

**Tveganja, izzivi in
priložnosti
v odzivu gospodarske
politike EU na krizo
zaradi COVID-19**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

2020

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–X
Uvod	01–04
Obseg pregleda in uporabljen pristop	05–08
Različni nacionalni odzivi so bili osredotočeni na ohranjanje delovnih mest in podjetij, ne glede na stroške	09–36
Gospodarski učinek omejitve se je med državami članicami in sektorji razlikoval	09–13
Države članice so sprejele veliko različnih fiskalnih ukrepov	14–24
Ukrepi so bili osredotočeni predvsem na takojšnje zmanjšanje brezposelnosti in nesolventnosti	25–30
Z ukrepi se je pripomoglo k reševanju delovnih mest, vendar je zaradi njih prišlo do velikih primanjkljajev	31–36
Znaten ekonomski odziv EU se še izvaja	37–63
Pristojnosti EU na področjih, ki niso povezana z monetarnim in gospodarskim usklajevanjem, so bile med krizo omejene	40–41
Fleksibilno gospodarsko usklajevanje se je začelo hitro	42–44
EU je mobilizirala razpoložljiva sredstva in ustvarila nove varnostne mreže za podjetja, vlade in delojemalce	45–49
EU je z instrumentom NextGenerationEU predlagala veliko finančno podporo za vrnitev k trajnostnemu in odpornemu okrevanju	50–59
Nekateri finančni ukrepi niso bili izvedeni ali še niso dosegli končnih upravičencev	60–63
Zaradi krize so se pojavila nova tveganja, izzivi in priložnosti za gospodarsko usklajevanje EU	64–94
Tveganja, ki izhajajo iz neenakomernega gospodarskega razvoja v državah članicah	65–71

Izzivi za sedanje okvire za usklajevanje ekonomskih in fiskalnih politik	72–77
Instrument EU za okrevanje: nove priložnosti, tveganja in izzivi	78–94

Priloge

Priloga I – Variacija izgub BDP za vse države med pandemijo: statistična razlaga

Priloga II – Glavni gospodarski odzivi EU (marec–avgust 2020)

Priloga III – S COVID-19 povezane spremembe proračuna EU za leto 2020 v primerjavi s prvotnim proračunom

Priloga IV – Zneski, ki so na voljo v okviru instrumenta NextGenerationEU

Priloga V – Stopnja izvajanja različnih finančnih ukrepov EU in EMS

Priloga VI – Status finančnega odziva EIB na krizo zaradi COVID-19

Priloga VII – Ključni dejavniki, s katerimi je mogoče pojasniti razlike med spremembami stopenj javnega dolga

Priloga VIII – Zadeve v zvezi z odgovornostjo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost

Priloga IX – Prejšnje zamisli za ambicioznejše instrumente za gospodarsko usklajevanje

Kratice in okrajšave

Glosar

Ekipa Sodišča

Povzetek

I Pandemija COVID-19 je največja svetovna zdravstvena kriza našega časa, ki je povzročila pretrese v vsakdanjem življenju in družbah. Zaradi nujnosti razmer so vse države članice EU sprejele javnozdravstvene ukrepe za zaustavitev širjenja virusa in omejitev porasta števila smrti.

II V prvi polovici leta 2020 je pandemija COVID-19 povzročila neenakomerne, vendar znatne izgube BDP v vseh državah članicah. Gospodarski učinek je bil neenakomeren zaradi različnih dejavnikov, kot so razlike v strukturi gospodarstev in zdravstvenih strategijah za boj proti pandemiji ter različni učinki omejitev na gospodarske sektorje.

III Namen tega pregleda je zagotoviti celostno sliko glavnih odzivov gospodarske politike v EU. Evropsko računsko sodišče (Sodišče) predstavlja analitični opis ukrepov, uvedenih na ravni EU in držav članic, ter opredeljuje tveganja, izzive in priložnosti za prihodnje gospodarsko usklajevanje EU z vidika zunanjega revizorja EU. Analiza v tem pregledu temelji predvsem na javnih informacijah, okrepljenih z rezultati raziskave, izvedene v davčnih organih držav članic, razgovori z uslužbenci Komisije in sklicevanjem na prejšnja poročila Sodišča. Sodišče ni izvedlo revizijskega dela, zato so ugotovitve analitične in ne ocenjevalne, poleg tega pa Sodišče ne daje priporočil.

IV Vlade so v odziv na zdravstveno in gospodarsko krizo sprejele vrsto kratkoročnih diskrecijskih fiskalnih ukrepov. Velikost in sestava teh ukrepov sta odražali relativno blaginjo držav članic, ne pa tega, kako močno jih je kriza prizadela. Države članice so na splošno sprejele ukrepe, ki so v skladu s smernicami glede politike EU v kriznih razmerah: večino ukrepov so predstavljale sheme za ohranjanje delovnih mest in državna pomoč za zagotavljanje likvidnostne podpore za podjetja. Vendar se je sestava fiskalnih svežnjev med državami članicami razlikovala. Zaradi sedanjih fiskalnih politik se bodo znatno povečale ravni javnega dolga, vendar se je z njimi učinkovito ublažilo tveganje brezposelnosti v času omejitev.

V Kriza zaradi pandemije bi lahko privedla do večjega tveganja gospodarskih razlik med državami članicami. S tem povezani dejavniki politike vključujejo razlike v fiskalnem položaju in izkrivljanje konkurence, ki so posledica različnih zmogljivosti držav članic za uporabo ukrepov državne pomoči. Do vse večjih razlik lahko pride tudi zaradi velike in trajne brezposelnosti, naložbenih vrzeli in tveganj za finančno stabilnost, če bi se gospodarski učinek razširil na finančni sektor.

VI Začetni odziv EU je vključeval ukrepe, sprejete v skladu z obstoječimi pravili in okviri politike, za podpiranje nacionalnih prizadevanj za obvladovanje krize. Poleg hitrih monetarnih intervencij ECB je bila uporabljena fleksibilnost, ki je na voljo v skladu z obstoječimi fiskalnimi pravili EU in pravili EU o državni pomoči, poleg tega pa so bile sprejete smernice EU *ad-hoc* za gospodarsko politiko, del proračuna EU pa je bil predodeljen za ukrepe za odzivanje na krizo (svežnja naložbene pobude v odziv na koronavirus). Kot naslednji korak so bile vzpostavljene tri varnostne mreže za zagotavljanje posojilne podpore vladam preko Komisije (instrument SURE, tj. evropski instrument za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah) in evropskega mehanizma za stabilnost, podjetjem pa preko Evropske investicijske banke. Komisija je instrument SURE operacionalizirala poleti 2020, z njim pa naj bi se sheme skrajšanega delovnega časa v 17 državah članicah začele financirati na začetku jeseni 2020.

VII EU si je nato prizadevala za razvoj večjih instrumentov za podporo za obravnavo vse večjih gospodarskih posledic pandemije. Največji ukrep je bil instrument NextGenerationEU v vrednosti 750 milijard EUR (v času, ko je Sodišče zaključilo svoj pregled, še ni deloval). Njegovo jedro je mehanizem za okrevanje in odpornost z novim pristopom k porabi, saj se z njim zagotavlja podpora, pogojena z izvajanjem reform in naložb, s katerimi se spodbuja rast, ne bodo pa se vračali specifični odhodki kot v okviru skladov ESI ali drugih programov EU. Mehanizem je namenjen obravnavanju tveganja gospodarskih razlik in umestitvi okrevanja v ekološke in digitalne strategije EU.

VIII V primerjavi z odzivi držav članic in ECB drugi finančni ukrepi EU morda počasneje zagotavljajo podporo, saj na splošno vključujejo politične dogovore in/ali prilagajanje pravil o porabi. Do konca avgusta 2020 še ni bilo velikih izplačil sredstev, saj so se programi še prilagajali kriznim razmeram. Črpanje sredstev je odvisno od narave in strukture instrumenta za podporo ter zmogljivosti držav članic za uporabo sredstev v skladu s njihovimi postopki in pogoji.

IX Zaradi sklopa ukrepov na ravni držav članic in EU obstajajo tveganja in izzivi za usklajevanje gospodarske politike EU, njeno izvajanje in dobro finančno poslovanje sredstev EU. Sodišče jih je ugotovilo zlasti na naslednjih področjih:

- fiskalni svežnji držav članic in ponudba izrednih bančnih kreditov povzročajo nove izzive za organe EU, pristojne za nadzor fiskalnega položaja, notranjega trga, trgov dela in finančnega sektorja,

- o obstaja tveganje, da bo uspešnost novopredlaganega mehanizma za okrevanje oslabiljena, če njegova finančna struktura ne bo ustrezna, če načrti za okrevanje ne bodo osredotočeni na reforme in naložbe, s katerimi se spodbuja rast, če izvajanje ne bo pravočasno, če bo raven črpanja nizka, če bo usklajevanje ukrepov na vseh ravneh slabo, če načrtovanje in spremljanje ne bosta temeljila na zanesljivih kazalnikih ali če bo odgovornost razdrobljena,
- o izziv za Komisijo bo obvladovanje finančnega tveganja obsežnih transakcij EU na kapitalskih trgih.

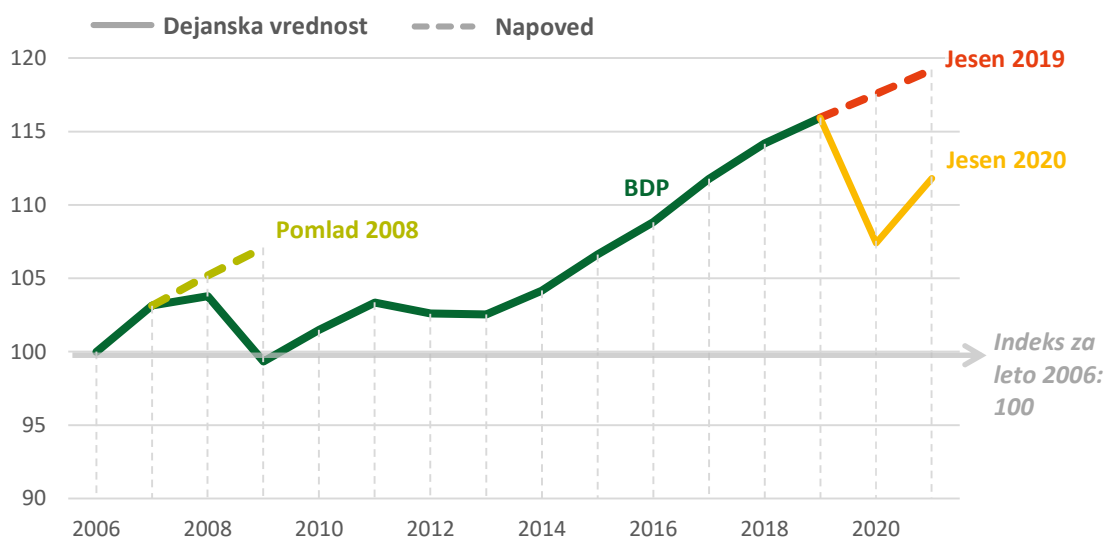
X Sodišče je odkrilo tudi priložnosti, ki jih bo prinesel odziv gospodarske politike na krizo zaradi COVID-19. Finančni odziv EU na gospodarsko krizo poteka, vendar bi lahko vključeval okrepljeno vlogo institucij EU pri upravljanju gospodarskega okrevanja EU. Ustanovitev novih začasnih skladov, kot sta SURE in NextGenerationEU, je priložnost za razmislek o stalnih izboljšavah proračunske zmogljivosti EU za odzivanje na velike gospodarske pretese in blažitev posledičnih gospodarskih razlik med državami članicami. To dodatno financiranje je tudi pomembna priložnost za spodbujanje prioritet EU, kot sta trajnostni razvoj in digitalizacija, če bodo ukrepi skrbno zasnovani in če se bodo temeljito spremljali v okviru evropskega semestra.

Uvod

01 Pandemija COVID-19 je EU dosegla februarja 2020 in se hitro razširila v vseh državah članicah, kar je aprila privedlo do vrhunca umrljivosti in še vedno predstavlja veliko nevarnost za zdravje v Evropi in po svetu. Do konca septembra se je v EU poročalo o več kot 3 milijonih okužb s tragičnim številom smrti, in sicer skoraj 150 000. Države članice so izvedle veliko različnih ukrepov omejevanja in preprečevanja, kar je privedlo do zmanjšanja širjenja okužb, vendar je ponovni porast primerov jeseni 2020 znova povzročil izzive za zdravstvene in gospodarske sisteme.

02 Za razliko od svetovne finančne krize, do katere je prišlo zaradi slabosti v finančnem sektorju, sedanji gospodarski pretres vpliva na celotno gospodarstvo, saj je prišlo do motenj pri porabi gospodinjstev, poslovnih dejavnostih in svetovnih dobavnih verigah. Glede na napoved Evropske komisije¹ je odklon od poti gospodarske rasti pred pandemijo bistveno večji, kot je bil med prejšnjo krizo (glej [sliko 1](#)). BDP EU-27 se bo v letu 2020 po napovedih zmanjšal za 7,4 %, v letu 2021 pa se verjetno ne bo vrnil na raven pred krizo, kar pomeni tveganje znatnega povečanja števila primerov insolventnosti in zmanjšanja števila delovnih mest.

Slika 1 – Indeks BDP EU (v odstotkih) (2006–2021)

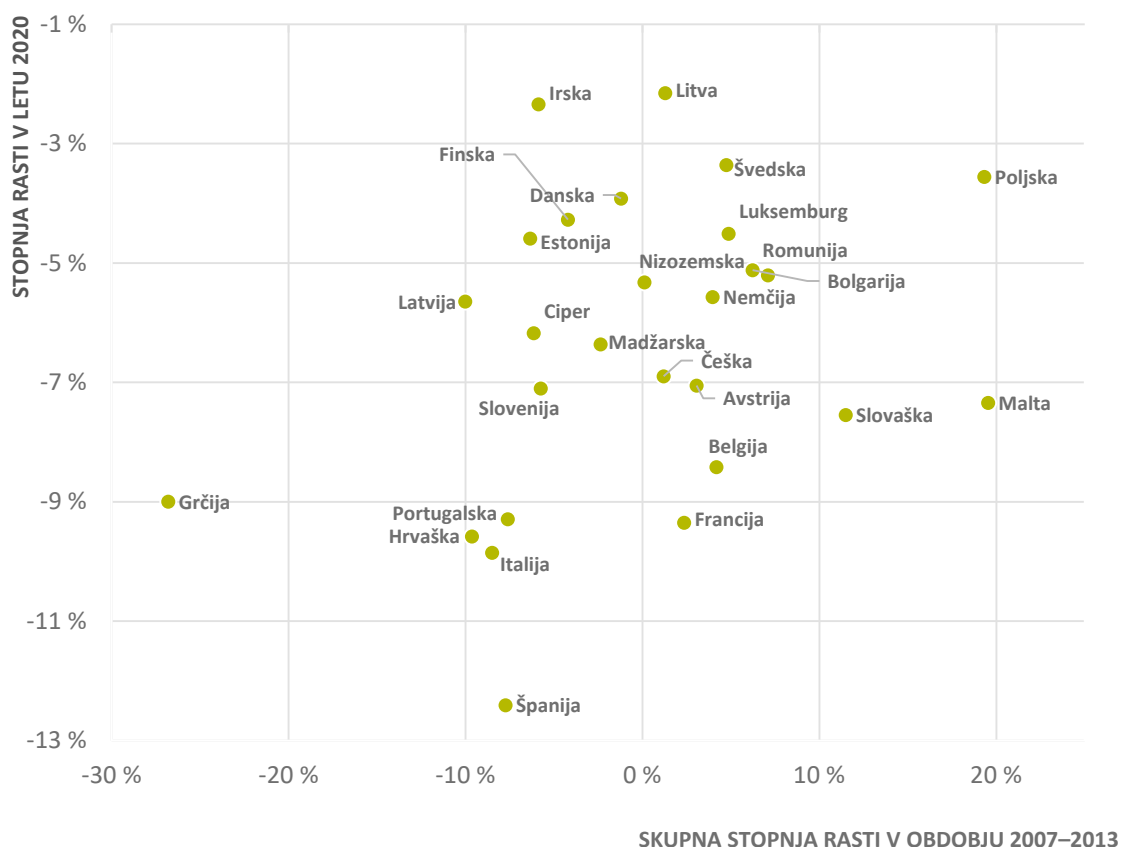


Vir: izračuni Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov in jesenskih napovedi Komisije (nabor podatkov AMECO)

¹ Dokument *European Economic Forecast - Autumn 2020, Institutional paper 136*, november 2020.

03 Kljub razlikam med sedanjo in preteklo krizo v obdobju 2008–2013 obstaja močna soodvisnost med izgubami BDP v državah članicah, kar lahko pomeni nove izzive za gospodarsko konvergenco v EU: npr. zdi se, da so gospodarstvo Grčije, Italije in Španije med najbolj prizadetimi v obeh krizah (glej [slika 2](#)).

Slika 2 – Zmanjšanje BDP med krizo v obdobju 2008–2013 in krizo leta 2020



Vir: izračun Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov in jesenskih napovedi Komisije iz leta 2020 (nabor podatkov AMECO)

04 Od marca 2020 so bili zaradi gospodarskega pretresa, do katerega je prišlo zaradi omejitev, potrebni obsežni ukrepi gospodarske politike EU in držav članic v odziv na krizo zaradi COVID-19 za nadomestitev izgube prihodkov za podjetja in gospodinjstva. Po svetovni finančni krizi in posledični evropski dolžniški krizi je bilo gospodarsko usklajevanje držav članic EU okrepljeno z novo zakonodajo (npr. „šesterček“ leta 2011 in „dvojček“ leta 2013) in mehanizmi finančne pomoči (npr. evropski mehanizem za finančno stabilizacijo, EMS). V odziv na krizo zaradi pandemije pa je morala EU prilagoditi nekatera obstoječa pravila in ustvariti novo finančno podporo za obravnavo posledic gospodarskega pretresa.

Obseg pregleda in uporabljen pristop

05 Ta dokument ni revizijsko poročilo, temveč pregled, ki temelji predvsem na javno dostopnih informacijah ali gradivu, zbranim posebej v ta namen. Ima dva cilja: zagotovitev opisnega pregleda in objektivne analize ključnih nacionalnih fiskalnih ukrepov in gospodarskih ukrepov EU v odziv na sedanjo krizo zaradi COVID-19 ter opredelitev tveganj, izzivov in priložnosti za usklajevanje gospodarske politike EU, njenega izvajanja in dobrega finančnega poslovanja sredstev EU.

06 Javno dostopne informacije o ukrepih, sprejetih v EU, so razdrobljene in razpršene po več virih. Poleg tega včasih niso konsistentne ali pa niso sistematično količinsko opredeljene, zaradi česar jih je težje primerjati. Te informacije so pomembne tudi za obravnavo zadev, ki izhajajo iz usklajevanja in izvajanja politik, z njimi pa je lažje analizirati izkušnje, pridobljene pri odzivu gospodarske politike na krizo. V obseg pregleda so vključeni gospodarski ukrepi, sprejeti na ravni EU med marcem in avgustom 2020, in pomembni nadaljnji ukrepi, sprejeti po tem datumu, ter vsi pomembni fiskalni ukrepi (tj. nad 0,1 % BDP), sprejeti na nacionalni ravni med marcem in junijem 2020.

07 Sodišče je za pripravo celovitega pregleda ukrepov zbralo konsistentne in količinsko opredeljene podatke o ukrepih EU in nacionalnih ukrepih na podlagi javno dostopnih informacij in informacij, za katere je prosilo Komisijo. Ker ni namenske podatkovne zbirke, v kateri bi bili centralizirani in sistematično količinsko opredeljeni nacionalni fiskalni spodbujevalni ukrepi, je Sodišče poleg tega izvedlo raziskavo o fiskalnih ukrepih, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19, v vseh 27 državah članicah, da bi zapolnilo vrzeli v razpoložljivih virih informacij. V raziskavo so vključeni nacionalni ukrepi, sprejeti do 30. junija 2020, posodobitve stroškov teh ukrepov ali stroški novih ukrepov, ki so bili sprejeti po tem datumu, pa niso bili upoštevani.

08 V okviru raziskave je Sodišče centralnim davčnim organom poslalo standardizirano predlogo za poročanje, s pomočjo katere je lahko sistematično zbiralo podatke o sprejetih nacionalnih fiskalnih ukrepih, vključno z njihovim opisom, časovnim okvirom, ciljem in ocenjenimi stroški za leto 2020, podatke pa razvrstilo na podlagi meril, kot sta proračunski in gospodarski učinek. Podatke, zbrane v okviru raziskave, je po potrebi dopolnilo z drugimi javno dostopnimi informacijami (kot so evropski sistem za spremljanje fiskalnih ukrepov, programi za stabilnost in konvergenčni programi, objavljeni nacionalni proračuni in proračunske napovedi). V pregledu so upoštevana tudi prejšnja poročila Sodišča, razgovori z uslužbenci Komisije

ter mnenja skupine strokovnjakov v zvezi z zanesljivostjo analize, ki jo je izvedlo Sodišče, ter ubeseditvijo tveganj in izzivov.

Različni nacionalni odzivi so bili osredotočeni na ohranjanje delovnih mest in podjetij, ne glede na stroške

Gospodarski učinek omejitve se je med državami članicami in sektorji razlikoval

09 Vzroki za sedanjo gospodarsko krizo so v sodobni zgodovini edinstveni. Medtem ko sta nedavne krize povzročila nevzdržna rast povpraševanja in/ali kopičenje makrofinančnih neravnovesij², je sedanji velik upad proizvodnje posledica učinkov pandemije in ukrepov zdravstvene politike na povpraševanje in ponudbo.

10 Ker so zdravstvene politike večinoma področje v nacionalni pristojnosti, je mogoče z razlikami v stopnji pripravljenosti držav članic v fazi začetka širjenja okužb pojasniti, zakaj so začetek odziva zdravstvenega varstva na pandemijo v EU zaznamovali oklevanje, različni pristopi k omejitvam in mejnim kontrolam ter vrzel v usklajevanju ukrepov držav članic.

11 Pri ocenah izgub BDP, do katerih je dejansko prišlo do sredine leta 2020, se kažejo velike razlike med državami v EU³. Znatno del teh razlik med državami članicami med krizo zaradi COVID-19 je mogoče statistično povezati z indeksom strogosti zaježitvenih ukrepov ali ukrepov za omejevanje socialnih stikov ter deležem, ki ga turizem predstavlja v gospodarstvu posamezne države. V *Prilogi I* je prikazana regresija, ki jo je Sodišče izvedlo s temi spremenljivkami. V nadaljevanju sta opisana dva pojasnjevalna dejavnika.

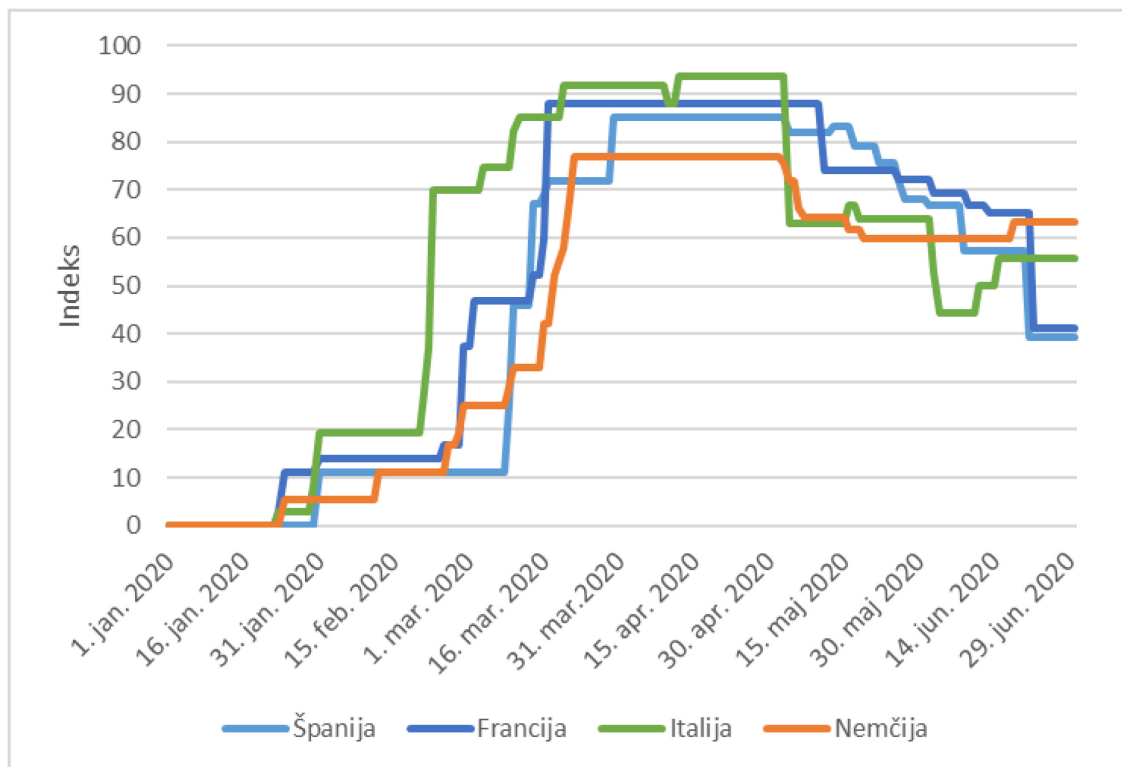
12 Npr. marca so bile omejitve v Nemčiji manj stroge kot v Italiji, Franciji ali Španiji, kjer so morali zapreti vsa nenujna podjetja, s čimer je mogoče delno pojasniti večje zmanjšanje BDP v teh treh državah (glej tudi *sliko 3*). Glede na predhodne ocene bi

² *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, (Komisija, 2009).

³ *Eurostat Newsrelease 133/2020* (8. september 2020).

lahko vsak mesec strogih omejitev povzročil zmanjšanje letne rasti BDP za do 2 odstotni točki⁴.

