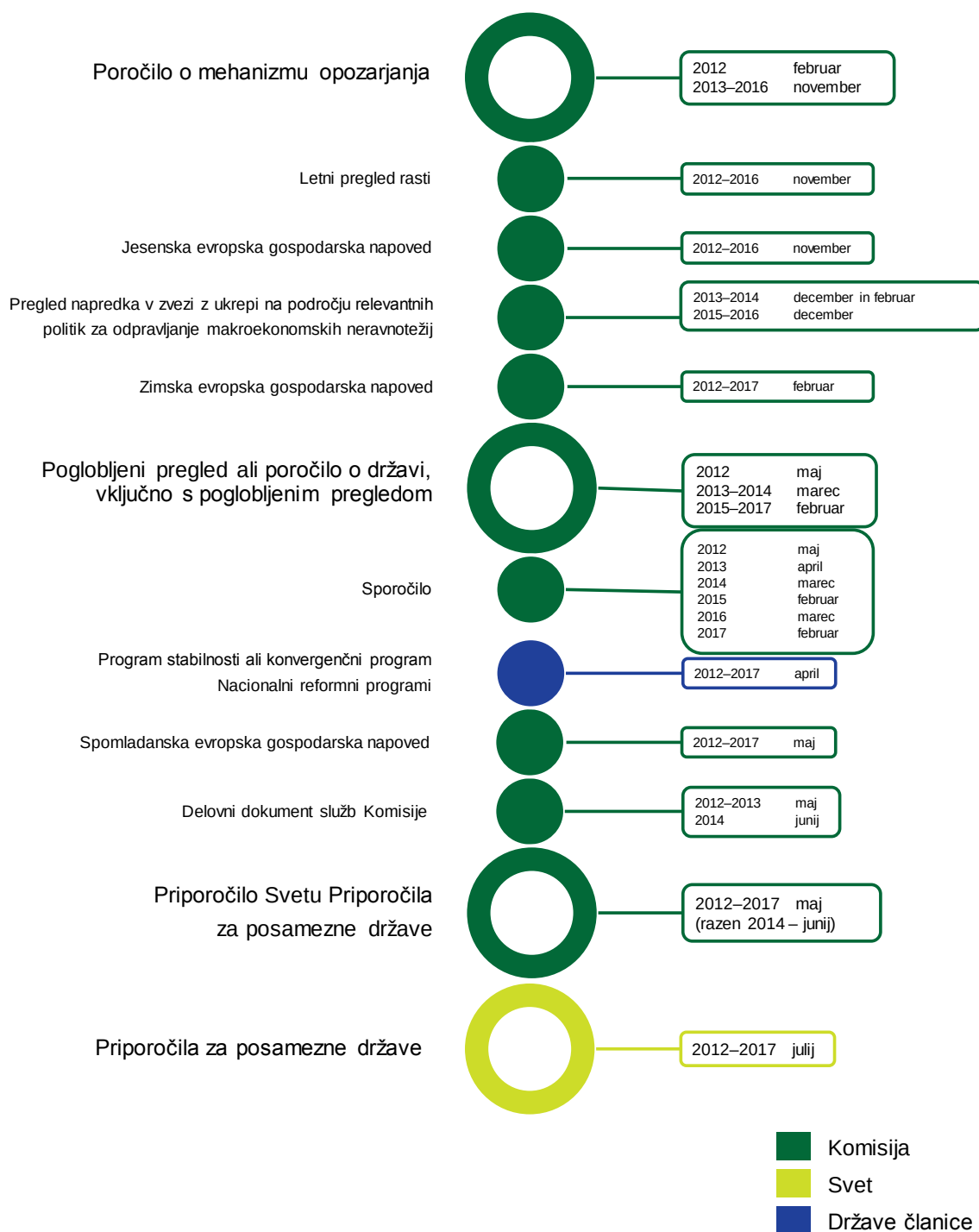
Predsednik

PRILOGA I**Podroben diagram poteka postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji**

Vir: Evropsko računsko sodišče.

PRILOGA II

Seznam objavljenih dokumentov, ki so relevantni za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji



Vir: Evropsko računsko sodišče.

PRILOGA III**Sklop glavnih kazalnikov, ki se trenutno uporabljajo**

Kazalniki	Okvirni pragi
Saldo tekočega računa kot % BDP (3-letno povprečje)	–4/6 %
Neto stanje mednarodnih naložb (v % BDP)	–35 %
Realni efektivni devizni tečaj, 42 trgovinskih partnerjev, deflator HICP (3-letna odstotna sprememba)	±5 % (evroobmočje) ±11 % (zunaj evroobmočja)
Izvozni tržni delež v % svetovnega izvoza (5-letna odstotna sprememba)	–6 %
Indeks nominalnih stroškov dela na enoto (2010 = 100) (3-letna odstotna sprememba)	9 % (evroobmočje) 12 % (zunaj evroobmočja)
Indeks cen stanovanjskih nepremičnin (2010 = 100), deflacionaliran (1-letna odstotna sprememba)	6 %
Kreditni tok v zasebni sektor, konsolidiran (v % BDP)	14 %
Dolg zasebnega sektorja, konsolidiran (v % BDP)	133 %
Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	60 %
Stopnja brezposelnosti (3-letno povprečje)	10 %
Skupne obveznosti finančnega sektorja, nekonsolidirane (1-letna odstotna sprememba)	16,5 %
Stopnja delovne aktivnosti – v % celotne populacije v starosti 15–64 let (3-letna sprememba odstotne točke)	–0,2 odstotne točke
Stopnja dolgotrajne brezposelnosti – v % aktivne populacije v starosti 15–74 let (3-letna sprememba odstotne točke)	0,5 odstotne točke
Stopnja brezposelnosti mladih – v % aktivne populacije v starosti 15–24 let (3-letna sprememba odstotne točke)	2 odstotni točki

Vir: Evropsko računsko sodišče.

PRILOGA IV**Izbor držav članic za revizijski vzorec**

Vzorec je temeljil na prvih štirih letih postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in na ožjem seznamu držav članic, ki ni vseboval:

- držav članic, za katere v prvih štirih letih ni bil objavljen poglobljen pregled:
 - o držav članic, v katerih se je izvajal program ekonomskega prilagajanja in ki v obdobju trajanja programa niso bile vključene v postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji: Irska, Grčija, Ciper, Portugalska in Romunija;
 - o držav članic, za katere je bilo v poročilu o mehanizmu opozarjanja vsaj eno leto ugotovljeno, da jih neravnotežja niso prizadela ali da ni tveganja, da bi jih prizadela: Češka republika, Danska, Nemčija, Estonija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Slovaška;
- držav članic s stabilno oceno: Belgija, Madžarska, Finska, Švedska, Združeno kraljestvo;
- Hrvaške, ki se je Evropski uniji pridružila šele pred kratkim.

Tako so na seznamu ostale Bolgarija, Španija, Francija, Italija in Slovenija.

Ker sta bili Francija in Italija že izbrani za revizijo postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in imata več skupnih značilnosti (sta večji, dolgoletni državni članici v evroobmočju), smo se odločili, da izključimo eno od njih. Francija je bila izbrana zaradi večje raznolikosti v njeni oceni neravnotežij.

Končni seznam je bil reprezentativni vzorec velikih in majhnih držav članic tako v evroobmočju kot zunaj njega.

Čeprav je bil vzorec majhen, je zajemal približno eno četrtno prebivalstva in BDP Evropske unije.

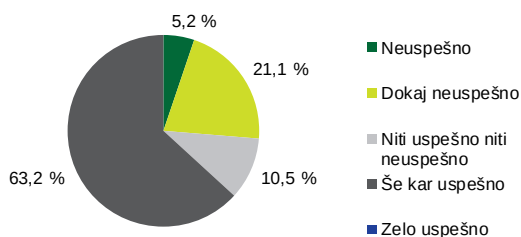
PRILOGA V**Razvrščanje po kakovosti pri ocenjevanju izvajanja priporočil za posamezne države**

Komisija za oceno izvajanja priporočil za posamezne države uporablja naslednje kategorije:

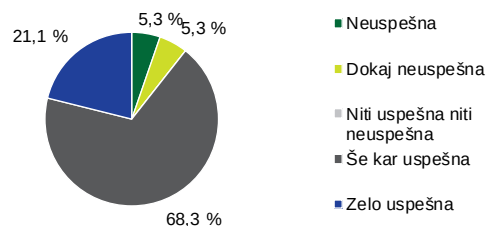
- *Izvedeno v celoti*: država članica je sprejela in izvedla ukrepe, s katerimi so priporočila v celoti upoštevana.
 - *Znaten napredek*: država članica je sprejela ukrepe, ki so bili večinoma izvedeni.
 - *Nekaj napredka*: država članica je napovedala ali sprejela ukrepe za izvajanje priporočil. Ukrepi so videti obetavni, vendar še niso bili vsi izvedeni in njihovo izvajanje ni zagotovljeno v vseh primerih.
 - *Majhen napredek*: država članica je napovedala nekatere ukrepe za izvajanje priporočil, vendar se ti ukrepi zdijo nezadostni in/ali obstaja tveganje v zvezi z njihovim sprejetjem/izvajanjem.
 - *Ni napredka*: država članica ni napovedala niti sprejela nobenih ukrepov za izvajanje priporočil, ki jih je prejela.
-

PRILOGA VI**Anketa za člane Odbora za ekonomsko politiko**

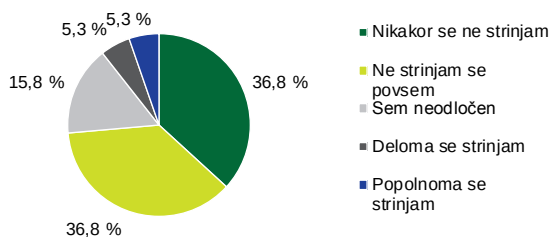
Slika a – 3. Ali menite, da je preglednica kazalnikov uspešno omogočala lažje zgodnje odkrivanje ekonomskih neravnotežij vaše države in njihovo spremljanje?



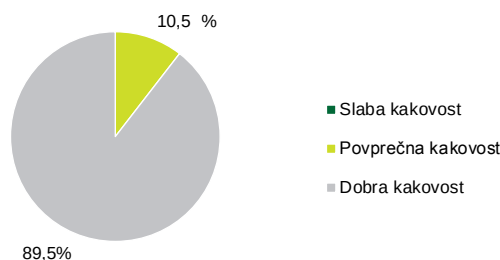
Slika b – 5. Poročilo o mehanizmu opozarjanja poleg preglednice kazalnikov vsebuje tudi ekonomsko analizo za zadevno državo članico. Ali menite, da je ta analiza uspešna pri določitvi držav članic, ki so jih morda prizadela makroekonomska neravnotežja?



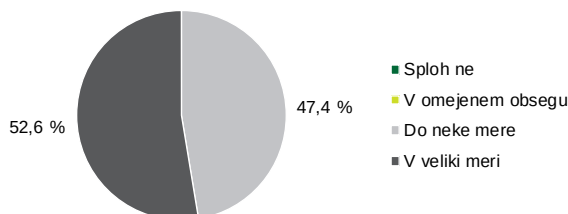
Slika c – 7. Preglednica kazalnikov za leto 2016 je obsegala tri nove kazalnike na področju zaposlovanja. V kolikšni meri se strinjate z naslednjo trditvijo: „Z vključitvijo treh novih kazalnikov o zaposlenosti se je izboljšala analitična zmogljivost in k



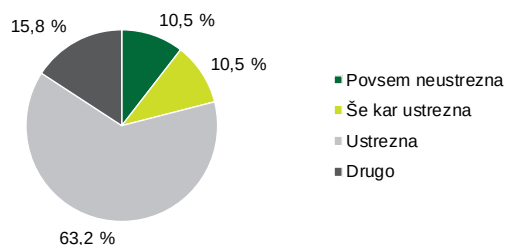
Slika d – 9. Kako ocenjujete kakovost analize v poglobljenem pregledu, ki jo je za gospodarstvo vaše države članice opravila Komisija?



