



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 16.11.2016.  
COM(2016) 730 final

## KOMUNIKACIJA KOMISIJE

**Nacrti proračunskih planova 2017.: Ukupna procjena**

## **Sažetak**

Ovom komunikacijom sažima se procjena Komisije o nacrtima proračunskih planova za 2017., koje je dostavilo osamnaest država članica europodručja koje nisu obuhvaćene makroekonomskim programom prilagodbe (EP-18), uključujući planove o nepromijenjenoj politici, koje su dostavile Litva i Španjolska zato što su ih u razdoblju za dostavu vodile tehničke vlade. Komisija je u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013 procijenila te planove i cijelokupnu proračunsku situaciju te smjer fiskalne politike u cijelom europodručju.

Ukupna procjena nacrtu proračunskih planova za 2017. i općeg smjera fiskalne politike za europodručje mogu se sažeti na sljedeći način:

1. Planovima država članica predviđa se nastavak smanjenja agregiranog ukupnog proračunskog deficitu u europodručju u kontekstu oporavka, koji je i dalje osjetljiv i obilježen nizom negativnih rizika. Nakon pada sa 2,0 % BDP-a u 2015. na 1,8 % BDP-a ove godine, planira se dodatno smanjenje ukupnog deficitu na 1,5 % BDP-a u 2017. Nakon što je ukupni udio duga 2014. dosegnuo najvišu vrijednost, na temelju nacrtu proračunskih planova planira se i da će se on donekle smanjiti sa nešto iznad 90 %, koliko iznosi u tekućoj godini, na 89 % BDP-a u 2017. To je u skladu s pogorsanjem strukturnog salda u 2016. za 0,2 % BDP-a, koji tijekom 2017. ostaje uglavnom nepromijenjen.
2. U usporedbi sa srednjoročnim planovima iznesenima u proljetnim programima stabilnosti za 2016. planirano smanjenje deficitu u 2017. revidirano je naniže i bit će manje za 0,2 postotna boda u europodručju, uz nešto niži početni deficit u 2016. nego što je očekivano u proljeće 2016.
3. Komisijinom jesenskom prognozom 2016. uglavnom se potvrđuje makrofiskalna prognoza koja proizlazi iz nacrtu proračunskih planova. Predviđa se da će rast realnog BDP-a nešto oslabiti s ovogodišnjih 1,7 % na 1,5 % u 2017., iako se očekuje da se negativni proizvodni jaz nastavi smanjivati na 0,5 % potencijalnog BDP-a. Komisija prognozira i smanjenje ukupnog deficitu slično onome u nacrtima proračunskih planova za 2017. (za 0,3 postotna boda), odnosno jednak ukupni saldo od -1,5 % BDP-a. Komisija predviđa da će se drugu godinu zaredom ukupni udio duga u BDP-u smanjiti na 90 % u 2016. i dodatno pasti na 89 % u 2017., što je u skladu s planovima navedenima u nacrtima proračunskih planova.
4. Kao i 2015., stanje proračuna država članica popraćeno je znatnim padom troškova zaduživanja. Privremene uštide zbog plaćanja niskih kamata mogu se iskoristiti u skladu s fiskalnim pozicijama država članica, što se može pretvoriti u niže deficite u zemljama s velikim proračunskim neravnotežama, omogućujući istodobno veće povećanje budućih rashoda ako fiskalne mogućnosti to dopuštaju.
5. Na ukupnoj razini nacrti proračunskih planova i Komisijina prognoza upućuju na uglavnom neutralan smjer fiskalne politike u europodručju u razdoblju 2014. – 2017., nastavljajući tako stanku u fiskalnoj konsolidaciji koja traje od 2013. Preciznije, smjer fiskalne politike u kontekstu gospodarskog oporavka bio je uglavnom neutralan u razdoblju 2014. – 2015., a u 2016. lagano ekspanzivan. Za 2017. i ukupni nacrti proračunskih planova država članica i prognoza Komisije upućuju ponovno na uglavnom neutralan smjer fiskalne politike. To bi trebalo analizirati u odnosu na dvostruki cilj kratkoročne makroekonomske stabilizacije i dugoročne održivosti javnih financija.
6. Kako je precizirano u komunikaciji Komisije „*Prema razvoju pozitivnog smjera fiskalne politike europodručja*”, u ovom trenutku, u svjetlu sporog oporavka i rizika u makroekonomskom području, postoje razlozi za umjereni ekspanzivan smjer fiskalne politike za europodručje u cjelini<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vidi COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

Međutim, osmišljavanje primjerena smjera fiskalne politike za europodručje pojedinačna je i kolektivna odgovornost država članica. Taj se pristup odražava i u predloženoj preporuci o ekonomskoj politici europodručja za razdoblje 2017. – 2018.<sup>2</sup>

7. Analiza primjerenoosti smjera fiskalne politike u europodručju nije samo pitanje predznaka i iznosa proračunskog salda, nego u znatnoj mjeri i kvalitete i sastava javnih finansija na temelju kojih se saldo izračunava. Općenito, značajne promjene ne planiraju se u strukturi poreznih prihoda, a sastav rashoda upućuje na ograničen napredak u smislu poticanja rasta, dok se udio kapitalnih rashoda u BDP-u još uvijek ne oporavlja. Osim toga poboljšanjem u upravljanju nacionalnim državnim blagajnama, uključujući uspostavu učinkovitih revizija rashoda, moglo bi se pridonijeti poticanju rasta na temelju javne potrošnje.
8. Komisijina procjena planova pojedinačnih država članica može se sažeti na sljedeći način:

Ni u jednom nacrtu proračunskog plana za 2017. nije utvrđena posebno ozbiljna neusklađenost sa zahtjevima Pakta o stabilnosti rastu. U nekoliko slučajeva, međutim, Komisija je utvrdila da planirane fiskalne prilagodbe zaostaju ili bi mogle zaostati za onim što se smatra potrebnim prema Paktu.

Konkretno:

**U pogledu petnaest zemalja na koje se primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu:**

- nacrti proračunskih planova pet zemalja (**Njemačka, Estonija, Luksemburg, Slovačka i Nizozemska**) smatraju se **usklađenima** sa zahtjevima za 2017. u okviru Pakta;
- nacrti proračunskih planova četiri zemlje (**Irska, Latvija, Malta i Austrija**) smatraju se **uglavnom usklađenima** s uvjetima za 2017. u okviru Pakta. Za te bi zemlje planovi mogli dovesti do određenih odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju svake zemlje;
- nacrti proračunskih planova šest zemalja (**Belgija, Italija, Cipar, Litva, Slovenija, Finska**) sadržavaju **rizik od neusklađenosti** s uvjetima za 2017. u okviru Pakta. Nacrti proračunskih planova tih država članica mogu dovesti do znatnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju. **Finska** je međutim zatražila primjenu klauzule o strukturnim reformama i klauzule o ulaganjima. Kad bude razmatrala ispunjuje li Finska uvjete za primjenu klauzule, Komisija će uzeti u obzir nesigurnost povezanu s procjenama o proizvodnom jazu, što može utjecati na ocjenu usklađenosti s Paktom. U nacrt proračunskog plana **Litve** uključena je prijava za aktiviranje klauzule o strukturnim reformama. Cjelovita ocjena moguće prihvatljivosti Finske i Litve za fleksibilnost obavit će se u okviru uobičajenog ciklusa europskog semestra u kontekstu ocjene programa stabilnosti 2017.

**U pogledu triju zemalja na koje se trenutačno primjenjuje korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu (tj. postupak u slučaju prekomjernog deficit-a):**

- nacrt proračunskog plana za **Francusku** smatra se **uglavnom usklađenim** s uvjetima za 2017. u okviru Pakta, s obzirom na to da se u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2016. očekuje da ukupni deficit u 2017. bude nešto manji od referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom, iako se bilježi znatan pad fiskalnog napora u odnosu na preporučenu razinu te se smanjenje neće održati u 2018. bude li se temeljilo na nepromijenjenim politikama.
- nacrt proračunskog plana **Španjolske** sadržava **rizik od neusklađenosti** sa zahtjevima za 2017. u okviru Pakta. Iako u obzir uzima nepromjenu politika povezanih s tim projekcijama, Komisija u svojoj prognozi za 2017. ne očekuje ni dostizanje srednjoročnog ukupnog ciljanog deficit-a ni ostvarenje preporučenih fiskalnih napora.

<sup>2</sup> Vidi COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

– nacrt proračunskog plana **Portugala** sadržava rizik od neusklađenosti s uvjetima za 2017. u okviru Pakta, no prognozirano odstupanje premašuje prag dopuštenog odstupanja za vrlo malu vrijednost. Rizici se stoga smatraju umjerenima, uz uvjet da se provedu nužne fiskalne mjere. Očekuje se da će Portugal, koji je trenutačno obuhvaćen korektivnim dijelom Pakta, ove godine poštovati referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom kako je preporučeno. Ako postigne pravodobno i održivo smanjenje prekomjernog deficitu, od 2017. mogao bi prijeći u područje primjene preventivnog dijela Pakta.

**Portugal i Španjolska** dostavili su svoje nacrte proračunskih planova do sredine listopada, kao i izvješća o mjerama poduzetima na temelju odluka Vijeća o pozivu donesenih 8. kolovoza 2016. u skladu s člankom 126. stavkom 9. Ugovora. Komisija je u međuvremenu analizirala te dokumente i pokrenula strukturirani dijalog s Europskim parlamentom. Komisija je zaključila da postupke zbog prekomjernog deficitu u obje države članice treba obustaviti. U skladu s tim, situacija koja je zahtijevala prijedlog Komisije o djelomičnoj obustavi sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova više nije prisutna pa se takav prijedlog neće podnosi.

## **Sadržaj**

I. Uvod .....	6
II. Glavni nalazi za europodručje .....	8
III. Pregled nacrta proračunskih planova .....	19
PRILOG I: Procjena nacrta proračunskog plana po državama članicama .....	
PRILOG II: Metodologija i pretpostavke primijenjene u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2016. ....	
PRILOG III: Analiza osjetljivosti .....	
PRILOG IV. Grafikoni i tablice.....	

## I. Uvod

U cilju poboljšanja koordinacije nacionalnih fiskalnih politika u ekonomskoj i monetarnoj uniji, zakonodavstvom EU-a predviđeno je da države članice europodručja moraju do 15. listopada Komisiji dostaviti nacrte proračunskih planova za sljedeću godinu.<sup>3</sup>

U tim su planovima sažeti nacrti proračuna koje vlade podnose nacionalnim parlamentima. Komisija donosi mišljenje o svakom planu procjenjujući njegovu usklađenost s obvezama države članice u okviru Pakta o stabilnosti i rastu.

Komisija je obvezna i donijeti ukupnu procjenu proračunske situacije te prognoze za cijelo europodručje. Ta se procjena objavljuje u ovoj komunikaciji i komunikaciji Komisije „*Prema razvoju pozitivnog smjera fiskalne politike europodručja*”<sup>4</sup>.

Osamnaest država članica europodručja trebalo je 17. listopada dostaviti Komisiji svoje nacrte proračunskih planova za 2017., u skladu s odredbama tzv. paketa od dvije mjere<sup>5</sup>. Kao jedina preostala zemlja europodručja obuhvaćena programom makroekonomske prilagodbe, Grčka nije dužna dostaviti svoj plan jer je tim programom već predviđeno pozorno fiskalno praćenje.

U skladu sa smjernicama iz kodeksa ponašanja koji prati paket od dvije mjere<sup>6</sup>, dvije su zemlje, Litva i Španjolska, koje su u tom trenutku vodile tehničke vlade, dostavile nacrt proračunskog plana s nepromijenjenim politikama. Od novih se vlada očekuje dostava cjelovitih nacrta proračunskog plana čim stupe na dužnost.

Poštujući nadležnost država članica u području proračuna, mišljenja Komisije izvor su objektivnih savjeta o politici namijenjenih prvenstveno nacionalnim vladama i parlamentima, a kojima se želi olakšati procjena usklađenosti nacrta proračuna s fiskalnim pravilima EU-a. Paketom od dvije mjere predviđen je sveobuhvatan instrumentarij za to da se s ekonomskom i proračunskom politikom postupa kao s pitanjem od zajedničkog interesa u europodručju kako je predviđeno Ugovorom.

Uz to je u srpnju 2015. Vijeće pozvalo Euroskupinu da prati i uskladi fiskalne politike država članica europodručja te opći smjer fiskalne politike europodručja kako bi se omogućila diferencirana fiskalna politika koja pogoduje rastu<sup>7</sup>. Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da, ne dovodeći u pitanje ispunjenje uvjeta Pakta, „usklade fiskalne politike kako bi se osiguralo da sveukupna fiskalna politika europodručja bude u skladu s rizicima održivosti i konjunkturnim uvjetima”.

---

<sup>3</sup> Kako je utvrđeno Uredbom (EU) br. 473/2013 o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrta proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficitu država članica u europodručju. Jedna je to od dviju uredaba tzv. paketa od dvije mjere koji je stupio na snagu u svibnju 2013.

<sup>4</sup> Vidi COM(2016) 727 final, 16.11.2016., i:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/budgetary\\_plans/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm)

<sup>5</sup> Budući da je rok za dostavu, 15. listopada 2016., bila subota, rok je u skladu s važećim pravnim propisima bio produžen na ponedjeljak, 17. listopada.

<sup>6</sup> Kodeks ponašanja uz paket od dvije mjere se ažurira, a aktualna verzija dostupna je na poveznici  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07\\_two\\_pack\\_coc\\_amended\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf)

<sup>7</sup> Preporuka Vijeća od 14. srpnja 2015. o provedbi općih smjernica za ekonomske politike država članica čija je valuta euro (SL C 272, 18.8.2015., str. 100.).

U studenome 2015. Komisija je predložila ažuriranu preporuku o ekonomskoj politici europodručja, o kojoj je raspravljalo Vijeće i koju su čelnici EU-a podržali na sastanku Europskog vijeća 18. i 19. veljače 2016.<sup>8</sup>

Ta je preporuka temelj za Komisiju procjenu. U okviru godišnjeg ciklusa europskog semestra Komisija uz ovaj paket predlaže i novu preporuku o ekonomskoj politici europodručja za razdoblje 2017. – 2018.<sup>9</sup>

Ova Komunikacija ima dvostruku namjenu. Prvo, njome se horizontalnom procjenom nacrta proračunskih planova osigurava ukupna slika proračunske politike na razini europodručja. Ova je prognoza odraz horizontalne procjene programâ stabilnosti koja se provodi u proljeće, no nije usmjerena na srednjoročne fiskalne planove, već na sljedeću godinu. Drugo, ona omogućuje pregled nacrta proračunskih planova na razini država članica uz objašnjenje Komisijina pristupa njihovoj procjeni, posebice u pogledu usklađenosti s uvjetima Pakta o stabilnosti i rastu. Ta se procjena razlikuje ovisno o tome nalazi li se država članica u preventivnom ili u korektivnom dijelu Pakta te se njome uzimaju u obzir zahtjevi koji se odnose na razinu i dinamiku državnog duga.

---

<sup>8</sup> Vidi Preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja:  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/en/pdf>

<sup>9</sup> Vidi COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

## **II. Glavni nalazi za europodručje**

### **Ekonomski izgledi u nacrtima proračunskih planova i Komisijinoj jesenskoj prognozi 2016.**

**Vlade europodručja smatraju da oporavak od ekonomske i financijske krize lagano napreduje, ali bez ubrzavanja.** Na temelju makroekonomskih prepostavki iz nacrta proračunskih planova, BDP će porasti za 1,7 % u 2016. u predmetnih osamnaest država članica (EA-18), što je nešto manje od 1,8 % očekivanih u vrijeme donošenja programa stabilnosti u travnju 2016. (tablica 1.). Izgledi za rast u 2017. prate isti trend; prognoza rasta BDP-a iznosi 1,6 % u području EA-18, u odnosu na 1,7 %, koliko je bilo predviđeno programima stabilnosti. S obzirom na očekivani nastavak oporavka, ali ne i ubrzanje, razlika između stvarne i potencijalne proizvodnje nastavlja se smanjivati. Prema planovima, prognozira se da će proizvodni jaz u EA-18 biti –0,8 % potencijalnog BDP-a u 2016. i da će se u 2017. dodatno smanjiti na –0,5 %, dok je još 2014. bio na razini od ispod –2 %. Taj je trend očit u većini država članica iako među državama postoje razlike. Izgledi za inflaciju i dalje su mali; očekivana inflacija po HICP-u za 2016. osjetno je ispod vrijednosti prognoziranih u programima stabilnosti dostavljenima u proljeće. Prema nacrtima proračunskih planova stopa inflacije bit će 0,4 % u 2016., ali se očekuje povećanje na 1,2 % u 2017. (nešto manje od vrijednosti od 1,4 % prognozirane u programima stabilnosti za 2017.). Sedamnaest država članica poštuje zahtjeve iz Uredbe (EU) br. 473/2013 u vezi s tim da se nacrt proračuna mora temeljiti na makroekonomskim prognozama koje su potvrđila ili izradila neovisna tijela<sup>10</sup>.

