



Strasbourg, 13.1.2015.
COM(2015) 12 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM
ODBORU, ODBORU REGIJA I EUROPSKOJ INVESTICIJSKOJ BANCI**

**NAJBOLJA UPORABA FLEKSIBILNOSTI
U OKVIRU POSTOJEĆIH PRAVILA PAKTA O STABILNOSTI I RASTU**

Sadržaj

1. UVOD.....	3
2. OBJAŠNENJA U POGLEDU ULAGANJA	5
3. OBJAŠNENJA U POGLEDU STRUKTURNIH REFORMI	10
4. OBJAŠNENJA U POGLEDU CIKLIČKIH OKOLNOSTI	15
5. ZAKLJUČAK	18
PRILOG 1. – STATISTIČKO BILJEŽENJE DOPRINOSA U ODNOSU NA EUROPSKI FOND ZA STRATEŠKA ULAGANJA	19
PRILOG 2. – MATRICA ZA UTVRĐIVANJE GODIŠNJE FISKALNE PRILAGODBE PREMA OSTVARENJU SREDNJOROČNOG CILJA U OKVIRU PREVENTIVNOG DIJELA PAKTA	20

1. Uvod

U svom Godišnjem pregledu rasta 2015. (GPR)¹ Komisija je utvrdila ulaganja, strukturne reforme i fiskalnu odgovornost kao ključne elemente strategije ekonomske politike Europske unije za zapošljavanje i rast. Predstavila je i novi Plan ulaganja za Europu kojim se podupire ta strategija². Europsko vijeće potvrdilo je 18. i 19. prosinca 2014. kako opći ekonomski pristup tako i konkretne elemente Plana ulaganja.

Komisija je najavila da će, radi jačanja povezanosti ulaganja, strukturnih reformi i fiskalne odgovornosti, izdati dodatne smjernice o najboljem načinu uporabe fleksibilnosti koja je ugrađena u postojeća pravila Pakta o stabilnosti i rastu (u daljnjem tekstu „Pakt”)³, a da se pritom ta pravila ne mijenjaju. To proizlazi iz obveze utvrđene Političkim smjernicama nove Komisije⁴, kao i prethodnih rasprava Europskog vijeća⁵ i Europskog parlamenta⁶.

Ovom se interpretativnom Komunikacijom⁷ utvrđuju te dodatne smjernice, a da se pritom ne mijenjaju niti zamjenjuju postojeća pravila. Pakt je okosnica ekonomskog upravljanja EU-a i od ključne je važnosti za pravilno funkcioniranje ekonomske i monetarne Unije. Njegov je cilj promicati zdrave proračunske politike i osigurati održivost javnih financija u državama članicama. Pakt je stupio na snagu 1997., a otada ga je zakonodavac EU-a mijenjao 2005. i 2011. – 2013. te poboljšao zahvaljujući stečenom iskustvu. Posljednjih je godina bio dio sveobuhvatnijeg i ojačanog godišnjeg ciklusa usklađivanja ekonomskih politika, tj. europskog semestra. Vjerodostojnost usuglašenih pravila ključna je za održivost javnih financija i financijsku stabilnost europodručja i EU-a u cjelini. Financijska kriza i kriza državnog duga posljednjih godina pokazale su koliko su europska gospodarstva međuvisna. te kako je u EU-u potrebno snažno ekonomsko i fiskalno usklađivanje. Postojanje i poštovanje pravila ključno je za ponovnu uspostavu povjerenja. suočena s naglo rastućim

¹ COM(2014) 902 od 28. studenoga 2014.

² COM(2014) 903 od 26. studenoga 2014.

³ Pakt se temelji na Ugovoru o funkcioniranju EU-a (UFEU) te obuhvaća Uredbu Vijeća (EZ) br. 1446/97 („preventivni dio” temeljen na čl. 121. UFEU-a) i Uredbu Vijeća (EZ) br. 1467/97 („korektivni dio” temeljen na čl. 126. UFEU-a) kao i njihove naknadne izmjene i povezano zakonodavstvo. Za pristup dokumentima vidi:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁴ „U pogledu iskorištavanja sredstava iz nacionalnih proračuna za rast i ulaganja moramo – u skladu s potvrdom Europskog vijeća od 27. lipnja 2014. – poštovati Pakt o stabilnosti i rastu te na najbolji mogući način iskoristiti fleksibilnost koja je ugrađena u postojeća pravila Pakta, u skladu s reformama iz 2005. i 2011. Konkretno smjernice o tome namjeravam objaviti u okviru svojeg ambicioznog paketa za zapošljavanje, rast i ulaganja.” Jean-Claude Juncker, Novi početak za Europu: moj program za zapošljavanje, rast, pravednost i demokratske promjene, Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju, 15. srpnja 2014. Dostupno na: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_hr.pdf.

⁵ „Poštujemo Pakt o stabilnosti i rastu. Sva naša gospodarstva trebaju nastaviti strukturne reforme. Vrlo je jasno da naša zajednička snaga ovisi o uspješnosti svake pojedine zemlje. Zato su Uniji potrebne odvažne mjere za jačanje rasta, povećanje ulaganja, stvaranje više boljih radnih mjesta i poticanje reformi za konkurentnost. To također zahtijeva optimalno iskorištavanje fleksibilnosti koja je ugrađena u postojeća pravila Pakta o stabilnosti i rastu.” Zaključci Europskog vijeća od 27. lipnja 2014. Dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf.

⁶ Vidi rezoluciju Europskog parlamenta o „Europskom semestru za usklađivanje gospodarskih politika: provedba prioriteta za 2014. godinu”, (A8-0019/2014) od 22. listopada 2014.

⁷ Za dodatni primjer interpretativne Komunikacije, vidi Komunikaciju Komisije o tumačenju određenih aspekata odredbi o televizijskom oglašavanju u okviru Direktive „Televizija bez granica”, SL C 102, 28.4.2004., str. 2.

deficitom i dugom u nekoliko država članica prije svega nekoliko godina, EU je ostvarila znatan napredak u poboljšanju cjelokupne stabilnosti javnih financija.

Temelj primjene Pakta mora biti načelo jednakog postupanja prema svim državama članicama. Pakt je sustav temeljen na pravilima kojim se uspostavlja okvir koji dijele i primjenjuju sve države članice, u kojem Komisija predlaže a Vijeće odlučuje. Jednako postupanje, međutim, ne znači „jednaka mjera za sve države članice” te se mora kombinirati s ekonomskom ocjenom koja je obvezna za svaku situaciju. Paktom se namjerno predviđa fleksibilnost u pogledu primjene pravila tijekom vremena i za pojedine države članice. Također je namjerno osigurana i određena diskrecija, u okviru usuglašenih pravila, Komisiji i Vijeću za ocjenu stabilnosti javnih financija s obzirom na okolnosti svojstvene pojedinim državama članicama, kako bi se na temelju najnovijih kretanja i podataka preporučilo najbolje djelovanje.

Razina fleksibilnosti ovisi o tome primjenjuje li se na državu članicu preventivni ili korektivni dio Pakta. Cilj je preventivnim dijelom osigurati stabilno proračunsko stanje u svim državama članicama: glavni je cilj da svaka država članica dosegne stabilno proračunsko stanje u srednjoročnom razdoblju (tzv. srednjoročni proračunski cilj), koje se utvrđuje u skladu sa zajednički usuglašenim načelima⁸. Taj srednjoročni proračunski cilj izražen je u strukturnom smislu, što znači da je prilagođen kako bi se u obzir uzeo ekonomski ciklus te ispravljen kako bi se isključio učinak jednokratnih mjera, i prilagođen je svakoj državi članici. Osnovna logika je da bi države članice trebale dostići i održati proračunsko stanje kojim će se automatskim stabilizatorima omogućiti da u potpunosti ostvare svoj cilj ublažavanja mogućih ekonomskih šokova. To bi trebalo poslužiti i smanjenju razine duga na razumne iznose uzimajući u obzir demografski profil svake države članice i proračunski trošak starenja stanovništva. Korektivni dio Pakta odnosi se na situacije u kojima su državni deficit i/ili dug veći od referentnih vrijednosti utvrđenih Ugovorom: u tim slučajevima na države članice primjenjuje se postupak u slučaju prekomjernog deficita, što znači strože uvjete i praćenje⁹.