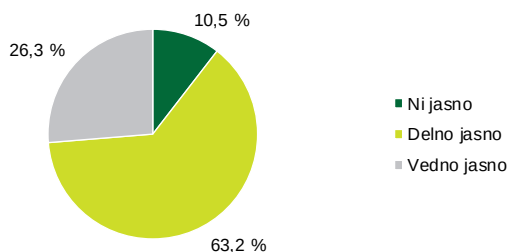
Slika e – 10. V kolikšni meri so bile v poglobljenem pregledu za vašo državo članico upoštevane ustrezne informacije, specifične za vašo državo?



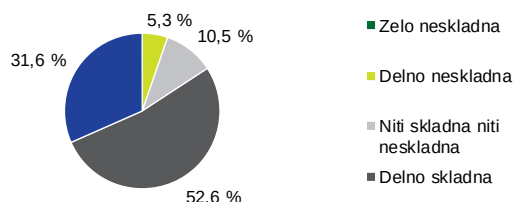
Slika f – 11. Komisija uvrsti vsako državo članico v določeno kategorijo glede na stopnjo neravnotežij, s katerimi se spoprijemajo. Kako ustrezna je bila ta klasifikacija po vašem mnenju za vašo državo članico?



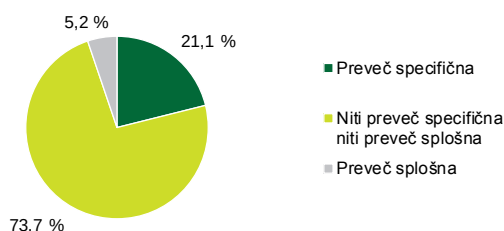
Slika g – 13. Ali je jasno, katera priporočila za posamezne države se nanašajo na postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem?



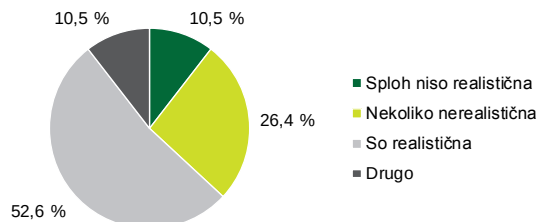
Slika h – 14. Ali so priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in ki veljajo za vašo državo članico, skladna z ekonomsko analizo in problemi na področju relevantnih politik, ugotovljenimi v poglo



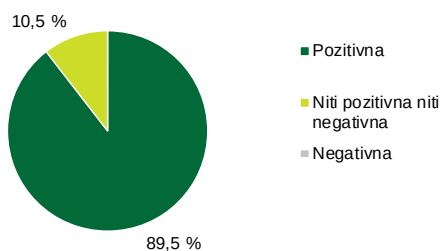
Slika i – 15. Ali menite, da so priporočila za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji in veljajo za vašo državo članico, preveč specifična ali preveč splošna?



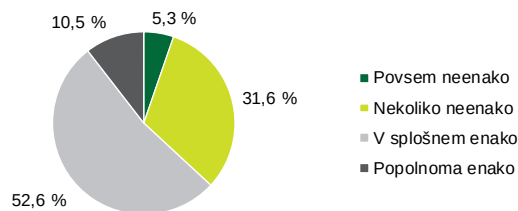
Slika j – 17. So priporočila za posamezne države, ki veljajo za vašo državo članico, realistična? (tj. ali so dosegljiva?)



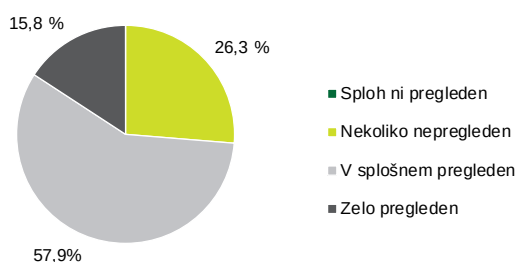
Slika k – 19. Število priporočil za posamezne države in njihove podrobnosti so se leta 2015 zmanjšali. Je to pozitivna sprememba?



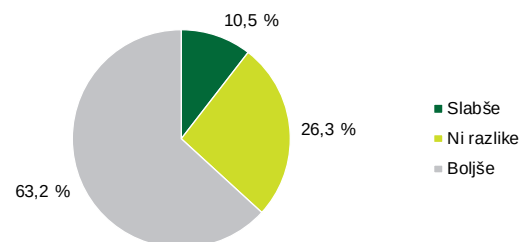
Slika l – 21. Priporočila za posamezne države se včasih spremenijo med tem, ko jih Komisija predloži in Svet sprejme. Ali menite, da se države članice v tem procesu enako obravnavajo?



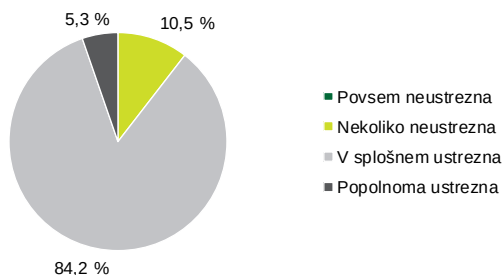
Slika m – 23. Je ta proces spreminjanja priporočil za posamezne države pregleden?



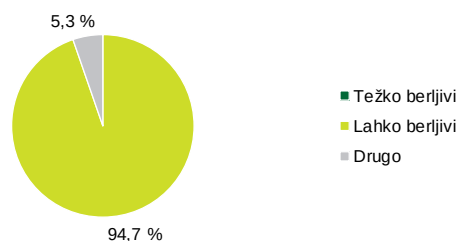
Slika n – 25. Ali so po spremembah, ki jih naredi Svet, priporočila za posamezne države bolje ubesedena?



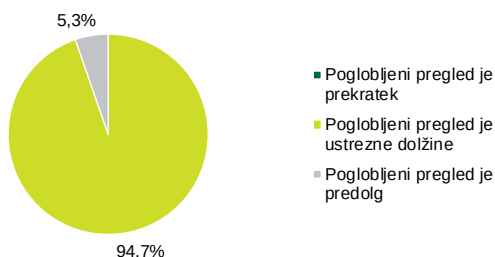
Slika o – 27. Je ocena izvajanja priporočil za posamezne države, ki jo opravi Komisija, ustrezna?



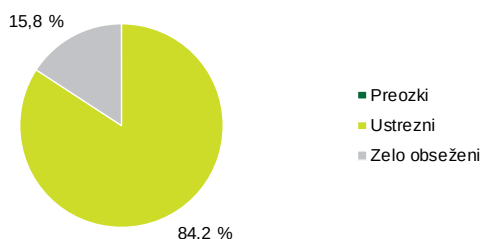
Slika p – 29. Ali so po vašem mnenju poglobljeni pregled/priporočila za posamezne države, ki veljajo za vašo državo članico, enostavni za branje (tj. ali vsebujejo jasne ocene in zaključke)?



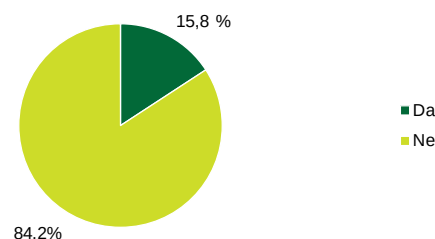
Slika q – 31. Ali so v poglobljenem pregledu/priporočilih za posamezne države, ki veljajo za vašo državo članico, sporočila jasno izražena?



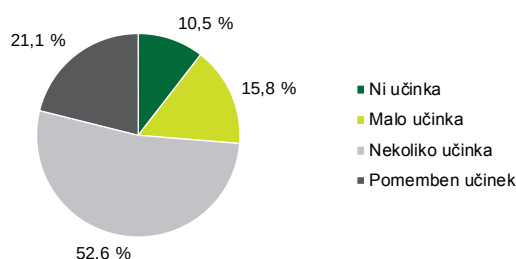
Slika r – 33. Ali so po vašem mnenju poglobljeni pregled/priporočila za posamezne države, ki veljajo za vašo državo članico, celoviti?



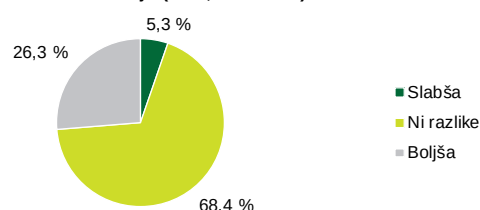
Slika s – 34. Ali se vam zdi kateri del poglobljenega pregleda/priporočil za posamezne države odvečen ali nepomemben?



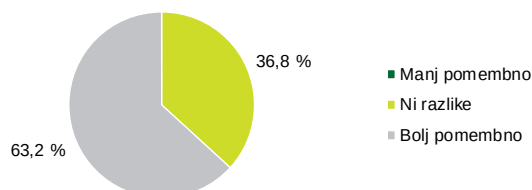
Slika t – 34. Kako bi ocenili skupni učinek postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji na razprave o politikah v vaši državi članici?



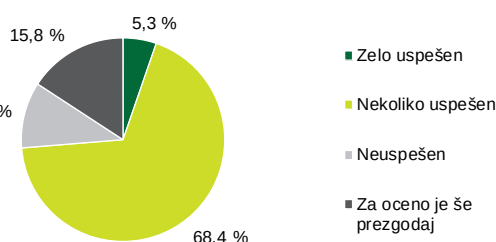
Slika u – 38. Kako bi ocenili splošno kakovost poglobljenega pregleda/priporočil za posamezne države, ki jih je pripravila Komisija, v primerjavi s podobnimi poročili, ki so jih objavile druge mednarodne institucije (MDS, OECD itd.)?



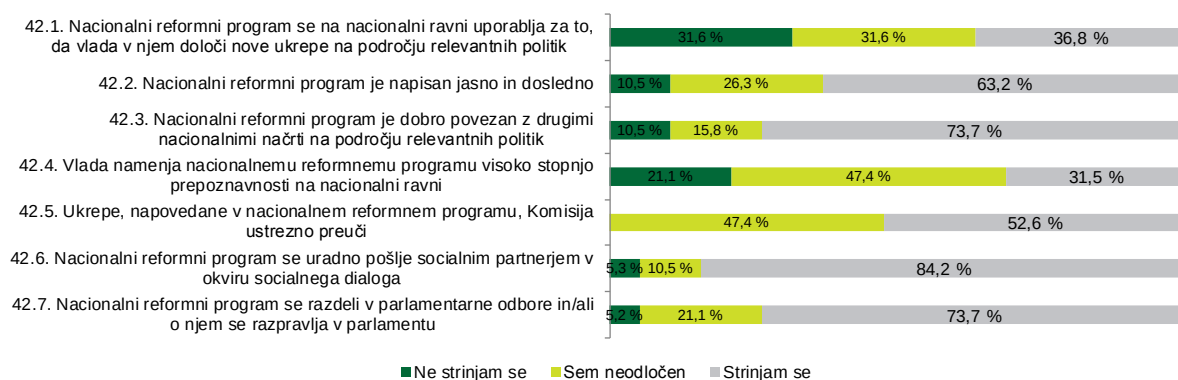
Slika v – 40. Je mnenje Evropske komisije v vaši državi zdaj bolj ali manj pomembno za oblikovanje politik na nacionalni ravni kot takrat, ko postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji še ni veljal?



Slika x – 44. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je v veljavi že skoraj pet let. Kakšen je vaš splošni vtis o njegovi uspešnosti?



Slika w – 42. Nacionalni reformni program je priložnost, da države članice določijo ukrepe na področjih politik, ki so relevantni za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Navedite, v kolikšni meri se strinjate z naslednjimi trditvami:



Vir: Evropsko računsko sodišče.

PRILOGA VII**Obiski organov in drugih subjektov držav članic**

	Vrhovna revizijska institucija	Predstavniki Evropske unije	Ministrstvo za finance	Fiskalni svet	Centralna banka	Ministrstvo za delo	Gospodarska zbornica	Drugi
Bolgarija	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Ministrstvo za šolstvo in znanost, IME, ABB
Francija	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Generalni sekretariat za evropske zadeve, MEDEF, CFDT, France Strategie, Conseil d'Analyse Economique, OFCE, Coe-Rexecode
Slovenija	✓	✓	✓		✓	✓	✓	UMAR, slovenski državni holdingi
Španija	✓	✓	✓	✓	✓			Gospodarski kabinet predsedstva, Ministrstvo za gospodarstvo, CEOE, Cepyme, FEDEA, FROB

Vir: Evropsko računsko sodišče.

