EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 3.3.2021
COM(2021) 105 final

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike

Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike

1. Uvod

Izbruh pandemije COVID-19 je povzročil doslej največjo svetovno javnozdravstveno krizo, ki je pomenila velik upad gospodarske aktivnosti. Države članice so se soočile z dvema potrebama, in sicer po reševanju izrednih razmer na področju javnega zdravja in po podpori gospodarstvu. Odločen odziv politike na nacionalni ravni in ravni EU je ublažil posledice krize za evropsko gospodarsko in socialno strukturo. Upad gospodarske rasti in nujna fiskalna podpora sta povzročila veliko povečanje primanjkljaja sektorja država in javnega dolga.

V tem sporočilu so predstavljeni premisleki Komisije o tem, kako na ravni EU usklajevati izvajanje fiskalne politike, pri čemer je treba v naslednjo fazo prenesti usklajen pristop za obravnavo pandemije, ohranjanje gospodarstva, podporo trajnostnemu okrevanju in ohranjanje vzdržnosti javnih financ. Države članice trenutno izvršujejo svoje proračune za leto 2021 ter prilagajajo pravočasne, začasne in ciljno usmerjene ukrepe politike svojim razmeram. Aprila bodo predložile svoje programe stabilnosti in konvergenčne programe, v katerih bodo določile svoje srednjeročne fiskalne politike. V prihodnjih mesecih bodo po začetku veljavnosti uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost predložile svoje načrte za okrevanje in odpornost, katerih izvajanje bo v številnih primerih pomenilo precejšnjo fiskalno spodbudo, ki jo bo financirala EU. Zato to sporočilo državam članicam zagotavlja širše smernice za izvajanje fiskalnih politik v prihodnjem obdobju.

Trenutne razmere so še vedno zelo negotove, vendar so nekateri izzivi, s katerimi se bodo naša gospodarstva soočila, ko bodo izšla iz pandemije, jasni. Za uspešno reševanje teh izzivov bo potreben usklajen in dosleden odziv politike, ki bo vključeval verodostojne srednjeročne strategije fiskalne politike, da bi podprli okrevanje in hkrati zagotovili vzdržnost javnih financ.

Aktivacija splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast kot odziv na izbruh pandemije COVID-19 je državam članicam omogočila odstopanje od proračunskih zahtev, ki bi se običajno uporabljale. Ker klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov Pakta, Evropska komisija še naprej izvaja letni cikel fiskalnega nadzora. To sporočilo določa usmeritve politike za lažje usklajevanje fiskalnih politik ter pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic. Obravnava ustrezno zasnovo in kakovost fiskalnih ukrepov, in sicer z vidika njihove učinkovitosti, postopnega prilagajanja od izrednih k bolj ciljno usmerjenim ukrepom in njihove morebitne postopne odprave. V njem so navedeni tudi premisleki Komisije glede deaktivacije ali nadaljnje uporabe splošne odstopne klavzule. Sporočilo vsebuje tudi splošne navedbe o splošni fiskalni politiki v srednjeročnem obdobju, vključno s posledicami mehanizma za okrevanje in odpornost za fiskalno politiko.

Ti premisleki so prispevek k razpravam Sveta za ekonomske in finančne zadeve in Euroskupine ter bodo podrobneje opredeljeni v smernicah za fiskalno politiko, ki bodo konec maja 2021 predlagane kot del pomladanskega svežnja Komisije o evropskem semestru.

2. Gospodarske razmere in obeti

Evropa je eno leto po tem, ko je pandemija COVID-19 prizadela EU in svetovno gospodarstvo, še vedno trdno v njenem primežu. Ponovni porast okužb jeseni 2020 in pojav bolj nalezljivih sevov sta poslabšala epidemiološke razmere in države članice prisilila, da ponovno uvedejo ali zaostrijo zajezitvene ukrepe, ki vplivajo na gospodarsko aktivnost.

Hkrati se je v zadnjih mesecih pojavila luč na koncu predora. Preboj pri razvoju cepiv lani jeseni in začetek kampanj množičnega cepljenja v vseh državah članicah sta izboljšala obete v bližnji prihodnosti in vzbudila upanje za novo normalizacijo. Poleg tega je bil dosežen dogovor o večletnem finančnem okviru in instrumentu Next Generation EU. Veljati je začel mehanizem za okrevanje in odpornost, ki bo državam članicam pomagal na poti k trajnostnemu okrevanju.

Evropsko gospodarstvo naj bi leto 2020 končalo in novo leto začelo slabše, vendar zimska napoved Komisije iz leta 2021 predvideva, da se bo evropska rast to pomlad obnovila in poleti dobila zagon. Gospodarska aktivnost se je v četrtem četrtletju leta 2020 skrčila, anketni kazalniki pa kažejo na nizko stopnjo gospodarske aktivnosti na začetku leta. Vendar naj bi napredek pri cepljenju ranljivih skupin prebivalstva omogočil ponovno vzpostavitev gospodarske aktivnosti. Zunanje povpraševanje naj bi podprlo okrevanje zaradi boljših obetov za svetovno gospodarstvo. Na splošno naj bi se rast v EU in euroobmočju v letu 2021 povečala na približno 3,75 %, potem ko se je v letu 2020 zmanjšala za približno 6,5 %. Ko si bo gospodarstvo opomoglo, bi se morala letna stopnja rasti za leto 2022 ustaliti na približno 4 % v EU in 3,75 % v euroobmočju. Realni BDP naj bi po zdajšnjih pričakovanjih v EU in euroobmočju ravni pred krizo v povprečju dosegel v drugem četrtletju leta 2022, vendar se predvideva, da se proizvodnja ne bo vrnila na predkrizni trend do konca leta 2022 (Dodatek, graf 1)[1].

Okrevanje naj bi bilo po državah neenakomerno. Pričakovana hitrost okrevanja odraža razlike v resnosti pandemije, strogosti in trajanju zajezitvenih ukrepov, relativnem pomenu turizma in prostočasnih dejavnosti, odpornosti in temeljih gospodarstva ter obsegu in pravočasnosti odzivov politike. Za nekatere države članice se pričakuje, da bodo predkrizni obseg proizvodnje dosegle do konca leta 2021, medtem ko druge po pričakovanjih teh ravni ne bodo dosegle niti do konca leta 2022.

Na te projekcije vplivajo znatna negotovost in večja tveganja, ki so večinoma povezana z razvojem pandemije in uspešnostjo kampanj cepljenja (Dodatek, graf 2)**.** Pozitivno je, da bi lahko cepljenje privedlo do hitrejšega sproščanja zajezitvenih ukrepov in s tem do hitrejšega in močnejšega okrevanja. Poleg tega bi lahko moč okrevanja presegla pričakovanja. Zaradi zgodovinsko visokih prihrankov gospodinjstev, nizkih stroškov financiranja in podpornih politik bi lahko izbruh optimizma po krizi sprožil močnejše zadržano povpraševanje in naložbene projekte. Negativno je, da bi se pandemija lahko izkazala za vztrajnejšo ali kratkoročno resnejšo. Med drugim obstaja tveganje, da bi se zaradi novih in

[1] Trend proizvodnje, kot je napovedan v zimski napovedi Komisije iz leta 2020, tj. pred izbruhom COVID-19 v EU.

bolj nalezljivih sevov koronavirusa odprava zajezitvenih ukrepov zavlekla. To bi upočasnilo pričakovano okrevanje, kar bi z dolgotrajno krizo lahko globlje poškodovalo strukturo evropskega gospodarstva in družbe, in sicer zaradi stečajev, naraščajoče dolgotrajne brezposelnosti in večjih neenakosti. To pomeni tveganje, da bi prezgodnji umik fiskalne podpore lahko zaviral okrevanje in poslabšal težave po vsej EU. Poglobile bi se lahko tudi vse večje razlike med državami, kar bi oviralo delovanje notranjega trga, povzročilo izgube učinkovitosti in se sčasoma samo še stopnjevalo.

Ambiciozno in hitro izvajanje programa Next Generation EU, vključno z mehanizmom za okrevanje in odpornost, bi močno spodbudilo gospodarstvo EU. Po političnem dogovoru o mehanizmu za okrevanje in odpornost, doseženem decembra 2020, se je v vseh državah članicah pospešila priprava nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. Večina osnutkov načrtov doslej še ni bila vključena v napoved Komisije. Ko bodo ukrepi iz prihodnjih načrtov za okrevanje in odpornost izvedeni, bi se lahko gospodarsko okrevanje v letih 2021 in 2022 izkazalo za močnejše, kot kažejo trenutne projekcije. Države članice bi morale hkrati s pripravo načrtov za okrevanje in odpornost tudi pospešiti načrtovanje programov za sredstva kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da bi vsi instrumenti dosledno podpirali trajnostno, zeleno in digitalno okrevanje.

Zaradi poslabšanja zdravstvenih in gospodarskih razmer v zadnjem četrtletju leta 2020 in na začetku leta 2021 so države članice podaljšale nujne ukrepe ali zagotovile dodatno fiskalno podporo. Hkrati so premije za tveganje državnega dolga ostale nizke, deloma zaradi kombinacije odločnih ukrepov EU in držav članic. Slednji vključujejo tesno usklajevanje odzivov politike in močno podporno naravnanost politike na fiskalnem in monetarnem področju. Prezgodnji umik fiskalne podpore, tako v EU kot tudi v drugih velikih gospodarstvih (okvir 1), ali odstop od zaveze o ohranitvi vzdržnosti javnih financ v srednjeročnem obdobju bi lahko spremenil dojemanje finančnih trgov.

Okvir 1: fiskalne politike v tujini

Svetovni fiskalni odziv na pandemijo COVID-19 je leta 2020 znašal približno 6 bilijonov EUR neposredne proračunske podpore (skoraj 7,5 % svetovnega BDP), večina podpore pa je prihajala iz držav skupine G20[2]. To je več kot dvakratnik zneska, zagotovljenega v odziv na svetovno finančno krizo v obdobju 2008–2010. Fiskalna podpora je ublažila učinke pandemije na potrošnjo in proizvodnjo[3], hkrati pa je privedla do povečanja javnofinančnih primanjkljajev in javnega dolga. Ocenjuje se, da je svetovni javni dolg konec leta 2020 dosegel 98 % svetovnega BDP[4] v primerjavi s 84 % BDP v istem letu na podlagi projekcij, pripravljenih tik pred izbruhom pandemije. Dodatna poraba v zdravstvenem sektorju je znašala 800 milijard EUR, medtem ko je neposredna fiskalna podpora gospodinjstvom in podjetjem dosegla skoraj 5 bilijonov EUR.

[2] „IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic“ (publikacija MDS Fiscal Monitor, podatkovna zbirka fiskalnih ukrepov držav v odziv na pandemijo COVID-19, januar 2021). https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19.

[3] Mednarodni denarni sklad – MDS (2021), svetovni gospodarski obeti, posodobitev iz januarja 2021.

[4] Mednarodni denarni sklad – MDS (2021), publikacija Fiscal Monitor, posodobitev iz januarja 2021.

Poleg neposredne fiskalne spodbude so vlade zagotovile približno 5 bilijonov EUR (približno 6 % svetovnega BDP) v obliki ukrepov likvidnostne podpore za podjetja in gospodinjstva, kot so kapitalske injekcije, posojila, nakupi sredstev ali prevzemi dolga in poroštva. Morebitni prihodnji vpliv teh pogojnih obveznosti na javni dolg in primanjkljaj je odvisen od tega, v kolikšni meri bo zasebni sektor izkoristil ta poroštva, in od obsega, v katerem bodo unovčena ali aktivirana.

Dostop do ugodnega financiranja, obseg socialne države in razpoložljivi manevrski prostor politike so vplivali na fiskalne odzive posameznih držav. Države s širšimi varnostnimi mrežami so razširile obstoječe ukrepe, njihov odziv politike pa je bil razmeroma bolj odvisen od avtomatskih stabilizatorjev. Nasprotno pa so morale države z bolj omejenimi varnostnimi mrežami sprejeti večje diskrecijske fiskalne ukrepe. ZDA so na primer leta 2020 sprejele proračunske ukrepe v višini skoraj 17 % BDP in likvidnostno podporo v višini 2,4 % BDP, ameriški kongres pa trenutno razpravlja o novem svežnju v višini 1,9 bilijona USD (približno 10 % BDP). Po pričakovanjih naj bi bil pozneje letos predložen še en predlog zakona, ki se bo osredotočal na ukrepe za ustvarjanje delovnih mest, izboljšanje infrastrukture, boj proti podnebnim spremembam in obravnavanje rasne pravičnosti.

V okviru omejene denarne politike je Japonska uporabila relativno veliko fiskalno spodbudo v višini približno 15,5 % BDP v obliki neposredne fiskalne podpore in več kot 28 % BDP v obliki likvidnostne podpore. Kitajska je zagotovila proračunsko podporo v višini približno 4,5 % BDP in likvidnostno podporo v višini več kot 1 % BDP. V Združenem kraljestvu so proračunski in likvidnostni ukrepi znašali več kot 16 % BDP. Delež ukrepov, usmerjenih v zdravstveni sektor, je odražal epidemiološke razmere in obstoječe pogoje v zdravstvenem sektorju, pri čemer se je skupna javna poraba za zdravstvo gibala od 0,1 % BDP na Kitajskem do več kot 5 % BDP v Združenem kraljestvu.

Na splošno so si lahko razvita gospodarstva izposojala ceneje kot druge države in so tako lahko financirala večje svežnje. Medtem ko so razvita gospodarstva aktivirala približno 24 % BDP v obliki fiskalnih ukrepov, je ta odstotek na trgih v razvoju znašal le 6 % in manj kot 2 % v državah z nizkimi dohodki[5]. Podpora mednarodne skupnosti z nepovratnimi sredstvi, ugodnim financiranjem in odpisom dolgov je ključna za spodbujanje odziva politike držav partnerk EU.

3. Odziv nacionalne fiskalne politike: obravnavanje pandemije, ohranjanje gospodarstva in podpiranje trajnostnega okrevanja

Države članice so se neprimerljivo odločno in hitro odzvale na področju fiskalne politike, pri čemer se ocenjuje, da so fiskalni in likvidnostni ukrepi ublažili zmanjšanje BDP v letu 2020 za približno 4,5 odstotne točke[6]. Ta odziv sta olajšali zgodnja aktivacija splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast marca 2020 in uporaba vse

[5] https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19.

[6] Glej: posodobljene ocene Komisije na podlagi simulacijske analize, predstavljene v Pfeiffer, P., Roeger W. ter in ’t Veld, J. (2020), „The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response“ (Pandemija COVID-19 v EU: makroekonomski prenos in odziv gospodarske politike), dokument GD ECFIN za razpravo 127, julij 2020.

prožnosti, predvidene v okviru pravil EU glede državne pomoči, zlasti z začasnim okvirom, ki je bil prav tako sprejet marca 2020. Fiskalna podpora v EU, tj. avtomatski stabilizatorji in diskrecijski ukrepi, je v letu 2020 skupno ocenjena na približno 8 % BDP, kar je precej več od fiskalne podpore, zagotovljene v obdobju 2008–2009. Države članice so v letu 2020 poleg že tako obsežnih avtomatskih stabilizatorjev, ocenjenih na približno 4 % BDP, sprejele diskrecijske fiskalne ukrepe v zvezi s krizo v višini skoraj 4 % BDP (Dodatek, preglednica 1). Večino diskrecijskih ukrepov je predstavljala dodatna poraba (3,3 % BDP). To je vključevalo nujno porabo za zdravstvo (0,6 % BDP), na primer za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov, zagotavljanje zaščitne opreme ali vzpostavitev sistemov za testiranje in sledenje. Ukrepi v zvezi z odhodki na drugih področjih (2,7 % BDP) so zajemali nadomestila določenim sektorjem za izpad dohodka ter sheme skrajšanega delovnega časa in druge postavke. Ukrepi davčnih olajšav so predstavljali dodatnih 0,4 % BDP. Države članice so zagotovile tudi znatno likvidnostno podporo (približno 19 % BDP), večinoma v obliki državnih poroštev. Do zdaj je bila unovčena približno četrtina razpoložljivih poroštev. V številnih primerih so te poroštvene sheme zahtevale oceno glede državne pomoči in odobritev Komisije, ki je bila hitro izdana v skladu s pravili EU o državni pomoči.

