



Bruselj, 16.11.2016
COM(2016) 727 final

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

ZA POZITIVNO FISKALNO NARAVNANOST V EUROOBMOČJU

1. Uvod

Predsednik Juncker in prvi podpredsednik Timmermans sta v pismu o nameri, ki je spremljalo predsednikov govor o stanju v Uniji za leto 2016, napovedala namero Komisije, da bo v naslednjem priporočilu o ekonomski politiki euroobmočja spodbujala pozitivno fiskalno naravnost v euroobmočju, ki bo v podporo denarni politiki Evropske centralne banke.

To sporočilo je sprejeto skupaj s priporočilom o ekonomski politiki euroobmočja za obdobje 2017–2018¹ in navaja razloge za uporabljene fiskalne vidike. Objava teh sporočil, letnega pregleda rasti za leto 2017² in povezanih dokumentov na začetku letnega cikla evropskega semestra usklajevanja ekonomskih politik omogoča pravočasno razpravo o ekonomskih in socialnih prioritetah na ravneh EU, euroobmočja in držav članic. Rezultat te razprave bi se moral odraziti v politikah držav članic, zlasti pa v njihovih ekonomskih in fiskalnih programih spomladi naslednje leto.

Osredotočenje na potrebo po pozitivni fiskalni naravnosti v euroobmočju izhaja iz širšega ozadja trdne, vendar skromne gospodarske rasti, kar je pokazala nedavna gospodarska napoved Komisije iz jeseni 2016³. V zadnjih letih je bil dosežen precejšen napredek: BDP euroobmočja je po letu 2015 v realnem smislu ponovno dosegel raven izpred krize, brezposelnost je najnižja po letu 2010–2011, naložbe pa spet rastejo. Vendar euroobmočje še vedno le počasi okreva, neizkoriščene zmogljivosti delovne sile in kapitala so še precejšnje in splošna raven negotovosti je visoka. Poleg tega skromni in negotovi obeti rasti zunaj EU napovedujejo le malo – če sploh kaj – podpore izvoza. Nadaljnja ekspanzija v euroobmočju bi zato morala vse bolj temeljiti na domačem povpraševanju.

Rast je v preteklih letih podpirala denarna politika, fiskalna politika pa le v manjši meri. V obdobju 2011–2013 je bila skupna fiskalna naravnost restriktivna, saj so si mnoge države prizadevale za fiskalno konsolidacijo, da bi na vrhuncu državne dolžniške krize ohranile dostop do trgov. Čeprav je to omejilo rast, je v izjemnih okoliščinah veljalo za potrebno, da bi se zaščitila finančna stabilnost in da bi se zajezilo širjenje negativnih učinkov po celotnem euroobmočju, ki bi lahko privedli do še hujših scenarijev. V obdobju 2014–2015 je bila skupna fiskalna naravnost na splošno nevtralna, nato pa v letu 2016 rahlo ekspanzivna, vendar naj bi bila po pričakovanjih v letu 2017 ponovno večinoma nevtralna.

Te razmere nekoliko nakazujejo omejenost fiskalnega okvira EU⁴. Prvič, v sedanjem fiskalnem okviru EU ni pravil ali instrumentov, ki bi omogočali neposredno upravljanje skupne fiskalne naravnosti euroobmočja, kar je bistveno drugače kot v drugih območjih z enotno valuto po svetu. Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja postaja referenčni vir za usmerjanje prizadevanj, vendar je njegova učinkovitost v končni fazi odvisna od individualne in kolektivne pripravljenosti držav članic za ukrepanje.

¹ Glej COM(2016) 726 final z dne 16. novembra 2016.

² Glej COM(2016) 725 final z dne 16. novembra 2016.

³ Napoved je dostopna na spletni strani: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn_forecast_en.htm.

⁴ Glej tudi poglavje o fiskalni naravnosti euroobmočja, objavljenem v *Ekonomskem biltenu ECB* junija 2016.

Drugič, pravila Pakta za stabilnost in rast so v osnovi zasnovana z namenom, da bi preprečila čezmerne stopnje primanjkljaja in javnega dolga⁵. Ta pravila predvidevajo strožje in bolj zavezujoče mehanizme za države članice, ki so daleč od svojih srednjeročnih proračunskih ciljev, kar naj bi jim tudi pomagalo ponovno vzpostaviti razmere za makroekonomsko stabilizacijo. Državam članicam, ki so že dosegle svoje fiskalne cilje in/ali imajo za ukrepanje več fiskalnega manevrskega prostora, pa instrumenti evropskega semestra bolj ekspanzivno fiskalno politiko lahko le priporočijo, ne pa naložijo. To je posledica razmer, ki jim včasih pravimo asimetrija fiskalnega okvira EU: pravila lahko prepovedo visoke primanjkljaje (tudi zato, da bi se preprečil visok dolg), zmanjšanja proračunskih presežkov pa ne morejo naložiti, pač pa ga lahko le priporočijo.

Glede na potrebo po podpori obstoječemu okrevanju in da bi se preprečila past „nizke rasti in nizke inflacije“, to sporočilo za euroobmočje v tem trenutku zagovarja znatno bolj pozitivno fiskalno naravnost. Pozitivna fiskalna naravnost se nanaša tako na podporno oziroma ekspanzivno smer, ki naj bi jo fiskalna politika na splošno ubrala, kot na kakovost strukture prilagoditve v smislu porazdelitve napora med državami in vrst odhodkov in/ali davkov, na katerih temelji.

