

PRIPOROČILO SVETA**z dne 18. junija 2021****z mnenjem Sveta o konvergenčnem programu Danske za leto 2021**

(2021/C 304/04)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik⁽¹⁾ in zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast. Splošna odstopna klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97⁽²⁾, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. V navedenem sporočilu je Komisija izrazila stališče, da so glede na pričakovan resen upad gospodarske aktivnosti zaradi pandemije COVID-19 pogoji za aktivacijo splošne odstopne klavzule izpolnjeni. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Splošna odstopna klavzula je državam članicam omogočila proračunsko prožnost pri obvladovanju krize zaradi COVID-19. V času resnega upada gospodarske aktivnosti je olajšala usklajevanje proračunskih politik. Njena aktivacija omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja vsake države članice, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Komisija je 17. septembra 2020 v svojem sporočilu o strategiji za trajnostno rast za leto 2021 napovedala, da se bo splošna odstopna klavzula še naprej uporabljala tudi v letu 2021.
- (2) Svet je 20. julija 2020 sprejel priporočilo⁽³⁾ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo Sveta z dne 20. julija 2020). Danski je priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo COVID-19, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, ki bo sledilo. Prav tako je Danski priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob hkratni krepitvi naložb.
- (3) Instrument Next Generation EU, vključno z Mehanizmom za okrevanje in odpornost, bo zagotovil trajnostno, vključujoče in pravično okrevanje. Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta⁽⁴⁾, ki je vzpostavila Mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost bo zagotovil finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. Prispeval bo h gospodarskemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa okrepi odpornost in potencialno rast gospodarstev držav članic. Pomagal bo tudi pri izboljšanju stanja javnih financ v kratkoročnem obdobju ter prispeval h krepitvi vzdržnih javnih financ ter k rasti in ustvarjanju delovnih mest v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju.

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

⁽²⁾ Uredba 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).

⁽³⁾ Priporočilo Sveta z dne 20. julija 2020 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Danske za leto 2020 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Danske za leto 2020 (UL C 282, 26.8.2020, str. 22).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