PRILOGA VIII**Spremembe v klasifikaciji držav članic, 2012–2017**

	Čezmerna neravnotežja	Neravnotežja	Brez neravnotežij	Brez poglobljenega pregleda
2012		IT BG SI FI HU DK CY FR ES SE UK BE		MT NL LU AT CZ LV DE EE LT PL SK
2013	SI ES	IT BG FI HU DK FR SE UK BE MT NL		LU AT CZ LV DE EE LT PL SK
2014	IT SI HR	IT BG FI HU IE FR ES SE UK BE NL DE	MT LU DK	AT CZ LV EE LT PL SK
2015	IT BG FR PT HR	IE SI FI HU ES SE UK BE RO NL DE		MT LU AT CZ LV DK EE LT PL SK
2016	IT BG CY FR PT HR	IE SI FI ES SE NL DE	RO HU AT UK BE EE	MT LU CZ LV DK EE LT PL SK
2017	IT BG CY FR PT HR	IE SI ES SE NL DE	FI	MT LU AT CZ LV DK HU EE LT PL RO UK BE SK



Brez poglobljenega pregleda v letu 2012



Neravnotežja v letu 2012



Države članice, ki so bile vključene v postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji pozneje

Vir: Evropsko računsko sodišče.

PRILOGA IX**Število in vrsta poglobljenih pregledov**

	2012–2017	v %
Poglobljeni pregledi, s katerimi se je ugotovilo, da neravnotežja obstajajo	80	88,9
Poglobljeni pregledi, s katerimi se je ugotovilo, da neravnotežja ne obstajajo	10	11,1
Skupaj	90	100

			Leto 2				
2013–2017			Poglobljeni pregled			Poglobljenega pregleda ni bilo	
			Neravnotežja	Čezmerna neravnotežja	Ni neravnotežij	Poglobljenega pregleda ni bilo	Program za ekonomsko prilagoditev
Leto 1	Poglobljeni pregled	Neravnotežja	39	5	7	0	1
		Čezmerna neravnotežja	2	14	0	0	0
		Ni neravnotežij	0	0	0	9	0
	Poglobljenega pregleda ni bilo	Poglobljenega pregleda ni bilo	3	0	3	39	0
		Program za makroekonomsko prilagoditev	2	2	0	0	12
		Nova država v EU	0	1	0	0	0
		Skupaj	46	22	10	48	13

Vir: Evropsko računsko sodišče.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„REVIZIJA POSTOPKA V ZVEZI Z MAKROEKONOMSKIMI NERAVNOTEŽJI (MIP)“

POVZETEK

V. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji (MIP) je bil uveden med gospodarsko in finančno krizo v obdobju 2008–2009 z namenom okrepiti makroekonomski nadzor EU na področjih, ki niso zajeta v Paktu za stabilnost in rast.

Dogodki po finančni krizi v obdobju 2008–2009 so poudarili potrebo po okrepitvi makroekonomskega nadzora vidikov, ki presegajo fiskalno politiko. Makrofinančni in makrostrukturni vidiki, ki spodbujajo kopičenje zunanjih (npr. velika neravnotežja na tekočem računu) in notranjih neravnotežij (kopičenje čezmernega dolga ali nastajanje nepremičninskih balonov), so se izkazali za ključne dejavnike pri nastajanju plačilnobilancijskih in dolžniških kriz ter potrebe po finančni pomoči v nekaterih primerih.

Namen nadzora v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je preprečiti kopičenje nevzdržnih trendov ali ranljivosti in zagotoviti ustrezno prilagoditev obstoječih neravnotežij. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je bil uveden v obdobju, ko je v številnih državah že potekal proces odpravljanja obstoječih neravnotežij. Zato je bil cilj postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v prvih letih njegovega izvajanja zlasti spremljati odpravljanje neravnotežij in izdajati priporočila za prilagoditev okvirov politike, da bi bila prilagoditev učinkovita in trajna ter hkrati socialni stroški omejeni. Nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je zajemal obsežen sklop področij politike in je bil okrepljen z večjim ekonomskim nadzorom EU. Priporočila v okviru preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, strategije Evropa 2020, širših smernic ekonomskih politik, smernic za zaposlovanje in postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji so bila vključena v enoten sveženj priporočil Sveta za posamezne države ter usklajena v skupnem evropskem semestru.

Kljub temu, da so bili cilji nadzora v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v prvih letih njegovega izvajanja večinoma korektivne narave, ni bil postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem (EIP) nikoli uveden. Za države, v katerih so bila ugotovljena čezmerna neravnotežja, se je Komisija, namesto da bi Svetu predlagala takojšnjo uvedbo postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, najprej osredotočila na sprejetje zavez politike v skladu z ugotovljenimi izzivi. V ta namen je izdala podrobnejša in časovno omejena priporočila za posamezne države ter vzpostavila intenziven postopek posebnega spremljanja odziva politike, pri čemer je ohranila možnost sprožitve postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem v poznejši fazi.

Kot je navedeno v sporočilu o pregledu postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji iz leta 2014, izkušnje iz prvih let uporabe kažejo, da je postopek prispeval k boljši ozaveščenosti o izzivih in ustvaril podlago za soglasje o odzivih politike. Uporaba postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je zahtevala dodatno učenje in dodatne povratne informacije, okrepljena pa je bila s stalnim dialogom med Komisijo in Svetom, s približevanjem bolj ustaljenim praksam. Dokazi tudi kažejo, da je bil nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji povezan z večjim napredkom pri izvajanju priporočil politike, kljub temu, da ukrepi politike v številnih primerih niso bili zadostni za zagotovitev zadovoljivega napredka, kar zadeva spopadanje s temeljnimi izzivi. V pregledu iz leta 2014 je bila poudarjena potreba po povečanju

preglednosti in izboljšanju obveščanja o izvajanju postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Učinkovito izvajanje postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je ena od prednostnih nalog Komisije, kot je navedeno v poročilu iz junija 2015 o dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije, ki ga je pripravil Jean Claude Juncker v tesnem sodelovanju z Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem in Martinom Schultzem, ter sporočilu Komisije iz oktobra 2015 o korakih za dokončanje ekonomske in monetarne unije¹. Za učinkovit postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji bo potreben predvsem pregleden in stabilen okvir, v katerem se bodo jasno sporočale utemeljitve odločitev, sprejetih v okviru postopka. Nadaljnje spremljanje ugotovljenih čezmernih neravnotežij bi moralo vključevati ustrezno uvedbo nadzora za zagotovitev dovolj močnega odziva politike v skladu z izzivi. Zaradi boljšega upoštevanja razsežnosti euroobmočja pri uvedbi postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji so bili premisleki v zvezi z euroobmočjem bolj vključeni v analizo in priporočila Komisije.

Komisija je v začetku leta 2016 objavila priročnik o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji². V priročniku je navedena utemeljitev postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, opisani so pravni in postopkovni vidiki postopka ter obravnavana načela, merila in analitični okviri, ki se uporabljajo pri izvajanju postopka, vključen pa je tudi pregled uporabe postopka v praksi. S tem priročnik o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji zagotavlja zbirko pomembnih informacij, ki pomagajo pri razumevanju postopka, njegovega delovanja in razvoja njegove uporabe od njegove uvedbe. Njegov namen je prispevati k preglednemu izvajanju postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v skladu s sporočilom iz leta 2014 o pregledu postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in sporočilom Komisije iz oktobra 2015 o korakih za dokončanje ekonomske in monetarne unije. Dodaten korak k večji preglednosti je bila praksa povzemanja ugotovitev poglobljenih pregledov v posebnih ocenjevalnih matrikah postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v poglobljenih pregledih od leta 2016 naprej.

VI. Dokazi na splošno kažejo, da so države, v katerih se izvaja nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, prejele več priporočil za posamezne države in imele višjo stopnjo skladnosti v primerjavi s priporočili za posamezne države, ki niso bila povezana s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Anketa, ki jo je med člani Odbora za ekonomsko politiko (EPC) izvedlo Evropsko računsko sodišče, kaže, da le približno 10 % anketiranih članov meni, da je postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji neučinkovit. V vsakem primeru se od držav članic pričakuje, da bodo izvedle vsa priporočila za posamezne države, tako tista, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, kot tista, ki za ta postopek niso relevantna.

Komisija meni, da je bila zasnova priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, skladna s ciljem odprave ugotovljenih neravnotežij, enakega mnenja pa so tudi člani, ki so bili anketirani v anketi Evropskega računskega sodišča, čeprav je mogoče obveščanje še izboljšati.

¹ COM(2015) 600 z dne 21. oktobra 2015, „Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropski centralni banki o korakih za dokončanje ekonomske in monetarne unije“.

² „*The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium*“ (Evropska komisija, 2016).

Priporočila za posamezne države o javnih financah v okviru Pakta za stabilnost in rast so bila označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za države, v katerih je visok javni dolg dejavnik, ki prispeva k odkrivanju neravnotežij, ali v katerih zmanjšanje fiskalnih primanjkljajev prispeva k odpravi velikih primanjkljajev na tekočem računu, ugotovljenih v okviru neravnotežij. V državah članicah s presežki na tekočem računu so bile v okviru poglobljenih pregledov analizirane povezave med številnimi fiskalnimi ukrepi in zunanjim položajem. Za te države je bilo več ukrepov fiskalne narave, izvedenih na podlagi priporočil za posamezne države, ki lahko prispevajo k odpravi velikih presežkov, označenih kot relevantnih za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Izjava, da obstajajo neskladnosti med priporočili za posamezne države, relevantnimi za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in priporočili za euroobmočje, izhaja iz dejstva, da se potreba po skladnosti med priporočili za euroobmočje in priporočili za posamezne države, relevantnimi za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, nanaša le na države, ki prejemajo priporočila za posamezne države, ki so istočasno relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in za katere obstaja ustrezno priporočilo za euroobmočje. Za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji niso relevantna vsa priporočila za euroobmočje, saj je njihovo področje uporabe širše. Priporočil, povezanih s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ne prejemajo vse države, saj se v nekaterih državah ne izvaja nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Priporočil za posamezne države, ki izhajajo iz priporočil za euroobmočje, ne prejemajo vse države, saj se ne spopadajo z relevantnimi izzivi ali jim ni treba izvajati posebnih politik ali obstajajo omejitve, ki upravičujejo neobstoje priporočil za posamezne države.

VII. Vključevanje poglobljenih pregledov v poročila o državah je omogočilo zmanjšanje prekrivanj in ni vplivalo na jasnost ocene poglobljenega pregleda. To je zagotovilo podporo za tesnejše sodelovanje z državami članicami in ustreznimi deležniki, s čimer so se okrepili razumevanje izzivov in odgovornosti zanje ter prizadevanja za prilagoditev.

Poglobljeni pregledi zagotavljajo dokaze in argumente, na katerih temeljijo odločitve o kategorizaciji neravnotežij v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Ugotovitve poglobljenega pregleda niso navedene v samem poglobljenem pregledu, ampak v sporočilu Komisije, priloženem poglobljenemu pregledu. To je upravičeno, saj je treba pri ugotovitvah poglobljenega pregleda v skladu s predpisi upoštevati splošni okvir, sistemske vidike in soodvisnost držav, zaradi česar morajo temeljiti na razlagi celotnega svežnja poglobljenih pregledov.

Komisija se ne strinja, da je postopek odločanja oslabil postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Komisija (v smislu kolegija komisarjev in služb Komisije) pri odločanju v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji deluje kot celota in v Uredbi so določene zahteve za Komisijo kot celoto.

Za odločitve, ki spadajo v okvir postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, komisarji tako kot pri drugih odločitvah prejemajo neposredne nasvete služb, za katere so pristojni, posredno pa tudi od drugih služb Komisije, in sicer prek drugih komisarjev in ustreznih kabinetov. Kolegij lahko uveljavlja pravico, da ne upošteva nasvetov služb Komisije, saj upoštevanje takih nasvetov zanj ni pravno zavezujoče in mu v primeru neupoštevanja nasvetov ni treba navesti utemeljitve.

VIII. Komisija ni zavezana predlagati državam članicam, v katerih so ugotovljena čezmerna neravnotežja, naj uvedejo postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem.

IX. Preglednica kazalnikov bi morala temeljiti na spremenljivkah visokokakovostnih podatkov. Napovedi in predhodni podatki se ne uporabljajo v ta namen.

