EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.6.2014
COM(2014) 431 final

SPOROČILO KOMISIJE

Ocena ukrepov, ki sta jih sprejeli

POLJSKA
v odziv na Priporočilo Sveta z dne 10. decembra 2013 in
HRVAŠKA
v odziv na Priporočilo Sveta z dne 28. januarja 2014

za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja

1. UVOD

Svet je 10. decembra 2013 sprejel priporočilo za Poljsko in 28. januarja 2014 za Hrvaško za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja. Za ti državi je določil 15. april 2014 in 30. april 2014 kot roka za sprejetje potrebnih ukrepov za učinkovito ukrepanje za izpolnitev priporočil in podrobno poročanje o konsolidacijskih strategijah, ki jih nameravata sprejeti za izpolnitev ciljev.

Za Poljsko je Svet 10. decembra 2013 na podlagi člena 126(8) Pogodbe sklenil, da Poljska ni sprejela učinkovitih ukrepov za odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2014 v skladu s Priporočilom Sveta z dne 21. junija 2013 in je na podlagi člena 126(7) Pogodbe Poljsko pozval, naj odpravi stanje čezmernega primanjkljaja do leta 2015. Poljska je v skladu s členom 5(1a) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 o ukrepih, ki jih je sprejela, poročala v okviru svojega konvergenčnega programa, ki ga je predložila 15. aprila 2014, ter v posebnem poročilu, ki ga je predložila na isti datum.

Za Hrvaško je Komisija 10. decembra 2013 ob upoštevanju svojega poročila na podlagi člena 126(3) Pogodbe in ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora v skladu s členom 126(4) Pogodbe ugotovila, da na Hrvaškem obstaja čezmeren primanjkljaj. Komisija je zato na Hrvaško naslovila zadevno mnenje in o tem obvestila Svet. Svet je 28. januarja 2014 ob upoštevanju, da glede na nacionalne načrte in napoved Komisije primanjkljaj v obdobju 2013–2015 ostaja precej višji od referenčne vrednosti 3 % BDP iz Pogodbe ter da se bo delež dolga po pričakovanjih v letu 2014 zvišal nad 60 % BDP in se nato še povečeval v obdobju napovedi do konca leta 2015, sklenil, da na Hrvaškem obstaja čezmerni primanjkljaj v skladu s členom 126(6) Pogodbe ter državi izdal priporočilo na podlagi člena 126(7) Pogodbe za odpravo stanja čezmernega primanjkljaja do leta 2016. Hrvaška je v skladu s členom 3(4a) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 o ukrepih, ki jih je sprejela, poročala v okviru svojega konvergenčnega programa, ki ga je predložila 30. aprila 2014.

Komisija je poročila držav članic po prejemu preučila, da bi ocenila, ali sta izpolnili priporočila, ki sta jih prejeli na podlagi člena 126(7).

2. OCENA SPREJETIH UKREPOV

V skladu z Uredbo (ES) št. 1467/1997 in kodeksom ravnanja[1] bi se moralo šteti, da je država članica sprejela učinkovite ukrepe, če je ukrepala v skladu s priporočilom iz člena 126(7) PDEU. V skladu s kodeksom ravnanja je treba pri oceni učinkovitih ukrepov upoštevati zlasti, ali je zadevna država članica izpolnila letne proračunske cilje in izboljšala ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki jih je priporočil Svet.

Metodologija za ocenjevanje učinkovitih ukrepov določa, da Komisija najprej oceni, ali država članica izpolnjuje nominalni cilj in s tem povezano izboljšanje strukturnega salda, kot zahteva priporočilo iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Če ga, se postopek začasno odloži.

Če državi članici ne uspe doseči ciljnega nominalnega primanjkljaja ali zahtevanega izboljšanja strukturnega salda, se natančno preučijo razlogi za to, da se oceni, ali je država članica ravnala v skladu s priporočilom (ali obvestilom). Natančna analiza temelji na dveh

