

Bruxelles, 10. studenoga 2022.
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	10. studenoga 2022.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 583 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCII, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Komunikacija o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 583 final.

Priloženo: COM(2022) 583 final

Bruxelles, 9.11.2022.
COM(2022) 583 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCÍ, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Komunikacija o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a

1. Uvod

Komisija je u listopadu 2021. ponovno pokrenula javnu raspravu o reviziji EU-ova okvira gospodarskog upravljanja te je pozvala druge institucije EU-a i sve bitne dionike da u njoj sudjeluju. U okviru raznih foruma, uključujući posebne sastanke, radionice i internetsku anketu, građani i brojni različiti dionici, među ostalim nacionalne vlade, parlamenti, socijalni partneri, akademska zajednica i druge institucije EU-a, raspravljali su o tome kako je za svladavanje sadašnjih i budućih gospodarskih izazova potrebno reformirati EU-ov okvir gospodarskog upravljanja. ⁽¹⁾ U raspravama na sastancima Vijeća (ECOFIN), Euroskupine, Gospodarskog i financijskog odbora i Odbora za ekonomsku politiku države članice imale su priliku da razmisle i izraze svoja stajališta o ključnim ciljevima okvira upravljanja, njegovu funkcioniranju i novim izazovima koje treba svladati.

Sad je vrijeme da se s rasprave prijeđe na donošenje odluka. U ovoj se Komunikaciji iznose smjernice Komisije za reformu okvira gospodarskog upravljanja te razmatraju ključna gospodarska i politička pitanja koja će oblikovati koordinaciju i nadzor ekonomskih politika EU-a u sljedećem desetljeću. Uzimajući u obzir najvažnije probleme povezane sa sadašnjim okvirom, tim se smjernicama nastoji ojačati održivost duga i promicati održivi i uključivi rast u svim državama članicama (vidjeti sliku 1) ili, riječima predsjednice von der Leyen u govoru o stanju Unije: „Otkrijmo ponovno duh Maastrichta: stabilnost i rast mogući su samo kad dolaze zajedno!” ⁽²⁾ Razborite fiskalne strategije te ulaganja i reforme kojima se potiče održivi rast neophodni su za osiguravanje fiskalne održivosti i omogućavanje zelene i digitalne tranzicije prema otpornom gospodarstvu te se međusobno nadopunjuju. Reformirani okvir trebao bi omogućiti svladavanje sadašnjih izazova i povećati otpornost Europe podupiranjem strateških ulaganja u narednim godinama i smanjenjem visokih udjela javnog duga na realističan, postupan i održiv način. Preuzimanje veće odgovornosti na nacionalnoj razini, pojednostavnjenje okvira i veća usmjerenost na srednjoročno razdoblje, u kombinaciji s odlučnijom i dosljednijom provedbom, ključni su elementi smjernica Komisije.

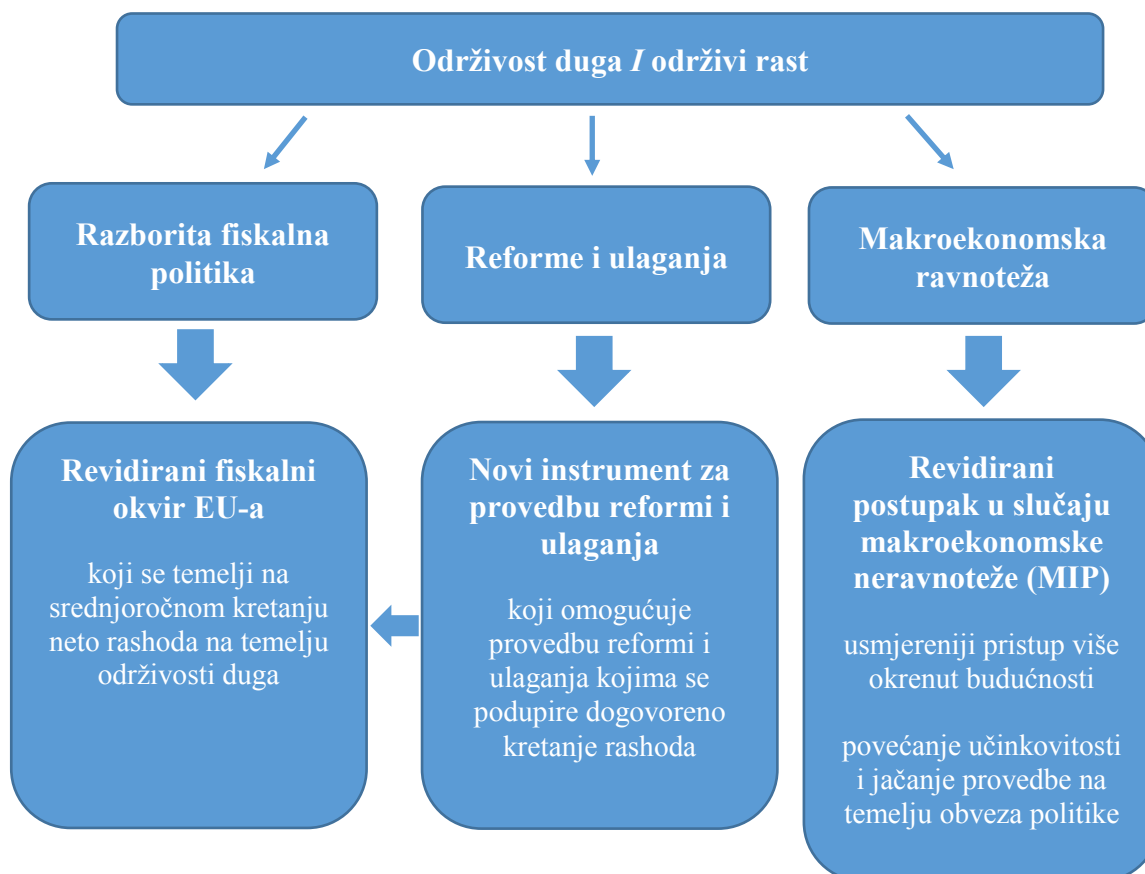
Cilj je reforme olakšati djelotvoran gospodarski nadzor utemeljen na zajedničkom okviru kojim se osigurava jednako postupanje i multilateralna koordinacija politika. Okvir bi trebao biti otporan na promjene gospodarskih uvjeta i nesigurnost, a kako bi se to postiglo, treba utvrditi čvrsta i predvidljiva pravila i klauzule o odstupanju za iznimne okolnosti. Pritom bi trebalo primjenjivati integrirani pristup u kojem se instrumenti za nadzor međusobno nadopunjuju u okviru europskog semestra. Za djelotvorno sprečavanje i ispravljanje makroekonomskih neravnoteža treba moći bolje prepoznati nove rizike i održati dinamiku provedbe reformi te se pritom više usmjeriti na kretanja u EU-u i europodručju i na provedbu politika. Ove će smjernice biti osnova za daljnje rasprave, posebno u Vijeću i s Europskim parlamentom, radi postizanja širokog konsenzusa o budućem obliku okvira gospodarskog upravljanja.