- (4) Komisija je 3. marca 2021 sprejela sporočilo, ki določa nadaljnje usmeritve politike za lažje usklajevanje fiskalnih politik ter pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic. Splošna fiskalna naravnost bi morala ob upoštevanju nacionalnih proračunov ter Mehanizma za okrevanje in odpornost v letih 2021 in 2022 ostati spodbujevalna. Hkrati bi morale glede na to pričakovano postopno normalizacijo gospodarske aktivnosti v drugi polovici leta 2021 fiskalne politike držav članic v letu 2022 postati bolj raznolike. Upoštevati bi morale stanje okrevanja, vzdržnost javnih financ ter potrebo po zmanjšanju gospodarskih, socialnih in ozemeljskih razlik. Ker bi bilo treba podpreti trajnostno okrevanje v Uniji, bi morale države članice z majhnim tveganjem za vzdržnost svoje proračune v letu 2022 usmeriti v ohranjanje spodbujevalne fiskalne politike, pri tem pa upoštevati učinek Mehanizma za okrevanje in odpornost. Države članice z visokimi ravnmi dolga bi si morale prizadevati za preudarne fiskalne politike, pri tem pa ohraniti nacionalno financirane naložbe ter uporabiti nepovratna sredstva iz Mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih visokokakovostnih naložbenih projektov in strukturnih reform. Za obdobje po letu 2022 bi morale fiskalne politike še naprej upoštevati moč okrevanja, stopnjo gospodarske negotovosti in premisleke o vzdržnosti javnih financ. Preusmeritev fiskalne politike v doseganje preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev, vključno s pravočasno in postopno odpravo podpornih ukrepov, bo prispevala k zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ.
- (5) Komisija je v svojem sporočilu z dne 3. marca 2021 tudi izrazila stališče, da bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v Uniji ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Na podlagi svoje pomladanske napovedi iz leta 2021 je Komisija 2. junija 2021 menila, da so pogoji za nadaljnjo uporabo splošne odstopne klavzule v letu 2022 in za njeno deaktivacijo z letom 2023 izpolnjeni. Po deaktivaciji splošne odstopne klavzule se bodo še naprej upoštevale razmere v posameznih državah.
- (6) Danska je 29. aprila 2021 predložila svoj konvergenčni program za leto 2021 v skladu s členom 8 Uredbe (ES) št. 1466/97.
- (7) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, je leta 2020 primanjkljaj sektorja država Danske znašal 1,1 % bruto domačega proizvoda (BDP), dolg sektorja država pa se je povečal na 42,2 % BDP. Letna sprememba primarnega proračunskega salda je znašala 5,1 % BDP, kar vključuje diskrecijske proračunske ukrepe v podporo gospodarstvu v višini 2,8 % BDP ter delovanje avtomatskih stabilizatorjev. Danska je zagotovila tudi likvidnostno podporo podjetjem in gospodinjstvom (kot so poročstva in odlogi plačila davkov, ki nimajo neposrednega in takojšnjega proračunskega učinka), ki je ocenjena na 28,4 % BDP. Komisija ocenjuje, da je bil dejanski prevzem javnih jamstev leta 2020 pod 0,5 % BDP.
- (8) Komisija je 2. junija 2021 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) Pogodbe. V njem je obravnavan proračunski položaj Danske, ker naj bi primanjkljaj sektorja država v letu 2021 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe. V poročilu je bilo ugotovljeno, da je merilo glede primanjkljaja izpolnjeno.
- (9) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, je za leto 2021 previden in za leto 2022 realističen. V konvergenčnem programu za leto 2021 je napovedano, da bo realni BDP leta 2021 zrasel za 2,1 %, leta 2022 pa za 3,8 %. Za primerjavo se v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2021 pričakuje realna rast BDP za 2,9 % leta 2021 in za 3,5 % leta 2022. Najpomembnejše razlike so povezane s predpostavkami glede razvoja pandemije COVID-19 in s tem povezanih omejitev v letu 2021.
- (10) Vlada v konvergenčnem programu za leto 2021 načrtuje povečanje primanjkljaja sektorja država z -1,1 % BDP v letu 2020 na -3,3 % BDP v letu 2021, medtem ko naj bi se delež dolga v letu 2021 zmanjšal na 40,7 % BDP. Glede na konvergenčni program za leto 2021 naj bi sprememba primarnega proračunskega salda v letu 2021 v primerjavi z ravno pred krizo (2019) znašala -7 % BDP, kar odraža diskrecijske proračunske ukrepe v podporo gospodarstvu v višini 1,2 % BDP ter delovanje avtomatskih stabilizatorjev. V pomladanski napovedi Komisije iz leta 2021 je napovedan nižji primanjkljaj v letu 2021, kar odraža trdnejši makroekonomski scenarij in bolj optimistično napoved prihodkov iz davka na donos pokojninskih skladov.
- (11) Danska je v odziv na pandemijo COVID-19 in s tem povezani upad gospodarske rasti sprejela proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenega sistema, zajezitev pandemije COVID-19 ter zagotovitev pomoči tistim posameznikom in sektorjem, ki so bili še posebej prizadeti. Ta odločen odziv politike je ublažil krčenje BDP, kar je posledično omejilo povečanje javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. Fiskalni ukrepi bi morali zagotoviti

čim večjo podporo okrevanju, ne da bi pri tem posegali v prihodnje fiskalne usmeritve. Zato bi se bilo treba pri ukrepih izogniti ustvarjanju trajnih bremen za javne finance. Če države članice uvedejo trajne ukrepe, bi jih morale ustrezno financirati, da bi srednjeročno zagotovile proračunsko nevtralnost. Ukrepi, ki jih je Danska sprejela v letih 2020 in 2021, so v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Diskrecijski proračunski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, so začasni ali pa jih spremljajo izravnalni ukrepi.

