



Strasbourg, 13.1.2015  
COM(2015) 12 final

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

**KAKO ČIM BOLJE IZKORISTITI PROŽNOST V OKVIRU OBSTOJEČIH PRAVIL  
PAKTA ZA STABILNOST IN RAST**

## Kazalo

1. UVOD .....	3
2. POJASNILA GLEDE NALOŽB .....	5
3. POJASNILA GLEDE STRUKTURNIH REFORM.....	9
4. POJASNILA GLEDE CIKLIČNIH POGOJEV .....	14
5. SKLEP .....	17
PRILOGA 1 - STATISTIČNO EVIDENTIRANJE PRISPEVKOV V EVROPSKI SKLAD ZA STRATEŠKE NALOŽBE .....	18
PRILOGA 2 - MATRIKA ZA DOLOČITEV LETNEGA FISKALNEGA NAPORA V SMERI SREDNJEROČNEGA PRORAČUNSKEGA CILJA V PREVENTIVNEM DELU PAKTA .....	20

# 1. Uvod

V letnem pregledu rasti za leto 2015<sup>1</sup> je Komisija opredelila naložbe, strukturne reforme in fiskalno odgovornost kot ključne elemente strategije ekonomske politike Evropske unije za ustvarjanje delovnih mest in spodbujanje rasti. Poleg tega je v podporo tej strategiji predstavila tudi nov naložbeni načrt za Evropo<sup>2</sup>. Evropski svet je na zasedanju 18. in 19. decembra 2014 potrdil tako splošni gospodarski pristop kot tudi konkretne dele naložbenega načrta.

Komisija je napovedala tudi, da bo za krepitev povezave med naložbami, strukturnimi reformami, naložbami in fiskalno odgovornostjo zagotovila dodatne smernice za najboljšo možno uporabo prožnosti, ki jo omogočajo obstoječa pravila Pakta za stabilnost in rast (v nadaljnjem besedilu: Pakt),<sup>3</sup> ne da bi pri tem spremenila ta pravila. To je v skladu z zavezanostjo iz političnih usmeritev nove Komisije<sup>4</sup> in predhodnimi razpravami v Evropskem svetu<sup>5</sup> in Evropskem parlamentu<sup>6</sup>.

To razlagalno sporočilo<sup>7</sup> opredeljuje te dodatne smernice, ne da bi spreminjalo ali nadomeščalo obstoječa pravila. Pakt je temeljni kamen gospodarskega upravljanja EU in je odločilnega pomena za pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije. Njegov cilj je spodbujati trdne proračunske politike in zagotoviti vzdržnost javnih financ v državah članicah. Od prve objave leta 1997 je zakonodajalec EU Pakt reformiral leta 2005 in v letih 2011–2013 ter ga obogatil z izkušnjami. V zadnjih letih je Pakt deloval kot del širšega in okrepljenega letnega cikla usklajevanja ekonomskih politik, znanega kot evropski semester.

---

<sup>1</sup> COM(2014) 902 z dne 28. novembra 2014.

<sup>2</sup> COM(2014) 903 z dne 26. novembra 2014.

<sup>3</sup> Pakt temelji na Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) in je sestavljen iz Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 („preventivni del“, na podlagi člena 121 PDEU) in Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 („korektivni del“, na podlagi člena 126 PDEU), kakor tudi njunih poznejših sprememb in s tem povezane zakonodaje. Za dostop do teh dokumentov  
glej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_sl.htm)

<sup>4</sup> „Pri uporabi nacionalnih proračunov za rast in naložbe moramo, kot je potrdil Evropski svet 27. junija 2014, spoštovati Pakt za stabilnost in rast ter hkrati čim bolj izkoristiti prožnost, ki jo omogočajo obstoječa pravila Pakta, kot je bil prenovljen v letih 2005 in 2011. V okviru svojega ambicioznega svežnja ukrepov za delovna mesta, rast in naložbe nameravam izdati konkretne smernice o tem.“ Jean-Claude Juncker, Nov začetek za Evropo: moj načrt za delovna mesta, rast, pravičnost in demokratične spremembe, Politične usmeritve naslednje Komisije, 15. julij 2014. Na voljo na spletni strani: [http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_sl.pdf)

<sup>5</sup> „Spoštujemo Pakt za stabilnost in rast. Vsa naša gospodarstva morajo nadaljevati strukturne reforme. Zelo jasno je, da je naša skupna moč odvisna od uspeha vsake posamezne in vseh držav. Zato mora Unija sprejeti drzne ukrepe za okrepitev rasti, povečanje naložb, ustvarjanje novih in boljših delovnih mest ter spodbujanje reform na področju konkurenčnosti. To zahteva tudi čim večje izkoriščanje prožnosti, vpisane v obstoječa pravila Pakta za stabilnost in rast.“ Sklep Evropskega sveta z dne 27. junija 2014. Na voljo na spletni strani:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/SL/ec/143490.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/143490.pdf)

<sup>6</sup> Glej zlasti resolucijo Evropskega parlamenta o evropskem semestru za usklajevanje gospodarskih politik: izvajanje prednostnih nalog za leto 2014 (A8-0019/2014) z dne 22. oktobra 2014.

<sup>7</sup> Še en primer razlagalnega sporočila je razlagalno sporočilo Komisije o nekaterih vidikih določb o televizijskem oglaševanju direktive o televiziji brez meja, UL C 102, 28.4.2004, str. 2.

Verodostojnost dogovorjenih pravil je ključna za vzdržnost javnih financ ter za finančno stabilnost v euroobmočju in v EU kot celoti. Finančna in državna dolžniška kriza iz preteklih let je pokazala medsebojno odvisnost evropskih gospodarstev in potrebo po odločnem gospodarskem in fiskalnem usklajevanju v EU. Obstoje pravil in njihovo spoštovanje sta bistvena za ponovno pridobitev zaupanja. Soočena z rastočimi primanjkljaji in dolgovi v številnih državah članicah še pred nekaj leti je EU dosegla precejšen napredek pri izboljševanju trdnosti javnih financ na splošno.

V osrčju izvajanja Pakta mora biti načelo enake obravnave vseh držav članic. Pakt je na pravih temelječ sistem, ki vzpostavlja okvir, ki si ga delijo in ga uporabljajo vse države članice, znotraj katerega Komisija predlaga in Svet odloča. Vendar pa enaka obravnava ne pomeni, da „en model ustreza vsem“, in mora biti združena z gospodarsko oceno, ki jo zahteva dana situacija. Pakt namenoma omogoča prožnost pri izvajanju pravil, tako v časovnem smislu kot po državah. Prav tako namenoma dopušča določeno diskrecijo znotraj dogovorjenih pravil, da lahko Komisija in Svet ocenita trdnost javnih financ glede na okoliščine, v katerih se nahaja posamezna država, in ji priporočita najboljše ukrepe na podlagi najnovejših dejavnikov in informacij.

Prožnost se razlikuje glede na to, ali je država članica v preventivnem ali korektivnem delu pakta. Namen preventivnega dela je zagotoviti trdno proračunsko stanje v vseh državah članicah: v ospredju so prizadevanja, da vsaka država članica doseže trdno srednjeročno proračunsko stanje (tako imenovani srednjeročni cilj), ki se določi glede na skupno dogovorjena načela<sup>8</sup>. Ta srednjeročni cilj je oblikovan v strukturnem smislu, kar pomeni, da je prilagojen tako, da se upošteva gospodarski cikel, in popravljen tako, da izključuje učinek enkratnih ukrepov, ter je specifičen za vsako posamezno državo. Osnovna logika je, da bi morale države članice doseči in vzdrževati proračunsko stanje, ki bo avtomatskim stabilizatorjem omogočalo, da v celoti odigrajo svojo vlogo pri blaženju morebitnih gospodarskih pretresov. To bi se moralo prav tako uporabiti za znižanje dolga na preudarno raven, pri čemer se upošteva demografski profil posamezne države in proračunski strošek staranja prebivalstva. Korektivni del Pakta obravnava primere, ko javnofinančni primanjkljaj in/ali dolg sektorja državnega sektorja presežeta referenčne vrednosti iz Pogodbe: v teh primerih se za države članice začne postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki vključuje strožje pogoje in nadzor<sup>9</sup>.

Smernice iz tega dokumenta se osredotočajo na manevrski prostor za razlago, ki je na voljo Komisiji v skladu s pravili Pakta, ne da bi se pri tem spreminjala obstoječa zakonodaja. Pojasnjujejo, kako je mogoče tri specifične razsežnosti politike najboljše upoštevati pri izvajanju pravil. Te razsežnosti so: (i) naložbe, zlasti v zvezi z ustanovitvijo novega Evropskega sklada za strateške naložbe v okviru naložbenega načrta za Evropo; (ii) strukturne reforme; in (iii) ciklični pogoji.

<sup>8</sup> Srednjeročni cilj se izračuna kot funkcija potencialne rasti, dolga sektorja države in stroškov staranja prebivalstva.

<sup>9</sup> Trenutno je v korektivnem delu Pakta 11 držav članic, kar je manj od 24 leta 2011.

To razlagalno sporočilo je prispevek k razvoju rasti prijaznejše fiskalne naravnosti v euroobmočju<sup>10</sup>. Prav tako je del prizadevanj Komisije za okrepitev učinkovitosti in razumevanja – včasih nujno kompleksnih – pravil, za izvajanje katerih je odgovorna. Preglednost in predvidljivost sta bistveni za prevzem odgovornosti pri spoštovanju s strani vseh akterjev.

## 2. Pojasnila glede naložb

### 2.1. Novi Evropski sklad za strateške naložbe

Osrednji vidik naložbenega načrta za Evropo, ki ga predlaga Komisija, je ustanovitev novega Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) v sodelovanju med Komisijo in Evropsko investicijsko banko (EIB). Komisija je predstavila predlog uredbe o EFSI potem, ko je dobila podporo Evropskega sveta na njegovem zasedanju 18. in 19. Decembra 2014.<sup>11</sup>

Sklad bo ponudil novo sposobnost prevzemanja tveganj, ki bo EIB omogočila naložbe v lastniški kapital, podrejeni dolg in bolj tvegane tranše dolga, ki se poplačuje prednostno, ali izboljšanje kreditne kakovosti projektov, ki so upravičeni do sredstev iz sklada. Začetni prispevek k tej sposobnosti prevzemanja tveganja bosta prispevala EU iz svojega proračuna v obliki novega jamstvenega sklada in EIB iz svojega kapitala. Uporaba takšnega jamstva EU in sredstev EIB ne vpliva na primanjkljaj in dolg držav članic.

Sposobnost EFSI je mogoče še nadalje izboljšati z dodatnimi finančnimi prispevki držav članic. Komisija je v svojem naložbenem načrtu za Evropo napovedala, „da bo imela [...] pri ocenjevanju javnih financ v okviru Pakta za stabilnost in rast pozitiven pristop do takšnih kapitalskih vložkov v sklad“. Evropski svet z dne 18. in 19. decembra 2014 je ta namen upošteval<sup>12</sup>.

Poleg prispevka v EFSI bodo imele države članice možnost, da sofinancirajo posamezne projekte, ki jih sofinancira Sklad. Ta oddelek vsebuje smernice, za obravnavo teh različnih prispevkov v okviru Pakta.

---

<sup>10</sup> V zvezi s tem glej govor predsednika ECB Maria Draghija v Jackson Holu 22. avgusta 2014. „[R]azprava o splošni fiskalni naravnosti euroobmočja je lahko koristna. V nasprotju z drugimi večjimi naprednimi gospodarstvi, naša fiskalna naravnost ne temelji na enem proračunu, o katerem glasuje en sam parlament, ampak združuje 18 [na dan 1. januarja 2015: 19] nacionalnih proračunov in proračun EU. Večja usklajenost med različnimi nacionalnimi fiskalnimi naravnostmi bi nam morala načeloma dovoliti doseganje rasti prijaznejše splošne fiskalne naravnosti v euroobmočju.“

<sup>11</sup> COM(2015) 10 z dne 13. januarja 2015.

<sup>12</sup> „Evropski svet se seznanja s pozitivnim stališčem, ki ga je nakazala Komisija do takšnih kapitalskih vložkov pri oceni javnih financ v okviru Pakta za stabilnost in rast, ki pa mora biti obvezno v skladu s prožnostjo iz njegovih obstoječih pravil.“ Sklepi Evropskega sveta z dne 18.–19. decembra 2014 na strani: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf).

### 2.1.1. Finančni prispevki držav članic v EFSI

Treba je razlikovati med dvema vidikoma: i) ali se ti prispevki statistično evidentirajo kot primanjkljaj in/ali dolg v skladu z opredelitvami iz Evropskega sistema računov (ESR); in ii) kako namerava Komisija upoštevati takšne prispevke pri svoji oceni skladnosti s Paktom.

#### *Statistično evidentiranje*

Kar zadeva statistično evidentiranje, bo to odvisno od specifične narave prispevkov in njihove kategorizacije s strani Evropskega statističnega urada (Eurostat), pri čemer se v celoti spoštuje njegova neodvisnost. V Prilogi 1 je na voljo več informacij, ki temeljijo na konkretnih primerih.

#### *Izvajanje pakta*

##### *Pravni okvir*

Pakt določa, da Svet pri oceni potrebnega fiskalnega napora v preventivnem in korektivnem delu Pakta opredeli cilje, ki so določeni v strukturnem smislu.

##### *Preventivni del*

Člen 5 Uredbe (ES) št. 1466/97 določa, da „Svet na podlagi ocene Komisije in Ekonomsko-finančnega odbora [...] preveri, [...] ali ukrepi, sprejeti ali predlagani [s strani države članice] [...] zadoščajo za uresničitev srednjeročnega cilja v okviru cikla. Svet in Komisija pri oceni prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja preučita, ali si zadevna država članica prizadeva za ustrezno letno izboljšanje svojega ciklično prilagojenega proračunskega stanja z izločenimi enkratnimi in začasnimi ukrepi, ki je potrebno za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, pri čemer je merilo 0,5 % BDP [...].“

##### *Korektivni del*

Člen 3 Uredbe (ES) št. 1467/97 določa, da „Če Komisija meni, da obstaja čezmerni primanjkljaj, Svetu [...] predloži svoje mnenje in predlog [...] ter obvesti Evropski parlament.

Svet odloči o obstoju čezmernega primanjkljaja [...]. Kadar odloči, da čezmerni primanjkljaj obstaja, Svet istočasno [...] na zadevno državo članico naslovi priporočila.

Svet v priporočilu zadevni državi članici [...] določi rok največ šestih mesecev za sprejetje učinkovitih ukrepov. V priporočilu Sveta se določi tudi rok za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja, kar mora biti doseženo v letu, ki sledi letu ugotovitve njegovega obstoja, razen v posebnih okoliščinah. Da se zagotovi zmanjšanje čezmernega primanjkljaja v roku iz priporočila, Svet v priporočilu zahteva, da država članica doseže letne proračunske cilje, ki na podlagi napovedi, na kateri temelji priporočilo, ustrezajo minimalnemu letnemu izboljšanju njenega ciklično prilagojenega salda brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov za vsaj 0,5 % BDP, kot referenca. [...]“

Komisija lahko brez poseganja v statistično evidentiranje prispevkov v EFSI s strani Eurostata že predstavi smernice, kako se bodo obstoječa pravila pakta uporabljala v teh primerih.

Svet pri oceni potrebnega fiskalnega navora v preventivnem in korektivnem delu opredeli cilje v strukturnem smislu. Takšni cilji izključujejo izredne enkratne ukrepe, ki ne vplivajo na osnovni fiskalni položaj. To bi bilo značilno za primere začetnih prispevkov v Sklad<sup>13</sup>.

Komisija bo zlasti upoštevala da:

- v preventivnem delu Pakta prispevek ne bo vplival ne na doseganje srednjeročnega cilja ne na potrebni fiskalni napor za njegovo doseganje, saj sta oba določena v strukturnem smislu. Na strukturni saldo po definiciji ne vplivajo enkratni odhodki, kot so prispevki v Sklad.
- v korektivnem delu Pakta (postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem) prispevek ne bi vplival na skladnost s fiskalnim naporom, ki ga priporoča Svet, saj se tudi ta meri v strukturnem smislu. Prispevek v EFSI zato ne bi smel biti razlog, da se za državo članico ugotovi neupoštevanje priporočila iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.
- v primeru kodržava ne upošteva referenčne vrednosti za primanjkljaj, bo Komisija pri pripravi poročila iz člena 126(3) PDEU upoštevala prispevek v EFSI kot „pomemben dejavnik“ v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) No 1467/97. To pomeni, da Komisija ne bo začela postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če je to nespoštovanje posledica prispevka ter je presežek nad referenčno vrednostjo majhen in po pričakovanjih začasen.
- v primeru ko država ne spoštuje referenčne vrednosti za dolg, bo Komisije pri pripravi poročila iz člena 126(3) PDEU upoštevala prispevek v EFSI kot „pomemben dejavnik“ v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) No 1467/97. To pomeni, da Komisija ne bo začela postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če je nespoštovanje posledica prispevka.

### 2.1.2. Sofinanciranje držav članic za naložbene projekte, ki jih sofinancira tudi EFSI

EFSI bo prispeval v raznolike naložbene projekte in se bo uporabljal za zagotovitev dodatnih zasebnih in/ali javnih naložb za te projekte. Sofinanciranje posameznih projektov s strani držav članic, vključno z morebitnimi naložbenimi platformami, bo navadno potekalo v obliki inovativnih finančnih instrumentov, kot so posojila, dolžniški instrumenti ali naložbe v kapital. Statistično evidentiranje se razlikuje glede na posamezen instrument (glej Prilogo 1).

Z vidika izvajanja Pakta bo Komisija pri uporabi tako imenovane „naložbene klavzule“, določene v Oddelku 2.2. spodaj, upoštevala nacionalno sofinanciranje naložbenih projektov, ki se prav tako sofinancirajo iz EFSI.

#### **Povzetek v zvezi z Evropskim skladom za strateške naložbe**

***Komisija nacionalnih prispevkov v EFSI ne bo upoštevala pri opredelitvi fiskalnega navora tako v preventivnem kot korektivnem delu Pakta.***

***V primeru presežka nad določeno referenčno vrednostjo za primanjkljaj Komisija ne bo začela postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če je ta presežek zgolj posledica prispevka, je nizek in bo po pričakovanjih začasen. Komisija pri ocenjevanju presežka nad referenčno vrednostjo za dolg ne bo upoštevala prispevkov v EFSI.***

<sup>13</sup>

Jamstva se bodo obravnavala enako, v kolikor bodo vplivala na primanjkljaj in/ali dolg.

## 2.2 Druge naložbe v preventivnem delu Pakta

### *Pravni okvir*

Člen 5 Uredbe (ES) št. 1466/97 določa, da „Svet in Komisija [...] upoštevata izvajanje večjih strukturnih reform, ki imajo neposredne dolgoročne pozitivne proračunske učinke, vključno s spodbujanjem potencialne trajnostne rasti[...]“. Ta člen je natančneje naveden v pravnem okviru v Oddelku 3.1. spodaj.

V preventivnem delu Pakta lahko nekatere naložbe, za katere se šteje, da so enakovredne večjim strukturnim reformam, pod določenimi pogoji upravičijo začasno odstopanje od srednjeročnega cilja zadevne države članice ali od prilagoditvene poti za doseganje tega cilja.

Komisija je v preteklosti zagotovila prvo smernico o tem, kako se te določbe uporabljajo za javne naložbe s pozitivnim, neposrednim in preverljivim dolgoročnim učinkom na rast in vzdržnost javnih financ<sup>14</sup>. Ta smernica (splošno znana kot „naložbena klavzula“) je določena in formalizirana v tem Sporočilu, da bi se boljše upoštevale razmere v posameznih državah v skladu z besedilom in duhom Pakta. Zato bodo države članice upravičene do naložbene klavzule, če bodo izpolnjevale naslednje pogoje:

- (i) rast BDP države članice je negativna ali BDP ostaja daleč pod svojim potencialom (zaradi česar je proizvodna vrzel večja od 1,5 % BDP);
- (ii) odstopanje od srednjeročnega cilja ali dogovorjenega izvajanja fiskalnega navora za doseg tega cilja ne povzroča presežka nad referenčno vrednostjo za primanjkljaj, ki znaša 3 % BDP, ter ohranjena je ustrezna varnostna rezerva;
- (iii) odstopanje je povezano z nacionalnimi izdatki za projekte, ki jih sofinancira EU v okviru strukturne in kohezijske politike,<sup>15</sup> vseevropskih omrežij in instrumenta za povezovanje Evrope, ter z nacionalnim sofinanciranjem naložbenih projektov, ki jih prav tako sofinancira EFSI ter imajo neposredne dolgoročne pozitivne in preverljive proračunske učinke;
- (iv) odhodki za sofinanciranje ne bi smeli nadomestiti naložb, ki jih financira država, tako da se skupna višina javnih naložb ne zmanjša.
- (v) država članica mora nadomestiti vsako začasno odstopanje, srednjeročni cilj pa mora doseči v štiriletnem obdobju svojega trenutnega programa stabilnosti ali konvergenčnega programa

V primerjavi s prejšnjimi smernicami to pomeni, da bo Komisija uporabila naložbeno klavzulo ne glede na gospodarske razmere v euroobmočju ali EU kot celoti, da bi jo vezala na ciklične pogoje, s katerimi se soočajo posamezne države članice. Če se državam članicam omogoči, da koristijo ugodnosti te klavzule, kadar je njihova rast negativna ali je proizvodnja precej pod njenim potencialom, bo to omogočilo širšo uporabo klavzule kot v preteklosti ter tako, ki boljše odraža razmere v vsaki državi posebej<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Pismo nekdanjega podpredsednika Ollija Rehna z dne 3. julija 2013 finančnim ministrom EU o izvajanju člena 5(1) Uredbe (ES) št. 1466/97. Ta pristop se je leta 2013 uporabil za Bolgarijo, leta 2014 pa za Bolgarijo, Romunijo in Slovaško.

<sup>15</sup> Vključno s projekti, ki se financirajo prek pobude za zaposlovanje mladih.

<sup>16</sup> Glej tudi oddelek 4 spodaj.



### Povzetek za naložbeno klavzulo v preventivnem delu Pakta

*Države članice za katere se uporablja preventivni del Pakta lahko začasno odstopajo od svojega srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseg, da bi krile naložbe, če: je njihova rast BDP negativna ali BDP ostaja daleč pod svojim potencialom; odstopanje ne povzroča presežka nad referenčno vrednostjo za primanjkljaj, ki znaša 3 % BDP, in ohrani se ustrezna varnostna rezerva; višina naložb se posledično dejansko zviša; odstopanje se nadomesti v času programa stabilnosti ali konvergenčnega programa države članice. Upravičene naložbe so državni odhodki za projekte, ki jih sofinancira EU v okviru strukturne in kohezijske politike, vseevropskih omrežij in instrumenta za povezovanje Evrope, ter državno sofinanciranje naložbenih projektov, ki jih sofinancira tudi Evropski sklad za strateške projekte.*

## **3. Pojasnila glede strukturnih reform**

### **3.1. Strukturne reforme v preventivnem delu Pakta**

#### *Pravni okvir*

Člen 5 Uredbe (ES) št. 1466/97 določa, kako bi morale države članice napredovati, da bi dosegle zdravo proračunsko stanje. Zlasti določa, da „[...] Svet in Komisija pri določanju prilagoditvenih poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja za države članice, ki še niso dosegle tega cilja, in pri odobritvi začasnega odklona od tega cilja za države članice, ki so ga že dosegle, pod pogojem, da se do referenčne vrednosti za primanjkljaj ohrani ustrezní varnostni razmik in se pričakuje vrnitev proračunskega stanja v programskem obdobju na srednjeročni proračunski cilj, upoštevata izvajanje večjih strukturnih reform, ki imajo neposredne dolgoročne pozitivne proračunske učinke, vključno s spodbujanjem potencialne trajnostne rasti, in s tem preverljiv učinek na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

*Posebna pozornost se nameni pokojninskim reformam, ki uvajajo večstebri sistem, ki vključuje obvezen, v celoti naložbeni pokojninski steber. Državam članicam, ki izvajajo takšne reforme, se dovoli odklon od prilagoditvene poti za doseg njihovega srednjeročnega proračunskega cilja ali od samega cilja, pri čemer odklon odraža znesek, ki ga predstavlja neposredni dodatni vpliv reforme na javnofinančni saldo, pod pogojem, da se ohrani ustrezen varnostni razmik do referenčne vrednosti za primanjkljaj.“*

Člen 9 iste Uredbe določa, da se isto pravilo uporablja tudi za države članice, ki niso v euroobmočju.

Ta oddelek določa smernice, kako je mogoče upoštevati strukturne reforme v preventivnem delu Pakta, tj. tako imenovano klavzulo o strukturnih reformah.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> V zvezi s tem glej govor predsednika ECB Maria Draghija v Jackson Holu 22. avgusta 2014. „Prožnost znotraj pravil bi bilo mogoče uporabiti za boljšo obravnavo šibkega okrevanja gospodarstva, poleg tega bi dala prostor za stroške potrebnih strukturnih reform.“

V skladu z obstoječimi pravili Pakta se državam članicam, ki izvajajo večje strukturne reforme, dovoli, da začasno odstopajo od svojega srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseg. To jim omogoči kritje kratkoročnih stroškov izvajanja strukturnih reform, ki bodo imele dolgoročne pozitivne proračunske učinke, vključno s povečanjem potencialne trajnostne rasti.

#### *Strukturne reforme, ki se lahko upoštevajo znotraj Pakta*

Da bi v celoti delovala, se mora klavzula o strukturnih reformah nanašati na natančno opredeljena načela glede upravičenosti takšnih reform. Ocena Komisije bo temeljila na naslednjih merilih:

- (i) Reforme morajo biti **večje**. Medtem ko obstajajo nekatere posamezne reforme s pomembnim pozitivnim učinkom na rast in dolgoročno vzdržnost javnih financ, kot so pokojninske reforme, imajo lahko večji učinek tudi dobro zasnovani in obsežni paketi reform, ki obravnavajo strukturne pomanjkljivosti. To zlasti velja za reforme, katerih učinki se medsebojno krepijo prek ustrezne izbire mešanice politik in zaporedja izvajanja.
- (ii) Reforme morajo imeti neposredne **dolgoročne pozitivne proračunske učinke**, vključno z dvigom potencialne trajnostne rasti, in tako preverljiv učinek na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Trajnostni učinki izhajajo bodisi iz neposrednih proračunskih prihrankov zaradi reform (kot je pokojninska reforma ali reforma zdravstvenega sistema), ali iz višjih prihodkov v srednje - do dolgoročnem obdobju zaradi bolj učinkovitega gospodarstva z višjo potencialno proizvodnjo (na primer zaradi nižje strukturne brezposelnosti in številnejše delovne sile) ali iz kombinacije obeh vrst učinkov<sup>18</sup>.
- (iii) Reforme morajo biti **v celoti izvedene**. Medtem ko je razumljivo, da bi morale biti vse reforme sprejete, preden postanejo upravičene do klavzule, je tudi res, da lahko učinkovito izvajanje sprejetih reform traja dolgo časa in lahko pride do zamud in zastojev. S tem se zastavlja vprašanje o uvedbi močnih zaščitnih ukrepov, da se prepreči tveganje neuspešnega izvajanja. Medtem ko Pakt ne določa orodij za spremljanje izvajanja strukturnih reform, pa pravni okvir, znotraj katerega Pakt deluje – zlasti proces evropskega semestra in novi postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem<sup>19</sup> – Komisiji in Svetu dopušča ocenjevanje izzivov in neravnotežij, pri katerih so potrebne strukturne reforme, ter spremljanje ukrepov držav članic.

#### *Aktivacija klavzule o strukturnih reformah*

Zato bo Komisija menila, da je merilo izvajanja reform predhodno izpolnjeno, kadar:

- Države članice predstavijo srednjeročni načrt strukturnih reform, ki je celovit in podroben (na primer v okviru nacionalnega reformnega programa, objavljenega skupaj s programom stabilnosti ali konvergenčnim programom) ter vključuje natančno opredeljene ukrepe in izvedljiv časovni okvir za njihovo sprejetje in izvajanje. Izvajanje reform se bo pozorno spremljalo v okviru evropskega semestra.

---

<sup>18</sup> Za razpravo o učinku reform glej European Economy, Economic Papers 541, december 2014: „The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise“, objavil Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve, Evropska komisija.

<sup>19</sup> Glej Uredbo (EU) št. 1176/2011.

- Država članica v postopku v zvezi s čezmernim neravnotežjem predloži načrt popravljalnih ukrepov, v katerem navede potrebne informacije. Izvajanje reform se bo nato spremljalo v okviru postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem.

V obeh primerih se bo od držav članic pričakovalo, da predložijo natančno in pregledno dokumentacijo in količinsko opredelijo reforme tako v smislu njihovega srednjeročnega proračunskega učinka kot možnega učinka na rast. To mora vključevati tudi podrobnosti o časovnem razporedu izvajanja reform.

#### *Uporaba klavzule o strukturnih reformah*

Za pokojninske reforme, ki uvajajo večstebni sistem, ki vključuje obvezen, v celoti naložbeni pokojninski steber, je metodologija, ki jim omogoča, da se te reforme upoštevajo v preventivnem delu Pakta, določena v členu 5 Uredbe (ES) št. 1466/97 (glej okvir na začetku tega Oddelka)<sup>20</sup>

Za druge strukturne reforme bo Komisija pri oceni uporabila informacije iz namenskega načrta strukturnih reform (ali načrta popravljalnih ukrepov). V tem primeru bo priporočila, da se upravičenim državam članicam odobri dodaten čas za doseg srednjeročnega cilja, s čimer se jim dovolijo začasna odstopanja od poti strukturne prilagoditve za doseg srednjeročnega cilja, ali državam članicam, ki so srednjeročni cilj že dosegle, začasno odstopanje od njega, pod pogojem, da:

- (i) reforme izpolnjujejo zgornja merila;
- (ii) začasno odstopanje ne presega 0,5 % BDP, srednjeročni cilj pa se doseže v štiriletnem obdobju programa stabilnosti ali konvergenčnega programa z začetkom v letu, ko se klavzula aktivira;
- (iii) ves čas se ohranja ustrezna varnostna rezerva, tako da odstopanje od srednjeročnega cilja ali dogovorjene prilagoditvene poti za njegovo doseg ne vodi do presežka nad referenčno vrednostjo za primanjkljaj, ki znaša 3 % BDP.

Če država članica ne uspe izvesti dogovorjenih reform, začasno odstopanje od srednjeročnega cilja ali od prilagoditvene poti za njegovo doseg ne bo več utemeljeno. Če takšno neizpolnjevanje povzroči znatno odstopanje od srednjeročnega cilja ali poti za njegovo doseganje, bo Komisija uporabila postopek iz člena 6(2) in člena 10(2) Uredbe (ES) št. 1466/97. To pomeni, da bo Komisija izdala opozorilo tej državi članici, čemur bo sledil predlog za priporočilo Sveta, da se zagotovi, da država članica v roku petih mesecev sprejme ustrezne politične ukrepe za odpravo odstopanja. Za države članice euroobmočja lahko nenehno nedoseganje cilja nazadnje vodi do zahteve za plog obrestnega depozita<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Ta metodologija se je na primer uporabila za upoštevanje pokojninske reforme, ki jo je uvedla Latvija leta 2013.

<sup>21</sup> Člen 4 Uredbe (EU) št. 1173/2011.

### **Povzetek za klavzulo o strukturnih reformah pri preventivnem delu Pakta**

*Komisija bo upoštevala pozitivni fiskalni učinek strukturnih reform v preventivnem delu Pakta, če so takšne reforme (i) večje, (ii) imajo preverljiv neposredni dolgoročni pozitivni učinek na proračun, vključno z dvigom potencialne trajnostne rasti ter (iii) so v celoti izvedene.*

*Da bi se reformni ukrepi lahko upoštevali "ex-ante", se od držav članic pričakuje, da predložijo namenski načrt strukturnih reform, ki vsebuje podrobne in preverljive informacije, kot tudi izvedljive časovne roke za sprejetje in izvajanje. Komisija bo zadevni načrt reform ocenila, preden bo priporočila, da se dovoli začasno odstopanje od srednjeročnega cilja ali poti za njegovo doseganje. Komisija bo natančno spremljala izvajanje reform. Če država ne bo izvedla reform, bo Komisija sprejela potrebne ukrepe.*

## **3.2 Strukturne reforme pri korektivnem delu Pakta**

### *Pravni okvir*

Člen 2 Uredbe (ES) št. 1467/97 določa, da „[...] ] Komisija pri pripravi poročila iz člena 126(3) PDEU [tj. če država članica ne izpolnjuje zahtev merila glede primanjkljaja ali dolga ali obeh] upošteva vse pomembne dejavnike iz navedenega člena, če ti dejavniki pomembno vplivajo na oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga zadevne države članice., “V poročilu se ustrezno upoštevajo:,, “(a) razvoj srednjeročnega gospodarskega položaja [...];,, “(b) razvoj srednjeročnega proračunskega stanja, zlasti rezultati prilagajanja srednjeročnemu proračunskemu cilju, raven primarnega salda ter gibanje tekočih in kapitalskih primarnih odhodkov, izvajanje politik za preprečevanje in odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij, izvajanje ukrepov v okviru skupne strategije Unije za rast in izboljšanje splošne kakovosti javnih financ, zlasti učinkovitost proračunskih okvirov držav članic;,, “c) razvoj srednjeročnega stanja dolga sektorja države [...];,, “

*Komisija ustrezno in izrecno upošteva vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji. [...].,, “*

*Svet in Komisija opravita uravnoteženo celovito oceno vseh pomembnih dejavnikov [...].,, “Če delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost, se pri ocenjevanju izpolnjevanja merila primanjkljaja ti dejavniki v korakih iz odstavkov 4, 5 in 6 člena 126 PDEU, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja, upoštevajo samo, če je v celoti izpolnjen dvojni pogoj osnovnega načela, tj. preden se ti pomembni dejavniki upoštevajo, mora splošni javnofinančni primanjkljaj ostati blizu referenčni vrednosti, obenem pa je referenčna vrednost presežena le začasno.[...].,, “*

*Če se Svet [...] odloči, da v državi članici obstaja čezmerni primanjkljaj, Svet in Komisija tudi v naslednjih korakih postopka iz člena 126 PDEU upoštevata pomembne dejavnike iz odstavka 3 tega člena, [...] zlasti pri določitvi roka za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja in morebitnem podalšanju tega roka.[...].,, “*

Glavni namen korektivnega dela Pakta je zagotoviti čimprejšnjo odpravo čezmernih primanjkljajev. Zadevna pravila ne vključujejo natančnih določb glede upoštevanja strukturnih reform (ali naložb) pri ocenjevanju, ali je država članica kot odgovor na priporočila Sveta za odpravo čezmernega primanjkljaja sprejela učinkovite ukrepe. Vendar pa imajo strukturne reforme priznano mesto v korektivnem delu Pakta, kadar se odloča o drugačnih ukrepih v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem<sup>22</sup>

Komisija pri ugotavljanju, ali je treba za določeno državo članico začeti postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, temeljito analizira vse pomembne srednjeročne dejavnike v zvezi z gospodarskimi razmerami, proračunskim položajem in zadolženostjo. Ti „pomembni dejavniki“ vključujejo izvajanje strukturnih reform v kontekstu evropskega semestra, kot so reforme v okviru postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem. Komisija meni, da je pomanjkljivo izvajanje strukturnih reform pomemben oteževalni dejavnik.

Drugič, pomembni dejavniki se prav tako upoštevajo pri določanju roka za odpravo čezmernega primanjkljaja. Medtem ko se pričakuje, da bo čezmerni primanjkljaj odpravljen v letu po njegovi ugotovitvi, pa je izvajanje večjih strukturnih reform ključni dejavnik, ki se upošteva pri obravnavi možnosti, da bi odprava čezmernega primanjkljaja trajala več let.

Da bi se ta določba lahko uporabljala za reforme, ki še niso v celoti izvedene, bo Komisija štela, da se lahko take reforme upoštevajo predhodno, če zadevna država članica predloži namenski načrt strukturnih reform, ki ga sprejme vlada in/ali nacionalni parlament ter vsebuje podrobne in preverljive informacije kot tudi izvedljiv časovni razpored za izvajanje in rezultate, in sicer pod enakimi pogoji, kot veljajo za aktivacijo klavzule o strukturnih reformah iz Oddelka 3.1. To ne posega v minimalno zahtevano letno izboljšanje za 0,5 % BDP, kar je referenčna stopnja, predvidena v členu 3(4) Uredbe (ES) št. 1467/97.

Če država članica ne izvede dogovorjenih reform, bo Komisija pri ocenjevanju učinkovitih ukrepov v odgovor na priporočila iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in pri določanju roka za odpravo čezmernega primanjkljaja to štela kot oteževalni dejavnik. Pomanjkanje učinkovitih ukrepov bo vodilo do strožje obravnave v postopku in morebitne začasne ustavitve plačil iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov<sup>23</sup>. Za države članice euroobmočja to pomeni, da bo Komisija priporočila Svetu, da državi naloži globo<sup>24</sup>.

Tretjič, ob zaključku postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem Komisija po potrebi upošteva neposredne stroške pokojninskih reform, ki uvajajo večstebni sistem, ki vključuje obvezen popolnoma naložbeni pokojninski steber. To pomeni, da se postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem lahko zaključi, tudi če primanjkljaj presega 3 % BDP, če je presežek v celoti posledica stroškov izvajanja pokojninske reforme ter se je primanjkljaj znatno zmanjšal in se še naprej zmanjšuje ter je dosegel raven, ki je blizu referenčni vrednosti.

---

<sup>22</sup> Vse države članice euroobmočja morajo kadar se zanje začne postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, predložiti program ekonomskega partnerstva, v katerem navedejo ukrepe politike in strukturne reforme, ki so potrebni za zagotovitev učinkovite in trajne odprave čezmernega primanjkljaja. Glej člen 9 Uredbe (EU) št. 473/2013.

<sup>23</sup> Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

<sup>24</sup> Člen 6 Uredbe (EU) št. 1173/2011.

#### **Povzetek za strukturne reforme v korektivnem delu Pakta**

*Komisija bo pri priporočilu glede roka za odpravo čezmernega primanjkljaja ali dolžine podaljšanja tega roka upoštevala obstoj namenskega načrta strukturnih reform, ki vsebuje podrobne in preverljive informacije ter izvedljiv časovni razpored za sprejetje in rezultate. Komisija bo natančno spremljala izvajanje reform. Če država ne bo izvedla reform, bo Komisija sprejela potrebne ukrepe.*

## **4. Pojasnila glede cikličnih pogojev**

### **4.1 Modulacija fiskalnega navora v gospodarskem ciklu v preventivnem delu Pakta**

#### *Pravni okvir*

Člen 5 Uredbe (ES) št. 1466/97 določa, kako bi morale države članice napredovati, da bi dosegle trden proračunski položaj. Zlasti člen 5 določa, da „[...] Svet in Komisija pri oceni prilagoditvene poti za doseglo srednjeročnega proračunskega cilja preučita, ali si zadevna država članica prizadeva za ustrezno letno izboljšanje svojega ciklično prilagojenega proračunskega stanja z izločenimi enkratnimi in začasnimi ukrepi, ki je potrebno za doseglo srednjeročnega proračunskega cilja, pri čemer je merilo 0,5 % BDP. Za države članice, katerih raven dolga presega 60 % BDP ali za države članice z izrazitim tveganjem glede splošne vzdržnosti dolga, Svet in Komisija preučita, ali je letno izboljšanje ciklično prilagojenega proračunskega salda z izločenimi enkratnimi in drugimi začasnimi ukrepi višje od 0,5 % BDP. Svet in Komisija pri oceni upoštevata, ali so prizadevanja za prilagajanje večja v času dobrih ekonomskih razmer, medtem ko so lahko prizadevanja v času slabih ekonomskih razmer manjša. Zlasti se upoštevajo izredni prihodki in izpad prihodkov.[...]“

Za oceno ustrezne prilagoditvene poti za vsako državo članico za doseganje srednjeročnega proračunskega cilja Pakt zahteva, da se primerno upoštevajo tako gospodarske razmere kot stanje glede vzdržnosti. Načeloma se od držav članic, ki še niso dosegle svojega srednjeročnega proračunskega cilja, zahteva, da si, kot referenčno merilo, prizadevajo za letno izboljšanje strukturnega proračunskega salda za 0,5 % BDP. Pravila določajo tudi, da mora Komisija upoštevati, ali je prilagoditveni napor večji v času ugodnih gospodarskih razmer, medtem ko je lahko napor v času neugodnih ekonomskih razmer manjši.

Komisija je zato pripravila matriko (glej Prilogo 2), v kateri pojasnjuje in določa zahteve glede fiskalnega navora v preventivnem delu Pakta. Ta matrika je simetrična in razlikuje med večjim fiskalnim naporom, ki se bo izvajal v času ugodnih gospodarskih razmer in manjšim fiskalnim naporom, ki se bo izvajal v času neugodnih gospodarskih razmer. To bi moralo omogočiti boljše zajetje cikličnih pogojev. Sčasoma bi moralo zmanjšati potrebni fiskalni napor in preprečiti neupravičene prekinitve, do katerih bi lahko prišlo s spremembami gospodarskih razmer.

#### **Povzetek za modulacijo navora med gospodarskih ciklom v preventivnem delu**

*Od sedaj naprej bo Komisija uporabljala matriko (določeno v Prilogi 2) za določanje ustreznega fiskalnega navora in boljše upoštevanje cikličnih razmer v posamezni državi članici v preventivnem delu Pakta.*

## 4.2 Prilagoditev nepričakovanemu upadu gospodarske dejavnosti v korektivnem delu Pakta

### *Pravni okvir*

Pakt obravnava nepričakovane negativne gospodarske razmere na ravni države članice v korektivnem delu. Člen 3 Uredbe (ES) št. 1467/97 določa, da Svet, če meni da čezmerni primanjkljaj obstaja, izda priporočilo za sprejetje učinkovitih ukrepov, v katerem določi rok za odpravo čezmernega primanjkljaja in letne proračunske cilje za državo članico. Zadevna država članica mora v roku, ki ga je določil Svet, sprejeti učinkovite ukrepe.

Člen 3 Uredbe (ES) št. 1467/97 določa zlasti, da „Če so bili v skladu s priporočilom na podlagi člena 126(7) PDEU sprejeti učinkoviti ukrepi in če po sprejetju priporočila nastopijo nepričakovani neugodni gospodarski dogodki z večjimi negativnimi posledicami za javne finance, se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči sprejeti revidirano priporočilo na podlagi člena 126(7) PDEU. V revidiranem priporočilu se lahko ob upoštevanju pomembnih dejavnikov iz člena 2(3) te uredbe zlasti podaljša rok za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja, in to praviloma za eno leto. [...]“

Ob priznavanju potrebe po razlikovanju med ukrepi za konsolidacijo javnih financ in rezultati konsolidacije javnih financ, pri čemer na slednje vplivajo dogodki izven nadzora zadevnih organov, pravila določajo možnost, da se upošteva nepričakovano poslabšanje gospodarskih razmer.

Če je država sprejela učinkovite ukrepe in izvedla strukturni fiskalni napor, ki ga je priporočil Svet, se ji lahko odobri dodaten čas za odpravo čezmernega nominalnega primanjkljaja brez uvedbe finančnih sankcij (države članice euroobmočja) ali začasne ustavitve zavez/plačil Evropskih strukturnih in investicijskih skladov (vse države članice)<sup>25</sup>.

Komisija je razvila sistematični pristop k ocenjevanju uspešnosti potrebnega strukturnega fiskalnega napora, ki ga je Svet nedavno sprejel<sup>26</sup>. To pripomore k čim bolj natančnemu razločevanju med tistimi proračunskimi dogodki, ki so potekali pod nadzorom vlade, od tistih, ki jih je mogoče pripisati nepričakovanemu upadu gospodarske dejavnosti.

### **Povzetek za prilagoditev gospodarskega cikla v korektivnem delu**

***Komisija bo še naprej ocenjevala učinkovitost ukrepov v korektivnem delu Pakta na podlagi meritev doseženega strukturnega fiskalnega napora, pri čemer se izločijo proračunski dogodki, ki so izven nadzora vlad.***

<sup>25</sup> Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

<sup>26</sup> Glej sklepe Sveta ECOFIN z dne 20. junija 2014:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf)

### 4.3 Resen upad gospodarske aktivnosti v euroobmočju ali v Uniji kot celoti

#### *Pravni okvir*

Pakt tako v preventivnem delu kot v korektivnem delu določa ukrepe v primeru neobičajno negativnih gospodarskih razmer na ravni EU ali države članice.

#### Preventivni del

Kot je razloženo v poljih *Pravni okvir* oddelkov 2.1.1, 3.1 in 4.1, Svet preuči, ali so države članice v preventivnem delu Pakta sprejele zadostne ukrepe za doseg svojega srednjeročnega proračunskega cilja v ciklu. V tem kontekstu se upoštevajo pomembni dejavniki in izvedene strukturne reforme. Poleg tega člen 5 Uredbe (ES) št. 1466/97 določa ukrepe v primeru negativnih neobičajnih gospodarskih razmer.

Zlasti člen 5 določa, da „[...] V primeru neobičajnega dogodka, na katerega zadevna država članica ne more vplivati in ki ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja države, ali v obdobjih resnega gospodarskega upada v euroobmočju ali celotni Uniji se lahko državam članicam dovoli začasen odklon od prilagoditvene poti za doseganje srednjeročnega proračunskega cilja iz tretjega pododstavka, pod pogojem, da to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti. [...]“

#### Korektivni del

Kot je razloženo v poljih *Pravni okvir* oddelkov 2.1. in 4.2, člen 3 Uredbe (ES) št. 1467/97 določa, da Svet, če meni da čezmerni primanjkljaj obstaja, izda priporočilo za sprejetje učinkovitih ukrepov, v katerem določi rok za odpravo čezmernega primanjkljaja in letne proračunske cilje za državo članico. Zadevna država članica mora v roku, ki ga je določil Svet, sprejeti učinkovite ukrepe. Člen 3 prav tako obravnava upoštevanje možnosti pojava neobičajno negativnih gospodarskih razmer.

Zlasti člen 3 določa, da „[...]V primeru resnega upada gospodarske aktivnosti v euroobmočju ali v celotni Uniji se lahko Svet na priporočilo Komisije tudi odloči, da bo sprejel revidirano priporočilo na podlagi člena 126(7) PDEU, pod pogojem, da to ne ogrozi srednjeročne fiskalne vzdržnosti.“

Od leta 2011 Pakt določa, da se v primeru resnega upada gospodarske aktivnosti v euroobmočju ali v Uniji kot celoti, potek konsolidacije javnih financ prilagodi za vse države članice, dokler to ne ogroža srednjeročne vzdržnosti javnih financ.

Ta določba se doslej še ni uporabila – čeprav dejansko odraža logiko, ki se je uporabljala v času finančne krize leta 2008, ko je prišlo do preoblikovanja prilagoditvenih poti za več držav članic. Uporaba te določbe ne bi pomenila odloga fiskalnega napora, ampak preoblikovanje prilagoditvene poti za posamezno državo, tako v smislu prilagoditvenega napora kot rokov za doseganje ciljev, da bi se upoštevale izredne okoliščine resnega upada gospodarske aktivnosti v euroobmočju ali v Uniji kot celoti. Uporaba te določbe bi morala ostati omejena na izredne, natančno opredeljene razmere, da se čim bolj zmanjša nevarnost neodgovornega proračunskega vedenja.

#### **Povzetek v primeru resnega upada gospodarske aktivnosti**

***Komisija meni, da bi bilo treba določbe Pakta glede resnega upada gospodarske aktivnosti v euroobmočju ali EU kot celoti uporabljati po potrebi.***



## 5. Sklep

To razlagalno sporočilo določa dodatne smernice, kako bo Komisija izkoristila svoj maneverski prostor za razlage pri izvajanju obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast.

Komisija bo te smernice začela uporabljati takoj. Sodelovala bo z državami članicami in Svetom, da bi zagotovila vsa potrebna pojasnila pred prihodnjimi mejniki, kot so predložitev programov stabilnosti in konvergenčnih programov ter nacionalnih reformnih programov spomladi 2015. To sporočilo bo predložila tudi Evropskemu parlamentu.

To sporočilo vsebuje pojasnila državam članicam, kako zagotoviti, da bo skupni fiskalni okvir podpiral evropski načrt za rast in delovna mesta, zlasti kar zadeva naložbe in strukturne reforme, pri čemer bo bolj odražal ciklične razmere v posameznih državah članicah.

Ne nadomešča obstoječih pravil Pakta, niti potrebe po splošni oceni širših gospodarskih in fiskalnih razmer v posamezni državi članici, euroobmočju in EU kot celoti, ki jo opravita Komisija in Svet, v duhu Pogodbe in njenega skupnega cilja zagotovitve zdravih javnih financ. Poleg tega so se vzpostavila ustrezna varovala in določili pogoji za zagotovitev, da se vzdržuje verodostojnost in učinkovitost obstoječih pravil pri zagotavljanju fiskalne odgovornosti, pri čemer pa se kar najbolj izkoristi prožnost znotraj teh pravil.

Za nadgraditev tega sporočila bo Komisija prav tako sodelovala z interesnimi skupinami na vseh ravneh, da bi nadalje opredelila ukrepe za zagotovitev tesnejšega usklajevanja ekonomske politike in napredka za poglobljanje ekonomske in monetarne unije.

Kot je bilo dogovorjeno v Evropskem svetu, bo predsednik Komisije v tesnem sodelovanju s predsednikom vrha držav euroobmočja, predsednikom evroskupine in predsednikom Evropske centralne banke o tem poročal v Evropskem svetu junija 2015. V okviru svojega delovnega programa za leto 2015 se je Komisija zavezala tudi, da bo pripravila predloge za nadaljnje korake v smeri skupnega izvajanja suverenosti na področju ekonomskega upravljanja<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> COM(2014) 910 z dne 16. decembra 2014.

## **PRILOGA 1 - STATISTIČNO EVIDENTIRANJE PRISPEVKOV V EVROPSKI SKLAD ZA STRATEŠKE NALOŽBE**

Spodaj je navedenih nekaj ponazoritvenih zgledov, kako lahko Eurostat s statističnega vidika evidentira različne tipe prispevkov. To statistično evidentiranje je ločen korak in ne posega v oceno teh prispevkov, ki jo opravi Komisija v okviru zadevnih določb Pakta za stabilnost in rast.

### **Primer 1 Denarni prispevki držav članic na ravni EFSI**

Ali imajo denarni prispevki držav članic v EFSI statistični učinek na njihov primanjkljaj ni mogoče ugotoviti z gotovostjo, dokler se ne vzpostavi podrobna pravna in upravljavska ureditev Sklada. Če država članica nima na voljo sredstev za takšne prispevke in si jih bo sposodila, bo to povečalo dolg države.

### **Primer 2 Uporaba jamstev s strani držav članic na ravni EFSI**

Če države članice zagotovijo jamstvo EFSI, ne bi smelo biti nobenega neposrednega učinka na primanjkljaj ali dolg, dokler se jamstvo ne unovči, če pride do unovčenja je učinek v višini unovčenega jamstva.

### **Primer 3 Sofinanciranje posameznih projektov s strani držav članic**

Neposredni prispevki držav članic k projektom, vključno z naložbenimi platformami, so lahko v različnih oblikah, kot so naložba v kapital, posojila, jamstva itd. Statistično evidentiranje se razlikuje glede na obliko instrumenta:

- Za jamstva statistično evidentiranje sledi istim načelom kot v primeru 2.
- Za naložbo v kapital je to odvisno od tega, ali je mogoče pričakovati donos po tržni stopnji (podobno kot pri zasebnem vlagatelju). V tem primeru ne bo imela učinka na primanjkljaj. Lahko pa vpliva na stopnjo dolga, če se financira z državnimi posojili.
- Za posojila to ne bo imelo učinka na primanjkljaj, razen če bo obstajal dokaz, da posojilo ne bo vrnjeno. Lahko pa vpliva na stopnjo dolga, če se financira z državnimi posojili.
- Za subvencije bo to imelo neposreden učinek na primanjkljaj in posreden učinek na dolg, če se subvencije financirajo z državnimi posojili.
- Če države članice uporabljajo sredstva iz evropskih strukturnih in naložbenih skladov, bo delež nacionalnega sofinanciranja vplival na primanjkljaj. Lahko pa vpliva na stopnjo dolga, če se financira z državnimi posojili. Delež evropskega sofinanciranja se evidentira kot finančna transakcija in tako nima nobenega učinka na javne račune.

### **Primer 4 Prispevki prek nacionalnih promocijskih bank**

Država članica lahko razmisli o prispevkih prek nacionalnih promocijskih bank, tako na ravni EFSI kot na ravni posameznih projektov, vključno z naložbenimi platformami. Učinek bo predvsem odvisen od tega, ali se nacionalne promocijske banke uvrščajo v državni sektor, ali ne. Če so banke uvrščene v državni sektor, bo učinek popolnoma enak kot je v primeru, ko država sama izvede naložbo. Če banke niso uvrščene v državni sektor, bo evidentiranje

odvisno od tega, ali bodo nacionalne promocijske banke v imenu države izvedle naložbe ali prispevale v projekt. V tem primeru se bo transakcija štela kot del računov državnega sektorja, kar pomeni, da se bo denar, porabljen v imenu države, štel kot odhodek sektorja država, obveznosti, ki bodo nastale zaradi pridobitve tega denarja pa se bodo šteje za dolg sektorja država.

**PRILOGA 2 - MATRIKA ZA DOLOČITEV LETNEGA FISKALNEGA NAPORA  
V SMERI SREDNJEROČNEGA PRORAČUNSKEGA CILJA  
V PREVENTIVNEM DELU PAKTA**

		Zahtevan letni fiskalni napor*	
		Stanje	
			dolg je nižji od 60 in ni tveganja glede vzdržnosti dolga
			dolg je višji od 60 ali obstaja tveganje glede vzdržnosti dolga
<b>Izredno neugodne gospodarske razmere</b>	realna rast <0 ali proizvodna vrzel <-4	prilagoditev ni potrebna	
<b>Zelo neugodne gospodarske razmere</b>	- 4 ≤ proizvodna vrzel <-3	0	0,25
<b>Neugodne gospodarske razmere</b>	- 3 ≤ proizvodna vrzel <-1,5	0 če je rast pod potencialom, 0,25 če rast presega potencial	0,25 če je rast pod potencialom, 0,5 če rast presega potencial
<b>Normalne gospodarske razmere</b>	- 1,5 ≤ proizvodna vrzel < 1,5	0,5	> 0,5
<b>Ugodne gospodarske razmere</b>	proizvodna vrzel ≥ 1,5	> 0,5 če je rast pod potencialom, ≥ 0,75 če rast presega potencial	> 0,75 če je rast pod potencialom, ≥ 1 če rast presega potencial

\* Vse številke so izražene v odstotnih točkah BDP

Opredelitev pojmov:

- Fiskalni napor: izboljšanje javnofinančnega salda, merjeno v strukturnem smislu (tj. ciklično prilagojeno in brez enkratnih ukrepov).
- Potencial rasti: ocenjena stopnja rasti, kadar gospodarstvo dosega potencialno proizvodnjo.
- Proizvodna vrzel: razlika med dejansko in potencialno proizvodnjo (izražena v odstotnih točkah glede na potencialno proizvodnjo).

- Potencialna proizvodnja: zbirni kazalnik sposobnosti gospodarstva, da ustvari vzdržno, neinflacijsko proizvodnjo.

#### Pojasnila:

Matrika zagotavlja, da lahko države članice prilagodijo svoje fiskalne napore med ekonomskim ciklom, pri čemer upoštevajo svoje potrebe po konsolidaciji javnih financ.

Večja kot je (negativna) proizvodna vrzel, večji (nižji) prilagoditveni napor je potreben. Matrika upošteva gospodarska gibanja, tj. ali se gospodarske razmere izboljšujejo ali poslabšujejo, in sicer glede na to, ali realni BDP presega ali pa ne dosega potencialne stopnje rasti posamezne države članice.

Zahtevani napor je večji tudi za države članice s splošnim neugodnim fiskalnim stanjem, tj. kadar obstaja tveganja glede vzdržnosti dolga ali delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP iz Pogodbe.

Od vseh držav članic se pričakuje, da bodo v ugodnih gospodarskih razmerah dovolj prihranile, da bodo imele dovolj prostora za uvedbo tako imenovanih avtomatskih stabilizatorjev (npr. višja poraba za socialno varnost in nižji davčni prihodki) v času upada gospodarske aktivnosti. V ugodnih časih se prihodki države povečajo zaradi bolj živahne gospodarske aktivnosti, poleg tega se zmanjšajo odhodki v zvezi z brezposelnostjo. Zato matrika določa večji fiskalni napor za države članice, ki imajo ugodne razmere, tj. njihova proizvodna vrzel je po ocenah  $\geq 1,5$  %. To je zlasti pomembno za države članice s tveganjem glede vzdržnosti javnih financ ali z deležem javnega dolga v BDP nad 60 %, zaradi česar bi morale te države članice zagotoviti strukturni fiskalni napor  $\geq 0,75$  % BDP ali  $\geq 1$  % BDP, odvisno od tega, ali se njihove ugodne gospodarske razmere še naprej izboljšujejo ali ne.

V normalnih gospodarskih razmerah, tj. ko se proizvodna vrzel giblje med -1,5 % in +1,5 %, bi se od vseh držav članic z dolgom, nižjim od 60 % BDP, zahteval napor v višini 0,5 % BDP, medtem ko bi se za države članice, katerih dolg presega 60 % BDP, zahtevala prilagoditev, višja od 0,5 % BDP.

V neugodnih gospodarskih razmerah, tj. ko je proizvodna vrzel med -3 % in -1,5 %, bi se zahtevala nižja prilagoditev. Vse države članice EU z deležem dolga v BDP pod 60 % bi morale zagotoviti fiskalni napor v višini 0,25 % BDP, kadar rast njihovih gospodarstev presega potencialno raven, poleg tega bi se jim začasno dovolil nični fiskalni napor, kadar je rast njihovega gospodarstva pod potencialom.

V zelo neugodnih gospodarskih razmerah, tj. kadar je proizvodna vrzel med -4 % in -3 %, bi se vsem državam članicam deležem dolga v BDP pod 60 % začasno dovolila nična prilagoditev, kar pomeni, da se od njih ne bi zahteval fiskalni napor, medtem ko bi se za države članice deležem dolga v BDP nad 60 % zahtevala letna prilagoditev v višini 0,25 % BDP.

V izredno neugodnih gospodarskih razmerah, tj. kadar je proizvodna vrzel pod -4 % ali se realni BDP skrči, bi bile vse države članice, ne glede na stopnjo zadolženosti, začasno oproščene vsakršnega fiskalnega napora.

Praga za proizvodno vrzel -3 % in -4 % podpirajo pretekli podatki: od osemdesetih let prejšnjega stoletja se bile proizvodne vrzeli v državah EU pod -4 % samo v enem letu od dvajsetih, medtem ko so dosegle -3 % v enem letu od desetih – zato ti dve vrednosti resnično kažeta izredno neugodne gospodarske razmere.