[1] „Podrobna navodila za izvajanje Pakta za stabilnost in rast ter smernice za obliko in vsebino programov stabilnosti in konvergenčnih programov“, na voljo na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

dopolnjujočih se ukrepih glede fiskalnega napora, ki sta (i) pristop „od zgoraj navzdol“, tj. izračun spremembe strukturnega salda, prilagojen za spremembe, ki izhajajo iz popravka potencialne rasti proizvodnje, nepričakovano visokih/nizkih prihodkov in nepričakovanih dogodkov, ter (ii) pristop „od spodaj navzgor“, tj. ocena proračunskega učinka posameznih fiskalnih ukrepov, ki jih izvaja vlada. To analizo je treba dopolniti z drugimi relevantnimi kvalitativnimi vidiki, ki bodo Komisiji omogočili, da kvalificirano presodi, ali so države članice sprejele dovolj ukrepov politike za izpolnitev priporočila (ali obvestila) iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Če natančna analiza kaže, da je zadevna država članica izpolnila svoje politične zaveze, bo zaključek ocene, da so bili sprejeti učinkoviti ukrepi, kar daje Svetu možnost podaljšanja roka, čeprav ciljni nominalni primanjkljaj ni bil dosežen. Če natančna analiza kaže, da politične zaveze niso bile izpolnjene in ciljni nominalni primanjkljaj ni dosežen, bo zaključek ocene, da niso bili sprejeti učinkoviti ukrepi in da je treba postopek pospešiti (z možnostjo določitve novega roka za odpravo primanjkljaja).

2.1. Ocena ukrepov, ki jih je sprejela Poljska

V skladu z novim priporočilom Sveta, izdanim 10. decembra 2013, bi morala Poljska doseči nominalni primanjkljaj v višini 4,8 % BDP v letu 2013, 3,9 % BDP v letu 2014 in 2,8 % BDP v letu 2015 (brez upoštevanja učinka prenosa sredstev iz drugega stebra pokojninskega sistema). Na podlagi makroekonomskih napovedi, na katerih temelji priporočilo Sveta, je to skladno z izboljšanjem strukturnega salda v višini 1 % BDP v letu 2014 in 1,2 % BDP za leto 2015. Poljski je bilo prav tako priporočeno, naj strogo izvaja že napovedane in sprejete ukrepe ter jih še dopolni z dodatnimi ukrepi za dosego vzdržne odprave čezmernega primanjkljaja do leta 2015. Za Poljsko je bil določen 15. april 2014 kot rok za sprejetje učinkovitih ukrepov za izpolnitev priporočila in podrobno poročanje o konsolidacijski strategiji, ki jo namerava sprejeti za izpolnitev ciljev. Poljski organi so ob dogovorjenem roku Komisiji predložili poročilo o ukrepih, ki jih je Poljska sprejela na podlagi priporočila Sveta, v katerem so predstavili tudi konsolidacijsko strategijo za odpravo stanja čezmernega javnofinančnega primanjkljaja.

Nominalni primanjkljaj je bil v letu 2013 s 4,3 % BDP nižji od priporočenega v višini 4,8 % BDP. Glede na napoved Komisije iz pomladi 2014 naj bi saldo sektorja država v letu 2014 dosegel presežek v višini 5,7 % BDP. Če se ta projekcija prilagodi tako, da izključuje prenos pokojninskih sredstev (v skladu s statističnim pravilom, ki bo v veljavi od septembra 2014), bo saldo sektorja država v letu 2014 znašal -3,6 % BDP, kar je nižje od nominalnega cilja, določenega v priporočilu. Ob predpostavki nespremenjene politike je za leto 2015 napovedan primanjkljaj v višini 3,1 % BDP (brez učinka prenosa sredstev), kar je nad priporočenim ciljem v višini 2,8 %.

Na podlagi pomladanske napovedi Komisije naj bi bila sprememba strukturnega salda v letu 2014 v skladu s priporočenim ciljnim 1 %, v letu 2015 pa z 0,4 % BDP pod ciljem.

Tabela 1. Poljska – primerjava proračunskih napovedi

V % BDP	Nominalni proračunski saldo			Sprememba strukturnega salda	
	2013	2014	2015	2014	2015
Napoved Komisije iz pomladi leta 2014	-4,3	5,7	-2,9	1,0	0,4
Napoved Komisije iz pomladi leta 2014 – brez prenosa pokojninskih sredstev*	-4,3	-3,6	-3,1	1,0	0,4
Konvergenčni program**	-4,3	5,8	-2,5	1,2	0,6
Cilj iz zadnjega priporočila v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem*	-4,8	-3,9	-2,8	1,0	1,2

Opombe:

* Nominalni primanjkljaj, popravljen za učinek prenosa sredstev v zvezi s pokojninsko reformo (v skladu z oblikovanjem priporočila).

** Strukturni saldo glede na program, kot so ga službe Komisije ponovno izračunale na podlagi scenarija iz programa z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

V napovedih Komisije so upoštevani dovolj podrobno določeni ukrepi, ki jih je Poljska napovedala v poročilu o učinkovitih ukrepih in konvergenčnem programu. Večina teh ukrepov je že bila sprejetih, preden je Svet sprejel novo priporočilo v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem 10. decembra 2013, in so že bili vključeni v napoved Komisije iz jeseni 2013. Po oceni Komisije naj bi imeli dodatni ukrepi, sprejeti po izdaji priporočila v okviru postopka s čezmernim primanjkljajem, v letu 2014 obroben učinek, v letu 2015 pa naj bi zmanjšali primanjkljaj za 0,1 % BDP.

Po prilagoditvi zaradi popravka potencialne rasti navzdol in gibanja prihodkov od sprejetja priporočila Sveta je prilagojeno strukturno izboljšanje v letu 2014 ocenjeno na 0,6 % BDP, kar je nižje od napora, ki ga je zahteval Svet. To potrjuje ocena „od spodaj navzgor“, v kateri je obseg dodatnega fiskalnega napora v letu 2014 ocenjen na podlagi diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in gibanja odhodkov v času od priprave osnovnega scenarija, na katerem temelji priporočilo Sveta, do napovedi Komisije iz pomladi 2014. Kaže se napor v višini -0,1 % BDP v primerjavi z zahtevanimi 0,4 % BDP. V letu 2015 je na podlagi običajne predpostavke nespremenjene politike prilagojena sprememba strukturnega salda napovedana v višini 0,1 % BDP, kar je precej pod 1,2 % BDP, kot je zahtevano v popravljenem priporočilu iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. To nižjo spremembo potrjuje tudi „ocena od spodaj navzgor“, ki napoveduje napor v višini -0,8 % BDP v letu 2015, kar je precej nižje od napora, ki je bil ocenjen kot potreben v času izdaje priporočila.

Tabela 2. Poljska – primerjava prilagojene spremembe strukturnega salda in fiskalnih naporov na podlagi napovedi Komisije iz pomladi 2014

V % BDP	Prilagojena sprememba strukturnega salda		Pristop „od spodaj navzgor“	
	2014	2015	2014	2015
Napoved Komisije iz pomladi leta 2014	0,6	0,1	-0,1	-0,8
Cilj iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem	1,0	1,2	0,4	1,0

Ker Poljska v letu 2014 dosega priporočeni nominalni saldo ter priporočeno spremembo strukturnega salda, Komisija meni, naj se postopek začasno odloži. Vendar še vedno obstajajo tveganja za trajno odpravo čezmernega primanjkljaja v postavljenem roku, saj je fiskalni napor, merjen tako s popravljeno spremembo strukturnega salda kot oceno „od spodaj navzgor“, precej pod priporočeno ravnjo. Službe Komisije zlasti napovedujejo, da bo v letu 2015 in pred predstavitvijo proračuna za leto 2015 nominalni primanjkljaj upadel na 3,1 % BDP (brez prenosa pokojninskih sredstev), strukturno izboljšanje pa doseglo 0,4 % BDP, kar je oboje nižje od ciljev, ki jih je priporočil Svet. Zato bi moral proračun za leto 2015 vključevati ukrepe za strukturno prilagajanje, da se zagotovi izpolnjevanje priporočila Sveta.

2.2. Ocena ukrepov, ki jih je sprejela Hrvaška

Svet je 28. januarja 2014 za Hrvaško začel postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem in priporočil, da se čezmerni primanjkljaj odpravi do leta 2016. Priporočilo iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem določa, naj Hrvaška doseže ciljni nominalni primanjkljaj 4,6 % BDP v letu 2014, 3,5 % BDP v letu 2015 in 2,7 % BDP v letu 2016.[2] To je skladno z izboljšanjem strukturnega salda v višini 0,5 % BDP v letu 2014, 0,9 % BDP v letu 2015 in 0,7 % BDP v letu 2016, hkrati pa bi morala sprejeti konsolidacijske ukrepe v višini 2,3 % BDP v letu 2014 in 1,0 % BDP v letih 2015 in 2016, da bi dosegla zahtevano prilagoditev strukturnega salda. Za Hrvaško je bil določen 30. april 2014 kot rok za sprejetje učinkovitih ukrepov za izpolnitev priporočila in podrobno poročanje o konsolidacijski strategiji, ki jo namerava sprejeti za izpolnitev ciljev. Hrvaška je predložila poročilo o ukrepih, ki jih je sprejela, v okviru svojega konvergenčnega programa.

Tabela 3. Hrvaška – primerjava proračunskih napovedi

[2] Cilji niso popravljeni za učinek prenosa sredstev v zvezi s pokojninsko reformo. Vendar bo z uvedbo ESR 2010 jeseni 2014 ta učinek izključen iz podatkov, ki bodo podlaga za oceno v okviru Pakta za stabilnost in rast od takrat naprej.

V % BDP	Nominalni proračunski saldo		Sprememba strukturnega salda	
	2014	2015	2014	2015
Napoved Komisije iz pomladi leta 2014	-3,8	-3,1	0,4	0,8
*p.m. Napoved Komisije iz pomladi leta 2014 – brez prenosa pokojninskih sredstev**	*-4,6*	*-3,8*	*0,4*	*0,8*
Konvergenčni program**	-4,4	-3,5	-0,3	0,9
Cilj iz zadnjega priporočila v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem	-4,6	-3,5	0,5	0,9

Opombe:
* Nominalni primanjkljaj, popravljen za učinek prenosa sredstev v zvezi s pokojninsko reformo.
** Strukturni saldo glede na program, kot so ga službe Komisije ponovno izračunale na podlagi scenarija iz programa z uporabo skupno dogovorjene metodologije. V konvergenčnem programu so za pretekla in prihodnja leta uporabljene drugačne računovodske metodologije. To umetno in bistveno (za vsaj 0,5 % BDP) zmanjšuje izboljšanje (ponovno izračunanega) strukturnega salda v letu 2014.

Glede na razpoložljive informacije in napoved Komisije iz pomladi 2014 naj bi javnofinančni primanjkljaj dosegel 3,8 % BDP v letu 2014 in 3,1 % BDP v letu 2015. Če se te projekcije prilagodijo tako, da se izključi prenos pokojninskih sredstev (v skladu s statističnim pravilom, ki bo v veljavi od septembra 2014), bo po napovedih javnofinančni primanjkljaj v letu 2014 znašal 4,6 % BDP, v letu 2015 pa 3,8 %. Vendar pa osnovni scenarij služb Komisije ne vključuje celotnega niza ukrepov v konsolidacijskem svežnju, ker nekateri ukrepi niso dovolj natančno določeni (kot so prihranki pri subvencijah ali socialni transferji) in zaradi določenih nejasnosti glede računovodske obravnave nekaterih ukrepov (na primer, v primeru umika dobička iz podjetij v državni lasti). Kljub temu se ob tej napovedani prilagoditvi pričakuje, da bo nominalni cilj, določen v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, v letu 2014 dosežen, medtem ko bo v letu 2015 nominalni cilj zgrešen za 0,25 % BDP. Strukturni saldo se bo v letu 2014 izboljšal za 0,4 % BDP, v letu 2015 pa za 0,8 % BDP, kar bo v obeh letih nekoliko nižje od izboljšanja v višini 0,5 % in 0,9 % BDP, ki se zahteva v priporočilu iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

Tabela 4. Hrvaška – primerjava prilagojene spremembe strukturnega salda in fiskalnega napora na podlagi napovedi Komisije iz pomladi 2014

V % BDP	Prilagojena sprememba strukturnega salda		Pristop „od spodaj navzgor“	
	2014	2015	2014	2015
Napoved Komisije iz pomladi leta 2014	0,2	0,8	2,3	1,1
Cilj iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem	0,5	0,9	2,3	1,0

Po natančni analizi na podlagi prilagojene spremembe strukturnega salda in pristopa „od spodaj navzgor“, kot se zahteva za oceno učinkovitih ukrepov, bi se prilagojeni strukturni saldo v letu 2014 izboljšal za 0,2 % BDP, napor v letu 2015 pa bi znašal 0,8 % BDP. To bi bilo v obeh letih nižje od zahtevanega, vendar v letu 2015 le nekoliko. Hkrati pa ocena

fiskalnega napora po pristopu „od spodaj navzgor“ kaže, da bo dosežen tako v letu 2014 kot 2015, pri čemer bodo ukrepi znašali 2,3 % BDP v letu 2014, kar je v skladu z zahtevami, in 1,1 % BDP v letu 2015, kar je nekoliko višje od priporočenega 1 % BDP. To odraža dejstvo, da proračunska prilagoditev, predvidena v programu, temelji na obsežnem svežnju ukrepov, vključno s povišanjem socialnih in pokojninskih prispevkov ter prihranki pri odhodkih za subvencije, vmesni potrošnji in socialnih transferjih. V okviru natančne analize je treba upoštevati, da so bili vsi ti ukrepi sprejeti po sklepu Sveta iz januarja 2014 o obstoju čezmernega primanjkljaja kot odziv nanj. Velika zavezanost nacionalnih organov izpolnitvi priporočila Sveta se odraža tudi v dejstvu, da so po tem, ko je postalo očitno, da sprememba proračuna marca 2014 ne zadošča za izpolnitev priporočil iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, sprejeli dodatne ukrepe v višini 0,4 % BDP.

Glede na to, da bo po pričakovanjih nominalni cilj v letu 2014 dosežen, da pristop „od spodaj navzgor“ kaže, da je Hrvaška sprejela potrebne ukrepe, ki so dovolj obsežni za dosego strukturnih ciljev, določenih v priporočilu iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, in ob upoštevanju natančne analize Komisija meni, naj se postopek za Hrvaško začasno odloži. Vendar mora proračun za leto 2015 glede na to, da službe Komisije pričakujejo, da bosta v letu 2015 in pred predstavitvijo proračuna za leto 2015 nominalni saldo in strukturno izboljšanje nižja od ciljev, ki jih je priporočil Svet, vsebovati ukrepe za strukturno prilagajanje, da se zagotovi izpolnitev priporočila Sveta.

3. ZAKLJUČKI

Komisija meni, da sta Poljska in Hrvaška sprejeli učinkovite ukrepe in da na tej stopnji niso potrebni nadaljnji koraki v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Komisija bo v skladu s Pogodbo in Paktom za stabilnost in rast še naprej skrbno spremljala proračunska gibanja.

Priloga. Tabele, povezane s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem

Tabela A1. Prilagoditev dejanskega strukturnega napora zaradi popravka potencialne rasti – podrobnosti izračuna

PL	Potencialna rast BDP, na kateri temelji priporočilo Sveta (v %)	Potencialna rast BDP v času priprave ocene (v %)	Napaka v napovedi (v %)	Strukturni odhodki (v % potencialnega BDP)	Korekcijski koeficient α (v % nominalnega potencialnega BDP)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	2,5	3,2	-0,8	41,3	-0,3
2015	2,5	3,4	-0,9	40,7	-0,4

HR	Potencialna rast BDP, na kateri temelji priporočilo v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (v %)	Potencialna rast BDP v času priprave ocene (v %)	Napaka v napovedi (v %)	Strukturni odhodki (v % potencialnega BDP)	Korekcijski koeficient α (v % nominalnega potencialnega BDP)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	-0,2	0,3	-0,5	44,6	-0,2
2015	0,6	0,6	0,0	45,0	0,0

Tabela A2. Prilagoditev dejanskega strukturnega napora zaradi popravka nepričakovano visokih/nizkih prihodkov – podrobnosti izračuna

PL	Sprememba tekočih prihodkov (medletno) (v milijardah)		Diskrecijski ukrepi na strani tekočih prihodkov (v milijardah)		Predpostavke glede rasti nominalnega BDP (v %)		Sprememba proizvodne vrzeli		Tekoči prihodki v letu t-1 (v milijardah)		Prihodkovna vrzel (v milijardah)*	Nominalni BDP	Korekcijski koeficient β (v % nominalnega BDP)
	priporoč.	ocena	priporoč.	ocena	priporoč.	ocena	priporoč.	ocena	priporoč.	ocena		ocena	
	(1)	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)	(4)	(5)	(5)	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014	22,7	27,3	6,8	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0	582,7	597,3	2,0	1705,5	0,1
2015	32,1	34,9	5,9	6,5	0,0	0,1	0,4	0,1	605,4	624,6	-0,3	1791,0	0,0
	* Elastičnost prihodkov (ε): 0,78												

HR	Sprememba tekočih prihodkov (medletno) (v milijardah)		Diskrecijski ukrepi na strani tekočih prihodkov (v milijardah)		Predpostavke glede rasti nominalnega BDP (v %)		Sprememba proizvodne vrzeli		Tekoči prihodki v letu t-1 (v milijardah)		Prihodkovna vrzel (v milijardah)*	Nominalni BDP	Korekcijski koeficient β (v % nominalnega BDP)
	(1)	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)	(4)	(4)	(5)	(5)	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014	3,1	4,0	2,2	5,9	0,0	0,0	0,7	-0,9	131,0	133,9	-0,2	328,9	-0,1
2015	5,2	4,9	0,0	1,2	0,0	0,0	0,6	0,1	134,0	137,8	0,0	335,0	0,0
	* Elastičnost prihodkov (ε): 0,86												