Sedanje razmere so nezadovoljive v vsaj dveh pogledih. Prvič, glede na najnovejše gospodarske in proračunske podatke bi popolna izpolnitev vseh fiskalnih zahtev iz priporočil Sveta za posamezne države v letih 2017 in 2018 povzročila zmerno restriktivno fiskalno naravnost za euroobmočje kot celoto, zdi pa se, da trenutne gospodarske razmere zahtevajo ekspanzivno fiskalno naravnost.

Drugič, trenutni fiskalni agregat prikriva zelo neenakomerno fiskalno porazdelitev po državah članicah, kar za euroobmočje z ekonomskega vidika ni najbolj smiselno. Te razmere povzema naslednji pomenljivi paradoks: države, ki fiskalnega manevrskega prostora nimajo, ga želijo uporabiti, in države, ki fiskalni manevrski prostor imajo, ga ne želijo uporabiti. Da bi se izognili scenariju, ki bi bil slab za vse, je za euroobmočje kot celoto potreben bolj kolektiven pristop.

Na poti k takšni pozitivni fiskalni naravnosti je treba upoštevati vrsto ekonomskih in pravnih omejitev ter sprejeti morebitne kompromise. To sporočilo nadalje poudarja nujnost izboljšanja kakovosti javnih financ, da bi bil njihov učinek na delovna mesta in rast ter socialno pravičnost kar največji, ne le na nacionalni ravni, temveč tudi v euroobmočju kot celoti.

Zato to sporočilo predstavlja vrsto zaključkov, v predlaganem priporočilu za ekonomsko politiko euroobmočja v obdobju 2017–2018, ki se objavlja skupaj s tem sporočilom, pa so predstavljene neposredne posledice za politiko.

⁵ Ta pravila so bila v obdobju 2011–2013 zaradi finančne krize in krize državnega dolga bistveno okrepljena.

Okvir 1: Fiskalna naravnost euroobmočja

Za „fiskalno naravnost“ sicer ni splošno veljavne definicije, a pojem običajno pomeni usmeritev, ki jo fiskalni politiki narekujejo diskrecijske odločitve vlade o davkih in odhodkih. Običajno se meri s spremembo strukturnega primarnega salda (tj. proračunskega salda, popravljenega za učinek gospodarskega cikla, začasne ukrepe in plačila obresti), čeprav se za njegov opis lahko uporabijo tudi drugi kazalniki (npr. kazalniki na podlagi rasti odhodkov brez novih ukrepov na strani prihodkov). Fiskalna naravnost je lahko ekspanzivna, restriktivna ali nevtralna, glede na to, ali se vlada odloči, da bo vpliv javnih financ na realno gospodarstvo podpirala, zmanjševala ali ohranila na isti ravni, in sicer s povečanjem/zmanjšanjem porabe oziroma brez novih davčnih ukrepov.

Ob denarni politiki je fiskalna politika pomembna pri stabilizaciji makroekonomskega okolja, hkrati pa streže širšim ciljem v smislu fiskalne vzdržnosti in porazdelitve nalog. Usmeritev fiskalne naravnosti določa vlogo, ki jo ima fiskalna politika v gospodarskem ciklu, ta pa je lahko glede na okoliščine bolj ali manj ciklična ali proticiklična.

Če pogledamo euroobmočje kot celoto, je treba opozoriti, da čeprav je denarna politika zasnovana in oblikovana kot enoten instrument, je splošna fiskalna politika rezultat združitve 19 posameznih fiskalnih politik. Instrumenti evropskega semestra in pravila Pakta za stabilnost in rast že dolgo zagotavljajo smer za ukrepanje na nacionalni ravni, a z izjemo nedavno zastavljenega priporočila o ekonomski politiki euroobmočja je bila koordinacija ukrepov doslej omejena in izzivi euroobmočja so se le stežka upoštevali. Še vedno je večinoma prepuščeno naključju, ali nacionalne fiskalne politike skupaj privedejo do take fiskalne naravnosti euroobmočja, ki je ustrezna za denarno politiko in z njo skladna. To vprašanje je zlasti pomembno, kadar obrestne mere denarne politike dosežejo „ničelno spodnjo mejo“ (glej Prilogo 2).

Razprava o ustrezni fiskalni naravnosti v euroobmočju je ključni vidik prizadevanj Komisije za okrepitev razprave o splošnem interesu in kolektivni odgovornosti za euroobmočje, kar je del prve faze nadaljnjega ukrepanja na podlagi poročila petih predsednikov o dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije („poglabljanje z izvajanjem“)⁶.

2. MEŠANE GOSPODARSKE RAZMERE POZIVAJO K POZITIVNI FISKALNI NARAVNOSTI

V primerjavi z obdobjem pred krizo se je srednjeročni potencial rasti euroobmočja skoraj prepolovil. To je delno povezano z demografskimi in širšimi dogajanjem, vendar kaže tudi na tako imenovane „učinke histereze“ zaradi krize: slaba uspešnost gospodarstva v daljšem časovnem obdobju lahko poslabša stalna sredstva, produktivnost delovne sile in njeno udeležbo v tolikšni meri, da trajno zmanjša potencial rasti⁷. Kot je bilo poudarjeno v letnem pregledu rasti za leto 2017 in priporočilu o ekonomski politiki euroobmočja, dvig potenciala rasti EU v prvi vrsti zahteva strukturne politike za povečanje zaposlovanja in produktivnosti, vendar mora svojo vlogo odigrati tudi rasti naklonjena fiskalna politika, zlasti v tem obdobju.

