



Bruselj, 23.5.2018
COM(2018) 335 final

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

o pregledu prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast

{SWD(2018) 270 final}

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

o pregledu prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast

Komisija je 13. januarja 2015 objavila sporočilo z naslovom „Kako čim boljše izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast“¹. V njem je zagotovila nove smernice za uporabo obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast (v nadaljnjem besedilu: pakt), da bi se okrepila povezava med ključnimi prioritetami trisestrne ekonomske strategije nove Komisije, tj. naložbami, strukturnimi reformami in fiskalno odgovornostjo, v podporo delovnim mestom in rasti, ter da bi se boljše upoštevale spremembe gospodarskih razmer. O novih pojasnilih Komisije so potekale obsežne razprave z državami članicami. Rezultat je bila objava skupnega stališča, o katerem se je dogovoril Ekonomsko-finančni odbor, 12. februarja 2016 pa ga je potrdil Svet ECOFIN.

Oddelka 2.2 in 5 skupno dogovorjenega stališča o prožnosti od Komisije zahtevata, da do konca junija 2018 pregleda učinkovitost novih pojasnil. Pregled bi moral zlasti obravnavati dva ključna elementa, in sicer učinkovitost modulacije fiskalnega navora v gospodarskem ciklu ter uporabo prožnosti za strukturne reforme in naložbe. V tehnični prilogi so predstavljeni izračuni in potrebne podrobnosti, na katerih temeljijo ugotovitve tega pregleda.

1. Glavni elementi prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast

Sporočilo iz januarja 2015 je bilo sprejeto v času, ko se je Evropa začela izvijati iz gospodarske recesije, ki se je začela leta 2008, vendar je bilo okrevanje še vedno šibko in negotovo, pri tem pa so bile med državami velike razlike. Zlasti je bila še naprej visoka brezposelnost, zasebne in javne naložbe so bile šibke, številne države članice pa so imele zaradi krize visoke ravni dolga. Inflacija je bila še vedno šibka in precej pod ciljem Evropske centralne banke.

Glede na navedeno sta sporočilo Komisije in skupno dogovorjeno stališče zagotovila operativne smernice za odgovorno, diferencirano in rasti prijazno uporabo obstoječih pravil.

Pojasnila se nanašajo samo na preventivni del pakta, katerega cilj je v srednjeročnem obdobju zagotoviti trden proračunski položaj v vseh državah članicah. To temeljno načelo fiskalne odgovornosti je potrdila in ponovila tudi Komisija. Hkrati je Komisija dovolila, da se zahteva za proračunsko prilagoditev, ki se priporoči državam članicam, spreminja glede na i) nihanja v gospodarskem okolju in ii) potrebo po spodbujanju strukturnih reform in javnih naložb.

Modulacija proračunske prilagoditve v gospodarskem ciklu je bila opredeljena v tako imenovani „matriki zahtev“ (v nadaljnjem besedilu: matrika). To pomeni, da se od držav članic v ugodnih gospodarskih razmerah in/ali z visokimi ravnmi javnega dolga zahteva večji fiskalni napor, medtem ko se od držav članic v neugodnih gospodarskih razmerah in/ali z nizkimi ravnmi javnega dolga zahteva manjši fiskalni napor (glej okvir).

Za podporo strukturnim reformam in naložbam je bila določena začasna in omejena omilitev zahtevane fiskalne prilagoditve. Pakt državam članicam omogoča, da se odmaknejo od trdnega proračunskega položaja (ali konvergenčne poti do njega), da pokrijejo kratkoročne stroške, povezane z izvajanjem strukturnih reform, ki bodo prinesle dolgoročne koristi². To ustreza tako imenovani klavzuli o strukturnih reformah. Fiskalna krivulja države članice se

¹ COM(2015)12 final.

² Člena 5(1) in 9(1) Uredbe (ES) št. 1466/97.

lahko uporabi tudi za znatne javne naložbe, ki se izvajajo na nacionalni ravni, vendar jih sofinancira Unija. To ustreza tako imenovani „naložbeni klavzuli“. Za obe klavzuli so bili vzpostavljeni zaščitni ukrepi za uravnoteženje prožnosti s potrebo po ohranjanju fiskalne preudarnosti. V okviru so navedene dodatne informacije o delovanju obeh klavzul.