**Komisijinom jesenskom prognozom u velikoj se mjeri potvrđuje ekonomska slika koja proizlazi iz osamnaest nacrta proračunskih planova.** Upućuje se i na nastavak, iako ne i na ubrzanje, gospodarskog oporavka u svjetlu sve izazovnijih globalnih uvjeta. Komisijinom prognozom predviđa se da će rast realnog BDP-a nešto oslabiti (sa 1,7 % u 2016. na 1,5 % u 2017.). Domaću potražnju trenutačno podupire kombinacija niskih cijena nafte, učinci još uvijek relativno niskog tečaja eura i akomodativne monetarne politike. Istovremeno temeljna dinamika domaće potražnje ostaje usporena. Globalni ekonomski uvjeti obilježeni su rastućom nesigurnošću, osobito u svjetlu referendumu u Ujedinjenoj Kraljevini o članstvu u EU-u i drugih geopolitičkih kretanja te usporavanja svjetske trgovine. Zbog toga je prijeko potrebno ojačati domaće izvore rasta. Nadalje, mnoga bi kretanja, kao što su dodatno slabljenje svjetske trgovine, mogla dovesti do sporijeg rasta nego što to Komisija očekuje. Nestabilan ali kontinuiran oporavak odražava se i u stalnom smanjivanju razlike između stvarne i potencijalne proizvodnje u Komisijinoj prognozi. Očekuje se da će se negativni proizvodni jaz od 2,2 % potencijalnog BDP-a u 2014. smanjiti na 0,8 % ove godine i na 0,5 % u 2017. S obzirom na kontinuirano prisutnu nesigurnost u vezi s mjeranjem proizvodnog jaza u određenim državama članicama, Komisija je istražila mogućnosti za poboljšanje metodologije i njezine primjene uz očuvanje dosljednosti u odnosu na uspostavljena načela za utvrđivanje fiskalnih zahtjeva za države članice (vidi okvir 1. u nastavku).

**Nastavak rasta, makar i sporog, ne odražava se u kretanju cijena jer je predviđena inflacija na ukupnoj razini i dalje niska.** Komisijinom prognozom predviđa se inflaciju po HICP-u od samo 0,3 % ove godine, s prognoziranim rastom na 1,4 % u 2017., koji odražava

<sup>10</sup> Njemačka ne raspolaže neovisnim tijelom za izradu ili potvrdu makroekonomskih prognoza.

smanjivanje proizvodnog jaza i vrlo akomodativan smjer monetarne politike. Bez obzira na razlike među državama članicama, očekuje se da će kamate ostati na povijesno niskim razinama u 2017. Istovremeno se očekuje da će količina štednje u 2017. i dalje biti znatno veća nego količina ulaganja, pri čemu se predviđa da će vanjski saldo europodručja ostati u suficitu od 3,5 % BDP-a, što je tek zanemarivo manje od iznosa u 2016. (3,7 % BDP-a).

### **Fiskalni izgledi u nacrtima proračunskih planova i Komisijinoj jesenskoj prognozi 2016.**

Prema nacrtima proračunskih planova planira se da će se agregirani ukupni proračunski deficit nastaviti smanjivati ove i sljedeće godine. Predviđa se da će u području EA-18 deficit iznositi 1,8 % BDP-a u 2016., u odnosu na 2,0 % iz prethodne godine.<sup>11</sup> Planira se da će se ukupni udio deficit u 2017. smanjiti na 1,5 % BDP-a. Ta prilagodba manja je od pada za 0,5 postotnih bodova u 2017., koliko je predviđeno u programima stabilnosti, iako je početna vrijednost deficit u 2016. bila nešto niža nego što se očekivalo u proljetnoj prognozi. Uzimajući u obzir neznatno smanjena makroekonomска predviđanja, manji fiskalni napor još bi mogao potaknuti manje smanjenje deficit (vidi dalje u tekstu). Očekuje se da će povećanje rashoda povezanih s izbjegličkom krizom i sigurnosnim mjerama pridonijeti kretanju rashoda u nekoliko država članica.

**Tablica 1.: Pregled ukupnih ekonomskih i proračunskih vrijednosti (EA-18) za razdoblje 2016. – 2017.**

	2016.			2017.		
	Programi stabilnosti 2016. (travanj)	Nacrti proračunski h planova (listopad)	Komisijina jesenska prognoza 2016. (studen)	Programi stabilnosti 2016. (travanj)	Nacrti proračunski h planova (listopad)	Komisijina jesenska prognoza 2016. (studen)
<b>Rast realnog BDP-a (promjena u %)</b>	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
<b>Inflacija po HICP-u (promjena u %)</b>	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
<b>Ukupni deficit (% BDP-a)</b>	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
<b>Promjena strukturnog salda (postot. bod. BDP-a)</b>	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0
<b>Dug (% BDP-a)</b>	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1

<sup>11</sup> Kada se upućuje na planove država članica, podaci za 2015. temelje se na brojkama uključenima u nacrte proračunskih planova i stoga možda ne obuhvaćaju revizije koje je Eurostat izvršio u okviru obavlješćivanja o postupku u slučaju prekomjernog deficitu u jesen 2016.

Ciklički prilagođeni udio rashoda (% potencijalnog BDP-a)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Ciklički prilagođeni udio prihoda (% potencijalnog BDP-a)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

**Prema nacrtima proračunskih planova stanje proračuna mjereno promjenom ukupnog strukturnog salda ostaje uglavnom stabilno u razdoblju 2016. – 2017.** Planira da će se strukturni saldo u 2016. neznatno smanjiti (0,2 % BDP-a), a zatim se sljedeće godine povećati za 0,1 % BDP-a. Kretanje strukturnog stanja proračuna na ukupnoj razini uglavnom je potvrđeno primjenom alternativnog mjerenja diskrecijskog fiskalnog napora (DFN), koje upućuje, prema nacrtima proračunskih planova, na negativnu prilagodbu od 0,4 % u 2016. i 0,2 % u 2017. (grafikon A.4.1 u Prilogu 4.)<sup>12</sup> Međutim, uzimajući u obzir nesigurnosti povezane s procjenama proizvodnog jaza, prognoze kretanja u 2016. trebale bi biti suzdržane. Ta kretanja uglavnom su usklađena s predviđanjima za razdoblje 2016. – 2017. iz proljetnih programa stabilnosti. Stanka u fiskalnoj konsolidaciji događa se u kontekstu ekonomskih izgleda koji se postupno poboljšavaju, ali su i dalje osjetljivi, te smanjenja proizvodnog jaza. To, uz činjenicu da samo pet država članica (a od njih samo jedna koja se ubraja među najveća gospodarstva) planira krajem 2017. dosegnuti ili premašiti svoje srednjoročne proračunske ciljeve,<sup>13</sup> upućuje na to da će planirani izostanak strukturne prilagodbe u 2017. očito dovesti do neispunjerenja uvjeta Pakta. Međutim, ukupna prilagodba u tom se pogledu treba smatrati samo ilustrativnom jer se njome ne mogu obuhvatiti važne razlike među državama članicama u odnosu na zahteve Pakta, čime se Komisija bavi u procjenama po državama članicama.

**U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2016. očekuje se da će se agregirani ukupni deficit smanjiti sa 1,8 % BDP-a u 2016. na 1,5 % BDP-a u 2017.,** dok će strukturni saldo tijekom dvogodišnjeg razdoblja ostati uglavnom stabilan. Stabilnost strukturnog salda u 2016. i 2017., kako je očekuje Komisija, oslanja se na prognozirano smanjenje rashoda za kamate za 0,2 % BDP-a u 2016. i 0,1 % BDP-a u 2017. Na ukupnoj razini, u Komisijinoj se prognozi očekuje da će se primarni strukturni saldo smanjiti za 0,4 % BDP-a u 2016. i 0,2 % BDP-a u 2017. Tu vrijednost potvrđuje i DFN, koji upućuje na negativnu prilagodbu od 0,5 % BDP-a u 2016. i 0,3 % BDP-a u 2017. Dakle, ukupno gledano, dobici koji proizlaze iz povjesno niske razine kamatnih stopa na državni dug uglavnom se ne iskorištavaju za smanjenje deficit-a.

<sup>12</sup> Diskrecijski fiskalni napor alternativni je pokazatelj fiskalnog napora razvijen radi analize te je odvojen od pokazatelja koji se upotrebljavaju za procjenu usklađenosti u okviru Pakta. On se sastoji od pristupa „odozdo prema gore” na strani prihoda i u osnovi od pristupa „odozgo prema dolje” na strani rashoda. Za dodatne informacije vidi III. dio izvješća „Report on Public Finances in EMU 2013”, European Economy, 4., 2013.

<sup>13</sup> Njemačka, Estonija, Litva, Luksemburg i Nizozemska. Nadalje, očekuje se da će dvije države članice, Španjolska i Francuska, ostati u postupku zbog prekomjernog deficit-a sljedeće godine.

Euroskupina je savjetovala da se ti dobici iskoriste za poboljšanje javnih financija i, ovisno o situaciji u pojedinačnim zemljama, ulaganje u infrastrukturu i strukturne reforme.<sup>14</sup>

**Nacrti proračunskih planova i Komisijina prognoza uglavnom daju istu sliku deficitu u europodručju.** Razlike u pojedinačnim nacrtima proračunskih planova i Komisijine prognoze deficitu mogu biti relativno velike zbog različitih razloga ovisno o državi. Za većinu zemalja Komisijina prognoza deficitu uglavnom je veća nego u nacrtima proračunskih planova, uz najveće razlike za Sloveniju, Portugal, Belgiju i Litvu (Tablica A4.1 i grafikon A4.4 u Prilogu 4.). Pozitivne razlike u ostalim prognozama u rasponu su od 0,3 postotna boda, a u Komisijinoj prognozi niži deficit predviđa se u Njemačkoj, na Cipru, u Estoniji, Latviji, Nizozemskoj i Finskoj.

