



Bruselj, 9.11.2022
COM(2022) 583 final

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

Sporočilo o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU

1. Uvod

Komisija je oktobra 2021 ponovno začela javno razpravo o pregledu okvira ekonomskega upravljanja EU ter k sodelovanju pozvala druge institucije EU in vse ključne deležnike. Na različnih forumih, vključno z namenskimi srečanji, delavnicami in spletno anketo, so državljani in državljanke ter številni udeleženci, vključno z nacionalnimi vladami, parlamenti, socialnimi partnerji, akademskimi krogi in drugimi institucijami EU, razpravljali o tem, kako so zaradi sedanjih in prihodnjih gospodarskih izzivov potrebne reforme okvira ekonomskega upravljanja EU¹. Na podlagi razprav v Svetu (ECOFIN), Euroskupini, Ekonomsko-finančnem odboru in Odboru za ekonomsko politiko so države članice imele priložnost razmisliti in izraziti svoja stališča o ključnih ciljih okvira upravljanja, njegovem delovanju in novih izzivih, ki jih je treba obravnavati.

Zdaj je čas, da z razprav preidemo na odločitve. V tem sporočilu so opisane usmeritve Komisije za reformo okvira ekonomskega upravljanja, ki obravnava ključna gospodarska in politična vprašanja, ki bodo vplivala na usklajevanje in nadzor ekonomskih politik EU v naslednjem desetletju. Ob upoštevanju ključnih pomislekov v zvezi s sedanjim okvirom je namen teh usmeritev okrepiti vzdržnost dolga ter spodbujati trajnostno in vključujočo rast v vseh državah članicah (glej sliko 1), s čimer se spet oživlja duh Maastrichtske pogodbe, ko sta stabilnost in rast mogoči le, kadar hodita z roko v roki, kot je predsednica Ursula von der Leyen navedla v svojem govoru o stanju v Uniji². Preudarne fiskalne strategije ter naložbe in reforme, ki krepijo trajnostno rast, so nepogrešljive in se vzajemno krepijo pri zagotavljanju vzdržnosti javnih financ ter omogočanju zelenega in digitalnega prehoda na odporno gospodarstvo. Prenovljeni okvir bi moral obravnavati obstoječe izzive in prispevati k večji odpornosti Evrope, in sicer z ohranjanjem strateških naložb v prihodnjih letih ter realističnim, postopnim in trajnim zmanjševanjem visokih deležev javnega dolga. Ključni elementi usmeritev Komisije so izboljšanje nacionalne odgovornosti, poenostavitev okvira in premik k večji srednjeročni osredotočenosti v povezavi z odločnejšim in skladnejšim izvrševanjem.

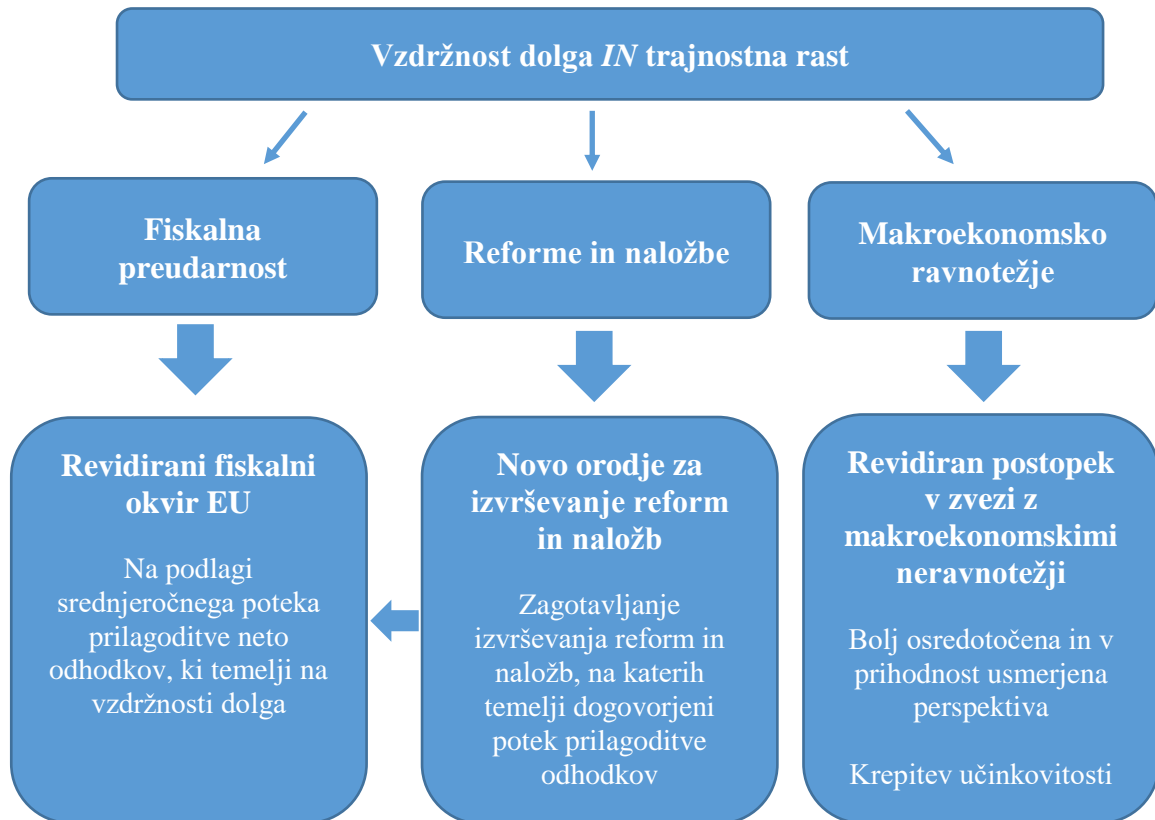
Cilj reforme je olajšati učinkovit ekonomski nadzor, temelječ na skupnem okviru, ki zagotavlja enako obravnavo in večstransko usklajevanje politik. Okvir bi moral biti odporen na spreminjajoče se gospodarske razmere in negotovost, pri čemer so potrebna trdna in predvidljiva pravila ter odstopne klavzule za izjemne okoliščine. Prav tako bi moral slediti celostnemu pristopu, pri katerem bi se orodja za nadzor medsebojno dopolnjevala v okviru evropskega semestra. Za učinkovito preprečevanje in odpravljanje makroekonomskih neravnotežij bo potrebno boljše odkrivanje nastajajočih tveganj in ohranjanje reformnega zagona, pri čemer bo večji poudarek na razvoju v EU in euroobmočju ter izvajanju politik. Te usmeritve bodo vključene v nadaljnjo razpravo, zlasti v Svetu in z Evropskim parlamentom, da bi dosegli široko soglasje o prihodnji zasnovi okvira ekonomskega upravljanja.

(¹) Komisija je marca 2022 objavila zbirno poročilo o odgovorih na spletno anketo. Evropska komisija (2022), „[Spletno javno posvetovanje o pregledu okvira ekonomskega upravljanja EU: povzetek odgovorov](#)“, SWD(2022) 104 final z dne 28. marca 2022.

(²) [Govor o stanju v Uniji](#) predsednice Evropske komisije, 14. september 2022.

Sporočilo je sestavljeno na naslednji način. V oddelku 2 je poudarjena potreba po učinkovitem okviru upravljanja, ki bo vključeval fiskalno, reformno in naložbeno razsežnost, da bi se odzvali na sedanje in prihodnje prevladujoče izzive. V zvezi s tem so ključni elementi reformnih usmeritev Komisije predstavljeni v oddelku 3. V oddelku 4 so ti ključni elementi podrobneje opisani v praktičnih vidikih predlaganih reform fiskalnega in makroekonomskega nadzora. V oddelku 5 so opisani naslednji koraki in navedene sklepne ugotovitve.

Slika 1: Nova struktura upravljanja



2. Potreba po učinkovitem okviru ekonomskega upravljanja

2.1 Oblikovanje okvira, ki države članice usmerja pri obravnavanju opredeljenih izzivov in skupnih prednostnih nalog politike

Okvir ekonomskega upravljanja EU usmerja države članice pri doseganju ciljev ekonomske in fiskalne politike. Od Maastrichtske pogodbe iz leta 1992 je okvir prispeval k makroekonomski konvergenci, zaščiti zdravih javnih financ in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij. Okvir je skupaj s skupno denarno politiko in skupno valuto v euroobmočju ustvaril pogoje za gospodarsko stabilnost, trajnostno gospodarsko rast in večjo stopnjo delovne aktivnosti za državljane EU.

Okvir ekonomskega upravljanja EU se je skozi čas spreminjal. Reforme so bile na splošno izvedene kot odziv na pomanjkljivosti v okviru, ki so se pokazale predvsem v času gospodarske krize. Zlasti zakonodajna svežnja, poznana kot *šesterček* in *dvojček*, sta se odzvala na izkušnje iz svetovne finančne krize in dolžniške krize v euroobmočju s prenovo fiskalnega nadzora, krepitvijo nacionalnih proračunskih okvirov, okrepitevijo proračunskega usklajevanja v euroobmočju in razširitvijo obsega ekonomskega nadzora, da bi vključeval makroekonomska neravnotežja³.

Čeprav je okvir zapolnil vrzeli pri nadzoru in postal bolj prilagodljiv na gospodarske razmere, je postal tudi bolj zapleten, pri čemer vsi instrumenti in postopki niso prestali preskusa časa. V sporočilu o pregledu ekonomskega upravljanja iz februarja 2020 in v okviru javne razprave, ki je sledila (glej Prilogo 1), sta bila ugotovljena različna uspešnost okvira za fiskalni nadzor in vse večja raznolikost fiskalnih položajev v državah članicah. Okvir ni dovolj razlikoval med državami članicami kljub različnim fiskalnim položajem, tveganjem za vzdržnost in drugim ranljivostim. Nacionalne fiskalne politike so pogosto ostale prociklične, države članice pa niso izkoristile dobrih gospodarskih razmer za oblikovanje fiskalnih blažilnikov. Sposobnost usmerjanja fiskalne naravnosti euroobmočja je bila ovirana zaradi pomanjkanja preudarnih politik v času ugodnih gospodarskih razmer in je ostala omejena, ker ni bilo centralnega fiskalnega mehanizma s stabilizacijskimi elementi. Struktura javnih financ ni postala rasti prijaznejša, nacionalne vlade pa niso dale prednosti porabi, ki krepí rast ter gospodarsko in socialno odpornost. Fiskalna pravila EU so postala zapletena, z več kazalniki in z zanašanjem na spremenljivke, ki jih ni mogoče opazovati, kar spodkopava preglednost ter ovira prevzemanje odgovornosti in predvidljivost. Kljub izboljšavam nacionalnih fiskalnih okvirov se je njihova učinkovitost med državami članicami izrazito razlikovala. V zvezi z nadzorom makroekonomskih neravnotežij je bil okvir uspešen pri ozaveščanju o širših tveganjih za makroekonomsko stabilnost, vendar ni ustvaril zadostnih odzivov politike. Postopek v zvezi s čezmernimi neravnotežji ni bil nikoli sprožen. Od uvedbe postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji je bila Unija uspešnejša pri zmanjševanju primanjkljajev na tekočem računu kot pri zmanjševanju vztrajnih in velikih presežkov na tekočem računu. Nadzor pri preprečevanju kopičenja novih ranljivosti in tveganj ter pri spodbujanju ustreznih preventivnih ukrepov politike še vedno ni bil preskušen. Povezave med različnimi področji nadzora niso bile vedno v celoti izkoriščene.

