EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.11.2021
COM(2021) 900 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKI CENTRALNI BANKI

o osnutkih proračunskih načrtov za leto 2022: celovita ocena

Povzetek

V tem sporočilu je povzeta ocena Komisije glede osnutkov proračunskih načrtov za leto 2022, ki so jih predložile države članice euroobmočja, ter splošnega proračunskega stanja in skupne fiskalne naravnanosti v euroobmočju v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013.

Komisija v oceni upošteva okrevanje gospodarstva po krizi zaradi COVID-19, ki še poteka, in nadaljnjo uporabo splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast v letu 2022, ki naj bi bila po pričakovanjih deaktivirana do leta 2023. Ocena temelji na priporočilih glede fiskalne politike, ki jih je Svet sprejel 18. junija 2021. Priporočila je mogoče povzeti, kot sledi: države članice z nizkim/srednjim dolgom bi si morale v letu 2022 prizadevati za spodbujevalno fiskalno naravnanost ali jo ohranjati, države članice z visokim dolgom pa bi morale uporabiti mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju, hkrati pa izvajati preudarno fiskalno politiko. Vse države članice bi morale ohraniti nacionalno financirane naložbe. Da bi zagotovili čim večjo podporo okrevanju, ne da bi pri tem posegali v prihodnje fiskalne usmeritve in ustvarili trajno breme za javne finance, bi bilo treba obvladovati rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov, v državah članicah z visokim dolgom pa jo omejiti.

Osnutke proračunskih načrtov za leto 2022, vključno z oceno fiskalne naravnanosti za celotno euroobmočje, je mogoče povzeti, kot sledi:

1. ponovno odpiranje gospodarstev v euroobmočju spodbuja močno okrevanje v različnih državah članicah in sektorjih. Realna rast BDP naj bi po pričakovanjih zaradi ponovne okrepitve zasebne potrošnje in naložb v letu 2021 dosegla 5 %. Gospodarska aktivnost naj bi v letu 2022 še naprej hitro rasla in dosegla 4,3 %, vendar je hitrost okrevanja po državah neenakomerna. Negotovost ostaja velika, prav tako pa tudi tveganja, ki so pretežno negativna, pri čemer se na strani ponudbe pojavljajo nove in vse večje ovire za gospodarske obete.
2. Države članice postopoma odpravljajo začasne izredne ukrepe, podporne ukrepe pa vse bolj usmerjajo v vzdrževanje okrevanja. Skupaj z delovanjem avtomatskih stabilizatorjev to pozitivno vpliva na skupni fiskalni položaj euroobmočja, ki naj bi se v letu 2022 znatno izboljšal. Osnutki proračunskih načrtov kažejo na skupni nominalni primanjkljaj v višini 4,1 % BDP in delež javnega dolga v BDP v višini približno 96 % BDP v letu 2022, kar je večinoma v skladu z jesensko napovedjo Komisije iz leta 2021. Če se uresničijo tveganja za napoved, bi lahko bili v letu 2022 gospodarski in fiskalni rezultati slabši od ocen iz osnutkov proračunskih načrtov.
3. Države članice se s kriznih ukrepov preusmerjajo na ukrepe za vzdrževanje okrevanja. Države članice so v odziv na pandemijo in v podporo okrevanju sprejele obsežne fiskalne ukrepe (5,2 % BDP v letu 2021 in 2,8 % BDP v letu 2022). Glavnina začasnih izrednih ukrepov naj bi bila leta 2022 po pričakovanjih postopno odpravljena (3,7 % BDP v letu 2021, 0,4 % BDP v letu 2022). Nasprotno pa naj bi se povečali ukrepi za podporo okrevanju (1,5 % BDP v letu 2021, 2,3 % BDP v letu 2022), kar je vse bolj povezano z ukrepi, ki jih financira EU. Z nepovratno finančno podporo oziroma nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost bo v letu 2022 financiranih 24 % vseh ukrepov za podporo okrevanju. Države članice so zagotovile tudi obsežno likvidnostno podporo gospodinjstvom in podjetjem, in sicer v obliki poroštev ali odloga plačila davkov in prispevkov za socialno varnost. Ti ukrepi na splošno ne vplivajo na nominalni primanjkljaj, razen v primeru standardiziranih poroštev.
4. Nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost naj bi se pospešeno črpala v začetni fazi. Po navedbah v jesenski napovedi Komisije iz leta 2021 in osnutkih proračunskih načrtov naj bi države članice porabile več kot 40 % skupno dodeljenih nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, če bodo sprejete odločitve o izplačilu po izpolnitvi mejnikov in ciljev. Večina (več kot 70 %) nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje

in odpornost v obdobju 2020–2022 bo usmerjena v financiranje zasebnih in javnih naložb, preostanek pa predvsem v tekoče odhodke, s katerimi naj bi se v skladu z načrti financirali ukrepi za podporo okrevanju, izboljšanje odpornosti ter spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda.

5. V skladu s priporočilom Sveta naj bi se nacionalno financirane naložbe v letu 2022 ohranile ali večinoma ohranile v vseh državah članicah. Gonilo za pričakovano povečanje deleža javnih naložb v BDP so tako viri financiranja EU kot nacionalni viri financiranja. Večina držav članic je v osnutkih proračunskih načrtov za leto 2022 poročala o ukrepih, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Profil porabe nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost v obdobju 2020–2022 je v različnih državah članicah euroobmočja nekoliko heterogen. Države članice z visokim dolgom nameravajo v skladu s priporočili Sveta večino nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost uporabiti za financiranje dodatnih naložb.
6. Po pričakovanjih naj bi bila fiskalna naravnanost euroobmočja v obdobju 2020–2022 ekspanzivna. Fiskalna naravnanost naj bi v letu 2022 ostala spodbujevalna v skoraj vseh državah članicah, ob upoštevanju popravkov za postopno odpravo začasnih izrednih ukrepov. Velika večina držav članic z nizkim/srednjim dolgom načrtuje fiskalno ekspanzijo v skladu s priporočili Sveta.
7. Pozitiven prispevek javnih naložb in drugih kapitalskih odhodkov, ki se financirajo iz nacionalnih proračunov in proračuna EU, je pomemben, vendar so glavni dejavnik fiskalne ekspanzije v letih 2021 in 2022 nacionalno financirani neto tekoči primarni odhodki. V več državah članicah, tudi nekaterih državah članicah z visokim dolgom, naj bi pričakovana spodbujevalna fiskalna naravnanost temeljila na višji nacionalno financirani tekoči porabi ali neutemeljenem znižanju davkov. Po pričakovanjih naj bi to v nekaterih primerih znatno vplivalo na osnovni fiskalni položaj. V približno četrtini držav članic naj bi spodbujevalna fiskalna naravnanost temeljila na naložbah, financiranih tako z nacionalnimi sredstvi kot s sredstvi EU.

Mnenja Komisije o osnutkih proračunskih načrtov za leto 2022 se osredotočajo na skladnost s priporočili Sveta z dne 18. junija 2021. V nadaljevanju so povzeta mnenja Komisije, ki temeljijo na jesenski napovedi Komisije iz leta 2021:

Države članice z visokim dolgom (Belgija, Francija, Grčija, Italija in Španija)

- Vse države članice uporabljajo mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju v skladu s priporočili Sveta.
- Vse države članice v skladu s priporočili Sveta ohranjajo nacionalno financirane naložbe.
- Svet je Italiji priporočil, naj omeji rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov. Po pričakovanjih to naj ne bi bilo zagotovljeno v zadostni meri, saj naj bi rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 znatno prispevala k splošni spodbujevalni fiskalni naravnanosti Italije. Komisija poziva Italijo, naj v okviru nacionalnega proračunskega postopka sprejme potrebne ukrepe za omejitev rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov in s tem prispeva k izvajanju preudarne fiskalne politike.
- V primeru Belgije, Francije, Grčije, Italije in Španije je glede na raven njihovega javnega dolga in velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov pomembno zagotoviti, da se ohrani preudarna fiskalna politika za zagotovitev srednjeročne vzdržnosti javnih financ.

Države članice z nizkim/srednjim dolgom (Avstrija, Ciper, Estonija, Finska, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nemčija, Nizozemska, Slovenija in Slovaška)

- Vse države članice, razen Slovaške in Malte, si prizadevajo za spodbujevalno fiskalno naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, v skladu s priporočili Sveta. Restriktivna fiskalna naravnanost Slovaške je povezana z visoko rastjo proizvodnje in nastajajočimi omejitvami zmogljivosti. Nevtralna naravnanost Malte odraža zlasti zelo visoko ocenjeno potencialno rast in rekordno visoke javne naložbe. To je večinoma v skladu s priporočili Sveta.
- Vse države članice načrtujejo, da bodo okrevanje podprle s sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pri čemer Nizozemska še ni predložila svojega načrta za okrevanje in odpornost.
- Vse države članice ohranjajo ali večinoma ohranjajo nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta.
- Svet je Latviji in Litvi priporočil, naj obvladujeta rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov. Po pričakovanjih to naj ne bi bilo zagotovljeno v zadostni meri, saj naj bi rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 znatno prispevala k njuni splošni spodbujevalni fiskalni naravnanosti.

I. Uvod

Usklajevanje nacionalnih proračunskih politik je pomemben del okvira ekonomskega upravljanja v ekonomski in monetarni uniji[1]. Da bi se to usklajevanje omogočilo, države članice euroobmočja Komisiji in Euroskupini do sredine oktobra predložijo osnutke proračunskih načrtov za naslednje leto[2]. V načrtih je povzeta vsebina predlogov proračunov, ki jih vlade nameravajo predložiti nacionalnim parlamentom. Komisija o vsakem načrtu poda mnenje in oceni, ali je skladen z obveznostmi države članice v okviru Pakta za stabilnost in rast. Komisija v svojih mnenjih nacionalnim vladam svetuje glede politik in obvešča nacionalne parlamente, da bi olajšala sprejemanje proračunov, ki bodo skladni s fiskalnimi pravili EU. Komisija poda tudi celovito oceno proračunskega stanja in obetov za celotno euroobmočje.

Ocena Komisije temelji na priporočilih o posodobljenih programih stabilnosti, ki jih je Svet sprejel 18. junija 2021. Letos so priporočila glede javnih financ zaradi pandemije COVID-19 kvalitativne narave in ne vključujejo numeričnih proračunskih zahtev. To je odraz nadaljnje uporabe splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast v letu 2022, ki sta jo Komisija in Svet aktivirala marca 2020[3]. V skladu s trenutnimi projekcijami se pričakuje, da bo splošna odstopna klavzula deaktivirana z letom 2023.

Priporočila za leto 2022 so se osredotočala na splošno usmeritev in strukturo fiskalne naravnanosti, vključno z odhodki, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost in drugih sredstev EU. Začasni izredni ukrepi so bili pobotani. Svet je priporočil, naj si države članice z nizkim/srednjim dolgom prizadevajo za spodbujevalno fiskalno naravnanost ali jo ohranjajo, države članice z visokim dolgom pa naj izvajajo preudarno fiskalno politiko in uporabijo mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju. Vsem državam članicam je priporočil, naj ohranijo nacionalno financirane naložbe. Da bi zagotovile čim večjo podporo okrevanju, ne da bi pri tem posegale v prihodnje fiskalne usmeritve in ustvarile trajno breme za javne finance, ter da bi zagotovile vzdržnost javnih financ, bi morale obvladovati rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov, države članice z visokim dolgom pa jo omejiti.

Srednjeročno je vsem državam članicam priporočil, naj dosežejo preudaren fiskalni položaj in zagotovijo vzdržnost javnih financ, hkrati pa okrepijo naložbe za povečanje potenciala rasti.

---

[1] Kot je določeno z Uredbo (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic euroobmočja (UL L 140, 27.5.2013, str. 11).

[2] Skoraj vse države članice euroobmočja so osnutke proračunskih načrtov za leto 2022 predložile do 15. oktobra 2021, kot to zahteva Uredba (EU) št. 473/2013. Italija je svoj načrt predložila 20. oktobra. Francija je posodobljen načrt predložila 22. oktobra. Mnenje Komisije temelji na oceni posodobljenega načrta. Komisija ni sprejela mnenja o osnutku proračunskega načrta, ki ga je predložila Portugalska, saj je portugalski parlament predlog proračuna, na katerem je temeljil portugalski načrt, medtem zavrnil. Komisija je v dopisu z dne 15. novembra 2021 portugalske organe pozvala, naj osnutek proračunskega načrta predložijo v kratkem, in sicer takoj, ko bo vlada portugalskemu parlamentu predložila nov predlog zakona o državnem proračunu za leto 2022. Osnutek proračunskega načrta bi morali predložiti vsaj en mesec pred načrtovanim sprejetjem novega predloga zakona o proračunu v nacionalnem parlamentu.

[3] Komisija je v sporočilu Svetu o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast (Bruselj, COM(2020) 123 final z dne 20. marca 2020) izrazila stališče, da so glede na pričakovan resen gospodarski upad zaradi izbruha COVID-19 pogoji za aktivacijo splošne odstopne klavzule izpolnjeni. Ministri in ministrice za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije.

Cilj navedenih priporočil je bil tudi zagotoviti, da struktura nacionalne fiskalne politike prispeva k trajnostnemu okrevanju v skladu z zelenim in digitalnim prehodom[4].

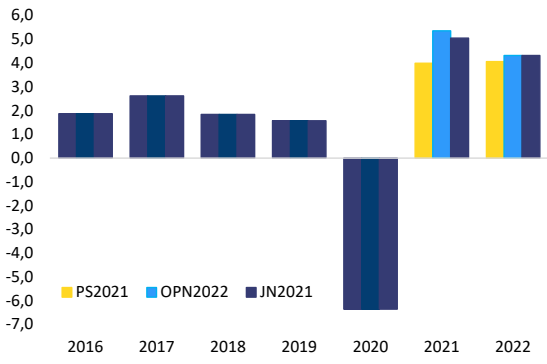
Namen tega sporočila je dvojen. Prvič, prikazuje celotno sliko proračunske politike na ravni euroobmočja, pri čemer izhaja iz ocene osnutkov proračunskih načrtov po državah. Ta ocena odraža oceno programov stabilnosti po državah, ki je bila opravljena spomladi. Drugič, sporočilo zagotavlja pregled osnutkov proračunskih načrtov na ravni držav in pojasnjuje pristop Komisije k ocenjevanju teh načrtov, zlasti fiskalnih ukrepov, sprejetih v podporo trajnostnemu okrevanju Unije po krizi zaradi COVID-19.