**Raspodjela promjene u ukupnom struktturnom saldu među državama članicama ne odražava stanje u njima u odnosu na zahtjeve Pakta i dostupnost fiskalnog prostora.** Konkretno, od nekih država članica, koje su i dalje relativno udaljene od svojih srednjoročnih proračunskih ciljeva, očekuje se ili da provode ekspanzionističku politiku ili vrlo malu fiskalnu prilagodbu, što osobito vrijedi za Španjolsku, Francusku i Italiju. Suprotno tomu, od država članica koje su premašile svoj srednjoročni proračunski cilj, osobito Njemačke, ne očekuje se da će u velikoj mjeri iskoristiti svoj fiskalni prostor.

**Nakon što je javni dug 2014. dosegnuo vrhunac od 93 % BDP-a, prema nacrtima proračunskih planova očekuje se da će se ukupni udio duga nastaviti smanjivati i u 2016. i u 2017.,** što je u skladu i s prognozama na kojima se temelje programi stabilnosti. Poticaj za to dolazi od pozitivnog primarnog salda i povoljne prilagodbe stanja i tokova.<sup>15</sup> Ukupnim udjelom, koji u 2017. iznosi 89 % BDP-a, obuhvaćen je širok spektar nacionalnih podataka. Udjeli duga pojedinačnih država članica variraju od 133 % BDP-a u Italiji do 10 % BDP-a u Estoniji. Podaci za Grčku, koja bilježi iznimno visoku razinu duga, nisu uključeni.

**Komisijine prognoze uskladene su s ukupnim dugom koji predviđaju države članice.** Dok je ukupni udio duga i dalje vrlo visok, Komisija očekuje njegovo smanjivanje tijekom ove i sljedeće godine te vrijednost od 89,1 % BDP-a u 2017., što bi bio rezultat čimbenika kako su navedeni i u nacionalnim planovima (zbog kamatnog rasterećenja i posljedičnog prestanka gomilanja duga). Međutim, treba priznati i da veliku ulogu u smanjenju duga u europodručju ima Njemačka. Ako se iz izračuna isključi Njemačka, smanjenje ukupnog udjela duga, kako ga prognozira Komisija, iznosi samo 0,2 postotna boda i u 2016. i u 2017., u odnosu na cijeli postotni bod za obje godine ako se uzme ukupni zbroj. Osim toga, razina ukupnog duga znatno je viša ako se isključi Njemačka i iznosi 99 % BDP-a. I u ovom slučaju razlike u nacrtima proračunskih planova i Komisijinoj prognozi mogu biti veće na razini država članica zbog različitih razloga, ovisno o državi. Veće pozitivne razlike odnose se na Portugal i Francusku, a negativne razlike bilježe se u mnogim drugim zemljama čija predviđanja duga premašuju predviđanja Komisije (tablica A4.3 i grafikon A4.5 u Prilogu 4.). Ukupna promjena iznosa duga koju države članice očekuju 2017. veća je od Komisijine prognoze, uglavnom zbog prilagodaba stanja i tokova.

Ukupni udio duga europodručja ne može se procjenjivati u smislu usklađenosti sa zahtjevima u pogledu duga iz Pakta jer pojedinačne države članice unutar europodručja imaju različite

<sup>14</sup> Ta načela Euroskupina je potvrdila 5. listopada 2015.:

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

<sup>15</sup> Planirano smanjenje ukupnog udjela duga bitno je manje kada se iz ukupnih brojki isključi Njemačku (-1,6 postotnih bodova u odnosu na -3,9 postotnih bodova tijekom razdoblja 2015. – 2017.).

statuse u odnosu na Pakt o stabilnosti i rastu.<sup>16</sup> Međutim na deset država članica europodručja koje su dostavile nacrte proračunskih planova primjenjuje se referentno mjerilo za smanjenje duga. Prema Komisijinoj prognozi očekuje se da će sedam od tih deset država biti usklađeno s tim mjerilom (ili, ako je primjenjivo, s prijelaznim pravilom o dugu).

### **Primjena Pakta o stabilnosti i rastu**

**Fleksibilnost ugrađena u Pakt o stabilnosti i rastu omogućuje uzimanje u obzir izvanredne potrošnje povezane s izvanrednim događajima na koje vlade nisu mogle utjecati iako imaju znatan utjecaj na javne financije**, što vrijedi i u preventivnom i u korektivnom dijelu Pakta. Kao i 2015., u nizu nacrta proračunskih planova države članice navode proračunski učinak izuzetnog priljeva izbjeglica (Austrija, Belgija, Italija, Slovenija i Finska). Slično tomu, Belgija, Italija i Austrija u svojim nacrtima proračunskih planova upućuju na dodatne troškove povezane s terorističkim prijetnjama. Osim toga, Italija je podnijela zahtjev za poseban tretman zbog troškova izazvanih nedavnim potresima. Finska je dostavila zahtjev za primjenu klauzule o strukturnim reformama i klauzule o ulaganjima u 2017., dok je Litva, iako je zbog nacionalnih izbora dostavljen nacrt proračunskog plana s nepromijenjenim politikama, najavila svoju namjeru da podnese zahtjev za primjenu klauzule o strukturnim reformama.

**Zahtjevi prilagodbe u okviru preventivnog i korektivnog dijela Pakta postavljeni su u smislu promjene strukturnog salda.** Komisija će procijeniti (*ex post* i u pojedinačnim slučajevima) privremeno odstupanje od zahtjeva za 2016. i 2017. do kojeg je došlo zbog dodatnih troškova u svakoj od te dvije godine koji su izazvani izvanrednim priljevom izbjeglica u odnosu na prethodnu godinu. Kada je to relevantno, mišljenja Komisije o nacrtima proračunskih planova obuhvaćaju činjenične navode o tome kako bi korigiranje zbog nepredviđenih troškova, primjerice zbog priljeva izbjeglica ili terorističkih prijetnji, moglo utjecati na procjenu usklađenosti.

#### **Okvir 1.: Primjena pristupa „ograničene prosudbe“ u okviru fiskalnog nadzora za jesen 2016.**

### **Dogovor o preispitivanju vjerodostojnosti procjena o proizvodnom jazu**

Vijeće ECOFIN-a zatražilo je na neformalnom sastanku u Amsterdamu u travnju 2016. poboljšanje usuglašene metodologije za procjenu potencijalnog rasta i proizvodnog jaza. U cilju ispunjenja mandata koji je odredilo Vijeće, s državama članicama dogovorena su u listopadu 2016. dva konkretna koraka.

Prvo, dogovoren je da se u usuglašenu metodologiju uvede revidirana metoda procjene stope nezaposlenosti pri kojoj povećanje plaće ne potiče inflaciju. Ta je promjena uvedena već u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2016. Drugo, dogovoren je da se za signaliziranje slučajeva u kojima bi se rezultati usuglašene metodologije mogli tumačiti kao ekonomski nelogični primjenjuju novi „instrumenti za testiranje vjerodostojnosti“.

Instrument za testiranje vjerodostojnosti omogućuje alternativnu procjenu razine proizvodnog jaza u zadanoj godini po pojedinačnim zemljama (u ovom slučaju za 2016.) na temelju metoda statističke procjene o kojima se raspravljalo u radnoj skupini za proizvodni jaz. Kad razlika između alternativne procjene i procjene na temelju zajedničke metode premaši

<sup>16</sup> Zahtjevi u pogledu duga koji u okviru Pakta vrijede za države članice razlikuju se ovisno o tome primjenjuje li se na njih korektivni ili preventivni dio i je li njihov udio duga veći ili manji od 60 % BDP-a.

određeni prag, to znači da bi proizvodni jaz utvrđen zajedničkom metodom mogao biti „nelogičan”.

### **Rezultati instrumenta za testiranje vjerodostojnosti**

Ako se utvrdi da proizvodni jaz države članice nije logičan, razlika između proizvodnog jaza utvrđenog zajedničkom metodom i alternativnim mjerjenjem čini „raspon vjerodostojnosti” unutar kojega Komisija može utvrditi vjerojatni proizvodni jaz te ga primijeniti u svrhu fiskalnog nadzora (vidi u nastavku).

Analiza vjerodostojnosti ne može se provoditi za buduće godine. Da bi instrument za testiranje vjerodostojnosti funkcionirao u fiskalnom nadzoru za 2017., potrebno je iz 2016. extrapolirati raspon vjerodostojnosti kako bi se za 2017. mogla generirati alternativna procjena proizvodnog jaza. Ekstrapoliranje raspona vjerodostojnosti sa 2016. na 2017. znači da se razlika između proizvodnog jaza utvrđenog zajedničkom metodom i alternativne procjene iz 2016. prenosi u 2017. i primjenjuje na proizvodni jaz za 2017. izračunan zajedničkom metodom. Stoga nema utjecaja na godišnju promjenu proizvodnog jaza.

