



Bruselj, 16.11.2015
COM(2015) 800 final

SPOROČILO KOMISIJE

OSNUTKI PRORAČUNSKIH NAČRTOV ZA LETO 2016: CELOVITA OCENA

Povzetek

V tem sporočilu so povzete ocene osnutkov proračunskih načrtov za leto 2016, ki jih je pripravila Komisija in jih je do 15. oktobra, kakor zahteva zakonodaja, predložilo šestnajst držav članic euroobmočja (EO-16), razen tistih, v katerih poteka program za makroekonomsko prilagoditev, in Portugalske, ki osnutka načrta še ni predložila. Komisija je v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013 ocenila te načrte ter splošno proračunsko stanje in fiskalno naravnost euroobmočja kot celote.

Celovito oceno osnutkov proračunskih načrtov za leto 2016 in skupne fiskalne naravnosti v euroobmočju je mogoče povzeti, kot sledi:

1. Načrti držav članic kažejo na nadaljnje zniževanje skupnega nominalnega proračunskega primanjkljaja v euroobmočju v razmerah, ko je okrevanje še vedno šibko in obstajajo številna negativna tveganja, predvsem zaradi upočasnitve zunanjega povpraševanja. Primanjkljaj naj bi se po občutnem padcu z 2,4 % BDP v letu 2014 na 1,9 % BDP letos nadalje zmanjšal na 1,7 % BDP v letu 2016. Skupni delež dolga, ki je dosegel vrh v letu 2014, naj bi s v letu 2016 na podlagi osnutkov proračunskih načrtov prav tako rahlo zmanjšal z ocenjene vrednosti 91 % za tekoče leto na nekoliko pod 90 % BDP.
2. V primerjavi s srednjeročnimi načrti, predstavljenimi v programih stabilnosti pomladi 2015, je bilo načrtovano zmanjšanje primanjkljaja v letu 2016 popravljeno navzdol in naj bi bilo v euroobmočju manjše za 0,3 odstotne točke.
3. To sliko, ki izhaja iz osnutkov proračunskih načrtov, v veliki meri potrjuje tudi napoved Komisije iz jeseni 2015. Realna rast BDP naj bi se z letošnjega 1,6 % v letu 2016 okrepila na 1,8 %, medtem ko naj bi se negativna proizvodna vrzel predvidoma zmanjšala na 1 % potencialnega BDP. Čeprav Komisija izhaja iz rahlo slabše ocene nominalnega primanjkljaja v euroobmočju v letu 2015 (2,0 % BDP), pa napoveduje v primerjavi z osnutki proračunskih načrtov v letu 2016 nekoliko večje znižanje nominalnih primanjkljajev (za 0,3 odstotne točke namesto 0,2 odstotne točke) in tako dobi enak nominalni saldo v višini -1,7 % BDP. Glede na napoved Komisije naj bi se skupni delež javnega dolga v BDP prvič po začetku krize zmanjšal na 91 % v letu 2015 in nadalje na 90 % v 2016, kar je na splošno v skladu z načrtovanim napredkom iz osnutkov proračunskih načrtov.
4. Na skupni ravni napoved Komisije poleg tega predvideva nadaljevanje na splošno nevtralne fiskalne naravnosti v euroobmočju v letu 2016. To bi bilo treba oceniti ob upoštevanju dvojnega cilja dolgoročne vzdržnosti javnih financ in kratkoročne makroekonomske stabilizacije, tj. glede na potrebo po zagotovitvi prehoda z zunanjih na domače vire rasti. Instrumenti makroekonomske politike so v sedanjih razmerah omejeni, saj so ob zelo nizki inflaciji nominalne obrestne mere že skoraj enake mejni vrednosti nič, kar še dodatno poudarja pomen fiskalne politike. V tem smislu se zdi pričakovana nevtralna skupna fiskalna naravnost v euroobmočju za naslednje leto na splošno ustrezna glede na rekordno nizke obrestne mere in velik zunanjetrgovinski presežek euroobmočja. Hkrati ostajajo deleži dolga zelo visoki in se le počasi zmanjšujejo, kar pomeni, da je treba odločno nadaljevati konsolidacijo, ko si bo gospodarstvo opomoglo.
5. Začasne prihranke zaradi nizkih plačil obresti je zaradi njihove narave treba uporabljati preudarno: odražati bi se morali v manjših primanjkljajih držav z velikimi proračunskimi neravnotežji in omogočiti večje povečanje javnih naložb držav s fiskalnim manevrskim prostorom. Sedanji fiskalni načrti so le delno skladni s takšnimi razmerami.
6. Pomisleke v zvezi s vzdržnostjo potrjuje predvideno rahlo poslabšanje strukturnega salda euroobmočja v napovedi Komisije za leto 2016, ki morda ne bo dosegel povprečnih prilagoditev, zahtevanih od držav članic euroobmočja v skladu s Paktom za stabilnost in rast. Poleg tega je navedeno posledica zelo majhne ali celo negativne prilagoditve v državah članicah, ki imajo še vedno težave z vzdržnostjo, ob tem pa v drugih državah članicah ni zadostne usmerjenosti v uporabo razpoložljivega fiskalnega manevrskega prostora.

7. Analizo ustreznosti fiskalne naravnosti v euroobmočju dopolnjuje proučitev strukture javnih financ. Čeprav so nedavni ukrepi za zmanjšanje davčne obremenitve dela korak v pravo smer, pa struktura odhodkov kaže na omejen napredek v smeri večje naklonjenosti rasti, pri čemer se še vedno pričakuje zmanjšanje deleža naložb v osnovna sredstva v BDP.
8. V nekaterih osnutkih proračunskih načrtov je omenjen proračunski učinek izjemnega pritoka beguncev. Tudi druge države članice bi lahko sčasoma ali v prihodnosti občutile podoben proračunski učinek. Prožnost, ki je vgrajena v Pakt za stabilnost in rast, omogoča povečano porabo v posameznem letu, povezano z neobičajnimi dogodki, nad katerimi vlade nimajo nadzora, tako v okviru preventivnega kot tudi korektivnega dela Pakta. Komisija je te določbe pripravljena uporabiti. Na podlagi zabeleženih podatkov, ki jih posredujejo organi zadevnih držav članic, bo pozorno spremljala razmere, da bi določila upravičene zneske. Te informacije se bodo uporabile pri (naknadnem) ocenjevanju morebitnih začasnih odstopanj od zahtev iz Pakta za stabilnost in rast v letih 2015 in 2016. To pomeni, da odstopanja, ki bodo izključno in neposredno posledica dodatnih stroškov zaradi begunske krize, ne bodo povzročila stopnjevanja postopkov. To velja tudi za začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če bi primanjkljaj sektorja država presegel prag 3 % BDP, a bi ostal blizu te vrednosti.
9. Oceno Komisije glede načrtov posameznih držav članic lahko povzamemo z naslednjimi ugotovitvami:

Pri nobenem od osnutkov proračunskih načrtov za leto 2016 ni bilo ugotovljeno zelo resno neizpolnjevanje zahtev iz Pakta za stabilnost in rast. Vendar Komisija v več primerih ugotavlja, da načrtovane fiskalne prilagoditve ne zadoščajo za izpolnitev zahtev iz Pakta oziroma da obstaja tveganje, da te zahteve ne bodo izpolnjene.

Natančneje:

Za dvanajst držav, za katere velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast:

– osnutki proračunskih načrtov petih držav (**Nemčije, Estonije, Luksemburga, Nizozemske in Slovaške**) so **skladni** z zahtevami iz Pakta v letu 2016;

– osnutki proračunskih načrtov štirih držav (**Belgije, Latvije, Malte in Finske**) so **večinoma skladni** z zahtevami iz Pakta v letu 2016. Načrti teh držav bi lahko povzročili določeno odstopanje od prilagoditvene poti za doseg posameznih srednjeročnih proračunskih ciljev teh držav;

– v zvezi z osnutki proračunskih načrtov treh držav (**Italije, Litve in Avstrije**) obstaja **tveganje neskladnosti** z zahtevami iz Pakta v letu 2016. Osnutki proračunskih načrtov teh držav članic bi lahko povzročili znatno odstopanje od prilagoditvene poti za doseg njihovih srednjeročnih ciljev.