⁶ Glej poročilo na povezavi: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_sl.pdf.

⁷ Med tipičnimi primeri sta izguba znanja in spretnosti zaradi visokih in dolgotrajnih stopenj brezposelnosti ter kopičenje velikih naložbenih vrzeli, kot se je zgodilo v Evropi.

Trenutni gospodarski obeti so mešani, saj proces okrevanja od leta 2013 enakomerno napreduje, a se ne pospeši. BDP euroobmočja je presegel raven izpred krize, vendar je okrevanje še vedno počasno, pri čemer ga še vedno zavira negotovost, dokazi pa kažejo, da je v gospodarstvu še precej neizkoriščenega potenciala. Tudi inflacija ostaja kljub doslej najobsežnejšim ukrepom denarne politike vztrajno nizka. Veliko pa je tudi negativnih tveganj. Zelo velik zunanjetrgovinski presežek euroobmočja še vedno skriva širša makroekonomska neravnotežja. Brezposelnost se zmanjšuje, vendar je v nekaterih državah članicah še vedno na zelo visoki ravni. Rast produktivnosti in plač je skromna. Zaradi rezultata referenduma Združenega kraljestva o članstvu v EU in drugih geopolitičnih dogodkov so nastali novi viri negotovosti. Glede na navedeno je potreba po okrepitevi domačih virov rasti še izrazitejša.

Evropska centralna banka (ECB) veliko uporablja svoje instrumente denarne politike, vendar se na splošno priznava, da denarna politika sama ne more prevzeti celotnega bremena makroekonomske stabilizacije ter da mora imeti odgovorna in rasti prijazna fiskalna politika večjo vlogo pri podpiranju okrevanja euroobmočja. To je skupna skrb celotne svetovne skupnosti: skupina G-20 je na zadnjih zasedanjih ponovila zavezanost svojih članic tridelni strategiji za rast, ko je v svoji izjavi iz septembra 2016 navedla, da so članice odločene posamično in skupaj uporabiti vse instrumente politike – denarne, fiskalne in strukturne – za doseg cilja trdne, vzdržne, uravnotežene in vključujoče rasti⁸.

Prav v sedanjih razmerah je treba in je tudi mogoče ukrepati na fiskalnem področju, tudi zato, da se uravnoteži skupna kombinacija politik v euroobmočju. Pričakovanja glede dejanske in pričakovane inflacije še vedno ne dosegajo opredelitve cenovne stabilnosti, ki jo je določila ECB (stopnja inflacije pod, vendar blizu 2 % v srednjeročnem obdobju). Fiskalna politika mora skupaj z izvajanjem strukturnih reform in močno osredotočenostjo na naložbe bolj neposredno prispevati k domačemu povpraševanju, podpiranju okrevanja in premiku iz območja nizke inflacije. Takšno zvišanje inflacije lahko prispeva tudi k normalizaciji obrestnih mer, kar bo ugodno vplivalo na obresti na prihranke in bolj na splošno na delovanje finančnega sektorja, ki se mora še vedno ukvarjati z dolgovi, ki so posledica krize.

Glede na posebne okoliščine bo makroekonomski učinek fiskalne politike verjetno večji kot v normalnih razmerah. Učinkovitost fiskalne politike kot instrumenta za stabilizacijo je odvisna od splošnih gospodarskih razmer, v katerih se uporablja. Glede na to, da je denarna politika na ničelni spodnji meji („zero lower bound“), sta učinek ukrepov fiskalne politike na realni sektor („multiplikacijski“ učinek) in učinek na gospodarstva drugih držav (učinek „prelivanja“) večja, kot bi bila sicer⁹, na primer, če bi bile obrestne mere visoke ali če bi obstajalo tveganje za njihovo hitro rast ter da bi javne spodbude lahko izrinile zasebne naložbe (glej Prilogo 2). Poleg tega so zaradi sedanjega okolja nizkih obrestnih mer stroški financiranja ali refinanciranja javnih proračunov znatno nižji.

⁸ Sporočilo voditeljev držav skupine G-20 na vrhu v Hangžuju 4.–5. septembra 2016.

⁹ Učinek prelivanja fiskalnih spodbud v „osrednjih“ državah članicah EU je v normalnih razmerah običajno šibek. Vendar to v trenutnih razmerah vztrajno zelo nizke inflacije in obrestnih mer morda ne drži. Predvsem bi lahko imele javne naložbe v državah s presežkom znatne pozitivne učinke prelivanja na BDP v preostalem delu euroobmočja (glej Prilogo 2).