Važno je napomenuti da rezultat instrumenta za testiranje vjerodostojnosti ne utječe na Komisiju jesensku prognozu 2016. jer se procjene proizvodnog jaza i struktturnog salda u prognozi i dalje temelje na zajedničkoj metodi. Rezultati instrumenta za testiranje vjerodostojnosti upotrebljavaju se kao dodatan kvalitativni faktor koji treba razmotriti u kontekstu Komisijinih fiskalnih procjena.

### **Upotreba rezultata instrumenta za testiranje vjerodostojnosti u fiskalnom nadzoru: načela „zamrzavanja” pri utvrđivanju zahtjeva za države članice**

U svojim mišljenjima o nacrtima proračunskih planova Komisija procjenjuje usklađenost sa fiskalnim zahtjevima za 2016. i 2017. koji su utvrđeni u preporukama Vijeća po državama članicama za 2016. U okviru preventivnog dijela Pakta fiskalni zahtjevi izvedeni su iz tzv. matrice zahtjeva uključene u Zajednički dogovorenog stajalište o fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, u kojoj se zahtijevana razina fiskalne prilagodbe prilagođuje ekonomskom ciklusu.<sup>17</sup>

Zahtjevi za 2017. utvrđeni su u proljeće 2016. na temelju predviđanja o proizvodnom jazu za 2017. Kad se utvrde, zahtjevi se smatraju „zamrznutima”. Dostupnost novog paketa informacija o stanju ciklusa u državi članici može u vrlo ograničenom broju slučajeva potaknuti „odmrzavanje” zahtjeva:

- i. Ako se ocijeni da država članica prolazi kroz loše ili vrlo loše gospodarsko razdoblje, tj. izmjereni proizvodni jaz iznosi više od –3 % potencijalne proizvodnje.
- ii. Ako je struktturni saldo države članice revidiran tako da bi ispunjivanje izvornog zahtjeva impliciralo premašivanje njezina srednjoročnog proračunskog cilja.

Ta dogovorena načela „zamrzavanja” primjenjivat će se i u vezi s implikacijama koje rezultati instrumenta za testiranje vjerodostojnosti imaju na zahtjeve prema državama članicama, osobito pri razmatranju zahtjeva izvedenih iz matrice. Stoga se, u praksi, slučajevi u kojima bi proizvodni jaz utvrđen zajedničkom metodom bio pretjerano negativan neće preispitivati jer zahtjevi ne mogu biti revidirani naniže.

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

Važno je ponovno istaknuti da taj proces ne dovodi do stvarne revizije formalnih zahtjeva iz preporuka po državama članicama. Umjesto toga, rezultati analize uzimaju se u obzir kao kvalitativni faktori pri provedbi ukupne procjene usklađenosti.

Osim toga promjene dobivene alternativnim mjerjenjem proizvodnog jaza mogu utjecati i na to mogu li neke države članice primjenjivati klauzule o strukturnim reformama i ulaganjima.

Budući da instrument ne upućuje na promjene u proizvodnom jazu, što utječe na mjerjenje fiskalnog napora na temelju strukturnog salda, nema utjecaja ni na mjerjenje fiskalnog napora u 2017.

### **Utjecaj na procjene nacrtta nacionalnih proračunskih planova**

Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2016. instrument za testiranje vjerodostojnosti upućuje na šest zemalja europodručja čiji bi proizvodni jaz mogao biti znatno negativniji nego što to pokazuje rezultat zajedničke metode: Austrija, Finska, Italija, Luksemburg, Latvija i Slovenija. U svim tim zemljama, osim Finske, detaljnom je analizom utvrđeno da rezultati instrumenta za testiranje vjerodostojnosti ne utječu na Komisiju procjenu usklađenosti zemlje s Paktom. U slučaju Finske analizom je utvrđeno da bi proizvodni jaz mogao biti veći nego što je utvrđeno na temelju zajedničke metode, zbog čega bi se od te zemlje očekivalo da poštuje sigurnosnu granicu ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom, koja je ujedno i prag prihvatljivosti za primjenu klauzula o strukturnim reformama i ulaganjima.

Komisija će nastaviti surađivati tijekom sljedećih mjeseci s državama članicama kako bi se istražile daljnje mogućnosti poboljšanja metodologije za izračun proizvodnog jaza i njegine primjene.

### **Sastav fiskalne prilagodbe**

**Za cijelo europodručje nacrtima proračunskih planova predviđaju se samo ograničene promjene u sastavu javnih financija u razdoblju 2016. – 2017.** (tablica A4.5 i grafikoni A4.2a-b u Prilogu 4.). Planira se da će se udio državnih rashoda u BDP-u smanjiti za 0,4 postotnih bodova u 2017. Međutim 0,1 postotnog boda odnosi se na uštedu u kamatnim rashodima. Preostalo, naizgled znatno smanjenje uglavnom je uzrokovano konjunktturnim uvjetima. Točnije, kada se udio primarnih rashoda korigira za učinak gospodarskog ciklusa, on pokazuje smanjenje od samo 0,1 postotnih bodova. To smanjenje djelomično se neutralizira planiranim smanjenjem poreza, kako se vidi iz blagog pada ciklički prilagođenog udjela prihoda (0,1 postotnih bodova u 2017.). U tom se pogledu planovi država članica za smanjenje rashoda kao udjela u potencijalnoj proizvodnji, ukupno gledano, uglavnom nisu ostvarili tijekom zadnjih nekoliko godina. To je tumačenje potvrđeno u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2016. Uglavnom ujednačena elastičnost poreza na koju se upućuje i u nacrtima proračunskih planova i u Komisijinoj prognozi pokazuje da je smanjenje prihoda potaknuto državnim mjerama (tablica A4.6 u Prilogu 4.).

**Ne očekuje se da će planirana prilagodba oslabiti izglede za srednjoročni rast, no pri smanjenju troškova postoje mogućnosti za pogodovanje rastu.** Očekuje se da će se većina rashodovnih kategorija izraženih kao udio u proizvodnji smanjiti iako se napominje da je manje ukupno smanjenje rashoda uvjetovano i cikličkim čimbenicima. Najveće smanjenje utječe na plaće zaposlenika i kamatne rashode; u sljedećem odjeljku objašnjava se kako države članice postižu znatne uštede u području kamatnih rashoda. Budući da to ne utječe u prvom redu na najproduktivnije rashode, ne očekuje se da će planirana prilagodba oslabiti

izglede za srednjoročni rast, iako bi pri smanjenju troškova bilo mogućnosti koje pogoduju rastu. Konkretno, ne planira se povećanje kapitalnih rashoda iako su trenutačne vrijednosti na povijesno niskoj razini. Osim toga poboljšanjem u upravljanju nacionalnim državnim blagajnama, uključujući uspostavu učinkovitih revizija rashoda, moglo bi se pridonijeti poticanju rasta na temelju javne potrošnje. Za načelne smjernice za djelotvornu reviziju potrošnje kako je usuglašeno unutar Euroskupine vidi okvir 2. Komisijina prognoza uglavnom je uskladena s nacrtima proračunskih planova i potvrđuje najveća smanjenja u području kamatnih rashoda i plaća u javnom sektoru, ali je očekivano smanjenje plaća nešto niže u Komisijinoj prognozi nego u nacrtima proračunskih planova.

**Smanjenje kamatnih rashoda očekuje se i u 2017., čime se oslobođaju resursi za lakšu konsolidaciju i povećanje rashoda za budućnost ako bude fiskalnog prostora.** Prinosi na državne obveznice europodručja i dalje su na povijesno niskoj razini; desetogodišnje kamatne stope za četiri najveće države članice europodručja kreću se od 0 % do 1,75 %. Zbog toga se i udio ukupnih kamata u BDP-u koje opća država isplaćuje nastavio smanjivati. Prema informacijama iz nacrtta proračunskih planova u europodručju se u cijelini očekuje pad rashoda za kamate sa 2,4 % BDP-a u 2015. na 2,1 % u 2016. i predviđa se daljnje smanjivanje u sljedećoj godini na 2,0 % BDP-a, što je znatno ispod 3,0 % zabilježenih u 2012., u trenutku najveće krize državnog duga u europodručju. Komisijinom prognozom uglavnom se potvrđuje slika koja proizlazi iz nacionalnih nacrtta proračunskih planova. Iako će troškovi servisiranja duga unutar europodručja i sljedećih nekoliko godina ostati na povijesno niskoj razini, iskorištavanje ušteda nastalih zbog plaćanja niskih kamata za financiranje trajnog povećanja državne potrošnje ili smanjivanje poreza moglo bi donijeti rizike zato što su te uštede samo privremene naravi.

**Mjere predstavljene u nacrtima proračunskih planova imale bi vrlo skroman učinak na sastav poreznih davanja za ukupno područje EA-18 u 2017.** Nakon što se pročisti od cikličkih učinaka, udio prihoda manji je za oko 0,1 BDP-a. U tri osnovne kategorije prihoda očekuje se smanjenje udjela u BDP-u socijalnih doprinosa i neizravnih poreza, a povećanje izravnih poreza. Promjene su međutim marginalne i ne mijenjaju bitno relativne odnose. Na strani prihoda, Komisijine prognoze u skladu su s nacrtima proračunskih planova (grafikon A4.3.b u Prilogu 4.).