Za številne spremenljivke, katerih obnašanje je v preglednici kazalnikov iz poročila o mehanizmu opozarjanja še posebej spremenljivo, je izračunano triletno povprečje, da ne bi bile izražene večinoma začasne spremembe.

Poročilo o mehanizmu opozarjanja zagotavlja izhodišče za ocenjevanje razvoja spremenljivk, ki jih je treba v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji podrobneje spremljati, in sicer pri poglobljenem pregledu. Poročilo o mehanizmu opozarjanja ni zasnovano kot sistem zgodnjega opozarjanja, kar je v skladu z dejstvom, da kazalniki iz poročila o mehanizmu opozarjanja ne temeljijo na najnovejših predhodnih podatkih ali napovedih.

(a) V nadaljevanju so navedeni odgovori Komisije na zaključke in priporočila.

UVOD

4. Pravni okvir postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji sestavljata Uredba (EU) št. 1176/2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij in Uredba (EU) št. 1174/2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v euroobmočju, ki sta bili sprejeti v skladu z določbami Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Pogodba ali PDEU), ki se nanašajo na usklajevanje ekonomskih politik (člena 121 in 136 PDEU). V Uredbi (EU) št. 1176/2011 je opisan postopek, medtem ko je v Uredbi (EU) št. 1174/2011 podrobno opredeljen mehanizem izvrševanja, ki temelji na denarnih kaznih, ki se uporabljajo le za države članice euroobmočja.

8. Cilj postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je okrepiti gospodarsko upravljanje EU pred razširitvijo makroekonomske stabilnosti prek proračunskega nadzora za vključitev okvira za preprečevanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij in pomoč prizadetim državam članicam pri sprejemanju korektivnih ukrepov, preden se razlike ustalijo.

Glavna utemeljitev pooblastila za nadnacionalni nadzor temelji na dejstvu, da so makroekonomska neravnotežja v eni državi članici pomembna tudi za druge države članice. To ne izhaja le iz dejstva, da na močno povezanih gospodarskih območjih gospodarski razvoj v eni državi članici vpliva na druge države, ampak tudi iz dejstva, da lahko makroekonomska neravnotežja, če se ne obravnavajo, ogrožajo pravilno delovanje monetarne unije ter institucij Unije in njenih skupnih politik, kot je enotni trg. Tako se neravnotežja v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ocenijo ne le z nacionalnega vidika, ampak tudi z vidika posledic za euroobmočje in Unijo, kot zahteva uredba o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

10. V primeru Pakta za stabilnost in rast je cilj preventivnega dela sprejeti ukrepe za preprečevanje kršitev „maastrichtskih“ fiskalnih pragov, medtem ko je cilj korektivnega dela zagotoviti takojšno odpravo ob kršitvi in ugotovitvi čezmernega primanjkljaja. Preventivni del zato presega zahteve glede nominalnega primanjkljaja in dolga. Sankcije za izvrševanje korektivnega dela Pakta za stabilnost in rast so predvidene v primeru držav članic euroobmočja, če v okviru postopka prihaja do ponavljajoče se kršitve zahtev.

V primeru postopka v zvezi makroekonomskimi neravnotežji je cilj preventivnih in korektivnih ukrepov preprečiti in odpraviti neravnotežja. S korektivnimi ukrepi se obravnavajo resnejša neravnotežja, pri njihovem izvrševanju pa se lahko v primeru ponavljajoče se kršitve zahtev v okviru postopka za države članice euroobmočja uporabijo sankcije.

Uredba (EU) št. 1176/2011 in preventivni del Pakta za stabilnost in rast imata enako pravno podlago v Pogodbi (člena 121 in 136 PDEU). Podlaga Pogodbe za korektivni del Pakta za stabilnost in rast je člen 126 PDEU.

Strategija Evropa 2020 ni postopek nadzora, ki bi bil primerljiv s postopkom v zvezi makroekonomskimi neravnotežji ali Paktom za stabilnost in rast. Gre za strategijo, sestavljeno iz ukrepov EU, ciljev in celostne uporabe postopkov nadzora. Nadzor se ne izvaja le v okviru Pakta za stabilnost in rast ter postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ampak tudi v okviru širših smernic ekonomskih politik (na podlagi člena 121 PDEU, pravna podlaga je enaka kot za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji) in smernic za zaposlovanje (na podlagi člena 148 PDEU).

OPAŽANJA

29. Za klasifikacijo neravnotežij je značilna določena stopnja stabilnosti, saj je lahko potrebnih več let za odpravo neravnotežij, zlasti, vendar ne samo, tistih, ki vključujejo visoke ravni dolga.

33. Citirani dokument Parlamenta (*Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play* (Izvajanje postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji – trenutno stanje) (junij 2017) – PE 497.739) ne vključuje niti poročila o splošni negativni oceni izvajanja priporočil za posamezne države, povezanih s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, od leta 2012 naprej niti sklepa, da se priporočila vseskozi slabo izvajajo. V zvezi z izvajanjem priporočil za posamezne države, povezanih s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, navedeni dokument vsebuje naslednje besedilo. „Število priporočil, ki se sploh ne izvajajo ali se izvajajo v zelo omejenem obsegu, se od leta 2014 povečuje.“

Slika 4 kaže, da je bil v letih 2013, 2015 in 2016 delež „polnega izvajanja ali znatnega napredka“ in „določenega napredka“ večji od 50 %.

Ni jasno, na katerem referenčnem merilu ali pričakovanju temelji ta izjava. Možno referenčno merilo bi bilo lahko upoštevanje priporočil za posamezne države, ki niso povezana s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Razpoložljivi dokazi kažejo, da je izvajanje priporočil za posamezne države na splošno večje pri priporočilih za posamezne države, ki so povezana s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji (glej npr. priročnik o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji).

Drugo možno referenčno merilo bi lahko bilo dojetje učinkovitosti priporočil za posamezne države pri uvajanju ukrepov politike v državah članicah. Anketa, ki jo je med člani Odbora za ekonomsko politiko (EPC) izvedlo Evropsko računsko sodišče, kaže, da le približno 10 % anketiranih članov meni, da je bil nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji neučinkovit.

Države članice, ki uporabljajo postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, so na splošno prejele tudi večje število priporočil za posamezne države v primerjavi z drugimi državami članicami.

34. Glej odgovor Komisije na odstavek VI.

35. Kar zadeva naslov nad odstavkom 35, Komisija poudarja, da je zagotovljena povezava med priporočili za posamezne države v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in neravnotežji. Glej odgovore Komisije na ta odstavek, odstavek VI in okvir 1.

Vsako priporočilo za posamezno državo vsebuje več priporočil, vključno s tistimi, ki so namenjena obravnavanju neravnotežij. Glede na dejansko sestavo priporočil za posamezne države v smislu posebnih priporočenih ukrepov je v uvodnih izjavah pravnih dokumentov o priporočilih za posamezne države navedeno, katera priporočila za posamezne države so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Glede na uveljavljeno prakso so priporočila za posamezne države, označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, tista, ki vključujejo poljubno število ukrepov, ki so posebej namenjeni odpravi neravnotežij, ugotovljenih za države pri nadzoru v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Od začetka veljavnosti postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je praksa Komisije in Sveta, da v uvodnih izjavah o uvedbi priporočil za posamezne države poudarjata, katera priporočila za posamezne države so v celoti ali delno relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

V nekaterih primerih se lahko neravnotežja obravnavajo z različnimi politikami. Na primer, izboljšanje konkurenčnosti lahko zahteva politike za izboljšanje produktivnosti dela, za povečanje učinkovitosti proizvodnje energije in znižanje stroškov energije, za preprečevanje čezmerne rasti stroškov dela itd. Tako se lahko zgodi, da so vsa priporočila za posamezne države, ki se nanašajo na primer na usposabljanje, energijo ali oblikovanje plač, označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, kljub temu, da imajo sama po sebi pomembno vlogo, ki presega spopadanje z izzivi, povezanimi s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, zaradi neposredne ali posredne povezave s temeljnim izzivom, povezanim s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ki se morda vedno ne zdi očiten.

Na splošno je že leta 2016 le približno 10 % anketiranih članov Odbora za ekonomsko politiko menilo, da ni bilo jasno, katera priporočila za posamezne države so se nanašala na postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, medtem ko je ostalih 90 % menilo, da je bilo to vedno ali večinoma jasno.

37. Primeri v okviru 1 ne podpirajo ustrezno te ugotovitve zaradi razlogov, navedenih v nadaljevanju.

Okvir 1

Prva alineja: O priporočilih za posamezne države za Francijo: Za elemente, kot sta vajeništvo in usposabljanje, se lahko šteje, da imajo pomembno vlogo pri pridobivanju znanj in spretnosti delovne sile, kar prispeva h konkurenčnosti, ki za Francijo pomeni izziv, povezan s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Druga alineja: O priporočilih za posamezne države za Slovenijo: Pritisk, ki ga starajoče se prebivalstvo predstavlja za vzdržnost pokojninskega sistema in sistema dolgotrajne oskrbe v Sloveniji, je naveden v povzetku poročila o državi.

Tretja alineja: O priporočilih za posamezne države za Bolgarijo: Pretresi v bolgarskem bančnem sektorju poleti 2014 in posledična podpora iz javnega proračuna so bili vzrok za izrazito poslabšanje fiskalnega položaja leta 2014. Leta 2015 je obstajalo očitno tveganje, da bodo potrebni nadaljnji ukrepi za podporo sektorju. Povezava med razmerami v fiskalnem in finančnem sektorju ter veliki finančni izzivi za vlado so bili pojasnjeni v poglavju 1 poročila o državi za leto 2015 (strani 8 in 9), ki vsebuje tudi sklicevanje na razdelek o poglobljenem pregledu (odstavka 2.1 in 2.2 poglavja 2).

Zaradi režima valutnega odbora v Bolgariji je vlada dejansko edini posojilodajalec v skrajni sili. Tako je morala vse stroške za likvidnost in kapital za bančni sektor, vključno s sistemom jamstva za vloge, nositi vlada. Zato so priporočila glede javnih financ za posamezne države zelo pomembna tudi za makrofinančno stabilnost in postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Bolgarski organi so priznali tudi tveganja za makroekonomsko stabilnost. Leta 2016 si je vlada sposodila dodatna sredstva in v proračun vključila rezervacije za izredna posojila v primeru potrebe po zagotovitvi podpore finančnemu sektorju. To jasno kaže, da so priznali zadevna tveganja in se strinjali, da so pomembna za makrofinančno stabilnost.

Zaradi vseh navedenih razlogov sta se priporočili 1 za leto 2015 in 2016 šteli za relevantni za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Četrta alineja: O priporočilih za posamezne države za Španijo: V uvodni izjavi 17 navedenega priporočila za posamezno državo za leto 2016 je navedeno, da „visoko decentraliziran sistem [španske uprave]“ zahteva okrepljeno usklajevanje med različnimi javnimi upravami, in sicer za zmanjšanje stroškov ter omejitev upravnega bremena za podjetja in gospodinjstva“. V poročilu o državi je nadalje pojasnjeno, da lahko učinkovitejša javna uprava prispeva k zdravim javnim financam in tako obravnava neravnotežje zaradi visokega dolga ter k zmanjšanju upravnega bremena za podjetja, s čimer se izboljšata konkurenčnost in (skupna faktorska) produktivnost (str. 78).

Kar zadeva priporočilo za posamezno državo iz leta 2015: Reforma hranilnic je zajeta v spomladanskem poročilu o nadzoru po izteku programa iz leta 2015 (str. 17–20).

Za Španijo se spremljanje v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji izvaja tudi ob usklajevanju z nadzorom po izteku programa, zlasti v zvezi s finančnim sektorjem. To je še eden od razlogov, zakaj priporočila za posamezne države niso omejena na vprašanja, zajeta v poglobljenih pregledih, npr. vprašanja, ki so zajeta tudi v poročilu o nadzoru po izteku programa (glej *Occasional Paper 193*, maj 2014, poglavje 4 o reformi finančnega sektorja).

38. Če je del priporočila za posamezno državo relevanten za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, je celotno priporočilo označeno kot relevantno za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. To je merilo skrbnega in varnega poslovanja, sprejeto zaradi njegove objektivnosti. Vendar se spremljanje in ocenjevanje skladnosti nanašata le na del, ki je relevanten za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, kar se dosledno upošteva.

