

Bruselj, 20.5.2020
COM(2020) 532 final

POROČILO KOMISIJE

Nemčija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Nemčija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. UVOD

Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija se je v svojem sporočilu strinjala s Svetom, da glede na pričakovani resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 sedanje razmere dovoljujejo uporabo klavzule. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Uporaba splošne odstopne klavzule omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Poleg tega se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči, da za korektivni del sprejme revidirano fiskalno usmeritev. Splošna odstopna klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast. Državam članicam omogoča, da odstopajo od proračunskih zahtev, ki bi se sicer uporabljale, Komisiji in Svetu pa, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politik v okviru Pakta.

Podatki, ki so jih nemški organi sporočili 31. marca 2020 in jih je nato potrdil Eurostat¹, kažejo, da je saldo sektorja država v Nemčiji leta 2019 dosegel presežek v višini 1,4 % BDP, bruto dolg sektorja država pa je znašal 59,8 % BDP. V skladu s programom stabilnosti za leto 2020 Nemčija v letu 2020 načrtuje primanjkljaj v višini 7,25 % BDP, dolg pa naj bi znašal 75,25 % BDP.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2020 predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Komisija je zato pripravila to poročilo, v katerem je analizirano, kako Nemčija izpolnjuje merilo glede primanjkljaja iz Pogodbe. Merilo glede dolga se lahko šteje za izpolnjeno, ker je bil delež dolga v letu 2019 pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 60 % BDP. Poročilo upošteva vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>.

Tabela 1. Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Merilo glede primanjkljaja	Saldo sektorja država	1,2	1,2	1,9	1,4	-7,0	-1,5
Merilo glede dolga	Bruto dolg sektorja država	69,2	65,3	61,9	59,8	75,6	71,8

Vir: Eurostat, pomladanska napoved Komisije 2020.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Na podlagi programa stabilnosti za leto 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država Nemčije v letu 2020 dosegel 7,25 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 pomladanska napoved Komisije 2020 v letu 2020 predvideva zmanjšanje realnega BDP za 6,5 %.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe naj bi bilo začasno, saj pomladanska napoved Komisije 2020 predvideva, da se bo primanjkljaj sektorja država v letu 2021 zmanjšal pod 3 % BDP. Vendar so te projekcije povezane z izjemno visoko stopnjo negotovosti.

Če povzamemo, načrtovani primanjkljaj za leto 2020 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Načrtovano preseganje, kot ga opredelujeta Pogodba ter Pakt za stabilnost in rast, se šteje za izjemno, narava tega preseganja pa se trenutno šteje za začasno. Zato analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, *prima facie* ni izpolnjeno.

3. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu je treba upoštevati tudi, „ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker naj bi delež javnega dolga v BDP v letu 2020 presegal referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu

referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja v Nemčiji na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

V trenutnih razmerah so ključni dodatni dejavnik, ki ga je treba upoštevati v zvezi z letom 2020, gospodarski učinki pandemije COVID-19, ki zelo močno vplivajo na proračunsko stanje in pomenijo veliko negotovost glede prihodnjih obetov. Pandemija je povzročila tudi uporabo splošne odstopne klavzule.

3.1 Pandemija COVID-19

Pandemija COVID-19 je povzročila velik gospodarski šok, ki ima izrazito negativen vpliv po vsej Evropski uniji. Posledice za rast BDP bodo odvisne od trajanja pandemije in ukrepov, ki so bili sprejeti s strani nacionalnih organov ter na evropski in svetovni ravni za upočasnitev njenega širjenja, zaščito proizvodnih zmogljivosti in podporo skupnemu povpraševanju. Države članice so že sprejele ali sprejemajo proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov in zagotavljanje pomoči posameznikom in sektorjem, ki jih je kriza še posebej prizadela. Sprejeti so bili tudi znatni ukrepi likvidnostne podpore in druga jamstva. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo navedeni ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država ali ne. Skupaj z upadom gospodarske aktivnosti bodo ti ukrepi prispevali k znatno višjim stanjem javnofinančnega primanjkljaja in dolga.

3.2 Srednjeročni gospodarski položaj

Gospodarska rast je v letu 2019 dosegla 0,6 %, predvsem zaradi močnega domačega povpraševanja. Vendar naj bi se glede na pomladansko napoved Komisije 2020 BDP zaradi pandemije COVID-19 v letu 2020 zmanjšal za 6,5 %, kar odraža motnje gospodarske aktivnosti, ki so posledica ukrepov za omejitev izhoda in rekordnega znižanja zunanjega povpraševanja v prvi polovici leta 2020. Zasebna potrošnja naj bi bila močno prizadeta zaradi vse večje negotovosti potrošnikov, povišanja brezposelnosti in znatnega upada rasti plač. V letu 2020 naj bi se zelo znižale tudi naložbe podjetij, saj je negotovost vedno večja, pričakovanja glede nižjega povpraševanja pa bodo verjetno vplivala na naložbene načrte podjetij. Poleg tega so makroekonomski obeti povezani z izredno visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije COVID-19 in njenih gospodarskih učinkov. To je olajševalna okoliščina pri oceni, ali država članica v letu 2020 izpolnjuje merilo glede primanjkljaja.

3.3 Srednjeročni proračunski položaj

Glede na podatke o realizaciji in pomladansko napoved Komisije 2020 je Nemčija v letu 2019 dosegla svoj srednjeročni proračunski cilj.

Nemški parlament je 25. marca 2020 sprejel rebalans proračuna za leto 2020, da bi se financirali različni in obsežni ukrepi za zaščito gospodarstva pred posledicami pandemije COVID-19 ter nadomestil primanjkljaj davčnih prihodkov zaradi upada gospodarske aktivnosti. Ti ukrepi vključujejo podporo zdravstvenemu sektorju in razvoju cepiva proti

COVID-19, vendar se osredotočajo predvsem na stabilizacijo gospodarstva z zagotavljanjem likvidnostne podpore podjetjem ter nepovratnih sredstev malim podjetjem in samozaposlenim ter z uporabo shem skrajšanega delovnega časa za ohranitev delovnih mest.

V programu stabilnosti so navedeni različni sprejeti ukrepi, v okviru katerih se zagotavljajo neposredna podpora v skupni višini več kot 450 milijard EUR (14 % BDP) in dodatna jamstva za posojila v višini 800 milijard EUR (25 % BDP). Pričakovane proračunske posledice za leto 2020, vključno z izpadom davčnih prihodkov zaradi avtomatskih stabilizatorjev in odobrenih odlogov plačila davkov, znašajo $-7,2$ % BDP. Dejanske proračunske posledice bodo odvisne tudi od uporabe podpornih ukrepov in vpoklica jamstev. Tako so tudi fiskalni obeti povezani z visoko stopnjo negotovosti zaradi pandemije COVID-19.

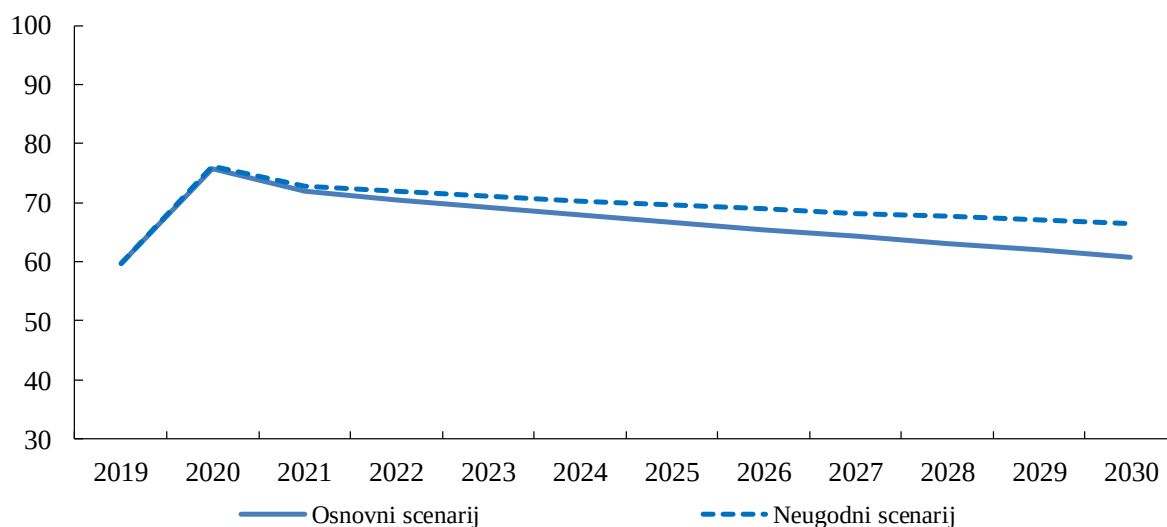
3.4 Srednjeročno stanje javnega dolga

V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi se primanjkljaj sektorja država povečal z $59,8$ % BDP, kolikor je znašal v letu 2019, na $75,6$ % BDP v letu 2020.

Analiza vzdržnosti dolga je bila posodobljena s podatki iz pomladanske napovedi Komisije 2020. Na splošno ocena vzdržnosti dolga kaže, da je stanje dolga srednjeročno še vedno vzdržno, pri čemer so upoštevani pomembni olajševalni dejavniki (vključno s profilom in statusom dolga). Stanje javnega dolga se je zaradi krize ob izbruhu COVID-19 sicer poslabšalo, vendar se pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP po osnovnem scenariju srednjeročno ostal na vzdržni poti (zniževanja)².

² Osnovni scenarij temelji na pomladanski napovedi Komisije 2020. Po letu 2021 se predpostavlja postopno prilagajanje fiskalne politike v skladu z okvirom EU za ekonomsko in fiskalno usklajevanje ter nadzor. Projekcija realne rasti BDP je izračunana v skladu s tako imenovano metodologijo EPC/OGWG T+10. (Realna) dejanska rast BDP temelji zlasti na potencialni rasti, poleg tega pa nanjo vpliva vsaka dodatna fiskalna prilagoditev, ki se upošteva (z uporabo fiskalnega multiplikatorja). Predpostavljeno je, da se bo inflacija postopoma približevala ravni 2 %. Predpostavke o obrestnih merah so določene v skladu s pričakovanji na finančnih trgih. Pri neugodnem scenariju se v primerjavi z osnovnim scenarijem predpostavljajo višje obrestne mere (za 500 bazičnih točk) in nižja rast BDP (za $-0,5$ odstotne točke) (v celotnem obdobju, ki ga zajema napoved).

Graf 1: Delež javnega dolga v BDP, Nemčija, v % BDP



Vir: službe Komisije.

3.5 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Nemški organi so 19. maja 2020 poslali dopis, v katerem so navedli pomembne dejavnike v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že širše obravnava ključne dejavnike, ki so jih navedli nacionalni organi.

4. ZAKLJUČEK

Na podlagi programa stabilnosti naj bi primanjkljaj sektorja država Nemčije v letu 2020 dosegel 7,25 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP. Načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno in trenutno za začasno.

V skladu s Pogodbo ter Paktom za stabilnost in rast so v tem poročilu obravnavani tudi pomembni dejavniki.

Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker naj bi delež javnega dolga v BDP v letu 2020 presegal referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja v Nemčiji na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

V celoti gledano analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kakor je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, ni izpolnjeno.