2.2 Izkušnje iz nedavnih kriz

Izkušnje iz odziva politike na nedavne gospodarske šoke, zlasti krizo zaradi COVID-19, vplivajo na pregled ekonomskega upravljanja. Marca 2020 je bila aktivirana splošna odstopna klavzula v okviru Pakta za stabilnost in rast. To je državam članicam omogočilo, da se na krizo zaradi COVID-19 odzovejo z zagotavljanjem znatne fiskalne podpore svojim gospodarstvom, s čimer so začasno odstopale od proračunskih zahtev Pakta za stabilnost in

⁽³⁾ Celovit opis reform v okviru *šesterčka* in *dvojčka* je na voljo v okviru 1 sporočila Evropske komisije (2020) z naslovom „[Pregled ekonomskega upravljanja](#)“, COM(2020) 55 final z dne 5. februarja 2020. Celoten seznam osnovne sekundarne zakonodaje je na voljo v opombi 1 (str. 1) delovnega dokumenta služb Komisije, priloženega navedenemu sporočilu (Evropska komisija (2020), „[Pregled ekonomskega upravljanja](#)“, SWD(2020) 210 final z dne 5. februarja 2020).

rast⁴. Ta močan proticiklični odziv se je skupaj z novimi ukrepi in instrumenti na ravni EU ter socialnimi varovalnimi mrežami in zdravstvenimi sistemi na nacionalni ravni izkazal za zelo učinkovitega pri blaženju gospodarske in socialne škode, ki jo je povzročila kriza. Izkušnje, pridobljene pri uspešnem odzivu politike EU na krizo, vključno s pozitivnim medsebojnim vplivom med reformami in naložbami v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, so koristne tudi za pregled okvira ekonomskega upravljanja. Hkrati je kriza povzročila znatno povečanje deleža dolga v javnem in zasebnem sektorju ter poudarila pomen postopnega, trajnega in rasti prijaznega zmanjševanja deleža dolga na preudarne ravni. Fiskalna preudarnost v času trajnostne rasti prispeva k oblikovanju fiskalnih blažilnikov, ki jih lahko vlade uporabijo za zagotavljanje proticiklične fiskalne podpore v času krize, ko je lahko diskrecijska fiskalna politika še posebno učinkovita. Naložbe v pripravljenost in odpornost lahko prav tako zmanjšajo negativne gospodarske posledice kriz. Poleg tega so izkušnje pred krizo in med njo potrdile težave, povezane z oblikovanjem priporočil politike na podlagi kazalnikov, ki jih ni mogoče opazovati in ki se pogosto revidirajo (kot sta „proizvodna vrzel“ in „strukturni saldo“).

Zaradi zelenega in digitalnega prehoda, potrebe po zagotavljanju energetske varnosti ter socialne in ekonomske odpornosti⁵ in krepitve obrambnih zmogljivosti bodo v prihodnjih letih potrebne stalne visoke ravni naložb. Zaradi krize zaradi COVID-19 in ruske invazije na Ukrajino so te skupne prednostne naloge postale vidnejše in nujnejše. Za pravičen dvojni prehod (zeleni in digitalni), povečanje socialne in gospodarske odpornosti (tudi z izpopolnjevanjem in preusposabljanjem), povečanje teritorialne kohezije, zmanjšanje energetske odvisnosti in povečanje obrambnih zmogljivosti, tako na nacionalni ravni kot v podporo skupnim prednostnim nalogam Evrope, bodo potrebne visoke ravni naložb. S proračunom EU so se v okviru njegovih omejenih zmogljivosti podprla ta prizadevanja, saj so dvojni prehod, odpornost, energetska varnost in obramba skupni cilji vseh držav članic in so zaradi sedanje krize še bolj pereči. Ti cilji zahtevajo naložbe podjetij in gospodinjstev, pa tudi večje javne naložbe, podprte z dobro strukturo in kakovostjo javnih financ. Te politike spodbujajo potencialno rast, krepijo odpornost in pomagajo preprečevati negativne pretrese zaradi vojne. Nazadnje, odražajo strateške prednostne naloge EU, podpirajo pa jih skupni programi, ki jih financira EU, kot sta financiranje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, zagotovljeno do leta 2026, in financiranje v okviru kohezijske politike.

Učinkovito usklajevanje politik je ključnega pomena za odzivanje na krize. Odzivi politike na krizo zaradi COVID-19, rusko invazijo na Ukrajino in posledično energetska krizo so poudarili pomen močnega usklajevanja politik, tudi med različnimi orodji politike in financiranja ter med EU in nacionalnimi ravnmi. Aktivacija splošne odstopne klavzule je olajšala nacionalne fiskalne odzive. Medsebojna povezanost fiskalne in denarne politike je

(⁴) Bolj poglobljena razprava o odzivu na krizo zaradi COVID-19 in posledicah te krize za pregled ekonomskega upravljanja je na voljo v sporočilu Evropske komisije (2021) z naslovom „[Gospodarstvo EU po COVID-19: posledice za ekonomsko upravljanje](#)“, COM(2021) 662 final z dne 19. oktobra 2021.

(⁵) Smernice za države članice o tem, kako najbolje izvesti ocene porazdelitvenega učinka novih politik, ki so pomembne za preprečevanje stopnjevanja obstoječih neenakosti, so na voljo v sporočilu Evropske komisije (2022) z naslovom „[Boljše ocenjevanje porazdelitvenega učinka politik držav članic](#)“, COM(2022) 494 final z dne 23. septembra 2022.

bila in je še vedno ključnega pomena za učinkovit makroekonomski odziv na krizo. Denarna politika je ustvarila prostor za izvajanje potrebnih nacionalnih fiskalnih politik, ki so pomagale ublažiti učinke na gospodarsko rast in socialno kohezijo. Nekateri okvirni pogoji, kot so bonitetni predpisi za finančne trge in okvir EU za državno pomoč, so bili začasno prilagojeni. Prožnosti, vključno s tistimi v okviru proračuna EU, so bile v celoti uporabljene. Pomagala so tudi nova orodja na ravni EU, zlasti začasna podpora za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE), naložbene pobude v odziv na koronavirus (CRII) v okviru kohezijske politike in NextGenerationEU, vključno s pomočjo pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope (REACT-EU) ter mehanizmom za okrevanje in odpornost. Učinkovito izvajanje reform in naložb v načrtih za okrevanje in odpornost je edinstvena priložnost za države članice, da dosežejo pot k večji rasti, odpravijo gospodarske in socialne ranljivosti, izboljšajo vzdržnost javnega in zasebnega dolga, okrepijo odpornost ter pospešijo zeleni in digitalni prehod, hkrati pa uresničujejo cilje Unije. Nedavno je Komisija v odziv na motnje na energetske trgu, ki sta jih povzročila ruska invazija na Ukrajino in ruska uporaba energije kot orožja, predlagala več ukrepov, ki obravnavajo visoke cene energije in zagotavljajo zanesljivost oskrbe. Komisija je začela tudi vrsto pobud, vključno z načrtom REPowerEU, za odpravo odvisnosti od ruskih fosilnih goriv z diverzifikacijo oskrbe z energijo, varčevanjem z energijo in pospešitvijo zelenega prehoda⁶.

Prenovljeni okvir mora državam članicam pomagati tudi pri obravnavanju dolgoročnih izzivov, s katerimi se spoprijema EU. Dolgoročni strukturni trendi predstavljajo velik izziv za vzdržnost javnih financ in trajnostno rast v državah članicah EU. Ti trendi vključujejo demografske izzive in podnebno krizo, ki postaja vse bolj očitna v obliki čedalje hujših in vse pogostejših ekstremnih vremenskih dogodkov. Za spoprijemanje s temi izzivi bodo morale države članice sprejeti nadaljnje ukrepe, vključno z javnimi naložbami za olajšanje zelenega in digitalnega prehoda ter politikami, osredotočenimi na zagotavljanje zdravih javnih financ, vključno z reformo pokojninskih sistemov.

3. Za enostavnejši in učinkovitejši okvir z večjo odgovornostjo

V tem oddelku so predstavljene glavne značilnosti usmeritev Komisije za reformo okvira ekonomskega upravljanja (glej sliko 2). Posebna vprašanja v zvezi z vzpostavitvijo in izvajanjem predlaganega prenovljenega okvira so podrobneje obravnavana v oddelku 4, v katerem je predstavljen tudi okvir za obravnavanje držav članic euroobmočja, ki imajo ali jim grozijo težave v zvezi s finančno stabilnostjo.

3.1 Revidirana struktura upravljanja z večjim poudarkom na srednjeročnem obdobju

Namen usmeritev Komisije je opredeliti enostavnejšo in povezano strukturo makrofiskalnega nadzora, da se zagotovi vzdržnost dolga ter spodbudi trajnostna in vključujoča rast. Da bi bil okvir usklajen v vseh svojih sestavnih delih in bi zagotavljal učinkovit ekonomski nadzor, je treba pojasniti cilje vsakega področja nadzora, bolj povezati

⁽⁶⁾ Evropska komisija (2022), „[REPowerEU: skupni evropski ukrepi za cenovno dostopnejšo, zanesljivejšo in bolj trajnostno energijo](#)“, COM(2022) 108 final z dne 8. marca 2022.

makroekonomske in fiskalne politike ter dodati instrumente za spremljanje napredka in doseganje novih ciljev. Zato je za usmeritve Komisije poleg revizije fiskalnega okvira EU in postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, zlasti z vključitvijo fiskalnih, reformnih in naložbenih ciljev v enoten celovit srednjeročni načrt, potrebna vzpostavitev novega orodja EU za izvrševanje reform in naložb. To orodje bi zagotovilo izvrševanje reformnih in naložbenih zavez držav članic, na katerih temelji postopnejša fiskalna prilagoditev (glej oddelek 4.1).

Referenčni vrednosti iz Pogodbe, tj. proračunski primanjkljaj v višini 3 % BDP in 60-odstotni delež javnega dolga v BDP, ostajata nespremenjeni. Ti vrednosti sta določeni v protokolu k Pogodbi, pregled pa se osredotoča na zagotavljanje učinkovitejšega spoštovanja teh vrednosti, zlasti z osredotočanjem na ustrezno in verodostojno zmanjševanje dolga proti 60 % BDP, hkrati pa zagotavlja, da okvir ekonomskega upravljanja spodbuja trajnostno in vključujočo rast.

Slika 2: Predlagani revidiran fiskalni okvir

Nacionalna odgovornost, vključena v okvir EU	Poenostavitev in osredotočenost na fiskalna tveganja	Izvrševanje
<ol style="list-style-type: none"> 0. Komisija predlaga referenčne prilagoditvene poti. 1. Države članice predlagajo srednjeročne fiskalno-strukturne načrte. 2. Letni proračuni bodo vsebovali zavezo, da bodo sledili fiskalni usmeritvi in zagotovili, da se bo dolg v prilagoditvenem obdobju začel približevati preudarnim ravnam. 3. Države članice lahko zaprosijo za daljše prilagoditveno obdobje, ki temelji na reformah in naložbah. 4. Svet odobri načrt 5. Večja vloga nacionalnih neodvisnih finančnih institucij 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potek prilagoditve neto odhodkov, ki temelji na vzdržnosti dolga in s katerim se je strinjal Svet, bo enotni fiskalni kazalnik. 2. Nadzor in izvrševanje bosta temeljila na tveganju. 3. Merilo glede zmanjšanja dolga, merilo za zmanjšanje strukturnega salda, postopek zaradi znatnega odklona in skupno dogovorjena prilagoditvena matrika ne obstajajo več. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ohranjen postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na primanjkljaju (prag 3 % BDP) 2. Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na dolgu, bo operacionaliziran in okrepljen kot orodje za zagotavljanje skladnosti z dogovorjenim potekom prilagoditve neto odhodkov. 3. Nabor orodij za finančne sankcije bo dopolnjen s pametnejšimi sankcijami. 4. Makroekonomska pogojenost se ohrani.