39. Zmanjšanje števila priporočil za posamezne države izraža tudi razvoj neravnotežij in kaj to pomeni za potrebo po ukrepih politike.

Število priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, se je zmanjšalo v manjšem obsegu kot število priporočil za posamezne države, ki niso relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Glej podatke za leti 2015 in 2016 v zadnjih vrsticah tabele 1.

41. Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 35.

42. Čeprav razdelek „Izzivi na področju relevantnih politik“ ni bil vključen, vključitev ocenjevalne matrike postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v poročilo o državi od leta 2016 naprej ustvarja povezavo med trenutnim stanjem ter odpravo neravnotežij, napredkom politike in vrzeli v politiki.

43. Od sporočila iz oktobra 2015 je bil z vključitvijo ocenjevalne matrike postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v poročila o državah leta 2016 narejen pomemben korak.

44. Komisija ne izvaja sistematično količinskega opredeljevanja vpliva priporočil za posamezne države iz več razlogov, zlasti naslednjih:

- učinki ukrepov so odvisni tudi od tega, kako države članice izvajajo in upoštevajo priporočila za posamezne države, saj se lahko same odločijo, kako bodo ravnale, da bi jih upoštevale;
- na povezavo med instrumenti politike in neravnotežji lahko vplivajo različni dejavniki, zato nadzorovanje rezultatov s strani oblikovalcev politike morda ni vedno enostavno;
- celovite predhodne ocene učinka so izpostavljene veliki negotovosti in odvisne od predpostavk, tudi o vedenjskih spremembah drugih akterjev in deležnikov. Iz istega razloga priporočila drugih primerljivih mednarodnih institucij niso sistematično podprta s količinskimi opredelitvami;
- nekatera priporočila za posamezne države niso primerna za količinsko opredelitev, ker jih ni mogoče oblikovati kot spremembo parametrov v razpoložljivih modelih (pomislite na reforme za izboljšanje upravljanja). Tako obstaja tveganje, da bo celovita ocena svežnja priporočil za posamezne države nepopolna ali neuravnotežena, saj ni mogoče zajeti vseh priporočil za posamezne države, temveč le del priporočil, ki so primerna za količinsko opredelitev.

Vendar pa so bile za določene primere predstavljene nekatere količinske opredelitve možnih ukrepov in cilj Komisije je izvajati take količinske opredelitve, kadar je to izvedljivo.

46. Upoštevati je treba, da ni protislovja med proračunskimi priporočili in drugimi priporočili s fiskalnim vplivom, saj proračunska priporočila niso oblikovana tako, da bi izključevala prestrukturiranje porabe ali prihodkov, ki je skladno z drugimi priporočili za posamezne države.

48. Obstajajo priporočila za euroobmočje, ki se nanašajo na območja zunaj področja uporabe postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ne prejmejo vse države članice. Določeno priporočilo za euroobmočje se ne nanaša neposredno na vse države članice, saj v njem opredeljeni izzivi ne veljajo enako za vse države članice euroobmočja. Potreba po skladnosti med priporočili za euroobmočje in priporočili za posamezne države, relevantnimi za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, se nanaša le na države članice, ki jih zadeva priporočilo za euroobmočje, relevantno za vprašanja v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in ki hkrati na istem področju prejmejo priporočilo za posamezno državo, povezano s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji..

49. Postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ni mogoče uporabljati za fiskalna priporočila *erga omnes*. V skladu z uredbo o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji se lahko priporočila, povezana s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, izdajo samo državam članicam, v katerih so bila ugotovljena neravnotežja. Priporočila, povezana s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, lahko vključujejo fiskalne ukrepe, če je to primerno, s ciljem odpraviti neravnotežja, ugotovljena v zadevni državi članici.

50. Te ugotovitve niso relevantne za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

51. Ustreznost časovnega okvira se lahko oceni le na podlagi natančnih zahtev priporočil za posamezne države. Ustrezno je treba upoštevati tudi morebitno nujnost ukrepanja za upoštevanje

priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Besedilo in poudarek priporočil za posamezne države se lahko iz leta v leto spreminjata, da se upoštevajo najnovejše spremembe glede vprašanj, ki so še vedno pomembna za makroekonomsko stabilnost. Včasih se je tudi zgodilo, da so bili ukrepi izvedeni, vendar ne v zadostni meri, da bi odpravili zadevno neravnotežje.

54. V zvezi z naslovom nad odstavkom 54 Komisija poudarja, da je sistem kategorij v zadnjih letih ostal nespremenjen. Glej odgovor Komisije na odstavek 55.

55. Sistem šestih kategorij je v obdobju 2013–2015 ostal nespremenjen; sprememba besedila v obdobju 2013–2014 se je nanašala le na dejstvo, da je bila praksa posebnega spremljanja, ki je bila uvedena leta 2013 kmalu po ugotovitvah poglobljenega pregleda in se je začela takoj uporabljati, navedena v kategorizaciji neravnotežij, ki se je začela izvajati leta 2014.

56. Odkrivanje čezmernih neravnotežij ne sovпада z uvedbo postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem.

Okvir 3

V členu 1(1) Uredbe (EU) št. 1176/2011 so določena „podrobna pravila za odkrivanje makroekonomskih neravnotežij ter za preprečevanje in odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v Uniji“. Kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 9 Uredbe, so posebna pravila za ta namen določena, da „[dopolnijo] postopek večstranskega nadzora iz odstavkov 3 in 4 člena 121 PDEU“.

Ob upoštevanju namena Uredbe Parlament in Svet kot sozakonodajalca, ki sprejemata sekundarno zakonodajo v obliki uredbe, Komisiji ne moreta odvzeti diskrecijske pravice, ki jo ima v skladu s primarno zakonodajo v obliki člena 121(4) PDEU.

Člen 7(2) Uredbe (EU) št. 1176/2011 ne vzpostavlja nove pristojnosti ali postopka. V njem so opredeljeni pogoji, pod katerimi je treba obstoječe pooblastilo na podlagi Pogodbe (člen 121(4) PDEU ali postopek večstranskega nadzora) izvajati v določenem okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Komisija zato ni zavezana začeti postopek ob pojavu določenih okoliščin, saj v skladu s členom 121(4) PDEU monopol pobude Komisije, ki ga sicer zagotavljajo Pogodbe, ostane nedotaknjen. Komisija ohrani diskrecijsko pravico, da začne postopek ali ne. Z aktom sekundarne zakonodaje Komisiji ne bi mogla biti odvzeta ta diskrecijska pravica, kot je določena s Pogodbami. Na tej podlagi je treba razlagati uvodno izjavo 22 Uredbe (EU) št. 1176/2011, v kateri je navedeno, da „[č]e se ugotovijo resna makroekonomska neravnotežja [...], bi bilo treba začeti postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem [...]“. Navedena uvodna izjava ne uvaja obveznosti Komisije, da predloži priporočilo, ampak izraža politično željo sozakonodajalcev, da se stvari opravijo na določen način.

58. Ugotovitve poglobljenega pregleda so vključene v sporočilo iz naslednjih razlogov.

Prvič, zagotoviti je treba skladnost klasifikacije v različnih državah članicah, kar pomeni, da poglobljenih pregledov ni mogoče razlagati ločeno.

Drugič, pri kategorizaciji postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je treba upoštevati sistemske vidike, vključno s prelivanji in splošnim okvirom (glej člen 5(2) Uredbe št. 1176/2011 in

stran 48 priročnika o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji). Taka ocena temelji na razlagi celotnega svežnja poglobljenih pregledov in na ustreznih informacijah.

Tretjič, člen 5(2) Uredbe št. 1176/2011 vključuje, vendar ni omejen na elemente, ki so natančno opredeljeni v prvem stavku navedene določbe. Komisija mora upoštevati vrsto drugih dejavnikov, ki so prav tako opredeljeni v členu 5(2) (gospodarska gibanja v Uniji in euroobmočju; izvor neravnotežij; prevladujoče ekonomske okoliščine; priporočila Sveta ali pozivi v okviru Pakta za stabilnost in rast in evropskega semestra; predvidene politike države članice v pregledu). Poleg tega odločitev sozakonodajalcev, da v prvem stavku člena 5(2) uporabita besedo „vključuje“ (v nasprotju z na primer „je sestavljen iz“) kaže, da lahko Komisija upošteva tudi druge elemente. Pri oceni neravnotežij v določenem trenutku ni treba upoštevati le informacij iz zadnjega pripravljenega poglobljenega pregleda, saj so lahko pomembne informacije vsebovane tudi v drugih javnih dokumentih (npr. prejšnjih izdajah poglobljenih pregledov, poročilu o mehanizmu opozarjanja, napovedih).

(a) V primeru Bolgarije je bil pri navedenih kategorizacijah uporabljen preventivni vidik ob upoštevanju člena 2(1) Uredbe št. 1176/2011: „[...] posledice negativno vplivajo ali *bi lahko negativno vplivale* na pravilno delovanje gospodarstva države članice [...]“ (dodali smo poševni tisk). Če so sprejeti (nekateri) ukrepi za obravnavanje priporočil Komisije, je logičen in dober rezultat, da se tveganje, ki je bilo izpostavljeno, ni uresničilo – natančno tako delujejo preventivni postopki.

Nezmožnost povrnitve zaupanja v bančni sistem in omejitve dvigov vlog junija 2014 je zaostрила krizo likvidnosti, za katero je obstajala nevarnost, da bi se spremenila v krizo solventnosti. Nezmožnost nadzornega organa za odkrivanje pomembnih težav v četrti največji banki v državi je pokazala na pomanjkljivosti v nadzornih praksah finančnega sektorja in nadzoru tveganja koncentracije. Medtem ko so se neposredna tveganja leta 2015 zmanjšala, pa temeljni vzroki v času objave poglobljenega pregleda še niso bili odpravljeni. Kategorizacija „čezmernih neravnotežij“ se je štela za potrebno za spodbuditev odločnih ukrepov organov, da bi se odpravili temeljni vzroki težav in zmanjšala možnost ponovitve takih razmer v prihodnosti.

Poslabšanje splošne makroekonomske stabilnosti se kaže tudi v občutnem povečanju proračunskega primanjkljaja kot posledice vladne podpore za finančni sektor in še občutnejšem povečanju javnega dolga za zagotovitev sredstev za morebitne nadaljnje ukrepe v finančnem sektorju. Posledična znižanja bonitetnih ocen, ki so običajno povezana z višjimi stroški financiranja, so še dodatno potrdila velike ranljivosti in tveganja.

Do enakega zaključka je prišel tudi Mednarodni denarni sklad (člen IV poročila služb Mednarodnega denarnega sklada): Propad Poslovne banke (KTB) lansko poletje je razkril pomanjkljivosti okvirov za nadzor in obvladovanje kriz v Bolgariji ter izpostavil povezavo med finančnimi in fiskalnimi tveganji v okviru valutnega odbora. Potrebni so odločni ukrepi za izboljšanje nadzora finančnega sektorja in okrepitev zaupanja v bančni sistem.

(b) Kategorizacija Francije v postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji se je leta 2015 zaostрила zaradi nezadostnega odziva politike. Kot je bilo izpostavljeno v poglobljenem pregledu, je to še prispevalo k tveganjem, ki so izhajala iz poslabšanja stroškovne in nestroškovne konkurenčnosti, povezanega z nizko dobičkonosnostjo podjetij, ter iz visoke in vse večje zadolženosti Francije zaradi nizke gospodarske rasti in nizke inflacije.

Sistemska tveganje za euroobmočje je bil še en dejavnik, ki je privedel do ponovne kategorizacije čezmernih neravnotežij zaradi tesnih trgovinskih in finančnih povezav francoskega gospodarstva z drugimi državami članicami.

Tako ta odločitev ni temeljila zgolj na premislekih v zvezi z javnimi financami, temveč je vključevala širšo oceno gospodarskih dosežkov in obetov države, sprejetih ukrepov in tveganj za druga gospodarstva euroobmočja.

(c) Tveganja se od marca do novembra 2016 niso izrazito povečala, zaradi česar ni bilo potrebe po pregledu ocene poglobljenega pregleda iz marca 2016, v kateri je bilo navedeno, da Združenega kraljestva neravnotežja niso prizadela.