U ovim se smjericama naglasak stavlja na mogućnost odstupanja od tumačenja koja se ostavlja Komisiji u skladu s pravilima Pakta, a da se pritom ne mijenja postojeće zakonodavstvo. Objašnjava se kako je moguće tri konkretne dimenzije politike najbolje uzeti u obzir pri primjeni pravila. One se odnose na: i. ulaganja, osobito u pogledu uspostave novog Europskog fonda za strateška ulaganja u okviru plana ulaganja za Europu, ii. strukturne reforme te iii. cikličke uvjete.

⁸ Srednjoročni proračunski cilj izračunava se na temelju potencijalnog rasta, duga opće države i troška starenja stanovništva.

⁹ Trenutačno se korektivni dio Pakta (tj. postupak u slučaju prekomjernog deficita) primjenjuje na 11 država članica, što je smanjenje u odnosu na 24 države članice 2011.

Ova interpretativna Komunikacija pridonosi razvoju fiskalne politike europodručja kojom se u većoj mjeri potiče rast¹⁰. Ona je i dio nastojanja Komisije da se poboljša učinkovitost i razumijevanje - katkad nužno složenih - pravila za čiju je provedbu nadležna Komisija. Transparentnost i predvidljivost ključne su kako bi svi akteri preuzeli odgovornost za pravila.

2. Objašnjenja u pogledu ulaganja

2.1. Novi Europski fond za strateška ulaganja

Glavni aspekt plana ulaganja za Europu koji je predložila Komisija odnosi se na uspostavu novog Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) u okviru partnerstva Komisije i Europske investicijske banke (EIB). Nakon što je na sastanku 18. i 19. prosinca Europsko vijeće potvrdilo plan, Komisija je iznijela prijedlog za Uredbu o EFSU-u¹¹.

Fondom se osigurava nova sposobnost podnošenja rizika kojom se EIB-u omogućuju ulaganja u vlasnički kapital, podređeni dug i rizičnije tranše nadređenog duga te se prihvatljivim projektima osigurava poboljšanje kreditne kvalitete. Početni doprinos toj sposobnosti podnošenja rizika osigurava se iz proračuna EU-a, u obliku novog jamstvenog fonda, te iz vlastitih sredstava EIB-a. Uporaba jamstva EU-a i sredstava EIB-a ne utječe na razinu deficita ili duga država članica.

Sposobnost EFSU-a mogla bi se daljnje povećati dodatnim financijskim doprinosima država članica. U svom planu ulaganja za Europu Komisija je najavila da će biti „blagonaklona prema (takvim) kapitalnim doprinosima Fondu u kontekstu ocjene javnih financija u okviru Pakta”. Europsko vijeće primilo je to na znanje na sastanku 18. i 19. prosinca¹².

Uz osiguravanje doprinosa EFSU-u, države članice mogu sufinancirati pojedinačne projekte koje Fond sufinancira. Ovaj odjeljak sadržava smjernice o ocjenjivanju raznih vrsta doprinosa u okviru Pakta.

2.1.1. Financijski doprinosi država članica EFSU-u

U tom je pogledu potrebno razlikovati dva aspekta: i. bilježe li se ti doprinosi statistički kao deficit i/ili dug u skladu s utvrđenim definicijama Europskog sustava računa (ESA); te ii. na koji način Komisija uzima u obzir takve doprinose pri ocjenjivanju usklađenosti s Paktom.

¹⁰ U vezi s time vidi govor predsjednika ESB-a Marija Draghija u Jackson Holeu 22. kolovoza 2014.: „Rasprava o općem pristupu fiskalnoj politici europodručja mogla bi biti korisna. Za razliku od ostalih velikih naprednih gospodarstava, naša fiskalna politika ne temelji se na jedinstvenom proračunu o kojem glasa jedan parlament, već na skupu osamnaest [od 1. siječnja 2015.: 19] nacionalnih proračuna i proračuna EU-a. Snažnije usklađivanje različitih nacionalnih pristupa fiskalnoj politici trebalo bi nam načelno omogućiti utvrđivanje općeg pristupa fiskalnoj politici europodručja kojom se u većoj mjeri potiče rast.”

¹¹ COM(2015) 10 od 13. siječnja 2015.

¹² „Europsko vijeće prima na znanje povoljno stajalište koje je Komisija naznačila u odnosu na takve kapitalne doprinose u kontekstu procjene javnih financija u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, nužno u skladu s fleksibilnošću koja je ugrađena u postojeća pravila.” Zaključci Europskog vijeća od 18. - 19. listopada 2014. dostupni su na:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf

Statističko bilježenje

Statističko bilježenje ovisi o samoj prirodi doprinosa i njihovoj kategorizaciji koju provodi Ured za statistiku Europske unije (Eurostat), poštujući potpuno njegovu neovisnost. U Prilogu 1. navode se dodatne informacije na temelju konkretnih primjera.

Primjena Pakta

Pravni okvir

Paktom se predviđa da Vijeće pri ocjeni potrebne fiskalne prilagodbe u okviru preventivnog i korektivnog dijela utvrdi konkretne ciljeve koji su izraženi u strukturnom smislu.

Preventivni dio

Člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97 propisuje se sljedeće: „Na temelju procjene Komisije i Gospodarskog i financijskog odbora, Vijeće preispituje [...] jesu li mjere koje se poduzimaju ili ih predlaže [država članica...] [...] dovoljne za ostvarivanje srednjoročnog proračunskog cilja tijekom ciklusa. Vijeće i Komisija prilikom ocjene kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju ispituju ostvaruje li dotična država članica odgovarajuće godišnje poboljšanje ciklički prilagođenog proračunskog stanja, iskazano neto nakon jednokratnih i drugih privremenih mjera, što je potrebno za ostvarivanje srednjoročnog proračunskog cilja, s 0,5 % BDP-a kao mjerilom [...].”

Korektivni dio

Člankom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97 propisuje se sljedeće: „[...] ako smatra da postoji prekomjerni deficit, Komisija upućuje mišljenje i prijedlog Vijeću, [...] i o tomu obavješćuje Europski parlament.

Vijeće odlučuje o postojanju prekomjernog deficita [...]. Kada ocijeni da prekomjerni deficit postoji, Vijeće istodobno daje preporuke dotičnoj državi članici [...].

Preporuka Vijeća [...] utvrđuje rok od najviše 6 mjeseci tijekom kojih dotična država članica treba poduzeti učinkovito djelovanje [...]. Preporuka Vijeća također utvrđuje rok za ispravak prekomjernog deficita, koji završava u godini nakon što je utvrđen, osim ako postoje posebne okolnosti. Kako bi osiguralo ispravak prekomjernog deficita u roku navedenom u preporuci, Vijeće od države članice zahtijeva da postigne godišnje proračunske ciljeve koji su, na temelju prognoze koja podupire preporuku, usklađeni s minimalnim godišnjim poboljšanjima ciklički prilagođenog salda, bez jednokratnih i privremenih mjera, od najmanje 0,5 % BDP-a kao pokazatelja [...].”

Ne dovodeći u pitanje statističko bilježenje doprinosa EFSU-u koje provodi Eurostat, Komisija već može izdati smjernice o primjeni postojećih pravila Pakta u tim slučajevima.

U svojoj ocjeni potrebne fiskalne prilagodbe u okviru preventivnog i korektivnog dijela, Vijeće utvrđuje konkretne ciljeve izražene u strukturnom smislu. U te ciljeve nisu uključene izvanredne jednokratne mjere, koje ne utječu na osnovno proračunsko stanje. To bi se uglavnom odnosilo na početne financijske doprinose Fondu¹³.

Komisija osobito razmatra sljedeće:

- U okviru preventivnog dijela Pakta, ne bi bilo učinka na ostvarenje srednjoročnog proračunskog cilja ni na potrebnu fiskalnu prilagodbu prema tom cilju, jer su oba elementa izražena u strukturnom smislu. Na strukturni saldo po definiciji ne utječu jednokratni rashodi, primjerice doprinosi Fondu.
- U okviru korektivnog dijela Pakta (postupak u slučaju prekomjernog deficita) ne bi bilo učinka na ispunjenje napora u pogledu fiskalne prilagodbe, koje je preporučilo Vijeće, jer je i ono izraženo u strukturnom smislu. Stoga se zbog doprinosa EFSU-u ne bi trebalo smatrati da država članica ne poštuje preporuku u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita.
- U slučaju nepoštovanja referentne vrijednosti za deficit, prilikom pripreme izvješća predviđenog člankom 126. stavkom 3. UFEU-a, Komisija doprinos EFSU-u smatra „relevantnim čimbenikom” u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97. To znači da se postupak u slučaju prekomjernog deficita ne pokreće ako je do kršenja došlo zbog doprinosa te ako je prekoračenje referentne vrijednosti malo te se očekuje da će biti privremeno.
- U slučaju nepoštovanja referentne vrijednosti za dug, pri pripremi izvješća predviđenog člankom 126. stavkom 3. UFEU-a, Komisija doprinos EFSU-u smatra „relevantnim čimbenikom” u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97. To znači da se postupak u slučaju prekomjernog deficita ne pokreće ako je do nepoštovanja došlo zbog doprinosa.

2.1.2. Sufinanciranje država članica za projekte ulaganja koji se sufinanciraju i iz EFSU-a

Iz EFSU-a se osigurava doprinos za razne projekte ulaganja te se njime osiguravaju dodatna privatna i/ili javna ulaganja za te projekte. Države članice sufinancirat će pojedinačne projekte, uključujući platforme za ulaganja, najčešće u obliku inovativnih financijskih instrumenata, kao što su zajmovi, dužnički instrumenti ili sudjelovanje u vlasničkom kapitalu. Statističko bilježenje ovisi o vrsti instrumenta (vidi Prilog 1.).

U pogledu provedbe Pakta, Komisija pri primjeni tzv. „klauzule o ulaganjima”, opisane u odjeljku 2.2., uzima u obzir nacionalno sufinanciranje projekata ulaganja koji se i sufinanciraju iz EFSU-a.

¹³ Isti se tretman primjenjuje na jamstva u onoj mjeri u kojoj utječu na deficit i/ili dug.

Sažetak u vezi s Europskim fondom za strateška ulaganja

Komisija ne uzima u obzir nacionalne doprinose EFSU-u pri utvrđivanju fiskalne prilagodbe u okviru preventivnog ili korektivnog dijela Pakta.

U slučaju prekoračenja referentne vrijednosti za deficit, Komisija ne pokreće postupak u slučaju prekomjernog deficita ako je do tog prekoračenja došlo samo zbog doprinosa i ako je malo te se očekuje da će biti privremeno. Pri ocjeni prekoračenja referentne vrijednosti za dug, Komisija ne uzima u obzir doprinose EFSU-u.

2.2. Ostala ulaganja u okviru preventivnog dijela Pakta

Pravni okvir

Člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97 propisuje se sljedeće: „[...] Vijeće i Komisija uzimaju u obzir provedbu većih strukturnih reformi koje imaju izravne dugoročne pozitivne učinke na proračun, uključujući održivi rast kroz povećanje potencijala [...]”. Članak se detaljnije citira u dijelu naslovljenom *Pravni okvir* u odjeljku 3.1.

U okviru preventivnog dijela Pakta zbog nekih je ulaganja koja se smatraju istovjetnima većim strukturnim reformama u određenim uvjetima moguće privremeno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja dotične države članice ili od kretanja prilagodbe prema tom cilju.

Komisija je već ranije izdala prve smjernice o načinu primjene tih odredaba na javna ulaganja s pozitivnim, izravnim i dokazivim dugoročnim proračunskim učincima na rast i održivost javnih financija¹⁴. Te smjernice (takozvana „klauzula o ulaganjima”) utvrđene su i formalizirane ovom Komunikacijom kako bi se u obzir bolje uzele situacije svojstvene pojedinim državama članicama, a u skladu sa sadržajem i prirodom Pakta. Stoga se država članica može koristiti „klauzulom o ulaganjima” ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- i. rast njezina BDP-a negativan je ili je znatno ispod svog potencijala (zbog čega je negativan proizvodni jaz veći od 1,5 % BDP-a);
- ii. odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja ili dogovorenog kretanja fiskalne prilagodbe prema tom cilju ne dovodi do prekoračenja referentne vrijednosti deficita od 3 % BDP-a te je zadržana odgovarajuća granica sigurnosti;
- iii. odstupanje je povezano s nacionalnim rashodima za projekte koje EU sufinancira u okviru strukturne i kohezijske politike¹⁵, transeuropskih mreža i Instrumenta za povezivanje Europe te s nacionalnim sufinanciranjem projekata ulaganja koji se sufinanciraju i iz EFSU-a, a koji imaju izravne dugoročne pozitivne i provjerljive proračunske učinke;

¹⁴ Dopis od 3. srpnja 2013. bivšeg potpredsjednika Komisije Ollija Rehna ministrima financija EU-a o provedbi članka 5. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Taj se pristup primijenio na Bugarsku 2013. te Bugarsku, Rumunjsku i Slovačku 2014.

¹⁵ Uključujući projekte koji se sufinanciraju u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih.

- iv. sufinancirani rashodi ne bi trebali zamijeniti nacionalno financirana ulaganja kako se ne bi smanjila ukupna javna ulaganja;
- v. države članice moraju nadoknaditi svako odstupanje, a srednjoročni proračunski cilj mora se ostvariti u roku od četiri godine u okviru njezina programa stabilnosti ili konvergencije.

U usporedbi s prethodnim smjernicama to znači da Komisija primijenjuje „klauzulu o ulaganjima” neovisno o gospodarskom stanju europodručja ili EU-a kao cjeline kako bi je povezala samo s cikličkim uvjetima s kojima se pojedinačne države članice suočavaju. Dopuštajući državama članicama da se koriste tom klauzulom u slučaju kada je njihov rast negativan ili je proizvodnja znatno ispod svog potencijala, omogućit će se šira primjena klauzule nego u ranijim razdobljima te će se bolje odraziti uvjeti svojstveni pojedinim državama članicama¹⁶.

Sažetak u vezi s „klauzulom o ulaganjima” u okviru preventivnog dijela Pakta

Države članice na koje se primjenjuje preventivni dio Pakta mogu privremeno odstupiti od svog srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema tom cilju, pod sljedećim uvjetima: rast njihova BDP-a je negativan ili je i dalje znatno ispod svog potencijala; odstupanje ne dovodi do prekoračenja referentne vrijednosti za deficit koja iznosi 3 % te je zadržana odgovarajuća granica sigurnosti; posljedično se učinkovito povećava razina ulaganja; odstupanje se nadoknađuje unutar vremenskog okvira trajanja programa stabilizacije ili konvergencije države članice. Prihvatljiva ulaganja odnose se na nacionalne rashode za projekte koje EU sufinancira u okviru strukturne i kohezijske politike, transeuropskih mreža i instrumenta za povezivanje Europe te nacionalno sufinanciranje projekata koji se sufinanciraju i iz Europskog fonda za strateška ulaganja.