Svet je 20. julija 2020 državam članicam priporočil, naj sprejmejo vse potrebne ukrepe za učinkovito zajezitev pandemije, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju. Prav tako jim je za prihodnost priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvajajo fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob krepitvi naložb.

Ukrepi, ki so jih sprejele države članice, so se izkazali kot učinkoviti pri zaščiti delovnih mest. Nacionalne pobude za podporo zaposlovanju s skrajšanim delovnim časom so zaščitile približno 20 % delovnih mest v EU. Države članice v veliki meri izkoriščajo finančno podporo v obliki ugodnih posojil v okviru evropskega instrumenta za začasno podporo zmanjševanju tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) za financiranje shem skrajšanega delovnega časa in podobnih ukrepov za zaščito zaposlenih in samozaposlenih oseb[7]. Ukrepi so vključevali veliko različnih programov, vključno s prožnejšimi obstoječimi shemami za podporo prehajanju med zaposlitvami, nadgrajevanjem znanj in spretnosti ter izrednim poklicnim usposabljanjem kot alternativo skrajšanemu delovnemu času. Te sheme, ki jih podpira država, znižujejo stroške dela za podjetja, delavcem pa ponujajo boljše nadomestne dohodke v primerjavi z običajnimi nadomestili za brezposelnost. Pomagajo tudi ohranjati delovna mesta in blažiti nadaljnje upadanje števila delovnih mest, razpoložljivega dohodka gospodinjstev in domačega povpraševanja. Te sheme so se izkazale kot zelo učinkovite: stopnja brezposelnosti v EU se je leta 2020 kljub velikemu upadu gospodarske aktivnosti le malenkostno povišala. To povišanje je bilo veliko manjše od preteklega razmerja med brezposelnostjo in rastjo BDP (Dodatek, graf 3). Poleg tega je stopnja brezposelnosti v EU nihala precej manj kot v ZDA (Dodatek, graf 4). Sheme za podporo zaposlovanju so najučinkovitejše v državah z dobro uveljavljenimi nacionalnimi shemami. V državah, ki so takšne sheme uvedle med pandemijo, so te morda imele nekoliko manjši blažilni učinek na brezposelnost.

[7] Uredba Sveta (EU) 2020/672 o vzpostavitvi evropskega instrumenta za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu COVID-19; 100 milijard EUR finančne pomoči v obliki posojil, ki se zagotovijo državam članicam, ki zanjo zaprosijo.

Ključna likvidnostna podpora je preprečila, da bi se likvidnostni primanjkljaj spremenil v težave s solventnostjo. Podjetniški sektor je med krizo trpel in številna finančno zdrava podjetja z uspešnimi poslovnimi modeli so se znašla v finančnih težavah. Posamezne panoge so bile različno prizadete, pri čemer so bila najbolj obremenjena podjetja v storitvenem sektorju, ki so bolj neposredno odvisna od socialnih stikov. Ukrepi so vključevali kapitalske injekcije, odprtje kreditnih linij, zagotavljanje državnih poroštev za posojila, odlog plačil obresti, odlog ali preklic nekaterih davkov in socialnih prispevkov ter ukrepe, povezane z insolventnostjo[8]. Po ocenah Komisije bi brez državnih podpornih ukrepov (poleg shem skrajšanega delovnega časa) ali novih posojil do konca leta 2020 četrtina podjetij EU po izčrpanju svojih kapitalskih rezerv imela likvidnostne težave. Državna poroštva za posojila in moratoriji na odplačilo posojil so doslej preprečili povečanje neodplačevanja posojil. Zaradi upravnih zamud, moratorija na odplačilo posojil in začasne omilitve stečajnih predpisov je leta 2020 prišlo do manj stečajev podjetij kot v preteklem letu.

Diskrecijska podpora fiskalni politiki naj bi se postopoma zmanjševala zaradi ukinitve ali izteka izrednih ukrepov. Številne države članice so pred kratkim spremenile hitrost ukinitve izrednih ukrepov zaradi razvoja pandemije in nadaljevanja omejitev socialnih stikov, kar potrjuje, da morajo nacionalni fiskalni odzivi ostati prožni. Na splošno naj bi učinek ukrepov, povezanih s COVID-19, znašal približno 2,6 % BDP v letu 2021 in približno 0,6 % BDP v letu 2022. Poleg tega bodo avtomatski stabilizatorji še naprej zagotavljali dodatno podporo gospodarstvu.

Osnutki proračunskih načrtov držav članic za leto 2021 so bili na splošno skladni s priporočilom glede fiskalne politike. Komisija je jeseni 2020 ocenila osnutke proračunskih načrtov držav članic euroobmočja za leto 2021 na podlagi kvalitativne ocene fiskalnih ukrepov, vključno z njihovo ciljno in začasno naravo. Večina ukrepov iz osnutkov proračunskih načrtov podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. V večini držav članic so bili predstavljeni ukrepi večinoma začasni. Vendar se zdi, da nekateri ukrepi iz osnutkov proračunskih načrtov nekaterih držav članic niso bili začasni ali jih niso spremljali izravnalni ukrepi. Od ocene osnutkov proračunskih načrtov za leto 2021 so države članice sprejele ukrepe z dodatnim neposrednim proračunskim učinkom v višini 1,0 % BDP EU v letu 2021, in sicer skoraj vse na strani odhodkov. Dodatni odhodki za zdravstvo in odhodki za sheme skrajšanega delovnega časa so ocenjeni na 0,2 % BDP. Dodatna poraba vključuje tudi različne sheme podpore za podjetja, ki jih je prizadela kriza, vključno s subvencijami za posebej prizadete sektorje.

4. Odziv politike EU: čim boljša uporaba splošne odstopne klavzule in instrumenta Next Generation EU

EU je marca 2020 aktivirala splošno odstopno klavzulo v okviru Pakta za stabilnost in rast, ki omogoča začasen odklon od običajnega delovanja fiskalnih pravil v razmerah

[8] Vključno z ukrepi, kot so odlog plačila dajatve (za dolžnike) in možnost (za upnike) vložitve predloga za začetek postopka v primeru insolventnosti ali moratoriji na izvrševanje terjatev ali prenehanje pogodb in prekinitev sodnih postopkov. Pregled ukrepov v zvezi z insolventnostjo, ki so jih sprejele države članice, je na voljo na https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-en.do.

resnega upada gospodarske aktivnosti v EU. Komisija je predlagala aktivacijo splošne odstopne klavzule, da bi se EU lahko še naprej hitro, odločno in usklajeno odzivala na hitro razvijajočo se krizo. Posebne določbe v fiskalnih pravilih EU omogočajo usklajeno in urejeno začasno odstopanje od običajnih zahtev za vse države članice v primeru splošne krize. V zvezi s preventivnim delom člena 5(1) in 9(1) Uredbe (ES) št. 1466/97 določata, da se „v obdobjih resnega gospodarskega upada v euroobmočju ali celotni Uniji [...] lahko državam članicam dovoli začasen odklon od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja, pod pogojem, da to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti“. Komisija je ugotovila, da splošna odstopna klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov pakta, ampak bi njena aktivacija Komisiji in Svetu omogočila, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politik v okviru Pakta, hkrati pa odstopata od proračunskih zahtev, ki bi se običajno uporabljale.

Komisija je maja 2020 sprejela poročila v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za vse države članice razen Romunije, za katero že velja postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. V teh poročilih je bilo na podlagi načrtov držav članic ali pomladanske napovedi Komisije 2020 ocenjeno, kako države članice v letu 2020 izpolnjujejo merilo glede primanjkljaja. Za nekatere države članice je bilo v njih ocenjeno tudi izpolnjevanje merila glede dolga v letu 2019. Zaradi odziva politike držav članic na krizo zaradi COVID-19 so bili načrtovani primanjkljaji držav članic za leto 2020 na splošno nad pragom 3 % BDP. Komisija je sklenila, da se v tem trenutku ne bi smela sprejeti odločitev o tem, ali naj se za države članice uvede postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. To je bilo upravičeno zaradi izjemne negotovosti, ki jo je povzročil makroekonomski in fiskalni učinek izbruha COVID-19, vključno z oblikovanjem verodostojne usmeritve za fiskalno politiko.

Po mnenju Komisije bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, ki bi temeljila na kvantitativnih merilih. Gospodarski obeti ostajajo zelo negotovi in ne omogočajo trdnega predvidevanja konca resnega upada gospodarske aktivnosti v EU ali euroobmočju. Deaktivacija klavzule bi morala biti pogojena s stanjem gospodarstva EU in euroobmočja, pri čemer je treba priznati, da bo potreben čas, da se v gospodarstvu ponovno vzpostavijo bolj normalni pogoji. Upoštevati bi bilo mogoče različne kazalnike, ki pa imajo tudi omejitve:

- ocene vrzeli med dejanskim in potencialnim proizvodom so običajna značilnost fiskalnih pravil EU, vendar so v sedanjih razmerah še posebej izpostavljene veliki negotovosti zaradi resnosti gospodarskega šoka in njegovih edinstvenih značilnosti;
- četrtletne ali celo letne stopnje gospodarske rasti zagotavljajo le delno razumevanje stanja gospodarstva, pri čemer so visoke stopnje gospodarske rasti v obdobju 2021–2022 zavajajoče glede moči okrevanja ob upoštevanju neprimerljivega upada BDP v letu 2020 in njegovih globokih posledic;
- kazalniki trga dela, kot je zabeležena stopnja brezposelnosti, lahko napačno prikazujejo gospodarske razmere zaradi množične uporabe shem skrajšanega delovnega časa, neprostovoljnega dela s krajšim delovnim časom in dejstva, da se kazalniki trga dela z zamikom odzivajo na gospodarska gibanja;

- *raven* gospodarske aktivnosti v EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo je primernejši kazalnik za oceno stanja okrevanja[9].

Raven gospodarske aktivnosti v EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) bi bila zato ključno kvantitativno merilo za Komisijo pri pripravi celovite ocene glede deaktivacije ali nadaljnje uporabe splošne odstopne klavzule. Glede na zimsko napoved Komisije iz leta 2021 naj bi BDP EU raven iz leta 2019 dosegel proti sredini leta 2022. Zato trenutne predhodne informacije kažejo, da bi bilo treba splošno odstopno klavzulo v letu 2022 še naprej uporabljati in jo deaktivirati z letom 2023. Komisija bo na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2021 ocenila deaktivacijo ali nadaljnjo uporabo splošne odstopne klavzule v okviru pomladanskega svežnja evropskega semestra. Po deaktivaciji splošne odstopne klavzule se bodo še naprej upoštevale razmere v posameznih državah. Če se država članica ne bi vrnila na raven gospodarske aktivnosti pred krizo, se bodo v celoti izkoristile vse prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast, zlasti pri predlaganju smernic fiskalne politike.

Ukrepi EU brez primere so podprli in dopolnili odzive nacionalnih fiskalnih politik. Instrument SURE državam članicam zagotavlja ugodna posojila za podporo delavcem. Svet je leta 2020 odobril podporo v okviru tega instrumenta v višini 90 milijard EUR za 18 držav članic, februarja 2021 pa je za podporo zaprosila še ena država članica. Evropska investicijska banka je vzpostavila varnostno mrežo za podjetja, instrument podpore zaradi pandemične krize v okviru evropskega mehanizma za stabilnost pa zagotavlja varnostno mrežo državam članicam za podporo financiranju zdravstva ter stroškov zdravljenja in preprečevanja, ki so posledica pandemije COVID-19. Instrument Next Generation EU, vključno z mehanizmom za okrevanje in odpornost, bo zagotovil trajnostno, enakomerno, vključujoče in pravično okrevanje. Sredstva kohezijske politike so bila prek naložbene pobude v odziv na koronavirus plus[10] preusmerjena tja, kjer so bila najbolj potrebna. Odziv politike EU je vključeval tudi sprejetje začasnega okvira, ki državam članicam omogoča, da uporabijo vso prožnost, ki je predvidena v pravilih o državni pomoči, za podporo gospodarstvu zaradi izbruha COVID-19. Okvir je bil pozneje spremenjen, da bi se povečale možnosti za javno podporo raziskovanju, preskušanju in proizvodnji izdelkov, pomembnih za boj proti pandemiji, da bi se zaščitila delovna mesta in da bi se dodatno podprlo gospodarstvo. Nato je bil razširjen, da bi omogočil ukrepe v obliki dokapitalizacije in podrejenega dolga, dodatno podprl mala podjetja in spodbudil zasebne naložbe. Pred kratkim je bil okvir podaljšan do konca leta 2021, pri čemer so bile zvišane nekatere zgornje meje pomoči, omogočena pa je bila tudi pretvorba nekaterih vračljivih instrumentov v neposredna nepovratna sredstva. ECB je v odziv na gospodarske posledice pandemije sprejela širok nabor ukrepov denarne politike, zlasti z uvedbo izrednega programa nakupa vrednostnih papirjev ob pandemiji in zagotavljanjem dodatne likvidnosti s ciljno usmerjenimi operacijami dolgoročnejšega refinanciranja. Ti ukrepi prispevajo k ohranjanju ugodnih pogojev financiranja v času pandemije za vse gospodarske sektorje, s čimer podpirajo gospodarsko aktivnost in varujejo srednjeročno stabilnost cen.

[9] Tak pristop je predlagal tudi Evropski fiskalni odbor. Glej: Evropski fiskalni odbor (2020), „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021“ (Ocena fiskalne naravnanosti, primerne za euroobmočje v letu 2021), julij 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf.

[10] UL L 99, 31.3.2020, str. 5.

Mehanizem za okrevanje in odpornost bo podpiral prizadevanja držav članic za povečanje potenciala rasti s strukturnimi reformami in naložbami ter prispeval k zelenemu in digitalnemu prehodu. Mehanizem bo državam članicam zagotovil nepovratno podporo v višini 312,5 milijarde EUR in posojila v višini do 360 milijard EUR, poudarek pa je na gospodarstvih, ki so jih gospodarske posledice pandemije najbolj prizadele. Poleg tega bo pomagal ublažiti tveganje razlik v gospodarskih in socialnih razmerah v euroobmočju in EU. Skupni obseg instrumenta je bilo mogoče doseči z doslej največjo uporabo izdajanja dolžniških instrumentov EU. Ohranitev koristi ugodnega financiranja v okviru instrumenta Next Generation EU bo prav tako odvisna od kakovosti porabe in zmožnosti držav članic EU, da izvajajo svoje načrte v praksi, vključno z vzpostavitvijo učinkovitih struktur za črpanje obsežnih in vnaprej zagotovljenih sredstev EU. Skladnost med srednjeročnim fiskalnim načrtovanjem držav članic ter njihovimi naložbami in reformami v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost je tudi pomemben predpogoj za uspešno uporabo podpore EU iz instrumenta Next Generation EU.