#### **Okvir 2.: Načelne smjernice za djelotvornu reviziju potrošnje**

U razdoblju velikog javnog duga i niskih stopa gospodarskog rasta potrebnije je nego ikada osigurati učinkovito iskorištavanje novca poreznih obveznika. Često, međutim, dolazi do povećanja troškova naslijedenih na temelju odluka iz prošlosti. Revizija potrošnje u tijeku je ili je najavljena u više od polovini država članica europodručja, uz različite razmjere i rokove provedbe. Euroskupina proučila je nacionalna iskustva i na svojem sastanku u rujnu 2016. podržala načela koja bi se trebala slijediti ako se želi osigurati optimalan učinak tih revizija na javnu potrošnju.<sup>18</sup>

Cilj je revizije potrošnje ponovno uspostaviti vezu između odluka o potrošnji i političkih prioriteta (*treba li određenu politiku financirati javnim novcem?*) te visine troška i rezultata postignutih u korist građana ili poduzeća (*koliko iznosi vrijednost za javni novac?*). Taj instrument sastoji se od analize postojećih pojedinačnih rashoda u cilju utvrđivanja sljedećega:

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

- mogućnosti za prekid financiranja politika koje su izgubile prioritet ili financiranja koje nema zabilježen učinak na cilj politike.
- povećanja učinkovitosti – povoljnijeg pružanja javnih dobara i usluga ili njihova bolja kvaliteta uz slične troškove.

Revizija potrošnje uglavnom sadržava reforme u području javnog financiranja, organizaciji javnih usluga, pripadajućim procesima te kadrovskom potencijalu u javnoj upravi.

Rezultat bi trebale biti bolja raspodjela rashoda među politikama i uštede (kojima se zatim mogu financirati politike koje pogoduju rastu) te/ili bolja kvaliteta javnih usluga.

### **Procjena fiskalnopolitičke orijentacije u europodručju**

**Općenito, na temelju značajne fiskalne konsolidacije u razdoblju 2011. – 2013. predviđa se uglavnom neutralan smjer fiskalne politike europodručja u razdoblju 2014. – 2017.** U kontekstu ekonomskog oporavka smjer fiskalne politike bio je u razdoblju 2014. – 2015. uglavnom neutralan te u 2016. blago ekspanzivan. Za 2017. i ukupni nacrti proračunskih planova država članica i prognoza Komisije upućuju ponovno na uglavnom neutralan smjer fiskalne politike.

#### **Okvir 3.: Analiza smjera fiskalne politike**

**Rasprava o smjeru fiskalne politike ključan je aspekt Komisijinih napora za jačanje kolektivne rasprave o općim interesima europodručja.**<sup>19</sup> Nacionalne fiskalne politike u EU-u i u europodručju uglavnom se oblikuju na temelju propisa ugrađenih u Ugovor i Pakt. Osim toga analitički pregled fiskalnih politika omogućuje procjenu toga stvara li provedena fiskalna politika uvjete za snažan i održiv razvoj, stabilnost cijena i, osobito, je li diskrecijski prostor unutar okvira optimalno iskorišten. To pridonosi i isticanju ukupnih rezultata nacionalnih politika i njihova prelijevanja na druge države članice.

**Smjer fiskalne politike europodručja mora pronaći ravnotežu između održivosti i stabilizacije.** Potrebno je smanjiti prekomerni dug i povećati fiskalne rezerve. Osobito je potreban razborit pristup smanjivanju duga kako bi se mogao apsorbirati učinak novih šokova. Oporavak međutim sporo napreduje i nezaposlenost se tek postupno smanjuje, a predviđena inflacija ni dalje ne može osigurati stabilnost cijena.

**Mjerenje i analiza smjera fiskalne politike metodološki su izazovi.** Smjer fiskalne politike pojам je bez univerzalno prihvaćene definicije u ekonomskoj zajednici, ali uglavnom je poznat. Tumači se većinom kao utjecaj koji diskrecijske odluke države u području poreza i rashoda imaju pri usmjerivanju fiskalne politike. Smjer fiskalne politike uobičajeno se bilježi u promjeni primarnog strukturnog salda, ali se za njegovu karakterizaciju mogu upotrijebiti i drugi pokazatelji. U ovom okviru potrebe za konsolidacijom mjere se s pomoću pokazatelja S1, koji je izračunan na razini fiskalnog napora potrebnog za to da javni dug države članice u 2031. dosegne 60 % BDP-a. Za detaljnu ocjenu različitih pokazatelja i njihove stabilnosti vidi „*The 2016 SCPs: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance*“ (European Commission Institutional Papers No. 34, 2016).

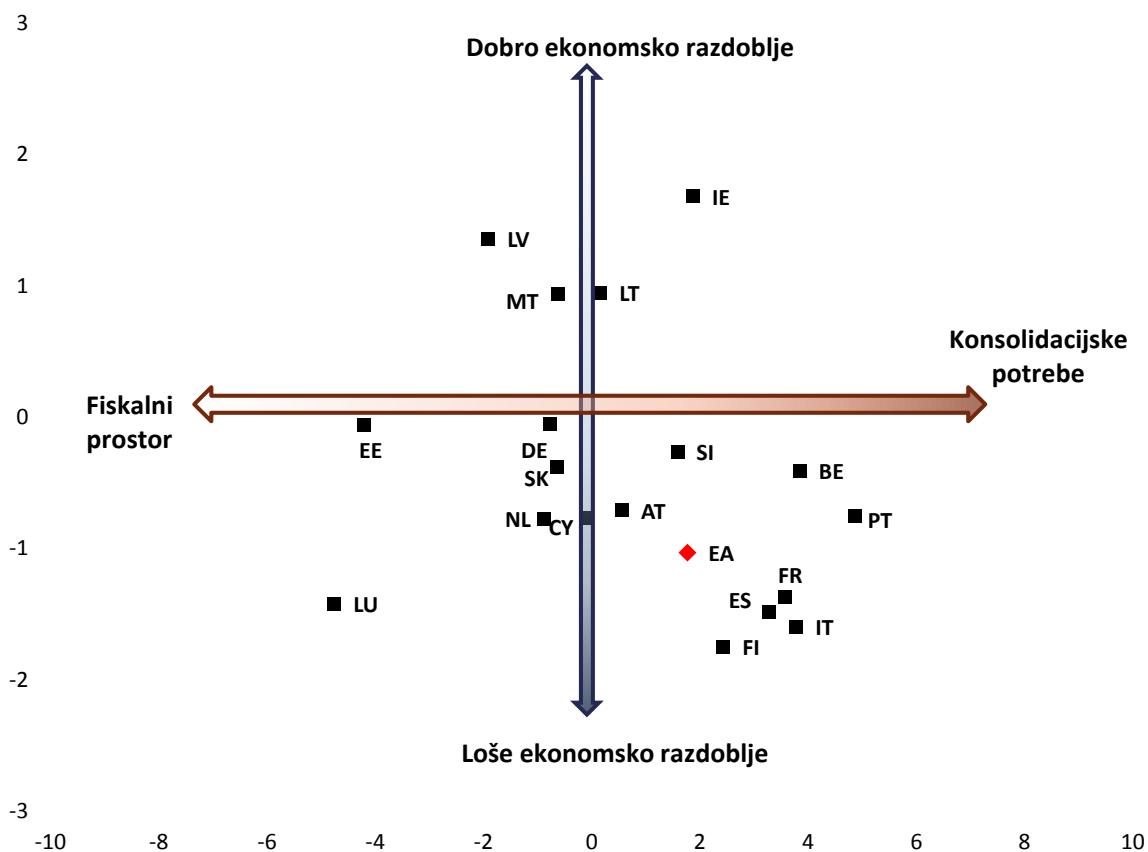
**U europodručju u cjelini trenutačno vlada raskorak između potrebe za održivošću i potrebe za stabilizacijom.** Europodručje je smješteno u „jugoistočnom“ kvadrantu fiskalne

<sup>19</sup> Vidi COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

karte, u kojoj je prikazan taj raskorak (vidi grafikon 1.). To je odraz kombinacije konsolidacijskog jaza u odnosu na krivulju koja bi u budućnosti dovela do smanjenja duga i kontinuirane gospodarske stagnacije, koja ipak postupno jenjava. Taj se zaključak kvalitativno ne mijenja ni pri mjerenu alternativnim pokazateljima, no može doći do razlike u razmjeru.

**Iz ekonomске perspektive, ukupni bi smjer europodručja trebalo diferencirati ovisno o stanju u pogledu održivosti i stabilizacije u pojedinačnim zemljama.** U određenom broju država članica u „jugoistočnom“ dijelu fiskalne karte još može postojati znatna potreba za konsolidacijom. U „jugozapadnom“ kvadrantu nalaze se države članice koje raspolažu fiskalnim prostorom i čija bi gospodarstva imala koristi od ograničenih poticaja. U tom bi se pogledu nacrti proračunskih planova mogli doraditi. Osobito bi se planovi nekih velikih zemalja usmjereni na stabilizaciju mogli preorientirati na konsolidaciju, dok bi se preostali fiskalni prostor mogao iskoristiti za potporu kratkoročnom i dugoročnom rastu, posebno zahvaljujući poticanju ulaganja.