3.2 Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti kot osrednji del nove strukture upravljanja

Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti, ki združujejo fiskalne, reformne in naložbene zaveze vsake države članice v skupnem okviru EU, bi bili temelj predlaganega revidiranega okvira⁷. S tem bi se zagotovila doslednost ter racionalizirali postopki in pričakovani rezultati, hkrati pa priznalo, da lahko reforme in naložbe pozitivno vplivajo na vzdržnost javnih financ. V revidiranem fiskalnem okviru EU bi bile določene zahteve za zagotovitev, da se delež dolga znižuje ali ostane na preudarnih ravneh in da se

(⁷) Fiskalno-strukturni načrti bi združili sedanje programe stabilnosti in konvergenčne programe z nacionalnimi reformni program.

proračunski primanjkljaj srednjeročno ohrani pod referenčno vrednostjo 3 % BDP. Države članice bi predstavile srednjeročne načrte, v katerih bi bile določene fiskalne usmeritve za posamezne države ter prednostne zaveze glede javnih naložb in reform, ki skupaj zagotavljajo trajno in postopno zmanjševanje dolga ter trajnostno in vključujočo rast. Vse države članice bi morale obravnavati prednostne naloge, opredeljene v priporočilih za posamezne države, izdanih v okviru evropskega semestra. Srednjeročni načrti bi morali vsebovati tudi pobude, ki so v skladu s strateškimi prednostnimi nalogami EU, ki izhajajo neposredno iz dogovorjenih smernic in ciljev EU, za katere je potrebno politično ukrepanje držav članic. Zato bi morali biti načrti skladni tudi z nacionalnimi energetskimi in podnebnimi načrti (ki morajo biti usklajeni s cilji podnebnih pravil EU) ter nacionalnimi načrti za digitalno desetletje. V času trajanja mehanizma za okrevanje in odpornost bi bila potrebna navzkrižna sklicevanja na načrte za okrevanje in odpornost, da se zagotovi skladnost politik.

Ta srednjeročni pristop bi omogočil razlikovanje med državami članicami v revidiranem skupnem okviru EU, katerega skupna podlaga so trajnostna rast in tveganja za vzdržnost dolga. Tak skupni okvir EU bi bil ključnega pomena za pregledno zagotavljanje enake obravnave držav članic. Upoštevanje cilja vzdržnosti dolga kot izhodišča za fiskalni nadzor EU odraža temeljni cilj iz Pogodbe v zvezi s fiskalnimi pravili v ekonomski in monetarni uniji, tj. preprečevanje tako imenovanih „večjih napak“ pri vodenju fiskalne politike, saj imajo lahko negativne učinke prelivanja na druge države članice in valutno unijo kot celoto. Obstoječi okvir EU od vseh držav članic zahteva podobne prilagoditvene napore, zlasti v preventivnem delu, ne glede na njihovo stanje dolga in fiskalna tveganja. Vendar se deleži javnega dolga v BDP in gibanje dolga med državami članicami zelo razlikujejo. Nekatere imajo zelo visok dolg, ki presega 90 % BDP (v dveh primerih pa presega 150 % BDP). V drugih državah je dolg nižji od 60 % BDP. Veliko pa jih je v vmesnem položaju z dolgom med 60 % in 90 % BDP.

Na tveganju temelječ okvir nadzora bi omogočil prilagoditev obstoječega merila glede zmanjšanja dolga deležu dolga posamezne države, medtem ko bi se ohranila zahteva po verodostojni ohranitvi proračunskega primanjkljaja pod 3 % BDP. Sedanje merilo glede zmanjšanja dolga (tako imenovano pravilo 1/20) v današnjih razmerah, ko so ravni dolga po pandemiji COVID-19 visoke, pomeni prezahteven fiskalni napor na začetku programskega obdobja, ki bi lahko ogrozil rast in je procikličn⁸. Priznati bi bilo treba, da države članice z visokim dolgom ne morejo upoštevati obstoječega merila glede zmanjšanja dolga za 1/20, saj bi imelo tako hitro zmanjšanje njihovega deleža dolga zelo negativen učinek na rast in s tem na samo vzdržnost dolga. Zato se predlaga prehod na okvir nadzora, ki bolj temelji na tveganju in postavlja vzdržnost dolga v središče ter bolj razlikuje med državami z upoštevanjem njihovih izzivov v zvezi z javnim dolgom, hkrati pa spoštuje pregleden in skupen okvir EU, ki je skladen z referenčnima vrednostma 3 % BDP in 60 % BDP iz Pogodbe.

⁽⁸⁾ Za to merilo glej člen 2(1a) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6).

Nacionalni srednjeročni načrti bi morali zagotoviti vzdržno pot zmanjševanja dolga s postopno konsolidacijo ter reformami in naložbami. Države članice bi morale predstaviti srednjeročne fiskalno-strukturne načrte, ki zagotavljajo, da dolg do konca prilagoditvenega obdobja ostane ali postane vzdržen, ter prednostne zaveze glede javnih naložb in reform. V okviru se odraža, da ni mogoče sprejemati kompromisov med reformami in naložbami ter fiskalnimi prilagoditvami. Izboljšanje kakovosti javnih financ in zaščita javnih naložb bi morala biti osrednja elementa srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov glede na bistveno vlogo javnih naložb in reform pri krepitvi potencialne rasti in obravnavanju velikih sistemskih izzivov, kot sta zeleni in digitalni prehod.

Poleg tega bi se države članice lahko zavezale sklopu reform in naložb, ki prispevajo k vzdržnosti dolga ter bi zato lahko predstavljale podlago za daljše prilagoditveno obdobje in bolj postopno prilagoditveno pot. O prilagoditveni poti, reformah in naložbah se bo razpravljalo s Komisijo, Svet pa jih bo po pozitivni oceni sprejel. Načrte bi bilo treba prenesti v nacionalne proračune za celotno prilagoditveno obdobje, države članice pa bi imele možnost, da načrt revidirajo, šele po najmanj štirih letih. To najkrajše prilagoditveno obdobje bi se lahko podaljšalo, da bi ustrezalo nacionalnemu zakonodajalcu, če bi države članice to želele. Načrt bi bilo mogoče v primeru objektivnih okoliščin, zaradi katerih njegovo izvajanje ni izvedljivo, revidirati prej, vendar bi bilo treba opraviti enak postopek potrjevanja. Pogoste revizije bi spodbile verodostojnost načrtov kot temelja za preudarne politike.

Enoten operativni kazalnik, ki temelji na vzdržnosti dolga, bi se uporabljal kot podlaga za določitev fiskalne prilagoditvene poti in izvajanje letnega fiskalnega nadzora, s čimer bi se znatno poenostavil fiskalni okvir in povečala preglednost. Uporaba nacionalno financiranih neto primarnih odhodkov, tj. odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in brez odhodkov za obresti ter odhodkov za ciklično brezposelnost, kot enotnega operativnega kazalnika za nadzor bi omogočila delovanje avtomatskih stabilizatorjev, vključno z nihanji prihodkov in odhodkov, ki niso pod neposrednim nadzorom države. To bi zagotovilo višjo stopnjo makroekonomske stabilizacije. Medtem ko bi države članice lahko uporabile alternativne kazalnike za nacionalne proračunske namene (npr. strukturni saldo), bi se letni fiskalni nadzor na ravni EU izvajal izključno z uporabo tega enotnega operativnega kazalnika in s tem poteka prilagoditve odhodkov. Ta enotni operativni kazalnik bi bilo treba opredeliti, da se zagotovi vzdržnost dolga. Z dogovorjenim večletnim potekom prilagoditve neto primarnih odhodkov bi bilo treba zagotoviti, da se dolg najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja začne zmanjševati ali še naprej zmanjšuje ali ohrani na preudarnih ravneh, hkrati pa tudi, da se proračunski primanjkljaj srednjeročno ohrani pod 3 % BDP⁹.

3.3 Dogovor o nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih

Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt bi bil v središču prenovljenega Pakta za stabilnost in rast, država članica pa bi ga predlagala na podlagi skupnega okvira EU. V revidiranem skupnem okviru EU bi bile določene zahteve, ki zagotavljajo, da se javni dolg zmanjšuje ali ostane na preudarni ravni ter da se primanjkljaj ohrani pod 3 % BDP. V

⁽⁹⁾ Komisija bo uporabila svoj okvir za analizo vzdržnosti dolga, saj gre za dobro uveljavljen analitični nabor orodij za ocenjevanje tveganj glede vzdržnosti dolga (glej okvir 1).

skupnem okviru EU bi bila določena tudi merila za ocenjevanje reform in naložb, na katerih temelji morebitno podaljšanje prilagoditvene poti. Srednjeročni načrti držav članic bi morali biti skladni s skupnim revidiranim okvirom EU.

Na podlagi pozitivne ocene Komisije bi Svet sprejel srednjeročni fiskalno-strukturni načrt, vključno z njegovo fiskalno usmeritvijo. Komisija bi načrt ocenila glede na revidirani skupni okvir EU in bi lahko fiskalno-strukturne načrte pozitivno ocenila le, če bi se dolg zmanjševal ali ostal na preudarni ravni in če bi proračunski primanjkljaj srednjeročno ostal pod referenčno vrednostjo 3 % BDP. Z večstranskimi razpravami v ustreznih odborih Sveta bi se zagotovili preglednost in odgovornost, Svet pa bi potrdil ustreznost načrta. Ta model bi okrepil nacionalno odgovornost. Na podlagi boljšega vključevanja zahtev revidiranega skupnega okvira EU v razprave o notranjih politikah bi se okrepil večstranski fiskalni nadzor.

3.4 Izvajanje nacionalnega srednjeročnega načrta in letno spremljanje

Za zagotovitev preglednosti in olajšanje učinkovitega spremljanja izvajanja srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov bi države članice predložile letna poročila o napredku. Poleg fiskalnega poročanja bi bilo v teh poročilih podrobno opisano izvajanje reform in naložb, zajetih v srednjeročnih načrtih¹⁰. Ta poročila bi bila podlaga za letni nadzor, ki ga izvajata Komisija in Svet, vključno z morebitnimi izvršilnimi odločitvami.

Medtem ko bi se državam članicam dalo več manevrskega prostora za oblikovanje njihovih fiskalnih usmeritev, bi strožje izvrševanje na ravni EU temeljilo na večstranskem nadzoru. Izvrševanje bi se v primerjavi s sedanjim okvirom izboljšalo. Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem bi ostal nespremenjen, če bi se preseгла referenčna vrednost primanjkljaja v višini 3 % BDP (t. i. postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na primanjkljaju). Gre za uveljavljen element fiskalnega nadzora EU, ki je zaradi svoje enostavnosti učinkovit pri vplivanju na fiskalno ravnanje in ga oblikovalci politik in širša javnost dobro razumejo. Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem za kršitve merila glede dolga (t. i. postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na dolgu) bi se okrepil za aktivacijo in razveljavitev. Osredotočen bi bil na odstopanja od dogovorjene fiskalne usmeritve, h kateri se je država članica zavezala in ki jo je potrdil Svet. Za države članice z znatnimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi odstopanja od dogovorjene usmeritve privedla do uvedbe postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Za države članice z zmernimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi lahko odstopanja privedla do uvedbe postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če bi se ocenilo, da povzročajo „večje napake“. Obseg sankcij bi bil razširjen, na primer z vključitvijo sankcij v zvezi z ugledom (glej oddelek 4.2).

Oblikovano bi bilo novo orodje za zagotavljanje izvajanja reformnih in naložbenih zavez. V okviru predlagane reforme bi lahko države članice zaprosile za bolj postopno prilagoditveno pot s predložitvijo posebnega sklopa prednostnih reform in naložb, ki spodbujajo dolgoročno trajnostno rast in s tem prispevajo k izboljšanju dinamike dolga (glej

⁽¹⁰⁾ Ustrezni medsebojni vplivi z načrti za okrevanje in odpornost se bodo upoštevali v času trajanja mehanizma za okrevanje in odpornost.

oddelek 4.1). V primeru neizvajanja teh zavez bi novo orodje za izvrševanje privedlo do revizije prilagoditvene poti, ki bi postala strožja¹¹. Zaradi posebnega tveganja negativnih učinkov prelivanja znotraj monetarne unije bi bilo mogoče v primeru neizvajanja za države euroobmočja uporabiti finančne sankcije.