60. Čas objave krovnega sporočila ni povezan z usklajenostjo kategorizacije neravnotežij z vsebino poglobljenih pregledov.

61. Kar zadeva naslov nad odstavkom 61, Komisija poudarja, da postopek odločanja Komisije temelji na veliki količini analitičnega in tehničnega dela, ki ga opravijo službe Komisije. Kolegij komisarjev in službe Komisije delujejo kot celota. Analitično in tehnično delo je sestavni del končnih odločitev. To potrjuje dejstvo, da več kot 70 % držav članic meni, da je klasifikacija postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji bodisi „natančna“ bodisi „dokaj natančna“ (glej sliko f iz ankete Evropskega računskega sodišča v Prilogi VI).

Poleg tega 94,7 % držav članic meni, da je splošna kakovost poročila o državi/poglobljenega pregleda najmanj enaka tehničnim poročilom, ki so jih objavile druge institucije (MDS, OECD itd.), 26,3 % pa jih meni, da je celo boljša (glej sliko u iz ankete Evropskega računskega sodišča v Prilogi VI). V Uredbi so določene zahteve za Komisijo kot celoto in Komisija je subjekt te revizije.

Kolegij komisarjev in službe Komisije delujejo kot celota. Komisarji prejema neposredne nasvete od služb Komisije, ki so v njihovi pristojnosti, posredno pa tudi od drugih služb Komisije, in sicer prek drugih komisarjev in ustreznih kabinetov. Kolegij ohranja pravico, da ne upošteva nasvetov, ni pravno zavezan, da jih upošteva, in mu ni treba navesti utemeljitev.

Poleg tega lahko kolegij poleg nasvetov služb Komisije o določenem vprašanju, ki so v nekaterih primerih morda na voljo šele po izvedbi analiz, upošteva tudi druge elemente.

Na splošno dejstvo, da presojo izvajajo tudi člani Evropske komisije in ne le zadevne službe, ne kaže nujno na to, da so postopki spolitizirani, ampak da komisarji in njihovi kabineti prispevajo k oceni vsebine, pri čemer v nekaterih primerih dopolnjujejo oceno služb Komisije.

64. Ocena Komisije je drugačna. Komisija je v svojem sporočilu iz oktobra 2015 o korakih za dokončanje ekonomske in monetarne unije navedla, da „bo zagotovila ustrezno nadaljnje ukrepanje po ugotovitvi čezmernih neravnotežij. To zahteva ekonomsko presojo in aktivno sodelovanje z državami članicami, da se obravnavajo zanje značilni izzivi in zagotovi nacionalni občutek lastništva glede reform. Komisija bo stabilizirala kategorije, pojasnila merila za svoje odločitve ter bolje pojasnila povezavo med naravo neravnotežij in njihovo obravnavo v priporočilih za posamezne države. [...] Postopek v zvezi s čezmernimi neravnotežji se lahko uvede v primeru

nezadostne zavezanosti reformam in pomanjkanja dejanskega napredka pri izvajanju ter se bo uporabil pri hudih makroekonomskih neravnotežjih, ki ogrožajo pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije, kot so tista, ki so privedla do krize. Komisija bo k večjemu sodelovanju pri specifičnem spremljanju držav s čezmernimi neravnotežji, za katere ne bo uveden postopek v zvezi s čezmernimi neravnotežji, pozvala tudi Svet³.

Komisija od objave sporočila oktobra 2015 izpolnjuje v njem navedene zaveze. Izvajanje postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je postalo bolj pregledno, s pozitivnimi potrditvami držav članic.

Resnost neravnotežij se je v večini držav članic zmanjšala, kar upravičuje neuporabo postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem od sporočila iz oktobra 2015 naprej.

66. Pri postopku odločanja Komisije v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji se v celoti upoštevajo notranja pravila Komisije.

(a) Ta ugotovitev se ne zdi relevantna, saj se ne nanaša na postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ter ni povezave med postopkovnimi zadevami, na katere je opozorilo Evropsko računsko sodišče, in vsebino končnih odločitev. Poleg tega klasifikacije vključujejo posvetovanje med različnimi komisarji in njihovimi kabineti po telefonu in na sestankih ter prek drugih sredstev govorne komunikacije. Nujnost, politična občutljivost in morebitna občutljivost trga ne upravičujejo truda, vloženega v pripravo podrobnih zapisnikov vsake razprave med različnimi stranmi za vsako državo članico, za katero se je izvedel poglobljen pregled.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavka 61 in 62.

(b) Poslovnik, ki določa, da bi bilo treba dokumente razposlati določeno število dni pred sestankom kolegija, bi moral zagotavljati, da se lahko člani Komisije ustrezno pripravijo in sodelujejo pri odločanju. Ta poslovnik je pripravljen v izključnem interesu članov kolegija. To pomeni, da se lahko zgodi, da člani ne upoštevajo roka, če menijo, da se lahko pripravijo v krajšem času. To ni neobičajno in nikakor ne pomeni kršitve notranjih pravil Komisije. Pozna predložitev katerega koli dokumenta nikakor ni vplivala na vsebino ali veljavnost odločitve.

(c) Kodificirana predhodna merila za začetek postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem ne bi bila priporočljiva, saj je potrebna presoja, da se upošteva, da so makroekonomska neravnotežja večplasten in kompleksen pojav v različnih oblikah, ki zadeva različna področja in instrumente politike. Zato je v mehanizme nadzora poleg pravil vključen tudi manevrski prostor za presojo in Uredba št. 1176/2011 ne kodificira opredelitve neravnotežja ali čezmernega neravnotežja.

68. Združitev analiz v okviru poglobljenega pregleda in analiz, ki niso povezane s poglobljenim pregledom, je pripomogla k zmanjšanju prekrivanj, do katerih bi lahko prišlo med poglobljenim pregledom in delovnimi dokumenti služb Komisije.

³ COM(2015) 600 z dne 21. oktobra 2015, „Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropski centralni banki o korakih za dokončanje ekonomske in monetarne unije“.

Izkušnje kažejo, da poglobljeni pregled ostaja prepoznaven v sedanji obliki (tudi zaradi strnjene poglavja o matriki postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in poglobljenem pregledu) ter da so bila prekrivanja med poglobljenim pregledom in deli poročila o državi, ki se ne nanašajo na poglobljeni pregled, odpravljena.

V sklepih Sveta (ECOFIN) o poglobljenih pregledih in izvajanju priporočil za posamezne države za leto 2016 je bila pozitivno ocenjena celostna analiza ter poudarjena potreba po ohranitvi dobre prepoznavnosti in preglednosti analize poglobljenega pregleda v poročilih o državah.

74. Razdelek v poročilu o državi vključuje splošno oceno z opisom stanja ter analizo preprečevanja in odpravljanja neravnotežij. Poglobljena analiza se izvaja na tematskih področjih in navedeni so vsi elementi analize, ki so pomembni za poglobljeni pregled.

Anketa, ki jo je med člani Odbora za ekonomsko politiko izvedlo Evropsko računsko sodišče, kaže, da nobeden od anketiranih članov ne meni, da je področje uporabe poglobljenega pregleda/poročila o državi ozko (slika r v Prilogi VI) niti da je poglobljeni pregled prekratek (slika q v Prilogi VI).

Optimalni obseg analize in čas, ki je bil potreben za njeno izvedbo v okviru poglobljenega pregleda/poročila o državi, je treba obravnavati ob upoštevanju zbirne analize, na primer objavljene v prejšnjih poglobljenih pregledih/poročilih o državi, in preostalih vrzeli.

75. Glej odgovor Komisije na odstavek 68.

80. Poglobljeni pregledi morajo biti osredotočeni na neravnotežja, kar ne velja za druga poročila za posamezne države. To vključuje njihovo odkrivanje in tudi obveščanje o odpravi predhodno odkritih neravnotežij.

82. Pri analizah prelivanj so bili uporabljeni najnovejši pristopi, ki temeljijo na modeliranju.

Pri poglobljenih pregledih se od leta 2015 naprej sistematično analizirajo prelivanja navzven iz velikih držav članic euroobmočja, saj bo obseg prelivanj verjetno večji, če prelivanja izhajajo iz velikih gospodarstev. Kjer je to ustrezno, je vključena dodatna analiza prelivanj navznoter in navzven, ki temelji na dejanskih ali pričakovanih spremembah z morebiti pomembnimi čezmejnimi učinki.

Priznati je treba, da je mogoče nekatere vrste prelivanj (npr. širjenje negativnih učinkov prek zaupanja v finančne trge) modelirati le na podlagi predpostavk in domnev ter da imajo omejitve.

Ekonomska analiza, predstavljena v poglobljenih pregledih, temelji tudi na najnovejših makroekonomskih napovedih, pri katerih se namenoma upoštevajo splošni tržni pogoji, vključno z morebitnimi državnimi pogoji, ki kažejo na širjenje negativnih učinkov od zunaj.

84. Glej odgovor Komisije na odstavek 82.

85. Glej odgovor Komisije na odstavek 82.

86. Fiskalna politika se spremlja v okviru Pakta za stabilnost in rast. Razvoj javnega dolga se spremlja tudi v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji pri poglobljenih pregledih, tudi ob upoštevanju pričakovanega prihodnjega razvoja. To vključuje države, v katerih je visok javni dolg dejavnik, ki prispeva k odkrivanju neravnotežij, ali v katerih zmanjšanje fiskalnih primanjkljajev prispeva k odpravi velikih primanjkljajev na tekočem računu, ugotovljenih v okviru neravnotežij.

V številnih državah članicah z visokim javnim dolgom so bile analizirani učinki, ki izhajajo iz večjih razponov, na javni dolg.

V državah članicah s presežki na tekočem računu so bile v okviru poglobljenih pregledov analizirane povezave med številnimi fiskalnimi ukrepi in zunanjim položajem. Za te države so bila številna fiskalna priporočila za posamezne države, ki lahko prispevajo k odpravi velikih presežkov, označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Okvir 4

Četrty odstavek: Ciklično prilagojen tekoči račun, tj. tekoči račun, ki je prilagojen proizvodnim vrzelim doma in v tujini ter tako izraža upad domačega povpraševanja v Španiji. Ciklično prilagojeni primanjkljaj na tekočem računu, kot ga je izračunala Komisija, se je z $-9,2\%$ BDP leta 2008 zmanjšal na $-1,2\%$ BDP leta 2014 (podatki iz leta 2015), kar kaže, da je precejšen del izboljšanja tekočih računov neodvisen od cikličnih pozicij (poglobljeni pregled/poročilo o državi 2015).

Peti odstavek: Pri Franciji v nasprotju z Nemčijo glavni vir tveganj za neravnotežja ni izražen v zunanjem položaju. Vendar je fiskalna konsolidacija del analiz postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in Franciji se nedvomno priporoča, naj zaostri svojo fiskalno politiko, tudi kot sredstvo za ponovno uravnoteženje svojega zunanjega sektorja.

87. Okvir 5 ne podpira ustrezno te ugotovitve; glej odgovore na okvir 5.

Okvir 5

Prva puščica: Sklepi Komisije glede statusa postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji iz leta 2013 so bili predstavljeni in pojasnjeni v ustreznem sporočilu iz aprila 2013: na kratko so opisana tveganja, ki izhajajo iz politik minimalne plače, vendar ne spadajo med glavne razloge (str. 9–10).

Prva alineja: Elastičnost povpraševanja po delovni sili je parameter, ki je stabilen daljše časovno obdobje in ga ni treba ocenjevati vsako leto. Razlike v rezultatih izražajo tudi razlike v predpostavkah, in sicer pomanjkanje vpliva na plače, višje od minimalne plače, v primeru navedenega sklica.

Druga alineja: Minimalna plača pri poglobljenem pregledu za Slovenijo je analizirana pod naslovom „Konkurenčnost in izvozna uspešnost“, kjer je pojasnjen poudarek analize. V poglobljenem pregledu je navedeno, da „je bila minimalna plača precej višja od osnovnih plač, izpogajanih v nekaterih kolektivnih panožnih sporazumih, celo za naloge, za katere se zahteva srednja izobrazba“.