Za pet držav, za katere trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast (tj. postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem):

– osnutki proračunskih načrtov treh držav (**Francije, Irske in Slovenije**) so **večinoma skladni** z zahtevami Pakta v letu 2016. V primeru Francije naj bi bil priporočeni ciljni nominalni primanjkljaj leta 2016 dosežen, toda osnutek proračunskega načrta vsebuje tveganja glede izpolnjevanja zahtev postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, saj naj bi bil fiskalni napor v skladu z vsemi merili bistveno manjši od priporočenega. Komisija nacionalne organe poziva, naj z ustreznimi ukrepi v okviru nacionalnega proračunskega postopka zagotovijo, da bo proračun za leto 2016 skladen s Paktom za stabilnost in rast. Irska in Slovenija bi lahko z letom 2016 prešli v preventivni del Pakta, če bosta leta 2015 pravočasno in vzdržno odpravili čezmerni primanjkljaj.

Za leto 2016 obstaja tveganje določenega odstopanja (ki je za Slovenijo blizu znatnemu) od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja v letu 2016;

– v zvezi z osnutkom proračunskega načrta **Španije** z dne 11. septembra obstaja **tveganje neskladnosti** z zahtevami iz Pakta v letu 2016. Zlasti po napovedi ne bosta dosežena ne priporočeni fiskalni napor ne ciljni nominalni primanjkljaj za leto 2016. Komisija je nacionalne organe pozvala, naj z ustreznimi ukrepi v okviru nacionalnega proračunskega postopka zagotovijo, da bo proračun za leto 2016 skladen s Paktom za stabilnost in rast, ter čim prej predložijo posodobljeni osnutek proračunskega načrta;

– poleg tega Komisija poziva **Portugalsko**, naj čim prej predloži osnutek proračunskega načrta.

Kazalo

1. UVOD.....	6
2. FISKALNA PRILAGODITEV V EUROOBMOČJU V SKLADU Z NACIONALNIMI NAČRTI.....	7
3. PREGLED POSAMEZNIH OSNUTKOV PRORAČUNSKIH NAČRTOV	15

1. Uvod

Zakonodajna EU določa, da države članice euroobmočja Komisiji do 15. oktobra predložijo osnutke proračunskih načrtov za naslednje leto s ciljem izboljšati usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik v ekonomski in monetarni uniji¹. V načrtih je povzeta vsebina predlogov proračunov, ki so jih vlade predložile nacionalnim parlamentom. Komisija o vsakem načrtu poda mnenje, pri čemer oceni, ali je načrt skladen z obveznostmi države v okviru Pakta za stabilnost in rast. Komisija mora podati tudi celovito oceno proračunskega stanja in obetov v euroobmočju kot celoti. Ta ocena je vsebovana v tem sporočilu.

Šestnajst držav članic euroobmočja je skladno z določbami tako imenovanega zakonodajnega dvojčka do 15. oktobra Komisiji poslalo svoje osnutke proračunskih načrtov za leto 2016. Grčiji in Cipru, tj. dvema državam članicama euroobmočja, v katerih še poteka program za makroekonomsko prilagoditev, načrta ni treba predložiti, saj program že vključuje natančno spremljanje javnih financ. Španija je osnutek proračunskega načrta predložila že septembra, Komisija pa je mnenje o njem sprejela 12. oktobra.

Portugalska ni predložila načrta, kot zahteva zakonodajna. To se doslej še ni zgodilo in se ne bi smelo ponoviti. Celoten osnutek proračunskega načrta ob predpostavki nespremenjene politike, ki je sprejemljiv v primeru volitev, zagotavlja pomembne in pregledne informacije o temeljnih proračunskih gibanjih, kar olajšuje skupno preučitev splošne fiskalne naravnosti v euroobmočju in zagotavlja enako obravnavanje držav članic.

Komisija spoštuje proračunsko neodvisnost držav članic, hkrati pa v mnenjih podaja objektivno svetovanje glede politik, zlasti nacionalnim vladam in parlamentom, s čimer omogoča ocenjevanje skladnosti predlogov proračunov s fiskalnimi pravili EU. Zakonodajni dvojček zagotavlja obsežen nabor instrumentov za obravnavo ekonomske in proračunske politike kot zadeve skupnega interesa, kar je tudi namen Pogodbe.

Poleg tega je Svet julija 2015 pozval Euroskupino, naj spremlja in usklajuje fiskalne politike držav članic euroobmočja ter skupno fiskalno naravnost v euroobmočju, da se zagotovi rasti prijazna in diferencirana fiskalna politika². Svet je priporočil, naj države članice euroobmočja, brez poseganja v izpolnjevanje zahtev iz Pakta za stabilnost in rast, „[u]skladijo fiskalne politike za zagotovitev, da bo skupna fiskalna naravnost euroobmočja v skladu s tveganji za vzdržnost in cikličnimi pogoji“. Na tem priporočilu temelji ocena Komisije.

Namen tega sporočila je dvojen. Prvič, prikazuje celotno sliko proračunske politike na ravni euroobmočja, izhajajoč iz horizontalne ocene osnutkov proračunskih načrtov. Ta ocena odraža horizontalno oceno programov stabilnosti, ki se opravi spomladi, vendar je poudarek bolj na naslednjem letu in ne toliko na srednjeročnih fiskalnih načrtih. Drugič, podaja pregled osnutkov proračunskih načrtov na ravni držav z obrazložitvijo pristopa Komisije k njihovem ocenjevanju, zlasti glede skladnosti z zahtevami Pakta za stabilnost in rast. Ocena se razlikuje glede na to, ali je država članica v preventivnem ali korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast, upošteva pa tudi zahteve Pakta v zvezi z ravnjo in dinamiko dolga sektorja država.

¹ Kot določa Uredba (EU) št. 473/2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju. To je ena od dveh uredb tako imenovanega zakonodajnega dvojčka, ki je začel veljati maja 2013.

² Priporočilo Sveta z dne 14. julija 2015 o izvajanju širših smernic ekonomskih politik držav članic, katerih valuta je euro (UL C 272, 18.8.2015, str. 100).

2. Fiskalna prilagoditev v euroobmočju v skladu z nacionalnimi načrti

Splošne ugotovitve

Okrevanje po gospodarski in finančni krizi se v euroobmočju postopoma krepi. Glede na makroekonomske predpostavke iz osnutkov proračunskih načrtov se bo BDP v letu 2015 povečal za 1,7 % v šestnajstih zadevnih državah članicah (EO-16), kar je nekoliko več od 1,4-odstotne rasti, pričakovane ob predložitvi programov stabilnosti aprila 2015 (tabela 1). Za leto 2016 se obeti glede rasti večinoma ujemajo s spomladanskimi, tj. rast BDP naj bi v EO-16 znašala 1,9 %, medtem ko je bila v programih stabilnosti napovedana 1,8-odstotna rast. Z napovedano okrepitevijo rasti se razlika med dejansko in potencialno proizvodnjo zmanjšuje. V skladu z načrti naj bi proizvodna vrzel v EO-16 v letu 2015 predvidoma znašala -1,5 % potencialnega BDP, v letu 2016 pa naj bi se nadalje znižala na -0,75 %, medtem ko je v letu 2013 znašala kar -2,5 %. Ta trend je opazen v veliki večini držav članic, čeprav med državami obstajajo razlike. Inflacija naj bi ostala nizka, obeti v zvezi s tem se od pomladi na splošno niso spremenili. Po navedbah iz osnutkov proračunskih načrtov bo leta 2015 stopnja inflacije znašala 0,4 %, leta 2016 pa naj bi se povečala na 1,1 % (brez sprememb glede na programe stabilnosti).