II. Glavne ugotovitve v zvezi z euroobmočjem

Gospodarski obeti

Ponovno odpiranje gospodarstev v euroobmočju spodbuja močno okrevanje v različnih državah članicah in sektorjih. Zaradi izboljšanih zdravstvenih razmer in sproščanja ukrepov za omejitve gibanja se je gospodarska aktivnost v euroobmočju v drugem četrtletju leta 2021 ponovno močno okrepila, rast pa se je v tretjem četrtletju še pospešila. Komisija v jesenski napovedi iz leta 2021 predvideva, da bo realna rast BDP na letni ravni dosegla 5,0 % (po 6,4-odstotnem upadu v letu 2020). Gospodarstvo euroobmočja bo na četrtletni ravni do konca leta doseglo raven, na kateri je bilo pred pandemijo, a ostalo pod ravnjo predkriznega trenda, ki naj bi jo po sedanjih napovedih doseglo leta 2023. Gonilo gospodarskega okrevanja sta ponovna okrepitev zasebne potrošnje in naložb. Zasebna potrošnja se je povečala zaradi večjega razpoložljivega dohodka gospodinjstev in upada stopnje prihrankov blizu preteklim ravnem, rast naložb pa spodbujajo ugodni pogoji financiranja v podjetniškem sektorju, spodbuda mehanizma za okrevanje in odpornost in zelo dejaven gradbeni sektor. Znatna pospešitev izvoza spodbuja gospodarsko aktivnost, zlasti v predelovalnem sektorju. Vendar bo okrevanje v različnih državah in sektorjih po pričakovanjih neenakomerno. Dvanajst držav članic euroobmočja naj bi raven proizvodnje, ki so jo dosegale na četrtletni ravni pred pandemijo, po pričakovanjih znova doseglo do konca

Graf 2.1 **Euroobmočje: realna rast BDP, 2016–2022 (v %)**



Viri: osnutki proračunskih načrtov za leto 2022 (OPN), jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021 (JN) in programi stabilnosti za leto 2021 (PS).

[4] V priporočilih o posodobljenih programih stabilnosti, sprejetih 18. junija 2021, je Svet vsem državam članicam priporočil, naj: posebno pozornost namenijo strukturi javnih financ, in sicer tako na prihodkovni kot odhodkovni strani proračuna, ter kakovosti proračunskih ukrepov, da se zagotovi trajnostno in vključujoče okrevanje; dajejo prednost trajnostnim naložbam, ki spodbujajo rast, zlasti naložbam za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu; dajejo 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, vključno s krepitvijo pokritosti, ustreznosti in vzdržnosti zdravstvenih sistemov in sistemov socialne zaščite za vse, kadar je to ustrezno.

leta 2021, v petih državah članicah[5] naj bi bila vrzel odpravljena v letu 2022, v eni državi članici[6] pa v začetku leta 2023. Kar zadeva aktivnost po sektorjih, so imeli storitveni sektorji, v katerih prihaja do veliko medčloveških stikov, velike koristi od sproščanja omejitev, namenjenih varovanju zdravja, v drugem četrtletju leta 2021, vendar pa je dodana vrednost v teh sektorjih ostala znatno pod ravnjo pred pandemijo. Nasprotno pa predelovalni sektor hitro okreva, a ga pri tem ovirajo ozka grla in motnje v svetovnih dobavnih verigah, kot je pomanjkanje surovin in vmesnih komponent, zlasti polprevodnikov. Makroekonomske projekcije za leto 2021 v osnutkih proračunskih načrtov so na splošno bolj optimistične kot projekcije v jesenski napovedi Komisije iz leta 2021, saj je skupna rast BDP v euroobmočju v osnutkih proračunskih načrtov ocenjena na 5,4 %[7] v primerjavi s 5 % v napovedi Komisije (graf 2.1 in tabela IV.1 v Prilogi). V letu 2022 naj bi gospodarska aktivnost po pričakovanjih še naprej hitro rasla in dosegla 4,3 %. Projekcije za skupno rast BDP v euroobmočju v letu 2022 se ne razlikujejo. Tako v jesenski napovedi Komisije iz leta 2021 kot v osnutkih proračunskih načrtov je napovedana znatno višja rast v letu 2021 (5 % oziroma 5,4 %) v primerjavi s programi stabilnosti za leto 2021 (v katerih je bila rast ocenjena na 4 %) in nekoliko višja rast v letu 2022.

Negotovost in tveganja ostajajo velika in so pretežno negativna, pri čemer se na strani ponudbe pojavljajo novi in vse večji izzivi za gospodarske obete. Potek pandemije tako v euroobmočju kot zunaj njega ostaja ključni vir negotovosti. V euroobmočju je zaradi napredka pri izvajanju cepljenja znatno manj primerov s hujšim potekom bolezni in smrti, zaradi česar so vlade sprejete omejitve delno sprostile. Pandemija zato na gospodarsko aktivnost vpliva občutno manj kot pred tem. Zunaj euroobmočja (in EU na splošno) je stanje različno, pri čemer zlasti državam v vzponu grozijo nove omejitve zaradi nizkih stopenj precepljenosti. Motnje gospodarske aktivnosti v teh regijah lahko negativno vplivajo na gospodarstva v euroobmočju, saj so njihove proizvodne verige vpete v svetovne. Zaradi pandemije se ozka grla na strani ponudbe še ožijo, s čimer zavirajo gospodarsko aktivnost v euroobmočju in so lahko vir dodatnih negativnih učinkov, če bi se poslabšala. Dodatni dejavnik za negativna tveganja so vztrajni inflacijski pritiski zaradi visokih cen energentov in pomanjkanja delovne sile na trgu dela v nekaterih sektorjih.

Fiskalni obeti

Skupni nominalni primanjkljaj euroobmočja naj bi se v letu 2022 zmanjšal predvsem zaradi postopne odprave izrednih podpornih ukrepov in delovanja avtomatskih stabilizatorjev (graf 2.2 in tabela IV.2 v Prilogi)**.** Osnutki proračunskih načrtov kažejo na skupni nominalni primanjkljaj v višini 4,1 % BDP v letu 2022, kar pomeni zmanjšanje s pričakovanih 7,5 % BDP v letu 2021 (kar je več od 7,2 % BDP v letu 2020). Te projekcije primanjkljaja so nekoliko višje od projekcij iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 (7,1 %

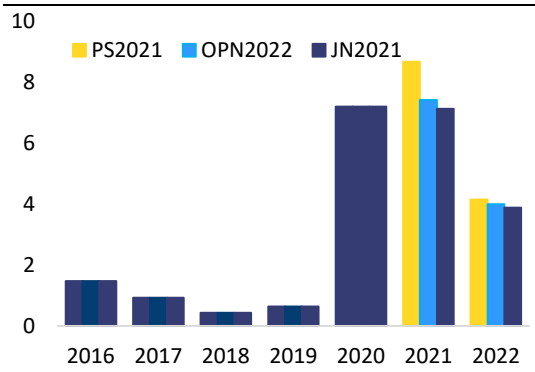
[5] To so: Nemčija, Grčija, Italija in Malta.

[6] Španija.

[7] Projekcije skupne rasti BDP za leto 2021 v osnutkih proračunskih načrtov so bolj optimistične od jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 zaradi bolj optimističnih projekcij posameznih večjih držav članic euroobmočja in ne zaradi splošnega trenda. Za razlike v projekcijah teh držav članic je na splošno odgovoren časovni zamik, saj so bili osnutki proračunskih načrtov pripravljeni pred objavo dodatnih podatkov o BDP, ki so bili vključeni v jesensko napoved Komisije iz leta 2021.

BDP v letu 2021 in 3,9 % BDP v letu 2022), vendar so znatno nižje od projekcij v programih stabilnosti za leto 2021, v katerih je bil napovedan

Graf 2.2 **Euroobmočje: nominalni primanjkljaj, 2016–2022 (v % BDP)**

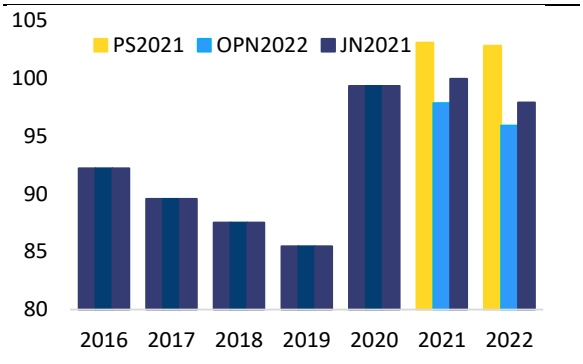


Viri: osnutki proračunskih načrtov za leto 2021 (OPN), jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021 (JN) in programi stabilnosti za leto 2021 (PS).

skupni primanjkljaj v višini 6,8 % BDP v letu 2022 (v primerjavi z 8,7 % BDP v letu 2021). Pričakovano izboljšanje skupnega primanjkljaja v letu 2022 je predvsem posledica postopne odprave izrednih podpornih ukrepov in delovanja avtomatskih stabilizatorjev, medtem ko se okrevanje gospodarstva nadaljuje. Vse države članice euroobmočja načrtujejo znatno manjši primanjkljaj v letu 2022 v primerjavi z letom 2021. Največje zmanjšanje, in sicer za več kot 4 odstotne točke BDP, je načrtovano v Grčiji (na 3,7 % BDP v letu 2022), Latviji (na 4,8 %) in na Malti (na 5,6 %). V letu 2022 načrtuje primanjkljaj nad 3 % BDP skupno enajst držav članic.

Skupni delež javnega dolga euroobmočja v BDP naj bi se v letu 2022 zaradi ugodne razlike med obrestnimi merami in rastjo nekoliko zmanjšal (graf 2.3 in tabela IV.3 v Prilogi). Po projekcijah v osnutkih proračunskih načrtov naj bi delež dolga v letu 2021 dosegel 98 % BDP (kar je manj od 99 % v letu 2020), nato pa se leta 2022 dodatno zmanjšal na približno 96 %[8]. Ta projekcija je nižja od projekcije v jesenski napovedi Komisije iz leta 2021 (ki predvideva 100,0 % BDP v letu 2021 in 97,9 % BDP v letu 2022). Na splošno bo primarni primanjkljaj v letu 2022 še naprej vplival na dinamiko dolga, razlika med obrestnimi merami in rastjo pa bo pomagala znižati delež dolga (graf 2.4).

Graf 2.3 **Euroobmočje: javni dolg, 2016–2022 (v % BDP)**



Viri: osnutki proračunskih načrtov za leto 2021 (OPN), jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021 (JN) in programi stabilnosti za leto 2021 (PS).

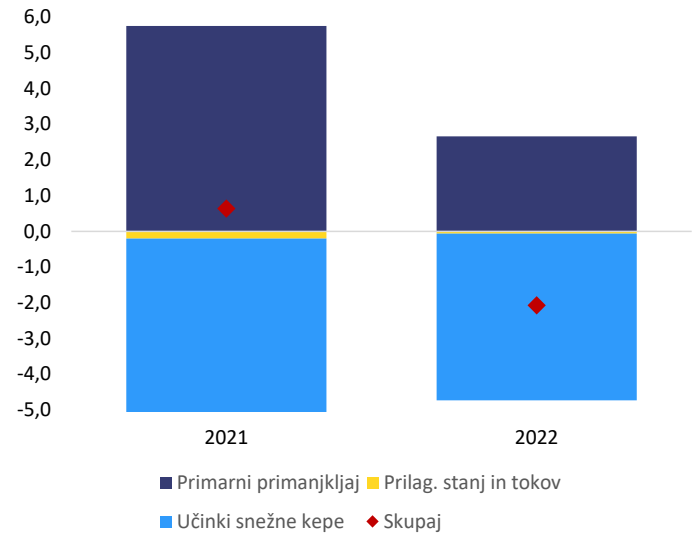
Projekcije glede dolga v prihodnjih letih so precej negotove. Po stohastičnih simulacijah, v katerih se za osrednji scenarij uporabi širok razpon makroekonomskih šokov, bo delež javnega dolga v BDP v euroobmočju v letu 2022 verjetno znašal med 89 % in 107 % BDP, v letu 2026 pa med 79 % in 112 % BDP (Priloga III). Delež bo srednjeročno verjetno počasi upadal, ker se bo vpliv krize zaradi COVID-19 na javne finance postopoma zmanjševal. Pogojne obveznosti zaradi javnih poroštev za vzdrževanje gospodarske aktivnosti in ohranjanje sektorjev, ki jih je pandemija najbolj prizadela, bi se odražale v javnem dolgu in primanjkljaju le, če bi bila poroštva unovčena, razen v primeru standardiziranih

[8] Po projekcijah naj bi se delež dolga v letu 2022 med državami članicami povečal le v Belgiji, Estoniji, Latviji in na Malti. Večina držav članic, ki so imele pred krizo najvišje deleže dolga, v letu 2022 načrtuje njihovo izboljšanje.

poroštev[9]. Pogojne obveznosti, nastale med krizo zaradi COVID-19, se med državami članicami zelo razlikujejo

(okvir 1). Deleži dolga se bodo še povečali, če se bodo obrestne mere zvišale. Po drugi strani pa več dejavnikov zmanjšuje tveganja za vzdržnost javnih financ. Med njimi so podaljšanje zapadlosti dolga v zadnjih letih[10], stabilni viri financiranja, zgodovinsko nizki stroški izposojanja[11] in pobude EU, kot so evropski instrument za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) ter, še pomembneje, instrument Next Generation EU in mehanizem za okrevanje in odpornost. Poleg tega je velik delež javnega dolga, med 15 % in 30 % za večino držav članic euroobmočja[12], v lasti Evropskega sistema centralnih bank.

Graf 2.4 **Euroobmočje: razčlenitev spremembe deleža dolga, 2021–2022 (v odstotnih točkah BDP)**



Opomba: učinek snežne kepe se nanaša na neto učinek obrestnih mer, inflacije in realne rasti BDP (tj. razlike med obrestnimi merami in rastjo) na dinamiko dolga.
Vir: jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

Okvir 1. Poroštva v osnutkih proračunskih načrtov za leto 2022

Poleg ukrepov z neposrednim učinkom na proračun so države članice v odziv na krizo zaradi COVID-19 gospodarstvu zagotovile obsežno likvidnostno podporo, večinoma v obliki javnih poroštev. Ti ukrepi so olajšali nadaljnje zagotavljanje kreditov gospodarstvu v bančnem sektorju, omogočili učinkovit prenos ugodnih pogojev financiranja na vse gospodarske sektorje ter ublažili začasne likvidnostne omejitve. Nekatere države članice so v osnutkih proračunskih načrtov poudarile učinkovitost teh ukrepov pri ohranjanju zaupanja in s tem omejevanju vpliva krize na zaposlenost.