Tretja alineja: Analitične ocene v poglobljenih pregledih se nanašajo na posamezne države. Razmere v Sloveniji leta 2013 in Bolgariji leta 2016 niso niti približno primerljive.

Druga puščica: Druge mednarodne institucije, kot je Mednarodni denarni sklad, se strinjajo z analizo Komisije, kar zadeva sorazmerno slabši položaj bank v državni lasti, glej npr. člen IV sklepov z dne 17. januarja 2014.

Tretja puščica: V analizi je izpostavljena razlika v donosnosti sredstev med obema skupinama bank. Komisija je nato sklenila, da obstajajo številni razlogi, ki bi lahko privedli to takega rezultata. To je v nadaljevanju poročila dopolnjeno z analizo statistike kakovosti sredstev, ki kaže, da banke v domači lasti poročajo o boljši kakovosti sredstev.

90. Ni jasnih utemeljitev, na podlagi katerih bi bilo mogoče trditi, da se kakovost analize v poročilu o mehanizmu opozarjanja ni izboljšala. Dejansko je bilo poročilo o mehanizmu opozarjanja sčasoma obogateno z dodatno analizo in informacijami.

Skoraj 90 % članov Odbora za ekonomsko politiko je menilo, da je analiza v poročilu o mehanizmu opozarjanja učinkovita pri ugotavljanju, katere države članice bi lahko prizadela makroekonomska neravnotežja (odgovori na vprašanje b ankete za člane Odbora za ekonomsko politiko, kot so vključeni v Prilogo VI tega poročila), kar je namen poročila o mehanizmu opozarjanja.

91. Izbor prvega sklopa držav članic za analizo v okviru poglobljenega pregleda je v celoti temeljil na analizi iz poročila o mehanizmu opozarjanja.

Bonitetna praksa izvajanja poglobljenega pregleda za države članice, v katerih so bila že ugotovljena neravnotežja, za oceno razvoja neravnotežij in njihove morebitne odprave je pokazala, da je bila večina poglobljenih pregledov rezultat že ugotovljenih neravnotežij.

Vendar je imelo poročilo o mehanizmu opozarjanja kljub temu pomembno vlogo pri izboru držav za poglobljeni pregled, čeprav neravnotežja še niso bila ugotovljena.

Ker se število držav članic, v katerih so ugotovljena neravnotežja, zmanjšuje, je odločitev glede začetka poglobljenih pregledov vse bolj odvisna od analize iz poročila o mehanizmu opozarjanja.

Bonitetna praksa izvajanja poglobljenih pregledov za vse države, za katere so že ugotovljena neravnotežja, ni sporna, saj preprečuje tveganje neizvedbe poglobljenih pregledov, kadar so potrebni. Navedena praksa skupaj s pogosto počasnim razvojem pomembnih ekonomskih spremenljivk, na katerih temeljijo neravnotežja, neizogibno vodi do določene stopnje nespremenljivosti sklopa držav, izbranih za poglobljene preglede; poleg tega ustvarja doslednost v daljšem časovnem obdobju.

92. Preglednica kazalnikov v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ni namenjena predvsem zagotavljanju sistema zgodnjega opozarjanja. Uporablja se kot pripomoček za filtriranje pri odkrivanju primerov morebitnih neravnotežij *prima facie*, ki jih je treba nadalje preiskati, in omogoča spremljanje razvoja kazalnikov, ki nakazujejo kopičenje tveganj. Namenjena je široki pokritosti tveganj za makroekonomsko stabilnost, namesto da bi se osredotočala na napovedovanje zelo specifične vrste kriz.

Vzdržujejo, posodablajo in spreminjajo jo službe Komisije v posvetovanju s Svetom in Parlamentom. Tehnično delo, povezano s preglednico kazalnikov, opravljajo odbori Sveta, zlasti Odbor za ekonomsko politiko Sveta za ekonomske in finančne zadeve ter njegova delovna skupina LIME.

(a) V preglednici kazalnikov iz poročila o mehanizmu opozarjanja se ne uporabljajo predhodni podatki ali napovedi. Zanesljivi statistični podatki so na voljo šele z zamudo.

(b) Izračunavanje povprečij omogoča zmanjševanje tveganja, da bi bilo odčitavanje nekaterih kazalnikov odvisno od začasnih nihanj.

93. Obstajajo trenja, ali bi bilo treba v preglednico kazalnikov vključiti vse morebitne pomembne spremenljivke ali ohraniti njen majhen obseg, kot zahteva Uredba št. 1176/2011.

Inflacija bi bila močno povezana s spremenljivkami iz preglednice kazalnikov, in sicer stopnjo rasti pri stroških dela na enoto in spremembami dejanskih cen stanovanj, zaradi česar ne bi zagotavljala dodatnih pomembnih informacij.

Podatki o slabih posojilih na primerljivi podlagi do nedavnega niso bili na voljo (prve javne podatke je ECB objavila leta 2015).

94. Vključitev teh kazalnikov omogoča boljše razumevanje družbenih posledic neravnotežij, tudi med njihovim odpravljanjem, s čimer prispeva k natančni določitvi priporočil, ki se nanašajo na postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Vključitev teh spremenljivk v preglednico kazalnikov ni spremenila poudarka postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ki je še vedno namenjen preprečevanju pojava škodljivih makroekonomskih neravnotežij in zagotavljanju njihove odprave.

95. Število opozorilnih kazalnikov ni glavni dejavnik, na katerem temelji analiza iz poročila o mehanizmu opozarjanja. V skladu z uredbo o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji razlaga preglednice kazalnikov ni mehanična in upoštevajo se dodatne pomembne informacije.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 92.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

97. Komisija bo prihodnji pregled uporabe postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v skladu z Uredbo št. 1176/2011 (člen 16) izvedla leta 2019. Njegovi rezultati bodo objavljeni ter obravnavani z državami članicami in drugimi deležniki. To bi bil tudi idealen trenutek za pregled okvira, ki bi se lažje izvajal na celovit, sistemski in dosleden način z nadaljnjimi ukrepi po pregledu, ki bo izveden leta 2019. Priporočila Evropskega računskega sodišča bodo ustrezno upoštevana. Komisija meni, da bi bilo treba pri izvajanju priporočil upoštevati pregled postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ki bo izveden leta 2019, vendar si bo prizadevala za začetek izvajanja nekaterih ukrepov že v ciklu 2018/19, zlasti v zvezi s priporočili 3.ii, 4, 5 in 6.

98. Glej odgovor Komisije na odstavek 33.

99. Vsako priporočilo za posamezno državo vsebuje več priporočil, vključno s tistimi, ki so namenjena obravnavanju neravnotežij. Glede na dejansko sestavo priporočil za posamezne države v smislu posebnih priporočenih ukrepov je v uvodnih izjavah pravnih dokumentov o priporočilih za posamezne države navedeno, katera priporočila za posamezne države so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Kot je pojasnjeno v odgovoru na odstavek 38, so glede na uveljavljeno prakso priporočila za posamezne države, označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, tista, ki vključujejo kateri koli ukrep, ki je posebej namenjen odpravi neravnotežij, ugotovljenih za države pri nadzoru v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Priporočila za posamezne države, označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, v vseh primerih vključujejo ukrepe, ki prispevajo k odpravljanju neravnotežij. Kot je pojasnjeno v odgovoru na odstavek 35, je nabor takih ukrepov včasih širok, njihov vpliv pa lahko sočasno presega preprečevanje in odpravljanje neravnotežij. Glede na navedene preudarke je povezava med ukrepi in neravnotežji v nekaterih primerih manj neposredna.

100. Ustreznost časovnega okvira se lahko oceni le na podlagi natančnih zahtev priporočil za posamezne države. Ustrezno je treba upoštevati tudi nujnost ukrepanja za upoštevanje priporočil za posamezne države, ki so relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, da se prepreči, da bi se neravnotežja, če se ne bi odpravila, razvila v resne krize.

101. Komisija iz več razlogov ne izvaja sistematično količinskega opredeljevanja vpliva priporočil za posamezne države, zlasti ker so učinki teh priporočil odvisni tudi od določenega načina, ki ga države članice izberejo za njihovo izvajanje in upoštevanje; ker lahko na povezavo med instrumenti politike in neravnotežji vplivajo različni dejavniki; ker nekatera priporočila za posamezne države niso primerna za količinsko opredelitev, kar pomeni, da bi ocena le na podlagi podskupine ukrepov, ki jih je lažje količinsko opredeliti, zagotovila neuravnoteženo sliko, in ker so celovite predhodne ocene učinka izpostavljene veliki negotovosti ter odvisne od predpostavk.

Priporočilo 1

(i) Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočila za posamezne države so že oblikovana tako, da obravnavajo ugotovljena neravnotežja. Ta povezava bi bila lahko še bolj jasno izražena v dokumentih Komisije.

Priporočila za posamezne države prepuščajo državam članicam presojo glede ravnanja za upoštevanje teh priporočil, da se zagotovi odgovornost držav članic za ukrepe in reforme. Ni jasno, ali ima podrobnejše priporočilo večji vpliv na neravnotežja.

(ii) Komisija sprejema to priporočilo.

(iii) Komisija sprejema to priporočilo.

Kot je navedeno v odgovoru Komisije na odstavek 44, Komisija ne izvaja sistematično količinskega opredeljevanja vpliva priporočil za posamezne države iz več razlogov, zlasti naslednjih:

- učinki ukrepov so odvisni tudi od tega, kako države članice izvajajo in upoštevajo priporočila za posamezne države, saj se lahko same odločijo, kako bodo ravnale, da bi jih upoštevale;
- na povezavo med instrumenti politike in neravnotežji lahko vplivajo različni dejavniki, zato nadzorovanje rezultatov s strani oblikovalcev politike morda ni vedno enostavno;
- celovite predhodne ocene učinka so izpostavljene veliki negotovosti in odvisne od predpostavk, tudi o vedenjskih spremembah drugih akterjev in deležnikov. Iz istega razloga priporočila drugih primerljivih mednarodnih institucij niso sistematično podprta s količinskimi opredelitvami;
- nekatera priporočila za posamezne države niso primerna za količinsko opredelitev, ker jih ni mogoče oblikovati kot spremembo parametrov v razpoložljivih modelih (pomislite na reforme za izboljšanje upravljanja). Tako obstaja tveganje, da bo celovita ocena svežnja priporočil za posamezne države nepopolna ali neuravnotežena, saj ni mogoče zajeti vseh priporočil za posamezne države, temveč le del priporočil, ki so primerna za količinsko opredelitev.

Vendar pa so bile za določene primere predstavljene nekatere količinske opredelitve možnih ukrepov in cilj Komisije je izvajati take količinske opredelitve, kadar je to izvedljivo.

(iv) Komisija sprejema to priporočilo, pri čemer razume, da veljajo standardni roki v okviru evropskega semestra za izvajanje priporočil za posamezne države, z mogočimi ustrezno

utemeljenimi izjemami za primere, ko je ob izdaji priporočila že jasno, da bi bili standardni roki nerealni za določen ukrep.

Glej odgovor Komisije na odstavek 97.

102. Sklepi o klasifikacijah neravnotežij so vsebovani v sporočilu Komisije, ki je priloženo priporočilom za posamezne države in temelji na analizi poglobljenega pregleda. Klasifikacija postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v določeni državi članici večinoma temelji na analizi poglobljenega pregleda, vendar se upoštevajo tudi drugi vidiki, kar je v skladu z Uredbo št. 1176/2011.

- Za zagotovitev skladnosti ocene med državami je treba pri ugotovitvah iz poglobljenega pregleda upoštevati celoten sveženj poglobljenih pregledov. Poleg tega se pri kategorizaciji postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji upoštevajo sistemski vidiki (glej stran 48 priročnika o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji). Taka ocena mora nujno temeljiti na razlagi celotnega svežnja poglobljenih pregledov.
- Člen 5(2) Uredbe št. 1176/2011 določa, da mora Komisija pri svoj oceni upoštevati vrsto drugih dejavnikov (gospodarska gibanja v Uniji in euroobmočju; izvor neravnotežij; prevladujoče ekonomske okoliščine; priporočila Sveta ali pozivi v okviru Pakta za stabilnost in rast in evropskega semestra; predvidene politike države članice v pregledu).
- Pri oceni neravnotežij v letu t ni treba upoštevati le informacij iz poglobljenega pregleda, pripravljenega v času t, saj so lahko pomembne informacije vsebovane tudi v drugih javnih dokumentih (npr. prejšnjih izdajah poglobljenih pregledov, poročilu o mehanizmu opozarjanja, napovedih).
- Komisija se pred odločitvijo glede kategorij posvetuje o poglobljenem pregledu in drugih vidikih.