¹⁶ Vidi odjeljak 4. u nastavku.

3. Objašnjenja u pogledu strukturnih reformi

3.1. Strukturne reforme u okviru preventivnog dijela Pakta

Pravni okvir

Člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97 utvrđuje se način na koji države članice ostvaruju napredak prema stabilnom proračunskom stanju. Njime se propisuje sljedeće: “[...] Prilikom određivanja kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju za države članice koje još nisu ostvarile taj cilj i prilikom dopuštanja privremenog odstupanja od tog cilja za države članice koje su ga već ostvarile, pod uvjetom da se zadrži odgovarajuća granica sigurnosti s obzirom na referentnu vrijednost deficita i da se očekuje da će se stanje proračuna vratiti na srednjoročni proračunski cilj u programskom razdoblju, Vijeće i Komisija uzimaju u obzir provedbu većih strukturnih reformi koje imaju izravne dugoročne pozitivne učinke na proračun, uključujući održivi rast kroz povećanje potencijala i stoga provjerljiv utjecaj na dugoročnu održivost javnih financija.

Posebnu pozornost treba posvetiti mirovinskim reformama kojima se uvodi sustav s više stupova, a koji uključuje obvezan stup mirovinskih fondova s kapitalnim pokrićem. Državama članicama koje provode takve reforme dopušta se odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju ili od samog cilja, s tim da to odstupanje treba odražavati iznos učinka izravnog povećanja reforme na saldo opće države, pod uvjetom da se zadrži odgovarajuća granica sigurnosti s obzirom na referentnu vrijednost deficita.”

Člankom 9. iste Uredbe propisuje se primjena istog pravila na države članice koje nisu dio europodručja.

Ovaj odjeljak sadržava smjernice o tome kako se strukturne reforme mogu uzimati u obzir u okviru preventivnog dijela Pakta, tj. tzv. „klauzula o strukturnim reformama”¹⁷.

U skladu s postojećim pravilima Pakta, državama članicama koje provode velike strukturne reforme dopušteno je privremeno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema tom cilju. Time se omogućuje pokrivanje kratkoročnih troškova provedbe strukturnih reformi koje će imati dugoročne pozitivne proračunske učinke, uključujući povećanje potencijalnog održivog rasta.

¹⁷ U vezi s time vidi govor predsjednika ESB-a Marija Draghija u Jackson Holeu 22. kolovoza 2014.: „Postojeća fleksibilnost u okviru pravila mogla bi se iskoristiti za bolje rješavanje slabog oporavka te kako bi se osigurali troškovi potrebnih strukturnih reformi.”

„Strukturne reforme” koje se mogu uzeti u obzir u okviru Pakta

Kako bi bila potpuno operativna, „klauzula o strukturnim reformama” mora se temeljiti na jasno utvrđenim načelima u pogledu prihvatljivosti takvih reformi. Komisija svoju ocjenu temelji na sljedećim kriterijima:

- i. Reforme moraju biti **velike**. Iako neke pojedinačne reforme imaju znatan pozitivan učinak na rast i dugoročnu održivost javnih financija, primjerice mirovinska reforma, i dobro osmišljeni i sveobuhvatni paketi reformi usmjereni na strukturne slabosti mogu imati znatan pozitivan učinak. To vrijedi prije svega kada se reforme međusobno nadopunjuju u pogledu učinka zahvaljujući odgovarajućem odabiru kombinacije politika i redosljeda u provedbi.
- ii. Reforme moraju imati izravne **dugoročne pozitivne proračunske učinke**, uključujući povećanje potencijalnog održivog rasta i stoga provjerljiv učinak na dugoročnu održivost javnih financija. Učinci na održivost mogu proizlaziti iz izravnih proračunskih ušteda na temelju reformi (npr. uštede u mirovinskom i zdravstvenom sustavu) ili iz povećanih prihoda prikupljenih u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju na temelju učinkovitijeg gospodarstva s većim potencijalnom proizvodnjom (npr. zbog niže strukturne nezaposlenosti ili povećane radne snage) ili iz kombinacije tih dvaju učinaka¹⁸.
- iii. Reforme se moraju **u potpunosti provesti**. Iako se podrazumijeva da bi se sve reforme trebale donijeti prije nego postanu prihvatljive za primjenu klauzule, neupitno je i da je za učinkovitu provedbu donesenih reformi potrebno vremena te da može doći do kašnjenja i poteškoća. Time se nameće pitanje uvođenja snažnih zaštitnih mjera od rizika neuspješne provedbe. Iako se Paktom ne predviđaju instrumenti praćenja provedbe strukturnih reformi, pravnim okvirom unutar kojeg Pakt djeluje, posebice proces europskiogsemestra i postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža¹⁹ - Komisiji i Vijeću omogućuje da ocijene izazove i neravnoteže koje zahtijevaju strukturne reforme te da prate mjere koje poduzimaju države članice.

Aktivacija „klauzule o strukturnim reformama”

Komisija smatra da je kriterij u vezi provedbe reformi ispunjen *ex ante* ako:

- Država članica dostavi sveobuhvatan i detaljan plan srednjoročnih strukturnih reformi (primjerice u okviru programa nacionalnih reformi koji se objavljuje zajedno s programom stabilnosti ili konvergencije) koji uključuje jasno utvrđene mjere i vjerodostojne rokove za njihovo donošenje i izvršenje. Provedba reformi pomno se prati u okviru europskog semestra.
- Država članica na koju se primjenjuje postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža dostavi plan korektivnih mjera s potrebnim informacijama. Provedba reformi u tom slučaju prati se u okviru postupka u slučaju prekomjernih neravnoteža.

¹⁸ Za raspravu o učinku reformi vidi European Economy, Economic Papers 541, prosinac 2014.: „The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise”, objavila Glavna uprava za ekonomska i financijska pitanja, Europska komisija.

¹⁹ Vidi Uredbu (EU) br. 1176/2011.

U oba slučaja od država članica očekivat će se da dostave detaljnu i transparentnu dokumentaciju i kvantificiraju reforme u pogledu njihova proračunskog učinka i učinka na potencijalni rast u srednjoročnom razdoblju. Ona mora sadržavati pojedinosti o rasporedu provedbe reformi.

Primjena „klauzule o strukturnim reformama”

U konkretnom slučaju mirovinskih reformi kojima se uvodi sustav s više stupova, uključujući obvezan stup mirovinskih fondova s kapitalnim pokrićem, metodologija kojom se omogućuje da se one uzmu u obzir u okviru preventivnog dijela Pakta opisana je u članku 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97 (vidi okvir na početku ovog odjeljka)²⁰.

U pogledu drugih strukturnih reformi Komisija se oslanja na informacije sadržane u posebno izrađenom planu strukturnih reformi (ili planu korektivnih mjera). U tom se slučaju, preporučit će prihvatljivim državama članicama odobravanje dodatnog vremena za ostvarenje srednjoročnog proračunskog cilja, čime se dopušta privremeno odstupanje od kretanja strukturne prilagodbe prema tom cilju ili privremeno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja za države članice koje su ga ostvarile, pod uvjetom da:

- i. reforme ispunjavaju prethodne kriterije;
- ii. privremeno odstupanje ne premašuje 0,5 % BDP-a, a srednjoročni proračunski cilj mora se ostvariti u roku od četiri godine u okviru programa stabilnosti ili konvergencije od godine u kojoj je klauzula aktivirana;
- iii. kontinuirano se zadržava odgovarajuća granica sigurnosti tako da odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja ili dogovorenog kretanja fiskalne prilagodbe prema tom cilju ne dovodi do prekoračenja referentne vrijednosti za udio deficita u BDP-a koja iznosi 3 %.