Okvir: glavni elementi sporočila iz januarja 2015

Sporočilo z dne 13. januarja 2015 je sestavljeno iz dveh glavnih elementov. Vsebuje usmeritev za uporabo prožnosti v preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast, da se (i) upoštevajo ciklična nihanja v gospodarstvu in (ii) omogoči dovolj manevrskega prostora za izvajanje strukturnih reform in naložb.

Ciklična modulacija zahtevanih proračunskih prilagoditev

Obseg zahtevane letne fiskalne prilagoditve je določen na podlagi tako imenovane „matrike zahtev“. V matriki je podrobno razčlenjena zahtevana letna prilagoditev, ki za vsako državo članico upošteva gospodarski cikel, raven dolga in potrebe po vzdržnosti ter smer gibanja gospodarstva.

Gospodarski cikel se v glavnem zajame s proizvodno vrzeljo, tj. razliko med dejanskim proizvodom in ocenjenim potencialnim proizvodom. Večja kot je pozitivna (negativna) proizvodna vrzel, večji (manjši) prilagoditveni napor se zahteva. Neugoden splošni fiskalni položaj zahteva hitrejšo fiskalno prilagoditev, zlasti v primeru, da obstaja tveganje za vzdržnost javnih financ ali za delež javnega dolga v BDP nad referenčno vrednostjo 60 % BDP iz Pogodbe.

Prožnost za spodbujanje strukturnih reform in naložb

Preventivni del pakta zagotavlja potrebno prožnost znotraj pravil, ne da bi to ogrožalo fiskalno odgovornost. V zvezi s strukturnimi reformami in naložbami je prožnost v obliki fiskalne olajšave (tehnično to pomeni začasno odstopanje od srednjeročnega cilja ali poti za njegovo doseganje), ki ustreza njihovemu kratkoročnemu proračunskemu učinku.

Strukturne reforme in naložbe bi morale imeti dolgoročne pozitivne učinke na proračun in povečati potencialno rast. Strukturne reforme morajo biti večje in izvedene v celoti. Naložbe mora v veliki meri sofinancirati Unija, upošteva pa se le del, ki ga financira država.

Za klavzuli v zvezi s strukturnimi reformami in naložbami se uporabljajo zaščitni ukrepi za ohranitev fiskalne preudarnosti. Tako se lahko na primer uporabita samo enkrat v obdobju prilagajanja proti trdnemu proračunskemu položaju. Uporaba klavzul ne sme povzročiti kršitve praga primanjkljaja v višini 3 % BDP in ohraniti je treba varnostno rezervo do navedenega praga. Naložbeno klavzulo lahko uveljavljajo samo države članice v ugodnih gospodarskih razmerah. Poleg tega se skupne javne naložbe ne smejo zmanjšati.

2. Glavne ugotovitve pregleda:

Pregled v skladu z mandatom, danim Komisiji, odgovarja na dve glavni vprašanji. Prvo je, ali je matrika, ki določa letno fiskalno prilagoditev, učinkovita pri modulaciji zahtevane fiskalne prilagoditve v gospodarskem ciklu. Drugo vprašanje je, ali dodatna prožnost dejansko omogoča več strukturnih reform in naložb. Ključne ugotovitve pregleda (za celotno analizo glej Prilogo) se lahko povzamejo, kot sledi.

Ciklična modulacija zahtevanih proračunskih prilagoditev je učinkovita. Matrika je podlaga za določitev in količinsko opredelitev zahtev za proračunsko prilagoditev v priporočilih za posamezne države, ki jih Komisija predlaga v okviru evropskega semestra od leta 2015. Zasnova matrike spodbuja dejansko modulacijo zahtevanega fiskalnega npora glede na gospodarski cikel in raven javnega dolga v državah članicah. Ta modulacija ne zmanjšuje standardne hitrosti potrebne fiskalne prilagoditve. Zato podpira doseganje trdnega proračunskega položaja v srednjeročnem obdobju in spodbuja zmanjševanje dolga z zadovoljivo hitrostjo.

Od leta 2015 so za uporabo klavzule za strukturne reforme in/ali naložbene klavzule zaprosile štiri države članice: Italija, Latvija, Litva in Finska za strukturne reforme; Italija in Finska za naložbe. Skoraj polovica držav članic bi bila upravičena do tega, da zaprosi za uporabo klavzule o strukturnih reformah, vendar jih večina tega ni storila. Pogoj, da mora biti država članica v neugodnih gospodarskih razmerah, če želi uporabiti naložbeno klavzulo, je znatno omejil njeno uporabo. Potreba po spoštovanju varnostne rezerve do zgornje meje primanjkljaja v višini 3 % tri leta se je prav tako izkazala za omejevalno za nekatere države članice.

Pozitiven učinek reform in naložb na vzdržnost javnih financ se pokaže v daljšem časovnem razponu od obdobja, ki ga zajema ta pregled. Opozoriti je treba tudi, da je zapleteno natančno oceniti učinek na obseg javnih naložb.

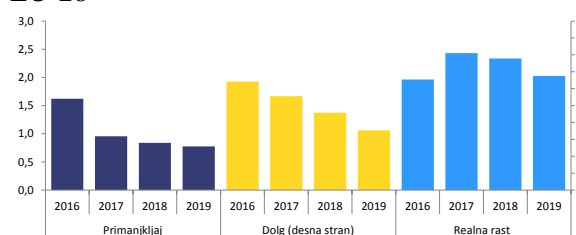
3. Sklepna ugotovitev: nov pristop je deloval in prinesel rezultate

Pregled na splošno kaže, da so bili ključni cilji sporočila Komisije in skupno dogovorjenega stališča glede prožnosti v veliki meri doseženi. Zagotavljajo predvidljiv in pregleden okvir, ki je Komisiji omogočil, da obstoječa pravila pakta uporablja uravnoteženo in prilagojeno posameznim državam članicam. Tudi v prvem letnem poročilu³ Evropskega fiskalnega odbora je omenjeno uravnoteženo izvajanje pakta.

Prožnost, ki jo dovoljuje pakt, je omogočila vzpostavitev ustreznega ravnovesja med ciljem zagotavljanja preudarne fiskalne politike in stabilizacijo gospodarstva. Pomladanska napoved Evropske komisije iz leta 2018 kaže, da sta se od leta 2016 javni dolg in primanjkljaj zmanjšala, gospodarska aktivnost pa se je povečala (sliki 1 in 2).

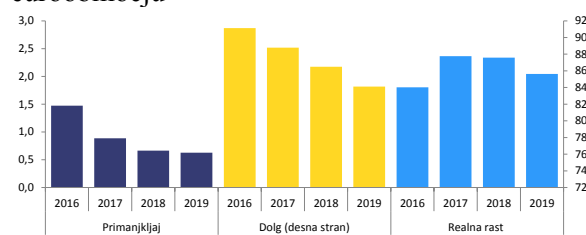
Za prihodnost ciklična modulacija spodbuja države članice, da v ugodnih razmerah povečajo svoj fiskalni napor, da bodo naša gospodarstva postala odpornejša. V petem letu gospodarske rasti v Evropi je zdaj pravi čas, da se ustvarijo fiskalni blažilniki, kar bi avtomatskim stabilizatorjem omogočilo, da v celoti odigrajo svojo vlogo pri naslednjem upadu gospodarske rasti in ublažijo učinke na zaposlovanje in socialne učinke. To je nujno, saj je bil izboljššan fiskalni položaj številnih držav članic v zadnjem času v glavnem posledica pozitivnega gospodarskega cikla, raven javnega dolga pa je v nekaterih državah članicah še vedno blizu najvišjim preteklim vrednostim.

Slika 1: Gibanje javnih financ in realne rasti v EU-28



Vir: Evropska komisija, pomladanska napoved iz leta 2018.

Slika 2: Gibanje javnih financ in realne rasti v euroobmočju



Vir: Evropska komisija, pomladanska napoved iz leta 2018.

³ Evropski fiskalni odbor, Letno poročilo 2017, 15. november 2017.