Nacionalni okviri in postopki bi pripomogli k doseganju ciljev srednjeročnega strukturno-fiskalnega načrta. Neodvisne fiskalne institucije bi imele v vsaki državi članici pomembno vlogo pri ocenjevanju predpostavk, na katerih temeljijo načrti, zagotavljanju ocene ustreznosti načrtov glede vzdržnosti dolga in srednjeročnih ciljev za posamezne države ter spremljanju skladnosti z načrtom. To bi pomenilo izboljšanje ustanavljanja in uspešnosti neodvisnih fiskalnih institucij. Rezultat bi bila obsežnejša razprava na nacionalni ravni ter s tem večja politična podpora srednjeročnemu načrtu in prevzemanje odgovornosti zanj. Komisija bo v zvezi s tem ponovno preučila mandat in vlogo Evropskega fiskalnega odbora.

3.5 Učinkovitejši okvir za odkrivanje in odpravljanje makroekonomskih neravnotežij

Temelj usmeritev Komisije za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji bi bil okrepljen dialog z državami članicami za doseganje boljšega izvajanja s prevzemanjem odgovornosti in zavezanostjo. Večja odgovornost držav članic bi se dosegla s skupnim dogovorom med državami članicami in Komisijo o izzivih, opredeljenih v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in o politikah, potrebnih za njihovo reševanje. To bi vključevalo dialog, ki bi privedel do zaveze držav članic, da v svoje srednjeročne fiskalno-strukturne načrte vključijo reforme in naložbe, potrebne za preprečevanje ali odpravo makroekonomskih neravnotežij.

Poleg tega bi bilo treba v makroekonomskem okolju, za katero so značilna nova tveganja, okrepiti preventivno vlogo postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Prvi pregled neravnotežij v poročilu o mehanizmu opozarjanja in ocena obstoja neravnotežij v poglobljenih pregledih bi bila bolj usmerjena v prihodnost z namenom zgodnjega odkrivanja in odpravljanja nastajajočih neravnotežij. To bi lahko vključevalo pripravo več poglobljenih pregledov, kadar spremenljivke, povezane s tokovi, pokažejo neugodne trende, kar kaže na veliko tveganje kopičenja neravnotežij. To bi lahko privedlo tudi do poglobljenih pregledov, v katerih bi bilo pogosteje ugotovljeno, da neravnotežja ne obstajajo.

Z reformo bi se zmanjšala počasna odzivnost, ki je značilna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, saj bi ocena neravnotežij bolj temeljila na razvoju tveganj in izvajanju politike. To pomeni, da je treba pri ocenjevanju, ali so bila neravnotežja odpravljena, več pozornosti nameniti razvoju trendov, ki naj bi se po pričakovanih nadaljevali, in politikam, ki se izvajajo za odpravo makroekonomskih neravnotežij. Ta pristop bi omogočil omilitev postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v državah članicah, kadar so vzpostavljene politike za obravnavanje neravnotežij in se neravnotežja na strani stanj stalno popravljajo.

⁽¹¹⁾ Natančno bo treba opredeliti načine in pravno podlago tega instrumenta.

Nazadnje, reforma bi si prizadevala za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ki bi bil jasno osredotočen na makroekonomska vprašanja, ki vplivajo na države članice, hkrati pa bi zagotovila večjo prepoznavnost razsežnosti neravnotežij v EU in euroobmočju. To bi lahko izpostavilo ranljivosti, ki bi lahko vplivale na EU in euroobmočje kot celoto, ter zadevni prispevek različnih držav članic k tem ranljivostim. To bi pomagalo internalizirati učinke prelivanja in prispevalo k priporočilom za euroobmočje.

Da bi v celoti izkoristili sinergije med postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji in fiskalnim okvirom, pregled predvideva več povezav. Prvič, za države članice, za katere so bila ugotovljena neravnotežja, bi morali srednjeročni fiskalno-strukturni načrti vključevati tudi reforme in naložbe za odpravo teh neravnotežij. Drugič, v primeru neizvajanja reform, pomembnih za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, in naložb, na katerih temelji daljše prilagoditveno obdobje, bi se za države s čezmernimi neravnotežji razmislilo o začetku postopka v zvezi s čezmernimi neravnotežji. Nazadnje, če bi se začel postopek v zvezi s čezmernimi neravnotežji, bi bila država članica pozvana, naj predloži revidiran fiskalno-strukturni načrt, ki bi tako deloval kot načrt popravljalnih ukrepov, ki je trenutno določen v pravu EU¹².

4. Kako bi revidirani okvir ekonomskega upravljanja deloval v praksi?

Ta oddelek, ki temelji na glavnih značilnostih reform, predstavljenih v prejšnjem oddelku, obravnava nekatera posebna vprašanja, povezana z delovanjem revidiranega skupnega fiskalnega okvira EU. Ta vprašanja se nanašajo na: pripravo nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov in dogovor o njih, ocenjevanje skladnosti fiskalnih rezultatov z odobrenim potekom prilagoditve odhodkov ter ugotavljanje in spremljanje odpravljanja makroekonomskih neravnotežij. Ta oddelek zajema tudi okvir, ki ureja finančno pomoč, tj. okvir za države članice euroobmočja, ki so imajo ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo.

4.1 Kako pripraviti načrt in se o njem dogovoriti?

Predložitev, ocena, potrditev in revizija nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta

Komisija bi kot del skupnega okvira za države članice z znatnimi ali zmernimi izzivi v zvezi z javnim dolgom predlagala referenčno večletno prilagoditveno pot v smislu neto primarnih odhodkov, ki bi zajemala vsaj štiri leta. Referenčna prilagoditvena pot bi temeljila na vzdržnosti dolga, kar pomeni, da bi morala v državah članicah z znatnimi in zmernimi fiskalnimi izzivi zagotoviti, da bi se dolg tudi brez nadaljnjih fiskalnih ukrepov po fiskalnem prilagoditvenem obdobju še naprej prepričljivo zmanjševal in da bi primanjkljaj ostal pod pragom 3 % BDP (za več podrobnosti glej okvir 1). Za vsako državo članico bi se lahko večletni potek prilagoditve odhodkov, s katerim bi se dolg zmanjševal, tako pretvoril v

⁽¹²⁾ Za načrt popravljalnih ukrepov glej člen 8 Uredbe (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).

ustrezno raven primarnega strukturnega salda, ki jo je treba doseči ob koncu štiriletnega obdobja. Komisija bi objavila analizo vzdržnosti dolga¹³, referenčno večletno prilagoditveno pot in ustrezno raven primarnega strukturnega salda ob koncu štiriletnega prilagoditvenega obdobja. Ti elementi bi zagotovili skupno referenco za oceno načrtov, ki jih predlagajo države članice.

Pri predstavitvi referenčne prilagoditvene poti, ki bi zajemala vsaj štiri leta, bi Komisija uporabila naslednji skupni okvir:

- za države članice z znatnimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi bilo treba z referenčnim potekom prilagoditve neto odhodkov zagotoviti, da v časovnem okviru načrta (štiri leta) (i) desetletna krivulja dolga ob predpostavki nespremenjene politike prepričljivo in stalno upada ter (ii) da primanjkljaj v istem desetletnem obdobju ostane pod referenčno vrednostjo 3 % BDP ob nespremenjenih politikah;
- za države članice z zmernimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi bilo treba z referenčnim potekom prilagoditve neto odhodkov zagotoviti, da (i) desetletna krivulja dolga največ tri leta po časovnem okviru načrta ob predpostavki nespremenjene politike prepričljivo in stalno upada ter (ii) da v časovnem okviru načrta primanjkljaj v istem desetletnem obdobju ostane pod referenčno vrednostjo 3 % BDP.

Komisija bi za oceno verjetnosti uporabila obremenitvene teste in stohastično analizo, s katerimi bi simulirala običajne šoke, povezane s kratkoročnimi in dolgoročnimi obrestnimi merami, nominalno rastjo BDP, primarnim proračunskim saldonom in nominalnimi menjalnimi tečaji. Ta analiza bi bila objavljena skupaj z referenčnim potekom prilagoditve neto odhodkov. Komisija bi dala na voljo tudi metodologijo in osnovne podatke.

Komisija bo pri oceni načrta ocenila tudi, ali je verodostojno zagotovljeno, da primanjkljaj v desetletnem obdobju ostane pod 3 % BDP.

V državah članicah z nizkimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi bilo treba primanjkljaj ohraniti pod navedeno referenčno vrednostjo ob predpostavki nespremenjene politike v desetletnem obdobju največ tri leta po časovnem okviru načrta.

Kot naslednji korak bi vsaka država članica predložila srednjeročni fiskalno-strukturni načrt v oceno Komisiji in v potrditev Svetu. V načrtih bi bile opisane srednjeročna fiskalna usmeritev ter reformne in naložbene zaveze. Fiskalna prilagoditvena pot bi bila določena v smislu neto primarnih odhodkov, tj. odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in brez odhodkov za obresti ter odhodkov za ciklično brezposelnost. Srednjeročna fiskalna usmeritev bi se pretvorila v ustrezne letne zgornje meje porabe. Za države članice, za katere so bila v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ugotovljena neravnotežja, bi načrti vključevali tudi reforme in naložbe za odpravo teh neravnotežij. Pred predložitvijo načrta bi potekal poglobljen tehnični dialog s Komisijo. Komisija bi celostno ocenila srednjeročni načrt, pri čemer bi upoštevala medsebojne vplive med fiskalno usmeritvijo ter reformami in naložbami. Ocena bi potekala na podlagi skupnega

(¹³) Analiza vzdržnosti dolga bi imela vlogo orodja za oceno tveganja le pri zasnovi in ne pri izvajanju načrtov.

ocenjevalnega okvira EU in preglednih metodologij, pri čemer bi se ohranila možnost, da se pridobi dodatne informacije ali zahteva revizijo načrta.

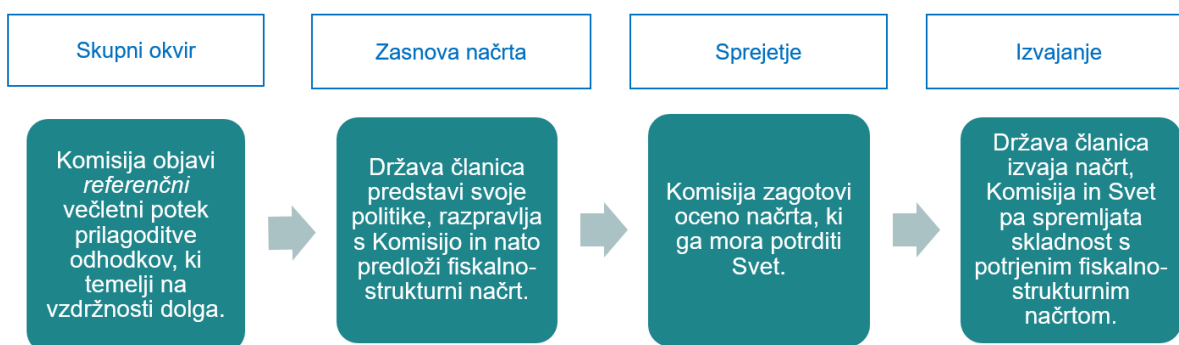
Država članica lahko zahteva podaljšanje prilagoditvenega obdobja za največ tri leta in se ji odobri, če njen načrt temelji na sklopu reform in naložb, ki podpirajo trajnostno rast in vzdržnost dolga. Države članice bi lahko predlagale bolj postopno prilagoditveno pot, če bi ta bolj postopna pot temeljila na sklopu prednostnih reformnih in naložbenih zavez. Te zaveze bi se ocenile na podlagi skupnega ocenjevalnega okvira EU (glej naslednji pododdelek). Podpirati bi morale vzdržnost dolga in se odzivati na skupne prednostne naloge in cilje EU ter zagotoviti, da nacionalni fiskalno-strukturni načrt obravnava vsa ustrezna priporočila za posamezne države ali njihov znaten del. Ustrezne reforme in naložbe v načrtih za okrevanje in odpornost bi se ustrezno upoštevale v času trajanja mehanizma za okrevanje in odpornost.