U slučaju da država članica ne uspije provesti dogovorene reforme, privremeno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema ostvarenju toga cilja, više se ne smatra opravdanim. Ako zbog neuspješne provedbe dođe do znatnog odstupanja od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema tom cilju, Komisija primijenjuje postupak predviđen člankom 6. stavkom 2. i člankom 10. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97. To znači da Komisija upućuje upozorenje toj državi članici, nakon čega podnosi prijedlog za preporuku Vijeća, kako bi se osiguralo da država članica u roku od pet mjeseci poduzme odgovarajuće mjere politike za rješavanje tog odstupanja. Za države članice europodručja, ustrajno nepoštovanje kriterija, može dovesti do postavljanja zahtjeva o polaganju depozita na koji se obračunavaju kamate²¹.

²⁰ Ta se metodologija primjerice primijenila kako bi se u obzir uzela mirovinska reforma uvedena u Latviji 2013.

²¹ Članak 4. Uredbe (EU) br. 1173/2011.

Sažetak u vezi s „klauzulom o strukturnim reformama” u okviru preventivnog dijela Pakta

Komisija uzima u obzir pozitivan fiskalni učinak strukturnih reformi u okviru preventivnog dijela Pakta, pod uvjetom da su takve reforme i. velike, ii. imaju provjerljive izravne dugoročne pozitivne proračunske učinke, uključujući povećanje potencijalnog održivog rasta te iii. u potpunosti se provode.

Kako bi se mjere reformi smatrale „ex ante” prihvatljivima, od država članica očekuje se da dostave posebno izrađen plan strukturnih reformi s detaljnim i provjerljivim informacijama kao i vjerodostojnim rokovima za njihovo donošenje i izvršenje. Komisija ocjenjuje dotični plan reformi prije nego što preporuči dopuštanje privremenog odstupanja od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema tom cilju. Komisija pomno prati provedbu reformi. U slučaju neuspješne provedbe, Komisija poduzima potrebne mjere.

3.2. Strukturne reforme u okviru korektivnog dijela Pakta

Pravni okvir

Člankom 2. Uredbe (EZ) br. 1467/97 propisuje se sljedeće: „[...] Kada priprema izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a [tj. kada država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju kriterija deficita ili duga, ili obaju kriterija], Komisija uzima u obzir sve relevantne čimbenike navedene u tom članku, u mjeri u kojoj oni značajno utječu na procjenu usklađenja dotične države članice s kriterijima deficita i duga.. Izvješće odražava, prema potrebi: (a) kretanja u srednjoročnom gospodarskom stanju [...]; (b) kretanja u srednjoročnim stanjima proračuna, posebno uključujući evidenciju o prilagodbi prema srednjoročnom proračunskom cilju, razini primarnog salda i kretanjima u primarnim rashodima, kako tekućim tako i kapitalnim, provedbu politika u kontekstu sprječavanja i ispravljanja prekomjernih makroekonomskih neravnoteža, provedbu politika u kontekstu strategije zajedničkog rasta Unije, te cjelokupnu kvalitetu javnih financija, a posebno učinkovitost nacionalnih proračunskih okvira; (c) kretanja u stanju srednjoročnog državnog duga [...].

S dužnom i izričitom pažnjom Komisija razmatra sve druge čimbenike, koji su po mišljenju dotične države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a k Vijeće i Komisija izrađuju uravnoteženu cjelovitu procjenu svih relevantnih čimbenika [...].

Ako kod procjene usklađenosti na temelju kriterija deficita omjer državnog duga i BDP-a prelazi referentnu vrijednost, ti čimbenici će se uzeti u obzir u koracima prema odluci o postojanju prekomjernog deficita predviđenim u staccima 4., 5. i 6. članka 126. UFEU-a samo ako je u potpunosti ispunjen dvostruki uvjet sveobuhvatnog načela, to jest, da prije nego li se uzmu u obzir ti relevantni čimbenici, deficit države ostane blizu referentne vrijednosti, te da je prekoračenje referentne vrijednosti privremeno [...]. oje je država članica predložila Vijeću i Komisiji [...].

Ako Vijeće [...] odluči da postoji prekomjerni deficit u državi članici, u naknadnim postupovnim koracima iz tog članka UFEU-a Vijeće i Komisija uzimaju u obzir relevantne čimbenike navedene u stavku 3. tog članka [...], a posebno kod utvrđivanja krajnjeg roka za ispravak prekomjernog deficita i mogućeg produžavanja tog roka [...].”

Glavni je cilj korektivnog dijela Pakta osigurati brzo ispravljanje prekomjernih deficita. Odgovarajuća pravila ne sadržavaju detaljne odredbe kako bi se u obzir uzele strukturne reforme (ili ulaganja) pri ocjenjivanju je li država članica poduzela učinkovite mjere kao odgovor na preporuku Vijeća o ispravljanju prekomjernog deficita. Međutim strukturne reforme uzimaju se u obzir u korektivnom dijelu Pakta kada se odlučuje o različitim koracima u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita²².

Kao prvo, pri procjeni o potrebi pokretanja postupka u slučaju prekomjernog deficita za određenu državu članicu, Komisija pomno analizira sva relevantna srednjoročna kretanja u pogledu ekonomskih i proračunskih stanja te stanja duga. Ti „relevantni čimbenici” uključuju provedbu strukturnih reformi u okviru europskog semestra, primjerice u okviru postupka u slučaju prekomjernog debalansa. Komisija smatra da je izostanak provedbe strukturnih reformi otežavajući relevantni čimbenik.

Kao drugo, relevantni čimbenici uzimaju se u obzir i pri utvrđivanju roka za ispravljanje prekomjernog deficita. Iako se očekuje da se ispravljanje prekomjernog deficita provede u godini nakon što je otkriven, provedba većih strukturnih reformi ključan je čimbenik koji se uzima u obzir pri razmatranju umjesto toga višegodišnjeg plana ispravljanja prekomjernog deficita.

Kako bi se ta odredba o reformama počela primjenjivati na reforme koje nisu još provedene, Komisija smatra da se one mogu uzeti u obzir ex ante, pod uvjetom da država članica dostavi posebno izrađeni plan strukturnih reformi, koji donese vlada ili nacionalni parlament, a koji sadržava detaljne i provjerljive informacije kao i vjerodostojne rokove za provedbu i ostvarivanje rezultata, u skladu s istim uvjetima koji vrijede za aktivaciju „klauzule o strukturnim reformama” opisane u odjeljku 3.1. Time se ne dovodi u pitanje minimalno godišnje poboljšanje od 0,5 % BDP-a, što je referentna vrijednost utvrđena člankom 3. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97.

U slučaju da država članica ne uspije provesti dogovorene reforme, Komisija to smatra otežavajućim čimbenikom pri ocjenjivanju učinkovitih mjera kao odgovor na preporuku u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita i pri utvrđivanju roka za ispravljanje prekomjernog deficita. Zbog izostanka učinkovitih mjera postupak se ubrzava i moguća je suspenzija povlačenja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova²³. U pogledu država članica europodručja to znači da Komisija Vijeću preporučuje izricanje novčane kazne²⁴.