S sproščanjem ukrepov za zajezitev pandemije in okrevanjem, ki sledi, je koriščenje javnih poroštev v zvezi s krizo zaradi COVID-19 verjetno doseglo vrhunec, saj so številne poroštvene sheme že potekle ali se bodo iztekle do konca leta 2021. To potrjujejo informacije iz osnutkov proračunskih načrtov, v katerih se pogosto pričakuje, da se bo raven pogojnih obveznosti z letom 2022 začela

[9] V nekaterih primerih so se vlade na krizo zaradi COVID-19 odzvale z izdajo standardiziranih poroštev; učinek teh poroštev na primanjkljaj se v skladu s pravili ESR 2010 upošteva takoj. Čeprav je stanje še vedno zelo negotovo, to blaži potencialni učinek poroštev na prihodnje primanjkljaje. To velja zlasti za Italijo, v kateri se je obseg poroštev leta 2020 najbolj povečal: ker so bila poroštva, izdana leta 2020 kot odziv na krizo zaradi COVID-19, večinoma standardizirana, so bile izgube, povezane s pričakovanimi prihodnjimi unovčitvami poroštev (0,7 % BDP), že zajete v primanjkljaju leta 2020.

[10] Povprečna zapadlost dolga v euroobmočju je trenutno 7,9 leta (izračunano kot aritmetično povprečje zapadlosti dolga v državah članicah euroobmočja).

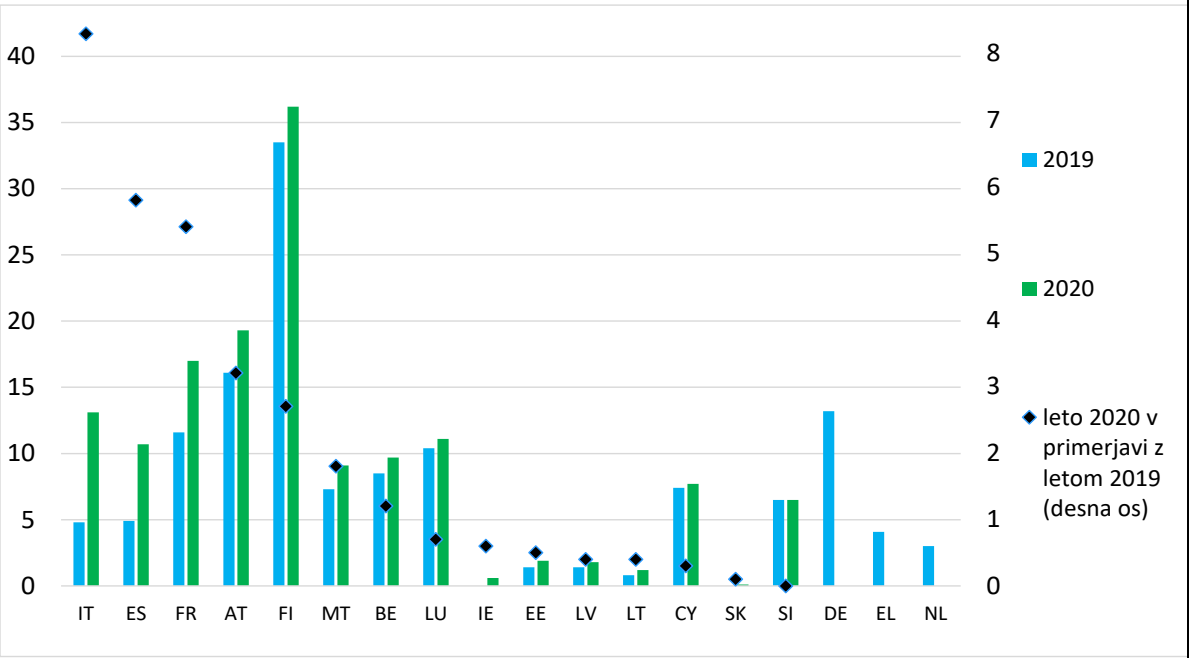
[11] Implicitna obrestna mera za euroobmočje kot celoto je leta 2020 znašala 1,5 %.

[12] Podatki za leto 2020, vir: statistika državnih financ, ECB.

zmanjševati, tudi zaradi pričakovanega okrevanja gospodarstva. Iz informacij iz osnutkov proračunskih načrtov je tudi razvidno, da so se nekatere sheme koristile le v skromnem obsegu v primerjavi s sprva napovedano največjim obsegom sheme, kar se odraža v dejanskih pogojnih obveznostih držav.

Na podlagi obstoječih dokazov se je obseg javnih poroštev v večini primerov le zmerno povečal (glej graf B1.1), in sicer v splošnem manj kot med veliko finančno krizo. Opozoriti je treba, da med obsegom koriščenih poroštev in verjetnostjo, da bodo unovčena, ni vzročne povezave, saj so za slednjo odgovorni drugi vidiki, zlasti plačilna sposobnost podjetij, ki so koristila poroštva.

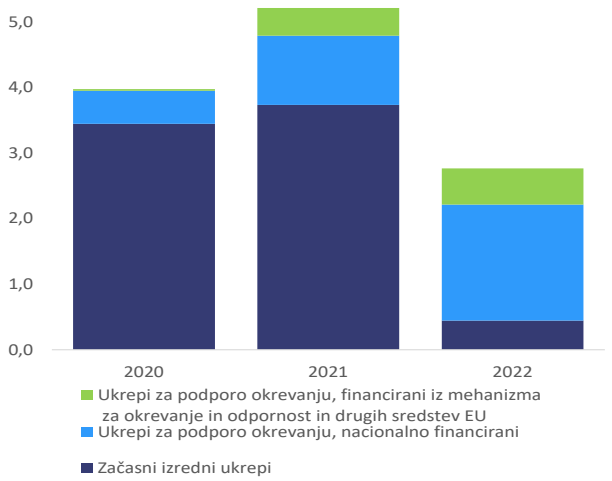
Graf B1.1 Euroobmočje: obseg javnih poroštev v letih 2019 in 2020 (v % BDP)



Vir: Eurostat (gov_10dd_guar in gov_cl_guar); podatki iz leta 2020 niso na voljo za Nemčijo, Grčijo in Nizozemsko

Države članice so ohranile obsežne fiskalne ukrepe v odziv na poslabšanje poteka pandemije v začetku leta 2021. Po ocenah Komisije so začasni izredni ukrepi[13] v letu 2020 ustrezali 3,4 % BDP, kar je približno 85 % vseh diskrecijskih fiskalnih ukrepov, sprejetih v navedenem letu (graf 2.5). Drugi (začasni ali trajni) ukrepi za podporo okrevanju v splošnejšem smislu, kot so dodatna javna dela ali znižanje posrednih davkov, so ocenjeni na 0,5 % BDP v letu 2020[14]. Stroški začasnih izrednih ukrepov naj bi se v letu 2021 povečali na 3,7 % BDP. Povečan obseg začasnih izrednih ukrepov je posledica zlasti sprejetja novih ali podaljšanja obstoječih ukrepov zaradi potrebe po novih omejitvah gospodarske aktivnosti v prvi polovici leta. Stroški ukrepov za podporo okrevanju (financirani tako z nacionalnimi sredstvi kot s sredstvi EU) naj bi se v letu 2021 po napovedih povečali na 1,5 % BDP, vključno z ukrepi, ki jih financira EU, v višini 0,4 % BDP.

Graf 2.5 **Euroobmočje: začasni izredni ukrepi in ukrepi za podporo okrevanju, 2020–2022 (v % BDP)**



Opomba: graf prikazuje stroške ukrepov, sprejetih od leta 2020, v letu 2022. Za opredelitev začasnih izrednih ukrepov glej okvir 2. Za opredelitev ukrepov za podporo okrevanju glej opombo 12.
Viri: osnutki proračunskih načrtov za leto 2022 in jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

Začasni izredni ukrepi naj bi bili v letu 2022 predvidoma večinoma odpravljeni, države članice pa naj bi se preusmerile na ukrepe za vzdrževanje okrevanja. V skladu z napovedjo Komisije naj bi začasni izredni ukrepi v letu 2022 ustrezali manj kot 0,5 % BDP, ukrepi za podporo okrevanju pa so ocenjeni na 2,3 % BDP. Ti ukrepi za podporo okrevanju naj bi leta 2022 predstavljali približno 85 % vseh diskrecijskih fiskalnih ukrepov, kar je ravno obratno v primerjavi s stanjem v letu 2020. To potrjuje, da prihaja do preusmerjanja k podpori okrevanju. Vse večji delež podpore okrevanju je povezan z ukrepi, ki jih financira EU, zlasti z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, s katerimi se bo v letu 2022 financiralo 24 % vseh ukrepov za podporo okrevanju oziroma 0,5 % BDP. Če se potek pandemije poslabša, pa lahko pride do podaljšanja nekaterih izrednih ukrepov. Poleg tega lahko države članice sprejmejo ali podaljšajo ukrepe za preprečevanje gospodarskih in socialnih posledic nedavnega nenadnega povišanja cen energentov.

[13] Izredni ukrepi se obravnavajo ločeno, ker se ustreznost uvedbe izrednih ukrepov ne bi smela ocenjevati glede na stanje gospodarstva, temveč glede na stanje javnega zdravja in omejitve, ki so potrebne v zvezi s tem. Za opredelitev začasnih izrednih ukrepov glej okvir 2.

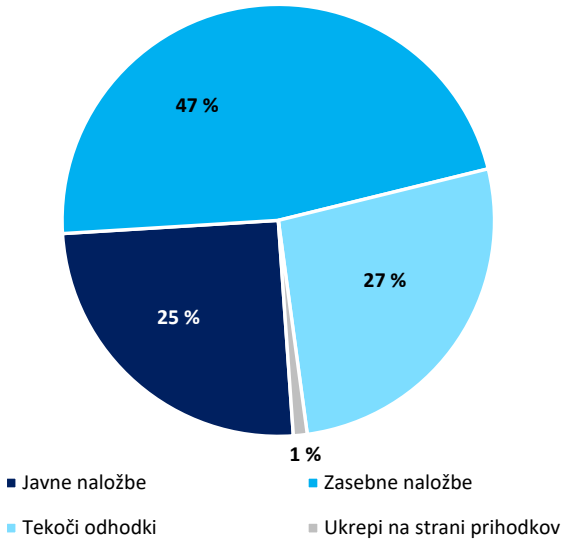
[14] Ukrepi za podporo okrevanju so fiskalni ukrepi, sprejeti od marca 2020 za zagotovitev trajnostnega okrevanja po pandemiji COVID-19. Ti ukrepi so lahko začasni ali trajni; nekateri se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Kadar ti ukrepi vplivajo na proračunski saldo še po letu 2022, se štejejo za trajne. Ti ukrepi se lahko izvajajo kot javne naložbe, kapitalski transferji, tekoči odhodki ali ukrepi na strani prihodkov (znižanje davkov). V zvezi s strukturo fiskalnih ukrepov za podporo okrevanju bi morale države članice upoštevati priporočilo Sveta z dne 18. junija, da bi zagotovile trajnostno in trajno okrevanje.

Trendi pri odhodkih, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost

Po projekcijah iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 in osnutkov proračunskih načrtov za leto 2022 naj bi se nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost (nepovratna finančna podpora) pospešeno črpala v začetni fazi, pri čemer bo večina nepovratnih sredstev namenjena financiranju zasebnih in javnih naložb[15].

Mehanizem za okrevanje in odpornost državam članicam zagotavlja finančno podporo za naložbe in reforme z nepovratnimi sredstvi in posojili. Ta oddelek obravnava le trende v zvezi z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, saj so obravnavana kot t. i. proračunske postavke nad črto. Nasprotno pa so posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost obravnavana kot t. i. proračunske postavke pod črto, podobno kot druga posojila, ki jih država najame na mednarodnih finančnih trgih za svoje financiranje[16]. Po podatkih iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 bo skupna poraba nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost večja v začetni fazi, saj se bo 42 % skupnega zneska nepovratnih sredstev iz mehanizma, dodeljenih državam članicam euroobmočja, porabilo do konca leta 2022, če bodo sprejete odločitve o izplačilu po izpolnitvi mejnikov in ciljev, do konca leta 2023 pa približno 67 % zneska. Z vidika BDP so odhodki, financirani s sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, ocenjeni na več kot 0,5 % BDP v letu 2022 in 0,5 % v letu 2023. Podoben profil je predviden tudi v osnutkih proračunskih načrtov, v skladu s katerimi naj bi bilo do konca leta 2022 porabljenih približno 44 % skupnega zneska nepovratnih sredstev iz mehanizma za

Graf 2.6 **Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, 2020–2022 (% skupnih stroškov)**



Vir: jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

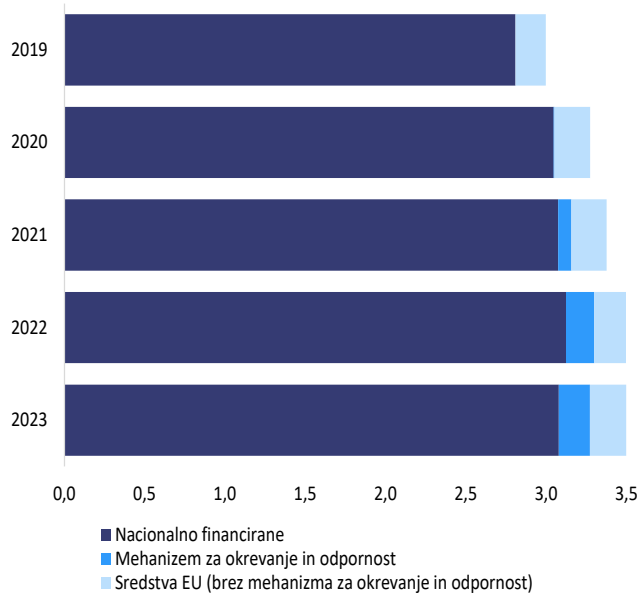
[15] V tem sporočilu in mnenjih o osnutkih proračunskih načrtov se uporablja opredelitev naložb, ki se uporablja za nacionalne račune, pojem naložb, ki ga uporablja mehanizem za okrevanje in odpornost, pa je širši. V uredbi o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost so naložbe opredeljene kot investicije v osnovna sredstva na področjih, kot so osnovni, človeški in naravni kapital. To bi na primer zajemalo tudi neopredmetena sredstva, kot so podatki, intelektualna lastnina ter znanja in spretnosti. Osnovni kapital je na splošno enakovreden pojmu „bruto investicije v osnovna sredstva“, ki se uporablja v nacionalnih računih (npr. infrastruktura, stavbe, pa tudi nekatera neopredmetena sredstva, kot so raziskave in razvoj, patenti in programska oprema). Človeški kapital se ustvarja s porabo za zdravstvo, socialno zaščito, izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje itd. Naravni kapital se krepi z ukrepi za povečanje deleža obnovljivih naravnih virov, varstvo ali obnovo okolja (npr. zmanjšanjem emisij, sanacijo zemljišč, pogozdovanjem) ali blaženje podnebnih sprememb oziroma prilagajanje nanje.

[16] V nasprotju z odhodki, ki se financirajo s posojili v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, se odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pokrijejo z enako visokimi prihodki in zato niso neposredno vidni v saldu sektorja država.

okrevanje in odpornost, dodeljenih državam članicam euroobmočja, če bodo sprejete odločitve o izplačilu po izpolnitvi mejnikov in ciljev, do konca leta 2023 pa približno 65 % zneska. Države članice so začele prejemati izplačila iz mehanizma za okrevanje in odpornost poleti 2021 v obliki predhodnega financiranja (do zdaj je bilo tako izplačanih več kot 34 milijard EUR nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost) po odobritvi prvih načrtov za okrevanje in odpornost. Po ocenah so države članice euroobmočja v letu 2021 porabile približno 17 % skupnih nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, kar ustreza približno 0,4 % BDP euroobmočja. Po informacijah iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 naj bi bilo približno 72 % nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost v obdobju 2020–2022 namenjenih podpori tako za javne kot zasebne naložbe (približno 47 % za podporo zasebnim naložbam s kapitalskimi transferji, približno 25 % pa za financiranje javnih naložb z bruto investicijami v osnovna sredstva). Preostala nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost naj bi države članice porabile za tekoče odhodke (približno 27 %) in znižanje davkov (približno 1 %) za financiranje drugih ukrepov za podporo okrevanju, izboljšanje odpornosti ter spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda. Podobni trendi so predvideni v osnutkih proračunskih načrtov držav članic, v skladu s katerimi naj bi bilo približno 74 % nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost v obdobju 2020–2022 namenjenih za odhodke za naložbe, pri čemer naj bi bila skoraj enako porazdeljena med javnimi naložbami (približno 38 %) in zasebnimi naložbami (približno 36 %). Preostala nepovratna sredstva naj bi bila namenjena predvsem tekočim odhodkom (približno 25 %) in znižanju davkov (približno 1 %), ki naj bi jih države članice porabile za financiranje drugih ukrepov za podporo okrevanju, izboljšanje odpornosti ter spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda.

Gonilo za pričakovano povečanje deleža javnih naložb v BDP so tako viri financiranja EU kot nacionalni viri financiranja. Po projekcijah iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 naj bi se skupni delež javnih naložb v BDP v euroobmočju zaradi večjega financiranja iz sredstev EU in nacionalnih sredstev povečal z 2,8 % v letu 2019 na približno 3,2 % v letu 2022. Pomemben delež večjega financiranja EU je posledica črpanja nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Nacionalno financirane naložbe naj bi se v letu 2022 večinoma ohranile, saj naj bi po pričakovanjih vse države članice delež nacionalno financiranih naložb v BDP ohranile vsaj na ravni, podobni ravni v letu 2021.

Graf 2.7 **Javne naložbe v euroobmočju, 2019–2023 (v % BDP)**



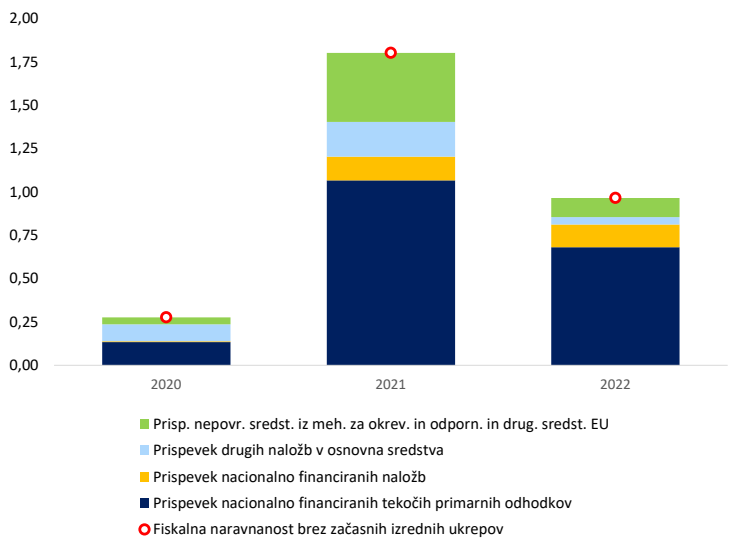
Vir: jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

Ocena fiskalne naravnanosti euroobmočja

Kazalnik fiskalne naravnanosti za obdobje 2020–2022 je bil prilagojen, da bi se upoštevale posebne okoliščine zaradi pandemije. Fiskalna naravnanost meri kratkoročne spodbude za gospodarstvo zaradi diskrecijske fiskalne politike. V skladu s pristopom, uporabljenim spomladi[17], je fiskalna naravnanost v tem sporočilu izračunana s primerjavo letnega povečanja neto odhodkov in desetletne potencialne rasti (za več podrobnosti glej okvir z naslovom Kazalniki, uporabljeni pri oceni osnutkov proračunskih načrtov za leto 2022, v Statistični prilogi). Na podlagi priporočil Sveta o programih stabilnosti za leto 2021 je bil neto agregat odhodkov, ki se uporablja za izračun splošne fiskalne naravnanosti, prilagojen tako, da so vanj vključeni odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost in drugimi sredstvi EU, ter izvzeti začasni izredni ukrepi v zvezi s krizo zaradi COVID-19 (podroben pregled teh sprememb je na voljo v okvirju 2). Poleg prispevka k splošni fiskalni naravnanosti iz odhodkov, ki jih financira EU, so v tem sporočilu opredeljeni tudi prispevki iz različnih nacionalno financiranih agregatov odhodkov: (i) naložb; (ii) drugih naložb v osnovna sredstva; in iii) tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov).

Skupna fiskalna naravnanost euroobmočja bo v letu 2021 ostala ekspanzivna. Po ocenah je bila fiskalna naravnanost leta 2020 rahlo ekspanzivna (0,25 % BDP)[18], saj so zaprtja, potrebna za omejitev pandemije, vplivala na zmožnost vlad, da financirajo običajne dejavnosti. V letu 2021 naj bi bila fiskalna ekspanzija znatna, in sicer 1,75 % BDP, zlasti zaradi nacionalno financiranih neto tekočih primarnih odhodkov, ki naj bi po pričakovanjih imeli ekspanziven učinek v višini nekaj več kot 1 % BDP. Po pričakovanjih bodo drugi pozitivni prispevki posledica javnih naložb in drugih kapitalskih odhodkov, ki se financirajo iz nacionalnih

Graf 2.8 **Euroobmočje: fiskalna naravnanost, 2020–2022 (v % BDP)**



Opomba: graf prikazuje diskrecijsko fiskalno spodbudo, prilagojeno tako, da upošteva posebne okoliščine zaradi pandemije COVID-19.
Vir: jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

[17] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki: Usklajevanje ekonomskih politik v letu 2021: premagovanje COVID-19, podpora okrevanju in posodobitev našega gospodarstva, z dne 2. junija 2021. Glej povezavo: com-2021-500_en.pdf (europa.eu).

[18] Pandemija COVID-19 predstavlja poseben izziv za oceno osnovnega fiskalnega položaja, nenazadnje tudi zaradi potrebe po upoštevanju postopne odprave začasnih izrednih ukrepov. Tolmačenje osnovnih fiskalnih gibanj je oteženo zlasti zaradi izvajanja in poznejšega postopnega odpravljanja obsežnih začasnih izrednih ukrepov v letu 2022. Postopno odpravljanje teh ukrepov se ne bi smelo šteti za restriktivno fiskalno politiko, ko se gospodarska aktivnost in število opravljenih ur vrnejo na normalno raven. Z njihovo izključitvijo iz analize bo lažje preprečiti zavajajoče ugotovitve o gibanju podpore povpraševanju od začetka pandemije. Zaradi doslednosti

proračunov in proračuna EU. Znaten ekspanzivni učinek v višini skoraj 0,5 % BDP iz proračuna EU je predvsem posledica izvajanja načrtov za okrevanje in odpornost v državah članicah.

Fiskalna politika v euroobmočju bo v letu 2022 predvidoma še naprej spodbujevalna, da bi vzdrževali okrevanje. Z vse hitrejšim okrevanjem gospodarstva bodo države članice euroobmočja po pričakovanjih svoje politike preusmerile z začasnih izrednih ukrepov (ki bodo večinoma potekli leta 2022) na ukrepe za podporo okrevanju, ki so potrebni za zmanjšanje izgub v proizvodnji ter spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda naših gospodarstev. Na podlagi jesenske napovedi Komisije iz leta 2021, ki upošteva osnutke proračunskih načrtov za leto 2022, se v letu 2022 pričakuje nadaljnja fiskalna ekspanzija v višini skoraj 1 % BDP.

Odhodki, ki se financirajo iz sredstev EU, in nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva bodo v letu 2022 še naprej spodbujali okrevanje in potencialno rast, skupno pa bodo odgovorni za dodatno porabo v višini 0,25 % BDP (pri čemer poraba, ki se financira iz sredstev EU, znaša 0,1 % BDP). S pospešenim izvajanjem načrtov za okrevanje in odpornost naj bi se poraba, ki se financira iz sredstev EU, v letu 2022 še povečala, kar bo prispevalo k ekspanzivni fiskalni naravnanosti. Tudi nacionalno financirane naložbe naj bi se naslednje leto še povečale. Pričakovana fiskalna podpora za financiranje javnih in zasebnih naložb bo pozitivno vplivala na potencialno rast in s tem na vzdržnost javnih financ.

Velik delež fiskalne podpore v letu 2022 je usmerjen v višje nacionalno financirane tekoče odhodke ali nižje davčne prihodke (0,75 % BDP). V nekaterih primerih to po projekcijah pomeni znaten vpliv na osnovni fiskalni položaj, tudi v nekaterih državah članicah z visokim dolgom.

Kljub spodbudni skupni fiskalni naravnanosti euroobmočja v letu 2022 bi se bila lahko njena struktura izboljšala. V priporočilih za posamezne države iz leta 2021 je Svet državam članicam priporočil, naj izvajajo različne fiskalne strategije glede na raven njihovega javnega dolga. Države članice z nizkim dolgom bi si morale prizadevati za spodbujevalno fiskalno naravnanost, vključno s spodbudo iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Države članice z visokim dolgom bi morale uporabiti mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju in si ob tem prizadevati za preudarno fiskalno politiko. Vse države članice bi morale ohraniti nacionalno financirane naložbe. Hkrati bi morale države članice obvladovati rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov, države članice z visokim dolgom pa jo omejiti. Kot je navedeno v oddelku III spodaj, vse države članice upoštevajo priporočila za uporabo sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju, vse države članice pa tudi ohranjajo ali večinoma ohranjajo svoje nacionalno financirane naložbe. Vendar se v letu 2022 v več državah članicah, vključno z nekaterimi z visokim tveganjem glede vzdržnosti dolga, pričakuje nadaljnje povečanje nacionalno financiranih tekočih odhodkov nad ravnjo potencialne rasti. Predvideno povečanje tekočih odhodkov nad raven potencialne rasti je nadaljevanje trenda iz leta 2020 in leta 2021, kar kaže na naraščajoče breme trajnih tekočih odhodkov ali neutemeljenega znižanja davkov. Strukturo fiskalne naravnanosti v letu 2022 bi bilo zato mogoče izboljšati s

in primerljivosti je bil kazalnik fiskalne naravnanosti za leto 2020 prilagojen tako, da so bili iz njega izključeni začasni izredni ukrepi, sprejeti v odziv na krizo zaradi COVID-19. Glede na to, da so bili leta 2020 ti začasni izredni ukrepi odgovorni za večino fiskalne spodbude, prilagojeno merilo v tem obvestilu kaže na le rahlo ekspanzivno fiskalno naravnanost v letu 2020. Če bi upoštevali začasne izredne ukrepe, bi bila fiskalna naravnanost euroobmočja ekspanzivna v višini 3,75 % v letu 2020 in 2,0 % v letu 2021 ter restriktivna v višini 2,0 % v letu 2022.

preusmeritvijo čim večjega deleža fiskalne podpore v naložbe. Ti elementi bi spodbujali naložbe in prispevali k izboljšanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Poleg tega bo omejitev rasti tekočih odhodkov v državah članicah z visokim dolgom pripomogla k prizadevanju za preudarno fiskalno politiko, ki jo je priporočil Svet.

Okvir 2. Kazalniki fiskalne naravnanosti, uporabljeni v pandemiji COVID-19

Fiskalna naravnanost običajno meri kratkoročni učinek diskrecijske fiskalne politike na gospodarstvo in je opredeljena kot medletna sprememba proračunskega položaja sektorja država. Vendar glede na izjemne okoliščine, ki jih je sprožila pandemija COVID-19, znatne prenose iz proračuna EU (kot so sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost in druga nepovratna sredstva EU) ter precejšnjo negotovost glede ocen proizvodne vrzeli, konvencionalni kazalniki, kot sta sprememba strukturnega proračunskega salda in merilo rasti odhodkov, v trenutnih razmerah niso primerni za merjenje fiskalne naravnanosti.

Sprememba strukturnega proračunskega salda zlasti ne odraža dodatne fiskalne spodbude zaradi sredstev EU, saj so povezani nacionalni odhodki v celoti izravnani z ustreznimi prihodki iz sredstev EU. Gospodarstvo je zato lahko deležno precejšnje spodbude EU, ne da bi bilo to vidno v nominalnem ali strukturnem proračunskem saldu. Podobno je iz merila rasti odhodkov izvzet učinek odhodkov, ki so financirani s sredstvi EU, in zato merilo prav tako ne odraža splošne fiskalne naravnanosti.

Poleg tega sta na javnofinančne salde znatno vplivala tudi sprejetje in postopno odpravljanje začasnih izrednih ukrepov zaradi krize od leta 2020. Namen teh ukrepov je na splošno podpora zdravstvenim sistemom ter nadomeščanje izgubljenega dohodka delavcev in podjetij zaradi pandemije. Po naravi so ti ukrepi začasni in naj bi se iztekli najpozneje leta 2023, vendar je njihov učinek odvisen od zdravstvenih razmer. Koristni so bili v začetni fazi krize, vendar bodo verjetno manj učinkoviti pri spodbujanju okrevanja, ko bodo izredne zdravstvene razmere postopoma prenehale.

Zato Komisija uporablja merilo fiskalne naravnanosti, ki temelji na spremembi primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) glede na desetletno povprečno stopnjo potencialne rasti BDP. Agregat odhodkov vključuje nacionalno financirane odhodke ter odhodke, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih nepovratnih sredstev EU, ter s tem meri spodbudo iz nacionalnega proračuna in sredstev EU. Hkrati upošteva izjemne okoliščine zaradi posledic pandemije COVID-19, zato je učinek začasnih izrednih ukrepov zaradi krize izvzet. Razlika med spremembo neto primarnih odhodkov (v skladu z navedeno opredelitvijo) in desetletno povprečno stopnjo potencialne rasti BDP se lahko nato razlaga kot merilo za splošno fiskalno naravnanost.

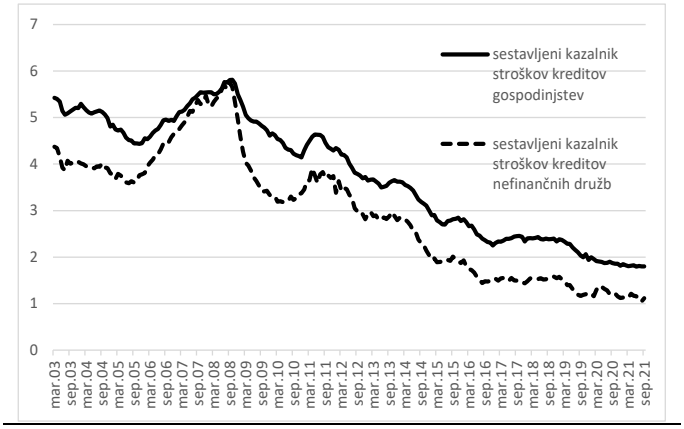
Komisija v skladu s priporočili Sveta z dne 2. junija 2021 pri oceni posebno pozornost namenja tudi razvoju posameznih komponent skupne fiskalne naravnanosti, zlasti odhodkov, financiranih z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost in drugimi sredstvi EU, ter nacionalno financiranih naložb in primarnih tekočih odhodkov.

Naravnanost denarne politike

Denarna politika ECB, ki je spodbujevalno naravnana od začetka pandemije, je prispevala k ohranjanju ugodnih pogojev financiranja v celotnem euroobmočju. Čeprav so dolgoročne tržne obrestne mere od septembra narasle, sestavljeni kazalnik stroškov

kreditov[19] za podjetja in gospodinjstva v euroobmočju še vedno vztraja na zgodovinsko nizki ravni (graf 2.9). Ukrepi denarne politike ECB[20] so med pandemijo prispevali tudi k učinkovitejšemu prenosu fiskalnih spodbud na celotno gospodarstvo euroobmočja z ohranjanjem ugodnih pogojev financiranja. Spodbujevalna fiskalna naravnanost je prav tako podpirala transmisijo denarne politike ECB. To izrazito dopolnjevanje fiskalne in denarne politike v euroobmočju je ustvarilo prostor za skupno delovanje obeh politik in učinkovito blaži gospodarsko škodo zaradi pandemije. V prihodnje naj bi pogoji financiranja ostali ugodni, saj tržno določeni terminski tečaji kažejo na zelo postopno rast kratkoročnih in dolgoročnih obrestnih mer v letu 2022. Svet ECB je na svoji zadnji seji o denarni politiki v oktobru ocenil, da so trenutni ukrepi ECB na področju denarne politike še vedno ključni za pomoč gospodarstvu pri prehodu na trajno okrevanje, srednjeročno pa za dvig inflacije na cilj 2 %. Svet ECB je menil tudi, da bi morala ciljno usmerjena in usklajena fiskalna podpora še naprej dopolnjevati denarno politiko.

Graf 2.9 **Sestavljeni kazalniki stroškov kreditov nefinančnih družb in gospodinjstev v euroobmočju**



Vir: ECB, Bloomberg, Datastream, izračuni GD ECFIN.

[19] Sestavljeni kazalnik stroškov kreditov je sintetično merilo za stroške financiranja iz zunanjih virov v podjetniškem sektorju in za gospodinjstva v euroobmočju. Sestavljeni kazalnik stroškov kreditov za nefinančne družbe vključuje stroške kreditov tako pri bankah kot na finančnih trgih (tj. z obveznicami). Sestavljeni kazalnik stroškov kreditov za gospodinjstva vključuje stroške za tri vrste bančnih posojil za gospodinjstva, tj. potrošniške in stanovanjske kredite ter kredite za druge namene.

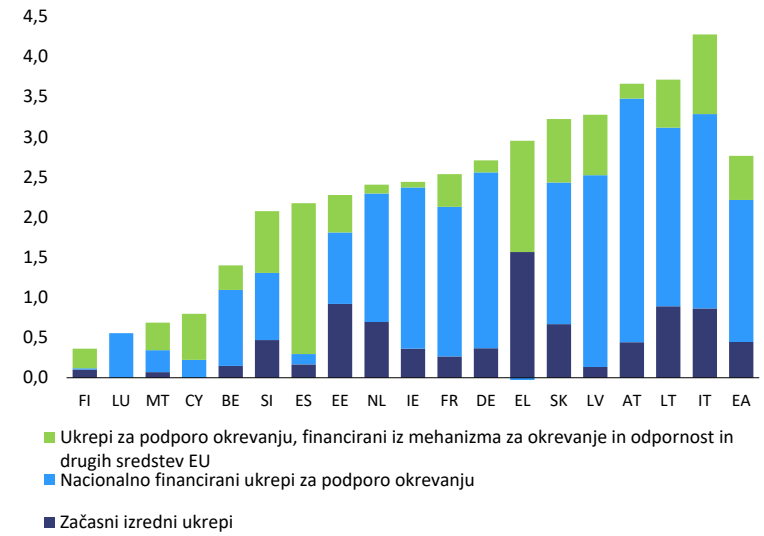
[20] ECB je za ublažitev negativnih gospodarskih učinkov pandemije COVID-19 sprejela vrsto ukrepov za sprostitev denarne politike. Ti ukrepi so vključevali obsežne dodatne nakupe vrednostnih papirjev v okviru programa nakupa vrednostnih papirjev in zlasti izrednega programa nakupa vrednostnih papirjev ob pandemiji, izdatno zagotavljanje likvidnosti bankam v euroobmočju po zelo ugodnih pogojih, zlasti s tretjo serijo ciljno usmerjenih operacij dolgoročnejšega refinanciranja (CUODR III), ter omilitev zahtev glede zavarovanja s premoženjem v okviru ukrepov ECB za zagotavljanje likvidnosti bankam v euroobmočju.

III. Pregled osnutkov proračunskih načrtov

Fiskalni odziv na pandemijo COVID-19 v državah članicah: od izrednih razmer do okrevanja

Večina držav naj bi v letu 2022 postopoma odpravila začasne izredne ukrepe in se preusmerila na podporo okrevanju (graf 3.1). Stroški ukrepov za podporo okrevanju, ki se delno financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost in drugih sredstev EU, naj bi leta 2022 v Italiji, Latviji in Avstriji presegli 3 % BDP, v dodatnih sedmih državah članicah pa 2 % BDP. Štiri države članice naj bi iz sredstev EU financirale ukrepe za podporo okrevanju v višini vsaj 1 % BDP. Po projekcijah bodo stroški začasnih izrednih ukrepov v letu 2022 največji v Estoniji, na Nizozemskem, v Grčiji, na Slovaškem, v Litvi in Italiji. Zadnji začasni izredni ukrepi naj bi bili odpravljeni leta 2023.

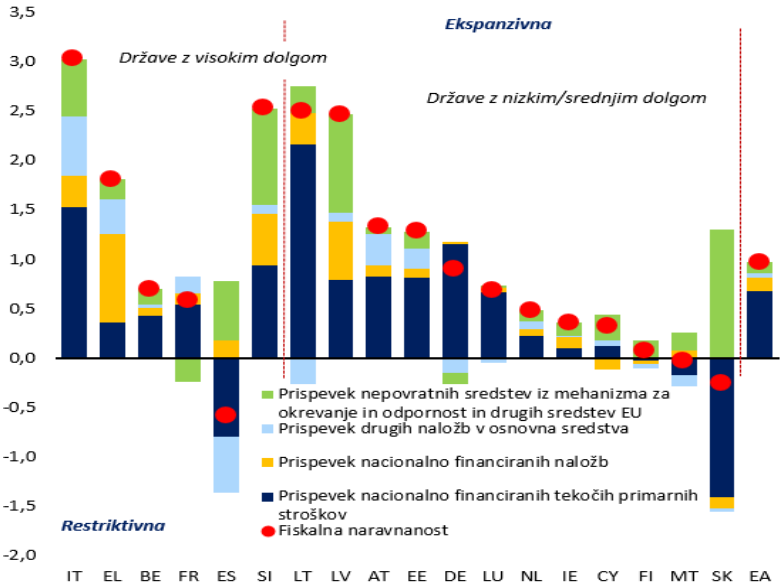
Graf 3.1 **Začasni izredni ukrepi in ukrepi za podporo okrevanju, 2022 (v % BDP)**



Opomba: graf prikazuje stroške ukrepov, sprejetih od leta 2020, v letu 2022. Za opredelitev začasnih izrednih ukrepov glej okvir 2. Za opredelitev ukrepov za podporo okrevanju glej opombo 12.
Vir: jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

Fiskalna naravnanost naj bi v letu 2022 ostala spodbujevalna v skoraj vseh državah članicah (graf 3.2). Po podatkih iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 naj bi 17 držav članic doseglo nevtralno ali spodbujevalno fiskalno naravnanost, v nekaterih primerih pa zelo spodbujevalno z ekspanzijo v višini 1 % BDP ali več. Kot je navedeno v priporočilih za posamezne države, sprejetih spomladi, naj bi si velika večina držav članic z nizkim/srednjim dolgom v letu 2022 po projekcijah

Graf 3.2 **Fiskalna naravnanost držav članic euroobmočja v letu 2022 (v % BDP)**

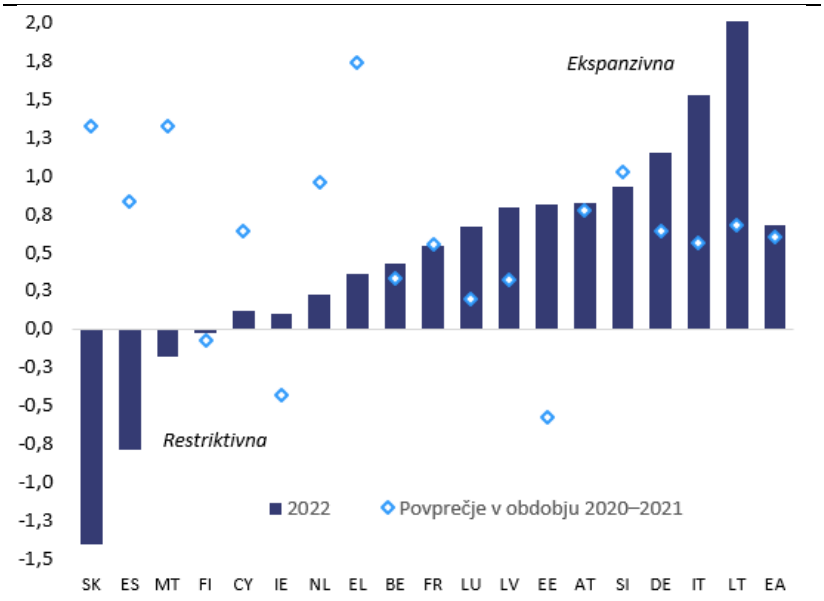


Opomba: graf prikazuje fiskalno naravnanost in njene komponente brez začasnih izrednih ukrepov zaradi COVID-19 izključno na podlagi napovedi Komisije, saj podatki o začasnih izrednih ukrepih iz osnutkov proračunskih načrtov zaradi COVID-19 niso na voljo.
Vir: jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

prizadevala za spodbujevalno fiskalno naravnanost. Edina izjema je Slovaška, za katero se napoveduje restriktivna naravnanost v višini 0,3 % BDP zaradi znatne rasti proizvodnje v letu 2022. Za Malto se pričakuje nevtralna naravnanost, kar je posledica predvsem zelo visoko ocenjene potencialne rasti. Večina držav članic z visokim dolgom načrtuje fiskalno ekspanzijo (Belgija, Grčija, Francija in Italija). Državam članicam z visokim dolgom je Svet priporočil, naj uporabijo mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju in si ob tem prizadevajo za preudarno fiskalno politiko.

V več državah je napovedana spodbujevalna fiskalna naravnanost posledica višjih nacionalno financiranih tekočih odhodkov ali znižanja davkov, v približno tretjini držav pa večjih naložb (graf 3.2). V večini držav članic naj bi rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 presegla stopnjo srednjeročne potencialne rasti, kar pomeni pozitiven prispevek k splošni fiskalni naravnanosti (podroben pregled meril za fiskalno naravnanost je na voljo v okvirju 2). Rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov naj bi bila glavno gonilo spodbujevalne fiskalne naravnanosti v desetih državah članicah. Samo v Španiji ter na Malti in Slovaškem naj bi bil po pričakovanjih prispevek nacionalno financiranih tekočih odhodkov k fiskalni naravnanosti restriktiven, saj naj bi trajni tekoči odhodki upadli po znatnem povečanju, zabeleženem v obdobju 2020–2021 (graf 3.3). V Grčiji, na Irskem, v Latviji in Sloveniji naj bi bile gonilo za spodbujevalno fiskalno naravnanost v letu 2022 naložbe, financirane tako z nacionalnimi sredstvi kot s sredstvi EU (graf 3.2).