Slika 3 – Razvoj strogosti ukrepov za omejitev v prvi polovici leta 2020

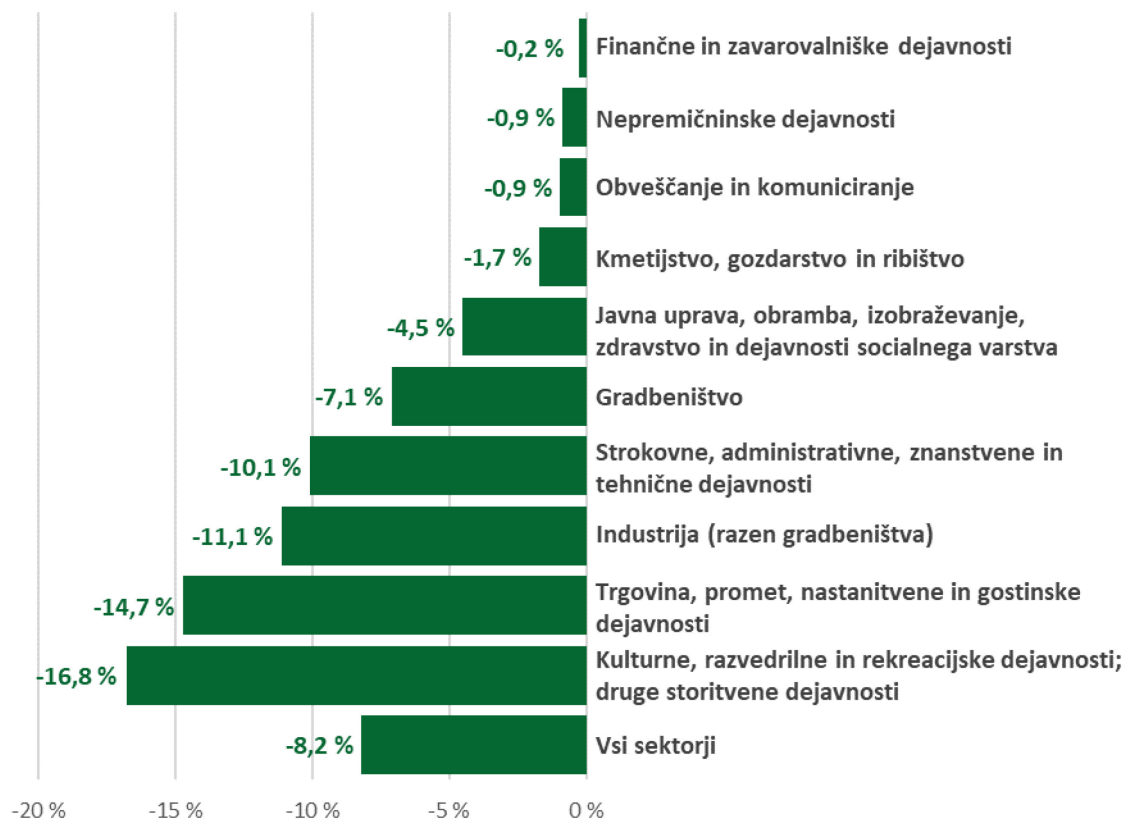


Vir: indeks strogosti (Univerza v Oxfordu: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>)

13 Podatki za prvo polovico leta 2020 kažejo velike razlike v učinkih krize na gospodarske sektorje (glej [sliko 4](#)). Nekateri storitveni sektorji, kot so prevoz, trgovina na drobno, pristočasne dejavnosti in gostinstvo, so na primer še posebej prizadeti, saj so zaježitveni ukrepi (omejitve, omejevanje socialnih stikov ali prepoved potovanja) zmanjšali povpraševanje po teh storitvah.

⁴ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>

Slika 4 – Spremembe bruto dodane vrednosti EU v prvi polovici leta 2020



Opomba: spremembe v odstotkih v primerjavi z istim obdobjem v prejšnjem letu

Vir: izračun Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Eurostata

Države članice so sprejele veliko različnih fiskalnih ukrepov

14 Fiskalne politike držav članic so od februarja 2020 osredotočene na blaženje kratkoročnega učinka omejitev in upada povpraševanja na dohodke in stopnjo zaposlenosti. Zelo podobno kot pri odzivu na krizo iz leta 2008 so vključevale delovanje avtomatskih stabilizatorjev (davčni prihodki, sistemi zavarovanja za primer brezposelnosti) in sprejetje diskrezijskih proračunskih spodbujevalnih ukrepov, kot so davčne olajšave ali znižanje davčnih stopenj, ter izredno porabo, tudi za podpiranje zaposlovanja in zdravstvenega sektorja. Poleg tega so bili sprejeti neproračunski ukrepi za zagotovitev likvidnosti gospodarskim subjektom (državna posojila, posojilna jamstva, odlogi plačila davka itd.), ki nimajo neposrednih fiskalnih stroškov.

15 Glede na raziskavo, ki jo je izvedlo Sodišče (glej odstavka [07](#) in [08](#)), so države članice do konca junija 2020 sprejele skoraj 1 250 fiskalnih ukrepov za blaženje gospodarskih in sanitarnih posledic pandemije, ki so pomenili približno 3,5 bilijona EUR (27 % ocenjenega BDP EU-27 za leto 2020). Sodišče je ukrepe razvrstilo v pet glavnih kategorij glede na njihovo naravo in učinek na primanjkljaj ([okvir 1](#)). Sestava zbirnih

podatkov raziskave je prikazana na [sliki 5](#). Jamstva pomenijo 2 bilijona EUR ali 59 % ukrepov, sledijo pa jim diskrecijski ukrepi na strani odhodkov (19 %), finančni instrumenti (11 %), ukrepi na področju plačila davkov (6 %) in diskrecijski ukrepi na strani prihodkov (5 %).

16 Skupni obseg odziva je v primerjavi z diskrecijskimi ukrepi za leti 2009 in 2010 velik na proizvodnih trgih in trgih dela, ki so pomenili 3 % BDP⁵. Obseg sedanjega odziva je bolj primerljiv z obsegom diskrecijskih in neproračunskih ukrepov (jamstva, posojila, podpora za lastniški kapital) za podporo finančnemu sektorju v obdobju 2008–2017, ki so ocenjeni na približno 4 % oz. 34 % BDP EU⁶.

⁵ *Public finances in EMU – 2010* (Komisija, 2010), str. 19.

⁶ *State aid scoreboard 2018* (Komisija, 2019), str. 34.

Okvir 1

Glavna razvrstitev fiskalnih ukrepov v raziskavi Sodišča

Diskrecijski ukrepi na strani odhodkov imajo neposreden učinek na proračun. Ti ukrepi vključujejo subvencije za podpiranje dohodkov podjetij ali gospodinjstev, ukrepe za podpiranje zaposlovanja, kot so sheme za uslužbence na začasnem čakanju na delo, in izredno porabo za zdravstvene stroške, kapitalske naložbe in raziskave ter subvencije za obresti, rezervacije za posojilne izgube in druge diskrecijske ukrepe na strani odhodkov. Sodišče poroča o ocenjenih zneskih za ukrepe do konca junija tekočega leta.

Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov imajo neposreden učinek na proračun. Ti ukrepi vključujejo oprostitev plačila davka in znižanje davčne stopnje ter druge ukrepe na strani prihodkov. Sodišče poroča o ocenjenih zneskih za ukrepe do konca junija tekočega leta.

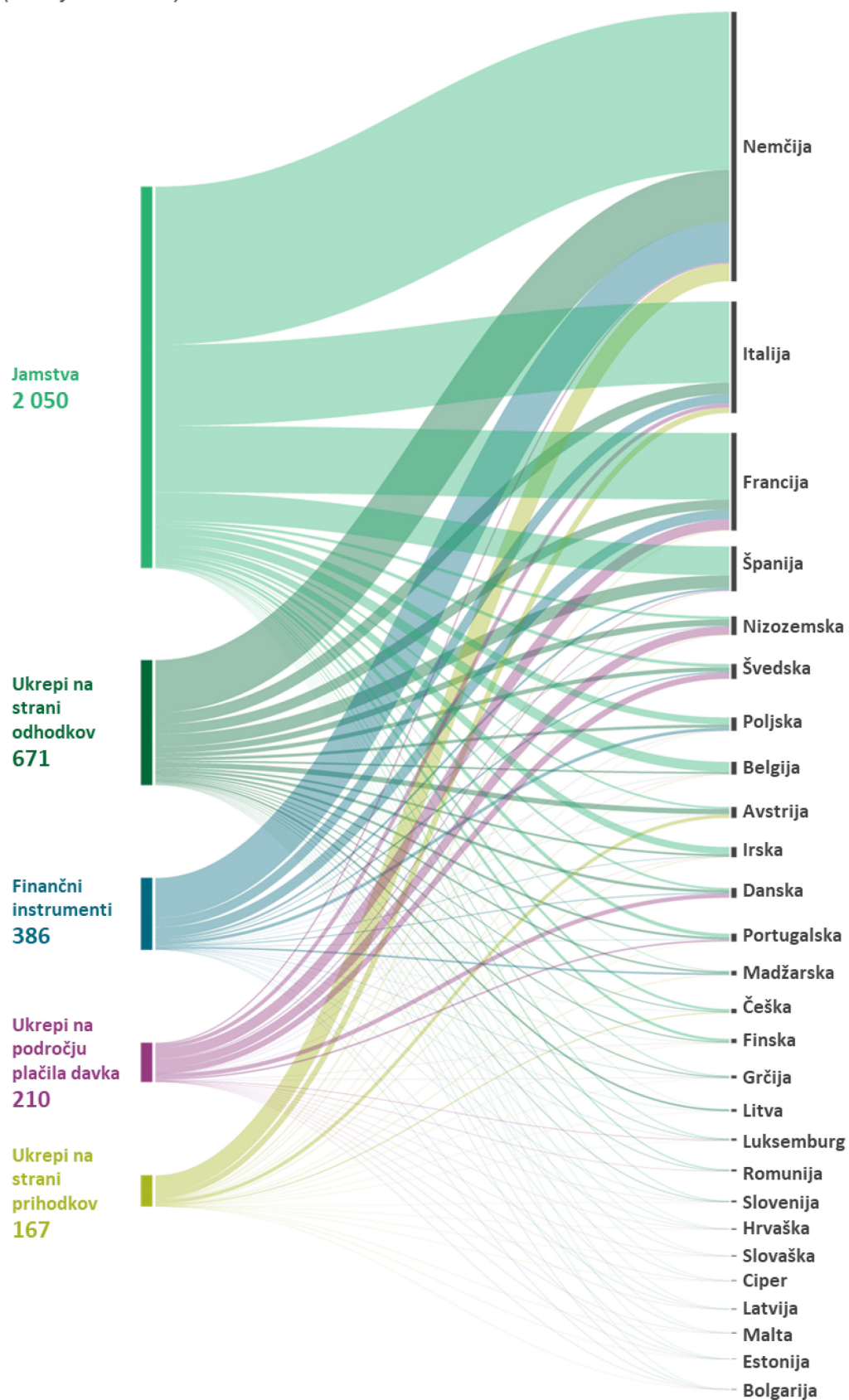
Finančni instrumenti so namenjeni podpiranju likvidnosti ali solventnostnega stanja podjetij s posojili ali kapitalskimi injekcijami, ki imajo posreden učinek na proračun, če na koncu niso v celoti poplačani. Sodišče poroča o zneskih naložbenih svežnjev, ki so jih javni organi naznanili do konca junija 2020.

Namen **jamstev** je podpiranje likvidnostnega stanja podjetij z zavezo vlade, da bo v primeru neplačila poplačala zajamčeni dolg, ki ga je odobrila finančna institucija. Ti ukrepi imajo posreden učinek na proračun, če se finančni instrumenti z jamstvom ne povrnejo v celoti. Sodišče v svoji analizi poroča o zneskih jamstvenih svežnjev, ki so jih javni organi naznanili do konca junija 2020.

Ukrepi za odlog plačila davka so namenjeni začasnemu povečanju likvidnosti podjetij z odlogom plačil davka ali socialnih prispevkov, ki nimajo učinka na proračun, če se dolgovani znesek plača pozneje v letu. Ti ukrepi vključujejo zlasti odlog plačila davka in zgodnje vračilo davka. Sodišče v svoji analizi poroča o ocenjenih zneskih za ukrepe do konca junija tekočega leta.

Slika 5 – Velikost fiskalnih ukrepov po kategorijah

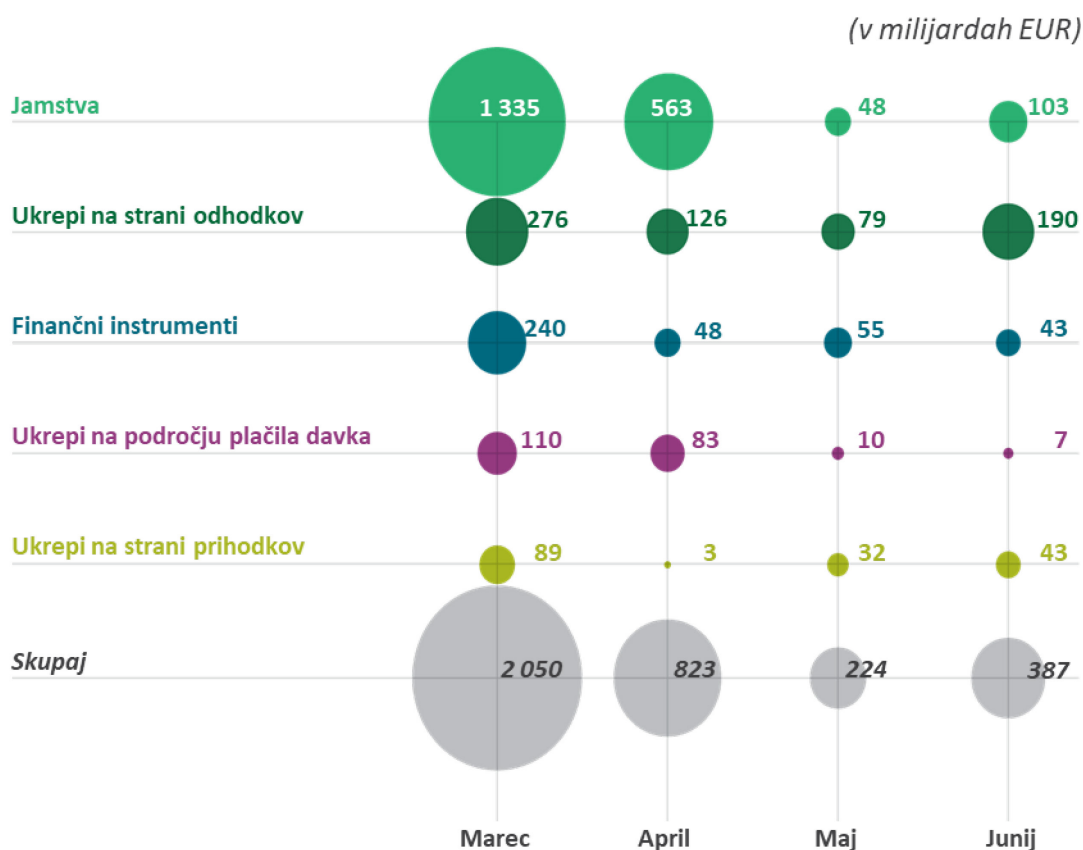
(v milijardah EUR)



Vir: podatki iz raziskave Evropskega računskega sodišča

17 Največji del ukrepov, in sicer v vrednosti približno 2,1 bilijona EUR ali približno 60 % zadevnega zneska, je bil sprejet marca, ko so bile napovedane prve omejitve zaradi COVID-19. Aprila je bil sprejet še en sklop ukrepov v vrednosti 0,8 bilijona EUR, temu pa je sledilo postopno zmanjšanje v maju in juniju (*slika 6*).

Slika 6 – Čas sprejetja fiskalnih ukrepov



Vir: podatki iz raziskave Evropskega računskega sodišča

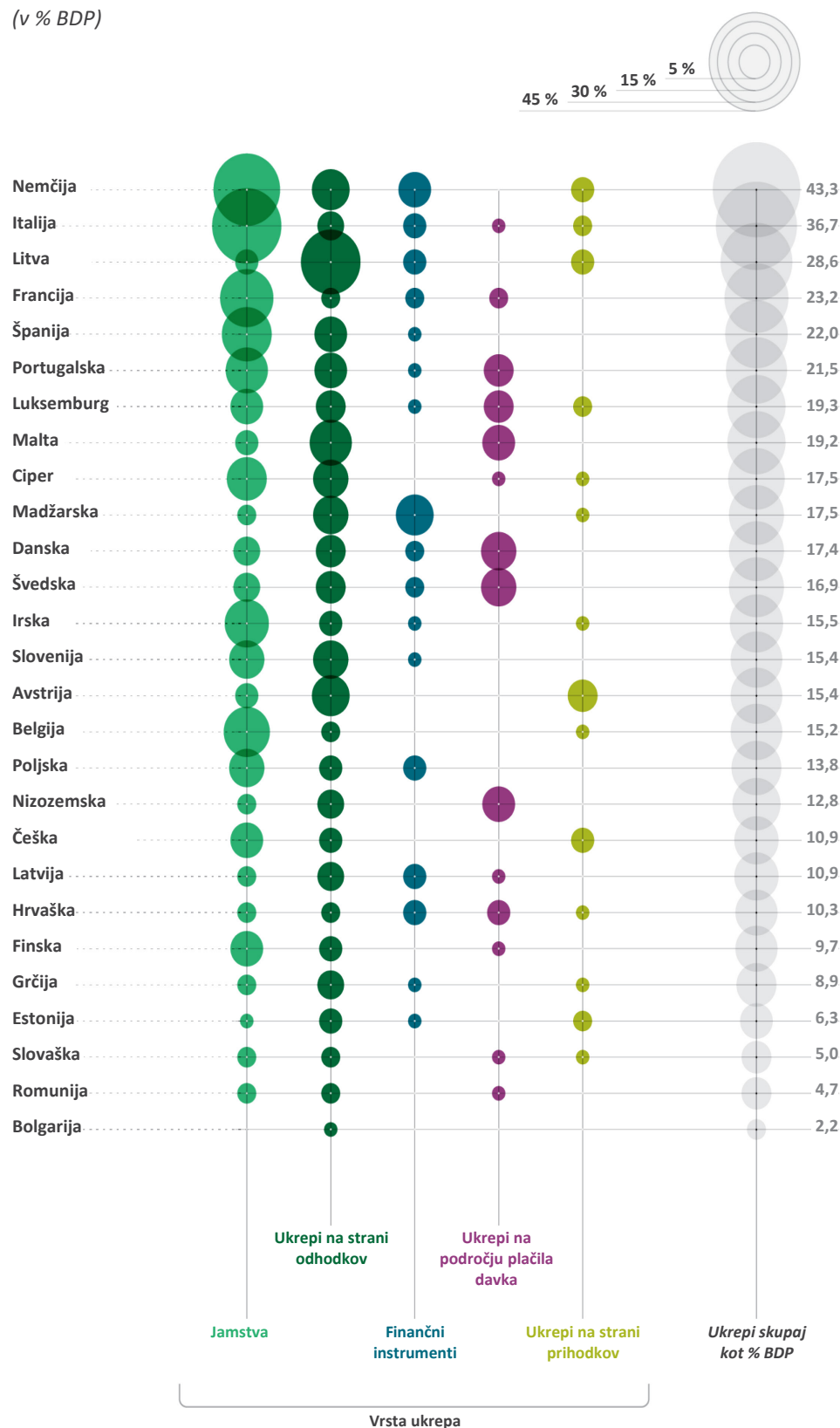
18 Večina jamstvenih shem je bila sprejeta do aprila. Pretres na finančnih trgih marca/aprila je bil eden od razlogov, zakaj so nekatere vlade hitro sprejele obsežne svežnje jamstev in nujnih posojilnih shem, da bi podprle likvidnost podjetij in splošno zaupanje vlagateljev v tistem času. Zaradi monetarnih intervencij in posledičnega okrevanja finančnih trgov nadaljnje sheme niso bile potrebne. Druge vrste ukrepov so bile bolj enakomerno porazdeljene po celotnem obdobju krize. Povečanje zneskov ukrepov na strani odhodkov v juniju odraža obnovitev nekaterih začasnih ukrepov in sprejetje načrta za okrevanje v Nemčiji.

19 Do zdaj se je relativna velikost fiskalnih ukrepov med državami članicami zelo razlikovala. Kot je ponazorjeno na *sliki 7*, so štiri od petih največjih fiskalnih svežnje glede na njihov BDP sprejele štiri večje države članice EU, in sicer predvsem zaradi

napovedanih zneskov jamstvenih shem. Odziv Nemčije je bil največji, saj so ukrepi pomenili približno 43 % njenega BDP, sledijo ji Italija (37 %), Litva (29 %), Francija (23 %) in Španija (22 %). Za razliko od tega pa so nekatere države, ki so se Uniji pridružile pozneje, sprejele precej manjše fiskalne svežnje: Bolgarija (2 %), Slovaška (5 %) in Romunija (5 %) so države članice, v katerih je bila vrednost ukrepov najmanjša.

Slika 7 – Velikost fiskalnih ukrepov po državah članicah kot delež BDP

(v % BDP)

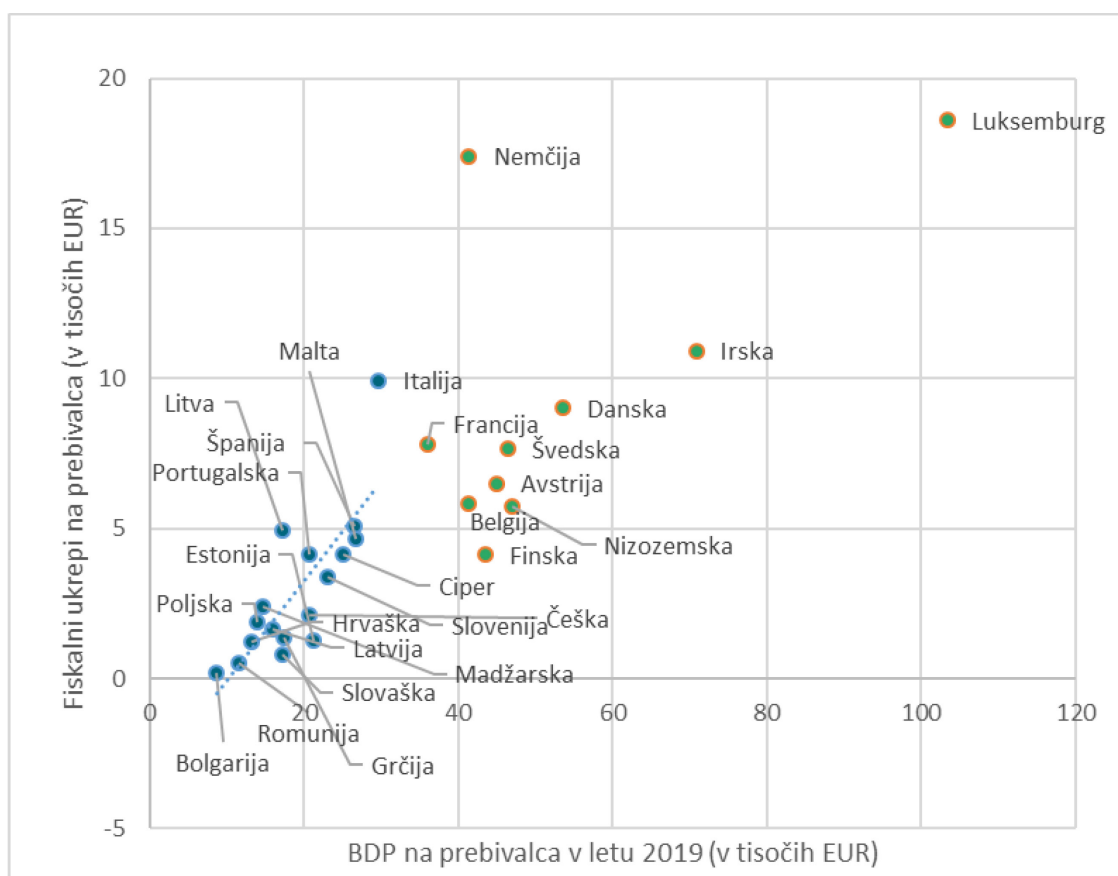


Opomba: Skupni zneski predstavljajo splošna fiskalna prizadevanja, ne odražajo pa različnih fiskalnih strategij, ki vključujejo ukrepe z različnimi vrstami finančnega učinka in učinka na proračun, kot je pojasnjeno v [okviru 1](#).

Vir: podatki iz raziskave Evropskega računskega sodišča

20 Sodišče je ugotovilo, da so države z relativno nižjim BDP na prebivalca sprejele manjše fiskalne svežnje na prebivalca in da imajo občutno omejene možnosti za odziv, medtem ko so države, katerih BDP na prebivalca je nad povprečjem EU, sprejele bolj raznolike fiskalne odzive, za katere se zdi, da niso odvisni od velikosti BDP (glej [sliko 8](#)). Višji kot je BDP na prebivalca, večji so fiskalni svežnji, vendar tega linearnega razmerja, ki bi lahko kazalo na fiskalne omejitve, ni pri državah, katerih BDP na prebivalca je nad povprečjem EU.