Kao treće, pri zaključenju postupka u slučaju prekomjernog deficita, Komisija po potrebi uzima u obzir izravne troškove mirovinskih reformi kojima se uvodi sustav s više stupova koji uključuje obvezni potpuno financirani stup. Točnije, postupak u slučaju prekomjernog deficita može se zaključiti čak i ako je deficit veći od 3 % BDP-a, pod uvjetom da je

²² Nadalje, kada se na njih primjenjuje postupak u slučaju prekomjernog deficita sve države članice europodručja moraju dostaviti program ekonomskog partnerstva u kojem se opisuju mjere politike i strukturne reforme koje su potrebne za učinkovito i trajno smanjenje prekomjernog deficita. Vidi članak 9. Uredbe (EU) br. 473/2013.

²³ Članak 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

²⁴ Članak 6. Uredbe (EU) br. 1173/2011.

prekoračenje u potpunosti uzrokovano troškovima provedbe mirovinske reforme te da se deficit znatno i trajno smanjuje te da je dosegnuo razinu koja je blizu referentne vrijednosti.

Sažetak u vezi sa strukturnim reformama u okviru korektivnog dijela Pakta

Komisija pri donošenju preporuke o roku za ispravak prekomjernog deficita ili trajanju produženja tog roka uzima u obzir postojanje posebno izrađenog plana strukturnih reformi koji sadržava detaljne i provjerljive informacije te vjerodostojne rokove za donošenje i ostvarivanje rezultata. Komisija pomno prati provedbu reformi. U slučaju neuspješne provedbe Komisija poduzima potrebne mjere.

4. Objašnjenja u pogledu cikličkih okolnosti

4.1. Modulacija fiskalnog napora tijekom ekonomskog ciklusa u okviru preventivnog dijela Pakta

Pravni okvir

Člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97 utvrđuje se način na koji države članice ostvaruju napredak prema stabilnom proračunskom stanju. Člankom 5. propisuje se sljedeće: „[...] *Vijeće i Komisija prilikom ocjene kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju ispituju ostvaruje li dotična država članica odgovarajuće godišnje poboljšanje ciklički prilagođenog proračunskog stanja, iskazano neto nakon jednokratnih i drugih privremenih mjera, što je potrebno za ostvarivanje srednjoročnog proračunskog cilja, s 0,5 % BDP-a kao mjerilom. Za države članice čija razina duga prelazi 60 % BDP-a ili koje imaju znatne rizike u pogledu održivosti sveukupnog duga, Vijeće i Komisija preispituju je li godišnje poboljšanje ciklički prilagođenog proračunskog stanja iskazano neto nakon jednokratnih i drugih privremenih mjera iznad 0,5 % BDP-a. Vijeće i Komisija vode računa o tome ulaže li se veći napor u usklađivanje tijekom povoljnih gospodarskih razdoblja, dok bi napor mogao biti ograničen tijekom nepovoljnih gospodarskih razdoblja. Posebno treba uzeti u obzir neočekivane prihode i manjkove prihoda [...].*”

Kako bi se za svaku državu članicu ocijenilo prikladno kretanje prilagodbe prema ostvarenju njezina srednjoročnog proračunskog cilja, Paktom se zahtijeva da se u obzir uzmu ekonomsko stanje i uvjeti održivosti. U načelu, države članice koje nisu ostvarile svoj srednjoročni proračunski cilj obvezne su, kao referentno mjerilo, postići godišnje poboljšanje strukturnog proračunskog salda od 0,5 % BDP-a. Pravilima se predviđa i da Komisija mora uzeti u obzir ulažu li se veći naponi u pogledu prilagodbe u povoljnim gospodarskim razdobljima, dok napor može biti u većoj mjeri ograničen u nepovoljnim gospodarskim razdobljima.

Komisija je stoga izradila matricu (vidi Prilog 2.) u kojoj se objašnjavaju i opisuju zahtjevi fiskalne prilagodbe u okviru preventivnog dijela Pakta. Ta je matrica simetrična, te se razlikuju veći fiskalni naponi koji se trebaju poduzeti u povoljnijim gospodarskim razdobljima i manji fiskalni naponi koji se trebaju poduzeti u nepovoljnijim gospodarskim razdobljima. Time bi se na bolji način trebalo omogućiti uzimanje u obzir cikličkih uvjeta. Ublažili bi se i potrebni fiskalni naponi tijekom vremena i izbjegli neopravdani prekidi zbog promjene ekonomskih okolnosti.

Sažetak u vezi s modulacijom fiskalnih napora tijekom ekonomskog ciklusa u okviru preventivnog dijela Pakta

Komisija će odsada primjenjivati matricu (navedenu u Prilogu 2.) kako bi se utvrdila odgovarajuća fiskalna prilagodba i više uzeli u obzir ciklički uvjeti pojedinačnih država članica u okviru preventivnog dijela Pakta.

4.2. Uzimanje u obzir neočekivanog pada gospodarske aktivnosti u okviru korektivnog dijela Pakta

Pravni okvir

Paktom se u okviru korektivnog dijela predviđaju neočekivani negativni ekonomski uvjeti na razini država članica. Člankom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97 propisuje se da ako Vijeće smatra da postoji prekomjerni deficit, ono državi članici izdaje preporuku o poduzimanju učinkovitih mjera te roku za ispravak prekomjernog deficita i godišnjim proračunskim ciljevima. Dotična država članica dužna je poduzeti učinkovite mjere u roku koji utvrdi Vijeće.

Člankom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97 propisuje se sljedeće: „Ako je poduzeto učinkovito djelovanje u skladu s preporukom na temelju članka 126. stavka 7. UFEU-a, a došlo je do neočekivanih nepovoljnih gospodarskih događaja sa značajnim nepovoljnim posljedicama po državne financije nakon donošenja te preporuke, Vijeće po preporuci Komisije može odlučiti o donošenju revidirane preporuke na temelju članka 126. stavka 7. UFEU-a. Uzimajući u obzir relevantne čimbenike navedene u članku 2. stavku 3. ove Uredbe, revidirana preporuka može ponajprije produžiti rok za ispravak prekomjernog deficita, u pravilu za jednu godinu [...].”

Priznavajući potrebu za razlikovanjem mjera fiskalne konsolidacije i rezultate fiskalne konsolidacije, s time da su rezultati ovog drugog često pod utjecajem kretanja koji su izvan kontrole dotičnih nadležnih tijela, pravilima se predviđa mogućnost uzimanja u obzir neočekivanog pogoršanja ekonomske situacije.

Ako je država članica poduzela učinkovite mjere kojima se ostvaruju strukturni fiskalni naponi koje je preporučilo Vijeće, državi članici može se osigurati dodatno vrijeme za ispravak prekomjernog nominalnog deficita bez primjene financijskih sankcija (za države članice europodručja) ili suspenzije preuzimanja obveza/plaćanja iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (za sve države članice)²⁵.

Komisija je izradila sustavni pristup za ocjenu ostvarenja potrebnih fiskalnih napora, koje je Vijeće nedavno²⁶. Time se omogućuje u što većoj mjeri razlikovanje proračunskih kretanja za koje se pretpostavlja da su pod kontrolom države od onih kretanja koji se pripisuju neočekivanom padu gospodarske aktivnosti.

²⁵ Članak 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

²⁶ Vidi zaključke Vijeća za ekonomska i financijska pitanja od 20. lipnja 2014.: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf.

Sažetak u vezi s prilagodbom ekonomskog ciklusa u okviru korektivnog dijela Pakta

Komisija i dalje ocjenjuje učinkovite mjere u okviru korektivnog dijela Pakta na temelju mjerenja strukturnih fiskalnih napora, isključujući proračunska kretanja koja su izvan kontrole nadležnih tijela.

