



Bruselj, 16.11.2016
COM(2016) 730 final

SPOROČILO KOMISIJE

Osnutki proračunskih načrtov za leto 2017: celovita ocena

Povzetek

V tem sporočilu so povzete Komisijine ocene osnutkov proračunskih načrtov za leto 2017, ki jih je predložilo 18 držav članic euroobmočja, ki ne izvajajo programa za makroekonomsko prilagoditev (EO-18), vključno z načrtoma, ki ne predvidevata spremembe politike, ki sta jih predložili Litva in Španija, ker sta imeli v času predložitve prehodni vladi. Komisija je v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013 ocenila te načrte ter splošno proračunsko stanje in fiskalno naravnost v celotnem euroobmočju.

Celovito oceno osnutkov proračunskih načrtov za leto 2017 in skupne fiskalne naravnosti euroobmočja 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. Skupni primanjkljaj naj bi se po padcu z 2,0 % BDP v letu 2015 na 1,8 % BDP letos nadalje zmanjšal na 1,5 % BDP v letu 2017. Skupni delež dolga na podlagi osnutkov proračunskih načrtov, ki je dosegel vrh v letu 2014, naj bi se prav tako rahlo zmanjšal z nekoliko več kot 90 % v tekočem letu na 89 % BDP v letu 2017. To ustreza poslabšanju strukturnega salda v letu 2016 za 0,2% BDP, ki naj se nato v letu 2017 na splošno ne bi spremenil.
2. V primerjavi s srednjeročnimi načrti, predstavljenimi v programih stabilnosti iz pomladi 2016, je bilo načrtovano zmanjšanje primanjkljaja v letu 2017 popravljeno navzdol in naj bi bilo v euroobmočju manjše za 0,2 odstotne točke, čeprav je bil primanjkljaj v letu 2016 rahlo manjši, kot je bil napovedan spomladi 2016.
3. Makrofiskalne obete, ki izhajajo iz osnutkov proračunskih načrtov, v veliki meri potrjuje tudi napoved Komisije iz jeseni 2016. Realna rast BDP naj bi se z letošnje 1,7-odstotne v letu 2017 rahlo upočasnila na 1,5-odstotno, čeprav naj bi se negativna proizvodna vrzel nadalje zmanjšala na 0,5 % potencialnega BDP. Komisija za leto 2017 podobno kot osnutki proračunskih napovedi napoveduje zmanjšanje nominalnega primanjkljaja (za 0,3 odstotne točke) in tako dobi enak nominalni saldo v višini -1,5 % BDP. Glede na napoved Komisije naj bi se skupni delež javnega dolga v BDP drugo leto zapored zmanjšal, in sicer na 90 % v letu 2016 ter na 89 % v letu 2017, kar je v skladu z načrti iz osnutkov proračunskih načrtov.
4. Tako kot v letu 2015 proračunsko stanje držav članic podpira občutno zniževanje stroškov izposoje. Začasni prihranki zaradi nizkih plačil obresti se lahko porabijo v skladu s fiskalnim položajem držav članic; v državah z velikimi proračunskimi neravnotežji tako vodijo k manjšim primanjkljajem, če je na voljo fiskalni maneverski prostor, pa omogočajo povečanje odhodkov, povezanih s prihodnostjo.
5. Na skupni ravni osnutki proračunskih načrtov in napoved Komisije kažejo na pretežno nevtravno fiskalno naravnost euroobmočja v obdobju 2014–2017, s čimer se nadaljuje zaustavitev fiskalne konsolidacije, do katere je prišlo v letu 2013. Natančneje: fiskalna naravnost je postala v obdobju 2014–2015 pretežno nevtralna, leta 2016 pa rahlo ekspanzivna zaradi gospodarskega okrevanja. Za leto 2017 tako osnutki proračunskih načrtov držav članic kot tudi napovedi Komisije ponovno kažejo na pretežno nevtravno fiskalno naravnost. To je treba presojati glede na dvojni cilj kratkoročne makroekonomske stabilizacije in dolgoročne vzdržnosti javnih financ.
6. Kot navaja sporočilo Komisije z naslovom „Za pozitivno fiskalno naravnost v euroobmočju“, je glede na počasno okrevanje in tveganja v makroekonomskem okolju v tem trenutku potrebna zmerno ekspanzivna fiskalna naravnost euroobmočja kot celote.¹

Vendar pa je oblikovanje ustrezne fiskalne naravnosti za euroobmočje individualna in kolektivna odgovornost držav članic. Ta pristop se odraža tudi v predlaganem priporočilu o

¹ Glej COM(2016) 727 final z dne 16. novembra 2016.

ekonomski politiki euroobmočja za obdobje 2017–2018.²

7. Analiza ustreznosti fiskalne naravnosti v euroobmočju ni le vprašanje predznaka in velikosti proračunskega salda, pač pa v veliki meri tudi vprašanje kakovosti in strukture javnih financ, na katerih temelji. Na splošni ravni naj se strukture davčnih prihodkov ne bi občutno spremenile, struktura odhodkov pa je postala v omejenem obsegu bolj rasti prijazna, pri čemer si naložbe v osnovna sredstva kot delež BDP še vedno niso opomogle. Poleg tega bi izboljšave nacionalnega fiskalnega upravljanja, vključno z vzpostavitvijo učinkovitih pregledov porabe, lahko podpirale rasti prijazno javno porabo.
8. Oceno Komisije glede načrtov posameznih držav članic lahko povzamemo z naslednjimi ugotovitvami:

Pri nobenem od osnutkov proračunskih načrtov za leto 2017 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 15 držav, za katere velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast:

– osnutki proračunskih načrtov petih držav (**Nemčije, Estonije, Luksemburga, Slovaške in Nizozemske**) so **skladni** z zahtevami iz Pakta za leto 2017;

– osnutki proračunskih načrtov štirih držav (**Irske, Latvije, Malte in Avstrije**) so **večinoma skladni** z zahtevami iz Pakta za stabilnost in rast za leto 2017. 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 šestih držav (**Belgije, Italije, Cipra, Litve, Slovenije in Finske**) obstaja **tveganje neskladnosti** z zahtevami iz Pakta za leto 2017. Osnutki proračunskih načrtov teh držav članic bi lahko povzročili znatno odstopanje od prilagoditvene poti za doseg njihovih srednjeročnih ciljev. Vendar je **Finska** zaprosila za uporabo klavzule o strukturnih reformah in naložbene klavzule. Komisija bo pri presoji, ali je Finska upravičena do uporabe klavzul, upoštevala negotovosti v zvezi z ocenami proizvodne vrzeli, ki bi lahko vplivale na oceno skladnosti. Osntek proračunskega načrta **Litve**, ki ne predvideva spremembe politike, je vključeval zahtevek za uporabo klavzule o strukturnih reformah. Celovita ocena glede morebitne upravičenosti Finske in Litve do prožnosti bo potekala znotraj običajnega cikla evropskega semestra v okviru ocene programa za stabilnost za leto 2017.

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

– osntek proračunskega načrta **Francije** je **večinoma skladen** z zahtevami iz Pakta za stabilnost in rast za leto 2017, saj Komisija v napovedi iz jeseni 2016 predvideva, da bo nominalni primanjkljaj v letu 2017 malce pod vrednostjo 3 %, ki jo določa Pogodba, čeprav je fiskalni napor precej manjši kot se priporoča, in zmanjšanje primanjkljaja v letu 2018 ob nespremenjenih politikah ne bi bilo vzdržno.

– v zvezi z osnutkom proračunskega načrta **Španije** obstaja **tveganje neskladnosti** z zahtevami iz Pakta v letu 2017. Ob upoštevanju, da te projekcije ne predvidevajo sprememb politike, napoved Komisije za leto 2017 kaže, da ne bosta dosežena niti vmesni ciljni nominalni primanjkljaj niti priporočeni fiskalni napor;

– v zvezi z osnutkom proračunskega načrta **Portugalske** obstaja tveganje neskladnosti z zahtevami iz Pakta za leto 2017, čeprav predvideno odstopanje komaj presega prag za znatno

² Glej COM(2016) 726 final z dne 16. novembra 2016.

odstopanje. Tveganja se zato zdijo omejena, če bodo izvedeni potrebni fiskalni ukrepi. Portugalska, za katero trenutno velja korektivni del Pakta, naj bi letos spoštovala referenčno vrednost 3 % iz Pogodbe, kot je bilo priporočeno. Z letom 2017 bi lahko prešla v preventivni del Pakta, če bo pravočasno in vzdržno odpravila čezmerni primanjkljaj;

Portugalska in **Španija** sta svoja osnutka proračunskih načrtov predložili do sredine oktobra, prav tako pa tudi poročili o ukrepih, sprejetih v odgovor na sklepa Sveta o pozivu, sprejeta 8. avgusta 2016 v skladu s členom 126(9) Pogodbe. Komisija je ocenila te dokumente in stopila v strukturiran dialog z Evropskim parlamentom. Ugotovila je, da bi moral postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem za obe državi članici mirovati. V skladu s tem razmere, ki so zahtevale predlog Komisije, da se del plačil iz evropskih strukturnih in investicijski skladov zadržijo, ne obstajajo več, zato takega predloga ne bo.

Kazalo

I. Uvod	6
II. Glavne ugotovitve v zvezi z euroobmočjem	8
III. Pregled osnutkov proračunskih načrtov	18
PRILOGA I: Ocena osnutkov proračunskih načrtov posameznih držav	
PRILOGA II: Metodologija in predpostavke, na katerih temelji napoved Komisije iz jeseni 2016	
PRILOGA III: Analiza občutljivosti	
PRILOGA IV. Grafi in tabele	

I. Uvod

Zakonodaja 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 uniji³.

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 članice v okviru Pakta za stabilnost in rast.

Komisija mora podati tudi celovito oceno proračunskega stanja in obetov v euroobmočju kot celoti. Ta ocena je vključena v to sporočilo in v sporočilo Komisije z naslovom „Za pozitivno fiskalno naravnost v euroobmočju“⁴.

18 držav članic euroobmočja je moralo Komisiji v skladu z določbami tako imenovanega zakonodajnega dvojčka⁵ do 17. oktobra poslati svoje osnutke proračunskih načrtov za leto 2017. Grčiji kot edini državi članici euroobmočja, v kateri še poteka program za makroekonomsko prilagoditev, načrta ni treba predložiti, saj program že vključuje natančno spremljanje javnih financ.

V skladu z določbami kodeksa ravnanja za zakonodajni dvojček⁶ sta dve državi, Litva in Španija, predložili osnutka proračunskih načrtov, ki ne predvidevata spremembe politike, saj sta imeli prehodni vladi. Ko bosta začeli delovati novi vladi, bosta predložili popolna osnutka proračunskih načrtov.

Komisija spoštuje proračunsko pristojnost držav članic, hkrati pa v mnenjih zagotavlja 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 v euroobmočju, 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 politika⁷. 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“.

³ 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.

⁴ Glej COM(2016) 727 final z dne 16. novembra 2016 in:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

⁵ Ker je bil rok za predložitev, 15. oktober 2016, na soboto, je bil v skladu z veljavnimi pravnimi pravili prestavljen na ponedeljek, 17. oktobra.

⁶ V pripravi je posodobitev kodeksa ravnanja za zakonodajni dvojček, sedanja različica pa je na voljo na:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

⁷ 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).

Novembra 2015 je Komisija predlagala posodobljeno priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je obravnaval Svet, voditelji EU pa so ga potrdili na zasedanju Evropskega sveta 18. in 19. februarja 2016⁸.

Na tem priporočilu temelji ocena Komisije. V okviru letnega cikla evropskega semestra Komisija skupaj s tem svežnjem predlaga tudi novo priporočilo o gospodarski politiki euroobmočja za obdobje 2017–2018.⁹

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 ravno in dinamiko dolga sektorja država.

⁸ Glej priporočilo Sveta o gospodarski politiki euroobmočja:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/en/pdf>

⁹ Glej COM(2016) 726 final z dne 16. novembra 2016.

II. Glavne ugotovitve v zvezi z euroobmočjem

Gospodarski obeti iz osnutkov proračunskih načrtov in napoved Komisije iz jeseni 2016

Vlade v euroobmočju pri okrepanju po gospodarski in finančni krizi napredujejo postopoma, vendar se okrepanje ne pospešuje. Glede na makroekonomske predpostavke iz osnutkov proračunskih načrtov se bo BDP v letu 2016 v 18 zadevnih državah članicah (EO-18) povečal za 1,7 %, kar je nekoliko manj od 1,8-odstotne rasti, pričakovane ob predložitvi programov stabilnosti aprila 2016 (tabela 1). Za leto 2017 obeti glede rasti sledijo enakemu vzorcu, tj. rast BDP naj bi v EO-18 znašala 1,6 %, medtem ko je bila v programih stabilnosti napovedana 1,7-odstotna rast. Z napovedano nadaljnjo okrepitvijo rasti, vendar ne pospešeno, se razlika med dejansko in potencialno proizvodnjo zmanjšuje. V skladu z načrti naj bi proizvodna vrzel v EO-18 v letu 2016 znašala -0,8 % potencialnega BDP, v letu 2017 pa naj bi se nadalje znižala na -0,5 %, medtem ko je še v letu 2014 znašala več kot -2 %. Ta trend je opazen v večini držav članic, čeprav med državami obstajajo razlike. Inflacija naj bi ostala nizka, pričakovana raven inflacije po HICP pa naj bi se v letu 2016 v primerjavi s programi stabilnosti, predloženimi spomladi, znatno zmanjšala. Po navedbah iz osnutkov proračunskih načrtov bo leta 2016 stopnja inflacije znašala 0,4 %, leta 2017 pa naj bi se povečala na 1,2 % (nekoliko nižja glede na napovedano 1,4-odstotno iz programov stabilnosti). 17 držav članic izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) št. 473/2013, da mora predlog proračuna temeljiti na neodvisno potrjenih ali pripravljenih makroekonomskih napovedih¹⁰.

Gospodarsko podobo, ki izhaja iz 18 osnutkov proračunskih načrtov, v veliki meri potrjuje tudi napoved Komisije. Kaže tudi na nadaljnje, čeprav počasno, okrepanje gospodarstva v težavnejših svetovnih razmerah. Napoved Komisije predvideva, da se bo realna rast BDP rahlo upočasnila (z 1,7 % leta 2016 na 1,5 % leta 2017). Domače povpraševanje trenutno podpirajo konjunktura nizkih cen nafte, učinki prelivanja še vedno razmeroma nizkega menjalnega tečaja eura in akomodativna monetarna politika. Obenem ostaja temeljna dinamika domačega povpraševanja počasna. Svetovne ekonomske razmere so vedno bolj negotove, zlasti zaradi referendumov Združenega kraljestva o članstvu v EU in drugega geopolitičnega dogajanja, svetovna trgovina pa se je upočasnila. To poudarja potrebo po okrepitvi domačih virov rasti. Poleg tega lahko številna gibanja, na primer nadaljnji upad svetovne trgovine, vodijo k nižji rasti, kot jo pričakuje Komisija. Nadaljnje okrepanje, čeprav krhko, se odraža tudi v nadaljnjem zmanjševanju razlike med dejansko in potencialno proizvodnjo v napovedi Komisije. Negativna proizvodna vrzel v višini 2,2 % potencialnega BDP leta 2014 naj bi se letos zmanjšala na 0,8 %, leta 2017 pa na 0,5 %. Glede na stalne negotovosti v zvezi z meritvami proizvodne vrzeli v nekaterih državah članicah je Komisija proučila možna sredstva za izboljšanje metodologije in njene uporabe ob hkratnem upoštevanju sprejetih načel za določanje fiskalnih zahtev za države članice (glej okvir 1 spodaj).

Stalna rast, čeprav počasna, se ne odraža v gibanju cen, saj so obeti glede inflacije na skupni ravni še vedno zmerni. Napoved Komisije predvideva letošnjo inflacijo po HICP v višini le 0,3 %, leta 2017 pa naj bi se zvišala na 1,4 % zaradi odpravljanja proizvodne vrzeli in zelo akomodativne naravnosti monetarne politike. Kljub razlikam med državami članicami naj bi obrestne mere leta 2017 ostale na zgodovinsko nizkih ravneh. Obenem se za

¹⁰ Nemčija nima neodvisnega organa, ki bi bil pristojen za pripravo ali potrjevanje makroekonomskih napovedi.

leto 2017 pričakuje nadaljevanje velikega presežka prihrankov pri naložbah, zunanji saldo euroobmočja pa naj bi imel presežek v višini 3,5 % BDP, kar je le nekoliko manj od vrednosti leta 2016 (3,7 % BDP).

Fiskalni obeti iz osnutkov proračunskih načrtov in napoved Komisije iz jeseni 2016

Skupni nominalni proračunski primanjkljaj naj bi se glede na osnutke proračunskih načrtov v tem in naslednjem letu še naprej zmanjševal. V EO-18 naj bi primanjkljaj v letu 2016 znašal 1,8 % BDP, kar pomeni zmanjšanje v primerjavi z lani, ko je znašal 2,0 %¹¹. V letu 2017 se bo skupni delež primanjkljaja predvidoma znižal na 1,5 % BDP. Ta prilagoditev je manjša od zmanjšanja za 0,5 odstotnih točk, ki ga za leto 2017 napovedujejo programi stabilnosti, čeprav je bil primanjkljaj v letu 2016 rahlo manjši, kot je bil napovedan spomladi 2016. Ob upoštevanju nekoliko slabših makroekonomskih obetov je manjše znižanje primanjkljaja morda še vedno posledica manjšega fiskalnega navora (glej nadaljevanje). Povečanje izdatkov v zvezi z begunsko krizo in varnostnimi ukrepi naj bi prispevalo k spremembam odhodkov nekaterih držav članic.

Tabela 1: Pregled ekonomskih in javnofinančnih agregatov (EO-18) za leti 2016–2017

	2016			2017		
	Programi stabilnosti za leto 2016 (april)	Osnutki proračunskih načrtov (oktober)	Napoved Komisije iz jeseni 2016 (november)	Programi stabilnosti za leto 2016 (april)	Osnutki proračunskih načrtov (oktober)	Napoved Komisije iz jeseni 2016 (november)
Realna rast BDP (sprememba v %)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Inflacija po HICP (sprememba v %)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
Nominalni primanjkljaj (% BDP)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Sprememba strukturnega salda (v odst. t. BDP)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0
Dolg (v % BDP)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1
Ciklično prilagojeni delež odhodkov (v % potencialnega BDP)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3

¹¹ Pri sklicevanju na načrte držav članic temeljijo podatki za leto 2015 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 2016.

Ciklično prilagojeni delež prihodkov (v % potencialnega BDP)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1
--	------	------	------	------	------	------

Proračunski položaj, kot je izmerjen s spremembo skupnega strukturnega salda, ostaja v obdobju 2016–2017 glede na osnutke proračunskih načrtov na splošno stabilen. Strukturni saldo naj bi se leta 2016 rahlo zmanjšal (0,2 % BDP), naslednje leto pa naj bi se izboljšal za 0,1 % BDP. Gibanje strukturnega proračunskega položaja na skupni ravni v veliki meri potrjuje alternativno merjenje diskrecijskega fiskalnega navora, ki kaže glede na osnutke proračunskih načrtov na negativno prilagoditev v višini 0,4 % v letu 2016 in 0,2 % v letu 2017 (graf A4.1 v Prilogi 4)¹². Vendar zaradi negotovosti v zvezi z ocenami proizvodne vrzeli gibanj v letu 2016 ne bi smeli precenjevati. Ta gibanja so na splošno skladna z napovedmi za obdobje 2016–2017, vključenimi v programe stabilnosti iz pomladi. 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 pet držav članic (in samo ena, ki sodi med največja gospodarstva) načrtuje, da bodo konec leta 2017 dosegle ali presegle svoje srednjeročne proračunske cilje¹³, se zdi, da načrtovano pomanjkanje strukturne prilagoditve v letu 2017 ne bo izpolnilo 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.

V skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2016 naj bi se skupni nominalni primanjkljaj znižal z 1,8 % BDP v letu 2016 na 1,5 % BDP v letu 2017, pri čemer naj bi strukturni saldo v dveletnem obdobju ostal na splošno stabilen. Stabilnost strukturnega salda v letih 2016 in 2017, ki jo pričakuje Komisija, vključuje napovedano znižanje odhodkov za obresti za 0,2 % BDP v letu 2016 in 0,1 % BDP v letu 2017. Na skupni ravni naj bi se torej strukturni primarni saldo v skladu z napovedjo Komisije poslabšal za 0,4 % BDP v letu 2016 in 0,2 % v letu 2017. To potrjuje tudi diskrecijski fiskalni napor, ki kaže na negativno prilagoditev v višini 0,5 % BDP v letu 2016 in 0,3 % BDP v letu 2017. Koristi zaradi zgodovinsko nizkih obrestnih mer na javni dolg se zato agregatno večinoma ne uporabljajo za zmanjševanje primanjkljajev. Euroskupina je priporočila, da se te koristi uporabijo za izboljšanje javnih financ in – odvisno od razmer v posameznih državah – naložbe v infrastrukturo ali strukturne reforme¹⁴.

Skupna slika primanjkljaja v euroobmočju v osnutkih proračunskih načrtov in napovedi Komisije je večinoma skladna. Razlike med napovedanimi primanjkljaji v

¹² Diskrecijski fiskalni napor je alternativni kazalnik fiskalnega navora, 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.

¹³ Nemčija, Estonija, Litva, Luksemburg in Nizozemska. Poleg tega naj bi prihodnje leto dve državi članici ostali v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, in sicer Španija in Francija.

¹⁴ Euroskupina je ta načela potrdila 5. oktobra 2015:

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

posameznih osnutkih proračunskih načrtov in napovedjo Komisije so lahko relativno velike iz različnih razlogov v različnih državah članicah. Komisija za večino držav napoveduje višji primanjkljaj od napovedanega v posameznih osnutkih proračunskih načrtov, pri čemer so največje razlike pri Sloveniji, Portugalski, Belgiji in Litvi (tabela A4.1 in graf A4.4 Priloge 4). Preostale pozitivne razlike v napovedih so vse znotraj razpona 0,3 odstotne točke, za Nemčijo, Ciper, Estonijo, Latvijo, Nizozemsko in Finsko pa Komisija napoveduje manjši primanjkljaj.

Zdi se, da porazdelitev spremembe skupnega strukturnega salda v državah članicah ne odraža stanja držav članic glede na zahteve Pakta za stabilnost in rast in razpoložljivosti fiskalnega manevrskega prostora. Na primer, od nekaterih držav članic, ki jim relativno veliko manjka, da bi dosegle svoje srednjeročne cilje, zlasti Španije, Francije in Italije, se pričakuje, da bodo izvajale ekspanzivno politiko ali dosegle zelo omejeno fiskalno prilagoditev. Nasprotno se od nekaterih držav članic, ki so presegle svoje srednjeročne cilje, zlasti Nemčije, pričakuje, da ne bodo veliko uporabljale svojega fiskalnega manevrskega prostora.

Kar zadeva javni dolg – potem ko je leta 2014 skupni delež dolga dosegel najvišjo raven, tj. 93 % BDP, naj bi se v letih 2016 in 2017 glede na osnutke proračunskih načrtov še naprej zmanjševal, kar je v skladu z napovedmi, na katerih temeljijo programi stabilnosti. To je posledica pozitivnega primarnega salda in ugodnih prilagoditev stanj in tokov¹⁵. Načrtovani skupni delež 89 % BDP v letu 2017 zajema širok razpon nacionalnih podatkov. Deleži dolga v posameznih državah članicah znašajo od 133 % BDP v Italiji do 10 % BDP v Estoniji. Podatki za Grčijo, ki ima izjemno visoko raven zadolženosti, niso vključeni.