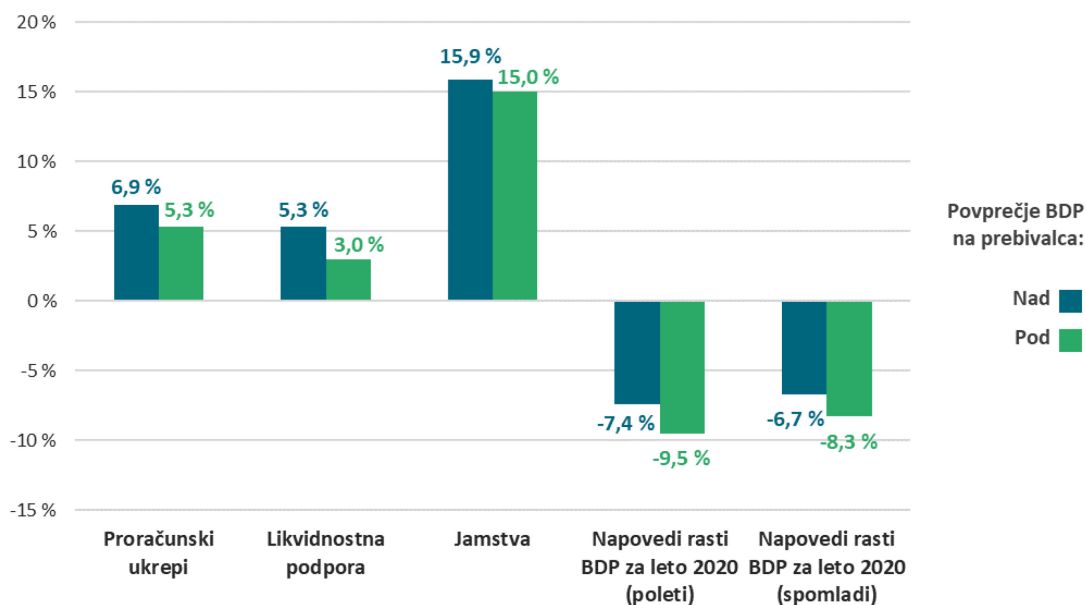
Slika 8 – Velikost fiskalnih svežnjev na prebivalca v primerjavi z BDP na prebivalca



Vir: na podlagi raziskave Evropskega računskega sodišča

21 Sodišče je na podlagi podatkov, pridobljenih z raziskavo, izračunalo, da so države, katerih BDP na prebivalca je bil konec leta 2019 nižji od povprečja EU, v letu 2020 sprejele zbirne zneske fiskalnih ukrepov kot delež BDP, ki so nižji kot v drugih državah (glej [sliko 9](#)). Poleg tega se po ocenah Komisije srečujejo z večjim upadom BDP v letu 2020 kot druge države članice. Velikost in sestava sprejetih ukrepov torej odražata relativno blaginjo držav članic, ne pa tega, kako močno naj bi jih kriza po napovedih prizadela.

Slika 9 – Primerjava zbirnih podatkov o fiskalnih svežnjih in ocenjenega upada BDP v letu 2020



Opomba: Proračunski ukrepi vključujejo ukrepe na strani prihodkov in odhodkov; likvidnostna podpora pomeni ukrepe na področju plačila davka in finančne instrumente.

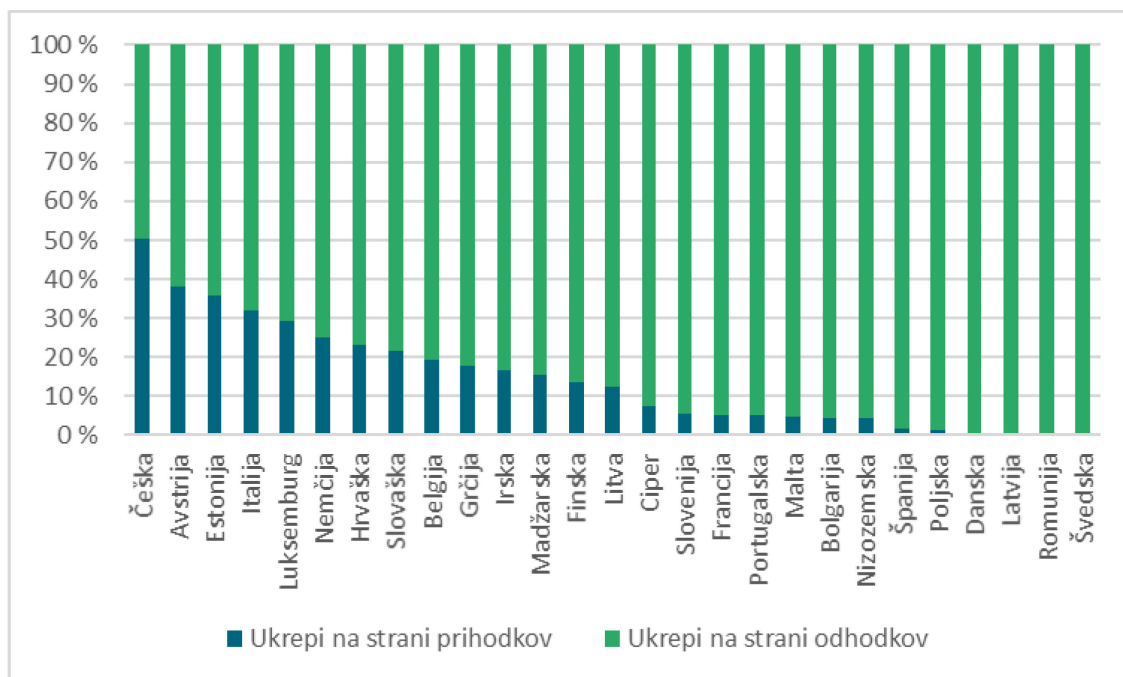
Vir: podatki iz raziskave Evropskega računskega sodišča in napovedi Komisije glede BDP za leto 2020

22 Med državami članicami se razlikuje tudi sestava fiskalnih odzivov (glej [slika 7](#)). Jamstva pomenijo glavni delež fiskalnih svežnjev, kar še zlasti velja za države z največjimi svežnji. V Nemčiji npr. jamstva pomenijo 58 % svežnjev. V Italiji ta delež znaša 73 %, v Franciji 68 %, v Španiji pa 65 %. Z raziskavo Sodišča niso bili pridobljeni podatki o izvajanju garancij, vendar je iz javno dostopnih začasnih podatkov razvidno, da je bila uporaba jamstev v Nemčiji nižja od 10 % svežnja, v Italiji nižja od 20 %, v Franciji je predstavljala približno tretjino svežnja, v Španiji pa več kot 60 %⁷.

23 Druge države članice so največji delež fiskalnih svežnjev namenile diskrecijskim ukrepom na strani prihodkov in odhodkov, npr. Litva (81 %), Avstrija (81 %), Estonija (72 %) in Bolgarija (70 %). Vlade so ti vrsti ukrepov uporabljale v različnem obsegu (glej [slika 10](#)).

⁷ Glej tudi: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_07~5a3b3d1f8f.en.html.

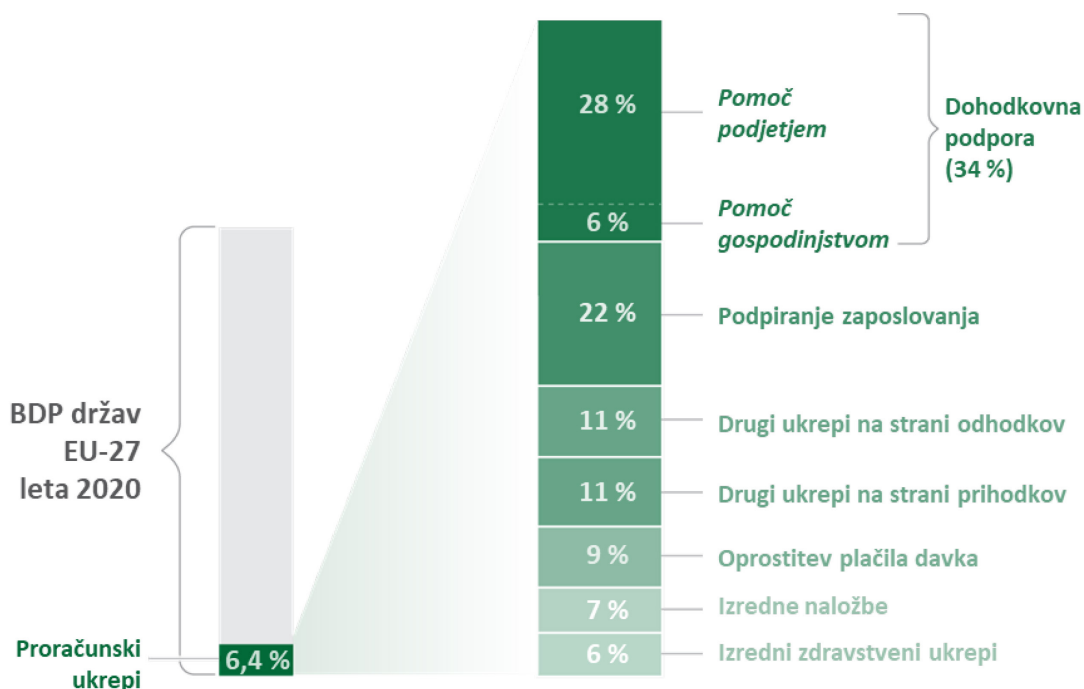
Slika 10 – Delež diskrecijskih ukrepov na strani odhodkov in prihodkov v skupnih proračunskih ukrepih



Vir: podatki iz raziskave Evropskega računskega sodišča

24 Diskrecijski ukrepi na strani odhodkov in prihodkov, navedeni v raziskavi, so leta 2020 pomenili približno 6,4 % BDP držav EU-27, večinoma pa so to diskrecijski ukrepi na strani odhodkov (glej [sliko 11](#)), od katerih sta bila 2 % BDP namenjena dohodkovni podpori za podjetja, 1,4 % BDP pa za podpiranje zaposlovanja, npr. sheme skrajšanega delovnega časa. Oprostitev plačila davka in socialnih prispevkov je predstavljala največji delež ukrepov na strani prihodkov.

Slika 11 – Sestava skupnih diskrecijskih ukrepov EU na strani prihodkov in odhodkov



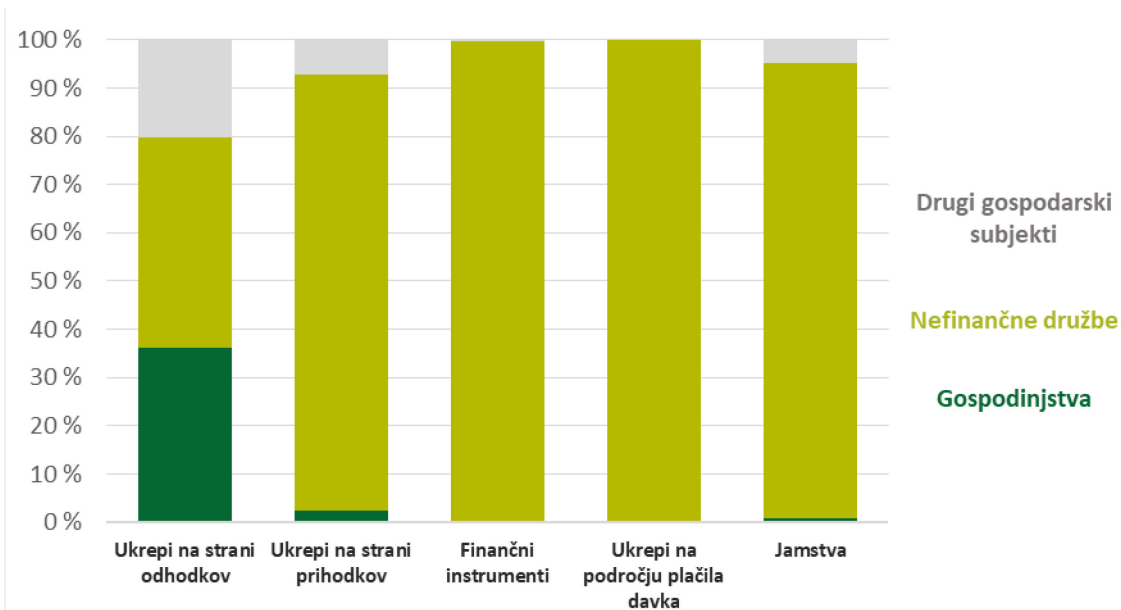
Vir: raziskava Evropskega računskega sodišča

Ukrepi so bili osredotočeni predvsem na takojšnje zmanjšanje brezposelnosti in nesolventnosti

25 V skladu s **smernicami za politiko** za države članice, ki jih je Komisija objavila 13. marca 2020 (glej odstavek [43](#)), bi morali biti fiskalni ukrepi usmerjeni v gospodinjstva in podjetja, da bi se ublažila izguba delovnih mest ter podprli dohodki in likvidnost gospodinjstev in podjetij. Iz naslednje analize je razvidno, da so bili sprejeti fiskalni ukrepi na splošno v skladu s smernicami.

26 V smislu gospodarskih subjektov so bili fiskalni ukrepi usmerjeni v nefinančne družbe (84 %) in gospodinjstva (8 %). Medtem ko se je z jamstvi in likvidnostnimi instrumenti (ukrepi na področju plačila davka in finančni instrumenti) podpirala likvidnost podjetij, je bilo 43 % diskrecijskih ukrepov na strani odhodkov usmerjenih v podjetja, 35 % pa v gospodinjstva. 90 % ukrepov na strani prihodkov je bilo usmerjenih v podjetja, zlasti z oprostitvijo plačila davka (glej [slika 12](#)). V diskrecijske ukrepe na strani odhodkov je bilo zajetih več področij, vključno z zdravstvenim varstvom, javnimi naložbami, raziskavami, izobraževanjem, ukrepi za boj proti revščini itd.

Slika 12 – Razčlenitev fiskalnih ukrepov po gospodarskih subjektih, v katere so usmerjeni



Vir: raziskava Evropskega računskega sodišča

27 Skupni znesek v raziskavo zajetih ukrepov za neposredno podpiranje zaposlovanja s shemami skrajšanega delovnega časa znaša 184 milijard EUR, pri čemer so Francija (32,5 milijarde EUR), Španija (29,4 milijarde EUR), Nizozemska (25,2 milijarde EUR) in Italija (23,7 milijarde EUR) porabile več kot 60 % skupnega zneska (glej [okvir 2](#)). Fiskalni stroški shem skrajšanega delovnega časa so odvisni od več pravnih značilnosti shem (upravičenost, stopnje nadomestila plač, trajanje itd.), narave zaježitvenih ukrepov in tega, koliko dejavnosti je v posamezni državi mogoče opravljati od doma.

Okvir 2

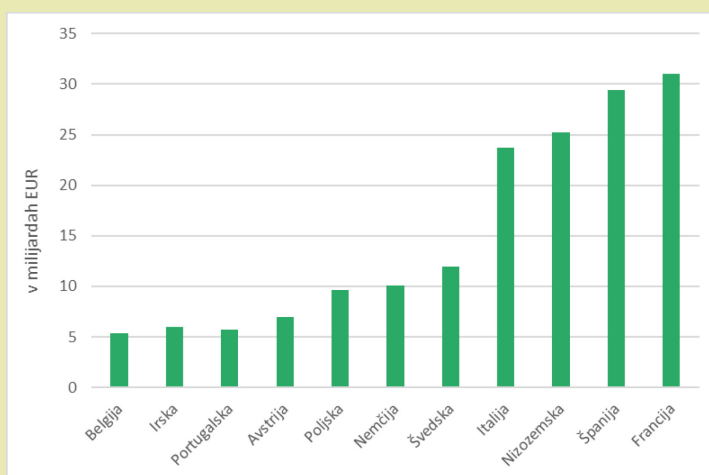
Sheme skrajšanega delovnega časa

Sheme skrajšanega delovnega časa so javni programi, ki podjetjem v gospodarskih težavah omogočajo, da začasno zmanjšajo število opravljenih delovnih ur, njihovim zaposlenim pa vlada zagotavlja dohodkovno podporo za neopravljene ure. Sheme lahko pomenijo delno zmanjšanje števila opravljenih delovnih ur ali popolno prekinitev pogodbe o zaposlitvi za omejeno obdobje. Njihov cilj je ohraniti delovna mesta v času krize in podjetjem omogočiti, da obdržijo veščine, strokovno znanje in delovno silo.

Komisija je navedla, da je med svetovno finančno krizo večina držav članic uporabila takšne sheme in da so bile zato razlike v stopnji zaposlenosti manjše, zato pa so bili nižji tudi socialni stroški krize⁸.

Komisija je 13. marca 2020 priporočila sheme za ublažitev negativnih učinkov omejitev na stopnjo zaposlenosti. Aprila 2020, ko so bile omejitve zaradi pandemije najstrožje, je v državah EU-27 sheme skrajšanega delovnega časa izkoristilo več kot 42 milijonov delavcev, tj. približno četrtna celotne delovne sile⁹. Po ocenah Komisije so neposredni proračunski stroški teh shem pol nižji, kot bi bili stroški nadomestil za brezposelnost, ki bi se izplačala, če ne bi bilo takega podpiranja zaposlovanja¹⁰.

Pri raziskavi, ki jo je izvedlo Sodišče, se je pokazalo, da bi lahko v 11 državah članicah fiskalni ukrepi za financiranje shem skrajšanega delovnega časa v letu 2020 stali več kot 5 milijard EUR:

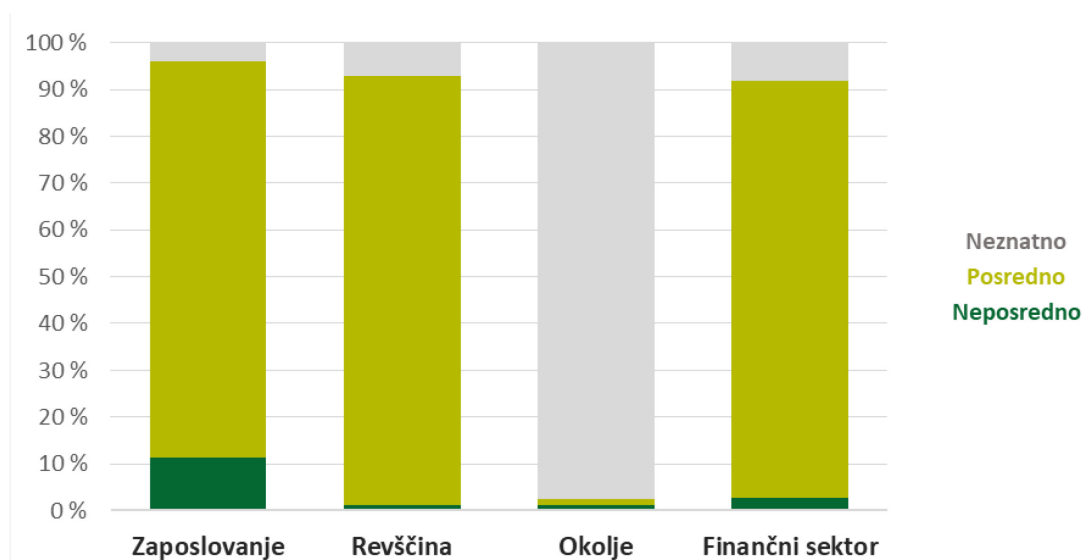


⁸ Priložnostni dokument *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations* (Komisija, 2010).

⁹ *Policy Brief no 7/2020* (European Trade Union Institute, 2020).

28 Sodišče je nacionalne ukrepe, ki jih je zbralo v svoji podatkovni zbirki, razvrstilo glede na njihov učinek na stopnjo zaposlenosti, revščino, finančni sektor in okolje. To je storilo na podlagi kvalitativne analize, ki temelji na naslovu, opisu in razvrstitvi ukrepov, ki so jih zagotovile države članice. Za ukrepe šteje, da imajo „neposreden“ učinek, če je njihov cilj vplivati na stopnjo zaposlenosti, revščino, finančni sektor oz. okolje. Za ukrepe šteje, da imajo „posreden“ učinek, če je zanje verjetno, da bodo imeli nekakšen učinek, čeprav to ni bil njihov prvotni cilj, in „neznaten“ učinek, če zanje ni verjetno, da bi imeli kakršen koli učinek. Ukrepi na strani odhodkov, s katerimi se financirajo sheme skrajšanega delovnega časa, imajo npr. neposreden pozitiven učinek na stopnjo zaposlenosti. Ocena učinka ukrepov, ki jo je pripravilo Sodišče, je povzeta na [sliki 13](#).

Slika 13 – Relativna velikost fiskalnih ukrepov po pričakovanih učinkih



Vir: raziskava Evropskega računskega sodišča

29 Večina ukrepov je bila usmerjena v stopnjo zaposlenosti:

- 95 % zneskov v okviru ukrepov neposredno ali posredno vpliva na stopnjo zaposlenosti, od tega 12 % neposredno. Le 1 % ukrepov je neposredno usmerjen v revščino. Vendar večina ukrepov, ki prispevajo k ohranjanju delovnih mest, posredno prispeva k omejevanju učinka krize na revščino. Za fiskalne ukrepe v vrednosti skoraj 3,2 bilijona EUR šteje, da imajo kombiniran neposreden (1 %) in posreden učinek na revščino (92 % skupnega zneska).
- Ker kriza zaradi COVID-19 do zdaj ni neposredno prizadela finančnega sektorja, je bil le majhen delež ukrepov usmerjen neposredno v finančne družbe. Vendar 89 %

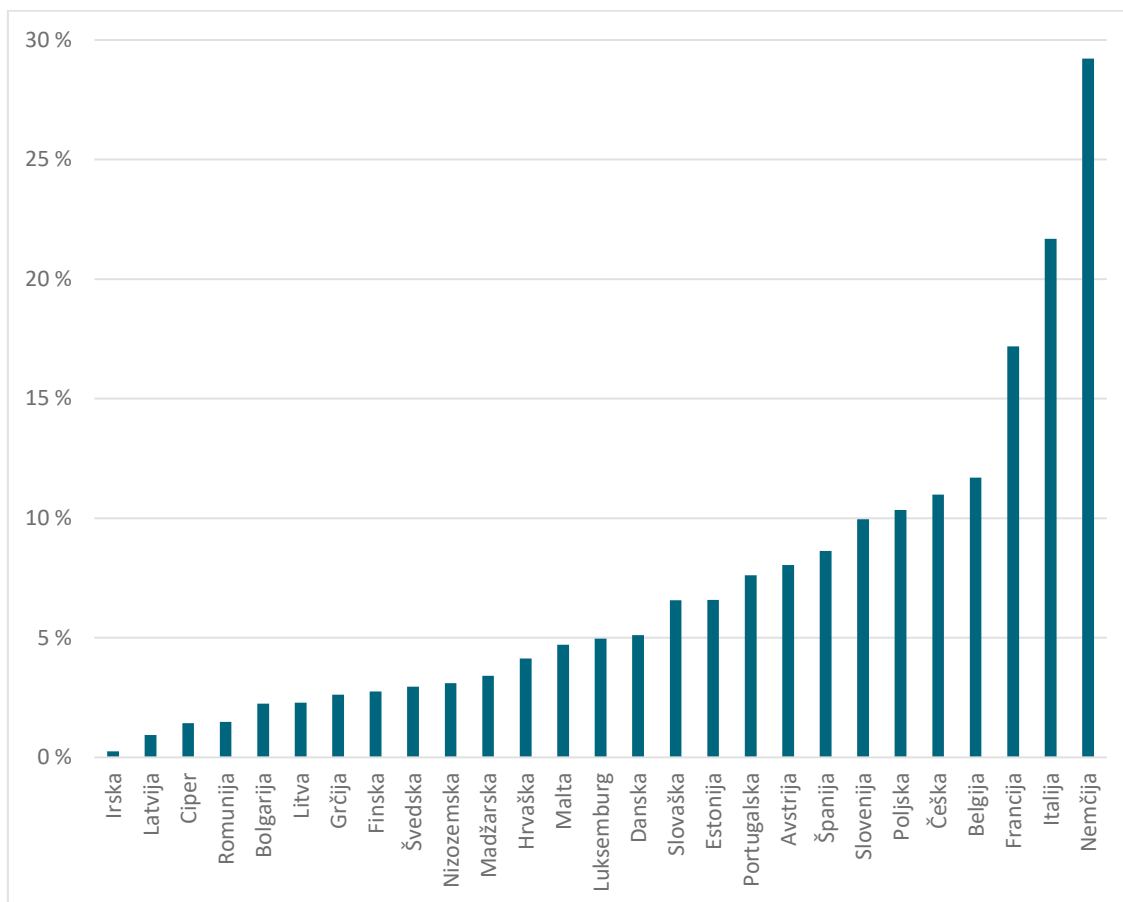
¹⁰ *Employment and Social Developments in Europe* (Komisija, 2020), str. 114.

skupne vrednosti ukrepov posredno vpliva na finančni sektor, saj ima ta vlogo posrednika pri distribuciji jamstev in drugih instrumentov. Poleg tega ima finančni sektor tudi posredne koristi od nacionalnih fiskalnih ukrepov, s katerimi se prispeva k preprečevanju nesolventnosti podjetij in gospodinjstev.

- o Skoraj noben ukrep nima učinka na okoljske zadeve. Sprejeti fiskalni ukrepi, ki imajo neposreden ali posreden učinek na okolje, pomenijo le 2 % vseh zneskov, uporabljenih v odziv na krizo zaradi COVID-19. Pri tem ni upoštevan ugoden učinek omejitev na okolje (kot so nižje ravni onesnaženosti), ki ga Sodišče ni moglo količinsko opredeliti.

30 Državna pomoč je glavno sredstvo, s katerim so države članice med krizo domačim podjetjem zagotavljale podporo. Večino fiskalnih ukrepov (67 %) je Komisija odobrila kot državno pomoč. Do konca junija je odobrila državno pomoč v višini 2,2 bilijona EUR (15,7 % BDP držav EU-27 v letu 2019), in sicer je šlo večinoma za jamstva in likvidnostne ukrepe. Glede na to, da se je večina sklepov, ki jih je odobrila Komisija, nanašala na „krovne“ sheme, ki se uporabljajo za vse gospodarske sektorje, njihov sektorski poudarek ni znan. Intenzivnost državne pomoči, povezane s krizo, se je med državami članicami zelo razlikovala (glej [slika 14](#)). V absolutnem smislu je bila skoraj polovica vseh odobrenih sklepov o državni pomoči v EU (1 bilijon EUR) iz Nemčije, kar je pomenilo 29 % BDP te države.

Slika 14 – Odobrena državna pomoč (skupni znesek v odstotkih zadevnega BDP)



Vir: podatki Komisije s konca junija 2020

Z ukrepi se je pripomoglo k reševanju delovnih mest, vendar je zaradi njih prišlo do velikih primanjkljajev

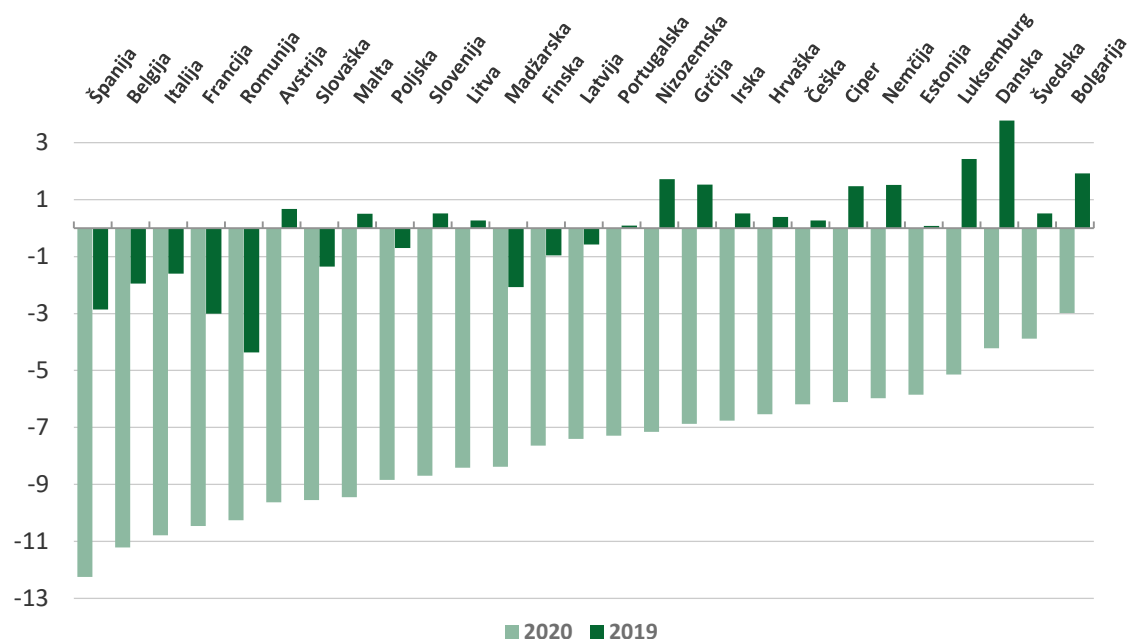
31 Čeprav se pandemija še razvija in čeprav se bodo verjetno razvijali tudi njeni socialno-ekonomski učinki, je Sodišče preučilo začetne posledice fiskalnih ukrepov, ki so bili sprejeti pred tem pregledom.

32 Za začetne fiskalne odzive na gospodarsko krizo je verjetno, da bodo močno vplivali na javnofinančne **primanjkljaje**. Razlog za to je, da je zaradi upada gospodarskih dejavnosti in zaradi diskrecijskih ukrepov, kot so davčne olajšave ali znižanje davčnih stopenj, ter izredne porabe, tudi za podpiranje zaposlovanja in zdravstvenega sektorja, prišlo do zmanjšanja davčnih prihodkov. Poleg tega glede na raziskavo, ki jo je izvedlo Sodišče, proračunski prihranki za financiranje ukrepov pomenijo manj kot 0,1 % BDP EU. Do fiskalnih stroškov v prihodnosti lahko pride tudi

zaradi izgub zaradi oslabitve velikih jamstev in likvidnostnih ukrepov, odobrenih podjetjem.

33 Novembra 2020 je bilo napovedano, da bo skupni proračunski primanjkljaj EU v letu 2020 presegel 8 % BDP, v nekaterih državah, v katerih se je BDP znatno zmanjšal, pa bi primanjkljaj lahko presegel 10 % (Španija, Belgija, Italija in Francija). Verjetno je, da 26 držav članic v letu 2020 ne bo moglo upoštevati omejitve primanjkljaja, določene na ravni EU, in sicer 3 % BDP (glej [sliko 15](#)). Zaradi primanjkljajev bi se lahko v letih 2020 in 2021 javni dolgovi povečali do približno 20 % BDP, vendar se ocene med državami zelo razlikujejo¹¹. Zaradi sedanjih gospodarskih negotovosti so napovedani višji primanjkljaji in dolgovi. Komisija je novembra napoved rasti za leto 2021 popravila s 6,1 % na 4,1 %.

Slika 15 – Proračunski saldi (v odstotkih BDP)

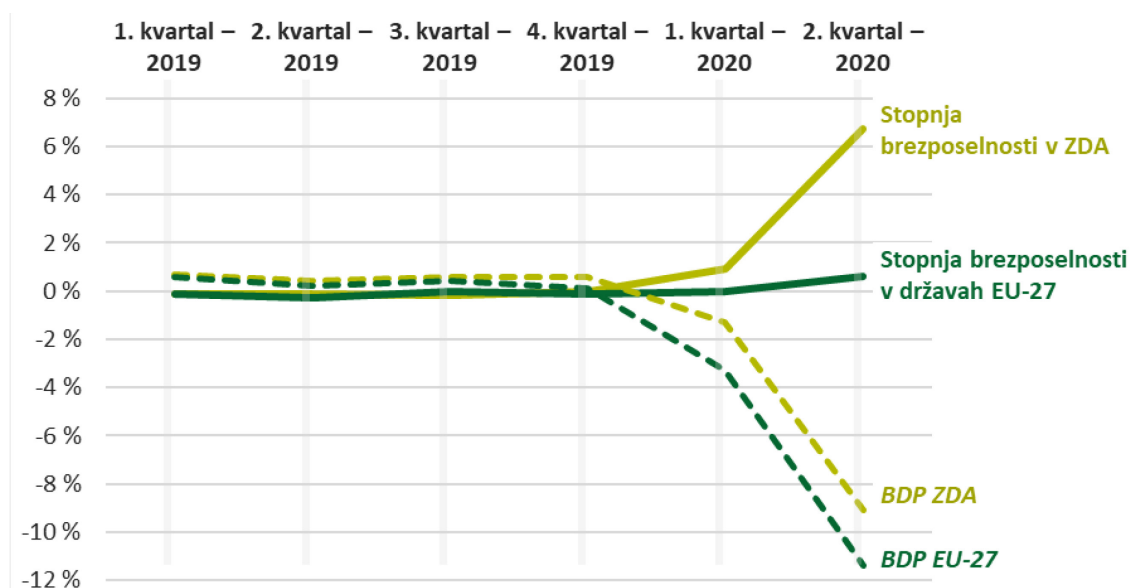


Vir: jesenske napovedi Komisije (2020)

34 Do zdaj so se s shemami skrajšanega delovnega časa in shemami državne pomoči, ki so jih zagotovile vlade, izpolnjevale likvidnostne potrebe podjetij in tako ublažila množična odpuščanja. Nedavno povečanje stopenj **brezposelnosti** je v primerjavi z upadom proizvodnje res majhno. Stopnja brezposelnosti se je v EU povečala veliko manj kot v ZDA (glej [sliko 16](#)), kjer javni organi niso spodbujali splošnih programov za ohranjanje delovnih mest, temveč so podaljšali nadomestila za brezposelnost.

¹¹ Jesenske napovedi Komisije (2020).

Slika 16 – Spremembe stopnje brezposelnosti in BDP v primerjavi s prejšnjim četrtletjem v EU in ZDA



Opomba: Spremembe stopnje brezposelnosti so nominalne, spremembe BDP pa so stopnje rasti.

Vir: izračuni Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov OECD

35 Fiskalni ukrepi so imeli ključno vlogo pri stabilizaciji razpoložljivih dohodkov. Pri anketah, ki jih je Komisija izvedla med potrošniki, se je pokazalo, da se nenamerno kopiči veliko **prihrankov**¹², kar je neposredna posledica omejitvenih in fiskalnih ukrepov ter velike negotovosti. Ko se je zaradi omejitev zmanjšala prodaja izdelkov in storitev podjetij, se je zaradi fiskalnih ukrepov ohranila razmeroma stabilna kupna moč zaposlenih, kar je v prvem četrtletju leta 2020 privedlo do doslej najvišje stopnje varčevanja gospodinjstev v euroobmočju, in sicer 16,9 %. S temi prihranki bi se lahko prispevalo k hitremu okrevanju potrošnje, če ne bo več negotovosti, povezane z gospodarskimi obeti.

¹² Eurostat newsrelease (3. julij 2020).

36 Javne **naložbe** niso bile prioriteta kriznega upravljanja. Sodišče je v okviru raziskave države članice pozvalo, naj poročajo o vseh naložbenih odločitvah, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19. Iz podatkov je razvidno, da so predstavljale manj kot 0,5 % BDP EU. Če se ne upošteva javna naložba, napovedana v nemškem načrtu za okrevanje (junij 2020), pa so predstavljale 0,1 % BDP EU. Z javnimi naložbami bi se lahko prispevalo k okrevanju gospodarstev v obdobju po pandemiji. Evropski svet je 23. aprila 2020 pozdravil skupni načrt za okrevanje, v katerem so bile priporočene naložbe brez primere za pomoč pri ponovnem zagonu in preoblikovanju evropskih gospodarstev¹³.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

Znaten ekonomski odziv EU se še izvaja

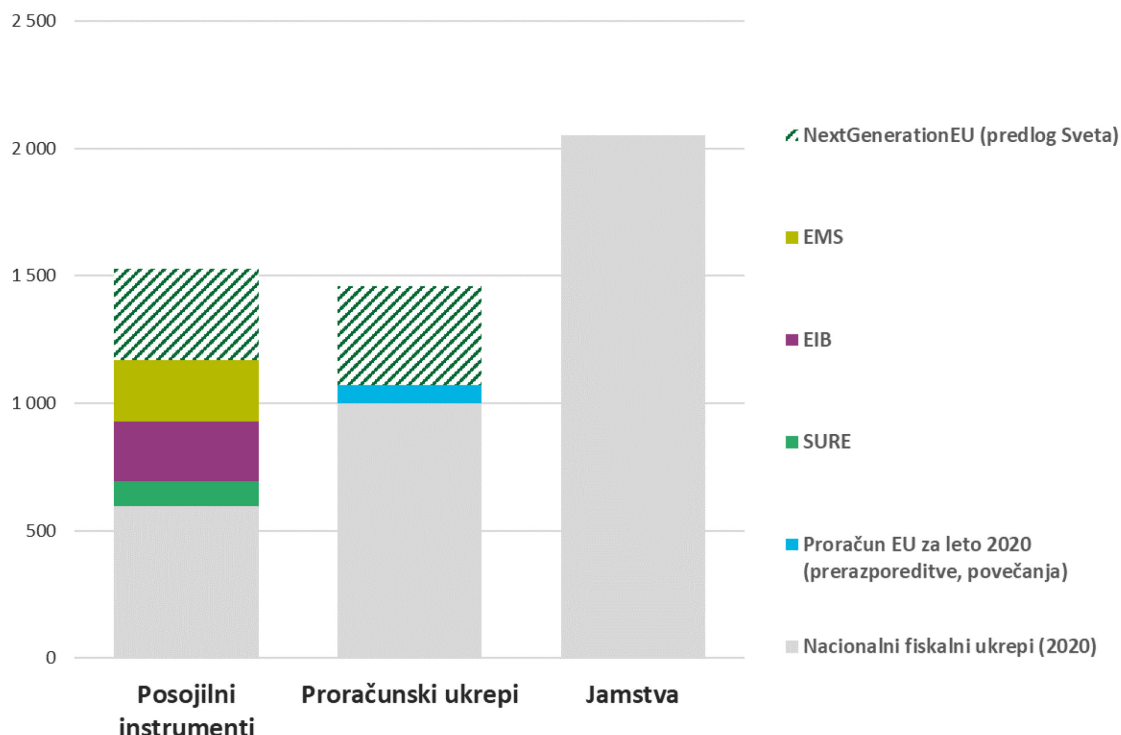
37 Začetni odziv EU na gospodarsko krizo (marca 2020) je bil pripravljen glede na hitro razvijajoče se epidemiološke razmere in prve splošne omejitve v državah članicah (glej kratek pregled s časovnico v [Prilogi II](#)). V okviru obstoječih pravil so bili sprejeti takojšnji ukrepi in odločitve, kot so proračunski ukrepi EU, monetarne intervencije ECB, odločitve o posojilih EIB (Evropske investicijske banke) in EMS (evropskega mehanizma za stabilnost) ter usklajevalni ukrepi Komisije.

38 Ko se je kriza zaradi pandemije razvijala, se je gospodarski odziv EU večal skupaj s potrebami v zvezi z okrevanjem, v zadnjem času pa je bil odziv dogovor Evropskega sveta o uvedbi novega začasnega instrumenta EU za proračunsko podporo za spodbujanje okrevanja in odpornosti gospodarstva, imenovan NextGenerationEU.

39 Skupna vrednost ukrepov EU in EMS (sprejetih ali tistih, ki so v postopku sprejetja, razen monetarnih intervencij ECB) je več kot 1 363 milijard EUR¹⁴. Ta znesek je razdeljen na nepovratna sredstva (430 milijard EUR) in posojila (933 milijard EUR). Jedro proračunske podpore z evropskimi sredstvi je komponenta nepovratnih sredstev v okviru predlaganega instrumenta NextGenerationEU, ki predstavlja približno 40 % napovedanih nacionalnih proračunskih ukrepov v letu 2020 (glej [sliko 17](#)). Zneski EU so najvišji razpoložljivi zneski in jih ni nujno porabiti v celoti.

¹⁴ Vključno z instrumentom NextGenerationEU (o zneskih se je dogovoril Evropski svet).

Slika 17 – Primerjava ocenjenega finančnega odziva EU in držav članic na krizo (v milijardah EUR)



Opomba: Podatki o predlaganem instrumentu NextGenerationEU temeljijo na sklepih Evropskega sveta. Približek za nacionalne proračunske intervencije je razlika med proračunskima saldoma za leti 2020 in 2019, ki ju je Komisija ocenila v svojih jesenskih napovedih (2020). Podatki o drugih nacionalnih ukrepih temeljijo na raziskavi, ki jo je izvedlo Sodišče. Viri instrumenta NextGenerationEU se bodo dodeljevali v več letih, tu pa se to primerja z javnofinančnim primanjkljajem držav članic v enem letu.

Vir: izračun Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov iz avgusta 2020

Pristojnosti EU na področjih, ki niso povezana z monetarnim in gospodarskim usklajevanjem, so bile med krizo omejene

40 Zgodnje intervencije politike ECB, zlasti obsežni nakupi sredstev (v okviru izrednega programa nakupa vrednostnih papirjev ob pandemiji, ki je bil sprva vreden 750 milijard EUR, pozneje pa povečan za 600 milijard EUR), so bili namenjeni stabilizaciji razmer na finančnih trgih. Intervencije ECB so bile namenjene tudi omilitvi pogojev financiranja bank z novimi operacijami dolgoročnejšega refinanciranja in omilitvi zahtev glede zavarovanja s premoženjem. Nekatere centralne banke zunaj euroobmočja (Danska, Hrvaška, Madžarska in Romunija) so izkoristile to, da je ECB njihovim bančnim sistemom zagotovila likvidnost v eurih.

41 EU se je srečevala s številnimi omejitvami in omejenimi pristojnostmi na nekaterih področjih, na katerih bi lahko prispevala k odzivu na pandemijo. Deloma je to vključevalo pomanjkanje pristojnosti za ukrepanje na nekaterih področjih, delno pa je

bilo posledica tega, da ni bilo soglasja o vzpostavitvi nekaterih mehanizmov/instrumentov in pripravljenosti za njihovo vzpostavitev pred začetkom krize. Ključne omejitve so vključevale:

- **pristojnosti na področju politike zdravstvenega varstva:** dejavnosti EU na področju javnega zdravja so omejene na podpiranje in dopolnjevanje politike držav članic na področju javnega zdravja, države članice pa imajo na tem področju glavno odgovornost. Proračun EU za naložbe v zdravstveni sektor („tretji zdravstveni program“) je znašal 0,5 milijarde EUR, kar je 0,05 % skupnega zneska sedanjega večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020. Sodišče bo objavilo tudi ločen pregled začetnega prispevka EU k javnozdravstvenemu odzivanju na COVID-19,
- **pristojnosti v zvezi z omejitvenimi ukrepi:** omejitve in podobne ukrepe so v celoti sprejele države članice same, saj imajo izključno pristojnost na področju javne varnosti. Komisija je imela sekundarno vlogo pri zagotavljanju prostovoljnega usklajevanja in neobveznih smernic za omejitev negativnih posledic za celovitost notranjega trga ter prosti pretok blaga in ljudi. Lahko pa preverja, ali so ukrepi upravičeni, tj. primerni, potrebni in sorazmerni glede na cilje javne varnosti¹⁵,
- **pripravljenost na gospodarske krize:** Svet in Komisija sta pristojna za usklajevanje ekonomskih politik držav članic v okviru evropskega semestra (s posebnimi pravili o fiskalnem nadzoru) in preverjanje skladnosti shem državne pomoči s pravili EU. Upravljata tudi finančno pomoč državam članicam, ki se srečujejo z resnimi gospodarskimi ali finančnimi motnjami (evropski mehanizem za finančno stabilizacijo, plačilnobilančni instrument),
- **proračunska pravila EU:** proračun EU ni zasnovan za kratkoročno blažitev velikih gospodarskih pretresov, saj je omejen z zgornjimi mejami za porabo, določenimi v večletnem finančnem okviru in različnih pravilih proračunskih programov o porabi. Izvajanje morebitnih predodelitev naložbenih programov v ta namen lahko traja dlje, odvisno od vrste naložb in programskih ciklov. Poleg tega proračunske varnostne rezerve in druge rezerve, vključene v sedanje proračune, niso velike: Sodišče je že predlagalo, naj bo v rezervah več odobritev¹⁶. Zlasti proti koncu večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 so razpoložljive obveznosti nižje.

¹⁵ Glej „Usklajen gospodarski odziv na izbruh virusa COVID-19“ (COM(2020) 112 final).

¹⁶ https://www.eca.europa.eu/other%20publications/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_en.pdf.

Fleksibilno gospodarsko usklajevanje se je začelo hitro

42 Po izbruhu pandemije in brez možnosti za hitro normalizacijo gospodarskih razmer je bilo jasno, da se je morala EU odzivati fleksibilno, da bi državam članicam omogočila zasnovo ustreznih odzivov na specifične zdravstvene in gospodarske razmere. To je pomenilo, da je bilo treba omogočiti:

- bolj fleksibilno uporabo ključnih gospodarskih pravil EU ali procesov usklajevanja,
- sprejetje smernic *ad-hoc* za omejitev učinka nujnih nacionalnih ukrepov na delovanje enotnega trga.

43 Zato je bila sprejeta vrsta odločitev za obravnavo številnih ključnih vidikov gospodarske politike:

- Komisija je 13. marca 2020 na podlagi sklepov Evropskega sveta z dne 10. marca 2020 sprejela izredne **smernice za politiko** za države članice¹⁷, ki niso del tradicionalnih procesov gospodarskega usklajevanja v okviru evropskega semestra. V njih je spodbujala takojšnje fiskalne spodbujevalne ukrepe za ublažitev gospodarske krize, ki se je začela, kot so sheme skrajšanega delovnega časa za zmanjšanje izgube delovnih mest in podpiranje dohodka gospodinjstev, dotok likvidnostnih sredstev ter kreditna/izvozna jamstva za pomoč podjetjem z obratnim kapitalom,
- Komisija je 19. marca 2020 **sprejela tudi specifičen začasni okvir za državno pomoč**, s katerim je državam članicam omogočila dodelitev javne podpore domačim podjetjem/sektorjem, ki jih je prizadela kriza¹⁸. Specifična pravila o državnih jamstvih, posojilih in drugih instrumentih, povezanih s krizo, dopolnjujejo druge možnosti, ki so državam članicam že na voljo v skladu s pravili o državni pomoči. Komisija je do konca oktobra štirikrat spremenila prvotni okvir, da bi podaljšala njegovo uporabo (od konca leta 2020 do junija 2021, razen za podporo za lastniški kapital, ki je podaljšana do konca septembra 2021), ter zagotovila zadostno pokritost raziskovalnih dejavnosti in podporo za lastniški kapital,

¹⁷ „Usklajen gospodarski odziv na izbruh virusa COVID-19“ (COM(2020) 112 final).

¹⁸ Sporočilo Komisije z naslovom Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19 (UL C 91 I/01, 20.3.2020).

- o Komisija je 20. marca 2020 prvič predlagala uporabo **splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast**¹⁹, ki vsem državam članicam omogoča začasni odklon od običajnih proračunskih zahtev in uvedbo obsežnih fiskalnih spodbud²⁰. Začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja je dovoljen, če to srednjeročno ne ogroža fiskalne vzdržnosti,
- o Komisija je 20. maja 2020 v okviru evropskega semestra **predlagala priporočila za posamezne države**, v katerih so bili ponovljeni skupni cilji politike kratkoročno za ublažitev resnih posledic krize in srednjeročno za ponovni zagon rasti. Ta priporočila za posamezne države prvič niso vsebovala fiskalnih priporočil v zvezi s prilagoditveno potjo za doseg srednjeročnega proračunskega cilja. Namesto tega so bila osredotočena na takojšnjo krizno podporo in srednjeročno okrevanje z zeleno in digitalno preobrazbo.

44 Komisija je v celotnem obdobju sprejemala smernice za usklajevanje nekaterih **ukrepov zdravstvene varnosti** na področjih, na katerih je bilo prizadeto normalno delovanje notranjega trga. Objavila je npr. smernice za omejitev posledic upravljanja meja za prosti pretok blaga in storitev (23. marca 2020) ter delavcev (30. marca 2020). Ker imajo pristojnosti na področju zdravstvenih politik države članice, Komisija ni objavila zavezujočih pravil. Septembra 2020 je predlagala priporočilo Sveta za vzpostavitev splošnega okvira za usklajevanje in sporočanje ukrepov, s katerimi se omejuje prosto gibanje²¹.

EU je mobilizirala razpoložljiva sredstva in ustvarila nove varnostne mreže za podjetja, vlade in delojemalce

45 Finančna podpora EU se je od **takojšnjih prerazporeditev sredstev in mobilizacije instrumentov prilagodljivosti** v sedanjem proračunu EU hitro razvila v sprejete **finančnih varnostnih mrež** za podjetja, države članice in delojemalce. Njihov cilj je bil boj proti neposrednim gospodarskim posledicam krize.

¹⁹ Z uporabo splošne odstopne klavzule, opredeljene v členu 5(1), členu 6(3), členu 9(1) in členu 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členu 3(5) in členu 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, se je olajšalo usklajevanje proračunskih politik v času resnega gospodarskega upada.

²⁰ Sporočilo Komisije Svetu o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast (COM(2020) 123 final).

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1555.

46 Komisija je s prvimi ukrepi, ki jih je predlagala po izbruhu krize, razširila obstoječe ukrepe. Ti so se izvajali v okviru večletnega finančnega okvira, večinoma pa so se financirali s predodelitvami proračunskih sredstev (glej tudi *Prilogo III*). Do konca avgusta so povečanja proračuna EU za leto 2020 pomenila 2,3 % prvotnih odobritev za prevzem obveznosti, s čimer so bile izčrpane vse razpoložljive razlike v okviru zgornjih mej za porabo sedanjega večletnega finančnega okvira. Glavni ukrepi, financirani za dopolnitev nacionalne porabe med krizo, so bili:

- Komisija se je 13. marca 2020 odločila, da bo sklade ESI v okviru kohezijske politike za leto 2020 preusmerila v **naložbeno pobudo v odziv na koronavirus (CRII)**, da bi obravnavala najnujnejše potrebe, povezane z odhodki za zdravstveno varstvo, podporo za MSP in ukrepi skrajšanega delovnega časa. 8 milijard EUR **predhodnega financiranja naj bi se ne vrnilo Komisiji**, ta sredstva naj bi bila finančna injekcija, države članice pa bi jih lahko porabile za projekte, povezane s krizo. Države članice lahko dostopajo do sredstev s spremembo svojih obstoječih operativnih programov s poenostavljenim in pospešenim procesom, v nekaterih primerih pa lahko izkoristijo nekoliko fleksibilnost, da sredstva predodelijo neposredno,
- 13. marca 2020 se je Komisija odločila tudi sprostiti 1 milijardo EUR iz Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI), da bi zagotovila jamstvo za Evropski investicijski sklad (EIF) za podpiranje malih podjetij, ki jih je prizadel gospodarski učinek pandemije koronavirusa. Z jamstvom naj bi se banke po celi EU spodbudile za zagotavljanje posojil v obliki obratnega kapitala v vrednosti do 8 milijard EUR za približno 100 000 MSP,
- EU je 30. marca 2020 spremenila področje uporabe **Solidarnostnega sklada Evropske unije** in vanj vključila večje nujne javnozdravstvene ukrepe. Takrat je bilo za ta instrument v letu 2020 na voljo do 0,8 milijarde EUR. Zaradi kasnejših izplačil za druge nujne situacije se je razpoložljiv znesek v letu 2020 zmanjšal na 0,18 milijarde EUR,
- CRII je bil 2. aprila 2020 dopolnjen z ukrepi za začasno omogočanje fleksibilnejše porabe **sredstev skladov ESI (evropski strukturni in investicijski skladi)**, za katera **niso bile prevzete obveznosti**, v višini 54 milijard EUR za projekte, povezane s COVID-19 (**CRII+**) To vključuje bolj fleksibilne prenose med skladi, tematskimi cilji in operativnimi programi ter 100-odstotno stopnjo sofinanciranja EU za odhodke, to pa naj bi imelo učinek na plačila v višini 14,6 milijarde EUR,
- EU je 14. aprila 2020 spremenila uredbo za aktivacijo **instrumenta za zagotavljanje nujne pomoči** s proračunom za leto 2020 v višini 2,7 milijarde EUR

za podpiranje odziva držav članic na zdravstveno krizo, npr. s sporazumi za vnaprejšnji nakup s proizvajalci cepiv.