Dobro zasnovana aktivnejša fiskalna politika lahko danes, zlasti v kombinaciji z reformami in podporo za naložbe, prispeva k hitrejšemu zmanjšanju brezposelnosti na kratki rok, hkrati pa lahko poveča srednjeročno (potencialno) rast v euroobmočju. Gospodarstvo je v tem trenutku še vedno precej upočasnjeno in ključni izziv je preprečiti, da bi postale razmere „nizke rasti in nizke inflacije“ trajne. Po letih krize je prišlo tudi do tako imenovane „utrujenosti od reform“: sposobnost za zagon in izvedbo večjih strukturnih reform lahko kratkoročno povzroči določene stroške za javne finance, a če so te reforme uspešne, lahko imajo neposredne dolgoročne pozitivne proračunske učinke, vključno z zvišanjem potencialne rasti. Bolj spodbujevalna fiskalna politika bi poleg podpiranja okrevanja doma prinesla tudi pozitivne učinke prelivanja v svetovno gospodarstvo, saj bi prispevala k zmanjšanju presežka na tekočem računu euroobmočja, kar bi pripomoglo tudi k zmanjševanju svetovnih neravnotežij.

Nedavne pobude na ravni EU prispevajo k doseganju čim večjega učinka javnih financ na realni sektor. Naložbeni načrt za Evropo s poudarkom na doseganju finančnega vzvoda z zasebnimi sredstvi v gospodarsko vzdržnih in trajnostnih naložbenih projektih prispeva k odpravljanju naložbene vrzeli, ki se je nabrala v letih krize¹⁰. Kombinacija evropskih strukturnih in investicijskih skladov ter Evropskega sklada za strateške naložbe je še posebej obetavna, kar se tiče zagotavljanja novih inovativnih finančnih instrumentov, s katerimi se dosega kar največji gospodarski učinek vsakega vloženega evra javnih sredstev. Napredek pri dokončanju bančne unije in unije kapitalskih trgov¹¹ je prav tako bistvenega pomena za diverzifikacijo virov financiranja za realno gospodarstvo ter posledično razbremenitev javnih financ. Ključnega pomena za čim večjo učinkovitost fiskalne politike je tudi usmerjenost na izvajanje strukturnih reform v podporo naložbam (t. i. „tretji steber“ naložbenega načrta za Evropo) v okviru ekonomskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik.

3. FISKALNA NARAVNANOST V EUROOBMOČJU DANES

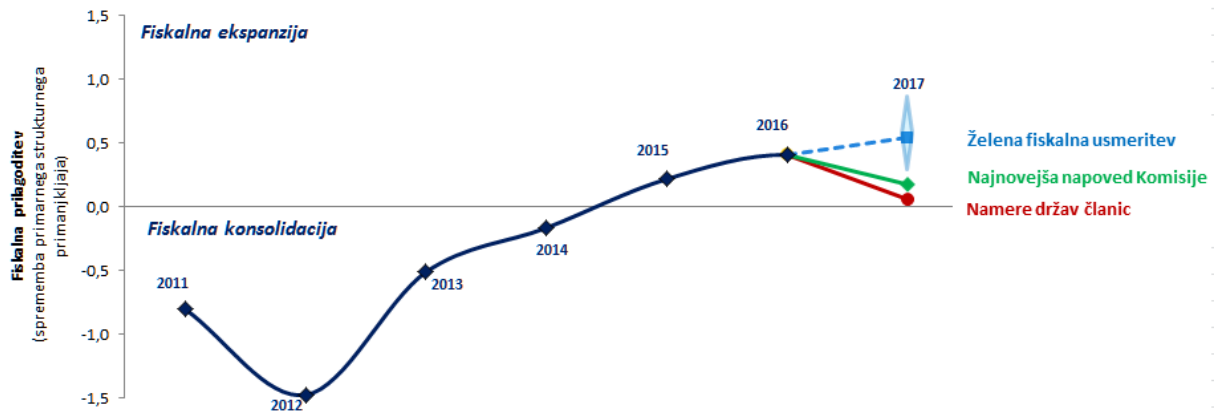
Za oceno trenutnih razmer je treba euroobmočje upoštevati kot eno entiteto, se pravi, kot če bi imeli finančnega ministra za euroobmočje kot celoto, ter si ogledati njegovo fiskalno politiko z agregatnega vidika. Ta pristop je uporabljen v tem oddelku.

Na splošno je fiskalna naravnost v euroobmočju v letih 2014–2017 po znatni fiskalni konsolidaciji v obdobju 2011–2013 ocenjena kot večinoma nevtralna (glej graf spodaj). V obdobju 2011–2013, ko so se gospodarske razmere slabšale, je bila fiskalna naravnost v euroobmočju restriktivna. V obdobju 2014–2015 je postala večinoma nevtralna, v letu 2016 pa nekoliko ekspanzivna, saj so gospodarstva v tem obdobju okrevala. Za leto 2017 tako agregirani osnutki proračunskih načrtov (v grafu navedeni kot „namere držav članic“) kot jesenska gospodarska napoved Komisije iz leta 2016 ponovno kažejo na večinoma nevtralno fiskalno naravnost.

¹⁰ Komisija je 14. septembra 2016 predlagala podaljšanje trajanja Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) in povečanje njegovega naložbenega cilja na vsaj 500 milijard EUR do konca leta 2020 ter na 630 milijard EUR do leta 2022.

¹¹ Glej COM(2016) 601 final z dne 14. septembra 2016.

Fiskalna naravnost euroobmočja v obdobju 2011–2017



Opomba: Graf kaže fiskalno naravnost euroobmočja, tj. usmeritev fiskalne politike na agregatni ravni. Ta se meri s spremembo strukturnega primarnega salda (glej tudi okvir 1). Pozitivna vrednost ustreza fiskalnemu primanjkljaju, ki se povečuje (kar prispeva k „fiskalni ekspanziji“), medtem ko negativna vrednost ustreza fiskalnemu primanjkljaju, ki se manjša („fiskalna konsolidacija“). Agregat ne vključuje Grčije, ki je v programu za makroekonomsko prilagoditev.