Modelske simulacije poudarjajo znaten učinek instrumenta Next Generation EU na rast. Ocenjuje se, da bo BDP EU kratko- in srednjeročno višji za skoraj 2 %, dolgoročno pa za 1 %, če se vsa nepovratna sredstva in polovica posojil uporabijo za povečanje produktivnih javnih naložb[11]. Večje naložbe naj bi spodbudile kratkoročno povpraševanje in srednjeročno potencialno rast. Ker so obrestne mere na efektivni spodnji meji, je tveganje, da bi fiskalna spodbuda izrivala zasebne naložbe, omejeno. Višji BDP bo ugodno vplival tudi na deleže javnega dolga v BDP, zlasti v državah članicah z visokim dolgom, posledično zmanjšanje premij za tveganje pa naj bi spodbudilo zasebno potrošnjo in naložbe. Usklajena narava fiskalne spodbude ustvarja pozitivne učinke prelivanja za rast zaradi povečanih izvoznih priložnosti znotraj EU.

Uvedba mehanizma za okrevanje in odpornost ima pomembne posledice za nacionalne fiskalne politike. Odhodki, ki se financirajo iz mehanizma, bodo v prihodnjih letih zagotovili znatno fiskalno spodbudo. Odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, bodo omogočili financiranje visokokakovostnih naložbenih projektov in kritje stroškov reform za povečanje produktivnosti, ne da bi pri tem povzročili višje primanjkljaje in dolg. Tako bo financiranje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost državam članicam pomagalo podpirati gospodarsko okrevanje, spodbujati večjo potencialno rast in postopno izboljšati njihove osnovne fiskalne položaje. Ta priložnost je še posebej pomembna za države članice z manjšim fiskalnim manevrskim prostorom ali visokimi ravnmi javnega dolga, ki bi morale ohraniti preudarne fiskalne politike. Če bo črpanje sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost uspešno, bodo dodatni odhodki, ki se financirajo iz mehanizma, v prihodnjih letih zagotovili znatno fiskalno spodbudo, ki se bo po prvih letih vnaprejšnjega financiranja naložb v okviru mehanizma zmanjšala. Države članice bi morale pri oblikovanju svojih srednjeročnih fiskalnih strategij upoštevati medsebojni vpliv med mehanizmom za okrevanje in odpornost ter nacionalno financirano porabo, da bi izkoristile to priložnost (glej tudi oddelek 5). Odobritev sklepa o virih lastnih sredstev je predpogoj za financiranje mehanizma za okrevanje in odpornost prek instrumenta Next Generation EU.

[11] Glej: gospodarska napoved Komisije, jesen 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf. Posodobitev prvotnih modelskih simulacij je predstavljena v delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2020 o prepoznavanju potreb Evrope za okrevanje (SWD(2020) 98 final).

Države članice bi morale sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev hitre odobritve v skladu s svojimi nacionalnimi zahtevami.

Namen mehanizma za okrevanje in odpornost je spodbuditi države članice k izboljšanju prijaznosti javnofinančnih odhodkov in prihodkov do rasti. V ta namen bi morale javne naložbe, ki se financirajo z nepovratno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, dopolnjevati obstoječe ravni naložb. Samo če se bodo s to podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost financirale dodatne produktivne in visokokakovostne naložbe, bo to prispevalo k okrevanju in povečanju potencialne rasti, zlasti v povezavi s strukturnimi reformami. Če pa podpora iz mehanizma za okrevanje in odpornost ne bo privedla do povečanja naložb, se bodo primanjkljaji in deleži dolga le začasno zmanjšali, kar srednje- do dolgoročno ne bo imelo pozitivnega učinka na potencialno rast in lahko privede do slabše sestave javne porabe. Poleg tega je dodatni fiskalni manevrski prostor, ki ga zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, začasen in zato ni namenjen financiranju dodatnih ponavljajočih se odhodkov. Namesto tega bi bilo treba nove trajne ukrepe dopolniti z nacionalnimi viri financiranja, ki se lahko ohranijo skozi čas.

Države članice bi morale zagotoviti, da njihovi načrti za okrevanje in odpornost vključujejo reforme in naložbe, ki ohranjajo okrevanje ter krepijo gospodarsko in socialno odpornost. V skladu z uredbo, dogovorjeno z Evropskim parlamentom in Svetom, bi morale države članice učinkovito obravnavati vse izzive ali pomemben del izzivov, opredeljenih v ustreznih priporočilih za posamezne države, vključno s tistimi, ki srednjeročno prispevajo k vzdržnemu javnofinančnemu stanju[12]. Izvajanje priporočil za posamezne države bi prav tako podprlo okrevanje in okrepilo odpornost. Na strani prihodkov bi to lahko vključevalo ukrepe za okrepitev pobiranja in izvrševanja davkov, razširitev davčnih osnov in izvajanje rasti prijaznih davčnih preusmeritev, ki med drugim zmanjšujejo davčno obremenitev dela ter podpirajo okoljske in podnebne cilje. Na strani odhodkov bi to lahko vključevalo ukrepe za okrepitev upravljanja javnih financ in izvajanje pregledov odhodkov, kar bi privedlo do smiselne preusmeritve porabe v bolj produktivne namene. To bi lahko vključevalo tudi ukrepe za zagotovitev vzdržnosti sistemov socialnega varstva, na primer z reformami, ki zvišujejo stopnjo zaposlenosti in zmanjšujejo tveganje, da bi kriza zaradi COVID-19 povzročila višjo dolgotrajno brezposelnost ali zmanjšanje udeležbe na trgu dela, med drugim tudi glede na staranje prebivalstva. Ukrepi, ki odpravljajo nepotrebne ovire za naložbe in poslovanje, so pomembni za ohranjanje zdravih javnih financ z večjo gospodarsko rastjo, poleg tega pa pogosto ne povzročajo proračunskih stroškov.

5. Usmeritve za usklajene fiskalne politike

Usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik je ključnega pomena za podporo okrevanju v negotovem okolju z omejeno denarno politiko. Svet se je v svojem priporočilu o ekonomski politiki euroobmočja strinjal, da bi morale fiskalne politike v celotnem letu 2021 v vseh državah članicah euroobmočja ostati spodbujevalne[13]. Ukrepi politike bi morali biti

[12] UL L 57, 18.2.2021, str. 17.

[13] (Prihodnje) priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja. Dogovorjeno besedilo je na voljo na: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/sl/pdf.

prilagojeni razmeram v posameznih državah ter bi morali biti pravočasni, začasni in ciljno usmerjeni. Države članice bi morale nadaljevati usklajevanje ukrepov za učinkovito zajezitev pandemije, ohranjanje gospodarstva in podporo trajnostnemu okrevanju. Kadar epidemiološke in gospodarske razmere to dopuščajo, bi bilo treba postopno odpraviti izredne ukrepe, hkrati pa se boriti proti vplivu krize na družbo in trg dela. Poleg tega je Svet v svojih sklepih o poročilu o mehanizmu opozarjanja, sprejetih januarja 2021, pozval k nadaljnjim usmerjenim in začasnim ukrepom v podporo okrevanju ob upoštevanju obstoječih in nastajajočih tveganj za makroekonomsko stabilnost. Ta usklajena usmeritev za izvajanje fiskalne politike na ravni držav članic in EU ostaja v celoti veljavna.