Graf 3.3 **Rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov, povprečje za obdobje 2020–2021 in leto 2022 (v % BDP; presežek glede na srednjeročno potencialno rast)**

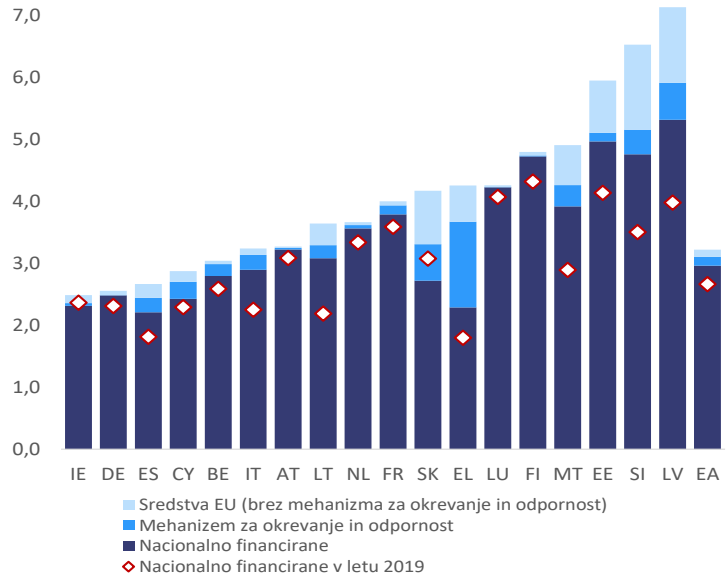


Opomba: ta agregat odhodkov je opredeljen v primarnem smislu in ne vključuje diskrecijskih prihodkov. Začasni izredni ukrepi so izvzeti.
Vir: jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

Rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov v letu 2022 presega srednjeročno potencialno stopnjo rasti v vseh državah članicah razen v Španiji ter na Malti in Slovaškem (graf 3.3). V Italiji učinek povečanja nacionalno financiranih tekočih odhodkov na osnovni fiskalni položaj znaša 1,5 % BDP. Italija ima visoko raven dolga, Svet pa ji je priporočil, naj omeji rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov ter uporabi mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju in si ob tem prizadeva za preudarno fiskalno politiko. Učinek povečanja nacionalno financiranih tekočih odhodkov na osnovni fiskalni položaj v Latviji znaša 0,8 % BDP, v Litvi pa 2,2 % BDP. Latvija in Litva z nizkim/srednjim dolgom sta prejeli priporočilo, naj obvladujeta rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov.

Po pričakovanjih bodo v letu 2022 vse države članice ohranile ali večinoma ohranile nacionalno financirane odhodke za naložbe (graf 3.4). Po podatkih iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 rast nacionalno financiranih naložb presega potencialno rast v Belgiji, Estoniji, na Irskem, v Grčiji, Španiji, Franciji, Italiji, Litvi, Latviji, na Malti, Nizozemskem, v Avstriji in Sloveniji, kar prispeva k spodbujevalni fiskalni naravnanosti. V Nemčiji, Luksemburgu, na Finskem, Cipru in Slovaškem, kjer nacionalno financirane naložbe na splošno ostajajo stabilne, je večinoma skladna s potencialno rastjo.

Graf 3.4 **Javne naložbe, 2019–2022 (v % BDP)**



Opomba: Nizozemska v osnutek svojega proračunskega načrta ni vključila nobenih projekcij v zvezi z mehanizmom za okrevanje in odpornost, ker njen načrt za okrevanje in odpornost še manjka. [Za Nizozemsko je Komisija v svoji jesenski napovedi iz leta 2021 privzela, da bo načrt za okrevanje in odpornost predložen leta 2022, zneske iz mehanizma za okrevanje in odpornost pa izračunala z linearno ekstrapolacijo.]

Vir: jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

Odhodki, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost

Ukrepi, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, so vključeni v osnutke proračunskih načrtov za leto 2022 večine držav članic[21]. Številne države članice so o ukrepih, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, poročale tudi za daljše obdobje po letu 2022, čeprav to ni bilo obvezno. Irska in Litva nista predložili razčlenitve skupnih naložb v osnovna sredstva, financiranih iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Nizozemska poleg tega v osnutek svojega proračunskega načrta ni vključila podatkov o učinku mehanizma za okrevanje in odpornost, ker njen načrt za okrevanje in odpornost še manjka.

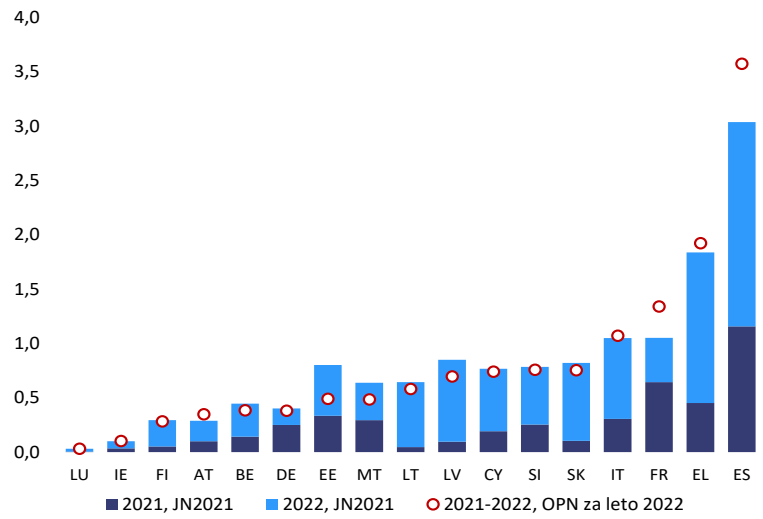
Profil porabe nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost v obdobju 2020–2022 je v različnih državah članicah euroobmočja nekoliko heterogen. Po podatkih iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 omejeno število držav članic (Avstrija, Nemčija, Francija, Ciper, Španija, Luksemburg, Malta in Italija) načrtuje uporabo nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost za retroaktivno financiranje odhodkov iz

[21] Na splošno je poročanje v primerjavi s programi stabilnosti in konvergenčnimi programi za leto 2021 popolnejše. Vendar pri poročanju nekaterih držav članic še vedno obstaja več težav, kot so nepravilna uporaba računovodskih pravil v zvezi s transakcijami, povezanimi z mehanizmom za okrevanje in odpornost, ali zneski komponent, ki se ne ujemajo s svojim seštevkom.

leta 2020[22]. V letu 2021 naj bi odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, ostali omejeni glede na BDP v večini držav članic; izjeme so Francija, Španija, Estonija in Grčija, v katerih bo delež odhodkov v BDP po pričakovanjih znaten. V letu 2022 naj bi se odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, v številnih državah članicah po projekcijah znatno povečali. Po pričakovanjih bodo v Grčiji in Španiji presegli 1 % BDP, v Italiji, Latviji in na Slovaškem pa 0,7 %. Nasprotno naj bi na Irskem, v Luksemburgu, Nemčiji in Avstriji ostali pod 0,2 % BDP. To odraža obseg dodeljenih nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter časovni razpored izplačil glede na načrtovano izpolnitev mejnikov in ciljev.

Države članice z visokim dolgom v skladu s specifičnimi priporočili Sveta iz leta 2021 večino nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost uporabljajo za financiranje dodatnih naložb. Po podatkih iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 države članice z visokim dolgom (Belgija, Grčija, Španija, Francija in Italija), ki jim je Svet priporočil, naj mehanizem za okrevanje in odpornost uporabijo za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju, to priporočilo izpolnjujejo. Ena država članica (Grčija) je za financiranje javnih naložb namenila celotni znesek odobrenih nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2022. Preostale države članice (Belgija, Španija, Francija in Italija) so v letu 2022 za financiranje zasebnih in javnih naložb dodelile več kot 60 % odobrenih nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost.

Graf 3.5 **Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, leti 2021 in 2022 (v % BDP)**



Opomba: Nizozemska v osnutek svojega proračunskega načrta ni vključila podatkov o učinku mehanizma za okrevanje in odpornost, ker njen načrt za okrevanje in odpornost še manjka. Zaradi primerljivosti osnutkov proračunskih načrtov in jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 so bile za podatke v % BDP uporabljene projekcije BDP iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021. Določene razlike med osnutki proračunskih načrtov in napovedjo Komisije bi lahko nastale zaradi predložitve zaokroženih podatkov v osnutkih proračunskih načrtov.
Viri: osnutki proračunskih načrtov držav članic za leto 2022, jesenska napoved Evropske komisije iz leta 2021.

[22] V skladu z Uredbo (EU) 2021/241 o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost so ukrepi, ki se začnejo izvajati od 1. februarja 2020, upravičeni do financiranja iz mehanizma za okrevanje in odpornost, če izpolnjujejo zahteve iz navedene uredbe. Poleg tega se v skladu s smernicami Eurostata splošno pravilo o nevtralnosti za evidentiranje nepovratnih sredstev EU izjemoma ne uporablja za odhodke, upravičene do financiranja, ki so nastali v letu 2020. Povezani prihodki se evidentirajo, ko Svet odobri posamezen načrt za okrevanje in odpornost, v večini primerov torej v letu 2021.

Ocena Komisije glede osnutkov proračunskih načrtov za leto 2022

Mnenja Komisije o osnutkih proračunskih načrtov za leto 2022 se osredotočajo na njihovo skladnost s priporočili Sveta z dne 18. junija 2021. Svet je državam članicam z nizkim dolgom priporočil, naj si prizadevajo za spodbujevalno fiskalno naravnanost, vključno s spodbudo iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Države članice z visokim dolgom bi morale uporabiti mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju in si ob tem prizadevati za preudarno fiskalno politiko. Vse države članice bi morale ohraniti nacionalno financirane naložbe. Ker pa bi morale obvladovati rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov, države članice z visokim dolgom pa jo omejiti, je Svet dal priporočilo v tem smislu tistim državam članicam, za katere se je to štelo za problematično na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2021. S tem se bo lahko s fiskalnimi ukrepi ustvaril prostor za naložbe in čim bolj povečala podpora okrevanju, ne da bi to vplivalo na prihodnje fiskalne usmeritve in ustvarilo trajno breme za javne finance, da se ohranijo preudarne fiskalne politike.

Svet je državam članicam priporočil tudi, naj posebno pozornost namenijo strukturi javnih financ, in sicer tako na prihodkovni kot odhodkovni strani nacionalnih proračunov. S kakovostjo proračunskih ukrepov bi se moralo zagotoviti trajnostno in vključujoče okrevanje. Prednost bi morale dati trajnostnim naložbam, ki spodbujajo rast, zlasti naložbam za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Strukturne reforme z vplivom na javne finance bodo pomagale zagotoviti financiranje za prednostne naloge javne politike in prispevale k dolgoročni vzdržnosti javnih financ, vključno s krepitvijo pokritosti, ustreznosti in vzdržnosti zdravstvenih sistemov in sistemov socialne zaščite za vse, kadar je to ustrezno.

Skoraj vse države članice euroobmočja so osnutke svojih proračunskih načrtov predložile do 15. oktobra v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 473/2013. Edina izjema je bila Italija, ki je svoj načrt predložila 20. oktobra. Francija je 22. oktobra predložila posodobljen osnutek proračunskega načrta. Osnutek proračunskega načrta za Nizozemsko je predložila vlada v odhodu. Organi so pozvani, da Komisiji in Euroskupini predložijo posodobljen načrt takoj, ko bo nova vlada nastopila svoj mandat, in praviloma vsaj en mesec pred načrtovanim sprejetjem osnutka zakona o proračunu v nacionalnem parlamentu. Komisija ni sprejela mnenja o osnutku proračunskega načrta, ki ga je predložila Portugalska, saj je portugalski parlament proračun medtem zavrnil. Komisija je v dopisu z dne 15. novembra portugalske organe pozvala, naj Komisiji in Euroskupini osnutek proračunskega načrta predložijo v kratkem, in sicer takoj, ko bo vlada portugalskemu parlamentu predložila nov predlog zakona o državnem proračunu za leto 2022. Osnutek proračunskega načrta bi morali predložiti vsaj en mesec pred načrtovanim sprejetjem novega predloga zakona o proračunu v nacionalnem parlamentu.

V nadaljevanju so povzeta mnenja Komisije[23], ki temeljijo na jesenski napovedi Komisije iz leta 2021:

Države članice z visokim dolgom (Belgija, Francija, Grčija, Italija in Španija)

[23] Delovni dokumenti služb Komisije, ki so običajno priloženi mnenjem Komisije o osnutkih proračunskih načrtov, letos niso objavljeni, ob upoštevanju kvalitativnih priporočil, ki jih je sprejel Svet, in nadaljnjega odstopanja od običajnih proračunskih zahtev po aktivaciji splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Mnenjem je priložena statistična priloga, ki vključuje potrebne informacije za oceno načrtov držav članic.

- Vse države članice uporabljajo mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju v skladu s priporočili Sveta.
- Vse države članice v skladu s priporočili Sveta ohranjajo nacionalno financirane naložbe.
- Svet je **Italiji** priporočil, naj omeji rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov. Po pričakovanjih to naj ne bi bilo zagotovljeno v zadostni meri, saj naj bi rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 znatno prispevala k splošni spodbujevalni fiskalni naravnanosti Italije. Komisija poziva Italijo, naj v okviru nacionalnega proračunskega postopka sprejme potrebne ukrepe za omejitev rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov in s tem prispeva k izvajanju preudarne fiskalne politike.
- V primeru **Belgije**, **Francije**, **Grčije**, **Italije** in **Španije** je glede na raven njihovega javnega dolga in velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 pri sprejemanju spodbujevalnih proračunskih ukrepov pomembno zagotoviti, da se ohrani preudarna fiskalna politika za zagotovitev srednjeročne vzdržnosti javnih financ.

Države članice z nizkim/srednjim dolgom (Avstrija, Ciper, Estonija, Finska, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nemčija, Nizozemska, Slovenija in Slovaška)

- Vse države članice, razen **Slovaške** in **Malte**, si prizadevajo za spodbujevalno fiskalno naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, v skladu s priporočili Sveta. Restriktivna fiskalna naravnanost Slovaške je povezana z visoko rastjo proizvodnje in nastajajočimi omejitvami zmogljivosti. Nevtralna naravnanost Malte odraža zlasti zelo visoko ocenjeno potencialno rast in rekordno visoke javne naložbe. To je večinoma v skladu s priporočili Sveta.
- Vse države članice načrtujejo, da bodo okrevanje podprle s sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pri čemer Nizozemska še ni predložila svojega načrta za okrevanje in odpornost.
- Vse države članice ohranjajo ali večinoma ohranjajo nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta.
- Svet je **Latviji** in **Litvi** priporočil, naj obvladujeta rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov. Po pričakovanjih to naj ne bi bilo zagotovljeno v zadostni meri, saj naj bi rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 znatno prispevala k njuni splošni spodbujevalni fiskalni naravnanosti.

Na splošno osnutki proračunskih načrtov vključujejo ukrepe, ki so usmerjeni v krepitev strukture javnih financ ter prispevajo k trajnostnemu in vključujočemu okrevanju, tudi z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti s podpiranjem zelenega in digitalnega prehoda. Celovita ocena strukturnih reform z vplivom na javne finance, ki jih izvajajo države članice, bo opravljena v okviru ocene izvajanja načrtov za okrevanje in odpornost ter poročila o posameznih državah za leto 2022.

Vse države članice so pozvane, naj ob upoštevanju poteka okrevanja svojega gospodarstva redno pregledujejo uporabo, učinkovitost in ustreznost ukrepov za podporo okrevanju ter naj bodo pripravljene, da jih po potrebi prilagodijo spreminjajočim se okoliščinam.