Skupni nominalni proračunski primanjkljaj naj bi se v tem in naslednjem letu še naprej zmanjševal. V EO-16 naj bi primanjkljaj v letu 2015 znašal 1,9 % BDP, kar pomeni zmanjšanje v primerjavi z lani, ko je znašal 2,4 %³. V letu 2016 se bo skupni delež primanjkljaja predvidoma rahlo znižal, in sicer na 1,7 % BDP. To je v nasprotju z zmanjšanjem za 0,4 odstotne točke v letu 2016, kakor je bilo napovedano v programih stabilnosti. Ob upoštevanju nekoliko boljših makroekonomskih obetov to kaže, da je manjše znižanje primanjkljaja morda posledica manjšega fiskalnega navora (glej nadaljevanje). Vendar je za nekaj držav članic verjetno, da k temu deloma prispeva tudi povečanje izdatkov v zvezi z begunsko krizo.

Nadaljevanje zaustavitve konsolidacije, merjeno s spremembo skupnega strukturnega salda, je potrjeno v osnutkih proračunskih načrtov za obdobje 2015–2016. To je na splošno v skladu z napovedmi za celotno obdobje 2015–2016, vključeno v spomladanske programe stabilnosti (za strukturni saldo se je takrat načrtovalo, da bo ostal v letih 2015 in 2016 nespremenjen). Programi stabilnosti so odražali stanje v osnutkih proračunskih načrtov držav članic jeseni lanskega leta, ki so napovedovali, da se bo zaustavitev konsolidacije v letu 2014 nadaljevala tudi v letu 2015. Glede na osnutke proračunskih načrtov se zdaj predvideva, da se bo strukturni saldo leta 2015 izboljšal (0,25 % BDP), čemur pa naj bi naslednje leto sledilo zmanjšanje za 0,25 % BDP⁴. Do zaustavitve fiskalne konsolidacije je prišlo v času, ko se gospodarski obeti, čeprav še vedno negotovi, postopoma izboljšujejo, proizvodna vrzel pa se zmanjšuje. Skupaj z dejstvom, da samo šest držav članic (in samo ena, ki sodi med največja gospodarstva) načrtuje, da bodo dosegle ali presegle svoje srednjeročne proračunske cilje v začetku leta 2016⁵, to kaže, da načrtovana strukturna prilagoditev v letu 2016 ne

³ Pri sklicevanju na načrte držav članic temeljijo podatki za leto 2014 na podatkih iz osnutkov proračunskih načrtov in zato ne smejo vključevati popravkov Eurostata iz uradnega obvestila o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem iz jeseni 2015.

⁴ Poslabšanje strukturnega proračunskega položaja v letu 2016 na skupni ravni potrjuje alternativno merjenje diskrecijskega fiskalnega navora, ki v skladu z osnutki proračunskih načrtov kaže na rahlo negativno prilagoditev, za razliko od 0,25 % BDP, ki je bil predviden v času programov stabilnosti (tabela A5.7 v Prilogi 5). Diskrecijski fiskalni napor je alternativni kazalnik fiskalne naravnosti, razvit za analitične namene, in je ločen od kazalnikov, ki se uporabljajo za ocenjevanje skladnosti s Paktom za stabilnost in rast. Sestavljen je iz pristopa „od spodaj navzgor“ na strani prihodkov in v bistvu pristopa „od zgoraj navzdol“ na strani odhodkov. Dodatne informacije so na voljo v delu III dokumenta „Report on Public Finances in EMU 2013“, *European Economy*, 4, 2013.

⁵ Nemčija, Estonija, Litva, Luksemburg, Nizozemska in Avstrija. Poleg tega naj bi prihodnje leto dve državi članici ostali v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, in sicer Španija in Francija.

bo izpolnila zahtev iz Pakta za stabilnost in rast. Vendar bi bilo treba skupno prilagoditev v tem smislu razumeti zgolj informativno, saj ne zajema pomembnih razlik med državami članicami glede zahtev iz Pakta, ki jih Komisija ocenjuje za vsako posamezno državo.

Potem ko je leta 2014 skupni delež dolga dosegel najvišjo raven, tj. 92 % BDP, naj bi se v letih 2015 in 2016 nekoliko zmanjšal, kar je na splošno v skladu z napovedmi, na katerih temeljijo programi stabilnosti. To je posledica rasti nominalnega BDP in negativne prilagoditve stanj in tokov (kar pomeni, da naj bi bilo zmanjšanje dolga posledica drugih dejavnikov in ne primanjkljaja sektorja država)⁶. Skupni delež 89 % BDP v letu 2016 zajema širok razpon nacionalnih podatkov. Deleži dolga v posameznih državah članicah znašajo od 131 % BDP v Italiji do rahlo pod 10 % BDP v Estoniji. Podatki za Grčijo, Ciper in Portugalsko, tj. tri države članice z visoko stopnjo zadolženosti, niso vključeni.

Tabela 1: Pregled ekonomskih in javnofinančnih agregatov (EO-16) za leti 2015–2016

	2015			2016		
	Programi stabilnosti za leto 2015 (april)	Osnutki proračunskih načrtov (oktober)	Napoved Komisije iz jeseni 2015 (november)	Programi stabilnosti za leto 2015 (april)	Osnutki proračunskih načrtov (oktober)	Napoved Komisije iz jeseni 2015 (november)
Realna rast BDP (sprememba v %)	1,4	1,7	1,6	1,8	1,9	1,8
Inflacija po HICP (sprememba v %)	0,4	0,4	0,1	1,2	1,1	1,0
Nominalni saldo (% BDP)	-2,1	-1,9	-2,0	-1,6	-1,7	-1,7
Sprememba strukturnega salda (v o. t. BDP)	0,0	0,2	0,0	0,0	-0,3	-0,1
Dolg (v % BDP)	91,4	91,1	91,6	90,1	89,8	90,5
Ciklično prilagojeni delež odhodkov (v % potencialnega BDP)	47,4	47,6	47,7	47,1	47,5	47,5
Ciklično prilagojeni delež prihodkov (v % potencialnega BDP)	46,5	46,7	46,7	46,3	46,2	46,3

⁶ Načrtovano zmanjšanje skupnega deleža dolga je veliko manjše, če se iz njega izvzame Nemčija (-0,7 v primerjavi z -2,5 odstotne točke v obdobju 2015–2016 skupaj).

Vpliv begunske krize

V več primerih osnutki proračunskih načrtov navajajo vpliv izrednega pritoka beguncev na proračun (Avstrija, Belgija, Nemčija in Italija). Medtem ko so osnutki proračunskih načrtov očitna priložnost za predložitev posebnih informacij o morebitnih proračunskih stroških v zvezi z begunci, sama narava tega izrednega dogodka⁷ in dejstvo, da so osnutki proračunskih načrtov omejeni na države članice euroobmočja, pomeni, da lahko druge države članice predložijo svoje informacije v drugih dokumentih. To je potrebno tudi zaradi upoštevanja razvoja razmer na terenu.

Prožnost, ki je vgrajena v Pakt za stabilnost in rast, omogoča izredno porabo, povezano z neobičajnimi dogodki, nad katerimi vlade nimajo nadzora, tako v okviru preventivnega kot tudi korektivnega dela Pakta. Preventivni del Pakta izrecno predvideva, da se lahko začasna odstopanja glede na zahtevano fiskalno prilagoditev v smeri srednjeročnega proračunskega cilja dovolijo predhodno in da se lahko v vsakem primeru naknadno ne upoštevajo na podlagi podatkov o realizaciji, pod pogojem, da so posledica i) izrednega dogodka, ii) na katerega država članica ne more vplivati, iii) ki pomembno vpliva na finančni položaj države in (iv) ne ogroža fiskalne vzdržnosti v srednjeročnem obdobju. Korektivni del predvideva podobne določbe glede začetka postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, kadar je kot izreden opredeljen čezmerni primanjkljaj, ki je posledica "izrednega dogodka, na katerega zadevna država članica ne more vplivati in ki pomembno vpliva na finančni položaj države", pod pogojem, da primanjkljaj ostane blizu 3 % BDP. Nepričakovani stroški v zvezi s pritokom beguncev se lahko upoštevajo tudi pri oceni „učinkovitih ukrepov“, ko se ocenjuje skladnost s priporočili v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

Treba je poudariti, da **so zahteve za prilagoditev v skladu s Paktom za stabilnost in rast tako v preventivnem kot tudi v korektivnem delu določene v smislu spremembe strukturnega salda.** Zato bi morale ustrezne vrednosti v skladu z določbami glede „izrednega dogodka“ odražati (samo) obseg, v katerem takšni dogodki vplivajo na spremembo strukturnega salda na letni ravni v primerjavi s spremembo, ki bi bila zabeležena, če do zadevnega dogodka ne bi prišlo. Komisija bo zato načeloma uporabila te določbe Pakta za stabilnost in rast pri (naknadnem) ocenjevanju začasnih odstopanj od zahtev za leti 2015 in 2016 zaradi dodatnih stroškov v vsakem od teh dveh let, ki so posledica izrednega pritoka beguncev v primerjavi s prejšnjim letom. Kjer je primerno, vsebujejo mnenja Komisije o osnutkih proračunskih načrtov stvarne izjave o tem, kako bi se lahko ocena o skladnosti spremenila, če bi se ustrezno upoštevali stroški v zvezi z begunci.