Napovedi Komisije ustrezajo skupnemu dolgu, ki ga napovedujejo države članice. Medtem ko skupni delež dolga ostaja na zelo visoki ravni, Komisija pričakuje, da se bo tako letos kot tudi naslednje leto znižal in leta 2017 dosegel 89,1 % BDP, in sicer na podlagi istih dejavnikov, kot jih upoštevajo načrti vlad (zmanjšanje bremena obresti za dolg in t. i. učinek snežne kepe ne prispevata več k povečevanju skupnega deleža dolga). Vendar je treba tudi priznati, da je za velik delež znižanja dolga v euroobmočju zaslužna Nemčija. Če se Nemčijo izključi iz izračunov, se skupni delež dolga, ki ga je napovedala Komisija, v letih 2016 in 2017 namesto za eno odstotno točko zmanjša za samo 0,2 odstotne točke. Poleg tega je stopnja skupnega dolga občutno višja, če se ne upošteva Nemčije, in sicer 99 % 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 pozitivne razlike se nanašajo na Portugalsko in Francijo, v številnih državah pa so tudi negativne razlike; tu so Komisijine projekcije dolga pod napovedmi držav članic (tabela A4.3 in graf A4.5 Priloge 4). Na skupni ravni države članice v letu 2017 napovedujejo večjo spremembo dolga kot Komisija, kar odraža predvsem prilagoditve stanj in tokov.

Skupnega deleža dolga v euroobmočju ni mogoče oceniti v smislu skladnosti z zahtevami Pakta za stabilnost in rast glede dolga, saj imajo države članice, katerih dolg se upošteva, različen status v okviru Pakta za stabilnost in rast¹⁶. Za 10 držav članic euroobmočja, ki so predložile osnutke proračunskih načrtov, pa velja referenčno merilo glede zmanjševanja

¹⁵ Načrtovano zmanjšanje skupnega deleža dolga je veliko manjše, če se iz njega izvzame Nemčija (–1,6 v primerjavi z –3,9 odstotne točke v obdobju 2015–2017).

¹⁶ 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 njihov delež dolga nad ali pod 60 % BDP.

dolga. V skladu z napovedjo Komisije naj bi merilo (ali predhodne določbe glede dolga, če so relevantne) izpolnjevalo sedem od 10 držav.

Uporaba Pakta za stabilnost in rast

Prožnost, ki je vgrajena v Pakt za stabilnost in rast, omogoča izredno porabo, povezano z neobičajnimi dogodki, nad katerimi vlade nimajo nadzora in ki imajo velik učinek na javne finance, tako v okviru preventivnega kot tudi korektivnega dela Pakta. Tako kot v letu 2015 osnutki proračunskih načrtov več držav članic navajajo vpliv izrednega pritoka beguncev na proračun (Avstrija, Belgija, Italija, Slovenija in Finska). Podobno so Belgija, Italija in Avstrija v svojih osnutkih proračunskih načrtov navedle dodatne stroške v povezavi s teroristično grožnjo. Italija je poleg tega zahtevala posebno obravnavo v povezavi s stroški, nastalimi zaradi nedavnih potresov. Finska je vložila zahtevek za uporabo klavzule o strukturnih reformah in naložbene klavzule v letu 2017, svojo namero, da bo zaprosila za uporabo klavzule o strukturnih reformah pa je napovedala tudi Litva, čeprav je zaradi državnih volitev predložila osnutek proračunskega načrta, ki ne predvideva spremembe politike.

Zahteve za prilagoditev v skladu s Paktom za stabilnost in rast so tako v preventivnem kot tudi v korektivnem delu določene v smislu spremembe strukturnega salda. Komisija bo ocenila (naknadno za vsak posamezen primer) začasno odstopanje od zahtev za leti 2016 in 2017 zaradi dodatnih stroškov v vsakem od teh dveh let, ki so posledica izjemno visokih stroškov 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 prilagodila zaradi izrednih dogodkov, na primer pritoka beguncev in stroškov v povezavi s teroristično grožnjo.

Okvir 1: Izvajanje pristopa „omejene presoje“ med proračunskim nadzorom jeseni 2016

Dogovor o presoji verodostojnosti ocen proizvodne vrzeli

Svet ECOFIN je aprila 2016 na neformalnem zasedanju v Amsterdamu zahteval izboljšanje skupno dogovorjene metodologije za ocenjevanje potencialne rasti in proizvodne vrzeli. V odgovor na to zahtevo Sveta sta bila v dogovoru z državami članicami oktobra 2016 storjena dva konkretna koraka.

Prvič, dogovorjeno je bilo, da bo v skupno dogovorjeno metodologijo uvedena revidirana metodologija za ocenjevanje stopnje brezposelnosti, ki ne pospešuje rasti plač. Ta sprememba je že upoštevana v napovedi Komisije iz jeseni 2016. Drugič, dogovorjeno je bilo, da bi se lahko uporabljalo novo orodje za preverjanje verodostojnosti, da bi prepoznali primere, ko bi se rezultati skupno dogovorjene metodologije lahko razlagali kot ekonomsko nelogični.

Orodje za preverjanje verodostojnosti zagotavlja alternativno oceno za posamezne države članice glede velikosti proizvodne vrzeli za dano leto (v tem primeru 2016) na podlagi metodologije statistične ocene, o kateri je potekala razprava v delovni skupini za proizvodno vrzel. Kadar razlika med alternativno oceno in oceno na podlagi skupne metode presega določen prag, to pomeni, da proizvodna vrzel na podlagi skupne metode morda ni logična.

Rezultati orodja za preverjanje verodostojnosti

Če je proizvodna vrzel države članice opredeljena kot nelogična, lahko razlika med izračunom proizvodne vrzeli na podlagi skupne metode in alternativno oceno pomeni „razpon verodostojnosti“, znotraj katerega lahko Komisija opredeli verodostojno raven proizvodne vrzeli in ki se lahko uporablja za fiskalni nadzor (glej spodaj).

Za prihodnja leta analiza verodostojnosti ni mogoča. Da bo orodje za preverjanje verodostojnosti mogoče uporabljati za fiskalni nadzor v letu 2017, je treba ekstrapolirati razpon verodostojnosti iz leta 2016, da bi dobili alternativno oceno proizvodne vrzeli za leto 2017. Pri ekstrapolaciji razpona verodostojnosti iz leta 2016 na 2017 se razlika med proizvodno vrzeljo, izračunano na podlagi skupne metode, in alternativno oceno iz leta 2016 prenese in neposredno uporabi za proizvodno vrzel v letu 2017, izračunano na podlagi skupne metode. Zato ni učinka na medletne spremembe proizvodne vrzeli.

Treba je opozoriti, da rezultati orodja za preverjanje verodostojnosti ne vplivajo na napoved Komisije iz jeseni 2016, saj oceni proizvodne vrzeli in strukturnega salda iz napovedi še naprej temeljita na dogovorjeni metodi. Rezultati orodja za preverjanje verodostojnosti se uporabljajo kot dodaten kvalitativni dejavnik, ki se upošteva v okviru fiskalnih ocen Komisije.

Uporaba rezultatov orodij za preverjanje verodostojnosti pri fiskalnem nadzoru: „načela zamrznitve“ za določitev zahtev držav članic

Komisija v svojih mnenjih o osnutkih proračunskih načrtov ocenjuje izpolnjevanje fiskalnih zahtev za leti 2016 in 2017, ki so navedene v priporočilih Sveta za posamezne države za leto 2016. V okviru preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast fiskalne zahteve izhajajo iz t. i. matrike zahtev, vključene v skupno dogovorjeno stališče o prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast, ki uravnava zahtevano raven fiskalnega prilagajanja glede na gospodarski cikel¹⁷.

Zahteva za leto 2017 je bila določena spomladi leta 2016 na podlagi projekcije proizvodne vrzeli za leto 2017. Ko so zahteve določene, se zanje šteje, da so zamrznjene. Razpoložljivost novega sklopa informacij v zvezi s cikličnim položajem države članice ima za posledico odmrznitev zahteve v le zelo omejenem številu primerov:

- i) kadar se država članica na podlagi ponovne ocene obravnava, kot da v njej prevladujejo zelo slabe ali izjemno slabe gospodarske razmere, kar je merjeno s proizvodno vrzeljo, ki je manjša od -3% potencialnega proizvoda;
- ii) kadar se raven strukturnega salda države članice popravi toliko, da bi izpolnitev njene prvotne zahteve pomenila, da bi morala preseči svoj srednjeročni cilj.

Ta dogovorjena načela zamrznitve se bodo uporabljala tudi v zvezi s posledicami, ki jih imajo rezultati orodja za preverjanje verodostojnosti na zahteve za države članice, zlasti v zvezi z zahtevami, ki izhajajo iz matrike. Zato se v praksi primeri, v katerih bi lahko bila proizvodna vrzel po dogovorjeni metodi preveč negativna, ne preučujejo, saj ne morejo povzročiti nižje zahteve.

Pomembno je, da se znova opozori, da ta proces ne bo povzročil dejanskega popravka sklopa formalnih zahtev, določenih v priporočilih za posamezne države. Namesto tega se bo rezultat analize upošteval kot kvalitativen dejavnik pri pripravi celovite ocene izpolnjevanja zahtev.

Poleg tega bi lahko sprememba ravni, ki bi lahko bila posledica alternativnih proizvodnih vrzeli, tudi vplivala na upravičenost nekaterih držav članic do uporabe klavzule o strukturnih reformah in naložbene klavzule.

¹⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>

Ker orodje ne prikazuje nobenih pokazateljev spremembe proizvodne vrzeli, ki bi vplivala na merjenje fiskalnega napora prek strukturnega salda, v letu 2017 ni nobenega vpliva na merjenje fiskalnega napora.

Vpliv na ocene osnutkov proračunskih načrtov držav članic

Na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2016 orodje za preverjanje verodostojnosti za naslednjih šest držav euroobmočja kaže, da imajo verjetno precej bolj negativno proizvodno vrzel, kot je ocenjena z dogovorjeno metodologijo: Avstrija, Finska, Italija, Luksemburg, Latvija in Slovenija. Podrobna analiza v vseh teh državah, razen Finske, je pokazala, da rezultati orodja za preverjanje verodostojnosti nimajo nobenega vpliva na oceno Komisije glede tega, v kolikšni meri država izpolnjuje zahteve Pakta za stabilnost in rast. V primeru Finske je analiza pokazala, da je proizvodna vrzel verjetno višja od ocenjene na podlagi dogovorjene metodologije, zaradi česar se pričakuje, da bo Finska upoštevala varnostni razmik do referenčne vrednosti iz Pogodbe, tj. 3 % BDP, kar je prag upravičenosti za uporabo klavzule o strukturnih reformah in naložbene klavzule.

Komisija bo v prihodnjih mesecih še naprej sodelovala z državami članicami, da bi preučila dodatne možnosti za izboljšanje metodologije določanja proizvodne vrzeli in njene uporabe.

Struktura fiskalne prilagoditve

Osnutki proračunskih načrtov predvidevajo zelo malo sprememb v strukturi javnih financ v letih 2016 in 2017 za euroobmočje kot celoto (tabela A4.5 in grafa A4.2a–b v Prilogi 4). Delež javnofinančnih odhodkov v BDP se bo v letu 2017 predvidoma zmanjšal za 0,4 odstotne točke. Vendar je 0,1 odstotne točke povezane s prihranki pri odhodkih za obresti. Preostalo navidezno precejšnje zmanjšanje je predvsem posledica cikličnih pogojev. Dejansko delež primarnih odhodkov, popravljen za učinek gospodarskega cikla, kaže znižanje za samo 0,1 odstotne točke. To zmanjšanje se delno izravna z načrtovanimi znižanji davkov, kar dokazuje rahel padec ciklično prilagojenega deleža prihodkov (0,1 odstotne točke v letu 2017). 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 2016 to potrjuje. Na splošno enotna davčna elastičnost v osnutkih proračunskih načrtov in napovedi Komisije kaže, da so zmanjšanja prihodkov posledica vladnih ukrepov (tabela A4.6 v Prilogi 4).

Za načrtovano prilagoditev se 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, čeprav je, kakor je bilo omenjeno, splošen majhen upad odhodkov posledica cikličnih dejavnikov. Največja so znižanja sredstev za zaposlene in odhodkov za obresti, pri čemer imajo države članice pri slednjih koristi od precejšnjih prihrankov (kot je podrobneje obravnavano v naslednjem oddelku). Ker večina produktivnih odhodkov ni primarno prizadetih, se za načrtovano prilagoditev ne pričakuje, da bi škodila srednjeročnim obetom za rast, vendar pa obstajajo možnosti za bolj rasti prijazne izbire. Zlasti se ne pričakuje povečanje naložb v osnovna sredstva, čeprav so sedanje ravni z dolgoročne perspektive nizke. Poleg tega bi lahko izboljšanja nacionalnega fiskalnega upravljanja, vključno z vzpostavitvijo učinkovitih pregledov porabe, podprla rasti prijazno javno porabo. V spodnjem okviru 2 je navedenih več informacij o vodilnih načelih za učinkovite preglede porabe, o katerih se je dogovorila Euroskupina. Napoved Komisije je na splošno skladna z osnutki proračunskih načrtov in potrjuje, da je do največjih znižanj prišlo na področju plačil obresti in plač v javnem sektorju,

čepprav napoved Komisije predvideva nekoliko manjši padec slednjih, kot je določen v osnutkih proračunskih načrtov.

Pričakuje se, da se bodo odhodki za obresti v letu 2017 še dodatno zmanjšali in s tem sprostili sredstva za spodbujanje konsolidacije in povečanja odhodkov, povezanih s prihodnostjo, če bo na voljo fiskalni manevrski prostor. Donosi državnih obveznic v euroobmočju ostajajo na zgodovinsko nizkih ravneh, saj se 10-letne obrestne mere za štiri največje države članice euroobmočja gibljejo med 0 % in 1¾ %. Zato se skupna plačila obresti sektorja država kot delež BDP še naprej znižujejo. Po informacijah iz osnutkov proračunskih načrtov naj bi se odhodki za euroobmočje kot celoto zmanjšali z 2,4 % BDP v letu 2015 na 2,1 % BDP v letu 2016, naslednje leto pa na 2,0 % BDP, kar je občutno manj od odhodkov v višini 3,0 % BDP, ki so bili zabeleženi leta 2012 na vrhuncu državne dolžniške krize euroobmočja. Sliko, ki izhaja iz načrtov držav članic, v veliki meri potrjuje tudi napoved Komisije. Čepprav bodo stroški servisiranja dolga v euroobmočju v prihodnjih letih verjetno ostali na zgodovinsko nizki ravni, pa bi lahko uporaba prihrankov zaradi nizkih plačil obresti za financiranje stalnega povečanja javnih odhodkov ali zmanjšanja davkov pomenila tveganje zaradi nestalne narave teh nizkih plačil obresti.

Ukrepi, predstavljeni v osnutkih proračunskih načrtov, bi imeli le zelo rahel učinek na davčno strukturo EO-18 kot celote v letu 2017. Delež prihodkov se po popravku za učinek cikličnih dejavnikov zmanjša za približno 0,1 % BDP. Od treh glavnih kategorij prihodkov se za socialne prispevke in posredne davke pričakuje, da se bodo zmanjšali kot delež BDP, neposredni davki pa naj bi se povečali. Vendar so spremembe zanemarljive in ne spreminjajo bistveno njihove relativne teže. Na strani prihodkov so napovedi Komisije skladne z osnutki proračunskih načrtov (graf A4.3b v Prilogi 4).

Okvir 2: Vodilna načela za učinkovite preglede porabe

V časih visokega javnega dolga in nizkih stopenj gospodarske rasti je bolj nujno kot kdajkoli prej, da se zagotovi učinkovita uporaba denarja davkoplačevalcev. Vendar se prepogosto dogaja, da se „zapuščinske“ postavke porabe, ki izhajajo iz preteklih odločitev, sčasoma skoraj samodejno povečujejo. Pregledi porabe so v teku ali pa so bili napovedani v več kot polovici držav članic euroobmočja – z različnimi področji uporabe in časovnimi okviri. Euroskupina je preučila nacionalne izkušnje in na svoji seji septembra 2016 potrdila več načel, ki jih je treba upoštevati, da bi imeli pregledi porabe optimalen učinek na kakovost javne porabe¹⁸.

Cilj pregledov porabe je ponovno povezati odločitve glede porabe s političnimi prednostnimi nalogami (*ali naj se ta politika financira z javnim denarjem?*) ter ravni porabe z rezultati, ki se dosežejo za državljane ali zadevna podjetja (*kolikšna je vrednost, pridobljena za javna sredstva?*). Instrument sestavlja analiza obstoječih posameznih osnovnih odhodkov, da se ugotovi naslednje:

- Možnosti za prekinitev financiranja neprednostnih politik ali financiranja brez opaznega učinka na cilj politike.
- Izboljšanja učinkovitosti – cenejše zagotavljanje javnega dobra ali storitev ali njihova višja kakovost za skoraj enake stroške.

¹⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/>

To običajno pomeni izvajanje reform na področju javno financiranih ukrepov, organizacije javnih storitev, osnovnih procesov ter človeških virov v javni upravi.

Rezultat bi moral biti boljše dodeljevanje odhodkov po politikah, s čimer bi se ustvarjali prihranki (vključno z razlikami, ki bi bile namenjene financiranju rasti prijaznim politik) in/ali kakovostnejše javne storitve.

Ocena usmeritve fiskalne politike v euroobmočju

Na splošno je fiskalna naravnost v euroobmočju v letih 2014–2017 po znatni fiskalni konsolidaciji v obdobju 2011–2013 ocenjena kot večinoma nevtralna. V obdobju 2014–2015 je fiskalna naravnost postala večinoma nevtralna, v letu 2016 pa nekoliko ekspanzivna, saj so gospodarstva v tem obdobju okrevala. Za leto 2017 tako agregatni osnutki proračunskih načrtov držav članic kot tudi napoved Komisije ponovno kažejo na večinoma nevtralno fiskalno naravnost.

Okvir 3: Analiza fiskalne naravnosti

Razprava o fiskalni naravnosti je ključni vidik prizadevanj Komisije za okrepitev skupne razprave o splošnem interesu euroobmočja¹⁹. V EU in euroobmočju se nacionalne fiskalne politike v prvi vrsti oblikujejo v skladu z okvirom, ki temelji na pravilih, iz Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast. Poleg tega analitično preverjanje fiskalnih politik omogoča pripravo ocene, ali izvedene fiskalne politike učinkovito ustvarjajo pogoje za močno trajnostno rast in stabilnost cen, ter zlasti, ali je dopuščena diskrecija znotraj okvira izkoriščena v največji možni meri. Pomaga pri poudarjanju skupnih posledic nacionalnih politik in učinkov prelivanja po državah članicah.

Fiskalna naravnost euroobmočja mora najti pravo ravnotežje med vzdržnostjo in stabilizacijo. Obstaja potreba po zmanjšanju čezmernih stopenj dolga in obnovi fiskalnih blažilnikov. Preudaren pristop k zmanjšanju dolga je zlasti upravičen zaradi sposobnosti ublažitve učinkov novih pretresov. Hkrati gospodarstvo okreva počasi, brezposelnost se le postopno zmanjšuje, inflacijska pričakovanja pa še vedno ne dosegajo cilja stabilnosti cen.

Merjenje in analiza fiskalne naravnosti sta metodološko zahtevna. Fiskalna naravnost nima splošno sprejete opredelitve, pač pa gre za splošno sprejeto interpretacijo znotraj gospodarske skupnosti. Običajno se razume kot usmeritev, ki jo fiskalni politiki dajejo diskrecijske odločitve vlad o davkih in odhodkih. Fiskalna naravnost se tradicionalno kaže s spremembo strukturnega primarnega salda, čeprav so lahko zanjo značilni tudi drugi kazalniki. V tem okviru se potrebe po konsolidaciji merijo s kazalnikom S1, ki se izračuna kot fiskalni napor, ki je potreben za zagotovitev, da bo javni dolg države članice dosegel 60 % BDP v letu 2031. Podrobna ocena različnih kazalnikov in njihove zanesljivosti je na voljo v publikaciji *2016 SCPs: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance (Programi za stabilnost in konvergenčni programi za leto 2016: Horizontalni pregled in posledice za fiskalno naravnost euroobmočja)* (European Commission Institutional Papers, št. 34, 2016).

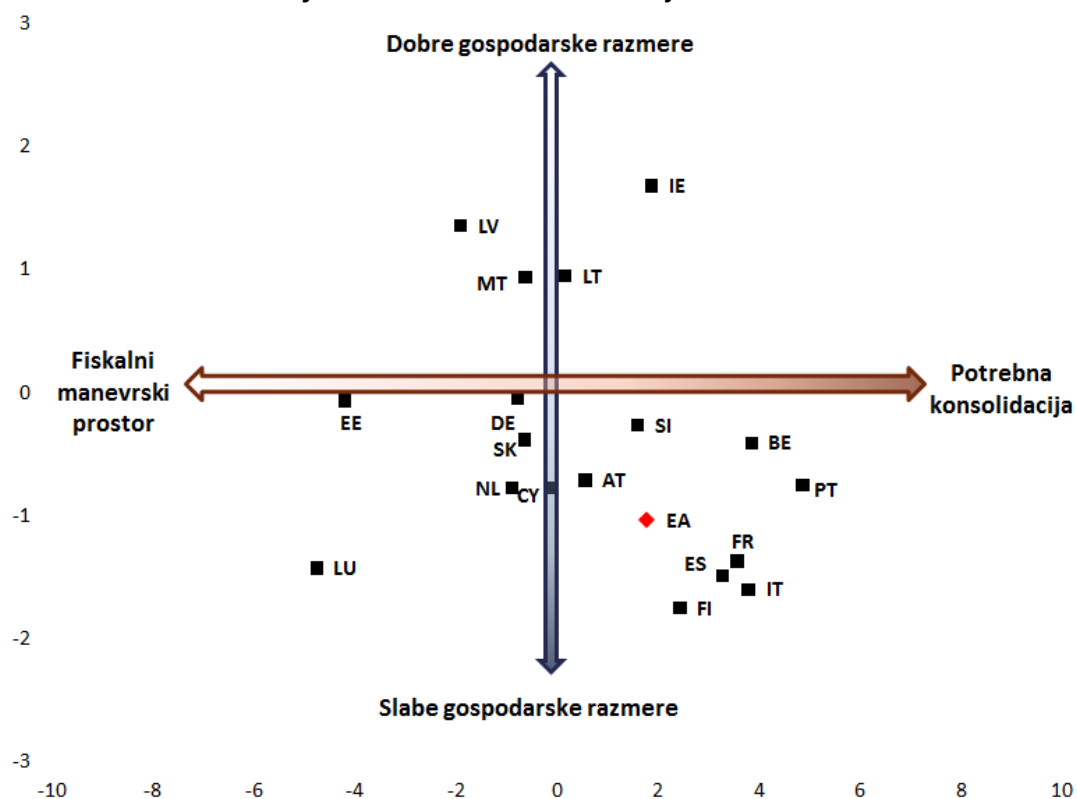
Euroobmočje kot celoto na trenutnem presečišču potreb po vzdržnosti in stabilizaciji čaka dodaten kompromis. Euroobmočje se nahaja v „jugovzhodnem kvadrantu“ fiskalne karte, v katerem je treba skleniti takšen kompromis (glej graf 1). Odraža obstoj prilagoditvene vrzeli v primerjavi s smerjo, pri kateri je dolg v prihodnosti trdno na poti

¹⁹ Glej COM(2016) 727 final z dne 16. novembra 2016.

zmanjševanja, v povezavi z vztrajno visoko stopnjo gospodarskega upada, kljub temu, da se ta postopno popravlja. Ta sklep je glede na izbiro alternativnih kazalnikov kvalitativno zanesljiv, čeprav pri posameznih vrednostih lahko pride do razlik.

Z gospodarskega vidika bi se morala celotna naravnost euroobmočja razlikovati glede na položaje držav v smislu vzdržnosti in stabilizacije. Veliko držav članic na jugovzhodu fiskalne karte ima še vedno precejšnje potrebe po konsolidaciji. V jugozahodnem kvadrantu so države članice, ki imajo fiskalni manevrski prostor in katerih gospodarstvo bi imelo koristi od omejene spodbude. V zvezi s tem bi bilo mogoče osnutke proračunskih načrtov izboljšati. Zlasti načrte v nekaterih velikih državah, ki se nagibajo k cilju stabilizacije, bi bilo mogoče uravnotežiti v smeri večje konsolidacije, medtem ko bi se preostali fiskalni manevrski prostor lahko uporabil za podporo kratkoročne in dolgoročne rasti, zlasti s spodbujanjem naložb.

Graf 1: Fiskalna karta euroobmočja v letu 2016



Opomba: Na podlagi napovedi Evropske komisije iz jeseni 2016. Dobre (slabe) gospodarske razmere se merijo s proizvodno vrzeljo v letu 2016, v % BDP. Potrebe po konsolidaciji ali fiskalnem manevrskem prostoru se merijo s kazalnikom Komisije S1 za tveganja za vzdržnost financ, tudi v % BDP, na podlagi izračunov iz napovedi iz jeseni 2016 in z uporabo leta 2016 kot izhodiščnega leta.

Usmerjenost fiskalnega položaja v obdobju 2016–2017 se lahko oceni glede na dvojni cilj dolgoročne vzdržnosti javnih financ in kratkoročne makroekonomske stabilizacije (glej okvir 3 zgoraj). Za dolgoročno vzdržnost mora javni dolg postati in ostati vzdržen, pri čemer je treba upoštevati sedanjo raven dolga in napovedane prihodnje odhodke, povezane s

staranjem²⁰. Makroekonomska stabilizacija je lahko izražena v smislu primerno hitrega zmanjševanja proizvodne vrzeli v kratko- do srednjeročnem obdobju ob hkratnem zagotavljanju izrazitejšega prehoda z zunanjih na domače vire rasti v sedanjih razmerah. Ker je monetarna politika že zelo prilagodljiva, saj so ob zelo nizki inflaciji nominalne obrestne mere že skoraj enake mejni vrednosti nič, se pozornost preusmerja na fiskalno politiko.

Kot je podrobno opisano v spremnem sporočilu Komisije z naslovom „Za pozitivno fiskalno naravnost v euroobmočju“²¹, je oblikovanje ustrezne fiskalne naravnosti za euroobmočje individualna in kolektivna odgovornost držav članic. Sporočilo vsebuje dodatno analizo fiskalne naravnosti in smernice o njenih učinkih na fiskalno politiko v euroobmočju.

²⁰ Kazalnik vzdržnosti S1, ki ga uporablja Komisija, prikazuje skupni napor, potreben v obdobju 2016–2021 za zmanjšanje dolga na 60 % BDP do leta 2031, ob upoštevanju pogojnih obveznosti, povezanih s staranjem. Kaže na dodatno prilagoditev v višini 1,8 % BDP za euroobmočje v naslednjih petih letih. To pomeni dodatno letno prilagoditev v višini približno 1/3 % BDP v letu 2016 in štirih naslednjih letih.

²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

III. Pregled osnutkov proračunskih načrtov

Mnenje Komisije o osnutkih proračunskih načrtov se osredotoča 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 primanjkljaj in strukturni napor. Za države članice, za katere velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast, se v mnenjih Komisije ocenita izpolnjevanje srednjeročnega proračunskega cilja za posamezno državo ali napredek pri njegovem doseganju ter izpolnjevanje določb glede dolga, da se preveri, ali so načrti v skladu z zahtevami Pakta za stabilnost in rast in fiskalnimi priporočili za posamezne države, ki jih je Svet na države članice naslovil 12. julija 2016.

Vse države članice euroobmočja, ki niso v programu za makroekonomsko prilagoditev, so svoje osnutke proračunskih načrtov predložile pravočasno v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 473/2013.

Pri nobenem od osnutkov proračunskih načrtov ni bilo ugotovljeno „zelo resno neizpolnjevanje obveznosti“ iz Pakta za stabilnost in rast, 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 fiskalno-strukturnih reformah. Te ocene temeljijo na napovedi Komisije iz jeseni 2016. 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, da bo proračun za leto 2017 skladen s pravili Pakta za stabilnost in rast.
- **Večinoma skladen:** glede na napoved Komisije za leto 2017 se pričakuje, da bo osnutek proračunskega načrta večinoma skladen s pravili Pakta za stabilnost in rast.

Za države članice, ki so v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem: napoved Komisije za leto 2017 sicer kaže, da bo bodisi dosežen vmesni ciljni nominalni primanjkljaj bodisi da bo čezmerni primanjkljaj pravočasno odpravljen, a fiskalni napor je opazno pod priporočeno vrednostjo, kar ogroža skladnost s priporočilom v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

Za države članice, za katere velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast: napoved Komisije za leto 2017 predvideva določen odklon od srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseganje, vendar nezadostna prilagoditev ne bi pomenila znatnega odklona od priporočene prilagoditve. Te države članice po oceni izpolnjujejo določbe glede dolga, kjer se to uporablja.

- **Tveganje neskladnosti:** glede na napoved Komisije za leto 2017 ni mogoče pričakovati, da bo osnutek proračunskega načrta zagotovil skladnost s pravili Pakta za stabilnost in rast.

Za države članice, ki so v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem: napoved Komisije za leto 2017 predvideva, da ne bosta dosežena ne priporočeni fiskalni napor ne vmesni ciljni nominalni primanjkljaj ali da čezmerni primanjkljaj ne bo pravočasno odpravljen.

Za države članice, za katere velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast: napoved Komisije za leto 2017 kaže na znaten odklon od srednjeročnega cilja ali zahtevane prilagoditvene poti za njegovo doseg in/ali neskladnost z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga, če se slednje uporablja.

V skladu s „skupno dogovorjenim stališčem o prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast“, ki ga je odobril svet ECOFIN 12. februarja 2016, sta Finska in Litva v svojih osnutkih proračunskih načrtov zaprosili za prožnost na podlagi klavzule o strukturnih reformah in naložbene klavzule. Finska je v svojem osnutku proračunskega načrta zaprosila za začasna odstopanja od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja v letu 2017 zaradi izvajanja večjih strukturnih reform, ki bodo imele pozitiven učinek na dolgoročno vzdržnost javnih financ (prošnja za prožnost v višini 0,5 % BDP), in nacionalnih odhodkov za projekte, ki jih sofinancira EU v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov (prošnja za prožnost v višini 0,1 % BDP). Ker Finska ne izpolnjuje minimalnega referenčnega merila, je njena ocena proizvodne vrzeli glede na napoved Komisije iz jeseni 2016 negotova. Podrobna ocena ocene proizvodne vrzeli za leto 2016 kaže, da bi Finska minimalno referenčno merilo izpolnila v letu 2017²². Finska vlada je kot dodatno zagotovilo ponudila javno zavezo, da bo v letu 2017 po potrebi sprejela dodatne ukrepe za zagotovitev skladnosti s pravili Pakta za stabilnost in rast, zlasti vključno z upoštevanjem referenčne vrednosti iz Pogodbe, tj. 3 % BDP. V primeru Litve se je takšna prošnja v osnutku proračunskega načrta, ki ne predvideva sprememb politike, navezovala na načrtovano izvedbo večjih strukturnih reform trga dela in pokojninskega sistema s pozitivnim učinkom na dolgoročno vzdržnost javnih financ (prošnja za prožnost v višini 0,6 % BDP). Na podlagi napovedi Komisije iz jeseni 2016 se zdi, da ima Litva dovolj fiskalnega manevrskega prostora, da lahko izkoristi začasno odstopanje od zahtevane prilagoditvene poti k srednjeročnemu cilju. Celotna ocena morebitne upravičenosti Finske in Litve do prožnosti bo zajeta v običajnem ciklu evropskega semestra v okviru ocene programov za stabilnost za leto 2017.

Poleg tega je več držav članic omenilo proračunske posledice povečanega pritoka beguncev in dodatnih varnostnih ukrepov. Določbe členov 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 omogočajo začasen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, da se upoštevajo takšni dodatni odhodki, če sta pritok beguncev in resnost teroristične grožnje izredna dogodka in je njun vpliv na javne finance znaten, vzdržnost pa ne bi bila ogrožena. Na tej stopnji je Komisija obravnavala morebiten začasen odklon za stroške v zvezi z begunci v letih 2015 in 2016 (Belgija, Italija, Avstrija, Slovenija in Finska) in stroške, povezane z varnostjo v letih 2016 in 2017 (Belgija, Italija in Avstrija). Komisija bo pripravila končno oceno, v kateri bo vključena tudi ocena upravičenih zneskov, na podlagi zabeleženih podatkov, ki so jih predložili organi. Komisija je v primernem času pripravljena razmisliti o dodatnih odklonih v zvezi z odhodki, povezanimi z migracijami, v letu 2017. Poleg tega je Italija vložila prošnjo za posebno obravnavo glede na proračunske posledice preventivnega naložbenega načrta za zaščito državnega ozemlja pred potresnimi nevarnostmi na podlagi klavzule o neobičajnih dogodkih. Komisija priznava, da se Italija v zadnjih mesecih sooča s potresnimi dejavnostmi, kot jih še ni imela, zaradi česar povezava med preventivnimi in nujnimi ukrepi ni najbolj jasna. Komisija zato meni, da bi se za sredstva, ki jih je vlada

²² Komisija je v posvetovanju z državami članicami razvila orodje za pregledovanje, da se opozori na primere, pri katerih bi bilo mogoče rezultate dogovorjene metodologije razlagati ekonomsko nelogično. V teh primerih je bila izvedena podrobna kvalitativna analiza, vključno z možnimi posledicami za zahteve za zadevne države članice v okviru Pakta za stabilnost in rast (glej okvir 1).

določila za ta namen v letu 2017, lahko omogočil začasen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, pod pogojem, da italijanski organi predložijo potrebne predhodne in naknadne podatke.

Portugalska in Španija sta do sredine oktobra predložili osnutka proračunskih načrtov, pa tudi poročila o ukrepih, ki sta jih sprejeli v odziv na sklepa Sveta o pozivu, ki sta bila sprejeta dne 8. avgusta 2016 v skladu s členom 126(9) Pogodbe. Komisija je medtem ocenila te dokumente in začela strukturirani dialog z Evropskim parlamentom. Sklenila je, da bi morali postopki v zvezi s čezmernim primanjkljajem za obe državi članici mirovati. V skladu s tem razmere, ki so zahtevale predlog Komisije, da se plačila iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov zadržijo, ne obstajajo več, zato takega predloga ne bo.

Nazadnje je Komisija predhodno ocenila stopnjo napredka pri izvajanju fiskalno-strukturnih reform iz priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016. Ocena osnutkov proračunskih načrtov je povzeta v naslednjih petih splošnih kategorijah: brez napredka, omejen napredek, določen napredek, znaten napredek in priporočila se v celoti izvajajo. V poročilih o državi za leto 2017 in v okviru priporočil za posamezne države, ki jih bo Svet sprejel v letu 2017, bo opravljena celovita ocena napredka, doseženega pri izvajanju priporočil za posamezne države.

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

Države članice	Splošna skladnost osnutka proračunskega načrta s Paktom za stabilnost in rast		Napredek pri izvajanju fiskalno-strukturnih reform, predlaganih v priporočilih za posamezne države leta 2016
	Splošen sklep na osnovi napovedi Komisije iz jeseni 2016	Skladnost z zahtevami preventivnega dela Pakta v obdobju 2016–2017	
BE*	tveganje neskladnosti	2016: tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; neskladnost <i>prima facie</i> s prehodnimi določbami glede dolga; 2017: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja v letu 2017, vendar tveganje znatnega odklona za celotno obdobje 2016–2017; neskladnost <i>prima facie</i> z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga.	brez napredka
DE	skladen	2016: srednjeročni cilj presežen; skladen z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga; 2017: srednjeročni cilj presežen; skladen z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga;	omejen napredek
EE	skladen	2016: srednjeročni cilj presežen; 2017: ni odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja.	n. r.
IE	večinoma skladen	2016: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; skladen s prehodnimi določbami glede dolga; 2017: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; skladen s prehodnimi določbami glede dolga.	določen napredek
IT*	tveganje neskladnosti	2016: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; brez celotne olajšave v višini 0,75 % BDP, dodeljene v okviru klavzule o strukturnih reformah in naložbene klavzule, bi obstajalo tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; neskladnost <i>prima facie</i> z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga; 2017: tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; neskladnost <i>prima facie</i> z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga.	določen napredek
CY	tveganje neskladnosti	2016: srednjeročni cilj presežen; skladen s prehodnimi določbami glede dolga; 2017: tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; skladen s prehodnimi določbami glede dolga.	določen napredek

LT**	tveganje neskladnosti	2016: ni odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; 2017: tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja na podlagi osnutka proračunskega načrta, ki ne predvideva sprememb politike.	n. r.
LV	večinoma skladen	2016: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; 2017: brez odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja v letu 2017, vendar tveganje majhnega odklona za celotno obdobje 2016–2017;	omejen napredek
LU	skladen	2016: srednjeročni cilj presežen; 2017: srednjeročni cilj presežen.	omejen napredek
MT	večinoma skladen	2016: ni odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; skladen z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga; 2017: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja.	brez napredka
NL	skladen	2016: srednjeročni cilj dosežen; skladen s prehodnimi določbami glede dolga; 2017: srednjeročni cilj presežen; skladen z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga.	brez napredka
AT***	večinoma skladen	2016: ni odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; skladen s prehodnimi določbami glede dolga; 2017: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja.	omejen napredek
SK	skladen	2016: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; 2017: ni odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja.	določen napredek
SI	tveganje neskladnosti	2016: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; skladen s prehodnimi določbami glede dolga; 2017: tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; skladen s prehodnimi določbami glede dolga.	omejen napredek
FI****	tveganje neskladnosti	2016: tveganje določenega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; 2017: tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja.	določen napredek

* Komisija je 18. maja 2016 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU, ker država članica v letu 2015 ni dosegla zadostnega napredka pri izpolnjevanju določb glede dolga. V poročilu je bilo ugotovljeno, da bi bilo treba po oceni vseh relevantnih dejavnikov merilo dolga šteti za izpolnjeno. Komisija bo v kratkem objavila novo poročilo.

** Prehodna vlada je predložila osnutek proračunskega načrta ob predpostavki nespremenjenih politik.

*** Pri tem sklepu je od zahteve že odštet trenutna ocena proračunskega učinka izjemnega pritoka beguncev in varnostnih ukrepov v letu 2016 (od katere ima Avstrija letu 2017 še vedno lahko koristi, da se zagotovi obravnava, enakovredna za države članice, ki so bolj oddaljene od doseganja svojega srednjeročnega cilja).

**** Komisija je 18. maja 2016 izdala poročilo na podlagi člena 126(3) PDEU, saj je dolg sektorja država na Finskem v letu 2015 presegel 60 % BDP. V poročilu je bilo ugotovljeno, da bi bilo treba po oceni vseh relevantnih dejavnikov merilo dolga šteti za izpolnjeno.

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

Države članice	Splošna skladnost osnutka proračunskega načrta s Paktom za stabilnost in rast		Napredek pri izvajanju fiskalno-strukturnih reform, predlaganih v priporočilih za posamezne države leta 2016
	Splošen sklep na osnovi napovedi Komisije iz jeseni 2016	Splošen sklep na osnovi napovedi Komisije iz jeseni 2016	
ES*	tveganje neskladnosti	2016: vmesni nominalni cilj dosežen, fiskalni napor neizpolnjen; 2017: vmesni nominalni cilj ni dosežen: na podlagi osnutka proračunskega načrta, ki ne predvideva sprememb politike, fiskalni napor neizpolnjen.	omejen napredek
FR	večinoma skladen	2016: vmesni nominalni cilj dosežen, fiskalni napor neizpolnjen; 2017: predvideni nominalni primanjkljaj nekoliko pod 3 % BDP; fiskalni napor neizpolnjen.	omejen napredek
PT**	tveganje neskladnosti	2016: pričakovana pravočasna in vzdržna odprava čezmernega primanjkljaja, fiskalni napor izpolnjen. 2017: tveganje znatnega odklona od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja; neskladnost <i>prima facie</i> s prehodnimi določbami glede dolga.	omejen napredek

* Prehodna vlada je predložila osnutek proračunskega načrta ob predpostavki nespremenjenih politik.

** Za Portugalsko trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast, vendar bi lahko zanjo z letom 2017 začel veljati preventivni del Pakta, če bi dosegla pravočasno in vzdržno odpravo primanjkljaja.