- (12) V konvergenčnem programu za leto 2021 so upoštewane naložbe in reforme, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma za okrevanje in odpornost, v višini 0,2 % BDP v letu 2021, 0,2 % BDP v letu 2022, 0,1 % BDP v letu 2023, 0,1 % BDP v letu 2024 in 0,03 % BDP v letu 2025. Proračunske projekcije iz pomladanske napovedi Komisije iz leta 2021 vključujejo ta nepovratna sredstva.
- (13) Obstoječe kazalnike fiskalne prilagoditve, določene v Uredbi (ES) št. 1466/97, je treba obravnavati glede na trenutne razmere. Prvič, ocene proizvodne vrzeli so povezane z znatno negotovostjo. Drugič, fiskalna politika mora biti pripravljena na hitro prilagajanje razvoju pandemije COVID-19, in sicer s prehodom z nujne pomoči na bolj ciljno usmerjene ukrepe, ko se tveganja za zdravje zmanjšajo. Tretjič, za sedanje razmere je značilen znaten odziv politike v podporo gospodarski aktivnosti. Glede na precejšnje prenose iz proračuna Unije (na primer iz Mehanizma za okrevanje in odpornost) obstoječi kazalniki ne zajamejo celotne spodbude, ki jo fiskalne politike zagotavljajo gospodarstvu. Ob upoštevanju navedenega se zdi, da strukturni saldo v sedanjih okoliščinah ni ustrezen. Merilo rasti odhodkov je tudi treba prilagoditi ⁽⁵⁾ in dopolniti z dodatnimi informacijami, da se v celoti oceni naravnost fiskalne politike.
- (14) Podobno kot v pristopu, uporabljenem pri oceni osnutkov proračunskih načrtov za leto 2021, so bili začasni izredni ukrepi izključeni iz agregata odhodkov. Ti začasni izredni ukrepi, povezani s krizo, podpirajo zdravstvene sisteme ter delavcem in podjetjem zagotavljajo nadomestilo za izgubo dohodka zaradi omejitev gibanja in motenj v dobavni verigi, njihova odprava s strani javnih organov pa je odvisna od ponovne normalizacije razmer na področju javnega zdravja in v gospodarstvu. Za oceno splošne fiskalne naravnosti bi bilo treba na tej stopnji v zadevni znesek agregata odhodkov vključiti znatne prenose iz proračuna Unije (npr. iz Mehanizma za okrevanje in odpornost). Splošna fiskalna naravnost se zato izmeri s spremembo primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo), vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru Mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije.

Poleg splošne fiskalne naravnosti je namen analize tudi oceniti, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna in ali njena struktura prispeva k trajnostnemu okrevanju v skladu z zelenim in digitalnim prehodom. Zato je posebna pozornost namenjena razvoju nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov in naložb.

- (15) V skladu s konvergenčnim programom Danske za leto 2021 naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2022 zmanjšal na 0,9 % BDP, zlasti zaradi odprave začasnih podpornih ukrepov, sprejetih v letih 2020 in 2021. Delež dolga sektorja država naj bi se v letu 2022 povečal na 41,3 % BDP. Te projekcije so v skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2021. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2021 in na podlagi posebne metodologije, ki upošteva navedene izzive, naj bi splošna fiskalna naravnost – vključno z učinkom naložb, ki se financirajo tako iz nacionalnega proračuna kot iz proračuna Unije, zlasti Mehanizma za okrevanje in odpornost, na agregatno povpraševanje v letu 2022 – znašala +1,6 % BDP ⁽⁶⁾. Pozitiven učinek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi Mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, naj bi ostal nespremenjen. Učinek nacionalno financiranih naložb bo predvidoma nevtralen ⁽⁷⁾. Nacionalno financirani tekoči primarni odhodki (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) naj bi imeli restriktiven učinek v višini 1,0 odstotne točke BDP.
- (16) Kakovost proračunskih ukrepov držav članic se zdi še posebej pomembna. Fiskalne strukturne reforme, namenjene izboljšanju strukture nacionalnih proračunov, lahko podprejo potencialno rast, ustvarijo prepotrben fiskalni manevrski prostor in dolgoročneje prispevajo k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ, tudi glede na podnebne spremembe in zdravstvene izzive. Na strani prihodkov je kriza zaradi COVID-19 okrepila pomen reform za

⁽⁵⁾ Zlasti porazdelitev naložb na obdobje štirih let, uporabljena v merilu rasti odhodkov, ne omogoča ustrezne ocene fiskalne podpore okrevanju z nacionalno financiranimi naložbami.