47 16. marca 2020 je tudi skupina EIB napovedala izredne ukrepe financiranja:

- **financiranje za podjetja** z zagotovitvijo 28 milijard EUR iz obstoječih programov:
 - **jamstva za MSP:** Evropski investicijski sklad bi na podlagi 1 milijarde EUR, ki se sprostijo iz Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI), zagotovil 2,2 milijarde EUR v obliki jamstev za mobilizacijo do 8 milijard EUR financiranja za vsaj 100 000 MSP, in sicer v okviru programov COSME (program EU za konkurenčnost MSP) in InnovFin²²,
 - **posebne bančne kreditne linije:** za zagotovitev podpore za obratni kapital za MSP in podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo v višini do 10 milijard EUR,
 - **posebni programi nakupa s premoženjem zavarovanih vrednostnih papirjev:** za omogočanje bankam, da prenesejo portfelje tveganja za posojila MSP, s čimer se mobilizira 10 milijard EUR,
- **financiranje za projekte v zdravstvenem sektorju** v višini do 5 milijard EUR.

48 Ker so bile omejitve podaljšane in so se pri prvih nacionalnih gospodarskih napovedih začeli kazati potencialni učinki, je Euroskupina 9. aprila 2020 predlagala sveženj za **varnostne mreže** za nujne primere. Njegov cilj je bil hkratno podpiranje javnih financ, podjetij in zaposlovanja in s tem obravnavanje neposrednih posledic krize. Sveženj, v katerega je bilo vključeno vse, je bil vreden 540 milijard EUR, temeljil pa je na treh stebrih:

- **podpora EMS zaradi pandemične krize:** začasni instrument v vrednosti 240 milijard EUR, tj. polovica posojilne zmogljivosti EMS. Instrument se bo uporabil za neposredne in posredne zdravstvene stroške, povezane s COVID-19, ki so nastali od februarja 2020. Dostop bi bil omejen na 2 % BDP držav članic konec leta 2019,
- **financiranje podjetij EU prek skupine EIB:** 200 milijard EUR financiranja, podprtega z začasnim vseevropskim jamstvenim skladom v višini 25 milijard EUR za pomoč podjetjem, zlasti MSP, ki se srečujejo z likvidnostnim primanjkljajem.

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_569.

Države članice morajo v ta jamstveni sklad prispevati v skladu s svojim deležem v EIB. Prispeva se lahko tudi iz proračuna EU in EMS,

- o **SURE – začasna finančna podpora za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah:** 100 milijard EUR za financiranje povečanja nacionalne javne porabe na zahtevo za sheme skrajšanega delovnega časa in podobne sheme ter, kot pomožni ukrep, za nekatere ukrepe, povezane z zdravjem, zlasti na delovnem mestu. Instrument bi upravljala Komisija, zanj pa bi veljala finančna pravila EU. SURE je posojilna shema, podprta s sistemom jamstev v vrednosti 25 milijard EUR, ki jih države članice odobrijo proračunu Unije.

49 Evropski svet je 23. aprila ta predlog podprl in pozval, naj se sveženj začne izvajati do 1. junija 2020. Svet guvernerjev EMS je 15. maja odobril instrument EMS, vključno s potrditvijo upravičenosti za vse države euroobmočja. Poleg tega je svet direktorjev EIB 26. maja odobril strukturo in poslovni pristop novega sklada. Svet je 19. maja sprejel uredbo o instrumentu SURE. Vendar zaradi dolgotrajnosti postopkov ratifikacije vseevropski jamstveni sklad ni začel delovati do avgusta, instrument SURE pa se je začel uporabljati 22. septembra, potem ko so jamstva podpisale vse države članice.

EU je z instrumentom NextGenerationEU predlagala veliko finančno podporo za vrnitev k trajnostnemu in odpornemu okrevanju

50 Evropski svet je 23. aprila 2020 sklenil, da si bo prizadeval za ustanovitev sklada za okrevanje v odziv na krizo zaradi COVID-19, in Komisijo zadolžil, naj nujno pripravi predlog. Ta je mesec kasneje na podlagi predhodnega francosko-nemškega predloga (z dne 18. maja) predlagala začasni sklad EU brez primere (NextGenerationEU) v vrednosti 750 milijard EUR skupaj s spremenjenim predlogom za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027, v katerem so bile upoštevane socialno-ekonomske posledice krize. Evropski svet ga je z nekaj pomembnimi spremembami sprejel 21. julija 2020. Skupaj z večletnim finančnim okvirom za obdobje 2021–2027 je za podporo EU državam članicam predlaganih 1 824,3 milijarde EUR.

51 Z instrumentom NextGenerationEU se bo zagotovilo financiranje za več programov za podpiranje procesa okrevanja. Jedro instrumenta je mehanizem za okrevanje in odpornost. Ta mehanizem je namenjen podpiranju okrevanja gospodarstev držav članic in odpravljanju učinkov pandemične krize z usklajenimi naložbami in strukturnimi reformami s poudarkom na konvergenci ter zeleni in digitalni preobrazbi na vseh področjih. Pravna podlaga za instrument NextGenerationEU je kot za instrument SURE in evropski mehanizem za finančno

stabilizacijo (uveden med dolžniško krizo) člen 122 PDEU, v skladu s katerim je dovoljena ciljno usmerjena finančna pomoč v izrednih kriznih razmerah, kot so naravne nesreče.

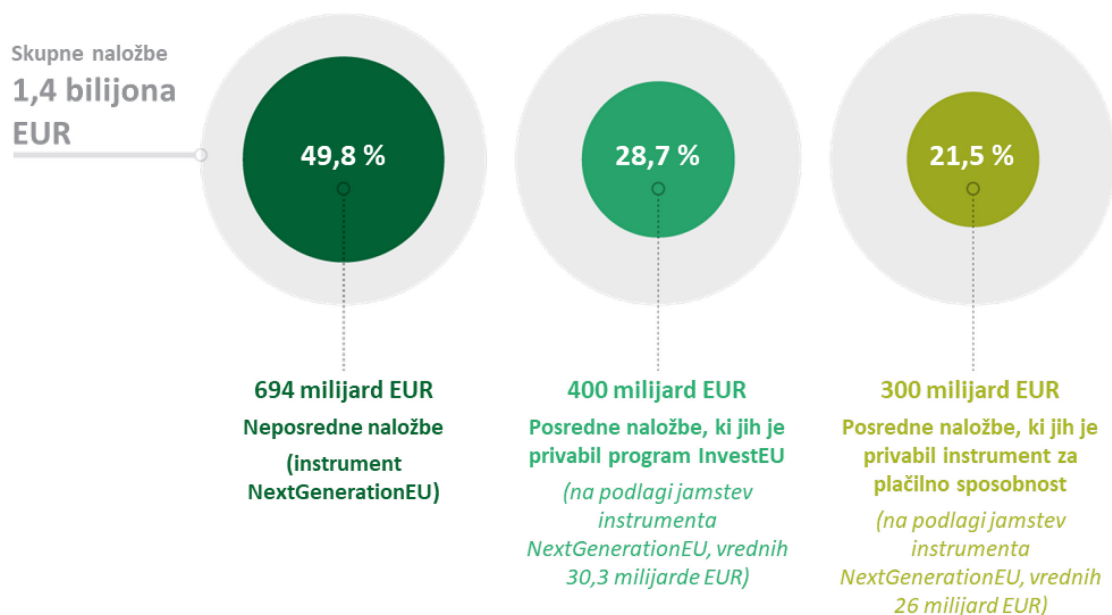
Pričakovani učinki instrumenta NextGenerationEU

52 Komisija ocenjuje²³, da bo učinek instrumenta NextGenerationEU za gospodarstvo držav EU-27 verjetno znaten:

- v letih 2021 in 2022 bi se lahko povečale (zasebne in javne) naložbe za 1,4 bilijona EUR (glej [sliko 18](#)), s čimer bi se zapolnila pričakovana naložbena vrzel, ki je posledica krize v letih 2020 in 2021, in sicer:
 - z večino sredstev (približno 700 milijard EUR) naj bi se neposredno financirale naložbe,
 - s specifičnim oblikovanjem rezervacij za jamstva (približno 56 milijard EUR) za dva programa (InvestEU in instrument za plačilno sposobnost) naj bi se privabile zasebne naložbe v vrednosti do 700 milijard EUR,
- zaradi mobiliziranih naložb Komisija ocenjuje, da bo raven BDP v državah EU-27 v letu 2024 za približno 2 % višja od sedanjih napovedi.

²³ *Identifying Europe's recovery needs*, delovni dokument služb Komisije, SWD(2020) 98 final.

Slika 18 – Potencialne naložbe, ki se bodo v letih 2021 in 2022 ustvarile z instrumentom NextGenerationEU



Vir: izračuni Evropskega računskega sodišča na podlagi predloga Komisije

Instrument NextGenerationEU – področje uporabe in sestava

53 Z instrumentom NextGenerationEU naj bi se dosegli nekateri od naslednjih inovativnih pristopov:

- o **veliko večja vloga EU** – z začasnim instrumentom se bo skoraj podvojil znesek dolgoročnega proračuna EU za obdobje 2021–2027,
- o podpiranje z **raznoliko finančno podporo** (nepovratne sredstva, posojila, rezervacije za jamstva) **in programi**, ki jih neposredno ali posredno upravlja Komisija ali pa se zanje uporablja deljeno upravljanje (glej *Prilogo IV*),
- o v skladu z dogovorom Evropskega sveta bo skoraj 90 % sredstev instrumenta za okrevanje dodeljenih instrumentu nove vrste (mehanizmu za okrevanje in odpornost), izplačilo pa bo povezano z nekaterimi pogoji v zvezi z **reformami in naložbami**, s katerimi se bodo obravnavali nacionalni izzivi, ugotovljeni v okviru **evropskega semestra**,
- o **okrepljena podpora v začetni fazi za hiter učinek**: v skladu z dogovorom Evropskega sveta bodo obveznosti za do 70 % nevračljive podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost prevzete v obdobju 2021–2022, preostanek pa v letu 2023. Poleg tega se je Evropski svet dogovoril, da bo financiral **retroaktivne**

odhodke, povezane s cilji mehanizma za okrevanje in odpornost od februarja 2020 naprej,

- o ključi za **dodelitev** za nove programe, ki se financirajo v okviru instrumenta NextGenerationEU (mehanizem za okrevanje in odpornost, pomoč pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope (REACT-EU)), odražajo svoj specifičen namen in se razlikujejo od ključev za sklade ESI,
- o drugačen pristop k financiranju z izposojanjem na **kapitalskih trgih**. EU si bo prvič izposodila sredstva za financiranje nevračljive podpore.

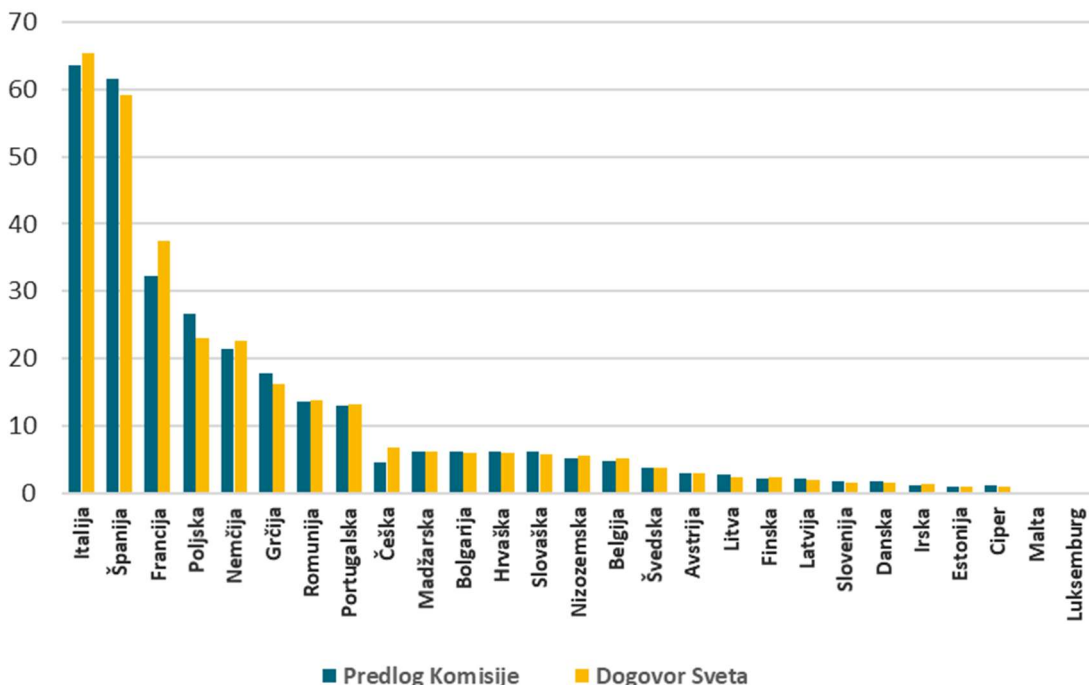
54 Zaradi nujnih in izrednih razmer za predlog Komisije nista bila izvedena ocena učinka ali posvetovanje z deležniki, pač pa je bil predlogu priložen delovni dokument služb Komisije, v katerem so bile opredeljene potrebe EU v zvezi z okrevanjem. Še vedno ni jasno, kako je bilo razmerje med nepovratnimi sredstvi in posojili določeno in usklajeno s cilji sklada. Po pogajanjih o sestavi svežnja se je Evropski svet dogovoril o zmanjšanju deleža nevračljive podpore v svežnju (s sprva predlaganih 500 milijard EUR na 390 milijard EUR), kar se bo izravnilo s povečanjem ravni posojil z 250 milijard EUR na 360 milijard EUR.

Dodeljevanje sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost

55 Merila za **dodeljevanje sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost državam članicam** se razlikujejo od meril za druge velike programe večletnega finančnega okvira. Zgornja meja za posojila je odvisna od BND, ne sme pa presegati 6,8 % (predlog Evropskega sveta). Pri nevračljivi podpori je dodelitev odvisna od kazalnikov konvergence, kot so število prebivalcev, BDP na prebivalca in stopnja brezposelnosti. V skladu s predlogom Evropskega sveta se je v ključu za dodelitev za leto 2023 merilo brezposelnosti nadomestilo z izgubo realnega BDP v letu 2020 in kumulativno izgubo realnega BDP, ugotovljeno v letih 2020 in 2021. Ta sprememba je vplivala na 30 % nepovratnih sredstev (glej [sliko 19](#)). To odraža dvojni cilj, in sicer obravnavo socialno-ekonomskega učinka pandemije in strukturnih izzivov, ki ovirajo rast in ustvarjanje delovnih mest.

Slika 19 – Ocenjena dodelitev nevračljive podpore v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost

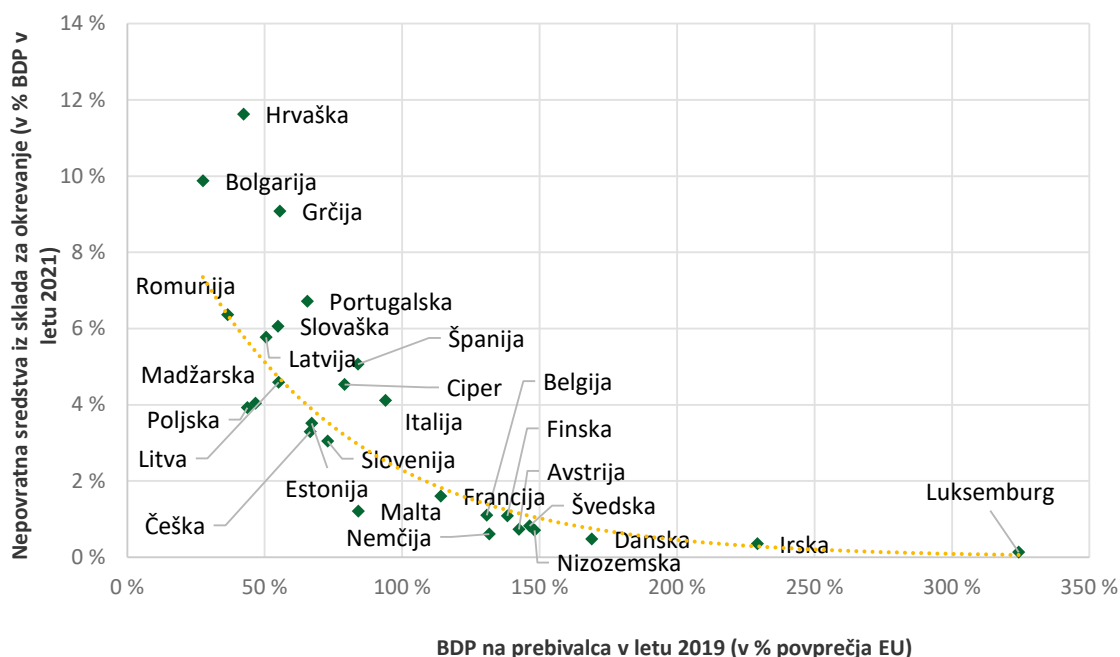
v milijardah EUR



Vir: izračun Evropskega računskega sodišča na podlagi ključev za dodelitev

56 Ocenjena dodelitev sredstev v glavnem res odraža gospodarske slabosti in ravni konvergence v EU pred krizo (glej [slika 20](#)). Pri izračunu dodelitev sredstev državam članicam s katero koli od obeh metod se je tudi pokazalo, da bi morale tri največje prejemnice (Italija, Španija in Francija) skupaj prejeti približno polovico skupne količine nepovratnih sredstev (z uporabo sedanjih napovedi razvoja BDP v letih 2020 in 2021). Pričakuje se tudi, da bo v njih prišlo do znatnega zmanjšanja BDP med krizo (glej [slika 20](#)).

Slika 20 – Razmerje med dodelitvijo nepovratnih sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost in ravno konvergence BDP



Vir: izračuni Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Komisije o BDP in dogovora Evropskega sveta o dodelitvi sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost in REACT-EU po državah

57 Uspešno dodeljevanje sredstev bo odvisno od zmogljivosti držav članic za izpolnjevanje pogojev mehanizma za okrevanje in odpornost. Da bi dobile dostop do sredstev tega mehanizma bodo morale pripraviti nacionalne načrte za okrevanje in odpornost, v katerih bodo določile **svoje načrte za reforme in naložbe** za obdobje 2021–2023, ter jih do 30. aprila predložiti Komisiji. Komisija je 16. avgusta 2020 ustanovila projektno skupino za okrevanje in odpornost, da bi ta usmerjala izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost in ga uskladila z evropskim semestrom²⁴ ter določila smernice za pripravo načrtov za okrevanje in odpornost²⁵. Načrti bodo leta 2022 po potrebi prilagojeni, da se bodo lahko uporabili kot osnova za končno dodelitev sredstev leta 2023. Ocenila jih bo Komisija (odobril pa Svet), izplačilo sredstev pa bo odvisno od uspešnega doseganja mejnikov iz načrtov. Večje črpanje posojil mehanizma za okrevanje in odpornost je lahko odvisno tudi od razlik med donosi posameznih državnih obveznic in stroški obresti za posojila mehanizma za okrevanje in odpornost.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_en.

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658.

Financiranje instrumenta NextGenerationEU

58 Instrument NextGenerationEU se bo financiral preko **kapitalskih trgov**. Komisija bo pooblaščenca za izposojanje sredstev v imenu Evropske unije, ki bodo strogo omejena na 750 milijard EUR (v cenah iz leta 2018). Tako bo lahko EU v kratkem času mobilizirala veliko sredstev, ne da bi med krizo povečala nacionalne javne dolgove.

59 Komponento nepovratnih sredstev instrumenta NextGenerationEU bo treba vrniti najpozneje med letoma 2028 in 2058, in sicer s prihodnjimi proračuni EU. V času priprave tega pregleda obstajajo negotovosti in potekajo razprave glede zasnove **novih lastnih sredstev** za olajšanje vračila obveznosti EU.

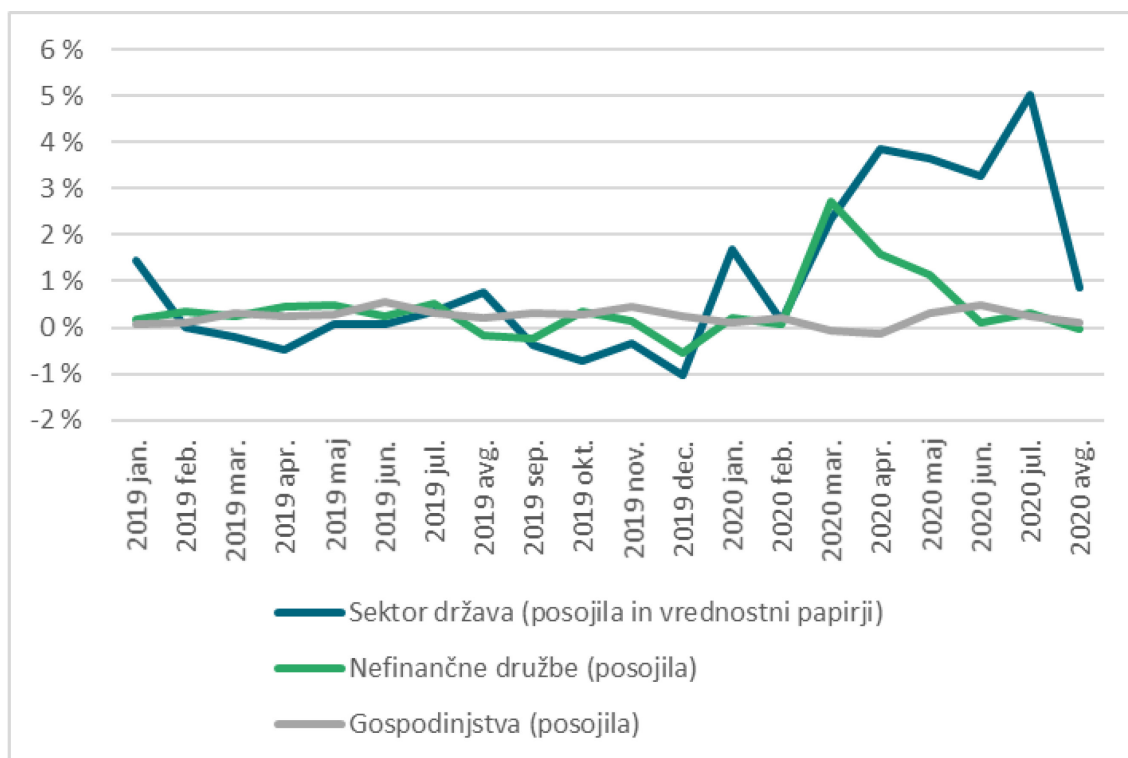
Nekateri finančni ukrepi niso bili izvedeni ali še niso dosegli končnih upravičencev

60 Tržne intervencije ECB so imele takojšnje stabilizacijske učinke na finančne trge. Razlike v donosu državnih vrednostnih papirjev držav v euroobmočju so se ustalile na ravni, ki je bila nižja od vrhunca, ki je bil dosežen sredi marca po objavi načrta ECB za izredne razmere²⁶. Poleg tega so imele tudi banke koristi od sprostitve monetarnega financiranja, začasnega zmanjšanja nekaterih kapitalskih zahtev EU in jamstev za posojila, ki so jih odobrile vlade. Posledično so se posojila monetarnih finančnih institucij (MFI) euroobmočja nefinančnim družbam in vladam od februarja 2020 močno povečala (glej [sliko 21](#)). Vendar je bila večina posojil, zagotovljenih podjetjem, namenjena financiranju obratnega kapitala, posojila za naložbe v osnovna sredstva pa se zmanjšujejo²⁷.

²⁶ ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities No 2 (september 2020), str. 17.

²⁷ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200714~d6b166d17c.en.htm>.

Slika 21 – Mesečne stopnje rasti posojil MFI euroobmočja



Vir: izračuni Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov ECB (podatkovni niz o postavkah bilance stanja)

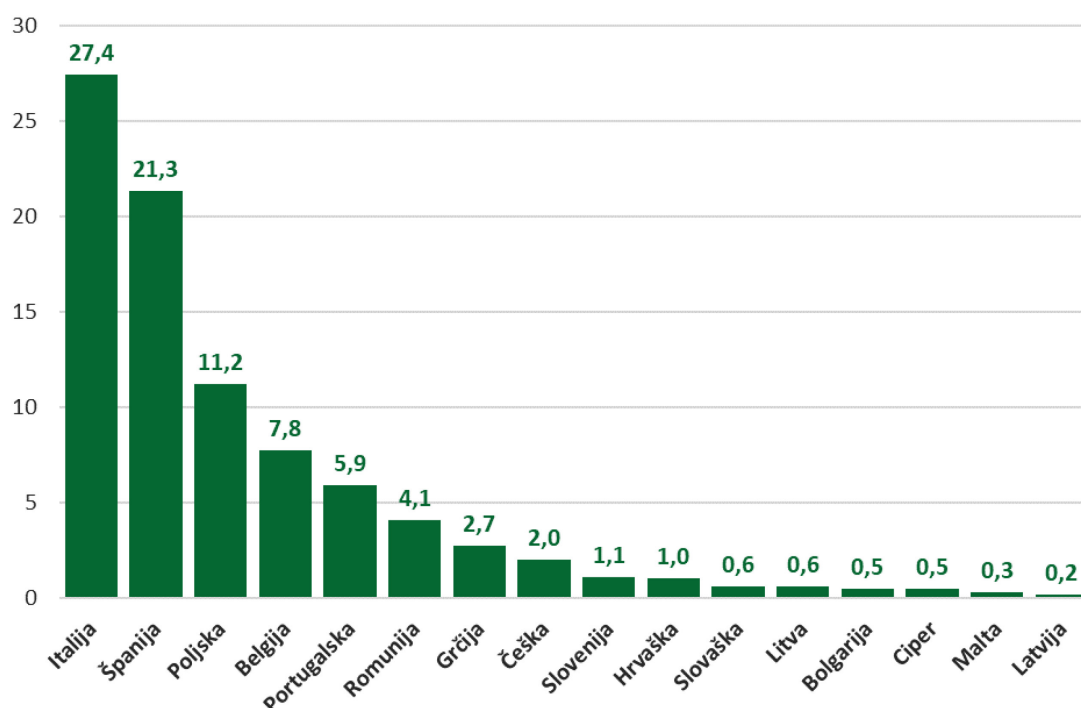
61 Za razliko od intervencij finančne politike je bila uporaba drugih novih ukrepov EU na splošno skromna, vendar drugačna za vsakega od instrumentov, kar odraža različne pogoje in postopke, ki se zanje uporabljajo. Iz statusa črpanja (glej [Prilogo V](#)) je jasno, da hitro odločanje ne pomeni nujno takojšnje finančne podpore – črpanje je odvisno od narave in strukture instrumenta za podporo ter zmožnosti držav članic, da ta sredstva uporabijo v skladu s postopki in pogoji, ki se uporabljajo za upravičenost do uporabe teh sredstev. Skladi ESI npr. niso zasnovani za hiter odziv na krizo, za razliko od skladov za zavarovanje ali avtomatskih fiskalnih stabilizatorjev. Vendar so bile nekatere uredbe prilagojene z namenom pospešitve odziva, vključno z možnostjo retroaktivne upravičenosti od 1. februarja 2020 (v okviru svežnjev CRII in CRII+).