Glede na počasno okrevanje in tveganja v makroekonomskem okolju je v tem trenutku ustrezna zmerno ekspanzivna fiskalna naravnost v euroobmočju. Na podlagi ocen služb Komisije se zdi glede na sedanje razmere za leto 2017 primerna fiskalna ekspanzija v višini do 0,5 % BDP na ravni euroobmočja kot celote¹². Ta vrednost je rezultat ocene razmer na ravni gospodarske aktivnosti, neizkoriščenih zmogljivosti, brezposelnosti in inflacije. To je pragmatičen in preudaren cilj v širšem razponu ocen: takšna ekspanzivna fiskalna naravnost bi zmanjšala delež neizkoriščenih proizvodnih zmogljivosti v euroobmočju, hkrati pa bi podprla denarno politiko¹³ in preprečila nepotrebno pregrevanje gospodarstva.

Smer je torej jasna, točen cilj pa se lahko šteje znotraj razpona in zahteva presojo. Fiskalna ekspanzija v višini 0,3 % bi bila na spodnji meji razpona: to bi prispevalo k zagotavljanju, da euroobmočje v letu 2017 prepolovi svojo proizvodno vrzel¹⁴, hkrati pa je večinoma združljivo s ciljem fiskalne vzdržnosti. Vendar takšna naravnost morda ni dovolj ambiciozna, zlasti ker so ocene proizvodne vrzeli povezane z negotovostjo, kar lahko privede do podcenjevanja potrebe po stabilizaciji v euroobmočju. Fiskalna ekspanzija v višini 0,8 % pa bi pomenila zgornjo mejo: to bi omogočilo zaprtje proizvodne vrzeli že v letu 2017. Vendar je lahko takšna naravnost čezmerno ekspanzivna, ker bi lahko prispevala k neželenemu pregrevanju gospodarstva v določenih državah članicah in bi bila v nasprotju s ciljem ohranjanja vzdržnosti javnih financ.

¹² Takšna fiskalna ekspanzija bi v letu 2017 ustrezala dodatni fiskalni „spodbudi“ v višini okoli 50 milijard EUR za euroobmočje kot celoto v primerjavi z „običajnim“ scenarijem, ocenjenim v najnovejši napovedi Komisije. Ta znesek ustreza povečanju strukturnega primanjkljaja (vključno s plačili obresti) za doseganje želene fiskalne naravnosti.

¹³ Ekspanzivna fiskalna naravnost v višini 0,5 % bi prispevala tudi k zaprtju četrtine vrzeli med napovedano osnovno inflacijo v euroobmočju in ciljem 2-odstotne inflacije v letu 2017.

¹⁴ Proizvodna vrzel je razlika med ravno dejanske gospodarske proizvodnje in njenim potencialom.

Težava v sedanjem času je, da tudi če lahko ekonomisti nakažejo zeleno fiskalno naravnost za euroobmočje, ki bi hkrati upoštevala makroekonomske pomisleke in pomisleke glede fiskalne vzdržnosti, takšna fiskalna naravnost ne bo spontan rezultat uporabe pravil pri vsaki državi članici. Glede na najnovejše gospodarske in proračunske podatke bi popolna izpolnitev fiskalnih zahtev iz priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel julija 2016, agregatno pomenila zmerno restriktivno fiskalno naravnost za euroobmočje kot celoto v letu 2017, podobne trende pa je mogoče oceniti tudi za leto 2018¹⁵ (glej graf 4 v Prilogi 1) To je brez upoštevanja prožnosti, ki jo vsebujejo pravila, za upoštevanje spreminjajočih se gospodarskih razmer¹⁶.

V razpravi o ustrezni fiskalni naravnosti v euroobmočju je prav tako pomembno poudariti, da sedanje fiskalne razmere prikrivajo očitno neoptimalno porazdelitev fiskalne prilagoditve po državah v tem trenutku. Razmere glede fiskalnega manevrskega prostora ali potreb po konsolidaciji so v državah članicah zelo različne (glej graf 3 v Prilogi 1). Zdi se, da bi v državah članicah z dodatnimi potrebami po konsolidaciji tako v letu 2017 prišlo do dodatne ekspanzije, kar bi lahko povečalo pomisleke glede vzdržnosti njihovih javnih financ (glej graf 5 v Prilogi 1). Nasprotno pa države članice, ki imajo fiskalni manevrski prostor, tega morda ne uporabljajo. To lahko povzroči pomisleke glede potrebe po povečanju naložb in krepitve njihovih temeljnih dejavnikov rasti, pa tudi glede zmogljivosti za podpiranje okrevanja v euroobmočju kot celoti.

4. GOSPODARSKE IN PRAVNE OMEJITVE ZA DOSEGO POZITIVNE FISKALNE NARAVNANOSTI

Prizadevanja za pozitivno fiskalno naravnost na agregatni ravni euroobmočja vključujejo tako gospodarske kot pravne omejitve. Prve se nanašajo predvsem na potrebo po uravnoteženju kratkoročnih potreb po makroekonomski stabilizaciji z ohranjanjem srednjeročne vzdržnosti javnih financ v okviru širše gospodarske agende. Slednja se nanaša na delovanje okvira EU za fiskalni nadzor v določenih okoliščinah. Oba sklopa omejitev kažeta na možne kompromise, ki nazadnje zahtevajo politično presojo.