⁽⁶⁾ Negativni predznak kazalnika ustreza presežku rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno fiskalno politiko.

⁽⁷⁾ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele restriktiven učinek v višini 0,6 odstotne točke BDP.

učinkovitejše in pravičnejše sisteme javnofinančnih prihodkov. Na strani odhodkov je postalo še bolj pomembno, da se povečata raven in kakovost trajnostnih naložb, ki spodbujajo rast, na način, ki je v skladu s cilji krepitve potenciala rasti, gospodarske in socialne odpornosti ter dvojnega zelenega in digitalnega prehoda. Nacionalni načrti za okrevanje in odpornost bodo omogočili izboljšanje strukture nacionalnih proračunov.

- (17) Glede na srednjeročne proračunske načrte iz konvergenčnega programa za leto 2021 naj bi se primanjkljaj sektorja država zmanjšal z 0,7 % BDP v letu 2023 na 0,6 % BDP v letu 2024 in v letu 2025 dosegel ravnotežje. Glede na konvergenčni program za leto 2021 je splošna fiskalna naravnost, vključno z učinkom naložb, ki se financirajo tako iz nacionalnega proračuna kot iz proračuna Unije, zlasti Mehanizma za okrevanje in odpornost, na agregatno povpraševanje, v letih 2023 in 2024 v povprečju ocenjena na 0,2 % BDP. Pozitiven prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, naj bi se zmanjšal za 0,1 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe bodo predvidoma imele restriktiven učinek v višini 0,1 odstotne točke BDP⁽⁸⁾. Nacionalno financirani tekoči primarni odhodki (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) naj bi imeli nevtralen učinek. Desetletna povprečna nominalna potencialna rast je trenutno ocenjena na 3,5 %⁽⁹⁾. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki bi lahko okrepile potencialno rast Danske.
- (18) Delež dolga sektorja država naj bi se glede na konvergenčni program za leto 2021 zmanjšal z 41,6 % BDP v letu 2023 na 41,3 % BDP v letu 2024. Glede na najnovejšo analizo vzdržnosti dolga naj bi se Danska srednjeročno soočala z nizkimi tveganji za vzdržnost javnih financ.
- (19) Glede na trenutno še vedno izjemno visoko stopnjo negotovosti bi morale smernice za fiskalno politiko ostati večinoma kvalitativne. Natančnejše kvantitativno opredeljene smernice za poznejša leta naj bi bile pripravljene leta 2022, če se bo negotovost do takrat dovolj zmanjšala.
- (20) Svet je ocenil konvergenčni program za leto 2021 in nadaljnje ukrepanje Danske na podlagi priporočila Sveta z dne 20. julija 2020 –

PRIPOROČA DANSKI, NAJ:

1. v letu 2022 ohrani spodbujevalno fiskalno naravnost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja Mehanizem za okrevanje in odpornost, in ohrani nacionalno financirane naložbe;
2. kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti javnih financ v srednjeročnem obdobju, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti;
3. posebno pozornost nameni strukturi javnih financ, in sicer tako na prihodkovni kot odhodkovni strani proračuna, ter kakovosti proračunskih ukrepov, da se zagotovi trajnostno in vključujoče okrevanje; daje prednost trajnostnim naložbam, ki spodbujajo rast, zlasti naložbam za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu; daje prednost strukturnim reformam z vplivom na javne finance, ki bodo pomagale zagotoviti financiranje za prednostne naloge javne politike in prispevale k dolgoročni vzdržnosti javnih financ, vključno s krepitvijo pokritosti, ustreznosti in vzdržnosti zdravstvenih sistemov in sistemov socialne zaščite za vse, kadar je to ustrezno.

V Luxembourg, 18. junija 2021

Za Svet
predsednik
J. LEÃO

⁽⁸⁾ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele nevtralen učinek.

⁽⁹⁾ Po oceni Komisije v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo.