

Bruselj, 3. marec 2022
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177
UEM 33

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 3. marec 2022

Prejemnik: generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-
MIKKELSEN

Št. dok. Kom.: COM(2022) 85 final

Zadeva: SPOROČILO KOMISIJE SVETU Smernice za fiskalno politiko za leto
2023

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 85 final.

Priloga: COM(2022) 85 final



Bruselj, 2.3.2022
COM(2022) 85 final

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Smernice za fiskalno politiko za leto 2023

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Smernice za fiskalno politiko za leto 2023

1. Uvod

Napad Rusije na Ukrajino je ogrozil evropsko in svetovno varnost in stabilnost. Zadnji dogodki so prelomni za Evropo, saj v temeljih postavljajo pod vprašaj naš red miru. EU je politično in gospodarsko solidarna z Ukrajino. V odgovor na neizzvane in neupravičene vojaške akcije Rusije je odobrila sveženj obsežnih in ciljno usmerjenih sankcij, ki bodo imele kar največji učinek na rusko gospodarstvo in politično elito. Hkrati se EU sooča z nekaterimi neposrednimi izzivi, zlasti v zvezi s pritokom beguncev, varnostjo in morebitnimi protiukrepi Rusije. Ta kriza bi lahko negativno vplivala na rast, tudi zaradi posledic za finančne trge, nadaljnjih pritiskov na cene energije, vztrajnih ozkih grl v dobavni verigi in vpliva na zaupanje.

Izjemna negotovost in tveganja zahtevajo tesno usklajevanje ekonomskih in fiskalnih politik za izhod iz krize zaradi COVID-19. Drzen in usklajen odziv fiskalne politike na pandemijo, podpora brez primere iz novih instrumentov EU in spodbujevalna denarna politika so pomagali gospodarstvu EU prebroditi krizo in podpirajo okrevanje. V tretjem četrtletju leta 2021 se je BDP EU vrnil na raven pred krizo; glede na zimsko napoved Komisije 2022 naj bi proizvodnja do konca leta 2022 preseгла ravni pred pandemijo v vseh državah članicah. V prihodnje bi bilo treba fiskalno politiko še naprej tesno usklajevati, da se zagotovi vzdržnost javnih financ, ter skupaj s širšimi ekonomskimi politikami prispevati k ohranjanju okrevanja in preusmeritvi evropskega gospodarstva na pot močnejše in trajnostne rasti, ne glede na poslabšanje svetovnega okolja.

Fiskalne politike morajo biti pripravljene na hiter odziv na spreminjajoče se razmere. Politično okolje se spreminja. Začasni izredni ukrepi, povezani s pandemijo, bodo večinoma postopoma odpravljeni leta 2022, kar je v skladu s pričakovano normalizacijo razmer na področju javnega zdravja.⁽¹⁾ Inflacijski obeti v bližnji prihodnosti kažejo na postopno normalizacijo denarne politike. Vendar se pričakuje, da bo napad na Ukrajino negativno vplival na obete, ki so postali bolj negotovi, tveganja pa so pretežno negativna. Uporaba tako imenovane „splošne odstopne klavzule“ Pakta za stabilnost in rast⁽²⁾ se bo v letu 2022 nadaljevala. To bo fiskalni politiki omogočilo prilagajanje spreminjajočim se razmeram, da se lahko odzove na neposredne izzive, ki jih prinaša ta kriza. Na podlagi zimske napovedi Komisije 2022 se pričakuje, da bo splošna odstopna klavzula deaktivirana z letom 2023.⁽³⁾ To bo zaradi velike negotovosti ponovno ocenjeno na podlagi pomladanske

⁽¹⁾ Evropska komisija (2021) „Osnutki proračunskih načrtov 2022: celovita ocena,“ COM(2021) 900 final z dne 24. novembra 2021.

⁽²⁾ Posebne določbe v fiskalnih pravilih EU omogočajo usklajen in urejen začasni odklon od običajnih zahtev za vse države članice v primeru splošne krize, ki je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti v euroobmočju ali EU kot celoti (glej člen 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) 1466/97 in člen 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) 1467/97).

⁽³⁾ Splošna odstopna klavzula se je aktivirala s potrditvijo Sporočila Evropske komisije Svetu o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, COM(2020) 123 final z dne 23. marca 2020. Odločitev o njeni deaktivaciji temelji na splošni oceni stanja gospodarstva, pri čemer je ključno kvantitativno merilo raven gospodarske aktivnosti v

napovedi Komisije 2022. Nazadnje, oktobra 2021 se je prav tako ponovno začela razprava o okviru ekonomskega upravljanja, da bi pravočasno do leta 2023 dosegli široko soglasje o nadaljnjih korakih.⁽⁴⁾

To sporočilo državam članicam zagotavlja smernice za izvajanje in usklajevanje fiskalne politike, odvisno od gibanja gospodarskih obetov. V smernicah se upoštevajo pozitivne izkušnje s podobnimi smernicami iz marca 2021, ki so prispevale k stalni razpravi v Svetu, Euroskupini ter z drugimi deležniki iz EU in mednarodnimi deležniki o ustreznem odzivu fiskalne politike in njeni prilagoditvi. Načela odražajo zimsko napoved Komisije 2022 in bi morala usmerjati prihodnje programe za stabilnost in konvergenčne programe držav članic. Smernice bodo po potrebi prilagojene gospodarskim gibanjem, najpozneje pa v pomladanskem svežnju Komisije v okviru evropskega semestra konec maja 2022.

Preostanek sporočila je sestavljen iz štirih oddelkov. V oddelku 2 so opisani gospodarski obeti za leti 2022 in 2023. V oddelku 3 je določenih pet načel, poleg tega na podlagi zimske napovedi Komisije 2022 navaja posledice za priporočila glede javnih financ, ki se bodo predlagala državam članicam maja 2022 za njihove proračunske načrte za leto 2023. V oddelku 4 je povzet potek pregleda ekonomskega upravljanja. V oddelku 5 so načrtani prihodnji koraki.

2. Gospodarske razmere in obeti

Gospodarstvo EU je vstopilo v tretje leto pandemije COVID-19 in ponovno doseglo raven proizvodnje pred pandemijo. Gospodarstvo EU je v letu 2021 močno okrevalo, brezposelnost je padla na rekordno nizko raven, vendar pa se je rast proti koncu leta upočasnila. Pojav različice omikron je privedel do ponovne uvedbe omejitev gibanja, ponovnega pritiska na sisteme zdravstvenega varstva ter pomanjkanja delovne sile zaradi bolezni, karantene in dolžnosti oskrbe. Dolgotrajne motnje v oskrbi so skupaj z močnim povpraševanjem povzročile zvišanje cen primarnih surovin in energije. Ta neugodna gibanja so negativno vplivala na zagon rasti v EU, saj se je realna rast BDP v zadnjem četrtletju leta 2021 upočasnila.

Glede na zimsko napoved Komisije 2022 naj bi se močna gospodarska rast evropskega gospodarstva nadaljevala, čeprav bo v letih 2022 in 2023 šibkejša. Po nestabilnem obdobju naj bi se gospodarska rast v drugem četrtletju 2022 ponovno okrepila in v obdobju, ki ga zajema napoved, ostala močna. Temelji, ki so podlaga za rast, so še naprej močni. Izboljševanje trga dela, visoki prihranki gospodinjstev, še vedno ugodni pogoji financiranja ter uporaba sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost naj bi ohranjali dolgotrajno in močno obdobje rasti. Glede na zimsko napoved naj bi po pričakovanjih realna rast BDP v EU v letu 2022 dosegla 4,0 %, kar je 1,3 odstotne točke manj kot leta 2021, vendar še vedno

EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019). Evropska komisija (2021) „Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike“, COM(2021) 105 final z dne 3. marca 2021, str. 7–8 in str. 14.

⁽⁴⁾ Evropska komisija (2021) „Gospodarstvo EU po COVID-19: posledice za ekonomsko upravljanje“, COM(2021) 662 final z dne 19. oktobra 2021.

precej nad dolgoročnim povprečjem. V skladu z zimsko napovedjo⁽⁵⁾ naj bi se „vračanje v normalnost“ nadaljevalo v letu 2023, ko naj bi se rast ustalila na zmernih 2,8 %.

V zimski napovedi se ni upošteval napad na Ukrajino in posledične geopolitične napetosti. To negativno vpliva na obete za rast in dodatno poslabšuje tveganja. Inflacija se lahko na primer izkaže za višjo od pričakovane zaradi stroškovnih pritiskov, ki izhajajo iz ozkih grl na strani dobave. Višje cene energije, ki se s proizvajalcev v večji meri prenašajo na maloprodajne cene, lahko negativno vplivajo na skupno povpraševanje. Ozka grla v svetovni oskrbi se bodo verjetno nadaljevala tudi v letu 2022. Poleg tega bi lahko zaradi sekundarnih učinkov morebitnih pritiskov večje produktivnosti na plače, ki so nad pričakovanji, inflacija ostala visoka v daljšem obdobju. Po drugi strani pa bi lahko naložbe, ki jih spodbujajo mehanizem za okrevanje in odpornost ter skladi večletnega finančnega okvira, vključno s skladi kohezijske politike EU, ustvarile močnejšo spodbudo za gospodarsko aktivnost.

3. Glavna načela in posledice za fiskalne smernice

V tem oddelku so določena ključna načela, na podlagi katerih bo Komisija ocenila programe za stabilnost in konvergenčne programe držav članic. Posledice za priporočila glede javnih financ, ki bodo državam članicam predlagana maja 2022 za njihove proračunske načrte za leto 2023, temeljijo na zimski napovedi. Komisija bo pozorno spremljala razmere in po potrebi prilagodila svoje smernice za politiko.

Priporočila glede javnih financ za leto 2023 bodo oblikovana kvalitativno s kvantitativno podlago. Glede na specifične gospodarske razmere ter posledične težave pri ocenjevanju proizvodnih vrzeli in strukturnih saldov bo Komisija spomladi, tako kot lani, predlagala smernice za fiskalno politiko za posamezne države, ki bodo temeljile na pristopu, uporabljenem za priporočilo glede javnih financ za leto 2022, na omejevanju rasti tekočih odhodkov ter upoštevanju kakovosti in sestave javnih financ. To bo podlaga za to, da bo Komisija spremljala fiskalne rezultate glede na priporočila. Proračuni držav članic euroobmočja za leto 2023 bodo ocenjeni jeseni v mnenjih Komisije o osnutkih proračunskih načrtov.

Načelo 1: Zagotoviti je treba usklajevanje politik in dosledno kombinacijo politik

Usklajevanje fiskalne politike ostaja ključnega pomena. Usklajen fiskalni odziv držav članic na resen upad gospodarske aktivnosti zaradi COVID-19, h kateremu je pripomogla uporaba splošne odstopne klavzule in so ga spremljali ukrepi na ravni EU, je bil zelo uspešen pri blaženju njegovega gospodarskega učinka. Nadaljnje tesno usklajevanje fiskalnih politik je potrebno, da se zagotovi nemoten prehod na pot nove in trajnostne rasti ter vzdržnost javnih financ.

Ustrezna fiskalna naravnost v euroobmočju bi morala temeljiti na ustreznem ravnovesju med vidiki vzdržnosti in stabilizacije. Bistveno je, da se takšno povezovanje doseže na ravni države ter ob upoštevanju razsežnosti euroobmočja/EU. Čeprav ima gospodarstvo še vedno trdne temelje in prejema podporo sredstev EU, in sicer iz mehanizma

⁽⁵⁾ Zimska napoved Komisije 2022 je bila objavljena 10. februarja s presečnim datumom 1. februarja 2022.

za okrevanje in odpornost, bo postopno odpravljanje ukrepov, sprejetih za podporo gospodarstvu med pandemijo, pomenilo konec pomembnega zagonkega vetra v letu 2023 na splošno. Pri časovnem načrtovanju in hitrosti normalizacije fiskalne politike bi bilo treba upoštevati tudi medsebojne vplive s politikami monetarnega in finančnega sektorja ter fiskalno spodbudo iz mehanizma za okrevanje in odpornost⁽⁶⁾.

Na podlagi zimske napovedi Komisija meni, da se prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnosti v obdobju 2020–2022 na splošno nevtralno skupno fiskalno naravnost v letu 2023 zdi ustrezen, hkrati pa se je pripravljena odzvati na spreminjajoče se gospodarske razmere.

Načelo 2: Vzdržnost dolga je treba zagotoviti s postopno in visokokakovostno fiskalno prilagoditvijo in gospodarsko rastjo

Deleži javnega dolga so visoki in so se zaradi pandemije povečali. Potreben fiskalni odziv na pandemijo COVID-19 in krčenje proizvodnje sta povzročila znatno povečanje deležev javnega dolga, zlasti v nekaterih državah članicah z visokim dolgom, vendar brez povišanja stroškov servisiranja dolga. Skupni delež javnega dolga EU je v letu 2021 dosegel najvišjo vrednost pri približno 92 % BDP in naj bi se v letu 2023 le rahlo zmanjšal na 89 % BDP. Hkrati razlike med državami članicami ostajajo velike. Deleži javnega dolga naj bi v letu 2023 v šestih državah članicah ostali nad 100 % BDP, v približno polovici držav članic pa naj bi ostali pod 60 % BDP.

Delež javnega dolga EU bi se ob nespremenjenih politikah v naslednjih desetih letih na splošno stabiliziral, vendar bi se v več državah članicah z visokim dolgom še naprej povečeval. Na dinamiko dolga bo vplivalo več dejavnikov. Po eni strani tveganja, povezana z višjim javnim dolgom, povečujejo drugi izzivi, vključno s predvidenimi stroški staranja prebivalstva in pogojnimi obveznostmi (v obliki jamstev), odobrenimi med krizo zaradi COVID-19. Po drugi strani pa je bila dinamika dolga v letu 2021 na splošno boljša od pričakovane. Olajševalne okoliščine so nizki stroški financiranja in ugodni obeti za rast, deloma zaradi pričakovanega pozitivnega učinka naložb in reform na potencialno rast v srednjeročnem obdobju. Razsežnost tega vpliva je odvisna od razvoja razlik med rastjo in obrestnimi merami, ki ostaja negotov.

Za omejitev dinamike dolga je potrebna večletna fiskalna prilagoditev skupaj z naložbami in reformami za ohranitev potenciala rasti. Pomembno je zagotoviti vzdržne javne finance s postopnim zmanjševanjem visokega javnega dolga. Poleg tega v nekaterih državah članicah obstaja nevarnost, da bodo iz krize izšle z visoko porabo in nižjimi prihodki (kot delež BDP). Če se dolg v državah z visokim dolgom srednjeročno ne bo zmanjšal, bi to negativno vplivalo na obete za rast in poglobilo razlike med državami. Če bi bili javni računi izpostavljeni neugodnemu razvoju na finančnih trgih, bi to lahko škodilo splošni odpornosti gospodarstev. Občutljivost dinamike dolga na razvoj pogojev financiranja je pomembna za določitev potrebne stopnje in hitrosti prilagoditve. Uspešne strategije za zmanjšanje dolga bi

⁽⁶⁾ Medtem ko bodo nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost še naprej vsako leto podpirala gospodarstvo, pa letna fiskalna spodbuda, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, meri razliko med nepovratnimi sredstvi mehanizma za okrevanje in odpornost, črpanih v posameznih letih.

se morale osredotočiti na konsolidacijo javnih financ, kakovost in sestavo javnih financ ter spodbujanje rasti. Preveč nenadna konsolidacija bi ogrozila sedanje okrevanje, kar bi negativno vplivalo na potencialno rast, razpoloženje na trgu in stroške financiranja, kar bi bilo na koncu samouničujoče za vzdržnost dolga.

Na podlagi zimske napovedi Komisija meni, da je priporočljivo z letom 2023 začeti postopno fiskalno prilagoditev za zmanjšanje visokega javnega dolga, preveč nenadna konsolidacija pa bi lahko negativno vplivala na rast in s tem vzdržnost dolga.

Načelo 3: Spodbujati je treba naložbe in trajnostno rast

Premik evropskih gospodarstev na pot večje trajnostne rasti in reševanje izzivov dvojnega prehoda bi morala biti na vrhu dnevnega reda v vseh državah članicah. ⁽⁷⁾ Ocene Evropske komisije in drugih organizacij kažejo na velike potrebe po naložbah za doseganje podnebnih in digitalnih ciljev EU. Za uresničitev ciljev zelenega dogovora so potrebne dodatne javne in zasebne naložbe v višini 520 milijard EUR na leto v obdobju 2021–2030. Naložbena vrzel za uresničitev digitalne preobrazbe v EU je ocenjena na približno 125 milijard EUR letno v prihodnjem desetletju. Večino teh naložb bo moral mobilizirati zasebni sektor. Vendar mora javni sektor sodelovati tudi pri zagotavljanju dopolnilnega financiranja za podporo politikam, odpravljanju tveganj za inovativne projekte, usmerjanju in privabljanju zasebnih naložb ter odpravljanju nedelovanja trga. Sporočilo o evropskem modelu rasti, ki bo kos izzivom prihodnosti, poudarja pomen usklajenega ukrepanja vseh zadevnih akterjev, vključno z EU, državami članicami in zasebnim sektorjem, pri aktiviranju vseh razpoložljivih vzvodov politike.⁽⁸⁾ Zagotavljanje skladnosti med naložbenimi in reformnimi politikami v državah članicah ter med nacionalnimi cilji in cilji EU je ključnega pomena.

Mehanizem za okrevanje in odpornost ter skladi večletnega finančnega okvira bodo podpirali javne naložbe in reforme v prihodnjih letih. Mehanizem za okrevanje in odpornost, ki je osrednji del instrumenta NextGenerationEU, bo do leta 2026 zagotovil 338 milijard EUR nepovratne podpore (v nadaljnjem besedilu: nepovratna sredstva) in do 386 milijard EUR posojil (oba zneska sta v tekočih cenah). Financiranje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost bo pripomoglo h krepitvi odpornosti, napredovanju pri doseganju naših okoljskih in digitalnih ciljev ter krepitvi kohezije, produktivnosti in konkurenčnosti. Doslej je 22 držav članic EU dobilo zeleno luč za svoje načrte za okrevanje in odpornost, 21 izmed teh držav, ki so zaprosile za predhodno financiranje, je to tudi prejelo. Izplačevanje nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost se načrtuje na začetku programskega obdobja, pri čemer bosta do konca leta 2023 izplačani približno dve tretjini nepovratnih sredstev.⁽⁹⁾ Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za

⁽⁷⁾ Trenutne prednostne naloge gospodarske politike in politike zaposlovanja EU temeljijo na štirih razsežnostih: okoljski trajnostnosti, produktivnosti, pravičnosti, makroekonomski stabilnosti. Glej Evropska komisija (2021) „Letni pregled trajnostne rasti 2022“, COM(2021) 740 final z dne 21. novembra 2021.

⁽⁸⁾ Evropska komisija (2022) „Evropski model rasti, ki bo kos izzivom prihodnosti: zelenemu, digitalnemu in odpornemu gospodarstvu naproti“.

⁽⁹⁾ Do danes 22 načrtov za okrevanje in odpornost, ki jih je odobril Svet, znaša 291 milijard EUR v obliki nepovratnega financiranja in 154 milijard EUR v obliki posojil. Šest držav članic je sprejelo načrt, ki vključuje posojilo (Ciper, Grčija, Italija, Portugalska, Romunija in Slovenija). Kot je predvideno v členu 18 Uredbe (EU) 2021/241 o mehanizmu za

okrevanje in odpornost, bodo omogočili financiranje visokokakovostnih naložbenih projektov in kritje stroškov reform za povečanje produktivnosti, ne da bi pri tem povzročili višje primanjkljaje in dolg. Hitro izvajanje načrtov za okrevanje in odpornost bo tako spodbudilo nepretrgano in trajnostno okrevanje, spodbudilo večji potencial rasti in podprlo postopno izboljšanje fiskalnega položaja, tudi v državah članicah z najvišjimi deleži javnega dolga. Odobritev nove generacije skladov kohezijske politike EU bo dodatno okrepila naložbe ter spodbudila dvojni prehod in odpornost na celotnem ozemlju Unije.

Vse države članice bi morale zaščititi splošne naložbe in, kadar je to upravičeno, razširiti nacionalno financirane naložbe, zlasti za zeleni, digitalni in odporni prehod. Poudarek bi moral biti na visoki kakovosti naložb v skladu z naložbami, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Fiskalne politike bi bilo treba preusmeriti v podporo dvojnemu prehodu, da bi dosegli trajno in trajnostno rast. Države članice bi morale po potrebi, na primer v odziv na zmanjšanje prispevkov v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, razširiti nacionalno financirane naložbe, zlasti za dvojni prehod. Fiskalne prilagoditve držav članic z visokim dolgom ne bi smele vplivati na naložbe, temveč bi se morale izvajati z omejevanjem rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov.

Po mnenju Komisije bi bilo treba v srednjeročnih fiskalnih načrtih spodbujati in zaščititi nacionalno financirane visokokakovostne javne naložbe, saj sta spodbujanje odpornega gospodarstva in spopadanje z izzivi dvojnega prehoda skupna ključna cilja politike za leto 2023 in pozneje.

Načelo 4: Spodbujati je treba fiskalne strategije, ki so skladne s srednjeročnim pristopom k fiskalni prilagoditvi, ob upoštevanju mehanizma za okrevanje in odpornost

Fiskalna prilagoditev v državah članicah z visokim dolgom bi morala biti postopna, ne bi smela voditi k preveč restriktivni fiskalni naravnosti ter bi morala temeljiti na naložbah in reformah, ki oživljajo potencial rasti, kar bi olajšalo doseganje verodostojnih trendov zmanjševanja dolga. Postopna in vztrajna prizadevanja za fiskalno prilagoditev bi morala spremljati izboljšana sestava javnih financ, da bi dosegli srednjeročno zmanjšanje dolga. Srednjeročni načrti morajo biti skladni z analizo vzdržnosti dolga držav članic.⁽¹⁰⁾ Načrte bi morali podpreti s konkretnimi sklicevanji na njihove načrtovane naložbe in reforme ter bi morali upoštevati pričakovani časovni okvir črpanja sredstev EU (vključno z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost). Za obdobje po letu 2023 bi morali biti ti srednjeročni načrti osredotočeni na prizadevanje za konsolidacijo javnih financ, da bi srednjeročne preudarne fiskalne položaje dosegli na postopen, trajnosten in rasti prijazen način. V načrtih bi morali biti podrobno opredeljeni temeljni ukrepi ter spremljajoče reforme in naložbe.

okrevanje in odpornost, bo izračun najvišjega finančnega prispevka nepovratne podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost posodobi do 30. junija 2022. Glej Evropska komisija (2022), „Letno poročilo o mehanizmu za okrevanje in odpornost“.

⁽¹⁰⁾ Kodeks ravnanja za izvajanje Pakta za stabilnost in rast (2017) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

Pri prilagajanju fiskalne politike bi bilo treba upoštevati učinke podpore mehanizma za okrevanje in odpornost na gospodarsko aktivnost. Nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost bodo še naprej zagotavljala znatno fiskalno podporo za rast skupnega povpraševanja do vrhunca porazdelitve plačil v načrtih posamezne države članice, ki se bodo nato zmanjšala. To bi se moralo upoštevati v srednjeročnih fiskalnih načrtih.

Konsolidacija se ne sme neupravičeno odlagati. Kadar je potrebna fiskalna prilagoditev, njeno odlaganje na poznejša leta povečuje tveganja pri izvajanju in pogosto povzroča težave pri doseganju srednjeročnih proračunskih ciljev, določenih v programih za stabilnost in konvergenčnih programih držav članic. Poleg tega se izvajanje fiskalne strategije, osredotočene na konec programskega obdobja, povezuje tudi s prakso, da vlade nepričakovane prihodke zaradi večje rasti od predvidene in nepričakovane proračunske prihodke uporabljajo za kritje višjih tekočih odhodkov ali znižanj davkov in ne za pospešeno zmanjševanje dolga. To pogosto pomeni, da se blažilniki ne obnovijo, ko gospodarske razmere to omogočajo.

Po mnenju Komisije bi morali programi za stabilnost in konvergenčni programi pokazati, kako srednjeročni fiskalni načrti držav članic zagotavljajo postopno zmanjševanje javnega dolga na preudarno raven in trajnostno rast s postopno konsolidacijo, naložbami in reformami.

Načelo 5: Fiskalne strategije bi se morale razlikovati in upoštevati razsežnost euroobmočja

Od leta 2023 je treba začeti postopno fiskalno prilagoditev v državah članicah z visokim dolgom, da se deleži dolga stabilizirajo in nato zmanjšajo. Ko bodo gospodarske razmere to omogočale, je še vedno pomembno obnoviti fiskalne blažilnike in nadaljevati z zmanjševanjem deležev javnega dolga v BDP, da bi okrepili odpornost na prihodnje pretrese, ohranili ugodne pogoje financiranja in zagotovili nemoteno delovanje euroobmočja v primeru morebitnih prelivanj. Na podlagi zimske napovedi Komisije 2022 se za države članice z visokim dolgom zdi primerno, da od leta 2023 postopno izboljšujejo svoje osnovne fiskalne položaje. Za doseg tega bi morali nacionalno financirani tekoči odhodki (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) naraščati počasneje od srednjeročnega potencialnega proizvoda (merjenega z merilom rasti odhodkov). Države članice z visokim dolgom bi morale še naprej spodbujati naložbe, potrebne za dvojni prehod, in izvajati fiskalno prilagoditev na nacionalno financiranih tekočih odhodkih. To strategijo bi bilo treba podpreti s pravočasnim izvajanjem načrtov za okrevanje in odpornost. Za zmanjšanje dolga bi bilo treba uporabiti vse nepričakovane dobičke, vključno z nepričakovanimi prihodki zaradi večje rasti od predvidene.

Države članice z nizkim/srednjim dolgom bi morale dati prednost naložbam za dvojni prehod. Za države članice z nizkim/srednjim dolgom je na splošno značilen zdrav proračunski položaj. ⁽¹¹⁾ Širitev javnih naložb za dvojni prehod bi morala imeti prednost, kadar je to potrebno (na primer kot odziv na zmanjšanje prispevkov iz mehanizma za

⁽¹¹⁾ Po simulacijah, ki jih je izvedla Komisija, bi celo zelo skromna prilagoditvena pot hitro povzročila proračunske presežke v nekaterih od teh držav članic.

okrevanje in odpornost) z nacionalno financiranimi naložbami, ki rastejo hitreje kot srednjeročni potencialni proizvod. Tekoči odhodki bi se morali gibati v skladu z ohranjanjem splošne nevtralne naravnosti politike, torej se fiskalna prilagoditev v letu 2023 še ne bi izvedla, razen če bi znaki presežnega povpraševanja zahtevali prožne fiskalne politike za nadzor njegove rasti ali pa bi nasprotno poslabšanje gospodarskih obetov zahtevalo dodatno porabo. To bo prispevalo k ohranjanju ustrezne politične naravnosti za euroobmočje kot celoto, saj bi lahko prelivanja učinkov prezgodnjega fiskalnega omejevanja v državah članicah z nizkim/srednjim dolgom tudi neupravičeno zmanjšala skupno povpraševanje v euroobmočju in otežila izvajanje fiskalne prilagoditve za države članice z visokim dolgom.

Po mnenju Komisije bi se morala priporočila glede javnih financ še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne učinke čezmejnega prelivanja. Nacionalna fiskalna prilagoditev bi se morala po potrebi izvesti tako, da se izboljša sestava odhodkov in s tem zaščitijo skupne naložbe.

Posledice za postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem

Komisija spomladi 2022 ne bo predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Pandemija COVID-19 ima še naprej izjemen makroekonomski in fiskalni učinek, ki skupaj s trenutnimi geopolitičnimi razmerami ustvarja izjemno negotovost, tudi za dokončno podrobno načrtovanje usmeritve fiskalne politike. Na podlagi tega Komisija meni, da odločitev o začetku postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za države članice spomladi 2022 ne bi smela biti sprejeta.

Komisija bo jeseni 2022 ponovno ocenila ustreznost predloga za začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Države članice, ki naj bi predvidoma v letu 2023 in pozneje prekoračile prag primanjkljaja, bi morale načrtovati svoje načrtovane ukrepe politike za zmanjšanje primanjkljaja pod referenčno vrednost, tako da se bo to ustrezno upoštevalo v okviru ocene pomembnih dejavnikov.⁽¹²⁾ Kar zadeva države članice, katerih delež dolga presega referenčno vrednost 60 % BDP, bo Komisija v okviru svoje ocene vseh pomembnih dejavnikov preučila, ali bi izpolnjevanje merila glede zmanjšanja dolga pomenilo preveč zahteven fiskalni napor na začetku programskega obdobja, kar bi lahko ogrozilo rast. Zato po mnenju Komisije upoštevanje merila glede zmanjšanja dolga v trenutnih izrednih gospodarskih razmerah ni potrebno. Hkrati se bosta gibanje dolga in primanjkljaja še naprej spremljala, Komisija pa bo ponovno ocenila, ali je primerno predlagati začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem jeseni 2022.

4. Stanje pregleda ekonomskega upravljanja

Komisija je oktobra 2021 ponovno začela javno razpravo o pregledu okvira ekonomskega upravljanja EU ter k sodelovanju pozvala druge institucije in vse ključne deležnike. Razprava je v teku, in sicer temelji na stališču Komisije o učinkovitosti okvira gospodarskega nadzora, predstavljenega februarja 2020, in izkušnjah, pridobljenih med krizo

⁽¹²⁾ Ustrezni pomembni dejavniki so določeni v členu 2 Uredbe 1467/97. Postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem se je mogoče izogniti le, če je čezmerni primanjkljaj začasen, izjemen in blizu referenčne vrednosti.

zaradi COVID-19. Javna razprava o fiskalnem okviru EU se osredotoča na izziv postopnega, trajnega in rasti prijaznega zmanjšanja dolga na preudarne ravni; potrebo po ohranjanju javnih naložb na visoki ravni v prihodnjih letih, vključno z naložbami v dvojni prehod in za krepitev odpornosti; pomen dobre sestave in kakovosti javnih financ, potrebo po proticiklični fiskalni politiki in ustvarjanju fiskalnega manevrskega prostora za stabilizacijo; pomen tesnega usklajevanja politik med različnimi političnimi orodji ter med EU in nacionalnimi ravni ter potrebo po poenostavitvi okvira EU in zagotovitvi učinkovitega izvrševanja fiskalnega okvira EU. Razprava poteka v različnih forumih, tudi v okviru posebnih srečanj, delavnic in spletne ankete. V tej vključujoči razpravi med drugim sodelujejo državljani in številni deležniki, med drugim zlasti socialni partnerji, akademiki, druge institucije in organi EU ter nacionalne vlade in parlamenti. Spletna anketa je bila zaključena 31. decembra 2021. Komisija trenutno analizira prejete prispevke in bo marca 2022 predstavila zbirno poročilo. Sodelovanje z deležniki o tem, kako povečati učinkovitost okvira ekonomskega upravljanja, se nadaljuje, da bi dosegli soglasje o njegovi prihodnosti.

Trenutna razprava je tudi priložnost za države članice, da razmislijo o ključnih ciljih okvira upravljanja, njegovem delovanju in novih izzivih, ki jih je treba upoštevati.

Razprave potekajo predvsem v Ekonomsko-finančnem odboru in Odboru za ekonomsko politiko, pa tudi na ministrski ravni v Svetu (ECOFIN) in med članicami euroobmočja v okviru Euroskupine za specifične vidike euroobmočja. Razprave so organizirane okrog omejenega števila ključnih tem v skladu z izzivi, opredeljenimi v sporočilu iz oktobra 2021, in ključnih tem javne razprave. Te vključujejo vzdržnost javnega dolga in rasti prijazno zmanjšanje dolga; zaščito javnih naložb in vlogo fiskalnega okvira pri spodbujanju javnih naložb in reform v luči prehoda na zeleno, digitalno in odporno gospodarstvo EU; razmislek o izkušnjah, pridobljenih pri odzivanju na krizo zaradi COVID-19 (vključno z mehanizmom za okrevanje in odpornost); proticiklične fiskalne politike in ustvarjanje prostora za kratkoročno stabilizacijo ter kako poenostaviti fiskalne okvire, doseči večjo nacionalno odgovornost in boljše izvrševanje. Izpostavljene so bile tudi morebitne dolgoročne posledice napada na Ukrajino za odpornost in varnost. Poleg tega med članicami euroobmočja potekajo razprave o posebnih vidikih euroobmočja. V prihodnjih mesecih se načrtujejo nadaljnje razprave s ključnimi deležniki (npr. Evropskim fiskalnim odborom) in akademiki/strokovnjaki. Zaključne razprave so trenutno načrtovane v juliju, tako na ministrski ravni v Svetu (ECOFIN) kot med članicami euroobmočja v Euroskupini.

Na podlagi tekoče javne razprave in razprav z državami članicami bo Komisija pripravila smernice glede morebitnih sprememb okvira ekonomskega upravljanja, da bi še pravočasno za leto 2023 dosegla široko soglasje o nadaljnjem ukrepanju. Komisija meni, da trenutno stanje razprav kaže na številna ključna vprašanja, pri katerih bi lahko nadaljnje in konkretnije delo utrla pot nastajajočemu soglasju za prihodnji fiskalni okvir EU:

- **Zagotavljanje vzdržnosti dolga in spodbujanje trajnostne rasti z naložbami in reformami sta ključna za uspeh fiskalnega okvira EU.** Zagotavljanje vzdržnosti javnih financ z realističnim, postopnim in vzdržnim zmanjševanjem visokih deležev javnega dolga je osrednjega pomena. Fiskalni okvir EU bi moral spodbujati uspešne

srednjeročne strategije za zmanjšanje dolga, ki se osredotočajo na konsolidacijo javnih financ, kakovost in sestavo javnih financ ter spodbujanje rasti. Okvir bi moral biti skladen z današnjimi in prihodnjimi izzivi, vključno z ustrezno vlogo pri ohranjanju ustrezne ravni naložb. Javne naložbe bo treba v prihodnjih letih ohranjati na visoki ravni, pri čemer je treba poudariti pomen spodbujanja dobre sestave in kakovosti javnih financ za zagotovitev trajnostne in vključujoče rasti. Fiskalni okvir EU bi moral imeti ustrezno vlogo pri spodbujanju nacionalnih naložb in reform, pri čemer bi bilo treba posebno pozornost nameniti zagotavljanju skladnosti med naložbenimi in reformnimi politikami v državah članicah ter med nacionalnimi cilji in cilji EU.

- **Zdi se, da je namenjanje večje pozornosti srednjeročnemu obdobju pri fiskalnemu nadzoru EU obetavna pot.** Fiskalno uspešnost držav članic bi bilo treba še naprej spremljati vsako leto, pri čemer bi bilo treba ohraniti pozitivne elemente večstranskega fiskalnega usklajevanja. Hkrati bi lahko ob upoštevanju jasnih smernic na ravni EU več manevrskega prostora za države članice pri pripravi in izvajanju njihovih načrtov za fiskalno prilagoditev v srednjeročnem obdobju, pri čemer bi v svojo fiskalno usmeritev vključile svoje naložbene in reformne načrte, okrepilo odgovornost in s tem skladnost.
- **Poleg tega so potrebne nadaljnje razprave o tem, kakšna spoznanja so mogoča iz zasnove, upravljanja in delovanja mehanizma za okrevanje in odpornost.** Poudarek bi moral biti na izkušnjah v zvezi z izboljšanjem odgovornosti, medsebojnega zaupanja, izvrševanja in medsebojnega vpliva gospodarskih in fiskalnih razsežnosti ter razsežnosti EU in nacionalnih razsežnosti. Razmisliti bi bilo treba o pristopu mehanizma za okrevanje in odpornost k usklajevanju politik, ki temelji na zavezah, z močno nacionalno odgovornostjo za oblikovanje politik in rezultate ter pristopu, ki temelji na predhodnih smernicah za države članice o prednostnih naložbah in reformah. Evropski semester bi moral ostati referenčni okvir za izvajanje integriranega nadzora ter usklajevanje ekonomskih politik in politik zaposlovanja v EU.
- **Ključni cilji so poenostavitev, večja nacionalna odgovornost in boljše izvrševanje.** Sedanji okvir temelji na nemerljivih spremenljivkah, ki so občutljive na spremembe in na katere vplivajo ciklični pogoji. Vključuje tudi kompleksen sklop razlagalnih določb, vključno z različnimi klavzulami fleksibilnosti, ki otežujejo uporabo okvira in ovirajo preglednost. Zato so potrebna enostavnejša fiskalna pravila, pri katerih se za ocenjevanje skladnosti uporablja eno operativno pravilo na ravni EU z merljivimi kazalniki, kot je neto agregat odhodkov. Vključuje tudi razmislek o tem, ali bi lahko jasna osredotočenost na „večje napake v politikah“, kot je določeno v Pogodbi, prispevala k učinkovitejšemu izvajanju okvira. Ti cilji so medsebojno povezani. Enostavnejši okvir bi zlasti izboljšal berljivost proračunskega nadzora EU in tako prispeval k jasnejši komunikaciji, večji odgovornosti, boljši skladnosti in boljšemu izvrševanju. Če želimo državam članicam dati več manevrskega prostora za

oblikovanje fiskalnih usmeritev, bi bilo poleg tega treba najti ravnotežje s strožjim izvrševanjem okvira s strani Komisije in Sveta v primeru neskladnosti.

5. Naslednji koraki

V tem sporočilu so določene predhodne smernice za fiskalno politiko za leto 2023, ki bodo posodobljene po potrebi oziroma najpozneje v okviru pomladanskega svežnja evropskega semestra maja 2022. Prihodnje smernice bodo še naprej odražale svetovne gospodarske razmere, posebne razmere v vsaki državi članici in rezultate razprave o okviru ekonomskega upravljanja. Gibanje gospodarskih obetov se bo pozorno spremljalo in ustrezno upoštevalo. Države članice naj te smernice upoštevajo v svojih programih za stabilnost in konvergenčnih programih.

Dodatek

Seznam dodatnih preglednic, ki jih je treba predložiti v programih za stabilnost in konvergenčnih programih držav članic. Obvezni podatki so označeni s krepkim tiskom.

Preglednica učinka mehanizma za okrevanje in odpornost na projekcije programa – POSOJILA

Denarni tok iz posojil mehanizma za okrevanje in odpornost, predvidenih v okviru programa (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Izplačila posojil mehanizma za okrevanje in odpornost s strani EU							
Vračila posojil mehanizma za okrevanje in odpornost EU							
Odhodki, financirani s posojili mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1							
Vmesna potrošnja P.2							
Socialna plačila D.62 + D.632							
Odhodki za obresti D.41							
Subvencije, plačane D.3							
Tekoči transferji D.7							
TEKOČI ODHODKI SKUPAJ							
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g							
Kapitalski transferji D.9							
SKUPNE NALOŽBE V OSNOVNA SREDSTVA							
Drugi stroški, financirani s posojili mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov							
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke							
Finančne transakcije							

Preglednica učinka mehanizma za okrevanje in odpornost na projekcije programa – NEPOVRATNA SREDSTVA

Prihodki od nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost, kot so vključena v projekcije prihodkov							
Gotovinska izplačila nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost s strani EU							
Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1							
Vmesna potrošnja P.2							
Socialna plačila D.62 + D.632							
Odhodki za obresti D.41							
Subvencije, plačane D.3							
Tekoči transferji D.7							
TEKOČI ODHODKI SKUPAJ							
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g							
Kapitalski transferji D.9							
SKUPNE NALOŽBE V OSNOVNA SREDSTVA							
Drugi stroški, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost (v % BDP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov							
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke							
Finančne transakcije							

Preglednica o stanju jamstev, sprejetih/napovedanih v skladu s programom

Ukrepi	Datum sprejetja	Najvišji znesek pogojnih obveznosti (v % BDP)	Ocenjena uporaba (v % BDP)
V odziv na COVID-19			
	Vmesni seštevek		
Druga			
	Vmesni seštevek		
Skupaj			

Opomba: Ta preglednica nadomešča preglednico 7 v kodeksu ravnanja za izvajanje Pakta za stabilnost in rast.