Kot naslednji korak bi načrt sprejel Svet na podlagi ocene Komisije. Potem ko bi Komisija ocenila srednjeročni načrt na podlagi skupnega ocenjevalnega okvira, bi ga Svet bodisi sprejel bodisi državi članici priporočil, naj ponovno predloži spremenjeni načrt. Če država članica in Komisija ne bi dosegli dogovora, bi Komisija in Svet za namene fiskalnega nadzora in izvrševanje uporabila referenčni večletni potek prilagoditve neto odhodkov.

Kot zadnji korak bi država članica izvajala načrt, Komisija in Svet pa bi ga letno spremljala v okviru evropskega semestra. Nacionalni načrt, kot ga je potrdil Svet, bi moral vključevati letne nacionalne proračune za najmanj štiriletno obdobje. Dogovorjena fiskalna usmeritev bi se lahko pred tem obdobjem revidirala le v primeru objektivnih okoliščin, zaradi katerih izvajanje načrta ne bi bilo izvedljivo. Vsako revizijo, ki bi jo predlagala država članica, bi morala oceniti Komisija in sprejeti Svet, kot to velja za sam načrt.

Za države članice, za katere bi se ugotovilo, da imajo makroekonomska neravnotežja, ko je srednjeročni načrt že vzpostavljen, se načrt praviloma ne bi ponovno odprl, da bi se vanj vključil pristop politike za odpravo teh neravnotežij. Z državo članico bi se začel politični dialog, da se opredelijo ukrepi, potrebni za odpravo neravnotežij. Države članice bi te ukrepe sporočile v dopisu in bi se sčasoma vključili v srednjeročni načrt ob njegovi posodobitvi na podlagi zgoraj opisanega postopka ocenjevanja in odobritve (okvir 2).

Slika 3: Pregled postopka



Skupni ocenjevalni okvir za srednjeročni načrt

Komisija bi v fazi zasnove ocenila, ali je večletna fiskalna prilagoditvena pot, ki so jo predlagale države članice, skladna z zagotavljanjem, da se dolg najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja začne zmanjševati ali še naprej zmanjšuje ali ohrani na preudarnih ravneh ter da se primanjkljaj srednjeročno ohrani pod 3 % BDP. Referenčna prilagoditvena pot bi se uporabljala kot skupna podlaga za razpravo in oceno načrtov s strani Komisije. Zagotoviti bi morala tudi, da se primanjkljaj srednjeročno ohrani pod referenčno vrednostjo 3 % BDP. Za države članice, ki so ob predložitvi načrta že v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, bi Komisija ocenila, ali je načrt skladen z ustreznimi priporočili in sklepi Sveta.

Če država članica zaprosi za podaljšanje prilagoditvenega obdobja za največ tri leta, bi se taka prošnja pozitivno ocenila, če bi daljša prilagoditvena pot temeljila na ustreznih in časovno omejenih reformnih in naložbenih zavezah. Od držav članic bi se pričakovalo, da zagotovijo poglobljeno in pregledno dokumentacijo, ki vsebuje kvantitativno analizo morebitnih kratkoročnih stroškov ter srednjeročnega učinka reformnih in naložbenih zavez na proračun in potencialno rast. Komisija bi pri ocenjevanju take prošnje uporabila naslednja merila za oceno sklopa reformnih in naložbenih zavez, ki so jih predložile države članice. Te bi morale:

- spodbujati rast in podpirati vzdržnost javnih financ;
- obravnavati skupne prednostne naloge EU, vključno z nacionalnimi energetske in podnebnimi načrti (uskaljenimi s cilji iz podnebnih pravil EU), nacionalnimi načrti za digitalno desetletje¹⁴ in izvajanjem evropskega stebra socialnih pravic, ter zagotoviti, da fiskalno-strukturni načrt obravnava vsa ustrezna priporočila za posamezne države ali njihov znaten del, po potrebi vključno s priporočili, izdanimi v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji;
- biti dovolj podrobne, osredotočene na začetek obdobja, časovno omejene in preverljive;
- zagotoviti, da se lahko prednostne naložbe za posamezne države obravnavajo, ne da bi to povzročilo zmanjšanje naložb drugje v obdobju načrtovanja.

Na podlagi pozitivne ocene Komisije bi Svet sprejel podaljšano prilagoditveno pot ter reformne in naložbene zaveze, na katerih temelji ta pot.

V praksi bi bile za oblikovanje srednjeročnega načrta države članice in oceno Komisije o njem pomembne naslednje tehnične specifikacije:

- v načrtu bi bile določene predpostavke in projekcije gibanja ustreznih makrofiskalnih spremenljivk. To bi zajemalo makroekonomsko in fiskalno usmeritev za prilagoditveno obdobje, ki ga zajema načrt, in poznejše podaljšanje projekcij ob

⁽¹⁴⁾ Ki se v skladu s členom 7 Sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa politike za digitalno desetletje do leta 2030 predložijo devet mesecev po datumu začetka njegove veljavnosti (predvidoma januarja 2023).

nespremenjeni politiki za naslednjih deset let. Projekcije dolga ob predpostavki nespremenjene politike, ki jih je treba vključiti v načrt, bi morale biti skladne s primerljivimi projekcijami Komisije (za več podrobnosti glej okvir 1);

- načrt države članice, ki zaprosi za daljše prilagoditveno obdobje, bi moral vključevati poglobljeno in pregledno dokumentacijo, ki bi dokazovala, kako sklop reformnih in naložbenih zavez podpira trajnostno rast in vzdržnost javnih financ, ter kvantitativno analizo srednjeročnega in učinka sklopa reform in naložb, na katerih temelji daljše prilagoditveno obdobje, na proračun in potencialno rast;
- načrt bi vključeval predvidene odhodke, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, skladi kohezijske politike in drugimi prenosi sredstev EU. Druge zahteve glede podatkov in poročanja, tako za sam srednjeročni načrt kot tudi za letno poročilo o napredku, bi bilo treba nadalje razviti, pri čemer bi bilo treba začeti s sedanjimi zahtevami za programe stabilnosti in konvergenčne programe ter nacionalne reformne programe, vendar z daljšim rokom;
- dogovorjeni večletni potek prilagoditve neto primarnih odhodkov bi se pretvoril v letne zgornje meje odhodkov v prilagoditvenem obdobju, ki bi jih bilo treba upoštevati v zvezi z nacionalno financiranimi odhodki, načrt pa bi vključeval predvidene odhodke, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, skladov kohezijske politike in drugih prenosov sredstev EU. Potek prilagoditve bi bil določena tako, da bi zagotovili, da bo znaten del potreb po konsolidaciji izpolnjen v prilagoditvenem obdobju in ne bo prepuščen prihodnjim vladam. Z letnim in medletnim fiskalnim nadzorom bi se spremljala gibanja odhodkov, da bi se preprečilo, da bi majhna letna odstopanja kumulativno povzročila velika odstopanja od poteka prilagoditve.

4.2 Kako oceniti skladnost fiskalno-strukturnih rezultatov?

Načela pri ocenjevanju skladnosti

Izvajanje srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov bi se spremljalo ob upoštevanju dogovorjenega večletnega poteka prilagoditve neto primarnih odhodkov, ki ga je potrdil Svet. Medtem ko bi spremljanje in izvrševanje še naprej temeljila na letnem in medletnem ciklu nadzora, s posebno vlogo letnih poročil, bi bil nadzor osredotočen na zagotavljanje spoštovanja srednjeročnega načrta. Nacionalno financirani odhodki bi morali ostati v okviru dogovorjenega večletnega poteka prilagoditve neto primarnih odhodkov. Glede na to, da bi uporaba neto primarnih odhodkov kot enotnega operativnega kazalnika za nadzor omogočila delovanje avtomatskih stabilizatorjev, odstopanje od poteka prilagoditve zaradi cikličnih pogojev ne bi bilo upravičeno (ker bi to povzročilo tveganje asimetrične uporabe v slabih razmerah ter s tem ogrozilo prilagoditev in vzdržnost dolga). Čeprav bi države članice lahko še naprej prosto izvajale dodatne reforme ali naložbe, nove pobude politike ne bi pomenile ponovnega odprtja dogovorjenega večletnega poteka prilagoditve neto primarnih odhodkov.

Potrebne so zanesljive odstopne klavzule za obravnavanje izrednih razmer, v katerih odobrene prilagoditvene poti realno ne bi bilo mogoče upoštevati. Strogo upoštevanje dogovorjenega večletnega poteka prilagoditve neto primarnih odhodkov bi omogočilo

proticiklično fiskalno politiko, oblikovanje fiskalnih blažilnikov v ugodnih razmerah in omogočanje potrebnega odziva politike v slabih razmerah¹⁵. Za velike šoke v euroobmočju ali EU kot celoti pa bi se ohranila splošna odstopna klavzula za obvladovanje resnega upada gospodarske aktivnosti, ki bi omogočila začasni odklon od fiskalne usmeritve. Poleg tega bi klavzula o izjemnih okoliščinah omogočala začasni odklon od srednjeročne fiskalne usmeritve v primeru izjemnih okoliščin, na katere vlada ne more vplivati in ki imajo velik vpliv na javne finance posamezne države članice. Za to bi moral skupni obseg šoka presegati „običajni“ razpon (npr. stroške naravnih nesreč bi bilo treba predvideti do določene mere). Za sprožitev in razširitev splošnih klavzul in klavzul za posamezne države bi bilo potrebno soglasje Sveta.

Za povečanje odgovornosti in preglednosti na nacionalni ravni bi lahko neodvisne fiskalne institucije imele vlogo pri spremljanju skladnosti z nacionalnimi srednjeročnimi fiskalno-strukturnimi načrti v podporo nacionalnim vladam. Neodvisne fiskalne institucije bi lahko zagotovile *predhodno* oceno ustreznosti načrtov in z njimi povezanih napovedi, kar bi nacionalnim vladam pomagalo v fazi zasnove. S tem bi se povečala odgovornost za načrte na nacionalni ravni in okrepila preglednost pred potrditvijo načrta na ravni EU. Poleg tega bi lahko neodvisne fiskalne institucije okrepile izvrševanje na nacionalni ravni, tako da bi bile odgovorne za pripravo ocene *naknadne* skladnosti realizacij proračuna z dogovorjenim večletnim potekom prilagoditve neto primarnih odhodkov in po potrebi oceno veljavnosti pojasnil v zvezi z odstopanji od njega. Komisija in Svet, ki sta pristojna za nadzor EU, bi lahko upoštevala oceno neodvisnih fiskalnih institucij, vendar bi nujno ohranila pooblastila za predlaganje in sprejetje končne odločitve.

Izvrševanje skladnosti s srednjeročno fiskalno usmeritvijo in začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem

Okrepljeno *naknadno* izvrševanje bi bilo potrebna protiutež okviru nadzora na podlagi tveganja, ki državam članicam zagotavlja več manevrskega prostora pri določanju njihovih prilagoditvenih poti. Ocenjevanje skladnosti in izvrševanje bi se izvajala stalno, zlasti na podlagi letnih poročil o napredku in obvestil o podatkih o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Za države članice euroobmočja bi Komisija jeseni ocenila tudi skladnost osnutkov proračunskih načrtov z dogovorjenim večletnim potekom prilagoditve neto primarnih odhodkov. Letna priporočila glede javnih financ za države članice, ki izpolnjujejo svoje srednjeročne načrte, ne bi bila več potrebna. Hkrati bi lahko Komisija ali Svet izdala priporočila z zgodnjimi opozorili, preden so izpolnjeni pogoji za začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, in sicer če bi opazila velika tveganja za prekoračitev praga 3 % BDP ali v primeru odklonov od dogovorjenega večletnega poteka prilagoditve neto primarnih odhodkov, ki ne vodijo v začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

⁽¹⁵⁾ Komplementarnost med upoštevanjem fiskalne politike, ki temelji na pravilih, in potrebo po usklajevanju za obravnavanje izrednih razmer je bila priznana v merilih za upravičenost za aktivacijo instrumenta ECB za zaščito transmisije (TPI), saj je skladnost držav članic s fiskalnim okvirom EU eno od meril, ki jih mora Svet ECB upoštevati pri odločanju o aktivaciji instrumenta za zaščito transmisije.

Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na primanjkljaju, bi se ohranil, medtem ko bi se postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na dolgu, okrepil in postal ključno orodje za zagotavljanje stalne skladnosti z dogovorjenim večletnim potekom prilagoditve neto primarnih odhodkov. Obstoječa pravila za začetek in zaključek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na primanjkljaju, bi ostala nespremenjena. Postopek za začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem na podlagi dolga v skladu s prenovljenimi pravili bi se začel, kadar bi država članica z dolgom nad 60 % BDP odstopala od dogovorjenega večletnega poteka prilagoditve neto primarnih odhodkov, določenega v srednjeročnem fiskalnem načrtu, ki ga je potrdil Svet. V takem primeru bi Komisija pripravila tako imenovano „poročilo iz člena 126(3)“, v katerem bi ocenila pomembne dejavnike, kot je predvideno v Pogodbi. Za državo članico z znatnimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi odstopanje od dogovorjenega poteka prilagoditve samodejno povzročilo začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Načeloma bi bil potek prilagoditve v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem tisti, ki ga je prvotno potrdil Svet. Če ta prvotni potek prilagoditve zaradi objektivnih okoliščin ni več izvedljiv, bi lahko Komisija Svetu predlagala spremenjeni potek prilagoditve v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Poleg tega bi v primeru neizvajanja reform in naložb, na katerih temelji bolj postopna prilagoditvena pot, novo orodje za izvrševanje privedlo do bolj restriktivne revizije prilagoditvene poti. Komisija bi uporabila hipotetične kontrolne račune za vsako državo članico, da bi v daljšem časovnem obdobju spremljala kumulativne odklone od dogovorjenega večletnega poteka prilagoditve neto primarnih odhodkov. S tem bi se okrepil srednjeročni spomin sistema in preprečilo, da bi majhni odkloni sčasoma povzročili velike odklone.

Mehanizmi izvrševanja bi se okrepili:

- z znižanjem zneskov *finančnih sankcij* bi bila omogočena njihova učinkovita uporaba;
- *sankcije v zvezi z ugledom* bi se okrepile. Od ministrov držav članic v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem bi se na primer lahko zahtevalo, da v Evropskem parlamentu predstavijo ukrepe za uskladitev s priporočili iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem;
- *makroekonomska pogojenost*, ki obstaja za strukturne sklade in mehanizem za okrevanje in odpornost, bi se uporabljala v podobnem duhu. Tudi financiranje EU bi se lahko začasno ustavilo, če države članice ne bi sprejele učinkovitih ukrepov za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja.

Za razveljavitev postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem bi morali biti izpolnjeni jasni pogoji. Za razveljavitev bi bilo potrebno, da primanjkljaj ostane verodostojno pod 3 % BDP (v skladu s sedanjimi določbami), za postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na dolgu, pa, da država članica dokaže trajno skladnost z dogovorjenim večletnim potekom prilagoditve neto primarnih odhodkov za tri leta, s čimer se zagotovi, da se dolg ob koncu prilagoditvenega obdobja verodostojno zmanjšuje.

Skladnost s potrjenimi reformnimi in naložbenimi zavezami, na katerih temelji bolj postopna fiskalna usmeritev, bi se spremljala letno v okviru evropskega semestra. Za zagotovitev ustreznega spremljanja bi moral nacionalni srednjeročni načrt vsebovati dovolj podrobnosti ter časovni okvir za izvajanje reformnih in naložbenih zavez. Države članice bi o napredku pri izvajanju teh zavez poročale v svojih letnih poročilih o napredku, skupaj s poročilom o ukrepih politike, sprejetih za obravnavanje priporočil za posamezne države.

Oblikovano bi bilo novo orodje za izvrševanje reformnih in naložbenih zavez, na katerih temelji bolj postopna prilagoditvena pot. Če država članica ne bi izpolnila svojih reformnih in naložbenih zavez, bi to orodje EU omogočilo, da zahteva revidiran večletni potek prilagoditve neto primarnih odhodkov (v bolj restriktivnem smislu ob hkratnem zagotavljanju visoke kakovosti javnih financ) in tudi naloži finančne sankcije (za države članice euroobmočja).

4.3 Kako bolje opredeliti in oceniti razvoj makroekonomskih neravnotežij?

Temelj prenovljenega postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji bi bila skupna določitev strategije politike za odpravo neravnotežij z okrepljenim dialogom in zavezanostjo.

- Podobno kot fiskalna prilagoditvena pot bi pristop politike za preprečevanje in odpravljanje makroekonomskih neravnotežij temeljil na *izboljšanem prevzemanju odgovornosti* po dialogu s Komisijo na podlagi poglobljenega pregleda Komisije in po potrebi priporočil za posamezne države. To bi privedlo do zavez v srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu, katerega izvajanje se bo upoštevalo pri analizi razvoja neravnotežij.
- Tako kot pri fiskalnem nadzoru bi bil za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji predviden *okrepljen postopek spremljanja in izvrševanja*. Zato bi postopek v zvezi s čezmernimi neravnotežji ostal orodje za izvrševanje ukrepov politike v državah članicah s čezmernimi makroekonomskimi neravnotežji, vključno z neravnotežji, ki ogrožajo ali bi lahko ogrozila pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije, kadar te države članice ne sprejmejo ustreznih ukrepov politike.
- Za zagotovitev splošne skladnosti z zavezami, sprejetimi v srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu, bi v primeru uvedbe postopka v zvezi s čezmernimi neravnotežji to privedlo do *ponovnega odprtja fiskalno-strukturnega načrta na podlagi revidiranega načrta, ki ga je predložila država članica in ki bi imel vlogo načrta popravljalnih ukrepov v okviru postopka v zvezi s čezmernimi neravnotežji*. Tak enotni načrt bi omogočil skladnejši in celovitejši postopek makrofiskalnega spremljanja.
- Za okrepitev *makroekonomske osredotočenosti in razsežnosti EU/euroobmočja* bi bila preglednica kazalnikov v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji dopolnjena z vključitvijo vrednosti za EU in euroobmočje za vse kazalnike. Sistemski izzivi, zlasti povezani s podnebnimi spremembami, okoljem in energijskim prehodom,

bodo obravnavani v okviru evropskega semestra in navedeni v poročilu o mehanizmu opozarjanja in poglobljenem pregledu, kadar so jasno povezani z makroekonomskimi neravnotežji.

- Da bi omogočili *bolj v prihodnost usmerjeno in zgodnje odkrivanje tveganja*, je treba pri prenovljenem postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji več pozornosti nameniti spremenljivkam, povezanim s tokovi, v vseh glavnih fazah nadzora v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. V poročilu o mehanizmu opozarjanja bi bilo več poudarka na tem, ali naj bi se trendi nadaljevali, in na njihovem pričakovanem učinku v državah članicah, izbranih za poglobljeni pregled. To bi omogočilo pogostejše poglobljene preglede, kadar se opazijo negativna gibanja, čeprav se ne odražajo v celoti v neravnotežjih na strani stanj. Ocena obstoja neravnotežij bi še naprej temeljila na treh merilih resnosti, razvoja in odziva politike. Vendar bi bila pri oceni večja teža pripisana meriloma razvoja in odziva politike zadevne države članice. To bi lahko pripomoglo k zmanjšanju zaznane počasne odzivnosti v zvezi s klasifikacijo neravnotežij.
- Da bi se povečala dinamika postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, *bi ublažitev postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji v državah članicah temeljila na jasnih merilih*. Takšna merila bi lahko na primer vključevala to, da se neravnotežja zmanjšujejo vsaj dve leti in da tokovi podpirajo pričakovanje zadostnega nadaljnjega zmanjšanja; napovedi bi morale pokazati nadaljnje izboljšave, pri čemer je treba izvajati zaveze politike, vključno s tistimi, ki so določene v nacionalnem fiskalno-strukturnem načrtu. Ob odpravljanju neravnotežij bi se lahko pripravili krajši poglobljeni pregledi, celovita poročila pa bi bila praviloma predvidena vsaka tri leta, razen če bi Komisija med tem menila, da je potrebna taka analiza.

4.4 Usmerjen in racionaliziran nadzor po izteku programa

Pregled ekonomskega upravljanja je vključeval tudi oceno nadzora po izteku programa. V sporočilu iz februarja 2020 je bilo ugotovljeno, da je okvir za nadzor držav članic, ki imajo ali jim grozijo resne težave v zvezi s finančno stabilnostjo, privedel do številnih izboljšav in na splošno dobro deloval. Kljub temu je bilo poudarjeno, da je pomembno ohraniti zadostno nacionalno odgovornost za programe ter da prav tako ostajajo vprašanja glede preglednosti in odgovornosti¹⁶.

Ohraniti bi bilo treba prožnost okrepljenega nadzora kot instrumenta za reševanje krize. Okrepljeni nadzor se je izkazal za prožen instrument, saj se je ob koncu programa za makroekonomsko prilagoditev za Grčijo od leta 2018 do leta 2022 uspešno uporabljal. Omogočil je učinkovito spremljanje reformnih zavez, kar je pozneje omogočilo prehod na nadzor po izteku programa. Vendar je vrednost okrepljenega nadzora kot ukrepa za zgodnje posredovanje še vedno enako pomembna za preprečevanje poslabšanja razmer v državi

⁽¹⁶⁾ Od takrat je Evropsko računsko sodišče ugotovilo, da je bil nadzor po izteku programa sicer ustrezno orodje, vendar je bila njegova učinkovitost oslABLJENA zaradi nejasnih ciljev ter nezadostne racionalizacije in osredotočenosti pri izvajanju, zato je za Komisijo pripravilo več priporočil, da bi razmislila o odpravi takih pomanjkljivosti v okviru pregleda ekonomskega upravljanja.

članici euroobmočja do te mere, da bi bil potreben program za makroekonomsko prilagoditev.

Nadzor po izteku programa bi moral imeti jasne cilje, intenzivnost nadzora pa bi morala biti povezana s temi cilji. Nadzor po izteku programa bi bil osredotočen na: (i) ocenjevanje sposobnosti odplačevanja z upoštevanjem gospodarskega, fiskalnega in finančnega položaja; (ii) spremljanje izvajanja nedokončanih reform, ki so se začele v okviru programa za prilagoditev, in (iii) oceno, ali so potrebni popravljalni ukrepi zaradi pomislekov glede sposobnosti odplačevanja ali nadaljnjega dostopa do trga. Intenzivnost nadzora po izteku programa bi se z leti spreminjala, skupaj s spremembo osredotočenosti in oceno tveganj. Medtem ko bi bila začetna leta intenzivnejša, saj se spremlja tudi izvajanje nedokončanih reform, ki so se začele v okviru programa za prilagoditev, bi se ta element z izvajanjem reform sčasoma zmanjšal. Zato bi bil v „običajnih“ časih nadzor po izteku programa osredotočen na ocenjevanje sposobnosti odplačevanja z upoštevanjem gospodarskega, fiskalnega in finančnega položaja ter bi ga bilo mogoče racionalizirati, kadar bi se ocenilo, da so tveganja v zvezi odplačevanjem majhna, tudi z boljšim povezovanjem z drugimi orodji za nadzor. Če bi se gospodarski, fiskalni ali finančni položaj poslabšal, bi tak pristop omogočil ponovno povečanje intenzivnosti nadzora po izteku programa, s čimer bi se začelo ocenjevanje, ali so potrebni popravljalni ukrepi.

5. Sklepi

V tem sporočilu so predstavljene glavne značilnosti prenovljenega okvira ekonomskega upravljanja EU. Glavni elementi, opisani v tem sporočilu, so odgovor na potrebo po prenovljenem okviru, primernem za izzive tega desetletja. Za financiranje, ki je potrebno za pravičen prehod na digitalno in zeleno ter podnebno nevtralno gospodarstvo, in zaradi višjih deležev javnega dolga v BDP so potrebna fiskalna pravila, ki omogočajo strateške naložbe, hkrati pa ohranjajo vzdržnost javnih financ.

Hiter dogovor o reviziji fiskalnih pravil EU in drugih elementov okvira ekonomskega upravljanja je nujna prednostna naloga v sedanjih kritičnih razmerah za evropsko gospodarstvo. Države članice in Komisija bi morale doseči soglasje o reformi okvira ekonomskega upravljanja pred proračunskimi postopki držav članic za leto 2024. Glede na vse večje izzive, s katerimi se sooča EU, sta potrebna močno usklajevanje proračunske in strukturne politike ter učinkovit ekonomski in fiskalni nadzor. Zdrave javne finance, ki se lahko usklajeno odzivajo na obstoječe izzive in doseganje skupnih prednostnih nalog EU, postajajo zaradi nedavnih in sedanjih kriz vse pomembnejše. To bi tudi pomirilo finančne trge glede institucionalne trdnosti euroobmočja, ki temelji na vzdržnih javnih financah ter preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij v vseh državah članicah. Delovanje verodostojnih fiskalnih pravil in nadzor tveganj za makrofinančno stabilnost bosta pripomogla tudi k doseganju ciljev ECB, zlasti ker se sooča z izzivom, kako izpolniti svoje naloge v zvezi z ohranjanjem stabilnosti cen ob hkratnem preprečevanju finančne razdrobljenosti v euroobmočju.

Za temeljito reformo okvira ekonomskega upravljanja EU bi bile potrebne zakonodajne spremembe. S spremembo temeljne zakonodaje bi bilo mogoče doseči večjo jasnost in poenostavitev okvira. S tem bi zagotovili visoko stopnjo pravne varnosti za delovanje prenovljenega okvira s potrebno vključenostjo Sveta in Evropskega parlamenta. Dogovor o potrebnih zakonodajnih spremembah bi sledil rednemu zakonodajnemu postopku, ki bi v večini vidikov enakopravno vključeval Svet in Evropski parlament.

Večina ciljev predlagane reforme postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji bi se lahko uresničevala v okviru obstoječih pravnih določb. V sedanji pravni okvir bi bilo mogoče vključiti zlasti bolj v prihodnost usmerjen pristop za boljšo oceno tveganj in prilagoditev meril, ki se uporabljajo pri odločanju o obstoju in razvrstitvi neravnotežij ter njihovi odpravi.

Na podlagi teh usmeritev in razprave, ki bo sledila, bo Komisija razmislila o predložitvi zakonodajnih predlogov. V prvem četrtletju leta 2023 bo ponovno zagotovila smernice za fiskalno politiko za prihodnje obdobje. Te smernice bodo olajšale usklajevanje fiskalnih politik ter pripravo programov držav članic za stabilnost in konvergenčnih programov za leto 2024 in pozneje. Smernice bodo odražale gospodarske razmere, posebne razmere v vsaki državi članici in usmeritve iz tega sporočila, če bo do takrat dosežena zadostna stopnja konvergence med državami članicami. Spomladi 2023 bodo smernice uresničene s priporočili za posamezne države.

Okvir 1: Merilo vzdržnosti dolga

Za določitev referenčne prilagoditvene poti, ki zagotavlja približevanje dolga preudarnim ravнем, bi Komisija uporabila uveljavljeno in pregledno metodologijo na podlagi svojega okvira za analizo vzdržnosti dolga, o kateri se je dogovorila z državami članicami. Za države članice z znatnimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi Komisija predlagala referenčno prilagoditveno pot, ki bi zagotovila, da bi se dolg v vsaki državi članici po celovitem izvajanju načrta po prilagoditvenem obdobju še naprej prepričljivo zmanjševal, in sicer na podlagi desetletne krivulje in ob predpostavki nespremenjenih politik po prilagoditvenem obdobju. Ta referenčna prilagoditvena pot je povezana z ravno primarnega strukturnega salda ob koncu prilagoditvenega obdobja, ki zagotavlja, da se dolg prepričljivo zmanjšuje. Za države članice z zmernimi izzivi v zvezi z dolgom bi bila referenčna pot manj zahtevna.

Okvir Komisije za analizo vzdržnosti dolga je dobro uveljavljen analitični nabor orodij za ocenjevanje tveganj glede vzdržnosti dolga. Vključuje izhodiščno projekcijo za desetletno krivuljo dolga, skupaj z dodatnimi determinističnimi projekcijami dolga, ki temeljijo na alternativnih predpostavkah za fiskalne, makroekonomske in finančne spremenljivke, ter stohastično analizo, ki zajema široko makroekonomsko negotovost. *Izhodišče analize vzdržnosti dolga* temelji na predpostavki nespremenjene fiskalne politike, v skladu s katero se po časovnem okviru načrta ne vključijo dodatni fiskalni ukrepi, na primarno porabo pa vplivajo le spremembe izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, kot je predvideno v zadnjem skupnem poročilu Komisije in Sveta o staranju prebivalstva. Realna rast BDP je v skladu z najnovejšimi srednjeročnimi projekcijami Komisije na podlagi skupno dogovorjene metodologije EU, pri čemer se upošteva vpliv naložb v okviru svežnja NextGenerationEU. Inflacija in obrestne mere se približujejo tržnim pričakovanjem. Pri *determinističnih* projekcijah ocena tveganja temelji na predvideni ravni dolga, krivulji dolga in verjetnosti ciljno usmerjenega fiskalnega položaja (in po potrebi možnosti za popravljalne ukrepe). Pri *stohastičnih* projekcijah ocena tveganja temelji na verjetnosti, da se dolg v petih letih ne bo stabiliziral, in na obsegu makroekonomske negotovosti¹. Na podlagi tega ta analiza razvršča države v tri splošne kategorije tveganja: *nizko*, *srednjo* in *visoko*. Kategorija *visokega* tveganja kaže na znatne izzive v zvezi z (vzdržnostjo) javnega dolga, ki jih je treba obravnavati s fiskalnimi in makroekonomskimi politikami.

Prilagoditvena pot, skladna s približevanjem dolga preudarnim ravнем, bi morala zagotoviti, da bi se v državi članici z znatnimi ali zmernimi izzivi v zvezi z javnim dolgom dolg prepričljivo zmanjševal na podlagi desetletne krivulje po časovnem okviru načrta. Za države članice z znatnimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi se to zgodilo, če bi desetletna krivulja dolga po koncu časovnega okvira načrta prepričljivo in stalno padala. Za države članice z zmernimi izzivi v zvezi z javnim dolgom bi se to zgodilo, če bi desetletna krivulja dolga največ tri leta po časovnem okviru načrta prepričljivo in stalno padala. Ti pogoji bi morali biti izpolnjeni ob predpostavki nespremenjenih politik po izvedbi srednjeročnega načrta, tj. brez novih ukrepov fiskalne politike po prilagoditvenem obdobju, in zaradi upoštevanja realnih tveganj v okviru standardnega sklopa neugodnih scenarijev, kot so scenariji, obravnavani v okviru Komisije za analizo vzdržnosti dolga. Poleg tega bi morala obstajati dovolj majhna verjetnost, da se bo dolg v petih letih po časovnem okviru načrta povečal.

Predpostavke in projekcije gibanja ustreznih makrofiskalnih spremenljivk bi bile v načrtu določene za obdobje desetih let po obdobju, ki ga zajema načrt. To bi zajemalo makroekonomsko in fiskalno usmeritev za obdobje, ki ga zajema načrt, in poznejše podaljšanje projekcij ob nespremenjeni politiki za naslednjih deset let (glej tabelo 1).

Tabela 1: Časovni okvir projekcij in merila za ocenjevanje

Časovni okvir	T	T + [X]	...	T + [X] + 10
Projekcije in merilo ocenjevanje za	Zadnje leto realizacije	Projekcije načrtov (vključno z zavezujočim obdobjem) <i>Izhodiščno leto za izvedbo analize vzdržnosti dolga</i>	Projekcije načrtov na podlagi podaljšanja brez sprememb fiskalne politike	Končni datum analize vzdržnosti dolga

Opomba: Štiriletno prilagoditveno obdobje bi se lahko izjemoma podaljšalo na največ sedem let, da bi se spodbudile večje naložbe in reforme.

(1) Več podrobnosti o metodologiji je na voljo v [poročilu o vzdržnosti javnih financ za leto 2021](#).

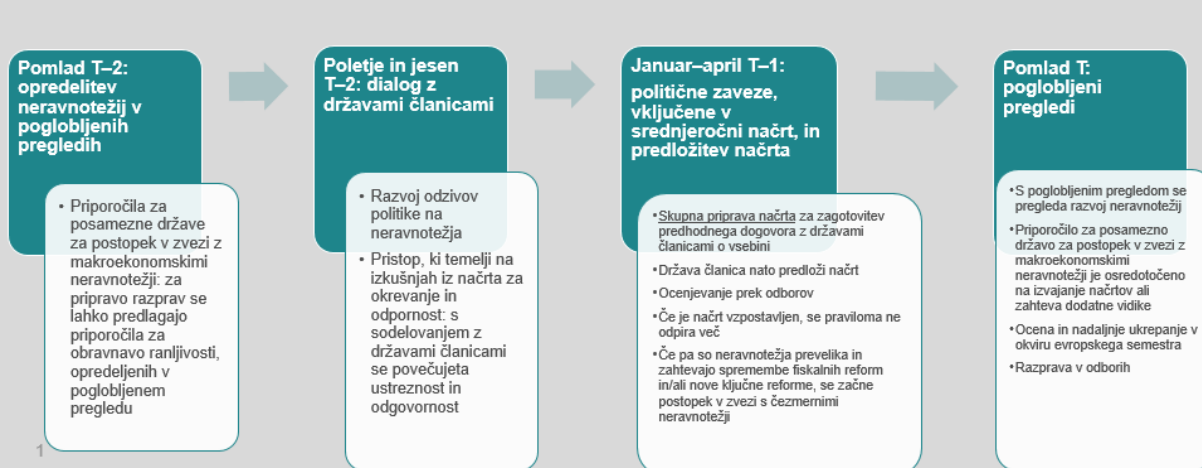
Okvir 2: Odziv politike na nova neravnotežja v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

Dogovor o nacionalnem srednjeročnem načrtu in postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

Takoj po ugotovitvi neravnotežij v poglobljenem pregledu (in morebitni objavi priporočil za posamezne države za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, ki se bodo uporabila kot smernice) bi bil v prenovljenem postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji predviden dialog z državo članico. Potekal bi poleti in jeseni. Cilj bi bil doseči skupni dogovor o izzivih ter opredeliti reforme in naložbe, ki bi privedle do odprave neravnotežij (slika 1).

Na podlagi tega dialoga bi se Komisija in država članica skupaj dogovorili o pristopu politike za odpravo neravnotežij v skladu s pristopom iz načrta za okrevanje in odpornost. Dogovorjeni sklop reform in naložb bi se vključil v nacionalni srednjeročni načrt, ko bi bil načrt sprejet. Nacionalni srednjeročni načrt bi lahko vključeval tudi navzkrižna sklicevanja na ukrepe, ki so že vključeni v načrt za okrevanje in odpornost, ter ustrezne naložbe, ki se financirajo iz programov kohezijske politike, da se zagotovi celovit pregled zavez politik držav članic.