Komisija bo za vsak posamezen primer posebej pripravila končno oceno, v kateri bo vključena tudi ocena upravičenih zneskov, na podlagi zabeleženih podatkov, ki so jih predložili organi zadevnih držav članic. Proračunski stroški v zvezi s pritokom beguncev se ne bodo šteli kot enkratni ukrep, saj dodatni odhodki niso nujnočasni in enkratni. Prav tako bi morali biti neposredno povezani s pritoki beguncev in njihovimi neposrednimi posledicami (npr. nudenje zatočišča in upravni stroški, lokalni sprejem, prevozi itd.) ter brez kakršnih koli ciljno usmerjenih prispevkov iz ustreznih skladov EU (in na splošno iz proračuna EU).

Struktura fiskalne prilagoditve

Osnutki proračunskih načrtov predvidevajo le manjše spremembe v strukturi javnih financ v letih 2015 in 2016 za euroobmočje kot celoto (tabela A5.5 in grafa A5.1a–b v Prilogi 5). Delež javnofinančnih odhodkov v BDP se bo v letu 2016 predvidoma zmanjšal za 0,6 odstotne točke. Vendar je to navidezno veliko zmanjšanje predvsem posledica cikličnih pogojev. Dejansko delež odhodkov, popravljen za učinek gospodarskega cikla, kaže znižanje za samo 0,25 odstotne točke. To zmanjšanje se izniči z načrtovanimi znižanji davkov, kar dokazuje večji padec ciklično prilagojenega

⁷ Finska je predložila tudi podatke o predvidenih stroških, povezanih s povečanjem števila beguncev v letu 2015, in sicer v dopisu, v katerem je navedla tudi druge pomembne dejavnike, ki jih je treba upoštevati v okviru njenega poročila v skladu s členom 126(3) PDEU.

deleža prihodkov (−0,5 odstotne točke v letu 2016). V tem smislu se načrti držav članic za zmanjšanje odhodkov kot deleža potencialnega proizvoda na skupni ravni v zadnjih nekaj letih v veliki meri niso uresničili. Napoved Komisije iz jeseni 2015 potrjuje majhno zmanjšanje deleža strukturnih odhodkov in večje zmanjšanje deleža strukturnih prihodkov iz osnutkov proračunskih načrtov. Na splošno enotna davčna elastičnost v osnutkih proračunskih načrtov in napovedi Komisije kaže, da so zmanjšanja prihodkov posledica vladnih ukrepov (tabela A5.6 v Prilogi 5).

Glede na preučitev rasti prijazne narave skupnih načrtov za odhodke iz osnutkov proračunskih načrtov se za načrtovano prilagoditev ne pričakuje, da bi škodila srednjeročnim možnostim za rast, vendar pa obstajajo možnosti za bolj rasti prijazne izbire pri zmanjševanju porabe. Večina kategorij odhodkov naj bi se kot odstotek proizvodnje znižala. Največja so znižanja sredstev za zaposlene, socialnih prejemkov in vladnih nabav blaga in storitev (graf A 5.2 v Prilogi 5). Poleg tega imajo države članice koristi od velikih prihrankov pri odhodkih za obresti (kot je podrobneje obravnavano v naslednjem oddelku). Ker večina produktivnih odhodkov ni primarno prizadetih, se za načrtovano prilagoditev ne pričakuje, da bi škodila srednjeročnim možnostim za rast, vendar pa obstajajo možnosti za bolj rasti prijazne izbire pri zmanjševanju porabe. Zlasti se pričakuje tudi zmanjšanje naložb v osnovna sredstva. Napoved Komisije je na splošno v skladu z osnutki proračunskih načrtov in potrjuje, da so največja znižanja socialnih prejemkov in plač v javnem sektorju, vendar predvideva manjši padec vladnih nabav blaga in storitev. Poleg tega napoved Komisije predvideva nekoliko večjo vlogo zmanjšanj odhodkov za obresti, kot je navedena v osnutkih proračunskih načrtov.

Ukrepi, predstavljeni v osnutkih proračunskih načrtov, bi imeli samo zmeren učinek na davčno strukturo EO-16 kot celote v letu 2015. Pravzaprav se za vse tri glavne kategorije (posredni davki, neposredni davki in socialni prispevki) pričakuje, da se bodo zmanjšale kot delež BDP, vendar brez znatne spremembe njihove relativne teže. Na strani prihodkov so napovedi Komisije skladne z osnutki proračunskih načrtov (graf A5.3 v Prilogi 5).

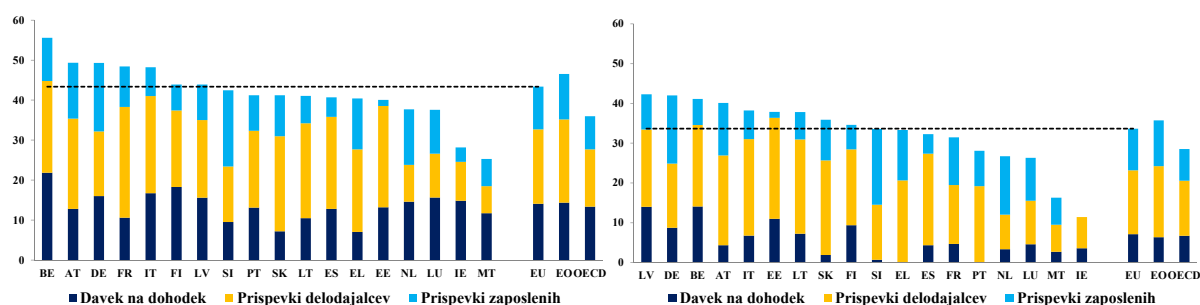
Kljub temu je iz **osnutkov proračunskih načrtov razvidno jasno zavedanje držav članic euroobmočja glede koristi, ki jih prinaša zmanjšanje davčne obremenitve dela**, in mnoge države članice načrtujejo ali izvajajo različne konkretne ukrepe (tabela 2). Medtem ko so mnogi ukrepi glede na velikost izziva razmeroma skromni, osnutki proračunskih načrtov nekaterih držav članic vključujejo ambiciozne pakete za znižanje davčne obremenitve dela, ki bodo verjetno imeli pomemben pozitiven učinek na rast in zaposlovanje. Najobsežnejše reforme se uvajajo v državah članicah, ki imajo trenutno v primerjavi s povprečjem v EU relativno visoke davke na delo, kot so Avstrija, Belgija in Francija. Obenem nekatere države članice, v katerih je obdavčitev dela razmeroma majhna, prav tako uvajajo relevantne ukrepe. Ukrepi so na splošno dobro usmerjeni, s poudarkom na tistih skupinah, pri katerih visoka obdavčitev dela predstavlja največ ovir za zaposlovanje. V praksi to običajno pomeni znižanje davkov na ravneh nizkih prihodkov, pri čemer več držav članic povečuje davčno olajšavo, medtem ko nekatere zmanjšujejo stopnje ali spreminjajo razrede dohodninske lestvice za zmanjšanje davčne obremenitve oseb z nizkimi dohodki. Nekatere države članice znižujejo tudi obdavčitev oseb s srednjimi dohodki, maloštevilna povišanja davkov, ki so vključena v osnutkih proračunskih načrtov, pa zadevajo osebe z višjimi dohodki. Večina osnutkov proračunskih načrtov ne navaja podrobnosti o financiranju zmanjšanja davčne obremenitve dela. Vsaj v nekaterih primerih se zdi, da celotno ali trajno financiranje ni popolnoma zagotovljeno.