PRILOGA I: Ocena osnutkov proračunskih načrtov za leto 2022 za posamezne države

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Avstrije**, naj bi bila fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja instrument za okrevanje in odpornost, v letu 2022 spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Avstrija namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Avstrija namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ob upoštevanju moči okrevanja je Avstrija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Belgije**, naj bi bila fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja instrument za okrevanje in odpornost, v letu 2022 spodbujevalna. Kakor je priporočil Svet, namerava Belgija zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Belgija poleg tega namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Glede na raven javnega dolga Belgije in njene velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 je pri sprejemanju spodbujevalnih proračunskih ukrepov pomembno zagotoviti, da se ohrani preudarna fiskalna politika za zagotovitev srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ukrepi, napovedani v osnutku proračunskega načrta, so skladni s priporočilom, čeprav so omejenega obsega. Ob upoštevanju moči okrevanja je Belgija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Cipra**, naj bi bila fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja instrument za okrevanje in odpornost, v letu 2022 spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Ciper namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Ciper namerava pretežno ohraniti nacionalno financirane naložbe na splošno v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Naložbe in reforme, ki se financirajo iz instrumenta za okrevanje in odpornost, bodo po pričakovanjih izpolnile te cilje in prispevale k podpori dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Ob upoštevanju moči okrevanja je Ciper pozvan, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljen po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Po podatkih iz napovedi Komisije in vključno z informacijami, vključenimi v osnutek proračunskega načrta **Estonije**, naj bi bila fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja instrument za okrevanje in odpornost, v letu 2022 spodbujevalna v skladu s priporočili Sveta. Estonija načrtuje nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Estonija namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za

podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Nekateri ukrepi, vključeni v osnutek proračunskega načrta, se nanašajo na informacijsko tehnologijo in zelene naložbe, zato se pričakuje, da bodo prispevali k izvajanju priporočila. Ob upoštevanju moči okrevanja je Estonija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Finske** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Finska namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Finska namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ukrepi, povezani z izvajanjem vladnega programa ter načrta za okrevanje in odpornost iz osnutka proračunskega načrta Finske, prispevajo k izpolnjevanju tega priporočila Sveta. Ob upoštevanju moči okrevanja je Finska pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz posodobljenega osnutka proračunskega načrta **Francije** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, spodbujevalna. Kakor je priporočil Svet, namerava Francija zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Francija poleg tega namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Glede na raven javnega dolga Francije in njene velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 je pri sprejemanju spodbujevalnih proračunskih ukrepov pomembno zagotoviti, da se ohrani preudarna fiskalna politika za zagotovitev srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ukrepi iz francoskega osnutka proračunskega načrta s tega vidika prispevajo k izpolnjevanju priporočila Sveta, naj se zagotovi trajnostno in vključujoče okrevanje ter daje prednost zelenemu in digitalnemu prehodu ter ustreznosti in vzdržnosti zdravstvenih sistemov in sistemov socialne zaščite za vse. Ob upoštevanju moči okrevanja je Francija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Nemčije** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Nemčija namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Nemčija namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ti cilji so izpolnjeni z ukrepi, na katerih temelji osnutek proračunskega načrta. Ob upoštevanju moči okrevanja je Nemčija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Grčije** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za

okrevanje in odpornost, spodbujevalna. Kakor je priporočil Svet, namerava Grčija zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Grčija poleg tega namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Glede na raven javnega dolga Grčije in njene velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 je pri sprejemanju spodbujevalnih proračunskih ukrepov pomembno zagotoviti, da se ohrani preudarna fiskalna politika za zagotovitev srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Večina izrednih podpornih ukrepov bo postopno odpravljena leta 2021, cilj ukrepov, ki so vključeni v osnutek proračunskega načrta za leto 2022, pa je spodbujanje agregatnega povpraševanja in zaposlovanja, kar bo podprlo trajnostno in vključujoče okrevanje. Poleg tega bodo naložbe in reforme, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, znatno prispevale k zelenemu in digitalnemu prehodu. Poleg tega se pričakuje, da bodo sedanje strukturne reforme z vplivom na javne finance, kot so pregledi porabe, reforma smotrnostne priprave proračuna, dokončanje funkcionalne klasifikacije in razvoj okvira za zeleno pripravo proračuna, izboljšale učinkovitost javnih financ. Ob upoštevanju moči okrevanja je Grčija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Irske** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Irska načrtuje nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Irska namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ukrepi iz nacionalnega razvojnega načrta, kot sta naknadna prenova stanovanj in nacionalni načrt za širokopasovne povezave, so v skladu s podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ob upoštevanju moči okrevanja je Irska pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Italije** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, spodbujevalna. Kakor je priporočil Svet, namerava Italija zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Italija poleg tega namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Italija pa ne načrtuje zadostne omejitve rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov. Komisija poziva Italijo, naj v okviru nacionalnega proračunskega postopka sprejme potrebne ukrepe za omejitev rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov in s tem prispeva k izvajanju preudarne fiskalne politike. Glede na raven javnega dolga Italije in velike izzive glede vzdržnosti v srednjeročnem obdobju pred izbruhom pandemije COVID-19 je treba pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohraniti preudarno fiskalno politiko, da se srednjeročno zagotovijo vzdržne javne finance. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. V zvezi s tem ukrepi iz italijanskega osnutka proračunskega načrta prispevajo k izpolnjevanju priporočila Sveta o zagotavljanju trajnostnega in vključujočega okrevanja ter dajanju prednosti zelenemu in digitalnemu prehodu. Ob upoštevanju moči okrevanja je Italija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in

primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Latvije** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Latvija namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Latvija namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Obenem Latvija ne obvladuje v zadostni meri rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ukrepi iz latvijskega načrta za okrevanje in odpornost, ki so vključeni v osnutek proračunskega načrta, so namenjeni izpolnjevanju naložbenih potreb za zeleni in digitalni prehod. Ob upoštevanju moči okrevanja je Latvija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Litve** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Litva namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Litva namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Obenem Litva ne obvladuje v zadostni meri rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ukrepi iz litovskega načrta za okrevanje in odpornost ter osnutek proračunskega načrta Litve naj bi prispevali k izpolnitvi tega priporočila. Ob upoštevanju moči okrevanja je Litva pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Luksemburga** v letu 2022 naj bi bila fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Luksemburg namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Luksemburg namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ukrepi iz luksemburškega osnutka proračunskega načrta s tega vidika prispevajo k izpolnjevanju priporočila Sveta, naj se zagotovi trajnostno in vključujoče okrevanje ter daje prednost zelenemu in digitalnemu prehodu ter ustreznosti in vzdržnosti zdravstvenih sistemov in sistemov socialne zaščite za vse. Ob upoštevanju moči okrevanja je Luksemburg pozvan, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljen po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Malte** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, nevtralna v razmerah zelo visoke ocenjene potencialne rasti, medtem ko javne naložbe dosegajo zgodovinsko visoko raven, kar je na splošno v skladu s priporočilom Sveta. Malta namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Malta poleg tega namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen

strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Povečanje javnih naložb, ki je načrtovano v osnutku proračunskega načrta Malte, bo po pričakovanjih podprlo zeleni in digitalni prehod ter povečalo potencial rasti, povečanje pokojninskih pravic, četudi omejeno, pa bi lahko povečalo pritisk na vzdržnost pokojninskega sistema. Ob upoštevanju moči okrevanja je Malta pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Nizozemske** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s predvideno spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Nizozemska naj bi predvidoma zagotavljala nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Nizozemska poleg tega namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ukrepi iz osnutka proračunskega načrta Nizozemske naj bi prispevali k izpolnitvi tega priporočila. Ob upoštevanju moči okrevanja je Nizozemska pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam. Organi so pozvani, naj Komisiji in Euroskupini predložijo posodobljen osnutek proračunskega načrta takoj, ko bo nova vlada nastopila svoj mandat, in praviloma vsaj en mesec pred načrtovanim sprejetjem osnutka zakona o proračunu v nacionalnem parlamentu.

Po podatkih iz napovedi Komisije in vključno z informacijami, vključenimi v osnutek proračunskega načrta **Slovaške**, naj bi bila fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja instrument za okrevanje in odpornost, v letu 2022 zaradi visoke rasti proizvodnje in porajajočih se omejitev zmogljivosti v letu 2022 restriktivna, kar je na splošno v skladu s priporočili Sveta. Slovaška namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Slovaška namerava pretežno ohraniti nacionalno financirane naložbe na splošno v skladu s priporočili Sveta. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Ukrepi, napovedani v osnutku proračunskega načrta, so skladni s priporočilom, čeprav so omejenega obsega. Ob upoštevanju moči okrevanja je Slovaška pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Slovenije** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, spodbujevalna, kakor je priporočil Svet. Slovenija namerava zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Kakor je priporočil Svet, namerava Slovenija ohraniti nacionalno financirane naložbe. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Čeprav večina ukrepov obravnava priporočilo Sveta, bi lahko sprejeta davčna reforma obremenila trajnostno in vključujoče okrevanje. Ob upoštevanju moči okrevanja je Slovenija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost

podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

Glede na napoved Komisije in informacije iz osnutka proračunskega načrta **Španije** naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, restriktivna. Kakor je priporočil Svet, namerava Španija zagotavljati nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb. Španija poleg tega namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe v skladu s priporočili Sveta. Glede na raven javnega dolga Španije in velike izzive glede vzdržnosti v srednjeročnem obdobju pred izbruhom pandemije COVID-19 je treba pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohraniti preudarno fiskalno politiko, da se srednjeročno zagotovijo vzdržne javne finance. Komisija opozarja na pomen strukture javnih financ in kakovosti proračunskih ukrepov, vključno z naložbami, ki spodbujajo rast, zlasti za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu. Osnutek proračunskega načrta s tega vidika vsebuje podrobne ukrepe v tej smeri, ki spodbujajo digitalni prehod, izboljšujejo povezljivost in krepijo kibernetsko varnost z različnimi akcijskimi načrti, kot je načrt za povezljivost in digitalno infrastrukturo za družbo. Zeleni prehod je obravnavan tudi v novem zakonu o podnebnih spremembah in energetskem prehodu ter nacionalnem hidrološkem načrtu za obdobje 2021–2027. Med ukrepi je tudi povečanje javne podpore za raziskave in razvoj ter prenos znanja prek španske raziskovalne agencije in projekta Red Cervera. Ob upoštevanju moči okrevanja je Španija pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj jih bo pripravljena po potrebi prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam.

PRILOGA II: Metodologija in predpostavke, na katerih temelji jesenska napoved Komisije iz leta 2021

V skladu s členom 7(4) Uredbe (EU) št. 473/2013 se „[s]plošni oceni [...] priložijo metodologija [...] in predpostavke najnovejših gospodarskih napovedi služb Komisije za posamezne države članice, vključno z ocenami vpliva skupnih proračunskih ukrepov na gospodarsko rast“. Predpostavke, na katerih temelji jesenska napoved Komisije iz leta 2021, ki jo neodvisno pripravijo službe Komisije, so obrazložene v samem dokumentu z napovedjo[24].

Proračunski podatki do leta 2020 temeljijo na podatkih, ki so jih države članice uradno sporočile Komisiji do 1. oktobra 2021 in jih je 21. oktobra 2021 potrdil Eurostat. Eurostat ni popravljal podatkov, ki so jih države članice predložile v jesenskem ciklu poročanja za leto 2021. Poleg tega je umaknil svoj predhodni pridržek glede kakovosti podatkov, ki jih je Luksemburg sporočil za leto 2020. Luksemburški statistični organi so predložili manjkajoče informacije o prihodkih od davkov, ki so bili odloženi v okviru pandemije COVID-19.

Za potrebe napovedi so bili ukrepi v podporo finančni stabilnosti evidentirani v skladu s sklepom Eurostata z dne 15. julija 2009[25]. Dovolj natančno opredeljene kapitalske injekcije so bile vključene v napoved kot finančne transakcije, kar pomeni, da se je zaradi njih povečal dolg, ne pa primanjkljaj, razen če je zadevna država članica sporočila drugače. Državna poroštva za obveznosti bank in bančne vloge niso vključena kot javnofinančni odhodki, razen če obstajajo dokazi, da so bila unovčena pred zaključkom napovedi. Vendar posojila, ki jih bankam odobrijo vlada ali drugi subjekti iz javnega sektorja, običajno povečajo javni dolg.

Za leto 2022 so bili upoštevani sprejeti proračuni ali predlogi proračunov, predloženi nacionalnim parlamentom, in vsi drugi dovolj natančno opredeljeni ukrepi. Zlasti so v jesenski napovedi upoštevane vse informacije iz osnutkov proračunskih načrtov, ki so bili predloženi do sredine oktobra. Predpostavka nespremenjenih politik, ki je bila uporabljena pri napovedih za leto 2023, zajema ekstrapolacijo gibanja prihodkov in odhodkov ter vključitev dovolj natančno opredeljenih ukrepov.

Evropski agregati za dolg sektorja država v napovedih za obdobje 2021–2023 so objavljeni na nekonsolidirani osnovi (tj. medvladna posojila niso upoštevana). Zaradi zagotovitve doslednosti v časovnih vrstah so tudi pretekli podatki objavljeni na enaki osnovi. V projekcijah dolga sektorja država za posamezne države članice v obdobju 2021–2023 so upoštevani učinek jamstev za evropski instrument za finančno stabilnost, dvostranska posojila drugim državam članicam in udeležba v kapitalu evropskega mehanizma za stabilnost, kot je bila načrtovana na presečni dan napovedi[26].

Glede na jesensko napoved Komisije iz leta 2021 proračunski ukrepi, navedeni v osnutkih proračunskih načrtov za leto 2022, skupno povečujejo primanjkljaj (učinek znaša približno –0,3 % BDP), kar je približno v enaki meri posledica ukrepov, ki povečujejo odhodke, in

[24] Metodološke predpostavke, na katerih temelji jesenska napoved Komisije iz leta 2021, so na voljo na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2021-economic-forecast_en.

[25] Na voljo na: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-20093--final-.pdf.

[26] V skladu s sklepom Eurostata z dne 27. januarja 2011 o statističnem evidentiranju dejavnosti, izvedenih v okviru evropskega instrumenta za finančno stabilnost, ki je na voljo na: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF.

ukrepov, ki znižujejo prihodke. Skupni samodejni učinek na rast BDP naj bi bil kratkoročno pozitiven.

Pri razlagi te ocene je potrebna previdnost, kajti:

- cilj Uredbe (EU) št. 473/2013 je oceniti učinek ukrepov, sprejetih v osnutkih proračunskih načrtov. Sprejeti ukrepi, ki so začeli veljati pred pripravo osnutkov proračunskih načrtov, niso vključeni v oceno, čeprav lahko dodatno vplivajo na projekcije javnih financ v letu 2022;
- učinek sporočenih ukrepov je izražen glede na osnovni scenarij ob predpostavki nespremenjene politike. Usmeritev fiskalne politike glede tega osnovnega scenarija ni nujno nevtralna. Trendno povečanje nekaterih postavk odhodkov bi lahko bilo na primer nad potencialno rastjo ali pod njo, lahko bi prišlo do dodatnega učinka zgodnejših ukrepov v osnovnem scenariju ali pa bi se prej sprejeti ukrepi v letu 2022 prenehali izvajati.

Proračunske projekcije nekaterih držav članic vključujejo ukrepe, za katere se pričakuje, da bodo financirani v okviru instrumenta Next Generation EU/mehanizma za okrevanje in odpornost. V jesenski napovedi Komisije iz leta 2021 so ti ukrepi navedeni kot ukrepi, ki povečujejo primanjkljaj, čeprav se bodo lahko sčasoma financirali iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Zato so napovedani primanjkljaji teh držav članic morda lahko precenjeni.

PRILOGA III: Analiza vzdržnosti dolga in analiza občutljivosti

V tej prilogi je predstavljena analiza občutljivosti razvoja javnega dolga na morebitne makroekonomske šoke, kot to zahteva člen 7 Uredbe (EU) št. 473/2013. Za oceno morebitnega učinka tveganj v zvezi z nominalno rastjo BDP, gibanj na finančnih trgih in fiskalnih šokov, ki vplivajo na javnofinančni proračunski položaj, na dinamiko javnega dolga se uporabljajo stohastične projekcije dolga ([27]).

Stohastične projekcije kažejo na makroekonomsko negotovost, povezano z dvema osrednjima scenarijema projekcij dolga v obdobju 2022–2026: scenarij iz jesenske napovedi Komisije iz leta 2021 in scenarij iz osnutkov proračunskih načrtov za leto 2022. V obeh primerih se po obdobju, ki ga zajema napoved ([28]), privzema običajna predpostavka nespremenjene fiskalne politike.

Šoki se simulirajo na makroekonomskih razmerah, predpostavljenih v osrednjem scenariju, da se pridobi porazdelitev možnih potekov dolga („stožec“ v pahljačastih diagramih, prikazanih v grafu III.1). Stožec ustreza širokemu razponu možnih makroekonomskih razmer, pri čemer se za rast, obrestne mere in primarni saldo simulira tudi do 2 000 šokov. Velikost in korelacija teh šokov odražata preteklo volatilnost in razmerja med temi spremenljivkami ([29]). Pahljačasta diagrama tako zagotavljata verjetnostne informacije o dinamiki dolga v euroobmočju, pri čemer so upoštevani možni šoki za rast, obrestne mere in primarni saldo v obsegu in korelaciji, ki odražata pretekla gibanja.

V vsakem pahljačastem diagramu je predvideni potek dolga po osrednjem scenariju prikazan kot črtkana črta. Mediana rezultatov simulacij je prikazana kot neprekinjena črna črta. Stožec zajema 80 % vseh možnih potekov dolga, potek dolga zaradi 20 % najmanj verjetnih šokov pa ni prikazan. Različno osenčena območja znotraj stožca predstavljajo različne deleže v celotni porazdelitvi možnih potekov dolga.

Simulacije za leto 2022 kažejo, da bo delež dolga v euroobmočju po scenariju Komisije z 80-odstotno verjetnostjo znašal med 89 % in 107 % BDP, po scenariju iz osnutkov proračunskih načrtov pa med 90 % in 108 % BDP. Do leta 2026 naj bi bil delež dolga po scenariju Komisije s 50-odstotno verjetnostjo višji od približno 95 % BDP, po scenariju iz osnutkov proračunskih načrtov pa višji od 99 % BDP.

Te projekcije so povezane z dodatnimi tveganji. Ker velikost in korelacija šokov odražata preteklo gibanje spremenljivk, metodologija ne zajema negotovosti v realnem času, zlasti v zvezi z oceno proizvodne vrzeli. Proizvodne vrzeli se običajno popravijo navzdol, in sicer na nižji potencialni proizvod, kot je predpostavljen v realnem času. Ta negotovost pomeni dodaten vir tveganj pri prihodnjih potekih dolga, ki v tej analizi ni upoštevan. Drug vir negotovosti je povezan z realizacijo pogojnih obveznosti, saj pahljačasta diagrama zajemata le tveganja, ki so se pojavila v preteklosti s poslabšanjem primarnega salda.

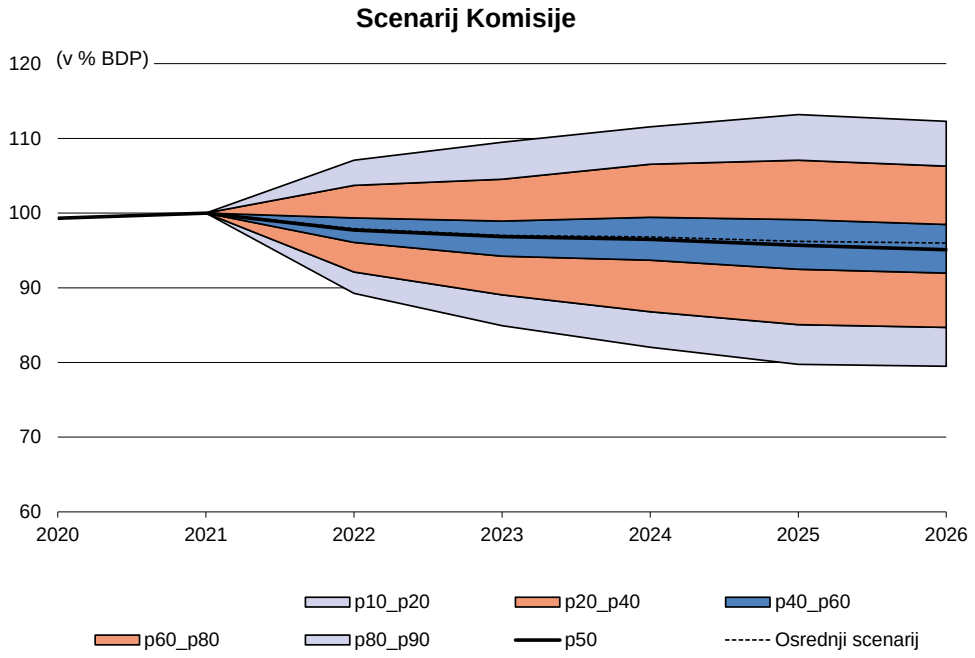
---

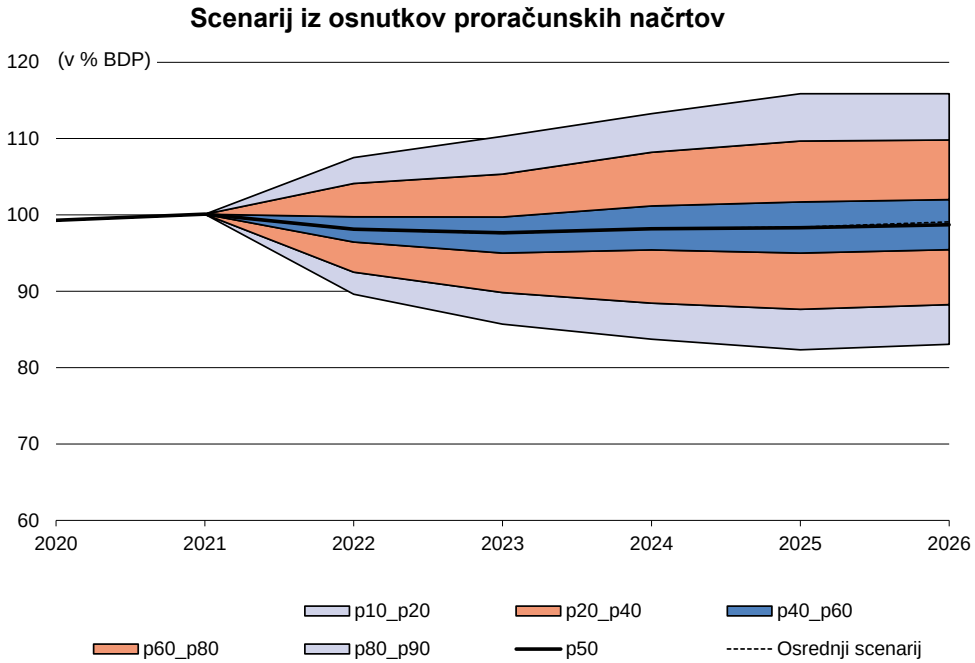
[27] Uporabljena metodologija za stohastične projekcije javnega dolga je predstavljena v Prilogi A7 k poročilu Evropske komisije o spremljanju vzdržnosti dolga iz leta 2019 in publikaciji avtorice K. Berti iz leta 2013 z naslovom „Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries“ (European Economy, Economic Papers 480).

[28] Jesenska napoved Komisije iz leta 2021 vključuje ukrepe fiskalne politike, ki so bili sprejeti ali vsaj verodostojno napovedani do 25. oktobra 2021, in informacije, ki so bile na voljo do navedenega datuma. Po letu 2023 (zadnje leto, ki ga zajema napoved) se primarni strukturni saldo spreminja le s projiciranimi (neto) stroški staranja prebivalstva.

[29] Predpostavlja se, da šoki sledijo skupni normalni porazdelitvi.

Graf III.1: Pahljačasta diagrama na podlagi stohastičnih projekcij javnega dolga po scenariju iz napovedi Komisije in scenariju iz osnutkov proračunskih načrtov; euroobmočje





PRILOGA IV: Tabele

Tabela IV.1: Realna rast BDP (v %) v skladu s programi stabilnosti (PS), osnutki proračunskih načrtov (OPN) in napovedjo Komisije iz jeseni 2021 (KOM)

	2021			2022		
Država	PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM
BE	4,1	5,7	6,0	3,5	3,0	2,6
DE	3	3,5	2,7	2,6	3,6	4,6
EE	2,5	9,5	9,0	4,8	4,0	3,7
IE	4,5	15,6	14,6	5,0	5,0	5,1
EL	3,6	6,1	7,1	6,2	4,5	5,2
ES	6,5	6,5	4,6	7,0	7,0	5,5
FR	5,0	6,3	6,5	4,0	4,0	3,8
IT	4,5	6,0	6,2	4,8	4,7	4,3
CY	3,6	5,5	5,4	3,8	4,0	4,2
LV	3,0	3,7	4,7	4,5	5,0	5,0
LT	2,6	4,3	5,0	3,2	4,0	3,6
LU	4,0	6,0	5,8	4,0	3,5	3,7
MT	3,8	4,8	5,0	6,8	6,5	6,2
NL	2,2	3,9	4,0	3,5	3,5	3,3
AT	1,5	4,4	4,4	4,7	4,8	4,9
SI	4,6	0,0	6,4	4,4	4,7	4,2
SK	3,3	3,7	3,8	6,3	4,2	5,3
FI	2,6	3,3	3,4	2,5	2,9	2,8
EA	4,0	5,4	5,0	4,1	4,3	4,3

Tabela IV.2: Nominalni saldo (v % BDP) v skladu s programi stabilnosti (PS), osnutki proračunskih načrtov (OPN) in napovedjo Komisije iz jeseni 2021 (KOM)

	2021			2022		
Država	PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM
BE	-7,7	-8,1	-7,8	-4,5	-4,9	-5,1
DE	-9	-7 ¼	-6,5	-3	-3 ¼	-2,5
EE	-6,0	-3,3	-3,1	-3,8	-2,2	-2,5
IE	-4,7	-3,1	-3,2	-2,8	-1,8	-1,7
EL	-9,9	-9,9	-9,9	-2,9	-3,7	-3,9
ES	-8,4	-8,4	-8,1	-5,0	-5,0	-5,2
FR	-9,0	-8,1	-8,1	-5,3	-5,0	-5,3
IT	-11,8	-9,4	-9,4	-5,9	-5,6	-5,8
CY	-4,7	-5,0	-4,9	-0,9	-1,1	-1,4
LV	-9,3	-9,3	-9,5	-2,7	-4,8	-4,2
LT	-8,1	-4,4	-4,1	-6,0	-3,1	-3,1
LU	-2,0	-0,6	-0,2	-1,3	-0,2	0,2
MT	-12,0	-11,1	-11,1	-5,6	-5,6	-5,8
NL	-5,9	-6,0	-5,3	-1,7	-2,4	-2,1
AT	-8,4	-6,0	-5,9	-4,3	-2,3	-2,3
SI	-8,6	-7,5	-7,2	-5,7	-5,4	-5,2
SK	-9,9	-7,9	-7,3	-5,1	-4,9	-4,2
FI	-4,7	-3,9	-3,8	-2,9	-2,4	-2,4
EA	-8,7	-7,4	-7,1	-4,2	-4,0	-3,9

Tabela IV.3: Delež javnega dolga v BDP (v % BDP) v skladu s programi stabilnosti (PS), osnutki proračunskih načrtov (OPN) in napovedjo Komisije iz jeseni 2021 (KOM)

	2021			2022		
Država	PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM
BE	116,3	113,9	112,7	116,0	114,3	113,1
DE	74 1/2	72 ¼	71,4	74	71 ¼	69,2
EE	21,4	17,7	18,4	24,6	19,7	20,4
IE	62,2	55,2	55,6	60,2	51,9	52,3
EL	204,8	197,9	202,9	189,5	190,4	196,9
ES	119,5	119,5	120,6	115,1	115,1	118,2
FR	117,8	115,3	114,6	116,3	113,5	113,7
IT	159,8	153,5	154,4	156,3	149,4	151,4
CY	111,9	107,7	104,1	103,9	100,9	97,6
LV	48,9	48,8	48,2	50,3	51,7	50,7
LT	52,1	46,0	45,3	54,2	45,6	44,1
LU	26,9	25,8	25,9	28,0	26,6	25,6
MT	65,0	61,3	61,4	65,8	61,8	62,4
NL	58,6	57,8	57,5	56,9	57,7	56,8
AT	89,6	82,8	82,9	88,1	79,1	79,4
SI	80,4	78,5	77,7	79,6	77,5	76,4
SK	64,1	61,5	61,8	65,5	61,5	60,0
FI	71,6	71,2	71,2	72,4	71,3	71,2
EA	103,1	97,8	100,0	102,8	95,9	97,9