4.3. Ozbiljan pad gospodarske aktivnosti u europodručju ili Uniji kao cjelini

Pravni okvir

Paktom se predviđaju slučajevi neočekivanih negativnih ekonomskih uvjeta na razini EU-a ili europodručja u okviru preventivnog i korektivnog dijela Pakta.

Preventivni dio

Kako je objašnjeno u dijelu naslovljenom *Pravni okvir* u odjeljcima 2.1.1., 3.1. i 4.1., Vijeće preispituje jesu li države članice u okviru preventivnog dijela Pakta poduzele dovoljne mjere kako bi tijekom ciklusa ostvarile svoj srednjoročni proračunski cilj. U tom se kontekstu u obzir uzimaju relevantni čimbenici i provedene strukturne reforme. Nadalje, člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97 obuhvaćeni su i slučajevi negativnih, neuobičajenih ekonomskih uvjeta.

Posebice člankom 5. propisuje se sljedeće: „[...] u slučaju neuobičajenog događaja izvan kontrole dotične države članice koji ima veći utjecaj na financijsko stanje opće države ili u razdobljima ozbiljnog gospodarskog pada na europodručju ili u Uniji u cjelini, državama članicama može se dopustiti privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju iz trećeg podstavka, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost [...].”

Korektivni dio

Kako je objašnjeno u dijelu naslovljenom *Pravni okvir* u odjeljcima 2.1. i 4.2., člankom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97 propisuje se da ako Vijeće smatra da postoji prekomjerni deficit, ono državi članici izdaje preporuku o poduzimanju učinkovitih mjera s rokom za ispravak prekomjernog deficita i godišnjim proračunskim ciljevima. Dotična država članica dužna je poduzeti učinkovite mjere u roku koji utvrdi Vijeće. Člankom 3. predviđa se i uzimanje u obzir mogućnosti neočekivanih negativnih ekonomskih uvjeta.

Posebice člankom 3. propisuje se sljedeće: „[...] u slučaju ozbiljne gospodarske recesije u europodručju ili u cijeloj Uniji, prema preporuci Komisije Vijeće može također odlučiti o usvajanju revidirane preporuke na temelju članka 126. stavka 7. UFEU-a pod uvjetom da to ne ugrožava srednjoročnu fiskalnu održivost. ”

U slučajevima ozbiljnog pada gospodarske aktivnosti u europodručju ili Uniji kao cjelini, Paktom se od 2011. predviđa prilagodba tijeka fiskalne konsolidacije za sve države članice, pod uvjetom da to ne ugrožava srednjoročnu fiskalnu održivost.

Ta se odredba dosada nikada nije primijenila, iako se njome *de facto* odražava logika primijenjena tijekom financijske krize 2008. kada su se za nekoliko država članica izmijenila kretanja prilagodbe. Aktivacija te odredbe ne bi značila prekid primjene fiskalne prilagodbe, već bi se kretanje prilagodbe izmijenilo za pojedine države članice, u pogledu napora prilagodbe i rokova za ostvarenje ciljeva, kako bi se u obzir uzele iznimne okolnosti ozbiljnog pada gospodarske aktivnosti u europodručju ili Uniji kao cjelini. Primjena te odredbe trebala bi biti ograničena na iznimne, pomno definirane situacije kako bi se rizik moralnog hazarda sveo na minimum.

Sažetak u vezi s ozbiljnim padom gospodarske aktivnosti

Komisija smatra da se odredbe Pakta koje se odnose na ozbiljan pad gospodarske aktivnosti u europodručju ili Uniji kao cjelini trebaju primjenjivati po potrebi.

5. Zaključak

Ova interpretativna Komunikacija sadržava dodatne smjernice o tome kako Komisija primjenjuje svoje tumačenje u primjeni postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu.

Komisija te smjernice primjenjuje bez odgode. Surađuje s državama članicama i Vijećem kako bi dostavila sva potrebna objašnjenja prije predstojećih ključnih događaja, posebno dostavljanja programa stabilnosti ili konvergencije i nacionalnih programa reformi, što se očekuje u proljeće 2015. Komisija ovu Komunikaciju upućuje i Europskom parlamentu.

Ovom se Komunikacijom državama članica objašnjava kako se zajedničkim fiskalnim okvirom može poticati provedba plana zapošljavanja i rasta u EU-u, osobito u pogledu ulaganja i strukturnih reformi, uz istovremeno bolje odražavanje cikličkih uvjeta u pojedinačnim državama članicama.

Njome se ne zamjenjuju postojeća pravila Pakta kao ni potreba opće ocjene šireg ekonomskog i fiskalnog stanja svake države članice, europodručja i EU-a kao cjeline, koju provode Komisija i Vijeće, u skladu s načelima Ugovora i općim ciljem osiguranja stabilnosti javnih financija. Nadalje, primjenjuju se odgovarajuće zaštitne mjere i uvjeti kako bi se najbolje iskoristila fleksibilnost u okviru postojećih pravila, a da se pritom održi njihova vjerodostojnost i učinkovitost u osiguravanju fiskalne odgovornosti.

Neovisno o ovoj Komunikaciji Komisija surađuje i s dionicima na svim razinama kako bi se definirale daljnje mjere radi boljeg usklađivanja ekonomske politike i napretka prema dubljoj integraciji ekonomske i monetarne Unije.

Kako je već i dogovoreno u okviru Europskog vijeća, predsjednik Komisije, u bliskoj suradnji s predsjedavajućim sastanka na vrhu država članica europodručja, predsjednikom Euroskupine i predsjednikom Europske središnje banke, izvijestit će o tim pitanjima na sastanku Europskog vijeća u lipnju 2015. U okviru svog Programa rada za 2015.²⁷ Komisija se obvezala izraditi prijedloge o daljnjim mjerama prema udruženoj suverenosti u gospodarskom upravljanju.

²⁷ COM(2014) 910 od 16. prosinca 2014.

PRILOG 1. – STATISTIČKO BILJEŽENJE DOPRINOSA U ODNOSU NA EUROPSKI FOND ZA STRATEŠKA ULAGANJA

U nastavku se navode određeni ogledni primjeri o tome na koji način Eurostat može statistički bilježiti razne vrste doprinosa. To statističko bilježenje zaseban je postupak i njime se ne dovodi u pitanje Komisijina ocjena takvih doprinosa u okviru odgovarajućih odredaba Pakta o stabilnosti i rastu.

Primjer 1.: Novčani doprinosi država članica na razini EFSU-a

Nije moguće s potpunom sigurnošću utvrditi imaju li financijski doprinosi država članica EFSU-u statistički učinak na njihov deficit sve dok se ne utvrde precizni pravni i upravljački modaliteti Fonda. Ako država članica nema dostupna sredstva za takve doprinose te ih posuđuje, time se povećava državni dug.

Primjer 2.: Uporaba jamstava država članica na razini EFSU-a

Ako države članice osiguravaju jamstva EFSU-u, neposredni učinak na deficit ili dug pojavljuje se tek ako dođe do aktivacije jamstva, i to u iznosu aktiviranog jamstva.