**Grafikon 1.: Fiskalna karta europodručja u 2016.**



*Napomena: Na temelju jesenske prognoze Europske komisije 2016. Dobro (loše) ekonomsko razdoblje mjeri se proizvodnjim jazom u 2016., kao % BDP-a. Potreba za konsolidacijom ili fiskalni prostor mjeri se s pomoću Komisijina pokazatelja rizika za održivost S1, i to kao % BDP-a, na temelju jesenske prognoze 2016. i uzimajući 2016. kao baznu godinu.*

**Fiskalna orijentacija u razdoblju 2016. – 2017.** može se ocjenjivati u odnosu na dvostruki cilj dugoročne održivosti javnih financija i kratkoročne makroekonomske stabilizacije (vidi okvir 3.). Za dugoročnu održivost potrebno je javni dug postaviti i

održavati na održivom putu, uzimajući u obzir trenutačnu razinu duga i predviđene buduće rashode povezane sa starenjem.<sup>20</sup> Makroekonomska stabilizacija može se izraziti u smislu premošćivanja proizvodnog jaza odgovarajućim tempom u kratkom ili srednjem roku te istovremeno, u trenutačnoj situaciji, osiguravanjem prebacivanja s vanjskih na domaće izvore rasta. Budući da je monetarna politika već vrlo akomodativna, uz nominalnu kamatu približnu nuli i vrlo nisku inflaciju, pozornost se usmjerava na fiskalnu politiku.

**Kako je navedeno u pratećoj komunikaciji Komisije „*Prema razvoju pozitivnog smjera fiskalne politike europodručja*“<sup>21</sup>, osmišljavanje odgovarajućeg smjera fiskalne politike za europodručje pojedinačna je i kolektivna odgovornost država članica.** Komunikacija sadržava dodatnu analizu smjera fiskalne politike i smjernice povezane s implikacijama fiskalne politike u europodručju.

---

<sup>20</sup> Komisijin pokazatelj održivosti S1 mjeri ukupni napor koji je potreban tijekom razdoblja 2016. – 2021. kako bi se do 2031. dug sveo na razinu od 60 % BDP-a, uzimajući pritom u obzir postojeće obveze u vezi sa starenjem. Za razdoblje od sljedećih pet godina upućuje se na dodatnu prilagodbu od 1,8 % BDP-a. To znači da je u 2016. i sljedeće četiri godine potrebna dodatna godišnja prilagodba od 1/3 % BDP-a.

<sup>21</sup> [://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/budgetary\\_plans/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm)

### **III. Pregled nacrtta proračunskih planova**

Mišljenja Komisije o nacrtima proračunskih planova usredotočena su na usklađenost s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu te preporukama izdanima na toj osnovi. Za države članice u postupku zbog prekomjernog deficitia mišljenja Komisije sadržavaju procjenu napretka u smanjenju prekomjernog deficitia u odnosu na ciljeve ukupnog deficitia i ciljeve strukturnih napora. U mišljenjima Komisije za države članice na koje se primjenjuje preventivni dio Pakta procjenjuje se pridržavanje srednjoročnih proračunskih ciljeva po zemljama ili napredak prema njima te usklađenost s pravilom o dugu, kako bi se utvrdilo jesu li planovi u skladu s Paktom i fiskalnim preporukama po državama članicama koje je Vijeće 12. srpnja 2016. uputilo državama članicama.

Sve države članice europodručja koje nisu obuhvaćene programima pomoći pravodobno su dostavile svoje nacrte proračunskih planova, u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) No 473/2013.

Ni jedan nacrt proračunskog plana nije „posebno ozbiljno neusklađen“ s Paktom kako je utvrđeno u članku 7. stavku 2. Uredbe (EU) br. 473/2013. Nekoliko dostavljenih planova ipak izaziva zabrinutost.

U tablicama 2.a i 2.b sažete su procjene pojedinačnih nacrtta proračunskih planova u odnosu na mišljenja Komisije donesena 16. studenoga zajedno s procjenom napretka fiskalno-strukturnih reformi. Te procjene temelje se na Komisijinoj jesenskoj prognozi 2016. Kako bi se olakšale usporedbe, procjena planova sažeta je u tri široke kategorije, koje imaju različita značenja ovisno o tome primjenjuje li se na državu članicu postupak zbog prekomjernog deficitia ili ne:

- **Usklađeno:** prema Komisijinoj prognozi, **nije potrebno prilagodjavati proračunske planove** u okviru nacionalnog proračunskog postupka kako bi se osigurala usklađenost proračuna za 2017. s pravilima Pakta.
- **Uglavnom usklađeno:** prema Komisijinoj prognozi za 2017., očekuje se da će se nacrtom proračunskog plana osigurati načelna usklađenost s pravilima Pakta.

*Države članice u okviru postupka zbog prekomjernog deficitia:* premda se u Komisijinoj prognozi za 2017. predviđa ili postizanje ciljanog srednjoročnog ukupnog deficitia ili pravodobno smanjenje prekomjernog deficitia, postoji primjetan nedostatak fiskalnog napora u odnosu na preporučenu vrijednost, čime se ugrožava usklađenost s preporukom u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficitia.

*Države članice na koje se primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu:* u Komisijinoj prognozi predviđa se određeno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njemu, ali vrijednost odstupanja ne smatra se znatnom u odnosu na preporučenu prilagodbu. Za te države članice procjenjuje se da poštjuju pravilo o dugu, ako se primjenjuje.

- **Rizik od neusklađenosti:** prema Komisijinoj prognozi za 2017., ne očekuje se da će se nacrtom proračunskog plana osigurati usklađenost s pravilima Pakta.

*Države članice u okviru postupka zbog prekomjernog deficitia:* u Komisijinoj prognozi za 2017. predviđa se da preporučeni fiskalni napor neće biti uložen, da ciljani srednjoročni ukupni deficit neće biti dosegnut niti da će prekomjerni deficit biti smanjen pravodobno.

*Države članice na koje se primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu:* u Komisijinoj prognozi za 2017. predviđa se značajno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja ili od potrebnog kretanja prilagodbe prema njemu i/ili neusklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga, ako se primjenjuje.

Uzimajući u obzir Zajednički dogovorenog stajalište o fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, koje je Vijeće ECOFIN-a podržalo 12. veljače 2016., Finska i Litva u svojim su nacrtima proračunskih planova zatražile fleksibilnost na temelju klauzula o strukturnim reformama i ulaganjima. Finska je u svojem nacrtu proračunskog plana zatražila privremeno odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju u 2017. u svrhu provedbe velikih strukturnih reformi s pozitivnim učinkom na dugoročnu održivost javnih financija (zahtjev za fleksibilnost u razmjeru od 0,5 % BDP-a) te zbog nacionalnih rashoda za projekte koje EU sufinancira preko europskih strukturnih i investicijskih fondova (zahtjev za fleksibilnost u razmjeru od 0,1 % BDP-a). Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2016. i s obzirom na to da Finska ne poštuje minimalnu referentnu vrijednost, njezin je proizvodni jaz obilježen nesigurnošću. Detaljna analiza procjene proizvodnog jaza za 2016. upućuje na to da će Finska u 2017. poštovati minimalnu referentnu vrijednost.<sup>22</sup> Kao dodatno osiguranje finska se vlada javno obvezala na to da će u 2017. poduzeti dodatne mjere ako to bude potrebno radi poštovanja odredaba Pakta, a osobito referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. U slučaju Litve takav zahtjev u nacrtu proračunskog plana s nepromijenjenim politikama predviđa planiranu provedbu velikih strukturnih reforma tržišta rada i mirovinskog sustava s pozitivnim učinkom na dugoročnu održivost javnih financija (zahtjev za fleksibilnošću u razmjeru od 0,6 % BDP-a). Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2016. čini se da Litva ima dostatan fiskalni prostor za to da iskoristi privremeno odstupanje od potrebnog kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju. Cjelovita procjena moguće prihvatljivosti Finske i Litve za fleksibilnost obavit će se u okviru uobičajenog ciklusa europskog semestra u kontekstu procjene programa stabilnosti 2017.

Nadalje, određeni broj država članica naveo je učinak na proračun koji imaju povećani priljev izbjeglica i dodatne sigurnosne mjere. Na temelju odredaba u članku 5. stavku 1. i članku 6. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 dopušteno je privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju kako bi se omogućili takvi dodatni rashodi, uz uvjet da se pritom ne ugrozi održivost s obzirom na to da su priljev izbjeglica i ozbiljnost terorističkih prijetnji izvanredni događaji i značajno utječu na javne financije. U ovoj fazi Komisija je razmotrila moguće privremeno odstupanje radi troškova povezanih s izbjeglicama u 2015. i 2016. (Belgija, Italija, Austrija, Slovenija i Finska) te troškova povezanih sa sigurnošću u 2016. i 2017. (Belgija, Italija i Austrija). Komisija će završnu procjenu, uključujući i prihvatljive iznose, pripremiti na temelju zabilježenih podataka koje su dostavila nadležna tijela. Komisija je spremna pravodobno razmotriti dodatna odstupanja povezana s rashodima zbog migracija u 2017. Osim toga Italija je zatražila poseban tretman na temelju klauzule o izvanrednim događajima zbog učinka koji preventivni plan ulaganja za zaštitu državnog područja od seizmičkih rizika ima na proračun. Komisija potvrđuje da je Italija zadnjih mjeseci suočena s nezabilježenom seizmičkom aktivnošću, što donekle zamagluje razliku između prevencije i hitne intervencije. Komisija stoga smatra da se

<sup>22</sup> Komisija je, savjetujući se s državama članicama, razvila analitički alat za signaliziranje slučajeva u kojima bi se rezultati usuglašene metodologije mogli tumačiti kao ekonomski nelogični. U tim slučajevima provedena je detaljna kvalitativna analiza, među ostalim i o implikacijama na zahtjeve u okviru Pakta prema državama članicama (vidi okvir 1.).

sredstva koja je vlada predvidjela za tu svrhu u 2017. mogu smatrati mogućnošću za privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, ovisno o *ex ante* i *ex post* podacima koje dostave talijanska tijela.

Portugal i Španjolska dostavili su svoje nacrte proračunskih planova do sredine listopada, kao i izvješća o mjerama poduzetima na temelju odluka Vijeća o pozivu donesenih 8. kolovoza 2016. u skladu s člankom 126. stavkom 9. Ugovora. Komisija je u međuvremenu analizirala te dokumente i pokrenula strukturirani dijalog s Europskim parlamentom. Komisija je zaključila da postupke zbog prekomjernog deficitu u obje države članice treba obustaviti. U skladu s tim, situacija koja je zahtijevala prijedlog Komisije o obustavi sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova više nije prisutna pa se takav prijedlog neće podnosići.

Naposljetku, Komisija je preliminarno procijenila razinu napretka u provedbi fiskalno-strukturnih reforma navedenih u preporukama po državama članicama koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2016. Procjena nacrta proračunskih planova sažeta je u sljedećih pet širokih kategorija: bez napretka, ograničeni napredak, određeni napredak, znatan napredak, potpuni napredak. U izvješćima po državama članicama za 2017. i u kontekstu preporuka po državama članicama koje Vijeće donosi u 2017. izradit će se sveobuhvatna procjena napretka postignutog u provedbi preporuka po državama članicama.

**Tablica 2.a: Pregled pojedinačnih mišljenja Komisije o nacrtima proračunskih planova – države članice na koje se primjenjuje preventivni dio Pakta**

Države članice	Ukupna usklađenost nacrta proračunskog plana s Paktom		Napredak u provedbi fiskalno-strukturnih reformi prema preporukama po državama članicama 2016.
	Ukupni zaključak na temelju Komisijine jesenske prognoze 2016.	Usklađenost sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta u razdoblju 2016. – 2017.	
<b>BE*</b>	Rizik od neusklađenosti	2016.: rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; neusklađenost <i>prima facie</i> s prijelaznim pravilom o dugu; 2017.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju u 2017., ali rizik od značajnog odstupanja ukupno u razdoblju 2016. – 2017.; neusklađenost <i>prima facie</i> s referentnim mjerilom za smanjenje duga;	Bez napretka
<b>DE</b>	Usklađeno	2016.: premašen srednjoročni proračunski cilj; usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga; 2017.: premašen srednjoročni proračunski cilj; usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga	Ograničeni napredak
<b>EE</b>	Usklađeno	2016.: premašen srednjoročni proračunski cilj; 2017.: nema odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju;	nije dostupno
<b>IE</b>	Uglavnom usklađeno	2016.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; usklađenost s prijelaznim pravilom o dugu; 2017.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; usklađenost s prijelaznim pravilom o dugu	Određeni napredak
<b>IT*</b>	Rizik od neusklađenosti	2016.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; bez punog ustupka u iznosu od 0,75 % BDP-a koji se odobrava u okviru klauzula o strukturnim reformama i ulaganjima postojao bi rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; neusklađenost <i>prima facie</i> s referentnim mjerilom za smanjenje duga; 2017.: rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; neusklađenost <i>prima facie</i> s referentnim mjerilom za smanjenje duga;	Određeni napredak
<b>CY</b>	Rizik od neusklađenosti	2016.: premašen srednjoročni proračunski cilj; usklađenost s prijelaznim pravilom o dugu; 2017.: rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; usklađenost s prijelaznim pravilom o dugu.	Određeni napredak

<b>LT**</b>	Rizik od neusklađenosti	2016.: nema odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; 2017.: rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju na temelju nacrta proračunskog plana s nepromijenjenim politikama.	nije dostupno
<b>LV</b>	Uglavnom usklađeno	2016.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; 2017.: nema odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju u 2017., ali rizik od malog odstupanja ukupno u razdoblju 2016. – 2017.;	Ograničeni napredak
<b>LU</b>	Usklađeno	2016.: premašen srednjoročni proračunski cilj; 2017.: premašen srednjoročni proračunski cilj;	Ograničeni napredak
<b>MT</b>	Uglavnom usklađeno	2016.: nema odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga; 2017.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju.	Bez napretka
<b>NL</b>	Usklađeno	2016.: srednjoročni proračunski cilj postignut; usklađenost s prijelaznim pravilom o dugu; 2017.: premašen srednjoročni proračunski cilj; usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga.	Bez napretka
<b>AT***</b>	Uglavnom usklađeno	2016.: nema odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; usklađenost s prijelaznim pravilom o dugu; 2017.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju	Ograničeni napredak
<b>SK</b>	Usklađeno	2016.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; 2017.: nema odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju	Određeni napredak
<b>SI</b>	Rizik od neusklađenosti	2016.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; usklađenost s prijelaznim pravilom o dugu; 2017.: rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; usklađenost s prijelaznim pravilom o dugu.	Ograničeni napredak
<b>FI****</b>	Rizik od neusklađenosti	2016.: rizik od određenog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; 2017.: rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju	Određeni napredak

\* Komisija je 18. svibnja 2016. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a jer država članica nije ostvarila dovoljan napredak prema usklađenosti s pravilom o dugu u 2015. U izvješću je zaključeno da se nakon procjene svih relevantnih čimbenika kriterij duga treba smatrati ispunjenim. Novo izvješće Komisija će objaviti uskoro.

\*\* Nacrt proračunskog plana dostavila tehnička vlada na temelju nepromijenjenih politika.

\*\*\* Taj zaključak postignut je kad se od kriterija oduzme aktualna procjena učinka izvanrednog priljeva izbjeglica i sigurnosnih mjera na proračun 2016. (što Austrija može iskoristiti u 2017. kako bi se osigurao jednaki tretman u odnosu na države članice koje su još udaljenije od svojih srednjoročnih proračunskih ciljeva).

\*\*\*\* Komisija je 18. svibnja 2016. u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a izdala izvješće jer je u 2015. finski dug opće države premašio 60 % BDP-a. U izvješću je zaključeno da se nakon procjene svih relevantnih čimbenika kriterij duga treba smatrati ispunjenim.

**Tablica 2.b: Pregled pojedinačnih mišljenja Komisije o nacrtima proračunskih planova – države članice na koje se primjenjuje korektivni dio Pakta**

Države članice	Ukupna uskladenost nacrta proračunskog plana s Paktom		Napredak u provedbi fiskalno-strukturnih reformi prema preporukama po državama članicama 2016.
	Ukupni zaključak na temelju Komisijine jesenske prognoze 2016.	Ukupni zaključak na temelju Komisijine jesenske prognoze 2016.	
<b>ES*</b>	Rizik od neusklađenosti	2016.: dosegnut srednjoročni ukupni cilj; fiskalni napor neostvaren; 2017.: srednjoročni ukupni cilj nije dosegnut; fiskalni napor neostvaren na temelju nacrta proračunskog plana s nepromijenjenim politikama.	Ograničeni napredak
<b>FR</b>	Uglavnom uskladeno	2016.: dosegnut srednjoročni ukupni cilj; fiskalni napor neostvaren; 2017.: predviđeni ukupni deficit nešto manji od 3 % BDP-a; fiskalni napor neostvaren.	Ograničeni napredak
<b>PT**</b>	Rizik od neusklađenosti	2016.: očekuje se pravodobno i trajno smanjenje prekomjernog deficit-a, fiskalni napor ostvaren. 2017.: rizik od značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju; neusklađenost <i>prima facie</i> s prijelaznim pravilom o dugu.	Ograničeni napredak

\* Nacrt proračunskog plana dostavila tehnička vlada na temelju nepromijenjenih politika.

\*\* Na Portugal se trenutačno primjenjuje korektivni dio Pakta, ali bi od 2017. mogao prijeći u preventivni dio ako se ostvari pravovremeno i održivo smanjenje.