Glede na navedeno bi bilo treba pri izvajanju fiskalnih politik v prihodnjem obdobju upoštevati več ključnih premislekov. Prvič, usklajevanje proračunskih politik ostaja bistvenega pomena v okviru predložitve programov stabilnosti in konvergenčnih programov ter načrtov za okrevanje in odpornost s strani držav članic. Drugič, fiskalna politika bi morala ostati prožna in se po potrebi prilagajati spreminjajočim se razmeram. Tretjič, izogniti bi se bilo treba prezgodnjemu umiku fiskalne podpore. Fiskalna politika je učinkovito orodje, zlasti v negotovem okolju. Tveganja predčasnega umika so večja od tveganj, povezanih s predolgim ohranjanjem podpornih ukrepov. Poleg tega bi prezgodnji umik povzročil neuravnoteženost celotne kombinacije politik v razmerah, ko bo denarna politika verjetno nekaj časa delovala na efektivni spodnji meji ali blizu nje. Četrtič, ko se tveganja za zdravje zmanjšajo, bi se morali fiskalni ukrepi postopoma preusmeriti v bolj ciljno usmerjene ukrepe, ki spodbujajo odporno in trajnostno okrevanje. Petič, fiskalne politike bi morale upoštevati učinek mehanizma za okrevanje in odpornost. Poleg tega bi morale upoštevati tudi moč okrevanja in premisleke o vzdržnosti javnih financ. Države članice bi morale v okviru skrbno načrtovanega in postopnega umika podpore ter ob primernem trenutku izvajati fiskalne politike, katerih namen je doseči preudarne srednjeročne fiskalne položaje, hkrati pa povečati naložbe.

Ti premisleki vplivajo na izvajanje fiskalne politike v bližnji prihodnosti, zlasti glede zasnove ukrepov, splošne fiskalne spodbude in potrebe po upoštevanju različnih razmer v državah članicah. Podrobneje bodo opredeljeni kot del smernic v prihodnjem pomladanskem svežnju evropskega semestra.

Zasnova ukrepov fiskalne podpore

Podporni ukrepi bi morali biti pravočasni, začasni in ciljno usmerjeni. Fiskalni ukrepi bi morali čim bolj povečati podporo okrevanju, ne da bi pri tem posegali v prihodnje fiskalne usmeritve. Zato bi se bilo treba pri ukrepih izogniti trajni obremenitvi javnih financ. Če države članice uvedejo trajne ukrepe, bi jih morale ustrezno financirati, da bi srednjeročno zagotovile proračunsko nevtralnost.

Ko se tveganja za zdravje zmanjšajo, bi se morali podporni ukrepi preusmeriti iz nujne pomoči v bolj ciljno usmerjene ukrepe, ki spodbujajo odporno in trajnostno okrevanje. Ključnega pomena je, da ukrepi ohranijo svojo učinkovitost skozi čas in se umaknejo postopoma. Kakovost ukrepov bo zelo pomembna za učinkovito podporo gospodarstvu z omejenimi fiskalnimi viri. Z odpravo zajezitvenih ukrepov in normalizacijo gospodarske aktivnosti bi se morala nadaljnja fiskalna podpora preusmeriti v zmanjšanje dolgoročne gospodarske škode in zagotavljanje hitre prerazporeditve virov. Hkrati bodo morale vlade

začeti obravnavati posledice krize, vključno z višjimi ravnmi javnega in zasebnega dolga ter vplivom na družbo in trg dela.

Ko gospodarstvo in posamezni sektorji preidejo v fazo okrevanja, bi morali organi okrepiti spodbude za zaposlovanje delavcev. Politike bi se morale preusmeriti iz zaščite obstoječih razmerij med zaposlenimi in podjetji v povečanje zaposlitvenih možnosti za brezposelne in neaktivne osebe ter podpiranje prehodov z brezposelnosti ali shem skrajšanega delovnega časa zaradi krize na druge zaposlitvene možnosti v sektorjih, ki bodo kos izzivom prihodnosti. Ukrepi, ki zmanjšujejo tveganje višje strukturne brezposelnosti, vključujejo vladne programe za izobraževanje, izpopolnjevanje in preusposabljanje, ciljno usmerjeno podaljšanje shem skrajšanega delovnega časa za podporo poklicnim prehodom ter dobro zasnovane in začasne spodbude za zaposlovanje.

Ciljno usmerjeni podporni ukrepi bi morali pomagati uspešnim, vendar še vedno ranljivim podjetjem, da se ponovno odprejo in prilagodijo svoje poslovne modele. Likvidnostno podporo bi bilo treba ukiniti postopoma, da se zagotovi, da akumulirane obveznosti ne privedejo do težav s solventnostjo. Za solventna, vendar likvidnostno omejena podjetja, za katera se pričakuje, da jih bo kriza zaradi COVID-19 začasno prizadela, je ohranjanje podpore bistvenega pomena za preprečevanje težav z insolventnostjo. Ciljno usmerjena in začasna znižanja davka od dohodkov pravnih oseb ali subvencije za plače bi lahko bili v posebnih primerih še naprej upravičeni. Financiranje podjetij, ki so sposobna preživeti, bi moralo postati bolj razpršeno v smeri lastniškega in drugega kapitala (hibridne rešitve). Razmisliti bi bilo mogoče o spodbujanju zagotavljanja kapitala s strani zasebnega sektorja (npr. davčne olajšave za povečanja kapitala podjetij, ki so sposobna preživeti, vendar imajo težave s solventnostjo) ali kombiniranju zasebne in javne podpore plačilni sposobnosti.

V času okrevanja bi morala fiskalna politika dajati prednost večjim javnim in zasebnim naložbam, ki bi podpirale prehod na zeleno in digitalno gospodarstvo. Te naložbe bi bilo treba preudarno izbrati in dopolniti z reformami, da bi se čim bolj povečal njihov učinek. Znatne dodatne naložbe bi morale obravnavati strateške cilje politike, kot so povečati produktivnost, prispevati k doseganju novega podnebnega cilja do leta 2030 in ciljev evropskega zelenega dogovora, nadgraditi digitalne zmogljivosti in druge naložbe, pri katerih obstajajo močni pozitivni učinki prelivanja. Uspešna strategija za okrevanje bo vključevala tudi naložbe, ki spodbujajo socialno vključevanje in enakost spolov, zlasti prek izobraževanja in usposabljanja, ter regionalno kohezijo. K tem ciljem bodo prispevala tudi sredstva, prejeta iz mehanizma za okrevanje in odpornost za namene izvajanja reform in naložb.

Upoštevanje celotne fiskalne spodbude

Skupna fiskalna spodbuda, ki izhaja iz nacionalnih proračunov ter mehanizma za okrevanje in odpornost, mora v letih 2021 in 2022 ostati spodbujevalna. Obseg fiskalne spodbude, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, je treba izrecno upoštevati pri načrtovanju nacionalnih proračunov, saj ni zajet z običajnimi metrikami za ocenjevanje fiskalne naravnanosti. Ko bo mehanizem za okrevanje in odpornost začel delovati, bodo običajni kazalniki, ki se večinoma uporabljajo v fiskalnem nadzoru, podcenili fiskalno spodbudo, ki se zagotavlja gospodarstvu. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pomenijo fiskalno spodbudo, ki ne bo povzročila

večjega primanjkljaja ali dolga. Ta dodatna fiskalna spodbuda bo zlasti pomembna za tiste države članice, v katerih je financiranje, ki ga zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, največje v primerjavi z ravnjo BDP ali skupnimi javnimi naložbami.

Mehanizem za okrevanje in odpornost je edinstvena priložnost za izboljšanje osnovnega fiskalnega položaja, ne da bi se pri tem zavrla rast. Fiskalna spodbuda in višja potencialna rast, ki izhajata iz ukrepov v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, sta vzajemno koristni. Ob zmanjševanju tveganj za zdravje in postopni odpravi nujnih ukrepov je izvedba naložb in reform v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost priložnost za države članice, da srednjeročno izboljšajo svoje osnovne fiskalne položaje, hkrati pa še vedno podpirajo rast in ustvarjanje delovnih mest. Zato je bistveno, da imajo države članice celosten pregled nad nacionalnimi odločitvami o porabi in povečanju prihodkov, in sicer tako, da vključijo mehanizem za okrevanje in odpornost v svoje srednjeročne proračunske strategije.