Slika 1: Časovnica za odziv politike na ugotovitev neravnotežja z novim nacionalnim srednjeročnim načrtom



Med izvajanjem nacionalnega srednjeročnega načrta se odkrije nov vir neravnotežja

Če se odkrije nov vir neravnotežij, ko je nacionalni srednjeročni načrt že vzpostavljen, potem ko so bile te ranljivosti ugotovljene v poglobljenem pregledu v okviru cikla evropskega semestra, se veljavni srednjeročni načrt praviloma ne bo ponovno odprl, temveč se bo začel politični dialog z državami članicami, da bi dosegli skupni dogovor o neravnotežjih in ukrepih, potrebnih za njihovo odpravo. Države članice bodo dogovorjeni pristop politike za odpravo neravnotežij, vključno z reformami in naložbami, z dopisom sporočile Komisiji in Svetu, obravnavan pa bo tudi v odborih. Dogovorjeni program politike se lahko naknadno vključi: (i) v nov nacionalni srednjeročni načrt (če ni rešeno v času trajanja prvotnega načrta) ALI (ii) v spremenjen srednjeročni načrt (če prejšnji načrt ni več izvedljiv). Če so neravnotežja čezmerna in zahtevajo takojšnjo spremembo fiskalne politike in nove ključne reforme, bi se začel postopek v zvezi s čezmernimi neravnotežji, načrt bi se ponovno odprl in bi imel vlogo načrta popravljalnih ukrepov.

Priloga 1: Časovni raspored nadzora EU

I. Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt

Dec T-2	Smernice na visoki ravni o srednjeročnih reformnih in naložbenih prednostnih nalogah EU na podlagi prispevka Komisije
Jan-mar T-1	Tehnične smernice: Komisija sodeluje v dialogu z državami članicami in zagotavlja referenčne načrte odhodkov, ki zagotavljajo vzdržnost dolga v skladu z dogovorjenimi merili.
April T-1	Države članice predložijo svoj srednjeročni načrt , ki zajema T-1, T, T+1, T+2, T+3, ob upoštevanju potreb po javnih naložbah in reform.
Maj/junij T-1	Predhodna ocena srednjeročnega načrta s strani Komisije/Sveta: Svet oceni ustreznost načrta, nato ga potrdi ali zahteva ponovno predložitev.

II. Letno izvajanje/spremljanje

Jesen T-1*	Ocena osnutkov proračunskih načrtov za T (glede na srednjeročni fiskalni načrt)
Pomlad T+1**	Naknadna ocena fiskalnega rezultata za T

Opomba: Časovni rasporedi za predložitev novih načrtov (po prvotnem začetku revidiranega Pakta za stabilnost in rast) se lahko razlikujejo glede na politične cikle držav članic.

* V jesenskem T bo opravljena predhodna ocena osnutka proračunskega načrta (OPN) za leto T + 1.

** V spomladanskem T še ni mogoče opraviti popolne naknadne ocene fiskalnih rezultatov, saj leto T označuje začetek izvajanja načrta.

Priloga 2 – Rezultati javne razprave¹⁷

Po ponovnem začetku pregleda ekonomskega upravljanja oktobra 2021¹⁸ so deležniki k razpravi prispevali prek spletne javne ankete. Deležniki so odgovorili na enajst odprtih vprašanj o različnih vidikih ekonomskega upravljanja EU. V anketi je bilo prejetih 225 veljavnih prispevkov anketirancev iz 25 držav. Komisija je svoje glavne ugotovitve povzela v poročilu, objavljenem marca 2022¹⁹. Lastnosti sodelujočih v anketi niso odražale lastnosti prebivalstva EU, zato odgovorov kot takih ni mogoče razlagati kot reprezentativnih za prevladujoče mnenje vseh državljanov in deležnikov EU. Vendar pa raznolikost in poglobljenost prispevkov zagotavljata dragocen prispevek. Številni anketiranci so menili, da bi moral okvir upravljanja postati rasti prijaznejši in bolj upoštevati socialna vprašanja ter da bi moral podpirati prednostne naloge politike za zeleni in digitalni prehod. Večina anketirancev je priznala, da mora fiskalni okvir podpirati odpornost gospodarstev EU na pretrese in da bi morala vzdržnost dolga ostati osrednji cilj fiskalnih pravil EU, prilagoditvena pot za nižji javni dolg pa bi morala biti realistična in postopna. Številni anketiranci so kot nujno značilnost okvira ekonomskega upravljanja poudarili potrebo po spodbujanju naložb. Ugotovljeno je bilo, da je treba zelenim naložbam nameniti posebno pozornost zaradi svetovnih podnebnih in okoljskih izzivov, nekaj anketirancev pa je posvarilo pred prednostno obravnavo odhodkov za naložbe pri fiskalnem nadzoru. Sodelujoči so pozvali tudi k poenostavitvi, preglednosti in večji nacionalni odgovornosti. Številni anketiranci so menili, da je mehanizem za okrepanje in odpornost dober navdih za okvir upravljanja v smislu spodbujanja nacionalne odgovornosti in reform s pozitivnimi spodbudami. Več anketirancev podpira večjo skladnost in izvrševanje nadzornega okvira. Več anketirancev je pozvalo k nadaljnjim sinergijam med Paktom za stabilnost in rast ter postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, saj bi to lahko pripomoglo k izboljšanju rasti prijaznih javnih financ in hkratnemu doseganju različnih ciljev politike.

Več udeležencev javne razprave je pozvalo k stalnemu centralnemu fiskalnemu mehanizmu²⁰. S takim orodjem bi se lahko obravnavali dolgoročnejši izzivi, in sicer z zagotavljanjem skupnih javnih dobrin, ki bi spodbudile trajnostno rast in pomagale zajezi inflacijo in/ali izboljšati makroekonomsko stabilizacijo. V poročilu petih predsednikov iz

⁽¹⁷⁾ Druge institucije EU so večkrat koristno prispevale k javni razpravi o okviru ekonomskega upravljanja. Evropski fiskalni odbor je na primer v odgovor na posebno zahtevo nekdanjega predsednika Komisije Jeana-Clauda Junckerja septembra 2019 objavil [oceno fiskalnih pravil EU s poudarkom na zakonodajnem šesterčku in dvojčku](#). Evropski parlament (poročevalka je bila poslanka Margarida Marques) je 8. julija 2021 sprejel resolucijo [o pregledu makroekonomskega zakonodajnega okvira za boljši učinek na evropsko realno gospodarstvo ter večjo preglednost pri odločanju in demokratično odgovornost](#). Evropski ekonomsko-socialni odbor in [Evropski odbor regij](#) sta decembra 2020 oziroma februarja 2021 objavila mnenji o pregledu ekonomskega upravljanja.

⁽¹⁸⁾ Evropska komisija (2021), „[Gospodarstvo EU po COVID-19: posledice za ekonomsko upravljanje](#)“, COM(2021) 662 final z dne 19. oktobra 2021.

⁽¹⁹⁾ Evropska komisija (2022), „[Economic Governance Review – Summary report of the public consultation](#)“ (Pregled ekonomskega upravljanja – zbirno poročilo o javnem posvetovanju), SWD(2022) 104 final z dne 28. marca 2022.

⁽²⁰⁾ Evropski fiskalni odbor 2020; Priložnostni dokument ECB št. 273, september 2021; Ekonomske raziskave OECD, euroobmočje, september 2021; Dokument oddelka Mednarodnega denarnega sklada št. 2022/014, september 2022.

leta 2015 so bila opredeljena trdna vodilna načela za njegovo zasnovu, zlasti da taka zmogljivost ne bi smela povzročiti stalnih prenosov med državami, da bi morala ohraniti spodbude za oblikovanje zdrave fiskalne politike na nacionalni ravni in da bi jo bilo treba razviti v okviru Evropske unije. Kot je bilo predlagano v javni razpravi, bi lahko centralni fiskalni mehanizem za EU ali euroobmočje upošteval primere uspehov v zadnjih letih (tj. Evropski sklad za strateške naložbe, instrument SURE ter mehanizem za okrevanje in odpornost).

Razprava je vključevala tudi vrsto tematskih razprav z državami članicami v Ekonomsko-finančnem odboru in Odboru za ekonomsko politiko. Te razprave so bile osredotočene na vzdržnost javnega dolga, potrebo po spodbujanju naložb, procikličnost fiskalne politike, izvrševanje in upravljanje fiskalnih pravil EU, interakcijo med fiskalnimi okviri EU in nacionalnimi fiskalnimi okviri, ustreznost in učinkovitost postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji ter potrebo po ohranitvi njegove osredotočenosti na makroekonomske izzive in izkušnje, pridobljene iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Razpravljali so tudi o morebitnih dolgoročnih posledicah ruske invazije na Ukrajino za odpornost in varnost. Delovna skupina Euroskupine je razpravljala o razsežnosti ekonomskega upravljanja v euroobmočju, zlasti o postopku v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Razprave so bile osredotočene na opredelitev ključnih vprašanj, ki jih je treba obravnavati v prenovljenem okviru ekonomskega upravljanja. Pojavili so se nekateri elementi soglasja, zlasti v razpravah z državami članicami. Nekateri od teh, zlasti tisti v zvezi s fiskalnim okvirom, so že bili opisani v sporočilu Komisije z dne 2. marca 2022²¹. Ti elementi so naslednji:

- **zagotavljanje vzdržnosti javnega dolga in spodbujanje trajnostne rasti z naložbami in reformami** sta dve plati iste medalje in ključ do uspeha fiskalnega okvira EU;
- zdi se, da je namenjanje **večje pozornosti srednjeročnemu obdobju** pri fiskalnemu nadzoru EU obetavna pot;
- **spoznanja je mogoče izpeljati iz zasnove, upravljanja in delovanja mehanizma za okrevanje in odpornost;**
- ključni cilji so **poenostavitev, večja nacionalna odgovornost in boljše izvrševanje.**

V razpravah so bila izpostavljena tudi ključna vprašanja, ki bi jih bilo mogoče obravnavati v prenovljenem okviru ekonomskega upravljanja glede postopka v zvezi makroekonomskimi neravnotežji:

- **povečanje učinkovitosti postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji bi moralo biti ključna prednostna naloga.** To je mogoče doseči s povečanjem osredotočenosti na njegov glavni cilj, tj. preprečiti, da bi tveganja za makrofinančno

⁽²¹⁾ Evropska komisija (2022), „[Smernice za fiskalno politiko za leto 2023](#)“, COM(2022) 85 final z dne 2. marca 2022.

stabilnost postala neravnotežja, in spodbujati ukrepe politike, ob upoštevanju delovanja EU in euroobmočja kot celote. Jasnejša osredotočenost bi olajšala komunikacijo v zvezi z ugotavljanjem makroekonomskih neravnotežij in potrebnim odzivom politike ter povečala prepoznavnost postopka;

- **nedavne krize in povečana stopnja negotovosti kažejo, da je treba okrepiti zmožnost postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji za opredelitev nastajajočih tveganj.** To bi bilo mogoče doseči z uporabo bolj v prihodnost usmerjenega pristopa, ki bi lahko sprožil odziv politike v zgodnji fazi;
- **zagotavljanje odgovornosti je ključnega pomena za povečanje učinka postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.** To zahteva okrepljen dialog z državami članicami, ki bi lahko temeljil na izkušnjah iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Z večjo operativnostjo postopka v zvezi s čezmernimi neravnotežji bi tudi zagotovila večja podpora za napredek.

Hkrati je na Konferenci o prihodnosti Evrope potekala razprava tudi o tem, kako zgraditi močnejše gospodarstvo EU ter zagotoviti socialno pravičnost in delovna mesta²². Konferenca je predlagala, naj EU okrepi svojo konkurenčnost in odpornost ter spodbuja v prihodnost usmerjene naložbe, osredotočene na zeleni in digitalni prehod, z močno socialno razsežnostjo in razsežnostjo spolov, in sicer ob upoštevanju primerov instrumentov NextGenerationEU in SURE. Po ugotovitvah Konference mora EU upoštevati socialne in gospodarske posledice vojne proti Ukrajini ter povezavo med ekonomskim upravljanjem EU in novimi geopolitičnimi razmerami.

(²²) Evropska komisija (2022), „[Konferenca o prihodnosti Evrope](#)“, COM(2022) 404 final z dne 17. junija 2022.