62 Posojilne operacije EU, povezane s krizo, se izvajajo. EIB je odobrila ali podpisala posojila, povezana s COVID-19, v vrednosti 18,1 milijarde EUR (glej [Prilogo VI](#)), jamstveni sklad, o katerem je bil nedavno dosežen dogovor in ki ga upravlja EIB, pa je začel delovati konec avgusta 2020 po zaključku vseh pravnih postopkov. Do konca avgusta sredstva instrumenta SURE še niso bila izplačana. Septembra 2020 pa je Svet sprejel prve sklepe o financiranju za 16 držav članic, za katere je bilo porabljenih skoraj 90 % proračuna. EU lahko s posojili instrumenta SURE na države članice z velikim javnim dolgom (kot so Italija, Španija in Belgija), pa tudi na tiste z majhnim lokalnim

dolžniškim trgom, prenese ugodne obrestne mere. To je razvidno iz skupine držav članic, ki so zaprosile za podporo instrumenta SURE (glej [sliko 22](#)).

Slika 22 – Odobrena posojila instrumenta SURE za sheme skrajšanega delovnega časa

v milijardah EUR



Vir: izvedbeni sklepi Sveta (september 2020)

63 Ko je Sodišče dokončalo svoj pregled, instrument NextGenerationEU še ni bil sprejet. Po doseženem sporazumu med voditelji EU so se lahko začela uradna pogajanja med Evropskim parlamentom in Svetom o velikosti in sestavi instrumenta ter podrobnostih različnih uredb, s katerimi se urejajo programi, ki se financirajo z instrumentom NextGenerationEU. Poleg tega morajo vse države članice sklep o lastnih sredstvih, ki je povezan s financiranjem proračuna EU z instrumentom NextGenerationEU, ratificirati v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami, zato se ta instrument ne bo začel izvajati pred letom 2021.

Zaradi krize so se pojavila nova tveganja, izzivi in priložnosti za gospodarsko usklajevanje EU

64 Odziv gospodarske politike na COVID-19 vključuje veliko različnih ukrepov na nacionalni ravni in ravni EU, zaradi česar so se iz dveh razlogov pojavila tveganja, izzivi in priložnosti za gospodarsko usklajevanje in povezovanje EU. Prvič, zaradi pandemije lahko pride do tveganja gospodarskih razlik v različnih razsežnostih gospodarstev držav članic. Drugič, v zvezi z odzivom EU na nastajajoče težave v državah članicah so se pojavili izzivi in priložnosti za gospodarsko upravljanje EU za zasnovo in izvedbo ustreznih ukrepov, s katerimi se bo zagotovila stabilna gospodarska konvergenca v EU.

Tveganja, ki izhajajo iz neenakomernega gospodarskega razvoja v državah članicah

65 Zaradi učinkov pandemije in nacionalnih politik, povezanih s krizo, se lahko poveča **tveganje gospodarskih razlik** v EU, **obeti za rast pa se lahko znižajo**. Razlogi za to so:

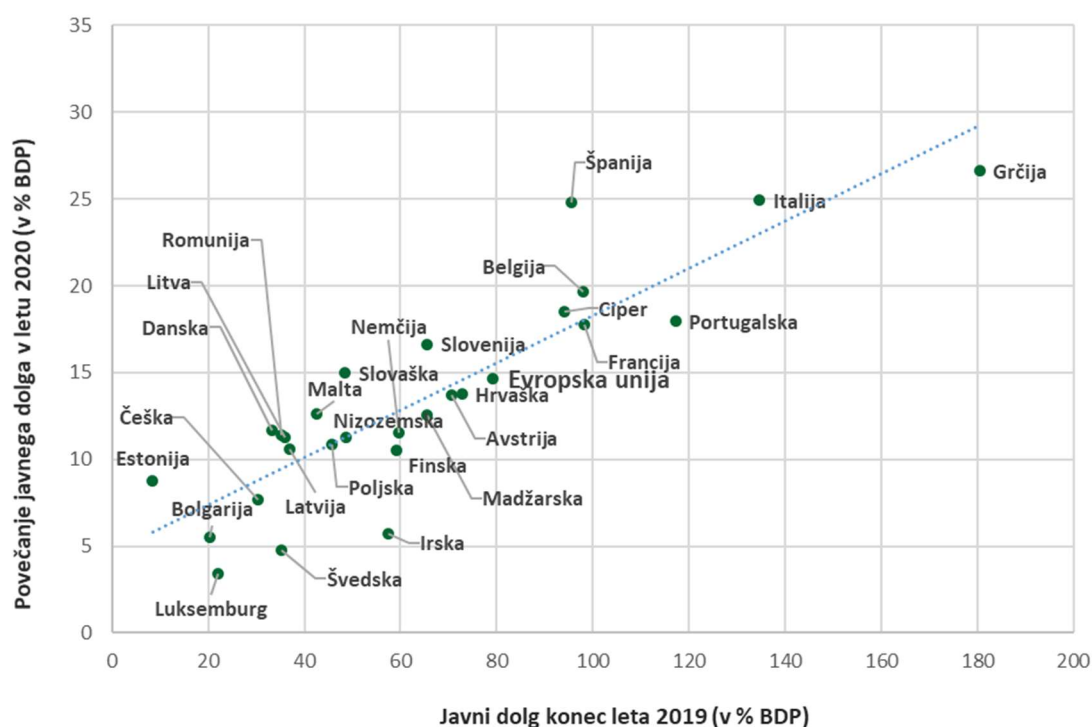
- fiskalne razlike,
- izkrivljanje konkurence z ukrepi državne pomoči,
- visoka in trajna brezposelnost,
- nizke naložbe.

66 Zaradi pandemije bi se lahko povečale **fiskalne razlike** med državami članicami: Komisija je za leto 2020 napovedala, da se bo dolg bolj povečal v državah, ki so imele že pred krizo večji javni dolg (glej [slika 23](#)). To je zlasti posledica povečanega učinka izgub BDP na deleže dolga v državah z visokim dolgom (glej [Prilogo VII](#)). Na primer, učinek izgub BDP na deleže dolga je največji v Grčiji, Italiji in Španiji, za te države pa se tudi pričakuje, da bo zmanjšanje njihovega BDP v letu 2020 med največjimi. Komisija je

nedavno ocenila, da stanje javnega dolga v vseh državah članicah euroobmočja ostaja vzdržno, vendar so negotovosti v zvezi z napovedmi zelo velike²⁸.

67 Zaradi naraščajočega javnega dolga in zaskrbljenosti glede vzdržnosti lahko pride do omejitve fiskalne zmogljivosti za odzivanje na druge krize, financiranje dolgoročne rasti in gospodarske konvergence v EU ter prispevanje k strategijam EU. Zato bi lahko na nove akcijske načrte EU za naložbe v podnebno in digitalno preobrazbo vplivale nove nacionalne finančne omejitve. Do zdaj so bili obsežni fiskalni ukrepi, sprejeti med krizo, usmerjeni v blaženje neposrednih kratkoročnih učinkov pandemije (glej odstavek 29), zato se z njimi niso financirale strategije okrevanja.

Slika 23 – Razmerje med javnim dolgom pred krizo in napovedano rastjo dolga v letu 2020



Vir: izračuni Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Komisije (jesen 2020)

68 Komisija je ocenila, da je delovanje **enotnega trga** v celoti ključno za spodbuditev okrevanja po pandemiji²⁹. Iz podatkov o fiskalnih ukrepih je razvidno, da so nekatere države članice sprejele razmeroma večje svežnje državne pomoči (glej odstavek 30).

²⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf.

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

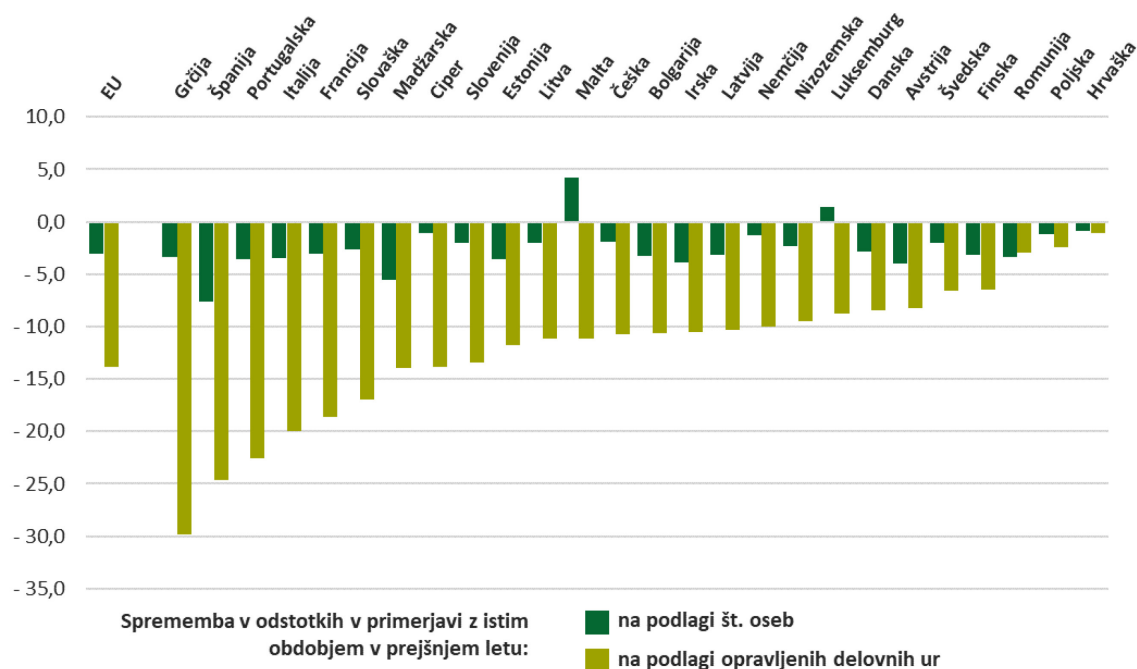
Različni nacionalni odzivi na krizo (obsežna državna pomoč, omejitveni ukrepi) lahko glede na njihovo trajanje in stopnjo izvajanja trajno izkrivljajo enake konkurenčne pogoje na enotnem trgu ter privedejo do izzivov za gospodarsko konvergenco in konkurenčnost v EU.

69 S sedanjimi ukrepi za podpiranje **zaposlovanja** se zmanjšujejo tveganja za kratkoročno brezposelnost (glej odstavek [34](#)), vendar se pri njih ne upošteva razvoj vzdržnosti podjetij. Počasno okrevanje in trajno tveganje za javno zdravje lahko kljub shemam za ohranjanje delovnih mest privedeta do strukturne preusmeritve povpraševanja in problemov z insolventnostjo za vse večje število podjetij. Nedavno znatno zmanjšanje skupnega števila opravljenih delovnih ur v gospodarstvu EU za približno 15 % v prvi polovici leta 2020 v primerjavi z istim obdobjem predhodnega leta (glej [sliko 24](#)) kaže na potencialno veliko rast brezposelnosti in raznolike učinke v državah članicah.

70 Pri preteklih izkušnjah s shemami za ohranjanje delovnih mest med svetovno finančno krizo se je pokazalo, da bi lahko daljša uporaba teh shem privedla do podpiranja propadajočih podjetij, s čimer bi se upočasnilo prestrukturiranje in zavirala rast produktivnosti³⁰. Za podpiranje potrebne prerazporeditve sredstev v gospodarstvu bo morda potrebna pravočasna uvedba novih vrst fiskalnih ukrepov za financiranje aktivnih politik trga dela (kot je usposabljanje ali prekvalifikacija).

³⁰ Priložnostni dokument *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations* (Komisija, 2010).

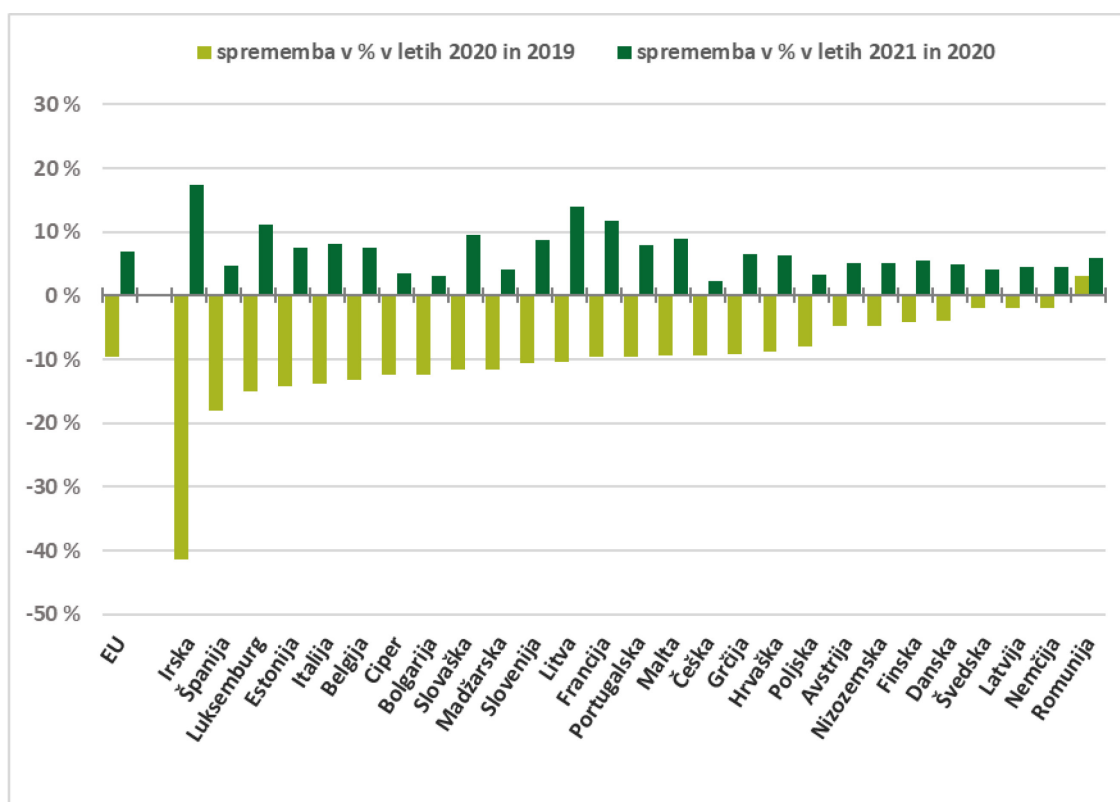
Slika 24 – Skupne spremembe stopenj zaposlenosti konec junija 2020



Vir: podatki Eurostata

71 Zaradi visoke stopnje negotovosti v zvezi z gospodarskimi obeti, upada prihodkov in rasti dolgov podjetij med pandemijo je morda manj zasebnih **naložb**. Glede na sedanje napovedi naj bi bilo zmanjšanje naložb v letu 2020 primerljivo z zmanjšanjem med finančno krizo (2008–2013), ravni zmanjšanja naložb pa naj bi bile zelo raznolike, kar bi lahko prispevalo k tveganju povečanja gospodarskih razlik v EU (glej [sliko 25](#)). Zaradi večletne naložbene vrzeli obstaja tveganje še nižje dolgoročne rasti. Če je premalo javnih naložb, se lahko to tveganje še poveča, vendar to za zdaj ni bila prioriteta nacionalnih fiskalnih odzivov na krizo (glej odstavek [36](#)).

Slika 25 – Bruto investicije v osnovna sredstva v zasebnem sektorju (sprememba v odstotkih)



Vir: izračuni Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Komisije (jesen 2020)

Izzivi za sedanje okvire za usklajevanje ekonomskih in fiskalnih politik

72 EU je spretno uporabljala fleksibilnost svojega gospodarskega usklajevanja (npr. začasna prekinitev uporabe fiskalnih pravil in začasne spremembe pravil o državni pomoči). To je bilo nujno, da so lahko države članice sprejele hitre in prilagojene odzive na razvijajočo se krizo. Vendar lahko izredna omilitev ključnih pravil, tudi če je začasna, ogrozi **zmogljivost Evropske unije za usklajevanje** nacionalnih odzivov gospodarske politike med krizo in okrevanjem.

Izzivi za fiskalno usklajevanje EU

73 Obsežen fiskalni odziv držav članic na krizo je privedel do izzivov za prihodnje usklajevanje fiskalnih politik na ravni EU:

- zaradi vse večjih fiskalnih dolgov in tveganj (glej odstavek [66](#)) bi bila lahko vrnitev k sedanjim **fiskalnim pravilom EU** težja. Nekatere države članice jih celo v

obdobju rasti pred krizo niso v celoti upoštevale³¹. Prihodnji izziv za upravljanje EU bo, kako zasnovati vrnitev k sedanjim ali novim pravilom, ne da bi se znatno oviralo okrevanje držav članic po pandemiji ali vzdržnost dolga. Rešitev lahko temelji na sedanjem pregledu gospodarskega upravljanja EU, ki ga je pripravila Komisija³²,

- o poleg tega se je z uporabo „**odstopne klavzule**” (glej odstavek 43) omogočil fleksibilen odziv nacionalnih fiskalnih politik na krizo, vendar brez usklajevanja na ravni EU. Niso pa bili razjasnjeni nekateri operativni vidiki (npr. navedba časovnega načrta in pogojev za izhod ali pregled)³³, ki bi lahko ovirali usklajevanje srednjeročnih fiskalnih ciljev.

Izzivi za usklajevanje politik zaposlovanja na ravni EU

74 Usklajevanje nacionalnih politik zaposlovanja je v pristojnosti EU v okviru evropskega semestra. Zaposlovanje je bilo prioriteta prejšnje gospodarske strategije EU (Evropa 2020), zdaj pa je del strategije EU za trajnostni razvoj³⁴ ter političnih smernic Komisije za obdobje 2019–2024. Zaradi krize so se pojavila tveganja za uspešno delovanje trgov dela EU (glej odstavek 69). Izziv za Komisijo sta njihovo spremljanje in zasnova ustreznih priporočil za posamezne države in financiranja EU za usklajevanje pravočasnih nacionalnih odzivov na povečanje brezposelnosti, na primer instrument SURE (glej odstavek 48).

Izzivi za politiko EU na področju konkurence

75 Komisija je za usklajevanje **notranjega trga** sprejela pravni okvir za zagotavljanje objektivnih meril za zasnovo nacionalnih shem državne pomoči in pogojev za omejitve izkrivljanja konkurence, zlasti za podjetja z znatno tržno močjo (glej odstavek 43). Vendar se je obseg sprejetih shem državne pomoči med državami članicami razlikoval, kar lahko pomeni neenake konkurenčne pogoje za podjetja na notranjem trgu, odvisno od uporabe shem (glej odstavek 68). Velik izziv za Komisijo bosta spremljanje razvoja dogodkov na trgu in veliki zneski državne pomoči. Komisija je tovrsten okvir že

³¹ Posebno poročilo Sodišča št. 18/2018 – Ali je dosežen glavni cilj preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast?

³² *Communication on the Economic Governance Review* (Komisija, februar 2020).

³³ *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021* (Evropski fiskalni odbor, 1. julij 2020).

³⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_en.

uporabila med finančno in dolžniško krizo³⁵ in Sodišče je opazilo, da pravila o državni pomoči, ki jih je Komisija uporabila za finančni sektor, niso bila prilagojena spreminjajočim se tržnim razmeram in regulativnim okvirom³⁶.

76 Poleg tega pa ima (in bo imela) Komisija, dokler je zaradi omejitvenih ukrepov in mejnih kontrol še naprej oteženo delovanje enotnega trga in dokler so zato ogrožene temeljne evropske svoboščine, kot je čezmejni prosti pretok blaga in državljanov, pomembno vlogo pri zaščiti teh svoboščin s preverjanjem sorazmernosti nacionalnih ukrepov (glej odstavek 44).

Izzivi za nadzor EU nad finančnim sektorjem

77 **Bančni sistem** je v boljšem stanju in pretres lažje prenesel kot leta 2008³⁷, čeprav se nekatere države članice še vedno srečujejo z razmeroma visokimi ravnmi slabih posojil. Prvi znaki kažejo, da je gospodarstvu zagotovil izjemno likvidnost (glej odstavek 60). Pričakuje se, da se bo število slabih posojil zaradi gospodarskega pretresa in vse večje brezposelnosti močno povečalo, zaradi česar je tveganje za prihodnje bančne krize še večje³⁸. Komisija, ECB in finančni organi EU (Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB), Evropski bančni organ (EBA), Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA), Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA), Enotni odbor za reševanje (SRB)) bodo imeli zahtevno vlogo spremljanja finančnih tveganj in/ali sprejemanja ustreznih blažilnih ukrepov ob hkratnem ohranjanju kreditiranja gospodarstva.

³⁵ Sporočilo Komisije z naslovom Začasni okvir Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi (UL C 16/01, 22.1.2009); Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2011 dalje (UL C 329/07, 7.12.2010).

³⁶ Posebno poročilo Sodišča št. 21/2020 – Nadzor državne pomoči finančnim institucijam v EU: treba je preveriti ustreznost.

³⁷ Pregled Sodišča št. 2/2020 – Kako je EU upoštevala spoznanja, pridobljena ob finančni in državni dolžniški krizi v obdobju 2008–2012.

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005~1b75555f66.en.html#toc22>.

Instrument EU za okrevanje: nove priložnosti, tveganja in izzivi

78 Predlagani instrument NextGenerationEU prinaša nova tveganja, izzive in priložnosti za usklajevanje gospodarskih politik na ravni EU in dobro finančno poslovanje sredstev EU:

- tveganja v zvezi s kapitalsko ustreznostjo,
- tveganja v zvezi z izvajanjem,
- tveganja v zvezi s spremljanjem,
- tveganja v zvezi z odgovornostjo,
- izzivi za obvladovanje finančnega tveganja,
- možnosti za okrepljeno gospodarsko usklajevanje EU.

Tveganja v zvezi s kapitalsko ustreznostjo

79 Instrument NextGenerationEU je finančno obsežen, z njim pa se bo zagotavljalo financiranje za več ključnih programov in tematskih področij. Evropski svet med pogajanji ni podprl več drugih ambicioznih zamisli za podporo na specifičnih področjih. Viden primer je bil, da je bil iz dogovora Evropskega sveta o instrumentu NextGenerationEU izključen instrument, ki ga je Komisija predlagala za podpiranje **lastniškega kapitala podjetij** (instrument za plačilno sposobnost), ne da bi bila predvidena kakršna koli alternativa (glej *Prilogo IV*). Obstaja tveganje, da:

- ne bo mogoče najti ustrezne rešitve za zmanjšanje prevelikega finančnega vzvoda, s katerim bi se med sedanjo krizo lahko srečevalo vse večje število podjetij. Zato obstaja tveganje množičnih stečajev in/ali sovražnih prevzemov tujih konkurentov, kar bi lahko ogrozilo pravilno delovanje enotnega trga in konkurenčnosti EU,
- cilj predloga Komisije za financiranje naložb v višini 1,4 bilijona EUR morda ne bo dosežen, saj je bil instrument za plačilno sposobnost zasnovan za spodbujanje naložb v višini do 300 milijard EUR.

80 Uspešnost instrumenta NextGenerationEU bo odvisna tudi od **njegove velikosti v razmerju do trajanja in učinka pandemije**. Čeprav so novi finančni svežnji znatni, temeljijo na spomladanskih napovedih Komisije, ki so imele velika negativna

tveganja³⁹. Če se bodo tveganja uresničila, bo ocenjeni učinek instrumenta, njegov znesek in/ali strukturo treba ustrezno znova oceniti.

Tveganja v zvezi z izvajanjem

81 Uspešnost instrumenta NextGenerationEU in naslednjega večletnega finančnega okvira pri blaženju učinkov krize zaradi COVID-19 na rast in konvergenco ni zajamčena. Veliko bo odvisno od vidikov izvajanja, in sicer:

- **pravočasne razpoložljivosti sredstev**, ki je odvisna od dejavnikov, kot so hitra ratifikacija sklepa o lastnih sredstvih v državah članicah, hitro sprejetje novega dolgoročnega proračuna in sektorske zakonodaje, zmogljivosti Komisije za hitro in nemoteno usmerjanje izvajanja projektov,
- **visoke stopnje črpanja**, saj se lahko z instrumentom NextGenerationEU željeni učinki dosežejo le, če lahko države članice sredstva črpajo. Toda stopnja črpanja je ogrožena. Sodišče je že v prejšnjem programskem obdobju evropske kohezijske politike ugotovilo znatne probleme pri črpanju: za nekatere od držav članic z najslabšim črpanjem v sedanjem programskem obdobju je verjetno, da bodo prejele znatno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost⁴⁰,
- **kakovosti porabe in reform**, zlasti strategij držav članic in njihovih zmogljivosti za izkoriščanje priložnosti za spodbujanje rasti, ki jih prinašajo novi kanali financiranja EU. Obstaja tveganje, da države članice ne bodo pripravljene ali sposobne izvesti ambicioznih reform ali naložb. Svet je leta 2019 ponovno opozoril na potrebo po dodatnih strukturnih reformah za odpravo ozkih grl za naložbe⁴¹. Sodišče je v okviru evropskega semestra opazilo nizke stopnje izvajanja priporočil za posamezne države in to, da je bila uspešnost evropskega semestra odvisna od ravni nacionalnega občutka lastništva in zavezanosti držav članic izvajanju priporočil za posamezne države v razumnem časovnem okviru⁴².