Okvir 1: Spremljanje davčne obremenitve dela

Davčna obremenitev dela je v euroobmočju razmeroma visoka, kar zavira gospodarsko aktivnost in zaposlovanje. Visoka obdavčitev dela zmanjšuje spodbude za iskanje zaposlitve, nadurno delo, zaposlovanje novega osebja in izplačevanje višjih plač. Ti učinki so še posebej izraziti za nekatere skupine, kot so osebe z nizkimi dohodki.

Euroskupina je izrazila svojo zavezanost zmanjšanju davčne obremenitve dela v euroobmočju⁸ ter sprejela več skupnih načel za reforme na tem področju, povezane z njihovo zasnovo, financiranjem, širšim okvirom politik ter politično in družbeno podporo za reforme⁹. Septembra 2015 se je dogovorila za primerjanje davčne obremenitve dela držav članic euroobmočja s povprečjem EU¹⁰. Znotraj euroobmočja obstajajo velike razlike med državami članicami glede obsega davčne obremenitve dela in njene sestave (dohodnina, prispevki delodajalcev za socialno varnost, prispevki zaposlenih za socialno varnost), kakor je prikazano v grafih v nadaljevanju. Črta v grafih predstavlja povprečje EU, ki se uporablja kot referenca v tem pregledu, medtem ko je netehtano povprečje OECD vključeno v grafa zaradi širše primerljivosti.

Davčna obremenitev dela za delavce s povprečno in nizko plačo (2014)



Opombe: kazalnik v grafu prikazuje davčni primež stroškov dela. Podatki za Latvijo, Litvo in Malto so za leto 2013. Za Ciper novejši podatki niso na voljo. Povprečje za države EU in EO je tehtano z BDP. Povprečje za države OECD ni tehtano.

Vir: podatkovna zbirka Evropske komisije o davkih in prejemkih na podlagi podatkov OECD.

Ta pregled po državah je samo prvi korak v procesu oblikovanja trdnih sklepov na tem področju politike za posamezne države. Davčna obremenitev dela součinkuje s številnimi drugimi elementi politike, kot sta sistem socialnih prejemkov in sistem za določanje plač. Dobri rezultati pri zaposlovanju pomenijo, da zmanjšanje obdavčitve dela morda ni tako nujno, medtem ko lahko fiskalne omejitve narekujejo, da mora biti vsako zmanjšanje davčne obremenitve dela v celoti izravnano z drugimi ukrepi za povečanje prihodkov ali zmanjšanje odhodkov. Poleg tega je treba upoštevati, da odločitve posameznih držav glede ravni socialnega varstva vplivajo na raven prispevkov za socialno varnost, zlasti na pokojninske prispevke – v tem pogledu je narava dohodnine in prispevkov za socialno varnost različna. Poglobljene analize za posamezne države, ki upoštevajo vse ustrezne informacije, se izvajajo v okviru evropskega semestra.

Napoved Komisije iz jeseni 2015 in osnutki proračunskih načrtov

Glede splošnih ekonomskih in fiskalnih obetov napoved Komisije večinoma potrjuje sliko, ki jo daje šestnajst osnutkov proračunskih načrtov, kar prav tako kaže na nadaljnje, čeprav zmerno gospodarsko okrevanje v svetovnih razmerah, ki pomenijo večji izziv. **Napoved Komisije predvideva, da bo realna rast BDP leta 2015 znašala 1,6 %, leta 2016 pa se bo povečala na 1,8 %.** Domače

⁸ <http://www.consilium.europa.eu/sl/meetings/eurogroup/2014/07/07/>.

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/144872.pdf.

¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/12-eurogroup-statement-structural-reform/>.

povpraševanje trenutno podpirajo konjunktura nizkih cen nafte, še vedno razmeroma nizek menjalni tečaj eura, akomodativna monetarna politika in pretežno nevtralna fiskalna naravnost. Obenem ostaja temeljna dinamika domačega povpraševanja počasna. Svetovne ekonomske razmere so se poslabšale, predvsem na Kitajskem in v nekaterih drugih nastajajočih tržnih gospodarstvih, svetovna trgovina pa se je močno upočasnila. Poleg tega lahko številna gibanja, npr. nadaljnji upad svetovne trgovine, učinki prelivanja upočasnitve rasti v nastajajočih gospodarstvih, večji od pričakovanih, ali širjenje negativnih učinkov prek finančnih trgov, vodijo v nižjo rast, kot jo pričakuje Komisija.

Vse boljše ekonomske razmere se odražajo tudi v vse manjši razliki med dejansko in potencialno proizvodnjo v napovedi Komisije. Negativna proizvodna vrzel v višini 2,25 % potencialnega BDP leta 2014 naj bi se letos zmanjšala na 1,75 %, leta 2016 pa na 1 %.

Boljše možnosti za rast se ne odražajo v gibanju cen, saj **so obeti glede inflacije na skupni ravni še vedno zmerni**. Napoved Komisije predvideva letošnje inflacijo po HICP v višini le 0,1 %, leta 2016 pa naj bi se zvišala na 1 % zaradi postopnega zmanjševanja proizvodne vrzeli in zelo akomodativne naravnosti monetarne politike. Kljub nezanemarljivim razlikam med državami članicami naj bi obrestne mere leta 2016 ostale na rekordno nizkih ravneh. Obenem se za leto 2016 pričakuje nadaljevanje velikega presežka prihrankov pri naložbah, zunanji saldo euroobmočja pa naj bi imel presežek v višini 3,6 % BDP, kar je le nekoliko manj od vrednosti leta 2015 (3,7 % BDP). Zunanjetrgovinski presežek, ki je eden največjih na svetu v smislu vrednosti, je le delno posledica učinka nizkega menjalnega tečaja eura in nizkih cen primarnih proizvodov. Kaže tudi na pomanjkanje domačega povpraševanja in dejstvo, da je okrevanje pretežno odvisno od zunanjih dejavnikov.

Skupni nominalni primanjkljaj naj bi se z 2,0 % BDP leta 2015 znižal na 1,7 % BDP leta 2016, pri čemer naj bi strukturni saldo letos ostal nespremenjen, leta 2016 pa naj bi se rahlo poslabšal. Neizboljšanje strukturnega salda, ki ga za leto 2015 pričakuje Komisija, vključuje napovedano znižanje odhodkov za obresti, kar odraža dejstvo, da so se donosi državnih obveznic od konca leta 2013 močno zmanjšali in v prvi polovici leta 2015 dosegli rekordno nizke ravni. Zaradi nizkih obrestnih mer so se skupna plačila obresti držav članic euroobmočja v zadnjih nekaj letih zmanjšala, saj so se od padca obrestnih mer obnovili veliki zneski dolga (Priloga 4).

Na skupni ravni naj bi se torej strukturni primarni saldo v letu 2015 poslabšal za 0,5 % BDP. Komisija podobno pričakuje, da bo rahlo strukturno poslabšanje v letu 2016 bolj izrazito (-0,25 % BDP), ko bo ocenjeno na podlagi primarnega salda. Nepričakovane koristi zaradi rekordno nizkih obrestnih mer na javni dolg za države članice pomenijo priložnost, da predvsem konsolidirajo javne finance ter (odvisno od razmer v posamezni državi) vlagajo v infrastrukturo in reformirajo svoja gospodarstva¹¹.

Medtem ko je **skupna slika primanjkljaja v euroobmočju v osnutkih proračunskih načrtov in napovedi Komisije večinoma skladna**, so lahko razlike med primanjkljaji iz posameznih osnutkov proračunskih načrtov in napovedi Komisije razmeroma velike iz razlogov, ki se razlikujejo po posameznih državah. Komisija za večino držav napoveduje višji primanjkljaj od napovedanega v posameznih osnutkih proračunskih načrtov, pri čemer so največje razlike pri Španiji, Belgiji in Slovaški (tabela A5.1 in graf A5.4 v Prilogi 5). Preostale pozitivne razlike v napovedih so vse znotraj razpona 0,3 odstotne točke, za Nemčijo, Estonijo in Finsko pa Komisija napoveduje manjši primanjkljaj.