Napetost med kratkoročno potrebo po podpiranju okrevanja in srednjeročnim zagotavljanjem vzdržnih javnih financ je še posebej velika v državah članicah z zelo visokimi stopnjami javnega dolga (glej grafa 3 in 8 v Prilogi 1). V teh državah članicah lahko preveč aktivna fiskalna politika poveča težave z zaupanjem v vzdržnost javnih financ in vzdržnost okrevanja, namesto da bi jih odpravila. To bi se zlasti zgodilo, če strategije ne bi spremljale reforme in politike, ki zagotavljajo, da se učinek dejansko prenese v realni sektor, če bi se izkazalo, da ni mogoče znatno znižati ravni dolga in/ali če bi to povzročilo zvišanje obrestnih mer.

¹⁵ Fiskalne zahteve in posledična fiskalna naravnost za euroobmočje v letu 2018 bodo po pričakovanjih podobne tistim za leto 2017, saj so odvisne od tega, kako daleč je država od doseganja svojega srednjeročnega proračunskega cilja, gospodarskih razmer in stopnje dolga, kar pa se po napovedih ne bo znatno spremenilo.

¹⁶ Glej COM(2015) 12 final z dne 13. januarja 2015.

Fiskalna vzdržnost ostaja prioriteta, zlasti za določene države članice, vendar so se izzivi od vrhunca krize močno zmanjšali in kratkoročno morda ne bo več glavni vir tveganj za euroobmočje kot celoto. Stanje javnih financ se je v obdobju 2008–2012 močno poslabšalo, pri čemer so stopnje javnega dolga v euroobmočju v povprečju zrasle s 60 % BDP na več kot 90 %. V večini primerov je veliko povečanje dolga v nedavni preteklosti rezultat dokapitalizacije bank in nizke rasti nominalnega BDP, ne pa fiskalne razsipnosti. Javni dolg se zdaj nekoliko zmanjšuje z najvišje ravni 92 %, ki jo je dosegel v letu 2015, vendar je še vedno zelo visok, na primer v sedmih državah članicah, ki so nad povprečjem euroobmočja: Grčija (182 % BDP v letu 2016), Italija (133 %), Portugalska (130 %), Ciper (107 %), Belgija (107 %), Španija (99 %) in Francija (96 %). Hkrati se je skupni javnofinančni primanjkljaj v euroobmočju znižal z več kot 6 % BDP v letu 2010 na manj kot 2 % v letu 2016, po napovedih pa naj bi se še znižal.

Kot je bilo navedeno, se zdi bolj pozitivna fiskalna naravnost ustrezna glede na stanje okrevanja, vendar je za obdobje 2017–2018 ni mogoče predpostaviti. Sedanji fiskalni okvir EU se v glavnem osredotoča na določanje specifičnih zahtev za države članice in ne zajema v celoti posledic za euroobmočje. Pravila Pakta za stabilnost in rast namreč temeljijo na logiki, da so države članice najboljše usposobljene, da avtomatskim stabilizatorjem omogočijo, da v celoti odigrajo svojo vlogo, potem ko proračun doseže svoj srednjeročni cilj, in dokler se to ne zgodi, se še pričakuje določena fiskalna konsolidacija. Predpostavlja se, da se bodo države članice, ki po izvedeni potrebni fiskalni prilagoditvi dosežejo svoj srednjeročni cilj in imajo fiskalni manevrski prostor, odločile za podpiranje domačega povpraševanja v lastnem in splošnejšem interesu, vendar so k temu samo pozvane: letna priporočila EU za posamezne države vsebujejo jasne usmeritve za politiko na tem področju, ne pa tudi kvantificiranih fiskalnih zahtev. Priporočila na podlagi Pakta za stabilnost in rast za leto 2017 od številnih držav članic zahtevajo, naj nadaljujejo konsolidacijo svojih proračunov, da bi zmanjšale čezmerni primanjkljaj (v korektivnem delu Pakta) ali dosegle svoj srednjeročni cilj (v preventivnem delu).

Doseganje prave kombinacije politik za euroobmočje je manj neposredno zaradi pomanjkanja centraliziranega proračuna, ki bi lahko imel dejavnejšo vlogo. Čeprav lahko imajo evropski strukturni in investicijski skladi pomembno vlogo pri podpiranju domačega povpraševanja¹⁷, je sedanji proračun EU v višini 1 % BDP razmeroma majhen in ni izrecno usmerjen na potrebe euroobmočja, prav tako pa ima omejene možnosti za prilagajanje iz leta v leto. To je bilo poudarjeno tudi v poročilu petih predsednikov o dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije.

¹⁷ Ti skladi predstavljajo zelo velik del skupnih javnih naložb v številnih državah članicah in več kot 1 % BDP v sedmih državah članicah euroobmočja v danem letu. Poleg tega dejstvo, da zagotavljajo reden pritok finančne podpore, pomeni, da imajo lahko tudi stabilizacijsko vlogo, zlasti v manjših gospodarstvih, ki so bolj izpostavljena pretresom.

5. STRUKTURA IN KAKOVOST FISKALNE NARAVNANOSTI STA POMEMBNI

Spodbujanje pozitivne fiskalne naravnosti ni samo vprašanje usmeritve in obsega proračunske uravnoteženosti, ampak v veliki meri tudi strukture javnih financ, ki stoji za njo. Zato je poleg že omenjenega vprašanja porazdelitve prilagoditve po državah članicah pomembno poudariti tudi vprašanje kakovosti javnih odhodkov in obdavčitve.

V priporočilih EU za posamezne države so poudarjeni načini za oblikovanje odgovorne, rasti prijazne fiskalne politike in opredeljena nekatera prednostna področja, ki bi jim koristila povečana/boljša poraba ali preusmeritev obdavčitve na nacionalni ravni. To je zlasti pomembno za države, ki morajo odpraviti slabosti glede rasti in/ali tveganja za dolgoročno vzdržnost javnih financ. Vendar podatki kljub danim smernicam kažejo, da je bila struktura konsolidacije javnih financ v obdobju po krizi v številnih državah neoptimalna. Zlasti v državah članicah, ki so že imele visok delež prihodkov v BDP, se je konsolidacija javnih financ čezmerno opirala na zvišanja davkov, kar je zavrlo rast (glej graf 6 v Prilogi 1). Hkrati ostajajo javne naložbe, ki so se med prizadevanji za konsolidacijo v letih po krizi že tako zmanjšale, skromne (glej graf 7 v Prilogi 1).

Reforme pokojninskih in zdravstvenih sistemov lahko še povečajo kakovost javnih financ. V večini držav članic predstavljajo pokojnine in zdravstveno varstvo levji delež javnih financ in dodatna posodobitev sistemov socialne varnosti je skupna prednostna naloga glede na nove izzive – in hkrati tudi priložnosti – zaradi sprememb družinskih struktur, daljše pričakovane življenjske dobe in digitalizacije gospodarstva. Euroskupina se je pred kratkim dogovorila o več načelih, namenjenih povečanju vzdržnosti pokojninskih sistemov. Prav tako je pozvala Komisijo, naj ta načela upošteva v svojih postopkih nadzora in preuči pripravo ustreznih referenčnih meril na njihovi podlagi¹⁸.

Izboljšanje nacionalnih fiskalnih okvirov lahko spodbudi tudi rasti prijazno javno porabo, nenazadnje tudi z vzpostavitvijo učinkovitih pregledov porabe in trdnjega upravljanja javnih financ na vseh ravneh države. Takšna orodja in prakse so v veliko pomoč pri krepitvi verodostojnosti fiskalne politike z vključevanjem okvira EU v nacionalno določanje politike, s čimer se krepí občutek odgovornosti. Načela za izvajanje pregledov porabe, ki jih je potrdila Euroskupina, so zelo koristno izhodišče¹⁹.

Druga pomembna prednostna naloga za večino držav članic je doseči, da bodo določeni deli njihovih javnih financ bolj odzivni za zgladitev cikličnih gibanj na obdobje več let, s čimer se bo povečala njihova funkcija makroekonomske stabilizacije. Številni vidiki javnih financ imajo značilnosti blažilcev šokov in proticiklične značilnosti, na primer, zavarovanje za primer brezposelnosti, sistemi socialne pomoči ali progresiven značaj sistemov davkov od dohodkov.

¹⁸ Izjava Euroskupine o skupnih načelih za krepitev vzdržnosti pokojnin je dostopna na spletni strani: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16-eurogroup-pension-sustainability/>.

¹⁹ Glej: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2016/09/spending-reviews_commission_note_pdf.

Več instrumentov naložbenega načrta za Evropo državam članicam nudi možnosti za povečanje finančnih sredstev pri njihovih javnem posredovanju v realni sektor, kar prinaša koristi na domačih tleh in čezmejno. Tako je na primer, če se država članica odloči bolje izkoristiti inovativne finančne instrumente v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov ali če se odloči prispevati k uporabi Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI). Jamstva za EFSI so na primer za države članice s fiskalnim manevrskim prostorom še posebej učinkovit način za izpolnitev njihovih zavez, da bodo prispevale svoj del za podpiranje okrevanja v euroobmočju²⁰.

Uspeh vsake spodbude za povečevanje naložb bo odvisen od razpoložljivosti kakovostnih projektov. Na evropski ravni so na novem evropskem portalu naložbenih projektov objavljeni primeri zanimivih evropskih naložbenih projektov. Na nacionalni ravni je pomembno dosegati napredek pri izvajanju nacionalnih infrastrukturnih načrtov, o katerih so se dogovorile in uskladile vse ravni državne uprave, da se zagotovi stabilen tok visokokakovostnih projektov.

6. ZAKLJUČEK

Komisija je v središče svoje agende postavila delovna mesta, rast in socialno pravičnost. Svoje ukrepanje je usmerila v tri prednostne stebre ekonomske politike, ki obsegajo ponoven zagon naložb, izvajanje strukturnih reform in odgovorne fiskalne politike. Pojasnila in uporabila je prožnost, ki je vgrajena v pravila Pakta za stabilnost in rast, da bi bolje upoštevala poslovni cikel ter zagotovila spodbude za strukturne reforme in naložbe. V svojih priporočilih za posamezne države je zagotovila jedrnatne smernice.

V obdobju, ko je okrevanje še krhko, negotovost pa visoka, je upravičena znatno bolj pozitivna fiskalna naravnost za euroobmočje. To je pomembno za napajanje realnega sektorja, pa tudi za podpiranje denarne politike Evropske centralne banke. Hkrati bi morala takšna usmeritev temeljiti na pravnem okviru, ki ga določa Pakt za stabilnost in rast, ter upoštevati širše pomisleke glede fiskalne vzdržnosti, kar je še posebej relevantno za določene države članice. Ta nova usmeritev bi morala biti del celostnega ponovnega uravnoteženja prednostnih nalog in kombinacije politik za euroobmočje, vključno z večjo osredotočenostjo na kakovost javnih financ in izvajanje strukturnih reform.

Ker na ravni EU ni funkcije fiskalne stabilizacije, ni vgrajenega mehanizma za doseganje fiskalne naravnosti, ki je ustrezna za euroobmočje kot celoto ter hkrati dobro uravnotežena na ravni držav članic. Slep izvajanje pravil Pakta za stabilnost in rast brez upoštevanja elementov prožnosti, ki jih vsebujejo, prav tako ne bi prineslo zadovoljivih rezultatov, še posebej ne v sedanjih razmerah. Oblikovanje pozitivne fiskalne naravnosti je torej predvsem stvar kolektivne odgovornosti držav članic euroobmočja.

²⁰ Prispevki v EFSI so lahko v obliki denarnih sredstev ali jamstev. Čeprav denarni prispevki za razliko od jamstev v statističnem smislu povečujejo primanjkljaj in dolg, so za namen ocenjevanja skladnosti s Paktom za stabilnost in rast nevtralizirani.

Ker je treba na tej točki ukrepati, Komisija potrjuje svojo namero:

- da bo podpirala Euroskupino, Svet in Evropski svet v njihovi razpravi o priporočilu za ekonomsko politiko euroobmočja v obdobju 2017–2018. V priporočilu bi morala biti določena skupna usmeritev za fiskalno naravnost v euroobmočju in porazdelitev naporov, ki se pričakujejo od različnih skupin držav članic, ne samo glede na njihove gospodarske in fiskalne razmere, ampak tudi na euroobmočje kot celoto. Države članice, ki so v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, in druge, ki morajo še napredovati pri doseganju svojega srednjeročnega proračunskega cilja, bi si morale še naprej prizadevati za to v skladu s priporočili. Države članice s fiskalnim manevrskim prostorom bi bilo treba spodbuditi, da izvajajo bolj ekspanzivno fiskalno politiko, in sicer tudi s polno uporabo instrumentov naložbenega načrta za Evropo, kot so jamstva za Evropski sklad za strateške naložbe, da se doseže čim večji učinek v realnem sektorju;
- da bo še naprej uporabljala Pakt za stabilnost in rast z ekonomsko razlago, ki jo predvidevajo pravila, vključno z upoštevanjem izzivov in prednostnih nalog za euroobmočje kot celoto. Ta pristop se odraža tudi v danes sprejetih mnenjih o osnutkih proračunskih načrtov držav članic euroobmočja za leto 2017²¹;
- da bo sodelovala z vsemi državami članicami euroobmočja pri usklajevanju ekonomskih politik v okviru evropskega semestra, da bi se izzivi in prednostne naloge euroobmočja bolje odrazili v nacionalnih politikah. To bo zlasti primer pri državah članicah, za katere bo opravljen poglobljen pregled kot del postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Napredek posameznih držav članic bo obravnavan v februarskih poročilih o državah;
- da bo še naprej uporabljala vse instrumente na ravni EU, kot so instrumenti naložbenega načrta za Evropo, da bi dosegli čim večji učinek javne porabe na vseh ravneh države, tudi čezmejno, ter okrepili sinergije med strategijo EU in nacionalnimi strategijami;
- da bo redno ocenjevala razmere v okviru evropskega semestra 2017 in svojih prihodnjih gospodarskih napovedih. Komisija je pripravljena uporabiti vse razpoložljive možnosti, ki jih nudi fiskalni okvir EU, če bi ostalo okrevanje v euroobmočju skromno ali če bi se uresničila negativna tveganja. Nasprotno pa bi morali preprečiti tveganje pregrevanja in prociklične politike, če bo okrevanje močnejše od pričakovanega.

To sporočilo je osredotočeno predvsem na specifične razmere v obdobju 2017–2018, vendar je del širših prizadevanj Komisije za spodbujanje skupnega interesa euroobmočja in njegovih držav članic ter za poglobitev evropske ekonomske in monetarne unije. Od sprejetja poročila petih predsednikov in poznejšega z njim povezanega sporočila Komisije²² je bil dosežen določen napredek pri „poglobljanju z izvajanjem“. Zlasti je bil pred kratkim ustanovljen

²¹ Glej COM(2016) 730 final z dne 16. novembra 2016.

²² Glej COM(2015) 600 final z dne 21. oktobra 2015.

Evropski fiskalni svet, ki bo v prihodnosti redno svetoval Komisiji o ustrezni fiskalni naravnosti za euroobmočje in o uporabi fiskalnega okvira EU.

Komisija bo marca 2017 kot del svoje bele knjige o prihodnosti Evrope pripravila dodatne usmeritve za prihodnost ekonomske in monetarne unije.