82 Mehanizem za okrevanje in odpornost ter drugi programi EU imajo skupne cilje, kar je koristno v smislu komplementarnosti in sinergije. Vendar se zaradi tega

³⁹ *European Economic Forecast – Spring 2020* (Komisija), str. 68.

⁴⁰ Mnenje Sodišča št. 6/2020 o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

⁴¹ Sklepi Sveta o poglobljenih pregledih in izvajanju priporočil za posamezne države za leto 2018 (3. maj 2019).

⁴² Posebno poročilo Sodišča št. 16/2020 – Evropski semester – s priporočili za posamezne države se obravnavajo pomembna vprašanja, vendar jih je treba bolje izvajati.

mehanizma povečuje tveganje **dvojnega financiranja** in konkuriranja med različnimi programi. Sodišče je predlagalo, naj se v mehanizmu za okrevanje in odpornost vključijo ustrezni mehanizmi za zagotovitev usklajevanja z drugimi viri financiranja EU in dodatnosti⁴³. V skladu s smernicami Komisije za države članice⁴⁴ se zahtevajo ustrezne ureditve za zagotavljanje, da se bodo razmejitve med različnimi instrumenti upoštevale v celotnem času izvajanja načrtov za okrevanje in odpornost ter da se bo morebitno dvojno financiranje vedno preprečilo.

Tveganja v zvezi s spremljanjem

83 Sodišče je nedavno poudarilo več slabosti, povezanih z delovanjem evropskega semestra, na primer izbiro in prednostno razvrstitev priporočil za posamezne države ter primere, v katerih v nacionalnih programih reform, ki so jih predložile države članice, predlagani ukrepi niso jasno povezani s priporočili za posamezne države ali širšimi cilji EU⁴⁵. To je relevantno tudi za načrte, ki so jih države članice predložile v zvezi z mehanizmom za okrevanje in odpornost, v katerih bi morale biti pojasnjeno, kako nameravajo sredstva uporabiti za obravnavanje prioritet EU in priporočil za posamezne države⁴⁶. Zato obstaja tveganje, da v načrte za okrevanje in odpornost, ki so podlaga za izplačilo sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost, ne bodo vključeni dovolj **jasne nacionalne strategije in ambiciozni cilji**. Te načrte bosta morala za razliko od nacionalnih programov reform podpreti Komisija in Svet, zaradi česar bi se morala ta tveganja zmanjšati.

84 Medtem ko morajo države članice mejnike in cilje na nacionalni ravni določiti v svojih načrtih za okrevanje in odpornost, je Sodišče opozorilo na to, da predlagana uredba ne vsebuje **skupnih kazalnikov rezultatov** in ciljev na ravni EU⁴⁷. S tem bi se omogočili boljše spremljanje, merjenje, ocenjevanje in revidiranje izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost na ravni EU, poleg tega pa bi bilo mogoče države članice usmerjati, da bi uspešneje uporabljale svoje vire za doseganje ciljev EU. Komisija je v

⁴³ Mnenje Sodišča št. 6/2020 o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

⁴⁴ *Commission staff working document – Guidance to Member States for recovery and resilience plans*, 17.9.2020 SWD(2020) 205 final.

⁴⁵ Poročilo Sodišča št. 16/2020 – Evropski semester – s priporočili za posamezne države se obravnavajo pomembna vprašanja, vendar jih je treba bolje izvajati.

⁴⁶ *Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans – Part 2* (SWD(2020) 205 final).

⁴⁷ Mnenje Sodišča št. 6/2020 o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

svojem sporočilu o letni strategiji za trajnostno rast za leto 2021⁴⁸ navedla več kazalnikov in ciljev EU v okviru svojih sedmih vodilnih evropskih pobud. V svojih smernicah za države članice je te pozvala, naj pojasnijo, kateri deli načrta za okrevanje in odpornost prispevajo k tem vodilnim pobudam.

Tveganja v zvezi z odgovornostjo

85 Zaradi kriznih ukrepov se bodo pojavila nova tveganja za finančno poslovanje EU, posledično pa tudi za revizijo in javno odgovornost. Sodišče je poročalo, da instrumenti zunaj proračuna EU nimajo ustreznih določb, s katerimi bi se zagotavljala odgovornost do državljanov v zvezi z rezultati izvajanja politik EU⁴⁹. Začetni finančni pobudi (CRII in SURE) sta zasnovani tako, da sta v celoti skladni s finančnimi uredbami EU.

86 Novejši mehanizem za okrevanje in odpornost ni sklad ESI, zato je pristop k odgovornosti drugačen. Sodišče je v svojem mnenju o mehanizmu za okrevanje in odpornost⁵⁰ poudarilo nekatere pomembne pomisleke v zvezi z **določbami mehanizma za okrevanje in odpornost za revidiranje in odgovornost** (glej *Prilogo VIII*). Zlasti je poudarilo potrebo po natančnem spremljanju na podlagi preverljivih kazalnikov in ciljev, jasnem parlamentarnem nadzoru in jasnih revizijskih pravicah. K uspešnosti mehanizma lahko prispevajo tudi visoki standardi odgovornosti in celovite revizijske ureditve.

Izzivi za obvladovanje finančnega tveganja

87 Nova krizna instrumenta (SURE, NextGenerationEU) vključujeta obsežne **operacije najemanja in dajanja posojil** (glej odstavka **48** in **58**). Čeprav to za Komisijo ni nova dejavnost, bo morala v kratkem času okrepiti svoje upravne zmogljivosti, da bo zagotovila dobro upravljanje večjih transakcij na kapitalskih trgih kot kdaj koli prej, vključno z izdajo obveznic in obvladovanjem finančnih tveganj (kot so obrestno tveganje, kreditno tveganje, tveganje goljufij).

⁴⁸ Sporočilo Komisije z naslovom Letna strategija za trajnostno rast 2021(COM(2020) 575 final).

⁴⁹ *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, (Evropsko računsko sodišče, informativni dokument, februar 2018), odstavek 26.

⁵⁰ Mnenje Sodišča št. 6/2020 o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

88 S posojili, ki jih je najela Komisija, se bodo financirala nepovratna sredstva in jamstva (NextGenerationEU) ter posojila (NextGenerationEU, SURE). Države članice bodo morale posojila poplačati, zato zanje niso potrebni dodatni viri EU, razen v primeru neplačila, v katerem se unovči jamstvo proračuna EU. Sedaj ni predloga za formalni mehanizem (kot je nadzor po izteku programa⁵¹ v primeru posojil iz evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo in EMS) za spremljanje sposobnosti držav članic za odplačevanje takih posojil.

89 Komponenta nepovratnih sredstev bo povrnjena neposredno iz proračuna EU po letu 2027 in najpozneje do leta 2058. Za izpolnitev teh obveznosti se je Evropski svet dogovoril, da bo vsako leto prenesel izredne nacionalne prispevke v višini do 0,6 % zadevnega BND v proračun EU, dokler se izposojeni zneski ne povrnejo v celoti. Evropski svet se je dogovoril, da bo uvedel nova lastna sredstva iz prispevkov na podlagi nerecikliranih plastičnih odpadkov, poleg tega pa bo preučil možnost, da bi v prihodnosti uvedel druga **nova lastna sredstva** (npr. mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah ali digitalno dajatev), vendar bo morala Komisija podrobnosti v zvezi s tem v prihodnosti navesti v svojih predlogih. Uvedba novih lastnih sredstev EU je priložnost za zmanjšanje pritiska na nacionalne proračune in proračun EU ter učinka morebitnih političnih tveganj na celovitost prihodkov EU. Z novimi viri prihodkov se lahko prispeva tudi k prioritetam EU, kot so podnebni ukrepi in trajnostni razvoj.

Možnost za okrepljeno gospodarsko usklajevanje EU

90 Z gospodarskimi strategijami EU, kot so zelena in digitalna preobrazba, akcijski načrt za enotni trg⁵² in (nedavno sprejeta) industrijska strategija⁵³, je mogoče usmerjati okrevanje po pandemiji ter spodbujati naložbe in dolgoročno pot gospodarske rasti gospodarstev EU. Sodišče ugotavlja, da je namen vključitve predlaganega mehanizma za okrevanje in odpornost v evropski semester **usklajevanje nacionalnih strategij za okrevanje** in dejanska uskladitev teh strategij z gospodarskimi strategijami EU. S tem je mogoče države članice spodbuditi, da namenijo dodatno financiranje za strukturne reforme in naložbe z velikim učinkom na dolgoročno rast. Komisija je predlagala, da se v načrte za okrevanje in odpornost vključijo jasni mejniki in preverljiva merila napredka, ki bi jih bilo treba v fazi izvajanja natančno spremljati.

⁵¹ Uredba (EU) št. 472/2013.

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf.

⁵³ Nova industrijska strategija za Evropo (COM(2020) 102 final).

91 Zaradi zasnove mehanizma za okrevanje in odpornost je mogoče doseči **hiter učinek** na okrevanje gospodarstva. Zlasti z možnostjo okrepljenega financiranja v začetni fazi in različnimi pravili porabe (glej odstavek **53**) se je spremenila do zdaj prevladujoča logika porabe proračuna EU, ki se je zaradi dolgotrajnega procesa načrtovanja programov in priprave projektov ob koncu obdobja finančnega okvira običajno povečala. Z novo logiko, ki temelji na mejnikih politike, pa bi bilo mogoče prispevati k okrevanju kmalu po gospodarskem pretresu, če pri doseganju mejnikov in ciljev ne bi bilo večjih zamud.

92 Zaradi pretekle finančne in državne dolžniške krize v EU so bile uvedene obsežne reforme finančnih pravil EU (enotna pravila, enotni mehanizem nadzora in Evropski sistem finančnega nadzora) ali pa okrepljeni ali novi mehanizmi gospodarskega usklajevanja („šesterček“, „dvojček“, evropski semester, postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji) ali nove vrste makrofinančne pomoči, ki je na voljo državam članicam (EMS, evropski mehanizem za finančno stabilizacijo)⁵⁴. Vendar razpoložljiva finančna pomoč EU (evropski mehanizem za finančno stabilizacijo in plačilnobilančni instrument) med pandemično krizo ni bila uporabljena, saj je bila zasnovana za obravnavo drugačnih vrst kriz in odpravo gospodarskih neravnovesij.

93 Fiskalna pravila EU sicer obstajajo, vendar se med sedanjo krizo prejšnji trend fiskalnih razlik še povečuje (glej odstavek **66**), zato so se znova začele razprave o potrebi po skupnih orodjih za makroekonomsko stabilizacijo v monetarni uniji⁵⁵. Euroskupina se je znova zavezala, da si bo še naprej prizadevala za nadaljnjo krepitev strukture monetarne unije in njene odpornosti na pretrese⁵⁶. Kriza zaradi COVID-19 je lahko priložnost za ponovno preučitev pobud za okrepitev gospodarskega usklajevanja v euroobmočju, ki so bile predlagane pred izbruhom pandemije (glej **Prilogo IX**).

94 Sedanja kriza ima različne učinke in vzroke, vendar je tudi priložnost za razmislek o nadaljnjih izboljšavah **finančne zmogljivosti institucij EU** za hiter odziv na velike gospodarske pretrese, da bi se ublažile potencialne gospodarske razlike med državami članicami, ki bi bile posledica takih pretresov. Iz razvoja ukrepov EU med to krizo je razvidno, da proračun EU ni bil prilagojen tolikšnim potrebam držav članic (glej zlasti

⁵⁴ Pregled Sodišča št. 2/2020 – Kako je EU upoštevala spoznanja, pridobljena ob finančni in državni dolžniški krizi v obdobju 2008–2012.

⁵⁵ *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area* (Evropski fiskalni odbor, julij 2020).

⁵⁶ *Statement on COVID-19 economic policy response* (Euroskupina, 16. marec 2020).

odstavke 41, 46 in 61). Instrumenta NextGenerationEU in SURE sta začasna, vendar se lahko pokaže potreba po vzpostavitvi takih trajnih instrumentov za stabilizacijo.

Ta pregled je sprejel senat IV, ki ga vodi Alex BRENNINKMEIJER, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourg 24. novembra 2020.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

Priloge

Priloga I – Variacija izgub BDP za vse države med pandemijo: statistična razlaga

Brez ponderjev

Spremenljivka	Koeficient	Standardni odklon	T-statistika	Verj.
C	0,049077	0,055015	0,892075	0,3830
Turizem1	-0,730315	0,328399	-2,223861	0,0378
Strogost	-0,360840	0,129799	-2,779996	0,0116
R-kvadrat	0,430685 Povprečna odvisna spremenljivka			-0,112609

Ponderji za BDP

Spremenljivka	Koeficient	Standardni odklon	T-statistika	Verj.
C	0,000870	0,000337	2,578985	0,0179
Turizem1_Y	-1,805882	0,258049	-6,998202	0,0000
Strogost_Y	-0,331146	0,009569	-34,60612	0,0000
R-kvadrat	0,983588 Povprečna odvisna spremenljivka			-0,005994

Ponderji za število prebivalcev

Spremenljivka	Koeficient	Standardni odklon	T-statistika	Verj.
C	0,000939	0,000471	1,992262	0,0602
Turizem1_P	-1,526311	0,328663	-4,644001	0,0002
Strogost_P	-0,325346	0,014576	-22,32012	0,0000
R-kvadrat	0,964087 Povprečna odvisna spremenljivka			-0,006027

Opomba: Za tri regresije za vse države je odvisna spremenljivka zmanjšanje BDP v drugem četrtletju leta 2020, medletno (podatki Eurostata). Pojasnjevalne spremenljivke, za katere je bilo ugotovljeno, da so pomembne: indeks strogosti, ki ga je razvila Univerza v Oxfordu⁵⁷, delež turizma in skupna stopnja zaposlenosti (podatki Eurostata). Regresije so določene v treh alternativah, da bi se potrdila robustnost rezultatov: medtem ko imajo države enak ponder v neponderiranih regresijah, so velike države pomembnejše pri ponderiranih pristopih (BDP in število prebivalcev).

⁵⁷ <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>.

Priloga II – Glavni gospodarski odzivi EU (marec–avgust 2020)

MAREC

- 12** ECB se je kot odziv na pretres na finančnih trgih odločila izvesti dodatne operacije dolgoročnejšega refinanciranja, da bi bankam zagotovila likvidnost, in dodaten program nakupa sredstev v vrednosti 120 milijard EUR, veljaven do konca leta 2020. ECB se je odločila, da bo bankam euroobmočja dovolila začasno poslovanje z zmanjšanimi kapitalskimi zahtevami.
- 13** Komisija je sprejela smernice za usklajen gospodarski odziv na izbruh COVID-19.
- 16** Skupina EIB je napovedala ukrepe v okviru obstoječih programov za mobilizacijo do 40 milijard EUR za financiranje zdravstvenih ukrepov in podjetij, ki jih je prizadela kriza, delno z jamstvom proračuna EU.
- 18** ECB se je odločila začeti izvajati začasni izredni program nakupa vrednostnih papirjev v vrednosti 750 milijard EUR.
- 19** Komisija je sprejela začasni okvir na podlagi člena 107(3)(b) PDEU, da bi vladam omogočila podpiranje podjetij med krizo (z nepovratnimi sredstvi, jamstvi, subvencioniranimi posojili, dokapitalizacijami).
- 23** Svet je podprl predlog Komisije, da se uporabi „splošna odstopna klavzula“ fiskalnih pravil EU.
- 30** Sprejetje sprememb uredbe o ESRR in uredbe o skupnih določbah, da se zagotovi fleksibilna uporaba 37 milijard EUR kohezijskih sredstev za financiranje ukrepov, povezanih s krizo, na območjih, ki najbolj potrebujejo

APRIL

- 09** Euroskupina v vključujoči sestavi se je dogovorila, da bo vzpostavila tri finančne varnostne mreže v vrednosti 540 milijard EUR, ki jih bodo upravljali EMS, skupina EIB in Komisija.
- 17** Sprejetje spremembe proračuna EU za leto 2020 z dodatnimi 3 milijardami EUR za instrument za zagotavljanje nujne pomoči in mehanizem civilne zaščite.
- 30** ECB se je odločila, da bo med majem in decembrom 2020 izvedla izredne operacije dolgoročnejšega refinanciranja ob pandemiji (PELTRO), da bi bankam zagotovila likvidnost.

MAJ

- 27** Komisija je predlagala sklad EU za okrevanje (NextGenerationEU) v vrednosti 750 milijard EUR.

JUNIJ

- 04** ECB se je odločila, da bo povečala sredstva za izredni program nakupa vrednostnih papirjev ob pandemiji (program PEPP) za 600 milijard EUR in podaljšala obdobje programa PEPP vsaj do konca junija 2021.

JULIJ

- 21** Evropski svet se je dogovoril o skladu EU za okrevanje (NextGenerationEU) v vrednosti 750 milijard EUR.

Priloga III – S COVID-19 povezane spremembe proračuna EU za leto 2020 v primerjavi s prvotnim proračunom

Razdelek večletnega finančnega okvira	Prerazporeditev	Okrepitev dodelitev za prevzem obveznosti	Okrepljena dodelitev plačila
Konkurenčnost za rast in delovna mesta	1,7		
Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija	54		22,6
<i>Od tega:</i> <i>CRII</i> <i>CRII+</i>	54		8 14,6
Trajnostna rast: naravni viri	0,1		0,7
Varnost in državljanstvo		3	
<i>Od tega:</i> <i>instrument za zagotavljanje nujne pomoči</i>		2,7	
Evropa v svetu	11,5	0,1	
Posebni instrumenti, za katere ne veljajo zgornje meje večletnega finančnega okvira (Solidarnostni sklad Evropske unije)	0,2		
Odobritve za prevzem obveznosti skupaj	67,5	3,1	
Odobritve plačil skupaj			23,3

Opomba: podatki v milijardah EUR konec avgusta 2020

Vir: Komisija

Priloga IV – Zneski, ki so na voljo v okviru instrumenta NextGenerationEU

01 Večina sredstev instrumenta NextGenerationEU je osredotočena na podpiranje kohezije in gospodarske konvergence:

- **672,5 milijarde EUR za mehanizem za okrevanje in odpornost** (sprejel Evropski svet): ključni instrument nove vrste v okviru instrumenta NextGenerationEU, s katerim se bo zagotavljala obsežna finančna podpora za naložbe in reforme za obnovev potenciala gospodarstev za rast ter s katerim se bodo obravnavali izzivi, ugotovljeni v kontekstu evropskega semestra, poleg tega pa se bo z njim prispevalo k izvajanju zelene in digitalne strategije EU,
- **47,5 milijarde EUR za program REACT-EU** (sprejel Evropski svet): kohezijska nepovratna sredstva, ki se državam članicam dodelijo glede na resnost gospodarske krize.

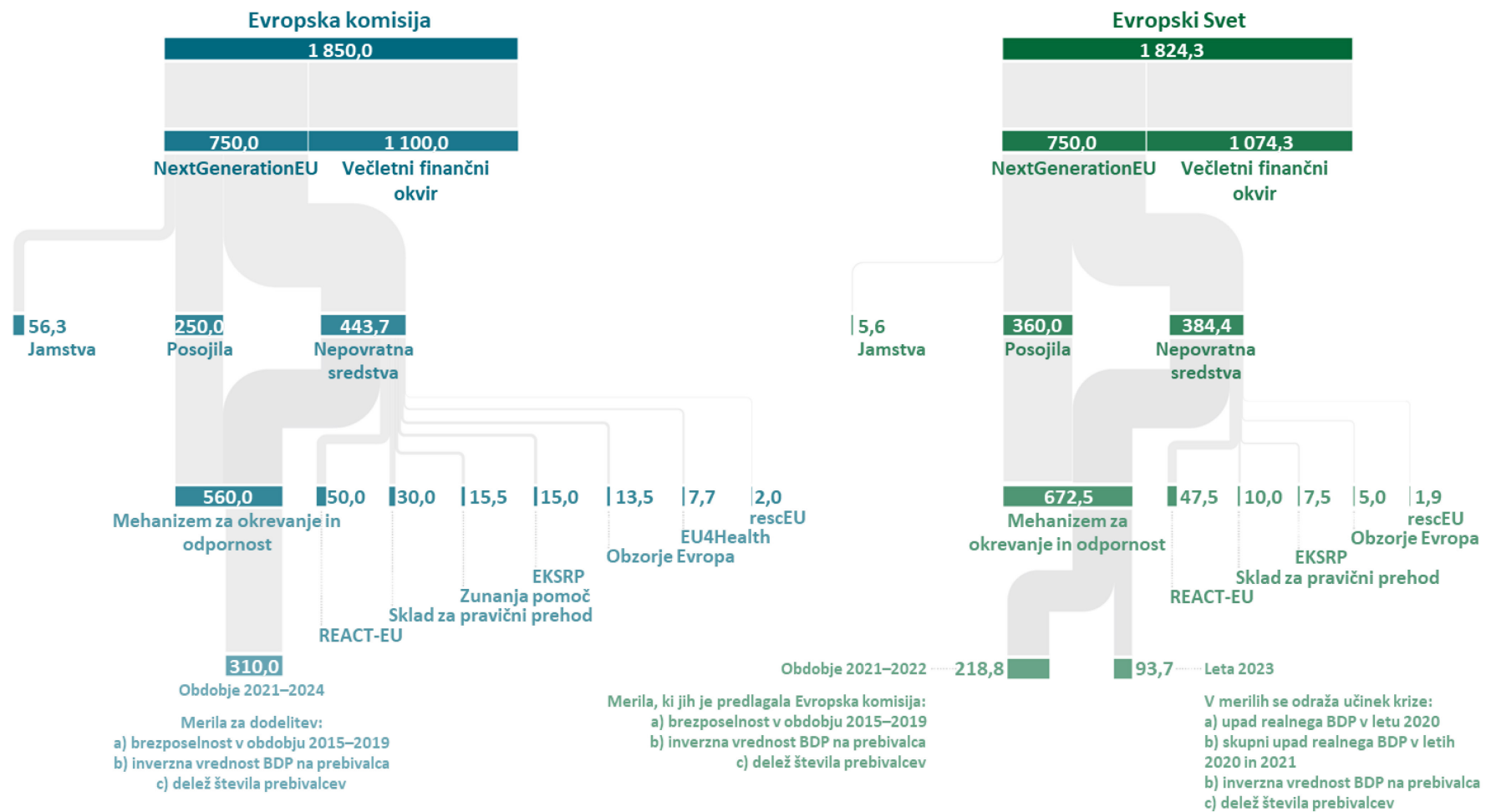
02 S podporo v obliki nepovratnih sredstev v višini 30 milijard EUR (sprejel Evropski svet) se bosta podprla razdelka večletnega finančnega okvira Enotni trg, inovacije in digitalno ter Naravni viri in okolje:

- **povečanje dodelitve večletnega finančnega okvira za InvestEU:** ta program je nasledil EFSI, njegov cilj pa je nadaljevanje podpiranja strateških naložb. Evropski svet je predlagano dodelitev za jamstva s prvotnih 31,2 milijarde EUR zmanjšal na 5,6 milijarde EUR, zato bo tudi gospodarski učinek bolj omejen. Cilj instrumenta za strateške naložbe, ki je bil predlagan v okviru InvestEU, je spodbujanje nove industrijske strategije EU, vendar instrument ni bil sprejet,
- Predlagane dodelitve v višini 26 milijard EUR za nov **instrument za plačilno sposobnost** Evropski svet ni sprejel. Cilj instrumenta je bil preprečevanje nesolventnosti s kapitalskimi naložbami v sektorje, na katere je imela pandemija večji finančni učinek,
- **okrepitev nekaterih programov: Obzorje Evropa** (za podpiranje raziskovalnih in inovacijskih dejavnosti na področju zdravja in podnebja), **rescEU** (za okrepitev mehanizma Unije na področju civilne zaščite), **EKSRP** (za zagotavljanje pomoči kmetijskim in živilskim sektorjem, ki jih je kriza močno prizadela) in **Program EU za zdravje** (za usmerjeno podpiranje izboljšanja nacionalnih zdravstvenih sistemov). Nekaterih elementov financiranja teh programov Evropski svet ni sprejel,
- **Sklad za pravični prehod:** sklad je namenjen podpiranju gospodarske diverzifikacije in preusmeritve območij, na katera je prehod na nizkoogljično

gospodarstvo najbolj vplival. V skladu s predlogom Komisije je bilo skladu dodeljenih 30 milijard EUR poleg 10 milijard EUR, vključenih v naslednji večletni finančni okvir. Vendar je Evropski svet dodelitev zmanjšal na 10 milijard EUR.