Primjer 3.: Sufinanciranje država članica u odnosu na pojedinačne projekte

Izravni doprinosi država članica za projekte, uključujući platforme za ulaganja, mogu biti u raznim oblicima, primjerice sudjelovanje u vlasničkom kapitalu, zajmovi, jamstva itd. Statističko bilježenje razlikuje se ovisno o vrsti instrumenta:

- Kad je riječ o jamstvima, za statističko bilježenje vrijede ista načela kao u primjeru 2.
- Kad je riječ o sudjelovanjima u vlasničkom kapitalu, ono ovisi o tome predviđa li se tržišna stopa prinosa (slična onoj privatnog ulagača). Ako je to slučaj, učinak na deficit ne postoji. Moguć je učinak na razine duga ako se ti doprinosi financiraju vladinim zaduživanjem.
- Kad je riječ o zajmovima, ne postoji učinak na deficit osim ako postoje dokazi da se zajam neće otplatiti. Moguć je učinak na razine duga ako se ti doprinosi financiraju vladinim zaduživanjem.
- Kad je riječ o bespovratnim sredstvima, izravan učinak na deficit i neizravan učinak na dug postoje ako se doprinosi financiraju vladinim zaduživanjem.
- Ako se države članice koriste sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, nacionalni dio za sufinanciranje ima učinak na deficit. Moguć je učinak na razine duga ako se ti doprinosi financiraju vladinim zaduživanjem. Europski dio sufinanciranja bilježi se kao financijska transakcija te stoga nema učinak na državne račune.

Primjer 4.: Doprinosi putem nacionalnih razvojnih banaka

Država članica može razmotriti doprinose putem nacionalnih razvojnih banaka, na razini EFSU-a i pojedinačnih projekata, uključujući platforme za ulaganja. Učinak prvenstveno ovisi o tome jesu li nacionalne razvojne banke klasificirane kao dio državnog sektora. Ako su banke dio državnog sektora, učinak je isti kao da je ulaganje provela sama država. Ako banke nisu dio državnog sektora, bilježenje ovisi o tome hoće li nacionalne razvojne banke same provoditi ulaganja ili će projektu doprinositi u ime države. Ako se zaključi da je to slučaj, aktivnost se bilježi na državnim računima, što znači da se sredstva potrošena u ime države smatraju državnim rashodima, a obveze nastale zbog prikupljanja tih sredstva smatraju se državnim dugom.

PRILOG 2. — MATRICA ZA UTVRĐIVANJE GODIŠNJE FISKALNE PRILAGODBE PREMA OSTVARENJU SREDNJOROČNOG CILJA U OKVIRU PREVENTIVNOG DIJELA PAKTA

		Potrebna godišnja fiskalna prilagodba*	
		Stanje	
		Dug manji od 60 i bez rizika za održivost	Dug veći od 60 ili rizik za održivost
Iznimno nepovoljna razdoblja	Realni rast < 0 ili proizvodni jaz < -4	Nije potrebna prilagodba	
Vrlo nepovoljna razdoblja	$-4 \leq$ proizvodni jaz < -3	0	0,25
Nepovoljna razdoblja	$-3 \leq$ proizvodni jaz < -1,5	0 ako je rast manji od potencijalnog, 0,25 ako je rast veći od potencijalnog	0,25 ako je rast manji od potencijalnog, 0,5 ako je rast veći od potencijalnog
Uobičajena razdoblja	$-1,5 \leq$ proizvodni jaz < 1,5	0,5	> 0,5
Povoljna razdoblja	proizvodni jaz $\geq 1,5$	> 0,5 ako je rast manji od potencijalnog, $\geq 0,75$ ako je rast veći od potencijalnog	$\geq 0,75$ ako je rast manji od potencijalnog, ≥ 1 ako je rast veći od potencijalnog

* svi su iznosi izraženi kao postotni bodovi BDP-a

Definicije:

- Fiskalna prilagodba: poboljšanje fiskalnog salda opće države izraženo u strukturnom smislu (tj. ciklički prilagođeno i bez jednokratnih mjera).
- Potencijal rasta: procijenjena stopa rasta ako je gospodarstvo doseglo potencijalnu proizvodnju.
- Proizvodni jaz: razlika između stvarne i potencijalne proizvodnje (izraženo u postotnim bodovima potencijalne proizvodnje).
- Potencijalna proizvodnja: skupni pokazatelj sposobnosti gospodarstva da ostvari održivu, neinflatornu proizvodnju.

Objašnjenja:

Matricom se osigurava da države članice mogu prilagoditi svoju fiskalnu prilagodbu tijekom ekonomskog ciklusa, uzimajući pritom u obzir njihove potrebe u pogledu fiskalne konsolidacije.

Što je veći pozitivan odnosno negativni proizvodni jaz, to su veći odnosno manji potrebni fiskalni napori. Matricom se uzima u obzir smjer kretanja gospodarstva, tj. poboljšava li se ili pogoršava gospodarska situacija, tako što se uzima u obzir je li realni BDP veći ili manji od stope potencijalnog rasta pojedine država članice.

Potrebni napori veći su za države članice koje bilježe nepovoljna opća fiskalna stanja, tj. u kojima je ugrožena fiskalna održivost ili je udio duga u BDP-u veći od 60 % BDP-a, tj. referentne vrijednosti utvrđene Ugovorom.

Od svih država članica očekuje se da ostvare uštede u povoljnim razdobljima kako bi imale dovoljno prostora za uporabu takozvanih automatskih stabilizatora (tj. veća potrošnje za socijalna davanja i manji porezni prihodi) u razdobljima pada gospodarske aktivnosti. U povoljnim razdobljima državni prihodi povećavaju se zbog snažne gospodarske aktivnosti, a smanjuju se rashodi povezani s nezaposlenošću. Stoga se u matrici predviđa veća fiskalna prilagodba za države članice koje bilježe povoljno gospodarsko razdoblje, tj. kada se procjenjuje da njihov proizvodni jaz iznosi $\geq 1,5$ %. To je osobito važno za države članice s rizicima za fiskalnu održivost ili udjelom duga u BDP-u koji premašuje 60 % te se stoga od tih država članica zahtijeva strukturna fiskalna prilagodba od $\geq 0,75$ % BDP-a ili ≥ 1 % BDP-a, ovisno o tome je li se njihova povoljna gospodarska situacija i dalje poboljšava ili ne.

U uobičajenim razdobljima, tj. kada je proizvodni jaz u rasponu od -1,5 % do +1,5 %, od svih država članica s udjelom duga u BDP-u manjim od 60 % zahtijevalo bi se da ulože napore u iznosu od 0,5 % BDP-a, dok bi države članice s razinom duga većom od 60 % BDP-a trebale provesti prilagodbu u iznosu većem od 0,5 % BDP-a.

U nepovoljnim razdobljima, tj. kada je proizvodni jaz u rasponu od -3 % do -1,5 %, potrebna prilagodba bila bi manja. Od svih država članica s udjelom duga u BDP-u manjim od 60 % zahtijevalo bi se da proračunski napori iznose 0,25 % BDP-a ako je rast njihovih gospodarstava veći od potencijala, a iznos fiskalne prilagodbe jednak nuli privremeno bi se dopustio kada bi rast njihovih gospodarstava bio manji od potencijala.

U vrlo nepovoljnim razdobljima, tj. kada je proizvodni jaz u rasponu od -4 % do -3 %, svim državama članicama s udjelom duga u BDP-u manjim od 60 % privremeno bi se dopustio iznos prilagodbe jednak nuli, što znači da se ne bi zahtijevali fiskalni napori, dok bi države članice s udjelom duga većim od 60 % trebale osigurati godišnju prilagodbu od 0,25 % BDP-a.

U iznimno nepovoljnim razdobljima, tj. kada je proizvodni jaz manji od -4 % ili kada se smanjuje realni BDP, na sve države članice privremeno bi se primjenjivalo izuzeće od provedbe fiskalnih napora, neovisno o razini njihova duga.

Gornje granice proizvodnog jaza od -3 % i -4 % temelje se na podacima iz prošlosti: od 1980-ih proizvodni jaz u državama članicama EU-a bio je manji od -4 % samo jedne godine od njih ukupno dvadeset, dok je iznosio -3 % jednu godinu od njih ukupno deset – stoga su te dvije vrijednosti pravi pokazatelji vrlo nepovoljnih i iznimno nepovoljnih razdoblja.