Potreba po upoštevanju navedenih vidikov in zlasti celotnega svežnje poglobljenih pregledov upravičuje prakso ali poročanje o ugotovitvah poglobljenega pregleda za vse države, v katerih se uporablja postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, v posebnem sporočilu.

103. V uredbi o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji so določene zahteve za Komisijo kot celoto. Glej tudi odgovore Komisije na odstavka 61 in 66.

104. Kot je navedeno v odgovoru Komisije na okvir 3, so v členu 1(1) Uredbe (EU) št. 1176/2011 določena „podrobna pravila za odkrivanje makroekonomskih neravnotežij ter za preprečevanje in odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v Uniji“. Kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 9 Uredbe, so posebna pravila za ta namen določena, da „[dopolnijo] postopek večstranskega nadzora iz odstavkov 3 in 4 člena 121 PDEU“.

Ob upoštevanju namena Uredbe Parlament in Svet kot sozakonodajalca, ki sprejemata sekundarno zakonodajo v obliki uredbe, Komisiji ne moreta odvzeti diskrecijske pravice, ki jo ima v skladu s primarno zakonodajo v obliki člena 121(4) PDEU.

Člen 7(2) Uredbe (EU) št. 1176/2011 ne vzpostavlja nove pristojnosti ali postopka. V njem so opredeljeni pogoji, pod katerimi je treba obstoječe pooblastilo na podlagi Pogodbe (člen 121(4) PDEU ali postopek večstranskega nadzora) izvajati v določenem okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Komisija zato ni zavezana začeti postopek ob pojavu določenih

okolščin, saj v skladu s členom 121(4) PDEU monopol pobude Komisije, ki ga sicer zagotavljajo Pogodbe, ostane nedotaknjen. Komisija ohrani diskrecijsko pravico, da začne postopek ali ne. Z aktom sekundarne zakonodaje Komisiji ne bi mogla biti odvzeta ta diskrecijska pravica, kot je določena s Pogodbami. Uvodno izjavo 22 Uredbe (EU) št. 1176/2011, v kateri je navedeno, da „[č]e se ugotovijo resna makroekonomska neravnotežja [...], bi bilo treba začeti postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem [...]“, je treba razlagati na tej podlagi. Navedena uvodna izjava ne uvaja obveznosti Komisije, da predloži priporočilo, ampak izraža politično željo sozakonodajalcev, da se stvari opravijo na določen način.

Priporočilo 2

(i) Komisija sprejema to priporočilo.

(ii) Komisija ne sprejema tega priporočila.

Razlogi za klasifikacijo neravnotežij so objavljeni v sporočilu Komisije, ki je priloženo poglobljenim pregledom, in Komisija se strinja, da bi morali biti razlogi za morebitno klasifikacijo neravnotežij jasni. Postopki, ki se uporabljajo za analize neravnotežij, se redno obravnavajo z državami članicami in odbori Sveta, objavljeni pa so v zadnjem priročniku o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Komisija je v priročniku o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji objavila več načel, ki se uporabljajo pri ugotavljanju in ocenjevanju neravnotežij, ter povečala preglednost takega ocenjevanja v poglobljenih pregledih z uporabo ocenjevalnih matrik postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Sprejetje predhodnih pravil za odločanje za klasifikacijo in ocenjevanje makroekonomskih neravnotežij ni priporočljivo, saj je za ta vprašanja potrebna presoja, ker so vprašanja, ki jih je treba analizirati, večplastna in zapletena ter se spreminjajo glede ne gospodarske razmere. Zato Uredba št. 1176/2011 ne kodificira opredelitve neravnotežja ali čezmernega neravnotežja.

(iii) Komisija sprejema priporočilo glede okrepitve obveščanja o tem, zakaj postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem ni priporočljiv.

Glej odgovor Komisije na odstavek 97.

(iv) Komisija ne sprejema tega priporočila.

Komisija želi poudariti, da kodificirana merila za začetek postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem ne bi bila priporočljiva, ker smiselna ocena neravnotežij in njihovo nadaljnje spremljanje zahtevata presojo, saj imajo lahko makroekonomska neravnotežja veliko različnih vzrokov, se pojavljajo v različnih oblikah, se nanašajo na različna področja in instrumente politike ter zahtevajo upoštevanje dolgega seznama dejavnikov, značilnih za posamezne in vse države. Uvedba takih meril tudi ne bi bila skladna z duhom Uredbe št. 1176/2011, ki ne kodificira pojma neravnotežje ali čezmerno neravnotežje.

105. Združitev analiz v okviru poglobljenega pregleda in analiz, ki niso povezane s poglobljenim pregledom, je pripomogla k zmanjšanju prekrivanja, do katerih bi lahko prišlo med poglobljenim pregledom in delovnimi dokumenti služb Komisije. Izkušnje kažejo, da poglobljeni pregled ostaja prepoznaven v sedanjih obliki (tudi zaradi strnjene poglavja o matriki postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in poglobljenem pregledu) ter da so bila prekrivanja med

poglobljenim pregledom in deli poročila o državi, ki se ne nanašajo na poglobljeni pregled, odpravljena.

106. Če se potrebna analiza neravnotežij izvaja in ustrezno oblikuje ter če se ustrezno obvešča o njej, je ločevanje ali združevanje poglobljenih pregledov v poročilu o državi brezpredmetno.

Priporočilo 3

(i) Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija se strinja, da je treba omogočiti, da se analiza poglobljenega pregleda zadostno razvije in jasno oblikuje, da se zapolnijo analitične vrzeli.

Vendar pa se ne strinja, da resnejša neravnotežja nujno zahtevajo daljše analitične dokumente, saj je to odvisno tudi od tega, ali so bile analitične vrzeli zapolnjene pri prejšnji analizi.

Prav tako meni, da je vključitev poglobljenih pregledov v poročila o državah prispevala k zmanjšanju nepotrebnih prekrivanj in ne pomeni manj jasnega obveščanja o analizi poglobljenega pregleda.

(ii) Komisija sprejema priporočilo, naj se preglednica kazalnikov ne objavlja v poglobljenem pregledu.

Uredba ne zahteva objave spremenljivk iz preglednice kazalnikov za posamezne države v poglobljenih pregledih in preglednica kazalnikov se uporablja zlasti pri izboru držav za poglobljene preglede, ne pa pri sami analizi poglobljenih pregledov.

Komisija se strinja z obveščanjem o zagotavljanju dostopa do podatkovnih nizov, ki se uporabljajo pri analizi poglobljenih pregledov.

Glej odgovor Komisije na odstavek 97.

108. Analiza poglobljenega pregleda vključuje vidike, povezane z javnimi financami. Nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji se izvaja ob upoštevanju nadzora v okviru Pakta za stabilnost in rast v skladu z Uredbo št. 1176/2011 in zagotavlja skladnost. Priporočila za posamezne države o javnih financah v okviru Pakta za stabilnost in rast so bila označena kot relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za države članice, v katerih je visok javni dolg dejavnik, ki prispeva k odkrivanju neravnotežij v določeni državi, ali v katerih zmanjšanje fiskalnih primanjkljajev prispeva k odpravi velikih primanjkljajev na tekočem računu, ugotovljenih v okviru neravnotežij. V državah s presežki na tekočem računu so bile v okviru poglobljenih pregledov analizirane povezave med številnimi fiskalnimi ukrepi in zunanjim položajem. Za te države članice so bili številni fiskalni ukrepi, izvedeni na podlagi priporočil za posamezne države, ki lahko prispevajo k odpravi velikih presežkov, označeni kot relevantni za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Priporočilo 4

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo še naprej izvajala nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, pri čemer bo upoštevala nadzor v okviru Pakta za stabilnost in rast v skladu z Uredbo št. 1176/2011 in zagotavljala skladnost med obema postopkoma.

Glej odgovor Komisije na odstavek 97.

109. Pri analizah prelivanj so bili uporabljeni najnovejši pristopi, ki temeljijo na modeliranju.

Pri analizi so bila sistematično analizirana prelivanja navzven iz velikih držav euroobmočja, saj bo obseg prelivanj verjetno večji, če prelivanja izhajajo iz velikih gospodarstev. Kjer je to ustrezno, je vključena dodatna analiza prelivanj navznoter in navzven, ki temelji na dejanskih ali pričakovanih spremembah z morebiti pomembnimi čezmejnimi učinki.

Priznati je treba, da je mogoče nekatere vrste prelivanj (npr. širjenje negativnih učinkov prek zaupanja v finančne trge) modelirati le na podlagi predpostavk in domnev ter da imajo omejitve.

V nedavnih izdajah poročila o mehanizmu opozarjanja je sistematično obravnavana razsežnost neravnotežij v euroobmočju. V zaključkih poglobljenega pregleda so obravnavana prelivanja in sistemski pomisleki za več držav članic.

110. Izjava, da obstajajo neskladnosti med priporočili za posamezne države, relevantnimi za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in priporočili za euroobmočje, izhaja iz dejstva, da se potreba po skladnosti med priporočili za euroobmočje in priporočili za posamezne države, relevantnimi za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, nanaša le na države članice, ki istočasno prejemajo priporočila za posamezne države, ki so istočasno relevantna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in za katere obstaja ustrezno priporočilo za euroobmočje. Za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji niso relevantna vsa priporočila za euroobmočje, saj je njihovo področje uporabe širše. Priporočil, povezanih s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ne prejemajo vse države članice, saj se v nekaterih državah članicah ne izvaja nadzor v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Priporočil za posamezne države, ki izhajajo iz priporočil za euroobmočje, ne prejemajo vse države članice, če se ne spopadajo s pomembnimi izzivi ali če jim ni treba izvajati posebnih politik ali če obstajajo omejitve, ki upravičujejo neobstoje priporočil za posamezne države.

Priporočilo 5

(i) Komisija sprejema to priporočilo in meni, da ga že izvaja.

Pri izvajanju postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji se že upoštevajo sistemski vidiki euroobmočja in okvir za ponovno uravnoteženje, navedeni pomisleki pa zagotavljajo podlago za klasifikacijo neravnotežij v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in priporočila.

(ii) Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočila za posamezne države, povezana s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, se izdajo le državam, v katerih so bila ugotovljena neravnotežja. Priporočila za posamezne države, povezana s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, morajo biti usklajena z ustreznimi priporočili za euroobmočje, relevantnimi za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Priporočila, povezana s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, lahko po potrebi vključujejo fiskalne ukrepe za odpravo neravnotežij, ugotovljenih v zadevni državi članici. Postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ni mogoče uporabljati za fiskalna priporočila *erga omnes*. Komisija meni, da je skladnost s priporočilom za euroobmočje o fiskalni naravnosti ustrezna le, če je utemeljena na podlagi ugotovljenih neravnotežij za zadevno državo članico.

Glej odgovor Komisije na odstavek 97.

Priporočilo 6

Komisija sprejema to priporočilo in je že sprejela ukrepe za njegovo izvajanje.

Glej odgovor Komisije na odstavek 97.

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	31.5.2016
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	28.9.2017
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	28.11.2017
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	15.12.2017

Sodišče je preučilo, kako Evropska komisija izvaja postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ki je namenjen ugotavljanju, preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij, ki bi lahko negativno vplivala na ekonomsko stabilnost v neki državi članici EU, evroobmočju ali v EU kot celoti. Ugotovili smo, da je postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji na splošno sicer dobro zasnovan, vendar ga Komisija ne izvaja tako, da bi zagotavljal uspešno preprečevanje in odpravo neravnotežij. Klasifikacija neravnotežij je premalo pregledna, poglobljeni pregledi, ki jih opravlja Komisija, so kljub doseganju dobrega standarda postali manj prepoznavni, obstaja pa tudi pomanjkanje ozaveščenosti javnosti glede postopka in njegovega pomena. Sodišče zato Komisiji izreka več priporočil, v skladu s katerimi naj bi ta znatno izboljšala nekatere vidike svojega upravljanja in postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji dala večji poudarek.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.