03 Podatki v tej prilogi se nanašajo na ukrepe, ki so bili sprejeti do konca avgusta 2020 (glej tudi [sliko A](#)).

Slika A – Komponente instrumenta NextGenerationEU: primerjava predlogov Komisije in Evropskega sveta (v milijardah EUR)



Priloga V – Stopnja izvajanja različnih finančnih ukrepov EU in EMS

Institucija	Instrumenti	Razpoložljiva sredstva	Status uporabe
Komisija	CRII/CRII+	54 milijard EUR v letu 2020	Od konca julija 2020 je 18 držav članic potrdilo 97 sprememb operativnih programov v zvezi s koronavirusom. Do oktobra je bilo v 23 državah članicah in Združenem kraljestvu predodeljenih približno 14 milijard EUR za naložbe, namenjene obravnavi gospodarske in zdravstvene krize. Države članice imajo na voljo dodatnih 8 milijard EUR neizterjanega predhodnega financiranja. Vendar je zaradi postopkov in sedanjih proračunskih dodelitev verjetno, da bodo razpoložljiva sredstva v letu 2020 omejena na 8 milijard EUR predhodnega financiranja, preostala sredstva pa se bodo morda začela izplačevati leta 2021.
	Solidarnostni sklad Evropske unije	0,18 milijarde EUR v letu 2020	Za pomoč je zaprosilo 19 držav članic, vendar sredstva še niso bila porabljena, saj Komisija do konca leta 2020 ocenjuje dodelitev po državah. Komisija je oktobra predlagala izplačilo predplačila sedmim državam članicam, ki so za to zaprosile. Celotna plačila za zahtevke v zvezi s COVID-19 bodo po pričakovanih mobilizirana leta 2021, odvisno od razpoložljivosti proračunskih sredstev.
	instrument za zagotavljanje nujne pomoči	2,7 milijarde EUR v letu 2020	Komisija je do konca avgusta sprejela sklep o financiranju in dve spremembi, dodelila pa je vsa sredstva razen 100 milijonov EUR. Znatni del sredstev je bil dodeljen za sporazume z razvijalci cepiva.
	SURE	100 milijard EUR v obliki posojilne podpore	Svet je septembra po predlogi Komisije iz avgusta odobril zahtevke 16 držav članic za posojila v vrednosti 87,4 milijarde EUR. Oktobra je odobril 0,5 milijarde EUR za Madžarsko, Komisija pa je uspešno izdala prve obveznice v vrednosti 17 milijard EUR za financiranje instrumenta SURE.

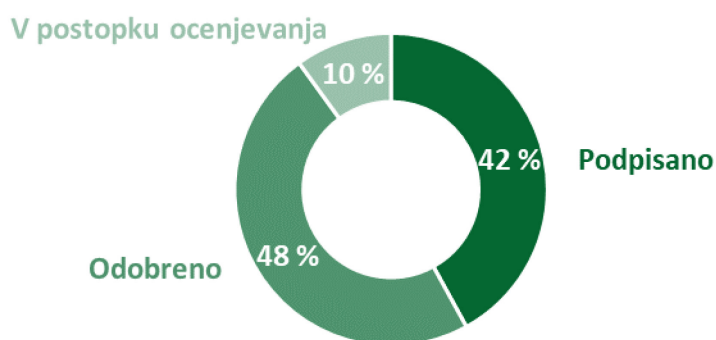
EIB	začetne pobude v zvezi s COVID-19	28 milijard EUR potencialnega financiranja	Do sredine avgusta je EIB prejela 72 zahtevkov za projekte, povezane s COVID-19, v višini 21 milijard EUR od 23 držav članic. Od tega zneska je EIB odobrila ali sklenila pogodbe za projekte v vrednosti 18,1 milijarde EUR, medtem ko je bilo 2,1 milijarde EUR še v postopku ocenjevanja.
	vseevropski jamstveni sklad	200 milijard EUR potencialnega financiranja	Pripravljalni postopki so bili zaključeni konec avgusta, ko je bilo ratificiranih vsaj 60 % nacionalnih jamstev za sklad. Do konca avgusta se ni začel izvajati noben projekt financiranja.
EMS	podpora zaradi pandemične krize	240 milijard EUR	Prejet ni bil noben zahtevek držav članic.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zbranih podatkov

Priloga VI – Status finančnega odziva EIB na krizo zaradi COVID-19

01 EIB je 18. avgusta 2020 poročala o 72 projektih financiranja: 15 jih je v postopku ocenjevanja, za 26 so bile podpisane pogodbe, preostalih 31 pa je bilo odobrenih. Vrednost odobrenih projektov je 8,8 milijarde EUR, projektov, za katere so bile podpisane pogodbe, 10,1 milijarde EUR, projektov v postopku ocenjevanja pa 2,1 milijarde EUR (glej [slika A](#)). Skoraj 55 % projektov je bilo predloženih med junijem in julijem, pomenijo pa približno 75 % skupnega proračuna.

Slika A – Razčlenitev projektov, povezanih s COVID-19, po statusu odobritve



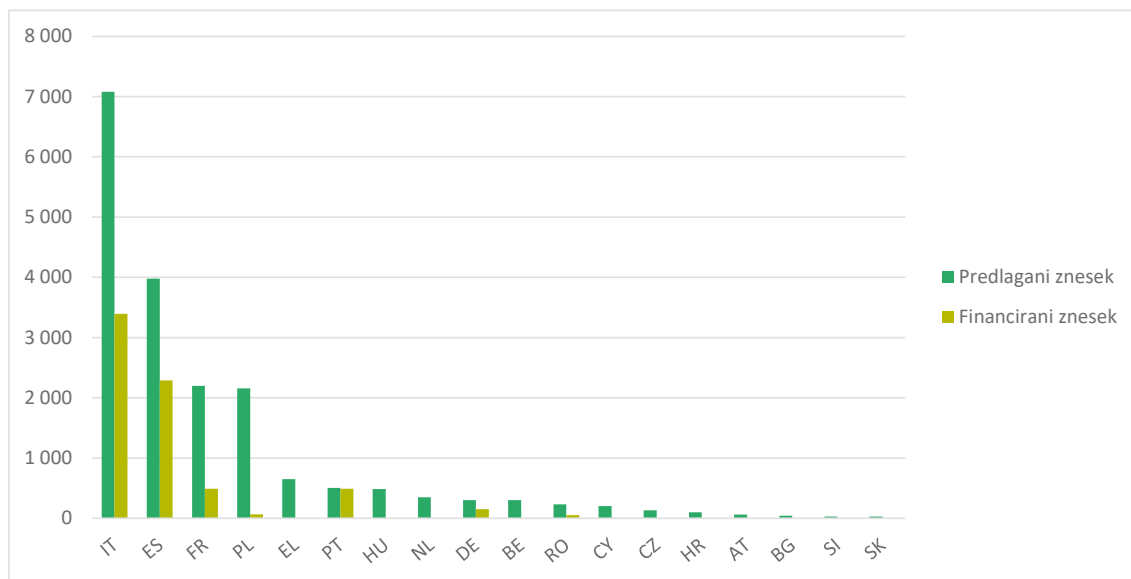
Opomba: Preden svet direktorjev odobri financiranje in se podpišejo pogodbe, se projekti ocenijo, poleg tega pa o njih potekajo pogajanja.

Vir: javna podatkovna zbirka EIB⁵⁸

02 Italija ima največ projektov EIB (18), sledijo ji Španija (13), Poljska (5) in Francija (5). V smislu zneska, ki je predviden v proračunu (glej [slika B](#)), je do zdaj Italija najbolj izkoristila intervencije EIB (7 milijard EUR), sledijo ji Španija (4 milijarde EUR), Francija (2,2 milijarde EUR) in Poljska (2,1 milijarde EUR).

⁵⁸ <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/index.htm?q=covid&sortColumn=projectStatusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=2020&yearTo=2020&countries.region=1&orCountries.region=true&orCountries=true&orSectors=true&orStatus=true>.

Slika B – Razčlenitev projektov, povezanih s COVID-19, po državah



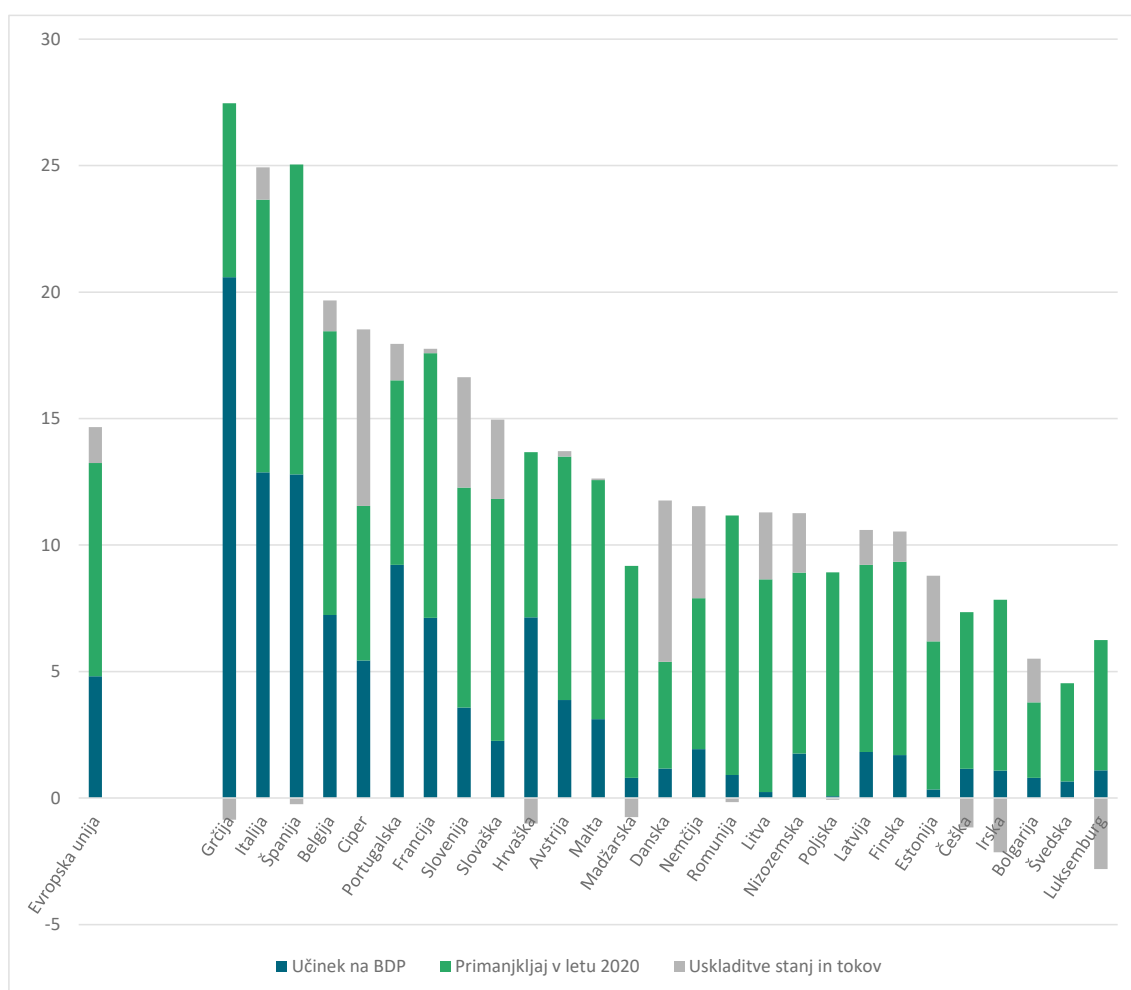
Vir: javna podatkovna zbirka EIB

03 79 % projektov je usmerjenih v MSP (57 projektov), 11 % v zdravstveno varstvo (8 projektov), 4 % v energijo (3 projekti), 3 % v raziskave in razvoj (2 projekta) ter 2 % v okolje. V smislu zneskov je 66 % jamstev namenjenih MSP (13 909 milijonov EUR), 29 % projektom zdravstvenega varstva (6 142 milijonov EUR), 2 % projektom na področju energije (400 milijonov EUR) in 1 % projektom na področju okolja (300 milijonov EUR) ter projektom na področju raziskav in razvoja (150 milijonov EUR).

Priloga VII – Ključni dejavniki, s katerimi je mogoče pojasniti razlike med spremembami stopenj javnega dolga

01 Razlike v povečanju napovedanega javnega dolga kot deleža BDP⁵⁹ so večinoma povezane z velikostjo pričakovanih primanjkljajev ter uskladitvami stanj in tokov (kot so javna posojila in kapitalske injekcije, uvedene med krizo), pa tudi učinkom zmanjšanja BDP. Učinek izgub BDP na deleže dolga je večji v državah z velikimi deleži dolga (glej [sliko A](#)). Poleg tega se v večini držav z velikim dolgom pričakuje velik upad BDP (glej [sliko B](#)).

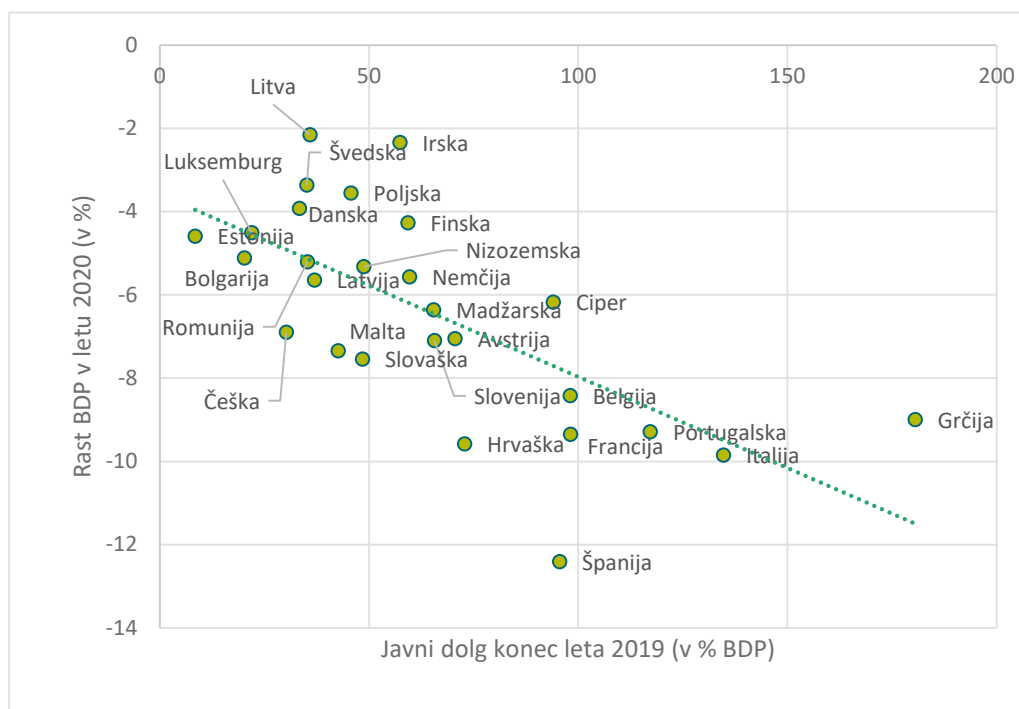
Slika A – Sestava sprememb javnega dolga v letu 2020 (v odstotkih BDP)



Vir: jesenske napovedi Komisije (AMECO)

⁵⁹ Na podlagi spomladanskih napovedi Komisije (2020).

Slika B – V državah z velikim dolgom so napovedani večji upadi BDP



Vir: izračuni Evropskega računskega sodišča na podlagi jesenskih napovedi Komisije (2020)

Priloga VIII – Zadeve v zvezi z odgovornostjo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost

Sodišče je v svojem mnenju o predlogu Komisije o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost⁶⁰ poudarilo več zadev v zvezi z odgovornostjo:

- področje uporabe in cilji mehanizma za okrevanje in odpornost so precej široki in zajemajo različna področja. Pričakovani rezultati na ravni EU niso količinsko opredeljeni in sredstva niso razdeljena med različne cilje. V smernicah za načrte za okrevanje in odpornost pa je Komisija predlagala, naj se nameni 37 % sredstev za podnebne ukrepe in 20 % sredstev za digitalno preobrazbo,
- v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost⁶¹ je v zvezi z vlogo Evropskega parlamenta pri zagotavljanju pregleda in nadzora predvideno, da se ocene načrtov za okrevanje in odpornost pošljejo Evropskemu parlamentu in da se predloži letno poročilo, štiri leta po začetku veljavnosti uredbe pa tudi poročilo o oceni. Sodišče je v svojem mnenju predlagalo, naj se v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost jasno opredeli vloga Evropskega parlamenta v proračunskem postopku in postopku podelitve razrešnice, ker se bodo odhodki mehanizma za okrevanje in odpornost upravljali na podlagi proračunskih pravil EU za zunanje namenske prejemke,
- Evropsko računsko sodišče v skladu s členom 287 Pogodbe o delovanju Evropske unije izvaja revizije vseh prihodkov in odhodkov Unije. V uvodni izjavi 40 predlagane uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost je omenjena dolžnost vsake osebe ali subjekta, ki prejema sredstva Unije, da v celoti sodeluje pri zaščiti finančnih interesov Unije in da Sodišču podeli dostop in pravice, ki jih to potrebuje za izvajanje svojih revizij. Sodišče pa je v svojem mnenju priporočilo, naj se zaradi jasnosti v predlagani uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost jasno določi, da ima Sodišče pravico revidirati nepovratna sredstva in komponento posojil mehanizma za okrevanje in odpornost,
- Komisija je po predložitvi prvotnega predloga za uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost predlagala sorazmerna pravila za zagotavljanje zaščite finančnih interesov Unije. O teh pravilih se je v času zaključka tega pregleda še razpravljalo. Delno se odražajo v kompromisnem besedilu predsedstva in v spremembah Evropskega parlamenta,

⁶⁰ Mnenje Sodišča št. 6/2020 o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

⁶¹ Predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost (COM(2020) 408 final).

- Sodišče je ugotovilo, da je poraba v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost osredotočena na začetek obdobja, vrednotenje pa bo objavljeno, ko bo porabljen večji del sredstev. To bo morda neizogibno, ker je hitro izvajanje eden od ciljev tega mehanizma. Obstaja tveganje, da bi se morebitna spoznanja, pridobljena v okviru vrednotenja, torej lahko le omejeno uporabila za upravljanje preostanka mehanizma za okrevanje in odpornost,
- ker mehanizem za okrevanje in odpornost sodi v usklajevanje evropskega semestra, je Sodišče je v svojem posebnem poročilu o evropskem semestru poudarilo izziv pri merjenju uspešnosti intervencije politike pri več sočasnih ciljih in področjih interveniranja.

Priloga IX – Prejšnje zamisli za ambicioznejše instrumente za gospodarsko usklajevanje

01 S pandemijo so se znova pokazale težave pri obvladovanju večjih pretresov v euroobmočju brez fiskalne zmogljivosti EU. V zvezi z nekaterimi zamislimi za uvedbo stalnih fiskalnih orodij EU za boj proti velikim gospodarskim pretresom pred izbruhom pandemije ni bilo doseženo soglasje. Komisija je zlasti med pogajanji o naslednjem večletnem proračunu EU v obdobju 2017–2019 predložila več zamisli za finančne instrumente, s katerimi bi bilo mogoče ublažiti velike makroekonomske pretrese v gospodarstvu EU:

- **orodje za makroekonomsko stabilizacijo** – Evropska komisija je maja 2018 predlagala vzpostavitev evropske stabilizacijske funkcije za naložbe, da bi ublažila velike asimetrične makroekonomske pretrese v euroobmočju. V okviru te rešitve bi se iz proračuna EU jamčila vzajemna posojila v višini do 30 milijard EUR. Posojila bi bila na voljo državam članicam, ki se srečujejo s takimi pretresi in izpolnjujejo stroga merila za upravičenost na področju dobre fiskalne in makroekonomske politike. Podpora naj bi se uporabila za ohranjanje ravni javnih naložb. Instrument NextGenerationEU ima sicer podoben namen, vendar je začasen, njegov mehanizem financiranja pa vključuje tako nepovratna sredstva kot posojila,
- **evropski sistem pozavarovanja za primer brezposelnosti** – zamisel, ki so jo v več različicah ponovili Komisija, ekonomisti in države članice. Sistem, ki ga je predlagala Komisija⁶², bi deloval kot „pozavarovalni sklad“ za nacionalne sisteme zavarovanja za primer brezposelnosti (vendar se iz njega ne bi zagotavljala nadomestila neposredno brezposelnim). S sistemom bi se zagotovilo več možnosti za nacionalne javne finance v primeru krize. Komisija je v svojem delovnem programu (januar 2020) napovedala, da namerava predlagati tak sistem. Program SURE je mogoče razumeti kot prvi korak proti evropskemu sistemu za primer brezposelnosti, vendar zaradi svoje diskrecijske narave in omejenega obsega ne izpolnjuje ambicij prvotne zamisli o avtomatskem stabilizatorju,
- Euroskupina je do konca leta 2019 še vedno analizirala ustrezne rešitve za **proračunski instrument za konvergenco in konkurenčnost (BICC)** za euroobmočje, ki bi se financiral iz naslednjega večletnega finančnega okvira, iz njega pa bi se financirale reforme za okrepitev konvergence med državami

⁶² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf.

članicami v skladu s prioritetami evropskega semestra. Z njim bi se nadomestil predlog Komisije za **orodje za izvajanje reform**, ki je bil sprva uveden maja 2018.

02 Zamisel o euroobveznicah (obveznicah, ki jih skupaj izdajo države članice euroobmočja) je Komisija prvič predstavila leta 2011⁶³ med dolžniško krizo. Ko se je kriza zaradi COVID-19 še zaostрила, so se na politični ravni, v možganskih trustih in med akademiki znova pojavili predlogi za skupno izdajanje dolžniških instrumentov, npr. „koronaobveznic“. Sredstva bi lahko zbrala npr. Evropska investicijska banka. Zaradi vzajemnosti bi bile koronaobveznice za številne države članice cenejši vir financiranja kot njihove lastne državne obveznice. Več držav članic, vključno s tistimi, ki jih je kriza najbolj prizadela, je ta koncept podprlo, druge pa so mu odločno nasprotovale. Predlagani instrument NextGenerationEU je bil kompromis, ki iz tega izhaja.

⁶³ Zelena knjiga o izvedljivosti uvedbe stabilnostnih obveznic (Komisija, 2011).

Kratice in okrajšave

AMECO: letna makroekonomska zbirka podatkov Generalnega direktorata Evropske komisije za gospodarske in finančne zadeve

BDP: bruto domači proizvod

BND: bruto nacionalni dohodek

CRII: naložbena pobuda v odziv na koronavirus

EBA: Evropski bančni organ

ECB: Evropska centralna banka

EFSI: Evropski sklad za strateške naložbe

EIB: Evropska investicijska banka

EIOPA: Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine

EMS: evropski mehanizem za stabilnost

ESMA: Evropski organ za vrednostne papirje in trge

ESRB: Evropski odbor za sistemska tveganja

EU: Evropska unija

MFI: monetarna finančna institucija

MSP: mala in srednja podjetja

Skladi ESI: evropski strukturni in investicijski skladi

SURE: podpora za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah

Glosar

Avtomatski stabilizator: komponenta fiskalne politike, ki niha s poslovnim ciklom (davčni prihodki, izdatki za socialno varstvo itd.).

Denarne finančne institucije: centralne banke, rezidenčne kreditne institucije, kakor so opredeljene v zakonodaji EU, in druge rezidenčne finančne institucije, katerih dejavnost je sprejemanje vlog od subjektov, ki niso MFI, in za lasten račun dajanje posojil in/ali vlaganje v vrednostne papirje.

Državna pomoč: neposredna ali posredna državna podpora za podjetje ali organizacijo, zaradi česar je ta v ugodnejšem položaju kot konkurenti.

Evropski semester: letni cikel usklajevanja ekonomskih in proračunskih politik v EU, v katerem se državam članicam zagotovijo smernice glede politike.

Finančna pomoč: finančna podpora EU (kot so posojila), ki se zagotovi državam članicam v finančnih težavah, da se znova vzpostavi dobro makroekonomsko in finančno stanje ter zagotovi, da lahko izpolnjujejo svoje obveznosti javnega sektorja ali plačilne bilance.

Finančni trg: trg za prodajo in nakup delnic, obveznic, blaga, valut in drugih finančnih sredstev.

Priporočila za posamezno državo: smernice glede politike, ki jih vsako leto pripravi Komisija za države članice o tem, kako ohraniti dobre javne finance. Komisija jih nato julija v okviru evropskega semestra predloži Svetu v potrditev.

Slabo posojilo: posojilo, za katerega so plačila zapadla pred določenim časom (običajno 90 dni) ali pri katerem obstajajo dokazi, da celotno poplačilo ni verjetno.

Večletni finančni okvir: načrt porabe EU, običajno za obdobje sedmih let, v katerem so določene prioritete (na podlagi ciljev politik) in zgornje meje za šest glavnih razdelkov. Zagotavlja strukturo za določanje letnih proračunov EU, saj so v njem opredeljene omejitve porabe za vsako kategorijo odhodkov. Sedanji večletni finančni okvir zajema obdobje 2014–2020.

Ekipa Sodišča

Ta pregled je pripravil senat IV, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Alex Brenninkmeijer in ki je pristojen za področji regulacije trgov in konkurenčnega gospodarstva.

Pregled je vodila članica Evropskega računskega sodišča Ildikó Gáll-Pelcz, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta Claudia Kinga Bara, ataše v njenem kabinetu Zsolt Varga, vodilni upravni uslužbenec Zacharias Kolias, vodja naloge Adrian Savin ter revizorji Giuseppe Diana, Stefan-Razvan Hagianu, Kamila Lepkowska in Jacques Sciberras. Jezikovno podporo je zagotovil Adrian Williams, grafično oblikovanje Alexandra Mazilu, podporo ECALab pa sta zagotovila Claudia Albanese in Zsolt Varga.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2020

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom [Decision of the European Court of Auditors No 6-2019](#) o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, se z njim razveljavi zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in vam niso dani na voljo v okviru licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

Evropska unija in njene države članice so izvedle vrsto različnih ukrepov za omejevanje in zmanjšanje gospodarske škode, ki jo povzroča pandemija COVID-19. Ta dokument je celovit pregled ukrepov, sprejetih do junija 2020 na nacionalni ravni in do avgusta 2020 na ravni EU. Poleg tega so v njem poudarjena tveganja, izzivi in priložnosti za prihodnost gospodarskega usklajevanja EU.

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE