EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.11.2020
COM(2020) 750 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKI CENTRALNI BANKI

o osnutkih proračunskih načrtov za leto 2021: celovita ocena

Povzetek

V tem sporočilu je povzeta ocena Komisije glede osnutkov proračunskih načrtov za leto 2021, ki so jih predložile države članice euroobmočja v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013.

Ocena Komisije upošteva trenutno zdravstveno krizo, visoko stopnjo negotovosti in resen upad gospodarske aktivnosti, ki so posledica izbruha COVID-19. Ocena temelji na priporočilu o fiskalni politiki, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020, in upošteva uporabo splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast. Kot je navedeno v letni strategiji za trajnostno rast za leto 2021, bi morale države članice v letu 2021 še naprej zagotavljati ciljno usmerjeno in začasno fiskalno podporo za učinkovit odziv na pandemijo, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju. Kadar gospodarske razmere to omogočajo, bi morale biti fiskalne politike namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob krepitvi naložb. V tem sporočilu sta povzeta ocena posameznih osnutkov proračunskih načrtov in splošno proračunsko stanje v euroobmočju, vključno s skupno fiskalno naravnanostjo.

Osnutke proračunskih načrtov za leto 2021, vključno z oceno fiskalne naravnanosti za celotno euroobmočje, je mogoče povzeti, kot sledi:

1. Gospodarstvo euroobmočja je še vedno v primežu pandemije COVID-19. Realni BDP naj bi se v letu 2020 zmanjšal za skoraj 8 %. Kljub napovedi o ponovni rasti v letu 2021 se pričakuje, da bo okrevanje nepopolno in se bo med državami članicami zelo razlikovalo. Gospodarstvo naj bi še naprej delovalo pod svojim potencialom. Negotovost in tveganja ostajajo izjemno veliki.
2. Potrebni znatni začasni ukrepi, sprejeti v letu 2020 za ublažitev posledic pandemije v euroobmočju, vplivajo na skupni fiskalni položaj, ki naj bi se v letu 2021 nekoliko izboljšal. Za leto 2021 osnutki proračunskih načrtov kažejo na skupni nominalni primanjkljaj v višini skoraj 6 % BDP in delež javnega dolga v BDP v višini približno 100 % BDP, kar je na splošno v skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2020. Nedavni ponovni izbruh virusa v Evropi pomeni negativna tveganja, zaradi katerih bi se lahko gospodarski in fiskalni rezultati v letu 2021 poslabšali v primerjavi z ocenami iz osnutkov proračunskih načrtov.
3. Države članice so v odziv na pandemijo sprejele obsežne fiskalne ukrepe (4,2 % BDP v letu 2020 in 2,4 % BDP v letu 2021). Nujni ukrepi so bili večinoma namenjeni obravnavanju razmer na področju javnega zdravja ter zagotavljanju nadomestil delavcem in podjetjem za izgubo dohodka zaradi ukrepov za omejitev gibanja in motenj v dobavnih verigah (3,4 % BDP v letu 2020 in 0,9 % BDP v letu 2021). Drugi ukrepi, kot so znižanja posrednih davkov ali dodatna javna dela, so bili usmerjeni v splošnejšo podporo okrevanju gospodarstva (0,8 % BDP v letu 2020 in 1,5 % BDP v letu 2021). 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. V nekaterih primerih je omejen fiskalni manevrski prostor omejil tudi obseg fiskalnega odziva. Države članice z močnejšim fiskalnim položajem so na splošno zagotovile več neposredne proračunske podpore, medtem ko so se države članice s šibkejšim fiskalnim položajem bolj zanašale na likvidnostno podporo. Taki ukrepi nimajo neposrednega učinka na nominalni primanjkljaj, vendar pomenijo pogojne obveznosti.
4. Fiskalna naravnanost euroobmočja v letih 2020 in 2021 se po prilagoditvi zaradi odprave začasnih nujnih ukrepov, načrtovane v osnutkih proračunskih načrtov, zdi spodbujevalna (+1,1 % BDP v letu 2020 in +1,4 % BDP v letu 2021). Vendar je glede na nedavni ponovni izbruh pandemije v Evropi predvidena odprava nujnih ukrepov v letu 2021 povezana s povečano negotovostjo. Države članice naj bi poleg podpore, ki je predvidena v trenutnih proračunskih načrtih in že upoštevana v napovedi Komisije, zagotovile dodatno nujno podporo za potrebno okrevanje gospodarstva.

5. Pričakuje se lahko, da bo mehanizem za okrevanje in odpornost zagotovil znatno dodatno fiskalno spodbudo v primerjavi s tem, kar je bilo vključeno v trenutne načrte in napovedi držav članic. Ker naj bi bili načrti za okrevanje in odpornost predloženi in odobreni v letu 2021, napoved Komisije iz jeseni 2020 v proračunskih projekcijah za leto 2021 predvideva 10-odstotno predhodno financiranje nepovratnih sredstev v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. To predhodno financiranje se obravnava kot finančna transakcija, ki ne vpliva na proračunski saldo, vendar vpliva na zmanjšanje javnega dolga. V prihodnje se pričakuje, da bo imel mehanizem za okrevanje in odpornost makroekonomski učinek na gospodarsko aktivnost in javne finance v številnih državah članicah in celotnem euroobmočju.

6. Fiskalna naravnanost, ki je v letu 2020 zelo spodbujevalna, se za leto 2021, ko bodo upoštevani popravki za postopno odpravo začasnih nujnih ukrepov, zdi še vedno spodbujevalna v skoraj vseh državah članicah. Medtem ko nujni ukrepi predstavljajo več kot tretjino vseh ukrepov, predvidenih za leto 2021 v osnutkih proračunskih načrtov, je večina ukrepov namenjena podpori okrevanju gospodarstva. Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, naj bi zagotovili znatno dodatno fiskalno spodbudo, ne da bi vplivali na raven primanjkljaja in dolga držav članic.

7. Države članice bi se morale izogibati nenadni odpravi fiskalne podpore. Kombinacija znatnega upada proizvodnje in negativnih tveganj zahteva nadaljnjo podporo fiskalne politike v letu 2021.

8. Podporni ukrepi bi morali biti dobro ciljno usmerjeni in začasni. Države članice trenutno za leto 2021 načrtujejo kombinacijo začasnih in trajnih ukrepov. Trajni ukrepi, za katere se ne načrtuje, da bodo financirani s povečanjem prihodkov ali izravnalnim zmanjšanjem odhodkov, lahko srednjeročno vplivajo na vzdržnost javnih financ.

9. Verodostojne srednjeročne fiskalne strategije so še posebej pomembne za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ, zlasti v primeru močno zadolženih držav članic. Izvajanje dobro zasnovanih fiskalnih ukrepov in svežnjev reform, zlasti v okviru načrtov za okrevanje in odpornost, je pomembno za obravnavo izzivov, opredeljenih v ustreznih priporočilih za posamezne države.

Zato mnenja Komisije o osnutkih proračunskih načrtov za leto 2021 temeljijo na kvalitativni oceni fiskalnih ukrepov. Mnenja so povzeta, kot sledi:

1. Komisija meni, da so osnutki proračunskih načrtov na splošno v skladu s priporočilom o fiskalni politiki, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov iz osnutkov proračunskih načrtov podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti.

2. V primeru Avstrije, Belgije, Cipra, Estonije, Finske, Grčije, Irske, Latvije, Luksemburga, Malte, Nemčije, Nizozemske, Portugalske, Slovenije in Španije so ukrepi (večinoma) začasni. Nekateri ukrepi iz osnutkov proračunskih načrtov Francije, Italije, Litve in Slovaške se ne zdijo začasni ali ublaženi z izravnalnimi ukrepi. Litva je predložila osnutek proračunskega načrta na podlagi scenarija nespremenjenih politik in je pozvana, naj predloži posodobljen osnutek proračunskega načrta.

3. V primeru Belgije, Francije, Grčije, Italije, Portugalske in Španije je glede na raven njihovega javnega dolga in velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 pomembno zagotoviti, da se pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohrani srednjeročna vzdržnost javnih financ.

I. Uvod

Usklajevanje nacionalnih proračunskih politik je pomemben del okvira gospodarskega 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. V teh 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 poda tudi splošno oceno proračunskega stanja in obetov za celotno euroobmočje.

Skoraj vse države članice euroobmočja so osnutke proračunskih načrtov za leto 2021 predložile do 15. oktobra 2020, kot to zahteva Uredba (EU) št. 473/2013. Ciper in Italija sta svoje načrte predložila z manjšo zamudo. V skladu z določbami kodeksa ravnanja za zakonodajni dvojček[2] sta Belgija in Litva predložili osnutka proračunskih načrtov, pripravljena ob predpostavki nespremenjenih politik. Belgija, ki je 30. septembra 2020 oblikovala novo vlado, je 30. oktobra 2020 predložila posodobljen načrt. Mnenje Komisije temelji na oceni posodobljenega načrta. V Litvi so oktobra potekale parlamentarne volitve, njena začasna vlada pa je predložila načrt na podlagi scenarija nespremenjenih politik.

Komisija spoštuje proračunsko pristojnost držav članic, hkrati pa v mnenjih zagotavlja objektivno svetovanje glede politik, zlasti nacionalnim vladam in parlamentom, s čimer omogoča ocenjevanje skladnosti predlogov proračunov s fiskalnimi pravili EU. Zakonodajni dvojček zagotavlja obsežen nabor instrumentov za obravnavo ekonomske in proračunske politike kot zadeve skupnega interesa v euroobmočju v skladu s Pogodbo.

Ocena Komisije temelji na priporočilih za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 20. julija 2020[3]. Letos so fiskalna priporočila za posamezne države glede na pandemijo COVID-19 povsem kvalitativne narave in ne vključujejo numeričnih proračunskih zahtev, ki bi se običajno uporabljale. To odraža uporabo splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast. Priporočila so se osredotočila na najnujnejše izzive zaradi izbruha COVID-19 in na potrebo po usklajenem fiskalnem odzivu. Svet je izdal enako fiskalno priporočilo za vse države članice euroobmočja, za katere velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast[4], pri čemer jim je priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo sprejmejo vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju. Kadar gospodarske razmere to omogočajo, bi morale biti fiskalne politike namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob krepitvi naložb.

---

1 Kot določa Uredba (EU) št. 473/2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (ki je del t. i. zakonodajnega dvojčka). Ta uredba je začela veljati maja 2013.

2 Glej kodeks ravnanja za zakonodajni dvojček: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf.

3 https://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/.

4 Romunija je trenutno v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Zadnje fiskalno priporočilo za Romunijo odraža priporočilo Sveta na podlagi člena 126(7) za odpravo čezmernega primanjkljaja, ki je bilo sprejeto aprila 2020.

Komisija je v letni strategiji za trajnostno rast za leto 2021 potrdila, da bi morala fiskalna politika v letu 2021 še naprej podpirati okrevanje[5]. Glede na to potrebo in še vedno veliko negotovost glede gospodarskih posledic pandemije se bo splošna odstopna klavzula uporabljala tudi v letu 2021. Spomladi 2021 bo Komisija ob upoštevanju posodobljenih makroekonomskih projekcij ponovno ocenila stanje in proučila uporabo splošne odstopne klavzule.

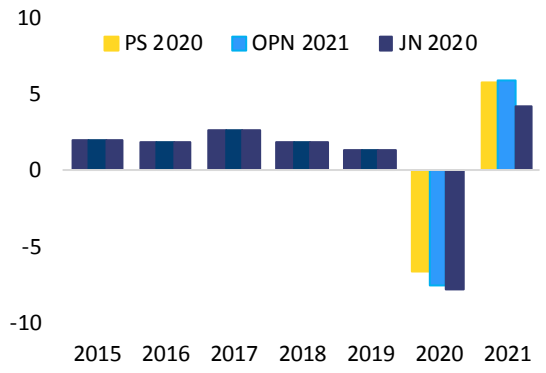
Namen tega sporočila je dvojen. Prvič, prikazuje celotno sliko proračunske politike na ravni euroobmočja, pri čemer izhaja iz ocene osnutkov proračunskih načrtov po državah. Ta ocena odraža oceno programov stabilnosti po državah, ki je bila opravljena spomladi, vendar je poudarek na naslednjem letu in ne na srednjeročnih fiskalnih načrtih. Drugič, sporočilo zagotavlja pregled osnutkov proračunskih načrtov na ravni držav in pojasnjuje pristop Komisije k ocenjevanju teh načrtov, zlasti fiskalnih ukrepov, sprejetih v odziv na pandemijo COVID-19 in posledično gospodarsko krizo.

II. Glavne ugotovitve v zvezi z euroobmočjem

Gospodarski obeti

Gospodarstvo euroobmočja je še vedno v primežu pandemije COVID-19. Izredni ukrepi za zajezitev širjenja virusa, uvedeni v prvi polovici leta 2020, so povzročili znatno zmanjšanje gospodarske aktivnosti. Proizvodnja se je v prvi polovici leta 2020 zmanjšala za približno 15 %, in sicer na ravni, ki so bile nazadnje zabeležene leta 2005. Še posebej so bili prizadeti sektorji, v katerih je veliko fizičnih stikov. Kljub močnemu povečanju gospodarske aktivnosti v tretjem četrtletju naj bi se okrevanje zaustavilo zaradi novega porasta okužb in obnovljenih prizadevanj za zajezitev. V celoti naj bi se realni BDP v letu 2020 zmanjšal za skoraj 8 %. Makroekonomske predpostavke iz osnutkov proračunskih načrtov kažejo podobno sliko, saj je napovedana skupna rast za približno 1 odstotno točko nižja od rezultatov, predvidenih v programih stabilnosti za leto 2020 (graf 2.1 in tabela IV.1 iz Priloge IV)[6]. Dolgoročneje tako Komisija kot države članice napovedujejo okrepitev aktivnosti v letu 2021, čeprav države članice, zlasti Španija in Luksemburg, pričakujejo živahnejše okrevanje. Vendar bi bilo treba opozoriti, da napoved Komisije, ki je bila objavljena 5. novembra, v primerjavi z osnutki proračunskih načrtov

Graf 2.1 **Euroobmočje: realna rast BDP, 2015–2021 (v %)**



Opomba: napoved Evropske komisije iz pomladi 2020 se uporablja za države, ki v svojih programih stabilnosti za leto 2020 niso predložile napovedi za leto 2020 ali 2021.
Viri: osnutki proračunskih načrtov za leto 2021 (OPN), napovedi Evropske komisije iz jeseni (JN) in pomladi 2020 ter programi

[5] Glej tudi dopise o usmeritvah fiskalne politike za leto 2021: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en.

[6] Predlogi proračunov držav članic euroobmočja morajo temeljiti na neodvisno potrjenih ali pripravljenih makroekonomskih napovedih.

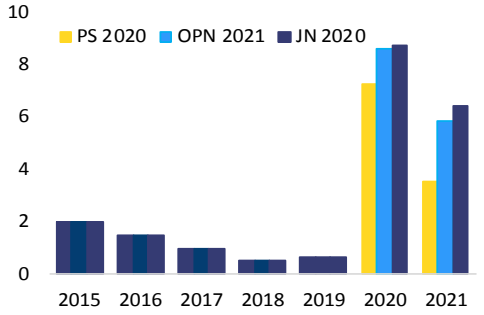
odraža novejše informacije o širjenju virusa in uvedbi novih zajezitvenih ukrepov. Ob negotovih in hitro spreminjajočih se razmerah take razlike niso presenetljive. Kljub ponovni rasti naj bi bilo okrevanje v letu 2021 še vedno nepopolno, gospodarstva euroobmočja pa naj bi še naprej delovala pod potencialom. Okrevanje v euroobmočju bo dodatno podprto z izvajanjem evropskega instrumenta Next Generation EU, ki je le v manjši meri vključen v napoved Komisije iz jeseni 2020 in osnutke proračunskih načrtov.

Negotovost in tveganja ostajajo izjemno veliki. Glavni viri negotovosti so razvoj pandemije COVID-19 in njene gospodarske posledice. Nedavni ponovni izbruh virusa bi lahko dodatno oslabil gospodarsko aktivnost. Prezgodnja odprava podpore, povezane s COVID-19, bi lahko ovirala ponovno rast gospodarske aktivnosti, na primer s poslabšanjem gospodarskega zaupanja. Hkrati bi lahko imelo predolgo podaljšanje podpornih ukrepov politike nasproten učinek (na primer z zagotavljanjem podpore podjetjem, ki niso sposobna preživeti). Okrevanje bi lahko oviralo tudi nezadostno usklajevanje nacionalnih odzivov politike. Prelivanje učinkov svetovnega povpraševanja, ki bi bilo nižje od napovedanega, bi še dodatno upočasnilo rast. Možnosti pretresov na finančnih trgih ni mogoče izključiti. Bančni sektor bi lahko bil na preizkušnji, saj bi višja stopnja neizpolnjevanja finančnih obveznosti s strani podjetij privedla do povečanja nedonosnih posojil. Po drugi strani bi lahko hitrejši napredek pri obvladovanju pandemije ter izvajanju ambicioznih in usklajenih politik v EU omogočil hitrejše okrevanje.

Fiskalni obeti

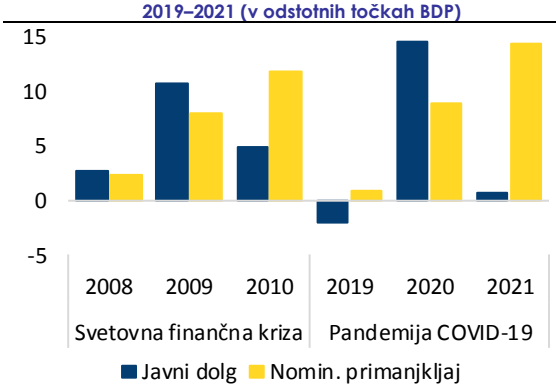
Skupni nominalni primanjkljaj euroobmočja naj bi se v letu 2021 zmanjšal, vendar naj bi ostal na zelo visoki ravni (graf 2.2 in tabela IV.2 iz Priloge IV). Osnutki proračunskih načrtov kažejo na skupni nominalni primanjkljaj v višini 5,9 % BDP v letu 2021, kar pomeni zmanjšanje s pričakovanih 8,6 % BDP v letu 2020. Te projekcije so na splošno v skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2020, vendar pomenijo znatno povečanje v primerjavi s programi stabilnosti za leto 2020, v katerih je bil za leto 2021 predviden skupni primanjkljaj v višini 3,5 % BDP. Predvideno povečanje primanjkljajev sektorja država je večje od tistega, ki je bilo zabeleženo med svetovno finančno krizo (graf 2.3). Pričakovano izboljšanje skupnega primanjkljaja v letu 2021 je predvsem posledica izteka začasnih fiskalnih ukrepov, sprejetih leta 2020 za boj proti zdravstveni krizi in njenim gospodarskim učinkom. Nedavni ponovni izbruh pandemije v Evropi lahko privede do podaljšanja teh ukrepov za ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, kar bi povzročilo pritisk na povečanje primanjkljaja

Graf 2.2 **Euroobmočje: nominalni primanjkljaj, 2015–2021 (v % BDP)**



Opomba: napoved Evropske komisije iz pomladi 2020 se uporablja za države, ki v svojih programih stabilnosti za leto 2020 niso predložile napovedi za leto 2020 ali 2021.
Viri: osnutki proračunskih načrtov za leto 2021 (OPN), napovedi Evropske komisije iz jeseni (JN) in pomladi 2020 ter programi stabilnosti za leto 2020 (PS).

Graf 2.3 **Euroobmočje: sprememba nominalnega primanjkljaja in javnega dolga, 2008–2010 in 2019–2021 (v odstotnih točkah BDP)**

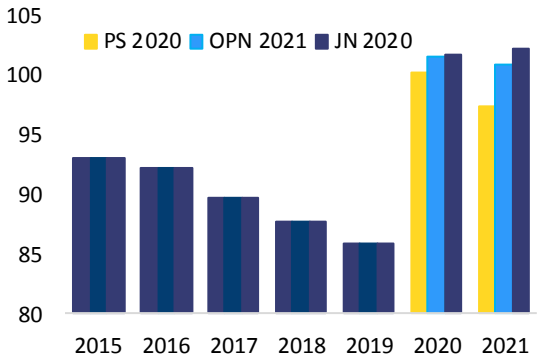


Vir: napoved Evropske komisije iz jeseni 2020.

v letu 2021. Skoraj vse države članice euroobmočja načrtujejo manjši primanjkljaj v letu 2021 v primerjavi z letom 2020. Največje zmanjšanje za več kot 4 odstotne točke BDP je načrtovano v Belgiji, Grčiji in Luksemburgu.

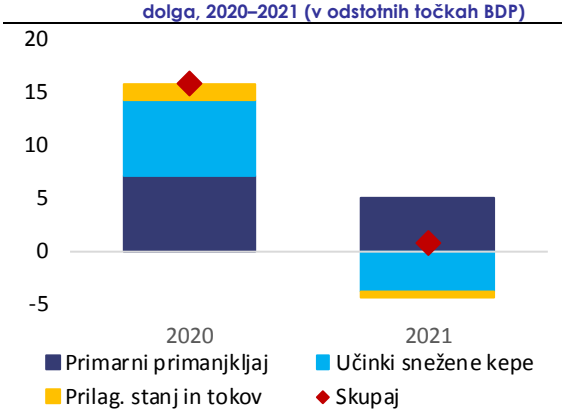
Skupni delež javnega dolga v BDP naj bi v letu 2021 ostal na splošno stabilen pri približno 100 % (graf 2.4 in tabela IV.3 iz Priloge IV). Trend zmanjševanja deleža dolga pred pandemijo se je v letu 2020 obrnil, kar odraža znatno zmanjšanje BDP in velik obseg dolga, izdanega za financiranje odziva na pandemijo. Predvideno poslabšanje deleža dolga v letu 2020 naj bi bilo veliko večje kot v obdobju 2008–2009 (graf 2.3). Glede na osnutke proračunskih načrtov naj bi se delež dolga povečal s 86 % v letu 2019 na 102 % v letu 2020, v letu 2021 pa naj bi se stabiliziral. Ta projekcija je podobna napovedi Komisije iz jeseni 2020 za leto 2020, ne pa tudi za leto 2021, za katero Komisija pričakuje nadaljnje povečanje deleža dolga v višini 0,6 odstotne točke BDP. Na splošno bo primarni primanjkljaj v letu 2021 še naprej vplival na dinamiko dolga, vendar bi morala ugodna razlika med obrestnimi merami in rastjo pomagati pri omejitvi predvidenega povečanja (graf 2.5). Države članice z največjimi projekcijami povečanj deležev dolga v letu 2021 so Estonija, Irska in Malta. Države članice, ki so imele pred krizo najvišje deleže dolga, v letu 2021 načeloma pričakujejo določeno izboljšanje.

Graf 2.4 **Euroobmočje: javni dolg, 2015–2021 (v % BDP)**



Opomba: napoved Evropske komisije iz pomladi 2020 se uporablja za države, ki v svojih programih stabilnosti za leto 2020 niso predložile napovedi za leto 2020 ali 2021.
Viri: osnutki proračunskih načrtov za leto 2021 (OPN), napovedi Evropske komisije iz jeseni (JN) in pomladi 2020 ter programi stabilnosti za leto 2020 (PS).

Graf 2.5 **Euroobmočje: razčlenitev spremembe deleža dolga, 2020–2021 (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: napoved Evropske komisije iz jeseni 2020.

Projekcije glede dolga so izjemno negotove. Stohastične simulacije kažejo, da bo delež javnega dolga v BDP v euroobmočju v letu 2021 verjetno znašal med 99 % in 106 % BDP (Priloga III). V srednjeročnem obdobju se bo delež verjetno stabiliziral, ko bo učinek krize zaradi COVID-19 na javne finance postopno izzvenel. Pogojne obveznosti, ki izhajajo iz zagotavljanja državnih poroštev za ohranitev gospodarske aktivnosti in sektorjev, ki jih je pandemija še posebej prizadela, bi se odražale v javnem dolgu in primanjkljaju le, če bi bila poroštva unovčena. Te pogojne obveznosti v letu 2020 znašajo približno 20 % BDP, pri čemer so med državami članicami velike razlike (okvir 1). Po drugi strani obstaja več olajševalnih dejavnikov. Ti vključujejo podaljšanje zapadlosti dolga v zadnjih letih, stabilne vire financiranja, zgodovinsko nizke stroške izposojanja 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, ki vključuje mehanizem za okrevanje in odpornost.

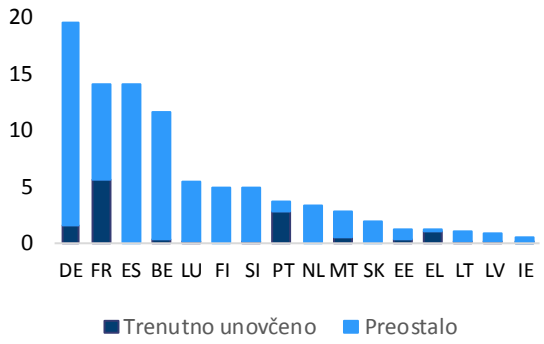
Okvir 1. Poroštva in drugi ukrepi likvidnostne podpore v osnutkih proračunskih načrtov za leto 2021

Države članice so zagotovile obsežno likvidnostno podporo za ublažitev gospodarskih posledic pandemije COVID-19. Najpogostejše oblike likvidnostne podpore so državna poroštva za podporo izposojanju v zasebnem sektorju in odlogi plačila davkov (tj. možnost odloga plačila davčnih obveznosti brez kazni). Države članice so izdale tudi jamstva za podporo novim instrumentom na ravni EU.

Državna poroštva so največja kategorija ukrepov likvidnostne podpore. Države članice so vzpostavile sheme v višini 17 % BDP. Ta delež predstavlja največji obseg poroštvenih okvirov, vendar so lahko dejanska unovčitev ali pogodbeni dogovori med gospodinjstvi, podjetji, finančnim sektorjem in državo manjši. Unovčen bo verjetno le del pogodbenih obveznosti, ki bo tako pomenil primanjkljaj in vplival na ravni dolga. Ta delež je težko oceniti vnaprej. Države članice so izdale tudi jamstva za podporo novim instrumentom na ravni EU, zlasti instrumentu SURE in evropskemu jamstvenemu skladu.

Obseg poroštvenih programov in njihova struktura se med državami članicami razlikujeta. Nekatere države so neposredno jamčile za posojila, ki so jih banke izdale gospodinjstvom in podjetjem. Druge države članice so se pri izvajanju programov likvidnostne podpore zanašale na nacionalne spodbujevalne institucije. Med te spadajo KfW v Nemčiji, KredEx v Estoniji, grška razvojna banka, BPI v Franciji, CDP v Italiji, Altum v Latviji, INVEGA v Litvi, malteška razvojna banka in Finnvera na Finskem. Med državami članicami so razlike tudi pri obsegu unovčevanja poroštev, s katerim se teoretično najvišja možna pogojna obveznost v okviru sheme spremeni v dejansko pogojno obveznost države. Po ocenah Komisije je bila do zdaj unovčena le približno četrtina razpoložljivih poroštev.

Graf B1.1 **Poroštva za domače subjekte, 2020 (v % BDP)**



Opomba: Jamstva za instrumente na ravni EU in mednarodni ravni so izključena. Za Nemčijo graf prikazuje obseg novih poroštvenih shem, ki so bile vzpostavljene, medtem ko je splošni jamstveni okvir dejansko neomejen. Za Francijo, Irsko in Latvijo so bili podatki iz osnutkov proračunskih načrtov dopolnjeni z informacijami iz drugih javnih virov. Avstrija in Italija kljub obstoječim shemam nista predložili nobenih podatkov o poroštvih. V Italiji so najvišje možne pogojne obveznosti ocenjene na približno 30 % BDP, okvirna stopnja unovčevanja pa znaša približno 7 % BDP.

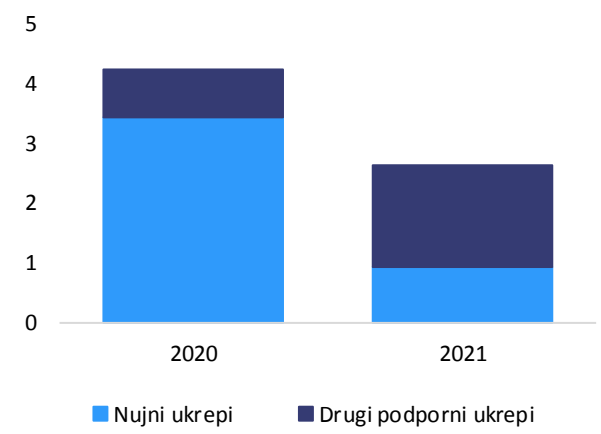
Komisija je države članice pozvala, naj v svojih osnutkih proračunskih načrtov na prostovoljni osnovi poročajo o največjem obsegu poroštvenih okvirov in unovčevanju. Večina držav članic je te informacije predložila vsaj delno. Nekatere države članice so poročale tudi o jamstvih, ki podpirajo instrumente na ravni EU in mednarodni ravni, kot je instrument SURE. Graf B1.1 prikazuje poroštva samo za domače gospodarske subjekte, prilagojena zaradi primerljivosti.

Države članice euroobmočja so v letu 2020 dovolile tudi odlog plačila davkov in prispevkov za socialno varnost v višini približno 1,5 % BDP. Odlogi plačila davkov nimajo neposrednega vpliva na javnofinančni primanjkljaj, saj so davki zajeti v nacionalnih računih v obdobju, ko se izvaja gospodarska aktivnost, ki ustvarja davčno obveznost. Hkrati lahko odlogi začasno vplivajo na dolg, če vključujejo dodatno izposojanje sektorja država v obdobju odloga. Vendar glede na pričakovano znatno krčenje gospodarstva v letu 2020 nekatera podjetja verjetno ne bodo preživela krize in nekatere odložene davčne obveznosti morda nikoli ne bodo plačane. V skladu s statističnim okvirom EU se obračunani, vendar neizterljivi davki ne bi smeli beležiti kot prihodki države, zato imajo učinek, ki povečuje primanjkljaj. Osnutki proračunskih načrtov na splošno niso izrecno razkrivali ocenjenih izgub, povezanih z davki, čeprav njihove projekcije davkov verjetno upoštevajo ta učinek.

Fiskalni odziv na pandemijo COVID-19

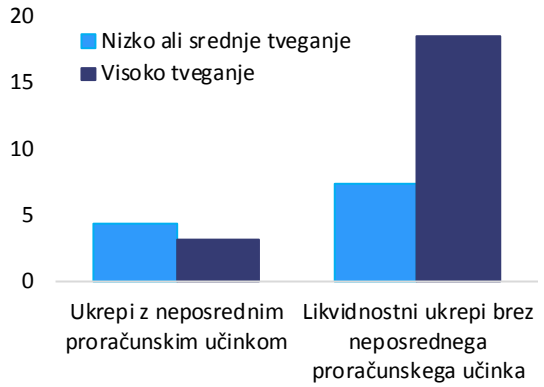
Države članice so v odziv na pandemijo sprejele hitre in obsežne fiskalne ukrepe. Fiskalni ukrepi, uvedeni v letu 2020, so bili večinoma namenjeni obravnavanju razmer na področju javnega zdravja ter zagotavljanju nadomestil delavcem in podjetjem za izgubo dohodka zaradi ukrepov za omejitev gibanja in motenj v dobavnih verigah. Ti začasni nujni ukrepi so v letu 2020 ocenjeni na 3,4 % BDP (graf 2.6). Drugi (začasni ali trajni) ukrepi, ki bolj splošno podpirajo okrevanje, kot so dodatna javna dela ali znižanja posrednih davkov, so v letu 2020 ocenjeni na 0,8 % BDP . V skladu s trenutno napovedjo naj bi začasni nujni ukrepi v letu 2021 znašali 0,9 % BDP, drugi podporni ukrepi pa 1,5 % BDP[7]. Nekatere države članice so po predložitvi svojih načrtov sprejele dodatne ukrepe, pri čemer bo v odziv na drugi val pandemije morda potrebno podaljšati še več nujnih ukrepov.

Graf 2.6 **Euroobmočje: ukrepi z neposrednim proračunskim učinkom, 2020–2021 (v % BDP)**



Opomba: Nujni ukrepi so večinoma namenjeni obravnavanju razmer na področju javnega zdravja ter zagotavljanju nadomestil delavcem in podjetjem za izgubo dohodka zaradi ukrepov za omejitev gibanja in motenj v dobavnih verigah. Večinoma so začasni. Ukrepi za okrevanje so usmerjeni v splošnejšo podporo gospodarski aktivnosti.
Viri: osnutki proračunskih načrtov za leto 2021 in napoved Evropske komisije iz jeseni 2020.

Graf 2.7 **Euroobmočje: fiskalna podpora in srednjeročno tveganje za vzdržnost javnih financ pred krizo, 2020 (v % BDP)**



Opomba: Graf prikazuje (aritmetično) povprečje diskrecijske fiskalne podpore v letu 2020. Države članice so razvrščene glede na srednjeročna tveganja za vzdržnost pred pandemijo, pri čemer so Belgija, Španija, Francija, Italija in Portugalska vključene v skupino z visokim tveganjem. Analiza vzdržnosti dolga, ki je bila izvedena za Grčijo v okviru spremljanja vzdržnosti dolga v letu 2019, se je razlikovala od skupnega pristopa zaradi posebnosti grške strukture dolga, zlasti velikega deleža posojil uradnega sektorja, pri čemer razvrstitev glede na tveganje ni bila na voljo.
Viri: osnutki proračunskih načrtov za leto 2021, napoved Evropske komisije iz jeseni 2020 in poročilo Evropske komisije o spremljanju vzdržnosti dolga iz leta 2019.

Nujni ukrepi so bistveni za podporo zdravstvenemu sektorju ter za preživetje gospodinjstev in podjetij, s čimer še dodatno pozitivno vplivajo na gospodarstvo. Čeprav so bili koristni v začetni fazi te krize, bodo verjetno manj učinkoviti pri podpiranju okrevanja, ko se bodo izredne zdravstvene razmere postopoma umirile. Kratkoročni multiplikatorji začasnih nujnih ukrepov bodo zaradi svoje narave verjetno ob omejeni gospodarski aktivnosti nizki, kar potrjuje močno povečanje nagnjenosti zasebnega sektorja k varčevanju (namesto k potrošnji) v letu 2020. Zato bo morda treba nujne ukrepe, ko se bodo razmere v

[7] Razlog za razlikovanje med nujnimi in drugimi podpornimi ukrepi je, da se ustreznost uvedbe nujnih ukrepov ne bi smela ocenjevati glede na stanje gospodarstva, temveč glede na stanje javnega zdravja in omejitve, ki so potrebne v zvezi s tem. Ti nujni ukrepi so (skoraj izključno) začasni, iztečejo pa se najpozneje leta 2022. Za druge začasne ali trajne ukrepe v zvezi s krizo zaradi COVID-19 se šteje, da podpirajo okrevanje, ki bo sledilo (drugi podporni ukrepi).

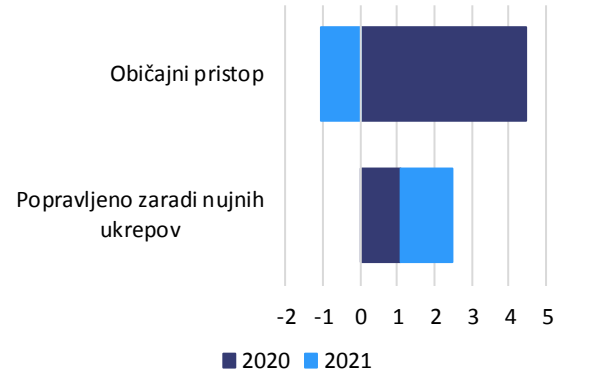
zvezi s pandemijo izboljšale, prilagoditi in kombinirati z ukrepi, ki izboljšujejo temelje naših gospodarstev, podpirajo zeleni in digitalni prehod ter pozitivno vplivajo na povpraševanje. V tem času in glede na nedavni ponovni izbruh pandemije v Evropi so lahko nujni ukrepi še naprej potrebni za zagotavljanje okrevanja gospodarstva.

Države članice z močnejšim fiskalnem položajem so zagotovile več neposredne proračunske podpore, medtem ko so se države članice s šibkejšim fiskalnim položajem bolj zanašale na likvidnostno podporo (graf 2.7). Na splošno so države z razmeroma močnejšim fiskalnim položajem zagotovile več fiskalne podpore z neposrednim proračunskim učinkom (1 % BDP). Nasprotno pa se zdi, da so se države s šibkejšim fiskalnim položajem bolj zanašale na likvidnostno podporo brez neposrednega proračunskega učinka. V prihodnje bi morale pobude za podporo na ravni EU, kot je mehanizem za okrevanje in odpornost, zagotoviti dodaten fiskalni manevrski prostor za podporo okrevanju in odpornosti držav članic.

Ocena fiskalne naravnanosti euroobmočja

Mehanična analiza tradicionalnih kazalnikov za oceno fiskalne naravnanosti v sedanjih razmerah ni primerna. Uvedba in poznejša odprava obsežnih začasnih nujnih ukrepov izkrivljata sliko, saj posledične spremembe ravni javnofinančnih odhodkov med enim in naslednjim letom vplivajo na kazalnike, uporabljene za oceno fiskalne naravnanosti[8]. Izključitev začasnih nujnih ukrepov iz izračuna kazalnikov fiskalne naravnanosti omogoča bolj reprezentativno oceno temeljne fiskalne podpore gospodarski aktivnosti.

Graf 2.8 **Euroobmočje: fiskalna naravnanost, 2020–2021 (v % BDP)**



Opomba: Graf prikazuje diskrecijsko fiskalno spodbudo na podlagi metodologije merila rasti odhodkov, s katero se meri rast porabe (brez diskrecijskih ukrepov), ki presega potencialno rast. V tem grafu pozitivne vrednosti kažejo na ekspanzivno naravnanost.
Vir: napoved Evropske komisije iz jeseni 2020.

Fiskalna naravnanost v letu 2021 se po prilagoditvi za načrtovano odpravo začasnih nujnih ukrepov zdi spodbujevalna. Osnutki proračunskih načrtov predvidevajo, da se bo velik del začasnih nujnih ukrepov v letu 2021 iztekel. Običajni kazalniki (vključno z nujnimi ukrepi) kažejo na spodbujevalno fiskalno naravnanost v letu 2020 v višini +4,5 % BDP, v letu 2021 pa na restriktivno naravnanost za –1,0 % BDP (v skladu z napovedjo Komisije iz jeseni 2020; graf 2.8). Nasprotno pa je brez začasnih nujnih ukrepov, ki so neposredno povezani s pandemijo, fiskalna naravnanost v obeh letih spodbujevalna, in sicer +1,1 % BDP v letu 2020 in +1,4 % v letu 2021. Čeprav naj bi bilo okrevanje nepopolno, bodo že uvedeni fiskalni ukrepi prispevali k podpiranju gospodarske aktivnosti v obdobju 2020–2021.

Financiranje iz mehanizma za okrevanje in odpornost bo zagotovilo dodatno fiskalno spodbudo. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, zagotavljajo *dodatno fiskalno spodbudo* na ravni euroobmočja,

[8] Nujni ukrepi v zvezi s COVID-19 se ne štejejo za enkratne, čeprav so bili večinoma uvedeni začasno, da bi dopolnili avtomatske stabilizatorje.

čeprav so nevtralni za proračunski saldo držav članic[9]. Napoved Komisije iz jeseni 2020 za zdaj predvideva majhen učinek odhodkov, financiranih iz mehanizma za okrevanje in odpornost, na fiskalno naravnanost euroobmočja v letu 2021 (0,15 % BDP). Vendar je to posledica pomanjkanja dovolj podrobnih informacij o teh ukrepih v osnutkih proračunskih načrtov za leto 2021. V osnutkih proračunskih načrtov je o odhodkih, financiranih iz mehanizma za okrevanje in odpornost, poročalo le šest držav članic, in sicer Grčija, Francija, Italija, Litva, Portugalska in Slovenija.

Časovni okvir in obseg odprave nujnih ukrepov, predvidenih za leto 2021, se glede na drugi val pandemije zdita negotova. Časovni okvir za odpravo ukrepov je temeljil na predpostavki, da bomo med krizo prešli iz faze izrednih razmer v fazo okrevanja, tj. iz faze zajezitve zdravstvene in gospodarske škode, ki jo je povzročila pandemija, v fazo, osredotočeno na doseganje trajnega okrevanja. Vendar bo zaradi nedavnega ponovnega izbruha pandemije v Evropi morda potrebno podaljšanje nujnega odziva za zagotovitev okrevanja gospodarstva. Zaradi te podpore se bodo verjetno spremenili proračunski načrti, ki so že upoštevani v napovedi Komisije. Vendar novi nujni ukrepi ne bi smeli zgolj posnemati tistih, ki so bili sprejeti med prvim valom epidemije, temveč bi morali odražati pridobljene izkušnje in biti dopolnjeni z ukrepi, ki izboljšujejo gospodarske temelje. Izziv bo še naprej podpirati gospodarstvo v izrednih razmerah, hkrati pa ustvariti pogoje za vrnitev k trajni in trajnostni rasti v skladu z zelenim in digitalnim prehodom gospodarstva EU.

Kombinacija znatnega upada proizvodnje in visokih negativnih tveganj zahteva dobro usmerjeno in začasno nadaljnjo podporo fiskalne politike. Prvič, države članice bi se morale izogibati nenadni odpravi fiskalne podpore. Drugič, fiskalni podporni ukrepi v sedanji fazi pandemije se lahko razlikujejo od običajne podpore skupnemu povpraševanju med običajno recesijo. Glede na nadaljevanje pandemije in negotovosti bi morali biti spodbujevalni ukrepi dobro ciljno usmerjeni, saj obstaja tveganje, da bodo široko osnovani ukrepi neučinkoviti. Tretjič, ponovni izbruh pandemije ne bi smel privesti do sistematičnega podaljšanja nujnih ukrepov fiskalne politike, ko se izboljšajo zdravstvene razmere, zaradi katerih so bili ukrepi uvedeni. Prednostne naloge in ustrezni ukrepi v fazah izrednih razmer in okrevanja so različni, države članice pa morajo biti še naprej prožne in pravočasno ugotoviti, kako kombinirati različne vrste podpore.

Odzivi fiskalne politike držav članic bi morali še naprej zagotavljati fiskalno podporo, hkrati pa ohranjati srednjeročno vzdržnost javnih financ. Gospodarske posledice pandemije so bile resnejše v številnih državah članicah z visokim dolgom, kar je še povečalo izziv iskanja optimalnega odziva fiskalne politike. Trenutno imajo države članice koristi od ugodnih stroškov financiranja zaradi znatne podpore, zagotovljene z ukrepi monetarne politike Evropske centralne banke, in veliko večjega zaupanja na finančnih trgih po uvedbi obsežnih instrumentov na ravni EU. Da bi se našla srednja pot med potrebo po gospodarski podpori ter preudarnimi srednjeročnimi fiskalnimi položaji in srednjeročno vzdržnostjo javnih financ, bi morali biti podporni ukrepi začasni in ne bi smeli pomeniti vnaprejšnjih zavez fiskalne politike v obdobju po krizi. Kadar gospodarske razmere to omogočajo, bi morale države nadaljevati fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev ob krepitvi naložb. Verodostojne srednjeročne fiskalne strategije so

[9] Eurostat je po posvetovanju z nacionalnimi statističnimi uradi podal predhodno pozitivno oceno proračunske nevtralnosti nepovratnih sredstev v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

pomembne za podpiranje vzdržnosti javnih financ, zlasti v primeru močno zadolženih držav članic.

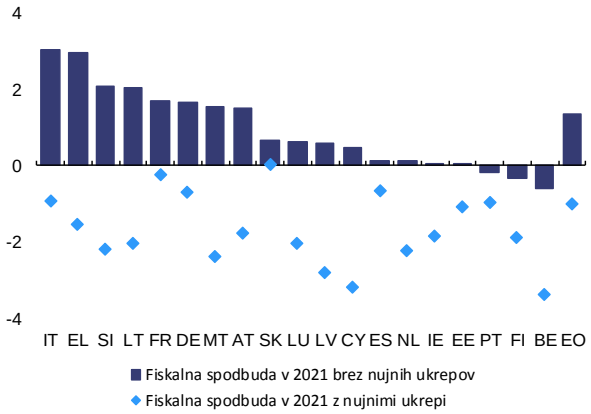
III. Pregled osnutkov proračunskih načrtov

Skoraj vse države članice euroobmočja so osnutke proračunskih načrtov predložile do 15. oktobra. To je bilo v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 473/2013. Edini izjemi sta bila Italija in Ciper. Italija je načrt predložila 19. oktobra, Ciper pa 23. oktobra. V skladu z določbami kodeksa ravnanja za zakonodajni dvojček sta Belgija in Litva predložili osnutka proračunskih načrtov ob predpostavki nespremenjenih politik. Belgija je načrt ob predpostavki nespremenjenih politik predložila 15. oktobra zaradi nedavnega oblikovanja nove zvezne vlade, nato pa je 30. oktobra predložila posodobljen načrt. Mnenje Komisije temelji na oceni posodobljenega načrta. Litva je predložila osnutek proračunskega načrta ob predpostavki nespremenjenih politik zaradi nacionalnih volitev, ki so potekale oktobra. Litovski organi so pozvani, naj Komisiji in Euroskupini predložijo posodobljen načrt takoj, ko bo nova vlada nastopila mandat in praviloma vsaj en mesec pred načrtovanim sprejetjem zakona o predlogu proračuna v nacionalnem parlamentu.

Fiskalni odziv držav članic na pandemijo COVID-19 v obdobju 2020–2021

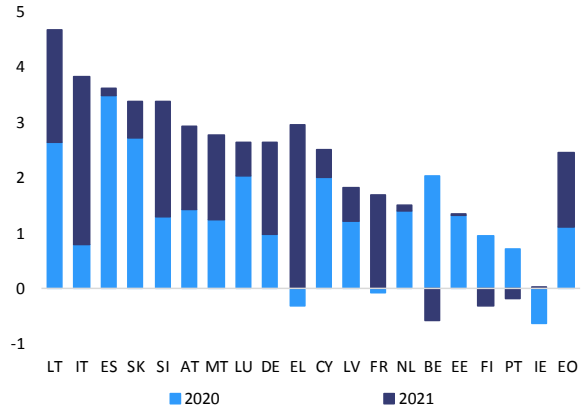
Fiskalna naravnanost se v obdobju 2020–2021 po popravku izračunov zaradi postopne odpravo začasnih nujnih ukrepov zdi spodbujevalna v vseh državah članicah euroobmočja (graf 3.1). Kot je navedeno v oddelku II, načrtovana odprava nujnih odhodkov znatno vpliva na tradicionalne kazalnike fiskalne naravnanosti. Brez začasnih nujnih ukrepov osnovni fiskalni napor (merjen glede na merilo rasti odhodkov) kaže na ekspanzivno naravnanost v letu 2021 (približno 1,5 % BDP). V nekaterih državah članicah je ta podpora precejšnja in znaša 2 % BDP ali več. Ta podpora dopolnjuje pomembne ekspanzivne ukrepe v višini približno 1 % BDP, ki so bili že izvedeni leta 2020 (graf 3.2), in se zagotavlja v večini držav članic (graf 3.3). Po prilagoditvi za načrtovano odpravo nujnih ukrepov se pričakuje, da bo fiskalna naravnanost v letu 2021 rahlo restriktivna v dveh državah članicah. Financiranje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost bo zagotovilo dodatno fiskalno spodbudo.

Graf 3.1 **Fiskalna naravnanost, 2021 (v % BDP)**



Opomba: fiskalna naravnanost se izračuna kot diskrecijska fiskalna spodbuda na podlagi metodologije merila rasti odhodkov. Pozitivne vrednosti kažejo na spodbujevalno naravnanost.
Vir: napoved Evropske komisije iz jeseni 2020.

Graf 3.2 **Fiskalna naravnanost brez nujnih ukrepov, 2020–2021 (v % BDP)**

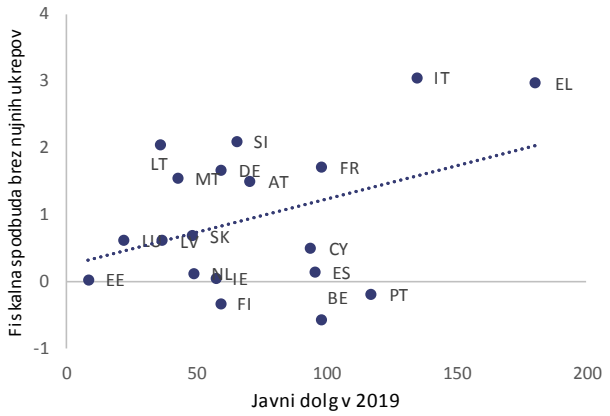


Opomba: fiskalna naravnanost se izračuna kot diskrecijska fiskalna spodbuda brez nujnih ukrepov. Pozitivne vrednosti kažejo na spodbujevalno naravnanost.
Vir: napoved Evropske komisije iz jeseni 2020.

Čeprav je večina ukrepov namenjena podpori okrevanju gospodarstva, začasni nujni ukrepi v povprečju predstavljajo več kot tretjino vseh ukrepov v letu 2021, vendar se ta delež med državami zelo razlikuje (graf 3.4). To odraža še vedno veliko negotovost v zvezi z razvojem pandemije. Pet držav članic je v svoje proračune za leto 2021 vključilo nujne odhodke v višini najmanj 1 % BDP, čeprav nekatere države ne vključujejo učinka začasnega nujnega izziva. Več držav namerava v letu 2021 preusmeriti fiskalno podporo iz nujnih ukrepov v podporo okrevanju gospodarstva. Vendar je glede na nedavni ponovni izbruh pandemije v Evropi za načrtovano odpravo nujnih ukrepov v letu 2021 značilna povečana negotovost, saj je pričakovati, da bodo države članice zagotovile dodatno nujno podporo za okrevanje gospodarstva.

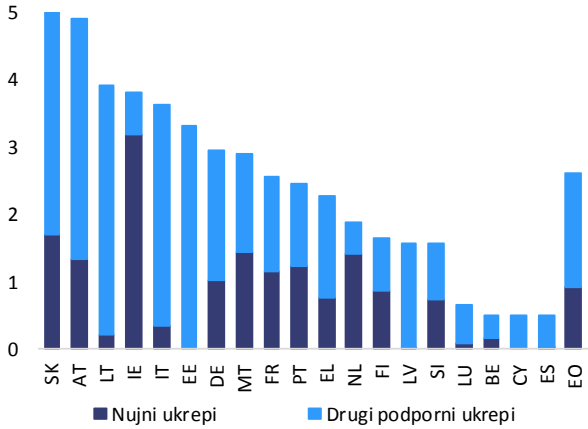
Države članice načrtujejo za leto 2021 kombinacijo večinoma začasnih in nekaterih trajnih ukrepov za podporo gospodarski aktivnosti v razmerah precejšnje negotovosti (graf 3.5). Ukrepi naj bi v povprečju znašali 2,6 % BDP, pri čemer nekatere države načrtujejo spodbude v višini najmanj 3 % BDP. Začasni ukrepi v letu 2021 v povprečju predstavljajo približno dve tretjini vseh ukrepov. Vendar je nekaj držav uvedlo tudi trajne ukrepe, ki v nekaterih omejenih primerih presegajo 1 % BDP, kar vpliva na prihodnje fiskalne usmeritve. To bi lahko bilo zaskrbljujoče, saj je negotovost v zvezi z drugim valom pandemije še vedno velika in bodo morda potrebni dodatni nujni ukrepi. Kombiniranje potrebnih začasnih nujnih ukrepov s stalnimi ukrepi ne bi smelo ogroziti srednjeročne vzdržnosti javnih financ (graf 3.6).

Graf 3.3 **Fiskalna naravnanost brez nujnih ukrepov v letu 2021 in javni dolg v letu 2019 (v % BDP)**



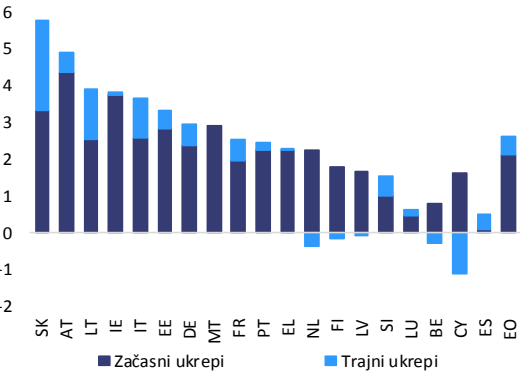
Opomba: fiskalna naravnanost se izračuna kot diskrecijska fiskalna spodbuda brez nujnih ukrepov. Pozitivne vrednosti kažejo na spodbujevalno naravnanost.
Vir: napoved Evropske komisije iz jeseni 2020.

Graf 3.4 **Nujni in drugi podporni ukrepi, 2021 (v % BDP)**



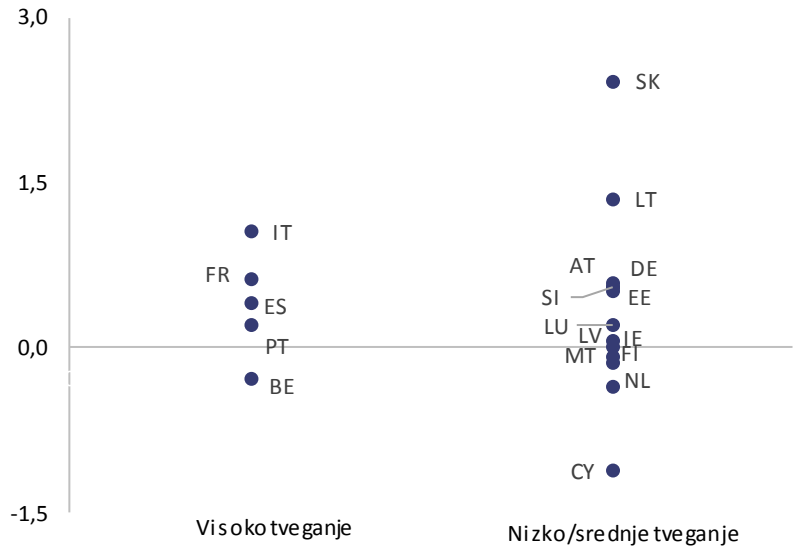
Opomba: graf prikazuje fiskalni učinek diskrecijskih ukrepov, sprejetih od leta 2020, v letu 2021. Nujni ukrepi so večinoma namenjeni obravnavanju razmer na področju javnega zdravja ter zagotavljanju nadomestil delavcem in podjetjem za izgubo dohodka zaradi ukrepov za omejitev gibanja in motenj v dobavnih verigah. Večinoma so začasni. Drugi podporni ukrepi so usmerjeni v splošnejšo podporo gospodarski aktivnosti in so lahko začasni ali trajni.
Vir: napoved Evropske komisije iz jeseni 2020.

Graf 3.5 **Začasni in trajni ukrepi, 2021 (v % BDP)**



Opomba: graf prikazuje fiskalni učinek diskrecijskih ukrepov, sprejetih od leta 2020, v letu 2021. Začasni ukrepi naj bi se iztekli najpozneje leta 2022.
Vir: napoved Evropske komisije iz jeseni 2020.

Graf 3.6 **Trajni ukrepi in srednjeročna tveganja za vzdržnost javnih financ pred krizo, 2021 (v % BDP)**



Opomba: graf prikazuje fiskalni učinek trajnih ukrepov, sprejetih od leta 2020, v letu 2021. Države članice so razvrščene glede na srednjeročna tveganja za vzdržnost pred pandemijo. Analiza vzdržnosti dolga, ki je bila izvedena za Grčijo v okviru spremljanja vzdržnosti dolga v letu 2019, se je v nekaterih pogledih razlikovala od skupnega pristopa zaradi posebnosti grške strukture dolga, zlasti velikega deleža posojil uradnega sektorja, pri čemer razvrstitev glede na tveganje ni bila na voljo.
Vir: napoved Evropske komisije iz jeseni 2020 in poročilo Evropske komisije o spremljanju vzdržnosti dolga iz leta 2019.

Kvalitativna ocena Komisije glede osnutkov proračunskih načrtov za leto 2021

Mnenja Komisije o osnutkih proračunskih načrtov za leto 2021 upoštevajo uporabo splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast. Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast[10]. V njem je izrazila stališče, da so glede na pričakovan resen gospodarski upad zaradi izbruha COVID-19 pogoji za aktivacijo splošne odstopne klavzule izpolnjeni. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Kot je navedeno v letni strategiji za trajnostno rast 2021[11] in kot je Komisija sporočila ministrom za finance držav članic EU v dopisu z dne 19. septembra 2020[12], bi morale države članice v letu 2021 glede na aktivacijo splošne odstopne klavzule še naprej zagotavljati ciljno usmerjeno in začasno fiskalno podporo, pri tem pa na srednji rok ohranjati fiskalno vzdržnost.

Komisija je spomladi sprejela poročila v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za vse države članice razen Romunije, za katero je že veljal korektivni

[10] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropski investicijski banki in Euroskupini – Usklajen gospodarski odziv na izbruh virusa COVID-19, Bruselj (COM(2020) 112 final z dne 13. marca 2020).

[11] Sporočilo Komisije – Letna strategija za trajnostno rast 2021, Bruselj (COM(2020) 575 final z dne 17. septembra 2020).

[12] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en.

del Pakta. Zaradi izjemne negotovosti, ki jo je povzročil izbruh COVID-19, ter njegovega izrednega makroekonomskega in fiskalnega učinka, med drugim tudi za oblikovanje verodostojne usmeritve za fiskalno politiko, ki bo morala v letu 2021 ohraniti spodbujevalno naravnanost, je Komisija menila, da odločitev o tem, ali naj se za države članice uvede postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ne bi smela biti sprejeta. To še vedno velja.

V letih 2020 in 2021 se fiskalna politika osredotoča na boj proti pandemiji. Po aktivaciji splošne odstopne klavzule je Svet 20. julija 2020 priporočil, naj države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, ki bo sledilo. Kadar gospodarske razmere to omogočajo, bi morale države članice izvajati fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob krepitvi naložb.

Mnenja o osnutkih proračunskih načrtov za leto 2021 se osredotočajo na oceno proračunskih ukrepov za leto 2021. V mnenjih je ocenjeno, ali so načrtovani podporni ukrepi v skladu s priporočili Sveta z dne 20. julija 2020 in smernicami iz dopisa, ki ga je Komisija poslala 19. septembra. Poleg tega je posebej ocenjeno tudi, ali so ukrepi začasni. Slednje je pomembno za ohranitev srednjeročne vzdržnosti javnih financ v skladu s splošno odstopno klavzulo.

Kvalitativno oceno osnutkov proračunskih načrtov za leto 2021 je mogoče povzeti, kot sledi:

1. Komisija meni, da so osnutki proračunskih načrtov na splošno v skladu s priporočilom o fiskalni politiki, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov iz osnutkov proračunskih načrtov podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti.
2. V primeru Avstrije, Belgije, Cipra, Estonije, Finske, Grčije, Irske, Latvije, Luksemburga, Malte, Nemčije, Nizozemske, Portugalske, Slovenije in Španije so ukrepi (večinoma) začasni. Nekateri ukrepi iz osnutkov proračunskih načrtov Francije, Italije, Litve in Slovaške se ne zdijo začasni ali ublaženi z izravnalnimi ukrepi. Litva je predložila osnutek proračunskega načrta na podlagi scenarija nespremenjenih politik in je pozvana, naj predloži posodobljen osnutek proračunskega načrta.
3. V primeru Belgije, Francije, Grčije, Italije, Portugalske in Španije je glede na raven njihovega javnega dolga in velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 pomembno zagotoviti, da se pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohrani srednjeročna vzdržnost javnih financ.

Vse države članice so pozvane, naj redno pregledujejo uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bodo pripravljene, da jih po potrebi prilagodijo spreminjajočim se okoliščinam.

PRILOGA I: Ocena osnutkov proračunskih načrtov za leto 2021 za posamezne države

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Avstrije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Avstrije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Avstrija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Belgije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Belgije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Glede na raven javnega dolga Belgije in velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 je za državo pomembno, da zagotovi, da se pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohrani srednjeročna vzdržnost javnih financ. Belgija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Cipra** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Cipra, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Ciper je pozvan, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljen, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Estonije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Estonije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Estonija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in odzivnost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Finske** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Finska, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Finska je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Francije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Francije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Vendar se nekateri ukrepi ne zdijo začasni ali ublaženi z izravnalnimi ukrepi. Glede na raven javnega dolga Francije in velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 je za državo zlasti pomembno, da zagotovi, da se pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohrani srednjeročna vzdržnost javnih financ. Francija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Nemčije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku

proračunskega načrta Nemčije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Nemčija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Grčije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Grčije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Glede na raven javnega dolga Grčije pred izbruhom pandemije COVID-19 je za državo zlasti pomembno, da zagotovi, da se pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohrani srednjeročna vzdržnost javnih financ. Grčija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Irske** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Irske, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Irska je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Italije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Italije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Vendar se nekateri ukrepi ne zdijo začasni ali ublaženi z izravnalnimi ukrepi. Glede na raven javnega dolga Italije in velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 je za državo zlasti pomembno, da zagotovi, da se pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohrani srednjeročna vzdržnost javnih financ. Italija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Latvije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Latvije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Latvija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Luksemburga** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Luksemburga, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Luksemburg je pozvan, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljen, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Litve** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Litve, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Vendar se nekateri ukrepi ne zdijo začasni ali ublaženi z izravnalnimi ukrepi. Litva je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi 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.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Malte** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Malte, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Malta je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Nizozemske** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov iz osnutka proračunskega načrta podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Nizozemska je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in primernost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Portugalske** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Portugalske, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Glede na raven javnega dolga Portugalske in velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 je za državo zlasti pomembno, da zagotovi, da se pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohrani srednjeročna vzdržnost javnih financ. Portugalska je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Slovaške** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Slovaške, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Vendar se nekateri ukrepi ne zdijo začasni ali ublaženi z izravnalnimi ukrepi. Slovaška je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Slovenije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Slovenije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Slovenija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

Komisija meni, da je osnutek proračunskega načrta **Španije** na splošno v skladu s priporočilom, ki ga je Svet sprejel 20. julija 2020. Večina ukrepov, navedenih v osnutku proračunskega načrta Španije, podpira gospodarsko aktivnost v razmerah precejšnje negotovosti. Glede na raven javnega dolga Španije in velike srednjeročne izzive za vzdržnost pred izbruhom pandemije COVID-19 je za državo zlasti pomembno, da zagotovi, da se pri sprejemanju podpornih proračunskih ukrepov ohrani srednjeročna vzdržnost javnih financ. Španija je pozvana, naj redno pregleduje uporabo, učinkovitost in ustreznost podpornih ukrepov ter naj bo pripravljena, da jih po potrebi prilagodi spreminjajočim se okoliščinam.

PRILOGA II: Metodologija in predpostavke, na katerih temelji napoved Komisije iz jeseni 2020

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 napoved Komisije iz jeseni 2020, ki jo neodvisno pripravijo službe Komisije, so obrazložene v samem dokumentu z napovedjo[13].

Proračunski podatki do leta 2019 temeljijo na podatkih, ki so jih države članice uradno sporočile Komisiji do 1. oktobra 2020 in jih je 22. oktobra 2020 potrdil Eurostat. Eurostat ni popravljal podatkov, ki so jih države članice predložile v jesenskem ciklu poročanja za leto 2020. Poleg tega je umaknil svoj predhodni pridržek glede kakovosti podatkov, ki jih je Danska sporočila za leto 2019. Ta pridržek je odražal nepopolnost podatkov, ki so jih danski statistični organi predložili marca 2020, in visoko stopnjo statističnega odstopanja v njih. Od takrat so danski statistični organi predložili popolne podatke, odstopanje pa se je znatno zmanjšalo.

Za potrebe napovedi so bili ukrepi v podporo finančni stabilnosti evidentirani v skladu s sklepom Eurostata z dne 15. julija 2009[14]. 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 2021 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 2022, zajema ekstrapolacijo gibanja prihodkov in odhodkov ter vključitev dovolj natančno opredeljenih ukrepov.

Evropski agregati za dolg sektorja država v napovedih za obdobje 2020–2022 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 2020–2022 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[15].

---

[13] Metodološke predpostavke, na katerih temelji gospodarska napoved Komisije iz jeseni 2020, so na voljo na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en.

[14] Na voljo na: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-2009-3--final-.pdf/7d456336-f28b-43ae-a6b8-7a69d069695b.

[15] 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.

Glede na napoved Komisije iz jeseni 2020 proračunski ukrepi, navedeni v osnutkih proračunskih načrtov za leto 2021, skupno povečujejo primanjkljaj (učinek znaša približno 1 % BDP). Ukrepi, ki povečujejo odhodke, naj bi še okrepili negativni učinek. Skupni avtomatski 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 2021;
- učinek sporočenih ukrepov je izražen glede na osnovni scenarij ob nespremenjenih politikah. 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 2021 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 napovedi Komisije iz jeseni 2020 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. [16]

Stohastične projekcije kažejo na makroekonomsko negotovost, povezano z osrednjim scenarijem projekcij dolga v obdobju 2021–2025. Obravnavana sta dva osrednja scenarija dolga:

- scenarij iz napovedi Komisije iz jeseni 2020, ki vključuje izhodiščno napoved do leta 2022[17]. Od leta 2023 se na splošno predvideva, da bodo države postopno prilagodile svoj primarni strukturni saldo, da bi se vrnil na raven, ki je bila napovedana za leto 2021 v napovedi Komisije iz jeseni 2019 (pred pandemijo).
- scenarij iz osnutkov proračunskih načrtov za leto 2021, ki vključuje izhodiščno napoved do konca leta 2021. Od leta 2022 se predpostavlja, da bodo države postopno prilagodile svoj primarni strukturni saldo, da bi se vrnil na raven, ki je bila napovedana za leto 2021 v osnutkih proračunskih načrtov za leto 2020 (pred pandemijo)[18].

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[19]. 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 (20 % najmanj verjetnih šokov ni prikazanih). Različno osenčena območja znotraj stožca predstavljajo različne deleže v celotni porazdelitvi možnih potekov dolga.

Simulacije za leto 2021 kažejo, da bo delež dolga v euroobmočju po scenariju Komisije z 80-odstotno verjetnostjo znašal med 99 % in 106 % BDP, po scenariju iz osnutkov proračunskih

[16] 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).

[17] Napoved Komisije iz jeseni 2020 vključuje ukrepe fiskalne politike (sprejete in/ali vsaj verodostojno napovedane) in informacije do 22. oktobra 2020;

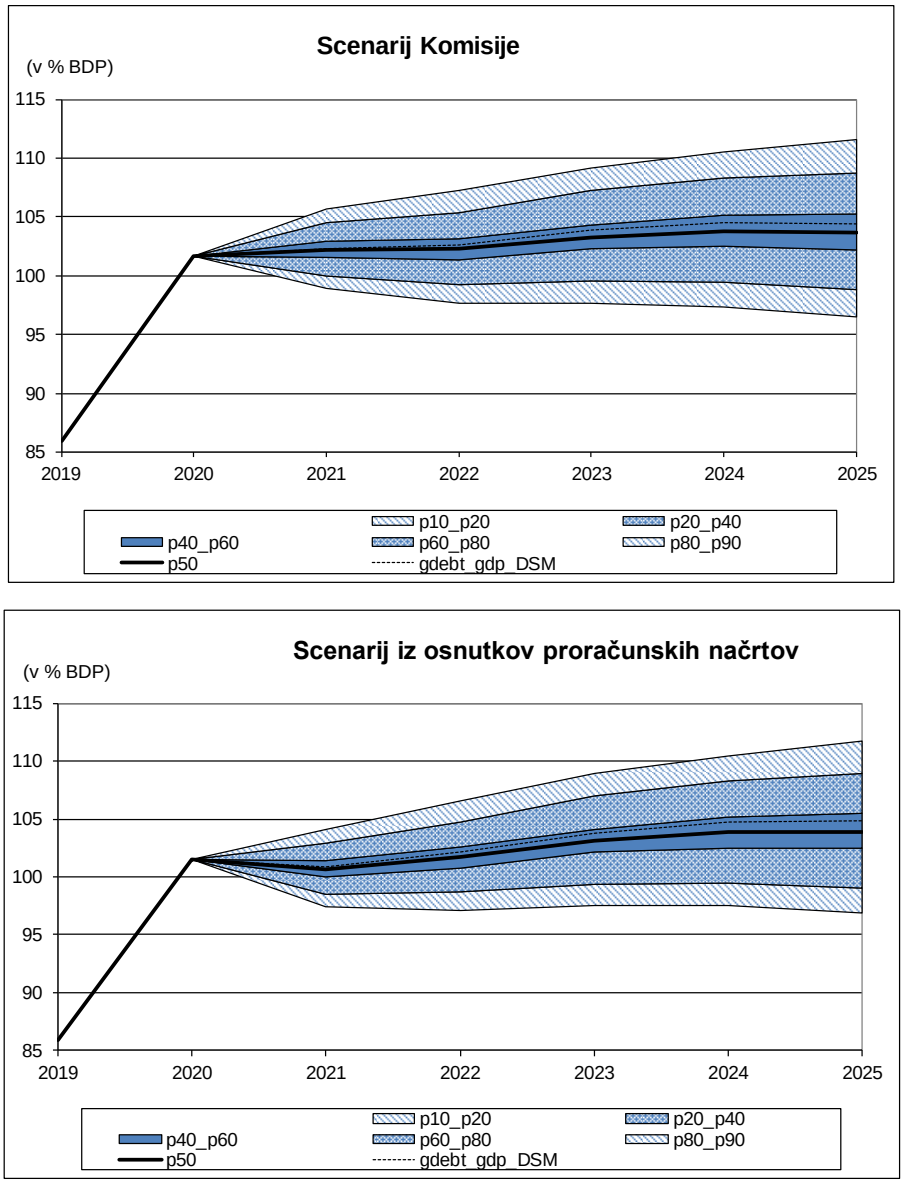
[18] To pomeni, da naj bi se primarni strukturni saldo euroobmočja po scenariju iz osnutkov proračunskih načrtov izboljšal s primanjkljaja v višini 3,2 % BDP v letu 2021 na primanjkljaj v višini 1,1 % BDP v letu 2025, medtem ko naj bi se po scenariju iz napovedi Komisije izboljšal s primanjkljaja v višini 2,9 % BDP v letu 2021 na primanjkljaj v višini 1,0 % BDP v letu 2025.

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

načrtov pa med 97 % in 104 % BDP. Do leta 2025 naj bi bil delež dolga po obeh scenarijih s 50-odstotno verjetnostjo višji od približno 104 % 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.

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



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 2020 (KOM)

	2020			2021		
Država	PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM
BE	-8,0	-7,4	-8,4	8,6	6,5	4,1
DE	-6	-5,8	-5,6		4,4	3,5
EE	-8,0	-5,5	-4,6	8,0	4,5	3,4
IE	-10,5	-2,4	-2,3	6,0	1,7	2,9
EL	-4,7	-8,2	-9,0	5,1	7,5	5,0
ES	-9,2	-11,2	-12,4	6,8	9,8	5,4
FR	-8,0	-10,0	-9,4		8,0	5,8
IT	-8,0	-9,0	-9,9	4,7	6,0	4,1
CY	-7,0	-5,5	-6,2	6,0	4,5	3,7
LV	-7,0	-7,0	-5,6	1,0	5,1	4,9
LT	-7,3	-1,5	-2,2	6,6	3,3	3,0
LU	-6,0	-6,0	-4,5	7,0	7,0	3,9
MT	-5,4	-7,4	-7,3	3,9	5,0	3,0
NL	1,4	-5,0	-5,3	1,6	3,5	2,2
AT	-5,2	-6,8	-7,1	3,5	4,4	4,1
PT		-8,5	-9,3		5,4	5,4
SI	-8,1	-6,7	-7,1	3,5	5,1	5,1
SK	-7,2	-6,7	-7,5	6,8	5,5	4,7
FI	-5,5	-4,5	-4,3	1,3	2,6	2,9
EO	-6,7	-7,6	-7,8	5,7	5,9	4,2

Tabela IV.2: Nominalni saldo (v % BDP) v skladu s programi stabilnosti (PS), osnutki proračunskih načrtov (OPN) in napovedjo Komisije iz jeseni 2020 (KOM)

	2020			2021		
Država	PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM
BE	-7,5	-10,3	-11,2		-6,0	-7,1
DE	-7 1/4	-6 ¼	-6,0		-4 ¼	-4,0
EE	-10,1	-6,6	-5,9	-3,8	-6,7	-5,9
IE	-7,4	-6,2	-6,8	-4,1	-5,7	-5,8
EL	-4,7	-8,6	-6,9	-0,2	-3,9	-6,3
ES	-10,3	-11,3	-12,2		-7,7	-9,6
FR	-9,0	-10,2	-10,5		-6,7	-8,3
IT	-7,1	-10,5	-10,8	-4,2	-7,0	-7,8
CY	-4,3	-4,5	-6,1	-0,4	-0,7	-2,3
LV	-9,4	-7,6	-7,4	-5,0	-3,9	-3,5
LT	-11,4	-8,8	-8,4	-3,9	-5,0	-6,0
LU	-8,5	-7,4	-5,1	-3,0	-2,7	-1,3
MT	-7,5	-9,4	-9,4	-3,6	-5,9	-6,3
NL	1,1	-7,2	-7,2	0,1	-5,5	-5,7
AT	-8,0	-9,5	-9,6	-1,9	-6,3	-6,4
PT		-7,3	-7,3		-4,3	-4,5
SI	-8,1	-8,6	-8,7		-6,6	-6,4
SK	-8,4	-9,7	-9,6	-4,9	-7,4	-7,9
FI	-7,2	-7,7	-7,6	-4,0	-5,0	-4,8
EO	-7,3	-8,6	-8,8	-3,5	-5,9	-6,4

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 2020 (KOM)

	2020			2021		
Država	PS	OPN	KOM	PS	OPN	KOM
BE	115,0	116,8	117,7		113,6	117,8
DE		71	71,2		70 1/4	70,1
EE	21,9	18,2	17,2	23,4	23,6	22,5
IE	69,1	62,6	63,1	68,4	66,6	66,0
EL	188,8	197,4	207,1	176,8	184,7	200,7
ES	115,5	118,8	120,3		117,4	122,0
FR	115,2	117,5	115,9		116,2	117,8
IT	151,8	158,0	159,6	147,5	155,6	159,5
CY	116,8	114,8	112,6	103,2	111,0	108,2
LV	51,7	47,3	47,5	52,2	46,0	45,9
LT	50,6	47,7	47,2	52,7	50,2	50,7
LU	28,7	27,4	25,4	29,6	29,4	27,3
MT	54,5	55,0	55,2	55,5	58,6	60,0
NL	46,3	59,1	60,0	45,2	61,1	63,5
AT	81,4	84,0	84,2	79,3	84,8	85,2
PT		134,8	135,1		130,9	130,3
SI	82,4	82,4	82,2		80,9	80,2
SK	61,3	62,2	63,4	62,0	65,0	65,7
FI	69,1	70,2	69,8	71,5	72,8	71,8
EO	100,2	101,5	101,7	97,4	100,9	102,3