Komisija napoveduje rahlo višji skupni dolg, kot ga napovedujejo države članice. Medtem ko skupni delež dolga ostaja na zelo visoki ravni, Komisija pričakuje, da se bo tako letos kot naslednje leto znižal in leta 2016 dosegel 90 % BDP. Vendar je treba tudi priznati, da je za velik delež znižanja dolga v euroobmočju zaslužna Nemčija. Če Nemčije ne upoštevamo pri izračunih, se po napovedi Komisije skupni delež dolga stabilizira šele leta 2016 pri 100 % BDP. Tudi tu so razlike med napovedmi v osnutkih proračunskih načrtov in napovedjo Komisije na ravni držav članic lahko večje, razlogi pa so po posameznih državah različni. Večje razlike so povezane s Španijo in Irsko (tabela

¹¹ Ta načela je 5. oktobra 2015 potrdila Evroskupina: <http://www.consilium.europa.eu/sl/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

A5.3 in graf A5.5 v Prilogi 5). V večini primerov se razlike med napovedmi gibljejo med nič in 1 % BDP.

Skupnega deleža dolga v euroobmočju ni mogoče oceniti v smislu skladnosti z zahtevami Pakta za stabilnost in rast glede dolga, saj imajo države članice, iz katerih je sestavljen, različen status v okviru Pakta za stabilnost in razvoj¹². Za osem držav članic euroobmočja, ki so predložile osnutke proračunskih načrtov, pa velja referenčno merilo glede zmanjševanja dolga. V skladu z napovedjo Komisije naj bi merilo izpolnjevalo šest od osmih držav.

Ocena fiskalne prilagoditve v euroobmočju

Glede velikosti strukturne proračunske prilagoditve **napoved Komisije potrjuje nadaljevanje pretežno nevtralne fiskalne naravnosti v euroobmočju leta 2016** po skorajšnji zaustavitvi konsolidacije javnih financ po letu 2014. To potrjuje alternativna meritev diskrecijskega fiskalnega napora, ki kaže rahlo poslabšanje fiskalnega položaja v letih 2015 in 2016.

Glede primerne naravnosti na skupni ravni **bi bilo treba usmerjenost fiskalnega položaja v obdobju 2015–2016 oceniti glede na dvojni cilj dolgoročne vzdržnosti javnih financ in kratkoročne makroekonomske stabilizacije**. Za dolgoročno vzdržnost mora javni dolg postati in ostati vzdržen, pri čemer je treba upoštevati sedanjo raven dolga in napovedane prihodnje odhodke, povezane s staranjem¹³. Makroekonomska stabilizacija je lahko izražena v smislu primerno hitrega zmanjševanja proizvodne vrzeli v kratko- do srednjeročnem obdobju ob hkratnem zagotavljanju prehoda z zunanjih na domače vire rasti v sedanjih razmerah. Instrumenti makroekonomske politike, ki so na voljo za doseg tega cilja, so omejeni v okviru sedanje monetarne politike, ko so ob zelo nizki inflaciji nominalne obrestne mere že skoraj enake mejni vrednosti nič, kar še dodatno poudarja pomen fiskalne politike. Ocena skupne fiskalne naravnosti euroobmočja glede na tveganja za vzdržnost in ciklične pogoje kaže na potrebo po nadaljnjem zmanjšanju še vedno visokega deleža dolga brez oviranja gospodarskega okrevanja in ob hkratnem izogibanju procikličnim politikam. Glede navedenega predhodni izračuni Komisije kažejo, da bi bila zmerna konsolidacija v letu 2016, kot jo zahtevajo priporočila za posamezne države in nakazujejo kazalniki za vzdržnost, skladna z zmanjšanjem proizvodne vrzeli. Nasprotno bi lahko fiskalna naravnost, namenjena hitrejšemu zmanjševanju proizvodne vrzeli, ovirala izboljšanje vzdržnosti in se izkazala za nezdržljivo z izpolnjevanjem zahtev iz Pakta za stabilnost in rast.

Ob usklajevanju obeh ciljev **se zdi pretežno nevtralna skupna fiskalna naravnost euroobmočja, ki se pričakuje za naslednje leto, večinoma ustrezna**, če se upoštevajo tudi rekordno nizke obrestne mere in visok zunanjetrgovinski presežek, kar kaže na potrebo po določeni stopnji podpore povpraševanju. Obenem bi lahko prihranki zaradi nizkih plačil obresti na podlagi svoje nestalne narave pomenili tveganje, če bi se uporabili za stalno povečanje javnih odhodkov ali zmanjšanje davkov.

Pomisleke v zvezi z vzdržnostjo potrjuje rahlo poslabšanje strukturnega salda euroobmočja iz napovedi Komisije za leto 2016, ki je lahko manjše od povprečnih prilagoditev, ki jih morajo izvesti države članice euroobmočja v skladu s Paktom za stabilnost in rast¹⁴. Poleg tega je navedeno

¹² Zahteve glede dolga, ki veljajo za države članice v okviru Pakta za stabilnost in rast, se razlikujejo glede na to, ali za države velja korektivni ali preventivni del Pakta in ali je delež dolga nad ali pod 60 % BDP.

¹³ Kazalnik vzdržnosti SE, ki ga uporablja Komisija in prikazuje skupni napor, potreben v obdobju 2016–2021 za zmanjšanje dolga na 60 % BDP do leta 2030, ob upoštevanju pogojnih obveznosti, povezanih s staranjem, kaže na prilagoditev v višini približno 0,25 % BDP v letu 2016 in poznejših letih.

¹⁴ Izračun skupne zahteve po prilagoditvi za euroobmočje je zapleten zaradi številnih dejavnikov, predvsem obravnave držav, ki presegajo zastavljene cilje, in predpostavk glede doseganja nominalne ali strukturne prilagoditve za države članice, za katere velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast. Vendar rahlo poslabšanje, ki ga Komisija napoveduje za euroobmočje, glede na zahtevano minimalno strukturno izboljšanje v višini 0,5 % BDP kot referenčno merilo v okviru korektivnega dela in podobno referenčno prilagoditev v okviru preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast skoraj zagotovo ne bi izpolnilo skupne zahteve.

posledica zelo majhne ali celo negativne prilagoditve v državah članicah, ki imajo vedno težave z vzdržnostjo, ob tem pa v drugih državah članicah ni zadostne usmerjenosti v uporabo razpoložljivega fiskalnega manevrskega prostora.

3. Pregled posameznih osnutkov proračunskih načrtov

Mnenja Komisije o osnutkih proračunskih načrtov se osredotočajo na izpolnjevanje določb Pakta za stabilnost in rast ter priporočil, ki so bila izdana na tej podlagi. Za države članice, ki so v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, Komisija v mnenjih oceni napredek pri odpravi čezmernega primanjkljaja glede na ciljni nominalni in strukturni primanjkljaj. Za države članice, za katere velja preventivni del Pakta, se v mnenjih Komisije ocenita izpolnjevanje srednjeročnega proračunskega cilja ali napredek pri njegovem doseganju ter izpolnjevanje določb glede dolga, da se ugotovi, ali je osnutek v skladu z zahtevami Pakta in fiskalnimi priporočili za posamezno državo, ki jih je nanjo julija naslovil Svet.

Vse države članice euroobmočja, ki niso v programu za makroekonomsko prilagoditev, z izjemo Portugalske, so svoje osnutke proračunskih načrtov predložile do 15. oktobra. Portugalska ni predložila osnutka proračunskega načrta ob predpostavki nespremenjene politike, kar ni v skladu z zakonodajnim dvojčkom, in Komisija poziva Portugalsko, naj čim prej predloži popoln osnutek proračunskega načrta. Španija je osnutek proračunskega načrta predložila že septembra, Komisija pa je mnenje o njem sprejela 12. oktobra.

Pri nobenem od osnutkov proračunskih načrtov ni bilo ugotovljeno „zelo resno neizpolnjevanje obveznosti“, kot je navedeno v členu 7(2) Uredbe (EU) št. 473/2013. Kljub temu nekateri predloženi načrti povzročajo zaskrbljenost.

V tabelah 2a in 2b so povzete ocene osnutkov proračunskih načrtov posameznih držav iz mnenj Komisije, sprejetih 16. novembra, skupaj z oceno napredka pri reformah v zvezi s fiskalnim upravljanjem. Te ocene temeljijo na napovedi Komisije iz jeseni 2015. Za lažjo primerjavo so ocene načrtov povzete v treh splošnih kategorijah, ki imajo različen pomen glede na to, ali je država članica v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem ali ne:

- **Skladen:** glede na napoved Komisije **proračunskih načrtov ni treba prilagajati** v okviru nacionalnega proračunskega postopka, da bi zagotovili skladnost s pravili Pakta za stabilnost in rast.
- **Večinoma skladen:** Komisija nacionalne organe poziva, **naj s sprejetjem ustreznih ukrepov** v okviru nacionalnega proračunskega postopka zagotovijo, da bo proračun za leto 2016 skladen s Paktom za stabilnost in rast, na podlagi naslednje obrazložitve:

Za države članice, ki so v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem: čeprav napoved Komisije kaže, da bo cilj v zvezi z nominalnim primanjkljajem dosežen, je fiskalni napor očitno manjši v primerjavi s priporočeno vrednostjo, kar ogroža skladnost s priporočilom v okviru postopka čezmernega primanjkljaja.

Za države članice, za katere velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast: glede na napoved Komisije lahko osnutek proračunskega načrta povzroči določen odklon od srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseg, vendar nezadostna prilagoditev ne bi pomenila znatnega odklona od zahtevane prilagoditve. Te države članice po oceni dosegajo referenčno merilo glede zmanjšanja dolga, kjer se to uporablja.

- **Tveganje neskladnosti:** glede na napoved Komisije ni mogoče pričakovati, da bo osnutek proračunskega načrta zagotovil skladnost z zahtevami Pakta za stabilnost in rast. Komisija zato nacionalne organe poziva, naj s **sprejetjem ustreznih ukrepov** v okviru nacionalnega proračunskega postopka zagotovijo, da bo proračun za leto 2016 skladen s pravili Pakta za stabilnost in rast, na podlagi naslednje obrazložitve:

Za države članice, ki so v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem: če se napoved Komisije za leto 2016 naknadno potrdi, bi to lahko privedlo do pospešitve postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, saj po napovedi ne bo dosežen niti priporočen fiskalni napor niti priporočen ciljni nominalni primanjkljaj.

Za države članice, za katere velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast: napoved Komisije kaže na znaten odklon od srednjeročnega cilja ali zahtevane prilagoditvene poti za njegovo doseg v letu 2016 in/ali neskladnost z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga, če se slednje uporablja.

Na podlagi sporočila Komisije z naslovom *Kako čim boljše izkoristiti prožnost v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast* z dne 13. januarja 2015 sta Italija in Finska v svojih osnutkih proračunskih načrtov¹⁵ zaprosili za odklon od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja v okviru prožnosti, pri čemer sta se sklicevali na klavzuli o strukturnih reformah in naložbah. Opozoriti je treba, da bi na tej stopnji odobritev prožnosti potekala zunaj običajnega cikla evropskega semestra in bi odstopala od postopka, predvidenega v sporočilu o prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast. Ker Finska nima zadostnega varnostnega razmika do referenčne vrednosti za primanjkljaj, tj. 3 % BDP, se v vsakem primeru ocenjuje, da v letu 2016 ni upravičena do začasnega odklona, za katerega je zaprosila. Glede Italije se zdi, da bi bila lahko na podlagi napovedi Komisije merila za upravičenost do naložbene klavzule izpolnjena. Komisija bo to upoštevala pri oceni naslednjega programa stabilnosti. Posebna pozornost bo namenjena vprašanju, ali se odklon od prilagoditvene poti učinkovito uporablja za povečanje naložb, in načrtom za nadaljevanje prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja. Komisija bo tudi ocenila, ali je napredek pri programu strukturnih reform v skladu s priporočili Sveta.

Poleg tega osnutki proračunskih načrtov v vrsti primerov (Avstrija, Belgija, Nemčija in Italija) navajajo proračunski učinek izjemnega pritoka beguncev. Kot je navedeno zgoraj, prožnost, ki je vgrajena v Pakt za stabilnost in rast, dovoljuje postopne (od enega do drugega leta) izjemne stroške, povezane z neobičajnimi dogodki, nad katerimi vlade nimajo nadzora (kot so dodatni stroški zaradi izjemnega povečanja pritoka beguncev), tako v okviru preventivnega kot tudi korektivnega dela Pakta. Komisija bo pripravila končno oceno, tudi upravičenih zneskov, na podlagi zabeleženih podatkov, ki jih predložijo organi zadevnih držav članic, ko bo ocenjevala (naknaden) začasni odklon od zahtev za leti 2015 in 2016.

Poleg tega je Komisija predhodno ocenila stopnjo splošne skladnosti z reformami fiskalnega upravljanja, opredeljenimi v priporočilih za posamezne države leta 2015. Ocena osnutkov proračunskih načrtov je povzeta v petih splošnih kategorijah. Te so:

- **Brez napredka:** država članica ni niti napovedala niti sprejela nikakršnih ukrepov za obravnavo ustreznih priporočil.
- **Omejen napredek:** država članica je napovedala nekaj ukrepov za obravnavo ustreznih priporočil, toda videti je, da so ti ukrepi nezadostni in/ali obstaja tveganje glede njihovega sprejetja/izvajanja.
- **Določen napredek:** država članica je napovedala ali sprejela ukrepe za obravnavo ustreznih priporočil. Ukrepi so videti obetavni, vendar še niso bili vsi izvedeni in njihovo izvajanje ni zagotovljeno v vseh primerih.
- **Znaten napredek:** država članica je sprejela ukrepe, ki so bili večinoma izvedeni. Ti ukrepi v veliki meri obravnavajo ustrezna priporočila.
- **Priporočila se v celoti izvajajo:** država članica je sprejela in izvedla ukrepe za primerno obravnavo ustreznih priporočil.

Izčrpna ocena napredka, doseženega pri izvajanju priporočil za posamezne države iz leta 2015, bo podana v poročilih o državah za leto 2016 in v okviru priporočil za posamezne države iz leta 2016, ki jih bo Komisija sprejela maja.

¹⁵ Finska je uradno zaprosila za prožnost v okviru posodobljenega programa stabilnosti, ki ga je predložila 28. septembra 2015 skupaj z osnutkom proračunskega načrta.

Tabela 2a: Pregled posameznih mnenj Komisije o osnutkih proračunskih načrtov – države članice, za katere velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast

Država	Splošna skladnost osnutka proračunskega načrta s Paktom za stabilnost in rast		Napredek pri izvajanju fiskalno-strukturnih reform, predlaganih v priporočilih za posamezne države leta 2015	
	Splošni zaključek na osnovi napovedi Komisije iz jeseni 2015	Skladnost z zahtevami preventivnega dela Pakta v obdobju 2015–2016	Napredek pri priporočilih za posamezne države v zvezi s fiskalnim upravljanjem	Glavni ukrepi iz osnutka proračunskega načrta za obravnavo davčnega primeža stroškov dela
BE*	Večinoma skladen	2015: določen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja 2016: določen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja	Določen napredek	<ul style="list-style-type: none"> – Povečanje davčne olajšave, nadaljnje povečanje standardnega zneska, ki se odbije za poslovne stroške. Nadaljnje povečanje „dodatka za delo“, davčna ugodnost za osebe z nizkimi dohodki. – Ukinitvev 30-odstotnega razreda in zvišanje praga za drugi najvišji dohodninski razred. – Nadaljnje znižanje prispevkov delojemalcev za socialno varnost za osebe z nizkimi dohodki. Postopno znižanje prispevkov delodajalcev za socialno varnost, delno prek črpanja obstoječih subvencij za plače, delno z dodatnimi znižanji za nizke in srednje visoke plače. – Razširitev izvetja prispevkov delodajalcev za socialno varnost za prve delavce, ki jih zaposlijo mala in srednja podjetja.
DE	Skladen	2015: srednjeročni cilj presežen; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg 2016: srednjeročni cilj presežen; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg	Omejen napredek	<ul style="list-style-type: none"> – Povečanje davčne olajšave za minimalni dohodek. – Povečanje otroških dodatkov. – Prilagoditev dohodninskih razredov za izravnava učinka zaviralnih fiskalnih dejavnikov.
EE	Skladen	2015: srednjeročni cilj presežen 2016: srednjeročni cilj presežen	n. r.	<ul style="list-style-type: none"> – Povečanje davčne olajšave. – Uvedba vračila dohodnine za osebe z nizkimi dohodki.
IT*	Tveganje neskladnosti	2015: določen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja 2016: znaten odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja	Določen napredek	<ul style="list-style-type: none"> – Zmanjšanje za 40 % (za dve leti) prispevkov delodajalcev za socialno varnost za nove redno zaposlene delavce, ki so sklenili delovno razmerje v letu 2016. To podaljšuje predhodno sprejeto popolno izvetje za tri leta za novo osebje, ki je sklenilo pogodbe za nedoločen čas v letu 2015.
LT	Tveganje neskladnosti	2015: ni odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja 2016: znaten odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja	Omejen napredek	<ul style="list-style-type: none"> – Povečanje davčne olajšave. – Povečanje davčne olajšave za starše in invalide.

LV	Večinoma skladen	2015: ni odklona od prilagoditvene proti za dosego srednjeročnega cilja 2016: določen odklon od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega cilja	Določen napredek	<ul style="list-style-type: none"> – Povečanje davčne olajšave. – Uvedba progresivnosti davčne olajšave. – Uvedba solidarnostnega davka za osebe z visokimi dohodki.
LU	Skladen	2015: srednjeročni cilj presežen 2016: srednjeročni cilj presežen	Omejen napredek	Brez povezanih ukrepov.
MT	Večinoma skladen	2015: določen odklon od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega cilja; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg 2016: določen odklon od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega cilja; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg	Določen napredek	<ul style="list-style-type: none"> – Povečanje davčne olajšave. – Znižanje dohodninske stopnje za osebe z nizkimi dohodki.
NL	Skladen	2015: ni odklona od srednjeročnega cilja; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg 2016: ni odklona od srednjeročnega cilja; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg	Določen napredek	<ul style="list-style-type: none"> – Povečanje davčne olajšave za zaposlene osebe za dohodke v višini do 50 000 EUR. – Znižanje druge in tretje dohodninske stopnje. – Zvišanje praga za najvišji dohodninski razred. – Povečanje davčne olajšave za starše. – Postopno opuščanje splošne davčne olajšave.
AT**	Tveganje neskladnosti	2015: ni odklona od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega cilja; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg 2016: znaten odklon od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega cilja; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg	Omejen napredek	<ul style="list-style-type: none"> – Povečanje števila davčnih razredov, znižanje začetne stopnje dohodnine s 36,5 % na 25 % do 18 000 EUR letnega dohodka. – Prag za 50-odstotno davčno stopnjo se poveča s 60 000 na 90 000 EUR. – Za letni dohodek nad enim milijonom EUR je predvidena začasna 55-odstotna davčna stopnja. – Povračilo polovice prispevkov za socialno varnost za osebe z zelo nizkimi dohodki.
SK	Skladen	2015: ni odklona od prilagoditvene proti za dosego srednjeročnega cilja 2016: ni odklona od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega cilja	Omejen napredek	Brez povezanih ukrepov.
FI***	Večinoma skladen	2015: določen odklon od srednjeročnega cilja 2016: določen odklon od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega cilja	Omejen napredek	<ul style="list-style-type: none"> – Prilagoditev davčnih razredov v letu 2016 z namenom, da se upoštevajo višje plače in inflacija. – Najvišji dohodninski razred v davčni lestvici centralne države (solidarnostni davek) bo veljaven do leta 2019, prag, od katerega se uporablja, pa je znižan za leti 2016 in 2017. – Povečanje davčne olajšave za dohodke iz zaposlitve. – Povečanje prispevka za zavarovanje za primer brezposelnosti za eno odstotno točko.

* V poročilu v skladu s členom 126(3) PDEU z dne 27. februarja 2015 je bilo ugotovljeno, da je merilo glede dolga takrat veljalo za izpolnjeno.

** Če bi bil trenutno ocenjen proračunski učinek izjemnega pritoka beguncev izključen iz ocene, predvideni odklon od priporočene prilagoditvene poti ne bi bil več znaten.

*** Ker so bili priglašeni primanjkljaj za leto 2014 ter načrtovani primanjkljaj in dolg za leto 2015 nad referenčnimi vrednostmi, določenimi v Pogodbi, je Komisija 16. novembra 2015 objavila poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU, v katerem je bilo ugotovljeno, da tako cilj glede primanjkljaja kot tudi merilo glede dolga veljata za izpolnjena.

Tabela 2b: Pregled posameznih mnenj Komisije o osnutkih proračunskih načrtov – države članice, za katere velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast

Država	Splošna skladnost osnutka proračunskega načrta s Paktom za stabilnost in rast		Napredek pri izvajanju fiskalno-strukturnih reform, predlaganih v priporočilih za posamezne države leta 2015	
	Splošni zaključek na osnovi napovedi Komisije iz jeseni 2015	Skladnost s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem v letih 2015–2016	Napredek pri priporočilih za posamezne države v zvezi s fiskalnim upravljanjem	Glavni ukrepi iz osnutka proračunskega načrta za obravnavo davčnega primeža stroškov dela
IE*	Večinoma skladen	2015: v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem 2016: določen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg	Določen napredek	– Povečanje davčne olajšave za splošno socialno dajatev, dvig praga za srednji davčni razred in znižanje davčne stopnje v treh najnižjih razredih.
ES**	Tveganje neskladnosti	2015: nominalni cilj ni bil dosežen, fiskalni napor je znatno nižji od priporočene ravni, kar pomeni tveganje za skladnost 2016: tveganje za pravočasni popravek do leta 2016; fiskalni napor je znatno nižji od priporočene ravni, kar pomeni tveganje za skladnost	Določen napredek	– Znižanje davčnih stopenj po celotnem razponu dohodkov in uvedba izjem za zmanjšanje dejanske davčne stopnje predvsem za osebe z nizkimi dohodki. Uvedeno v dveh fazah, in sicer 1. januarja oziroma 1. julija 2015. – Začasna pavšalna stopnja pri prispevkih za socialno varnost do marca 2015. Nadomesti se z začasno oprostitvijo plačila prispevkov za socialno varnost za prvih 500 EUR mesečno za nove stalne zaposlitve pod določenimi pogoji (poteče tretje četrtletje leta 2016).
FR	Večinoma skladen na podlagi ciljnega nominalnega primanjkljaja	2015: nominalni cilj dosežen, fiskalni napor je znatno nižji od priporočene ravni, kar pomeni tveganje za skladnost 2016: nominalni cilj dosežen, fiskalni napor je znatno nižji od priporočene ravni, kar pomeni tveganje za skladnost	Določen napredek	– Znižanje prispevkov delodajalcev za socialno varnost za plače med 1,6- in 3,5-kratnim zneskom minimalne plače. – Znižanje dohodnine za gospodinjstva z nizkimi dohodki z davčno olajšavo („décote“) za gospodinjstva z nizkimi dohodki.
PT*	Osutek proračunskega načrta še ni bil predložen.			
SI*	Večinoma skladen	2015: v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem 2016: določen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; skladnost z referenčno vrednostjo za dolg	Določen napredek	Brez povezanih ukrepov.

* Za državo trenutno velja korektivni del Pakta, vendar bi lahko zanjo z letom 2016 začel veljati preventivni del Pakta, če bi dosegla pravočasno in vzdržno odpravo primanjkljaja.

** Komisija je 12. oktobra sprejela mnenje o osnutku proračunskega načrta Španije. Portugalska do 15. oktobra ni predložila osnutka proračunskega načrta za leto 2016.