Upoštevanje različnih razmer v državah članicah

Z vidika postopne normalizacije gospodarske aktivnosti v drugi polovici leta 2021 bi morale fiskalne politike držav članic v letu 2022 postati bolj raznolike. Fiskalne politike držav članic bi morale upoštevati stanje okrevanja, tveganja za vzdržnost javnih financ ter potrebo po zmanjšanju gospodarskih, socialnih in ozemeljskih razlik:

- V letu 2022 bi morala biti večja raznolikost fiskalnih smernic za države članice dopolnjena s splošno podporno fiskalno naravnanostjo, s čimer bi se izognili prezgodnjemu umiku fiskalne podpore. Prezgodnji umik bi pomenil napako politike, ki bi negativno vplivala na gospodarsko aktivnost (tako v zadevni državi članici kot tudi v drugih državah članicah) in zaupanje. To bi lahko ogrozilo socialno in gospodarsko strukturo ter otežilo izvajanje prednostnih reform, ki bodo pomagale povečati gospodarsko in socialno odpornost ter regionalno kohezijo v EU. Ker bi bilo treba podpreti trajnostno okrevanje v EU, bi morale države članice z majhnim tveganjem glede vzdržnosti svoje proračune v letu 2022 usmeriti v ohranjanje podporne fiskalne politike, pri tem pa upoštevati učinek mehanizma za okrevanje in odpornost.
- Tveganja za vzdržnost so se zaradi hudih posledic krize povečala. Veliko višji deleži javnega dolga v BDP in negativni vpliv krize na trendno rast bodo v srednjeročnem obdobju verjetno privedli do manj ugodnih usmeritev[14]. Nizke obrestne mere vsem državam članicam zagotavljajo ugodne pogoje za financiranje porabe, ki lahko spodbudi potencialno rast ter prepreči nizko rast in visok dolg. Za utrditev pričakovanj so potrebne verodostojne srednjeročne fiskalne strategije. Na splošno bi si morale države članice z visokimi ravnmi dolga prizadevati za preudarne fiskalne politike, pri tem pa ohraniti nacionalno financirane naložbe ter uporabiti nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih visokokakovostnih naložbenih projektov.
- Vse države članice bi se morale osredotočiti na sestavo in kakovost javnih financ, in sicer tako na prihodkovni kot tudi na odhodkovni strani proračuna. Prav tako bi morale dati

[14] Glej: Evropska komisija (2020), „Debt Sustainability Monitor 2020“ (Spremljanje vzdržnosti dolga v letu 2020), februar 2021. https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en.

prednost strukturnim reformam z vplivom na javne finance, ki bodo pomagale zagotoviti financiranje za prednostne naloge javne politike in prispevale k dolgoročni vzdržnosti javnih financ.

Za obdobje po letu 2022 bi morale fiskalne politike še naprej upoštevati moč okrevanja, stopnjo gospodarske negotovosti in premisleke o vzdržnosti javnih financ. Če bi se fiskalne politike ob primernem trenutku preusmerile v doseganje preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev, vključno s postopno odpravo podpornih ukrepov, bi to prispevalo k zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ. To bi bilo treba storiti na način, ki bo ublažil vpliv krize na družbo in trg dela ter prispeval k socialni vzdržnosti.

6. Zaključek in naslednji koraki

Od držav članic se pričakuje, da bodo predložile programe stabilnosti in konvergenčne programe, ki upoštevajo priporočila za posamezne države iz leta 2020, letno strategijo za trajnostno rast, priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja in usmeritve politike iz tega sporočila. Načrti držav članic za okrevanje in odpornost bi morali biti v celoti skladni s temi usmeritvami politike.

Ker splošna odstopna klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast, bo Komisija ocenila programe stabilnosti in konvergenčne programe ter v okviru pomladanskega svežnja evropskega semestra predlagala smernice za fiskalno politiko za posamezne države. Predlagane fiskalne smernice bodo spoštovale Pakt za stabilnost in rast, hkrati pa izkoristile vso njegovo prožnost, da se zagotovi, da se pri usklajevanju fiskalne politike obravnavajo izredne razmere, ki jih je povzročila pandemija. Na podlagi zgornjih premislekov bodo predlogi Komisije za smernice za fiskalno politiko ostali večinoma kvalitativni in bodo v okviru srednjeročnih smernic vključevali določen diferenciran količinsko opredeljen element. Fiskalna spodbuda, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, izboljšanje osnovnega fiskalnega položaja ter izvajanje reform in naložb za spodbujanje potencialne rasti so vzajemno koristni. To bo upoštevano v predlaganih smernicah za politiko.

Komisija je maja 2020 sklenila, da se v tem trenutku ne bi smela sprejeti odločitev o tem, ali naj se za države članice uvede postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Tako kot spomladi 2020 namerava pripraviti poročila v skladu s členom 126(3). Pri tem namerava upoštevati visoko stopnjo negotovosti, dogovorjeni odziv fiskalne politike na krizo zaradi COVID-19 in priporočila Sveta za leto 2021. Pristop Komisije bo potrjen v pomladanskem svežnju evropskega semestra, in sicer na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2020 ter programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic.

Komisija bo v okviru pomladanskega svežnja evropskega semestra in po dialogu s Svetom tudi ocenila deaktivacijo ali nadaljnjo uporabo splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast. Po njenem mnenju bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule v letu 2022 sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, ki bi temeljila na kvantitativnih merilih. Ključno kvantitativno merilo bi bila raven proizvodnje v EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo. Trenutne predhodne informacije kažejo, da bi bilo treba splošno odstopno klavzulo v letu 2022 še naprej uporabljati in jo deaktivirati z letom 2023.

Ko si bo gospodarstvo opomoglo, namerava Komisija ponovno začeti javno razpravo o okviru ekonomskega upravljanja. V pregledu, ki ga je Komisija opravila februarja 2020, so bili opredeljeni splošno priznani izzivi v zvezi s fiskalnim okvirom in njegovim izvajanjem[15]. Čeprav sta se skupni ravni primanjkljaja in dolga znižali, je bil javni dolg v nekaterih državah članicah že pred trenutno krizo še vedno zelo visok. Fiskalna naravnanost na ravni držav članic je bila pogosto prociklična, in sicer tako v ugodnih kot tudi v neugodnih časih, saj v nekaterih obdobjih ni bilo ustvarjenih dovolj rezerv oziroma se ni dovolj izkoristil fiskalni manevrski prostor. Sestava javnih financ prav tako ni postala bolj rasti in naložbam prijazna. Ob velikih gospodarskih šokih je bila zmožnost usmerjanja fiskalne naravnanosti euroobmočja ovirana zaradi pomanjkanja preudarnih politik v ugodnih časih in je ostala omejena, dokler je temeljila izključno na usklajevanju nacionalnih fiskalnih politik in dokler ni bilo zmogljivosti za osrednjo fiskalno stabilizacijo. Poleg tega postaja okvir vse bolj zapleten.

Pandemija je bistveno spremenila kontekst javne razprave, in sicer zaradi višjih ravni dolga in primanjkljaja, znatnega upada proizvodnje, povečanih potreb po naložbah in s tem povezane uvedbe novih orodij politike na ravni EU. Poleg tega je bila pri izvajanju fiskalnega nadzora prvič uporabljena splošna odstopna klavzula. Kriza je tako poudarila pomembnost številnih izzivov, o katerih si je Komisija prizadevala razpravljati in jih obravnavati v okviru javne razprave. Ponovni začetek javnega posvetovanja o okviru ekonomskega upravljanja bo Komisiji omogočil, da razmisli o teh izzivih in pridobi spoznanja. Vendar je bilo javno posvetovanje glede na krizo zaradi COVID ter potrebo po osredotočanju na mehanizem za okrevanje in odpornost in na takojšen odziv politike odloženo.

[15] Glej: Evropska komisija (2020), „Economic governance review“ (Pregled ekonomskega upravljanja), februar 2020. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en.

Dodatek

Preglednica 1: Pregled nacionalnih fiskalnih ukrepov v odziv na pandemijo COVID-19

EU-27	2020		2020–2021		2020–2022	
	mrd. EUR	% BDP	mrd. EUR	% BDP	mrd. EUR	% BDP
Pobude držav članic[1]						
A. Ukrepi z neposrednim proračunskim učinkom [2]	**497,8**	**3,8**	**364,7**	**2,6**	**83,1**	**0,6**
1. Odhodki	**438,5**	**3,3**	**322,2**	**2,3**	**65,9**	**0,4**
1. a) zdravstvo	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) drugo	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Prihodki	**59,3**	**0,4**	**42,5**	**0,3**	**14,1**	**0,1**
B. Avtomatski stabilizatorji [3]		**± 4**				
C. Likvidnostni ukrepi brez neposrednega proračunskega učinka	**2505,9**	**18,9**				
1. Odlogi plačila davkov	206,5	1,6				
2. Državna poroštva (razpoložljivi okvir)[4]	1877,0	14,2				
od tega trenutno unovčena (dejanska pogojna obveznost)	456,0	3,4				
3. Drugo	422,4	3,2				

[1] Vključeni zneski krijejo učinek nacionalno financiranih ukrepov brez financiranja, ki se npr. zagotavlja s pobudami EU.

[2] Učinek ukrepov je naveden v korakih v primerjavi z letom 2019 v smislu računovodstva (ESA2010). Projekcije BDP temeljijo na zimski napovedi Komisije iz leta 2021.

[3] Učinek avtomatskih stabilizatorjev je ocenjen kot preostali učinek, ko se od spremembe primarnega salda odšteje ocenjeni učinek fiskalnih ukrepov.

[4] Vrednosti se nanašajo na najvišji znesek javnih sredstev, če bi bila unovčena vsa razpoložljiva poroštva. Poroštva za EU in instrumente na mednarodni ravni so izključena. Za Nemčijo je vključen obseg razpoložljivih poroštvenih shem, medtem ko je splošni poroštveni okvir dejansko neomejen.

Euroobmočje	2020		2020–2021		2020–2022	
	mrd. EUR	% BDP	mrd. EUR	% BDP	mrd. EUR	% BDP
Pobude držav članic[1]						
A. Ukrepi z neposrednim proračunskim učinkom [2]	**422,3**	**3,7**	**339,4**	**2,9**	**57,9**	**0,4**
1. Odhodki	**368,8**	**3,3**	**298,6**	**2,5**	**42,3**	**0,3**
1. a) zdravstvo	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) drugo	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Prihodki	**53,5**	**0,5**	**40,8**	**0,3**	**14,9**	**0,1**
B. Avtomatski stabilizatorji [3]		**± 4**				
C. Likvidnostni ukrepi brez neposrednega proračunskega učinka	**2164,8**	**19,2**				
1. Odlogi plačila davkov	112,3	1,0				
2. Državna poroštva (razpoložljivi okvir)[4]	1790,9	15,9				
od tega trenutno unovčena (dejanska pogojna obveznost)	448,4	4,0				
3. Drugo	261,5	2,3				

[1] Vključeni zneski krijejo učinek nacionalno financiranih ukrepov brez financiranja, ki se npr. zagotavlja s pobudami EU.

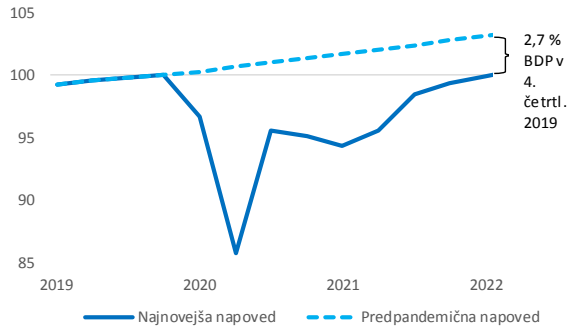
[2] Učinek ukrepov je naveden v korakih v primerjavi z letom 2019 v smislu računovodstva (ESA2010). Projekcije BDP temeljijo na zimski napovedi Komisije iz leta 2021.

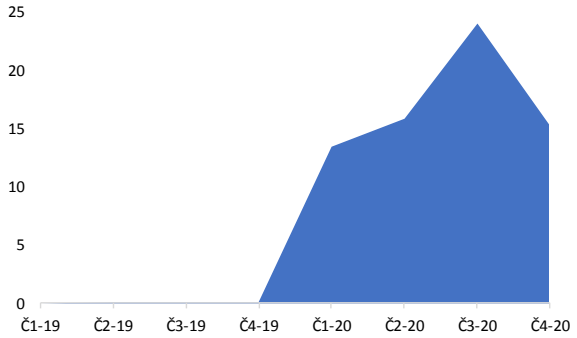
[3] Učinek avtomatskih stabilizatorjev je ocenjen kot preostali učinek, ko se od spremembe primarnega salda odšteje ocenjeni učinek fiskalnih ukrepov.

[4] Vrednosti se nanašajo na najvišji znesek javnih sredstev, če bi bila unovčena vsa razpoložljiva poroštva. Poroštva za EU in instrumente na mednarodni ravni so izključena. Za Nemčijo je vključen obseg razpoložljivih poroštvenih shem, medtem ko je splošni poroštveni okvir dejansko neomejen.

Vir: zimska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

Graf 1	Realni BDP v EU, 2019–2022 (indeks, 4. četrtletje 2019 = 100)	Graf 2	Svetovni indeks negotovosti zaradi pandemije, 1. četrtletje 2010–4. četrtletje 2020

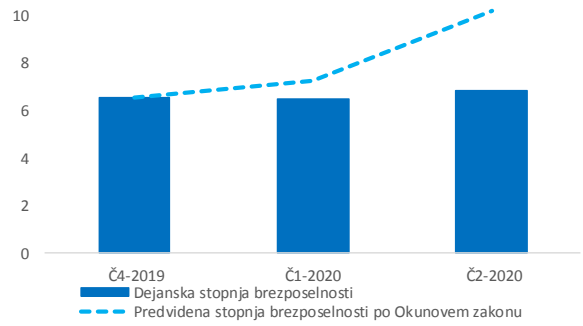




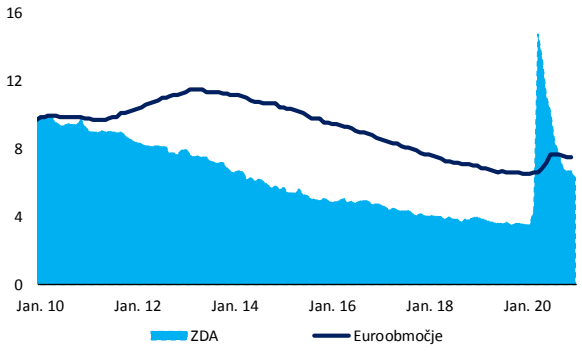
Opomba: predpandemična napoved za leto 2022 se pridobi z ekstrapolacijo četrtletnih stopenj rasti za leto 2021.
Vir: zimska napoved Evropske komisije iz leta 2020 in 2021.

Vir: Ahir, Bloom in Furceri, „The World Uncertainty Index" (Svetovni indeks negotovosti), neobjavljeno.

Graf 3 **Dejanska stopnja brezposelnosti in predvidena stopnja brezposelnosti po Okunovem zakonu v EU, 4. četrtletje 2019–2. četrtletje 2020 (v %)**



Graf 4 **Stopnja brezposelnosti v EU in ZDA, januar 2010–december 2020 (v %)**



Opomba: Okunov zakon je empirično opazovano razmerje med brezposelnostjo in realno rastjo BDP.
Vir: Evropska komisija na podlagi statističnih podatkov Eurostata o delovni sili in nacionalnih računov.

Vir: Eurostat.