⁽¹⁾ Komisija je u ožujku 2022. objavila sažeto izvješće o odgovorima na internetsku anketu. Europska komisija (2022.), „[Javno internetsko savjetovanje o reviziji EU-ova okvira gospodarskog upravljanja: sažetak odgovora](#)”, SWD(2022) 104 final od 28. ožujka 2022.

⁽²⁾ [Govor o stanju Unije](#) predsjednice Europske komisije, 14. rujna 2022.

Komunikacija je strukturirana kako slijedi. U odjeljku 2. podsjeća se na potrebu za djelotvornim okvirom upravljanja koji bi objedinio fiskalnu dimenziju, reforme i ulaganja kako bi se svladali sadašnji izazovi i oni koji bi se mogli pojaviti u doglednoj budućnosti. U tom su kontekstu ključni elementi Komisijinih smjernica za reforme izneseni u odjeljku 3. U odjeljku 4. razrađuju se ti ključni elementi, odnosno detaljno se opisuju praktični aspekti predloženih reformi fiskalnog i makroekonomskog nadzora. U odjeljku 5. navode se sljedeći koraci i iznosi zaključak.

Slika 1: Nova struktura upravljanja



2. Potreba za djelotvornim okvirom gospodarskog upravljanja

2.1. Uspostava okvira koji pomaže državama članicama da svladaju utvrđene izazove i odrede zajedničke prioritete politika

EU-ov okvir gospodarskog upravljanja državama članicama daje smjernice za ostvarivanje ciljeva gospodarske i fiskalne politike. Od Ugovora iz Maastrichta iz 1992. okvir je pridonio postizanju makroekonomske konvergencije, očuvanju stabilnosti javnih financija i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža. Zajedno sa zajedničkom monetarnom politikom i zajedničkom valutom u europodručju okvirom su stvoreni uvjeti za gospodarsku stabilnost, održivi gospodarski rast i veću zaposlenost građana EU-a.

EU-ov okvir gospodarskog upravljanja s vremenom se mijenjao. Reforme su u pravilu provedene radi otklanjanja nedostataka u okviru koji su uglavnom postali očiti u razdobljima gospodarske krize. Konkretno, zakonodavni paketi poznati kao *paket od šest mjera* i *paket od dvije mjere* temeljili su se na poukama izvučenima iz globalne financijske krize i krize državnog duga u europodručju te su bili usmjereni na poboljšanje fiskalnog nadzora, jačanje nacionalnih proračunskih okvira, veću koordinaciju proračuna u europodručju i proširenje opsega gospodarskog nadzora kako bi se obuhvatile makroekonomske neravnoteže. ⁽³⁾

Iako je okvir omogućio otklanjanje nedostataka u nadzoru i postao prilagodljiviji gospodarskim uvjetima, ujedno je postao i složeniji, a neki instrumenti i postupci nisu se pokazali dugoročno učinkovitim. U Komunikaciji o reviziji gospodarskog upravljanja iz veljače 2020. te u javnoj raspravi koja je uslijedila (vidjeti Prilog 1.) istaknuto je da je okvir fiskalnog nadzora bio djelomično uspješan te da razlike u fiskalnim položajima država članica postaju sve veće. Unatoč različitim fiskalnim položajima, rizicima za održivost i drugim slabostima država članica, okvir nije omogućio dostatno diferenciranje među njima. Nacionalne fiskalne politike često su ostale procikličke, a države članice nisu iskoristile povoljna gospodarska razdoblja za stvaranje fiskalnih rezervi. Sposobnost usmjeravanja fiskalne politike europodručja bila je otežana jer u povoljnim razdobljima nisu donesene razborite politike te je i dalje ograničena jer nije uspostavljen središnji fiskalni kapacitet s mogućnošću stabilizacije. Struktura javnih financija nije postala poticajnija za rast, a nacionalne vlade nisu dale prednost potrošnji kojom se jačaju rast te gospodarska i socijalna otpornost. Fiskalna pravila EU-a postala su složena zbog brojnosti pokazatelja i oslanjanja na varijable koje se ne mogu pratiti, što je dovelo u pitanje transparentnost i negativno utjecalo na preuzimanje odgovornosti i predvidljivost. Unatoč poboljšanjima nacionalnih fiskalnih okvira njihova učinkovitost znatno se razlikovala među državama članicama. Kad je riječ o nadzoru makroekonomskih neravnoteža, okvir je bio uspješan u smislu informiranja dionika o širim rizicima za makroekonomsku stabilnost, ali nije potaknuo adekvatne odgovore politike. Postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže nijednom nije aktiviran. Otkad je uveden postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže, Unija je uspješnije smanjivala deficit tekućeg računa nego trajne i velike suficite tekućeg računa. Nadzor nije iskorišten za sprečavanje gomilanja novih slabosti i rizika te poticanje primjerenih preventivnih mjera politike. Veze između raznih područja nadzora nisu uvijek bile u potpunosti iskorištene.

2.2. Pouke iz nedavnih kriza

Pouke iz odgovora politike na nedavne gospodarske šokove, posebno krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, imaju implikacije za reviziju gospodarskog upravljanja. U ožujku 2020. aktivirana je opća klauzula o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu. To je državama članicama omogućilo da reagiraju na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 pružanjem znatne fiskalne potpore svojim gospodarstvima, čime se privremeno odstupilo od proračunskih

⁽³⁾ Potpuni opis reformi u okviru *paketa od šest mjera* i *paketa od dvije mjere* može se pronaći u okviru 1 Komunikacije Komisije „[Revizija gospodarskog upravljanja](#)”, COM(2020) 55 final od 5. veljače 2020. Potpuni popis temeljnog sekundarnog zakonodavstva naveden je u bilješci 1. (stranica 1.) radnog dokumenta službi Komisije priloženog toj komunikaciji (Komunikacija Komisije „[Revizija gospodarskog upravljanja](#)”, SWD(2020) 210 final od 5. veljače 2020.).

zahtjeva iz Pakta o stabilnosti i rastu. ⁽⁴⁾ Taj snažan protuciklički odgovor, zajedno s novim mjerama i instrumentima na razini EU-a te socijalnim sigurnosnim mrežama i zdravstvenim sustavima na nacionalnoj razini, pokazao se vrlo učinkovitim u ublažavanju gospodarskih i socijalnih posljedica krize. Pouke iz uspješnog odgovora politike EU-a na krizu, uključujući pozitivno međudjelovanje reformi i ulaganja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, iskoristile su se i za reviziju okvira gospodarskog upravljanja. Međutim, kriza je dovela do znatnog povećanja udjela duga u javnom i privatnom sektoru te ukazala na važnost smanjenja udjela duga na razborite razine na postupan i održiv način kojim se potiče rast. Razborita fiskalna politika u razdobljima stalnog rasta pridonosi stvaranju fiskalnih rezervi koje vlade mogu iskoristiti za pružanje protucikličke fiskalne potpore u kriznim vremenima, kad diskrecijska fiskalna politika može biti posebno učinkovita. Ulaganjem u pripravnost i otpornost mogu se smanjiti i nepovoljni učinci krize na gospodarstvo. Nadalje, iskustvo prije i tijekom krize potvrdilo je problematičnost izrade preporuka politike na temelju pokazatelja koji se ne mogu pratiti i koji su podložni čestim revizijama (kao što su „proizvodni jaz” i „strukturni saldo”).

U narednim će godinama biti potrebna kontinuirana znatna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju, osiguravanje energetske sigurnosti ⁽⁵⁾, socijalnu i gospodarsku otpornost te izgradnju obrambenih kapaciteta. Ti su zajednički prioriteti postali još očitiji i hitniji zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 i ruske invazije na Ukrajinu. Bit će potrebna znatna ulaganja kako bi se postigla pravedna usporedna (zelena i digitalna) tranzicija, povećala socijalna i gospodarska otpornost (među ostalim, usavršavanjem i prekvalifikacijom), povećala teritorijalna kohezija, smanjile energetske ovisnosti i povećali obrambeni kapaciteti na nacionalnoj razini i kao potpora zajedničkim prioritetima Europe. U okviru ograničenih kapaciteta proračuna EU-a poduprle su se mjere koje se poduzimaju u tom smislu jer su usporedna tranzicija, otpornost, energetska sigurnost i obrana zajednički ciljevi svih država članica, koje zbog aktualne krize treba još hitnije ostvariti. Ti ciljevi iziskuju ulaganja poduzeća i kućanstava, ali i veća javna ulaganja, poduprta dobrom strukturom i kvalitetom javnih financija. Tim se politikama potiče potencijalni rast, jača otpornost i doprinosi ublažavanju negativnih posljedica rata. Naposljetku, one su odraz strateških prioriteta EU-a i podupiru se iz zajedničkih programa koje financira EU, kao što su financijska sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost do 2026. i sredstva kohezijske politike.

Učinkovita koordinacija politika od presudne je važnosti za odgovor na krize. Odgovori politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, rusku invaziju na Ukrajinu i posljedičnu energetska krizu naglasili su vrijednost snažne koordinacije politika, pa tako i različitih

⁽⁴⁾ Detaljnija rasprava o odgovoru na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 i utjecaju te krize na reviziju gospodarskog upravljanja dostupna je u dokumentu Europske komisije (2021.), „[Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje](#)”, COM(2021) 662 final od 19. listopada 2021.

⁽⁵⁾ Smjernice za države članice o najboljem načinu provedbe procjena distribucijskog učinka novih politika, koje su važne da bi se izbjeglo pogoršanje postojećih nejednakosti, dostupne su u dokumentu Europske komisije (2022.) „[Bolja procjena distribucijskog učinka politika država članica](#)”, COM(2022) 494 final od 23. rujna 2022.

instrumenata politike i financiranja, te koordinacije djelovanja na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju olakšalo se poduzimanje fiskalnih mjera na nacionalnoj razini. Međudjelovanje fiskalne i monetarne politike bilo je te i dalje jest od presudne važnosti za učinkovit makroekonomski odgovor na krizu. Monetarna politika stvorila je prostor za provedbu potrebnih nacionalnih fiskalnih politika, koje su pak pridonijele ublažavanju posljedica za gospodarski rast i socijalnu koheziju. Neki okvirni uvjeti, kao što su bonitetni propisi za financijska tržišta i okvir EU-a za državne potpore, privremeno su prilagođeni. U potpunosti su iskorištene mogućnosti za fleksibilnost, uključujući one u okviru proračuna EU-a. Rješavanju situacije pridonijeli su i novi instrumenti na razini EU-a, posebno Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE), investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus (CRII) u okviru kohezijske politike i instrumenta NextGenerationEU, uključujući Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU) te Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF). Učinkovitom provedbom reformi i ulaganja u okviru planova za oporavak i otpornost državama članicama pruža se jedinstvena prilika da ostvare veći rast, uklone gospodarske i socijalne slabosti, poboljšaju održivost javnog i privatnog duga, povećaju otpornost i ubrzaju zelenu i digitalnu tranziciju te istodobno ostvare ciljeve Unije. Kako bi odgovorila na poremećaje na energetskom tržištu izazvane ruskom invazijom na Ukrajinu i ruskim korištenjem energije u vojne svrhe, Komisija je nedavno predložila niz mjera za rješavanje problema visokih cijena energije i osiguravanje sigurnosti opskrbe. Komisija je pokrenula i niz inicijativa, uključujući plan REPowerEU, za okončanje ovisnosti o ruskim fosilnim gorivima diversifikacijom opskrbe energijom, štednjom energije i ubrzavanjem zelene tranzicije. ⁽⁶⁾

Reformiranim okvirom ujedno se moraju poduprijeti države članice u svladavanju dugoročnih poteškoća s kojima se EU suočava. Dugoročni strukturni trendovi znatno ugrožavaju održivost javnih financija i održivi rast u državama članicama EU-a. Ti trendovi uključuju demografske izazove i klimatsku krizu, koja je sve očitija jer ekstremne vremenske prilike postaju sve češće i ozbiljnije. Kako bi svladale te izazove, države članice morat će poduzeti dodatne mjere, kao što su javna ulaganja za olakšavanje zelene i digitalne tranzicije te donošenje politika za osiguravanje zdravih javnih financija, primjerice reformom mirovinskih sustava.

3. Uspostava jednostavnijeg i djelotvornijeg okvira kojim je predviđeno preuzimanje veće odgovornosti

U ovom su odjeljku prikazane glavne značajke Komisijinih smjernica za reformu okvira gospodarskog upravljanja (vidjeti sliku 2). O posebnim pitanjima povezanim s uspostavom i provedbom predloženog reformiranog okvira detaljnije se raspravlja u odjeljku 4., u kojem se ujedno razmatra okvir za postupanje s državama članicama europodručja koje imaju poteškoća s financijskom stabilnošću ili im prijete takve poteškoće.

⁽⁶⁾ Europska Komisija (2022.), „[REPowerEU: zajedničko europsko djelovanje za povoljniju, sigurniju i održiviju energiju](#),” COM (2022) 108 final od 8. ožujka 2022.

3.1. Revidirana struktura upravljanja usmjerenija na srednjoročno razdoblje

Komisijinim Smjernicama nastoji se definirati jednostavnija i integrirana struktura za makrofiskalni nadzor kako bi se osigurala održivost duga te promicao održivi i uključivi rast. Kako bi sve sastavnice okvira bile usklađene te kako bi omogućio učinkovit gospodarski nadzor, potrebno je pojasniti ciljeve svakog područja nadzora, bolje integrirati makroekonomske i fiskalne politike te uvesti instrumente za praćenje napretka i ostvarivanje novih ciljeva. Stoga se u Komisijinim smjernicama, uz reviziju fiskalnog okvira EU-a i postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže, ponajprije uključivanjem fiskalnih, reformskih i ulagačkih ciljeva u jedinstveni sveobuhvatni srednjoročni plan, poziva na uvođenje novog instrumenta EU-a za provedbu reformi i ulaganja. Njime bi se osigurala provedba obveza država članica povezanih s reformama i ulaganjima na kojima se temelji postupnija fiskalna prilagodba (vidjeti odjeljak 4.1.).

Referentne vrijednosti iz Ugovora, odnosno proračunski deficit od 3 % BDP-a i udio duga u BDP-u od 60 %, ostaju nepromijenjene. Te su vrijednosti utvrđene u Protokolu uz Ugovor, a revizijom se prvenstveno nastoji postići učinkovitije poštovanje tih vrijednosti, posebno usmjeravanjem na primjereno i uvjerljivo smanjenje duga prema cilju od 60 % BDP-a, dok se s druge strane osigurava da okvir gospodarskog upravljanja pogoduje održivom i uključivom rastu.

Slika 2: Prijedlog revidiranog fiskalnog okvira

Preuzimanje odgovornosti na nacionalnoj razini ugrađeno u okvir EU-a	Pojednostavnjenje i usmjerenost na fiskalne rizike	Provedba
0. Komisija predlaže referentne planove prilagodbe. 1. Države članice predlažu srednjoročne fiskalno-strukturne planove. 2. Godišnji proračuni morat će slijediti fiskalnu putanju te će se njima morati osigurati da se dug u razdoblju prilagodbe počne približavati razboritim razinama. 3. Države članice mogu zatražiti dulje razdoblje prilagodbe na temelju predloženih reformi i ulaganja. 4. Vijeće odobrava plan. 5. Veća uloga nacionalnih neovisnih fiskalnih institucija.	1. Kretanje neto rashoda utemeljeno na održivosti duga i dogovoreno s Vijećem bit će jedinstveni fiskalni pokazatelj. 2. Nadzor i provedba bit će utemeljeni na riziku. 3. Referentno mjerilo za smanjenje duga, referentna vrijednost za smanjenje strukturnog salda, postupak zbog značajnog odstupanja i matrica zahtjeva više ne postoje.	1. Zadržat će se postupak u slučaju prekomjernog deficita, koji se temelji na deficitu (prag od 3 % BDP-a). 2. Postupak u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu bit će operacionaliziran i ojačan kao instrument za osiguravanje usklađenosti s dogovorenim kretanjem neto rashoda. 3. Paket financijskih sankcija dopunit će se pametnijim sankcijama. 4. Zadržat će se makroekonomska uvjetovanost.

3.2. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi kao temelj nove strukture upravljanja

Temelj predloženog revidiranog okvira bili bi nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi kojima se objedinjuju fiskalne, reformske i ulagačke obveze svake

države članice unutar zajedničkog okvira EU-a. ⁽⁷⁾ Na taj bi se način postigla dosljednost i pojednostavnili postupci i očekivani rezultati, a istodobno bi se potvrdilo da reforme i ulaganja mogu pozitivno utjecati na fiskalnu održivost. Revidiranim fiskalnim okvirom EU-a utvrdili bi se zahtjevi kojima bi se osiguralo da se u srednjoročnom razdoblju udio duga smanji ili da ostane na razboritim razinama te da proračunski deficit ostane ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Države članice dostavile bi srednjoročne planove u kojima se utvrđuju za njih specifične fiskalne putanje te prioritete obveze povezane s javnim ulaganjima i reformama kojima se zajedno osigurava održivo i postupno smanjenje duga te održivi i uključivi rast. Od svih država članica zahtijevalo bi se da se posvete prioritetima utvrđenima u preporukama za pojedine zemlje izdanima u okviru europskog semestra. U srednjoročnim planovima trebalo bi predložiti i inicijative koje su u skladu sa strateškim prioritetima EU-a koji proizlaze izravno iz dogovorenih smjernica i ciljeva EU-a koji zahtijevaju političko djelovanje država članica. Stoga bi planovi trebali biti usklađeni i s nacionalnim energetskim i klimatskim planovima (koji trebaju biti u skladu s ciljevima Europskog zakona o klimi) te nacionalnim planovima za digitalno desetljeće. Za trajanja Mehanizma za oporavak i otpornost bila bi potrebna unakrsna upućivanja na planove za oporavak i otpornost kako bi se osigurala dosljednost politika.

Tim srednjoročnim pristupom omogućila bi se diferencijacija među državama članicama u sklopu revidiranog zajedničkog okvira EU-a koji se zasniva na održivom rastu i rizicima za održivost duga. Takav zajednički okvir EU-a bio bi od presudne važnosti za transparentno osiguravanje jednakog postupanja prema državama članicama. Uzimanje cilja održivosti duga kao polazišta za fiskalni nadzor EU-a u skladu je s temeljnim ciljem iz Ugovora koji se odnosi na fiskalna pravila u ekonomskoj i monetarnoj uniji, a to je sprečavanje takozvanih „velikih pogrešaka” u provedbi fiskalne politike jer one mogu imati negativne učinke na druge države članice i na valutnu uniju u cjelini. Postojećim okvirom EU-a od svih se država članica zahtijeva da poduzmu slične mjere za prilagodbu, posebno u preventivnom dijelu, neovisno o svojem stanju duga i fiskalnim rizicima. Međutim, udjeli duga u BDP-u i kretanja duga uvelike se razlikuju među državama članicama. Neke od njih imaju vrlo visok dug koji premašuje 90 % BDP-a (u dvije zemlje čak premašuje 150 % BDP-a). Druge zemlje imaju dug manji od 60 % BDP-a. Naposljetku, mnoge se zemlje nalaze između te dvije krajnosti, s dugom između 60 % i 90 % BDP-a.

Okvirom za nadzor koji se temelji na riziku omogućila bi se prilagodba postojećeg referentnog mjerila za smanjenje duga udjelu duga pojedine zemlje, dok bi se zadržao zahtjev da proračunski deficit ostane uvjerljivo ispod 3 % BDP-a. U trenutačnim okolnostima visokih udjela duga nakon pandemije bolesti COVID-19 postojeće referentno mjerilo za smanjenje duga (takozvano pravilo 1/20) zahtijeva prevelik fiskalni napor na početku proračunskog razdoblja koji bi mogao dovesti u pitanje rast i djeluje prociklički. ⁽⁸⁾ Trebalo bi uvažiti činjenicu da države članice s visokim dugom ne mogu poštovati postojeće

⁽⁷⁾ Fiskalno-strukturnim planovima povezali bi se postojeći programi stabilnosti i konvergencije i nacionalni programi reformi.

⁽⁸⁾ Za tu referentnu vrijednost vidjeti članak 2. stavak 1.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

referentno mjerilo za smanjenje duga za 1/20 jer bi smanjenje udjela duga tom brzinom izrazito negativno utjecalo na rast, a time i na samu održivost duga. Stoga se predlaže prelazak na okvir nadzora koji se više temelji na riziku, usmjeren je na održivost duga i bolje diferencira među državama članicama uzimajući u obzir njihove poteškoće povezane s javnim dugom, ali se istodobno poštuje transparentni zajednički okvir EU-a u skladu s referentnim vrijednostima od 3 % BDP-a i 60 % BDP-a iz Ugovora.

Nacionalnim srednjoročnim planovima trebalo bi osigurati održivo smanjenje duga postupnom konsolidacijom te reformama i ulaganjima. Države članice trebale bi podnijeti srednjoročne fiskalno-strukturne planove kojima se osigurava održivost duga ili njegovo kretanje prema tom cilju do kraja razdoblja prilagodbe te utvrđuju prioritetne obveze povezane s javnim ulaganjima i reformama. Okvir se temelji na načelu da se reforme i ulaganja ne provode na štetu fiskalne prilagodbe. Poboljšanje kvalitete javnih financija i zaštita javnih ulaganja trebali bi biti središnji elementi srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova, s obzirom na ključnu ulogu javnih ulaganja i reformi za jačanje potencijalnog rasta i svladavanje velikih sustavnih izazova, kao što su zelena i digitalna tranzicija.

Osim toga, države članice mogle bi se obvezati na niz reformi i ulaganja kojima bi se pridonijelo održivosti duga i na taj način omogućilo dulje razdoblje i postupnije kretanje prilagodbe. O kretanju prilagodbe, reformama i ulaganjima raspravljat će se s Komisijom te će ih, nakon što ih ona pozitivno ocijeni, donijeti Vijeće. Planove bi trebalo prenijeti u nacionalne proračune za cijelo razdoblje prilagodbe, uz mogućnost da države članice revidiraju plan tek nakon razdoblja od najmanje četiri godine. To bi se minimalno razdoblje prilagodbe moglo produljiti kako bi se prilagodilo nacionalnom zakonodavcu, ako države članice to zatraže. Plan bi se mogao revidirati ranije u slučaju objektivnih okolnosti zbog kojih je njegova provedba neizvediva, ali bi se morao podvrgnuti istom postupku potvrđivanja. Česte revizije dovele bi u pitanje vjerodostojnost planova kao temelja razboritih politika.

Jedinstveni operativni pokazatelj utemeljen na održivosti duga bio bi osnova za utvrđivanje kretanja fiskalne prilagodbe i provedbu godišnjeg fiskalnog nadzora, čime bi se znatno pojednostavnio fiskalni okvir i povećala transparentnost. Korištenjem nacionalno financiranih neto primarnih rashoda, tj. rashoda bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani i isključujući rashode za kamate i cikličke rashode za nezaposlenost, kao jedinstvenog operativnog pokazatelja za nadzor, omogućilo bi se djelovanje automatskih stabilizatora, među ostalim za fluktuacije prihoda i rashoda izvan izravne kontrole države. Time bi se postigao viši stupanj makroekonomske stabilizacije. Iako bi države članice mogle upotrebljavati druge pokazatelje u nacionalne proračunske svrhe (npr. strukturni saldo), godišnji fiskalni nadzor na razini EU-a provodio bi se isključivo s pomoću tog jedinstvenog operativnog pokazatelja, odnosno kretanja rashoda. Taj jedinstveni operativni pokazatelj trebalo bi definirati kako bi se osigurala održivost duga. Dogovorenim višegodišnjim kretanjem neto primarnih rashoda trebalo bi se osigurati da se dug počne ili nastavi

smanjivati najkasnije do kraja razdoblja prilagodbe ili da se zadrži na razboritim razinama te da se proračunski deficit zadrži ispod 3 % BDP-a u srednjoročnom razdoblju. ⁽⁹⁾

3.3. Dogovor o nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima

Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi bili bi temelj reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu te bi ih države članice predložile na temelju zajedničkog okvira EU-a. Revidiranim zajedničkim okvirom EU-a utvrdili bi se zahtjevi kojima bi se osiguralo da se javni dug počne smanjivati ili da se zadrži na razboritim razinama te da se deficit zadrži ispod 3 % BDP-a. Zajedničkim okvirom EU-a ujedno bi se utvrdili kriteriji za ocjenu reformi i ulaganja na kojima se temelji moguće produljenje kretanja prilagodbe. Srednjoročni planovi država članica bili bi u skladu sa zajedničkim revidiranim okvirom EU-a.

Na temelju Komisijine pozitivne ocjene Vijeće bi donijelo srednjoročni fiskalno-strukturni plan, uključujući njegovu fiskalnu putanju. Komisija bi ocijenila plan u odnosu na revidirani zajednički okvir EU-a i mogla bi dati pozitivnu ocjenu fiskalno-strukturnih planova samo ako se dug počne smanjivati ili ostane na razboritim razinama, a proračunski deficit u srednjoročnom razdoblju zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Multilateralnim raspravama u relevantnim odborima Vijeća osigurala bi se transparentnost i odgovornost, a Vijeće bi potvrdilo primjerenost plana. Tim bi se modelom postiglo da države članice preuzmu veću odgovornost. Većim uključivanjem zahtjeva revidiranog zajedničkog okvira EU-a u rasprave o domaćim politikama ojačao bi se multilateralni fiskalni nadzor.

3.4. Provedba nacionalnog srednjoročnog plana i godišnje praćenje

Kako bi se osigurala transparentnost i olakšalo učinkovito praćenje provedbe srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova, države članice podnosile bi godišnja izvješća o napretku. U tim bi izvješćima, osim fiskalnog izvješćivanja, bila detaljno opisana provedba reformi i ulaganja obuhvaćenih srednjoročnim planovima. ⁽¹⁰⁾ Izvješća bi bila temelj za godišnji nadzor koji provode Komisija i Vijeće i za eventualne odluke o provedbi.

Iako bi države članice imale više prostora za osmišljavanje svojih fiskalnih putanja, multilateralni nadzor temeljio bi se na strožoj provedbi na razini EU-a. Provedba bi se u usporedbi s trenutačnim okvirom poboljšala. Postupak u slučaju prekomjernog deficita (EDP) ostao bi isti za prekoračenje referentne vrijednosti deficita od 3 % BDP-a (takozvani postupak u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na deficitu). To je provjereni element fiskalnog nadzora EU-a, koji je učinkovito utjecao na fiskalno ponašanje te ga zbog njegove jednostavnosti dobro razumiju oblikovatelji politika i šira javnost. Povećale bi se mogućnosti za aktivaciju i obustavu postupka u slučaju prekomjernog deficita za nepoštovanje kriterija duga (takozvani postupak u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na duhu). Postupak bi se pokrenuo ako dođe do odstupanja od dogovorenog fiskalnog kretanja na koje se država članica obvezala te ga je potvrdilo Vijeće. Za države članice koje

⁽⁹⁾ Komisija će primijeniti svoj okvir za analizu održivosti duga jer je to provjereni analitički alat za procjenu rizika za održivost duga (vidjeti okvir 1).

⁽¹⁰⁾ Za trajanja Mehanizma za oporavak i otpornost vodit će se računa o odgovarajućim poveznicama s planovima za oporavak i otpornost.

imaju velike poteškoće s javnim dugom odstupanje od dogovorenog kretanja automatski bi dovelo do pokretanja postupka u slučaju prekomjernog deficita. Za države članice koje imaju umjerene poteškoće s javnim dugom odstupanja bi mogla dovesti do pokretanja postupka u slučaju prekomjernog deficita ako se procijeni da dovode do „velikih pogrešaka”. Proširio bi se spektar sankcija, na primjer uvođenjem reputacijskih sankcija (vidjeti odjeljak 4.2.).

Uveo bi se novi instrument za osiguranje provedbe obveza povezanih s reformama i ulaganjima. U skladu s predloženom reformom države članice mogle bi zatražiti postupniju prilagodbu tako da predlože poseban skup prioritetnih reformi i ulaganja kojima se potiče dugoročni održivi rast i na taj način poboljšava dinamika duga (vidjeti odjeljak 4.1.). Ako države članice ne provedu te obveze, u okviru novog instrumenta za provedbu revidiralo bi se i postrožilo kretanje prilagodbe. ⁽¹¹⁾ Zbog posebnog rizika od negativnog učinka prelijevanja unutar monetarne unije bilo bi moguće primijeniti financijske sankcije za države europodručja u slučaju neprovođenja.

Nacionalni okviri i postupci pridonijeli bi postizanju ciljeva srednjoročnog strukturno-fiskalnog plana. Neovisne fiskalne institucije imale bi u svakoj državi članici važnu ulogu u procjeni pretpostavki na kojima se temelje planovi, procjeni primjerenosti planova u pogledu održivosti duga i srednjoročnih ciljeva specifičnih za pojedinu zemlju te praćenju usklađenosti s planom. Stoga je potrebno poboljšati organizacijsku strukturu i učinkovitost neovisnih fiskalnih institucija. To bi potaknulo širu raspravu na nacionalnoj razini, a time i više političke uključenosti i preuzimanja odgovornosti za srednjoročni plan. Komisija će u tom kontekstu ponovno razmotriti mandat i ulogu Europskog fiskalnog odbora.

3.5. Djelotvorniji okvir za otkrivanje i ispravljanje makroekonomskih neravnoteža

Temelj Komisijinih smjernica za postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže bio bi pojačani dijalog s državama članicama radi bolje provedbe u smislu preuzimanja odgovornosti i obveza. Veća odgovornost država članica ostvarila bi se postizanjem dogovora između država članica i Komisije o poteškoćama utvrđenima u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže i politikama potrebnima za njihovo svladavanje. Za to bi bio potreban dijalog, nakon kojeg bi se države članice obvezale da u svoj srednjoročni fiskalno-strukturni plan uključe reforme i ulaganja koji su nužni za sprečavanje ili ispravljanje makroekonomskih neravnoteža.

Osim toga, u makroekonomskom okruženju koje karakteriziraju novi rizici trebalo bi pojačati preventivnu ulogu postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže. Prvi pregled za otkrivanje neravnoteža u Izvješću o mehanizmu upozoravanja i procjena postojanja neravnoteža u detaljnim preispitivanjima bili bi usmjereniji na budućnost kako bi se nove neravnoteže mogle otkriti i ukloniti u ranoj fazi. To bi moglo bi moglo značiti da će se organizirati više detaljnih preispitivanja ako varijable povezane s novčanim tokovima pokazuju nepovoljne trendove, upućujući na visoke rizike od nastanka neravnoteža. To bi ujedno moglo dovesti do toga da se u detaljnim preispitivanjima češće zaključi da nema neravnoteža.

⁽¹¹⁾ Bit će potrebno razraditi točne modalitete i pravnu osnovu tog instrumenta.

Reformom bi se smanjila inercija koja je obilježila postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže jer bi se procjena neravnoteža više temeljila na kretanju rizika i provedbi politike. To znači da bi se procjena ispravljenosti neravnoteža više temeljila na trendovima za koje se očekuje da će se zadržati i provedenim mjerama politike za uklanjanje makroekonomskih neravnoteža. Taj bi pristup doveo do postupne obustave postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže za države članice koje uspostave politike za uklanjanje neravnoteža i kontinuirano korigiraju neravnoteže stanja.

Naposljetku, reformom bi se nastojao uspostaviti postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže koji bi bio jasno usmjeren na makroekonomska pitanja koja utječu na države članice, a istodobno bi se osigurala veća vidljivost dimenzija neravnoteža u EU-u i europodručju. Na taj bi se način istaknule slabosti koje bi mogle utjecati na EU i europodručje u cjelini te način na koji različite države članice pridonose tim slabostima. Tako bi se pridonijelo internaliziranju učinka prelijevanja i izradi preporuka za europodručje.

Kako bi se u potpunosti iskoristila sinergija između postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže i fiskalnog okvira, revizijom se predviđa nekoliko poveznica. Prvo, kad je riječ o državama članicama u kojima su utvrđene neravnoteže, srednjoročni fiskalno-strukturni planovi morali bi uključivati reforme i ulaganja za ispravljanje tih neravnoteža. Drugo, ako se ne provedu reforme i ulaganja predviđena u postupku u slučaju makroekonomske neravnoteže na kojima se temelji dulje razdoblje prilagodbe, za zemlje s prekomjernim neravnotežama razmotrilo bi se pokretanje postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže. Naposljetku, ako se pokrene postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže, od države članice tražilo bi se da podnese revidirani fiskalno-strukturni plan, koji bi stoga služio kao plan korektivnog djelovanja koji je trenutačno predviđen pravom EU-a. ⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ Za plan korektivnog djelovanja vidjeti članak 8. Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

4. Kako bi revidirani okvir gospodarskog upravljanja funkcionirao u praksi?

Nastavno na glavne značajke reformi opisane u prethodnom odjeljku, u ovom se odjeljku razmatraju određena posebna pitanja povezana s funkcioniranjem revidiranog zajedničkog fiskalnog okvira EU-a. Ta se pitanja odnose na: pripremu nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova i postizanje dogovora o njima, procjenu usklađenosti fiskalnih rezultata s odobrenim kretanjem rashoda te utvrđivanje i praćenje ispravljanja makroekonomskih neravnoteža. U ovom se odjeljku opisuje i okvir za financijsku pomoć, tj. okvir za države članice europodručja koje imaju ozbiljne poteškoće u odnosu na svoju financijsku stabilnost ili im prijete takve poteškoće.

4.1. Kako pripremiti i dogovoriti plan?

Podnošenje, ocjena, potvrđivanje i revizija nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana

Kao dio zajedničkog okvira Komisija bi za države članice koje imaju velike ili umjerene poteškoće s javnim dugom predložila referentno višegodišnje kretanje prilagodbe, odnosno kretanje neto primarnih rashoda u razdoblju od najmanje četiri godine. Referentno kretanje prilagodbe temeljilo bi se na održivosti duga, što znači da bi za države članice sa znatnim i umjerenim fiskalnim poteškoćama trebalo osigurati da se, čak i ako ne poduzmu daljnje fiskalne mjere, dug nakon razdoblja fiskalne prilagodbe nastavi uvjerljivo smanjivati i da deficit ostane ispod praga od 3 % BDP-a (za više pojedinosti vidjeti okvir 1). Stoga bi se za svaku državu članicu višegodišnje kretanje rashoda na temelju kojeg bi se dug počeo smanjivati moglo preračunati u odgovarajuću razinu strukturnog primarnog salda koju bi trebalo postići do isteka četverogodišnjeg razdoblja. Komisija bi objavila analizu održivosti duga⁽¹³⁾, referentno višegodišnje kretanje prilagodbe i odgovarajuću razinu strukturnog primarnog salda na kraju četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe. Ti bi elementi poslužili kao zajednička referenca za ocjenu planova koje će predložiti države članice.

Pri predlaganju referentnog kretanja prilagodbe za najmanje četiri godine Komisija bi primijenila sljedeći zajednički okvir:

- za države članice koje imaju velike poteškoće s javnim dugom referentno kretanje neto rashoda trebalo bi osigurati da do kraja razdoblja obuhvaćenog planom (četiri godine): i. desetogodišnje kretanje duga, ako se politike ne promijene, pokazuje uvjerljivo i kontinuirano smanjenje i ii. ako se politike ne promijene, u istom desetogodišnjem razdoblju deficit ostane ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a,
- za države članice koje imaju umjerene poteškoće s javnim dugom, referentno kretanje neto rashoda trebalo bi osigurati da: i. najviše tri godine nakon razdoblja obuhvaćenog planom desetogodišnje kretanje duga, ako se politike ne promijene, pokazuje uvjerljivo i kontinuirano smanjenje i ii. ako se politike ne promijene, do kraja

⁽¹³⁾ Analiza održivosti duga poslužila bi kao instrument za procjenu rizika samo u izradi, a ne u provedbi planova.

razdoblja obuhvaćenog planom deficit ostane ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a u istom desetogodišnjem razdoblju.

Za procjenu uvjerljivosti Komisija bi upotrijebila testove otpornosti na stres i stohastičku analizu, kojima bi se simulirali uobičajeni šokovi povezani s kratkoročnim i dugoročnim kamatnim stopama, rastom nominalnog BDP-a, primarnim proračunskim saldom i nominalnim deviznim tečajevima. Ta bi se analiza objavila zajedno s referentnim kretanjem neto rashoda. Komisija bi objavila i metodologiju i temeljne podatke.

Komisija će pri ocjeni plana utvrditi i jamči li se njime na uvjerljiv način da će se deficit tijekom desetogodišnjeg razdoblja održati ispod 3 % BDP-a.

Za države članice koje imaju male poteškoće s javnim dugom deficit bi u desetogodišnjem razdoblju, uz nepromijenjene politike, trebao ostati ispod te referentne vrijednosti najviše tri godine nakon razdoblja obuhvaćenog planom.

Kao sljedeći korak svaka država članica podnijela bi srednjoročni fiskalno-strukturni plan Komisiji na ocjenu i Vijeću na potvrđivanje. U planovima bi se opisalo srednjoročno fiskalno kretanje te obveze povezane s reformama i ulaganjima. Kretanje fiskalne prilagodbe utvrdilo bi se u smislu neto primarnih rashoda, tj. rashoda bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani te isključujući rashode za kamate i cikličke rashode za nezaposlenost. Srednjoročno fiskalno kretanje iskazalo bi se u obliku godišnjih gornjih granica potrošnje. Za države članice u kojima su utvrđene neravnoteže u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže planovi bi uključivali reforme i ulaganja za ispravljanje tih neravnoteža. Podnošenju plana prethodio bi detaljan tehnički dijalog s Komisijom. Komisija bi ocijenila srednjoročni plan u cjelini, vodeći računa o povezanosti fiskalne putanje te reformi i ulaganja. Komisija bi ocjenu donijela na temelju zajedničkog okvira EU-a za ocjenu i transparentnih metodologija, a imala bi pravo zatražiti dodatne informacije ili reviziju plana.

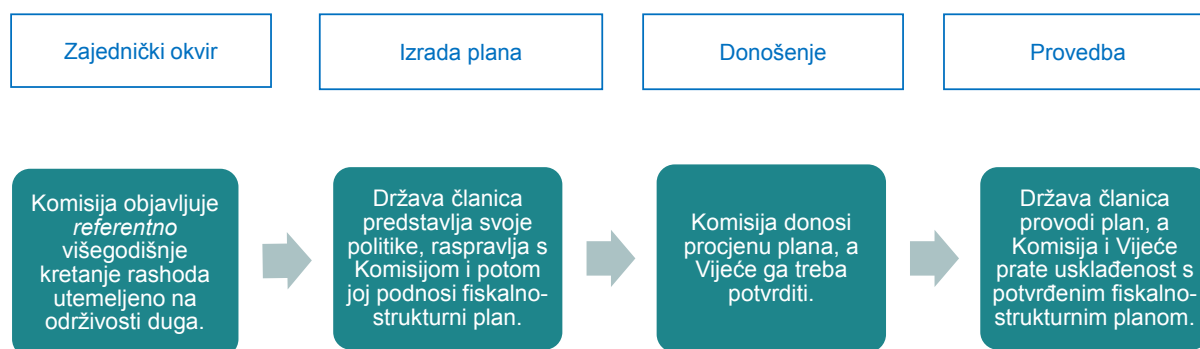
Država članica mogla bi zatražiti te dobiti produljenje razdoblja prilagodbe za najviše tri godine, pod uvjetom da svoj plan temelji na skupu reformi i ulaganja kojima se podupiru održivi rast i održivost duga. Države članice mogle bi predložiti postupniju prilagodbu, pod uvjetom da se ona temelji na skupu prioriternih obveza povezanih s reformama i ulaganjima. Te bi se obveze ocijenile na temelju zajedničkog okvira EU-a za ocjenu (vidjeti sljedeći pododjeljak). Njima bi se trebalo doprinijeti održivosti duga i voditi računa o zajedničkim prioritetima EU-a, kao i osigurati da se nacionalnim fiskalno-strukturnim planom obuhvate sve relevantne preporuke za pojedine zemlje ili znatan dio njih. Relevantne reforme i ulaganja iz planova za oporavak i otpornost primjereno bi se uzeli u obzir za trajanja Mehanizma za oporavak i otpornost.

Vijeće bi potom donijelo plan na temelju ocjene Komisije. Nakon što Komisija ocijeni srednjoročni plan, Vijeće bi na temelju zajedničkog okvira za ocjenu donijelo plan ili preporučilo državi članici da podnese izmijenjeni plan. Ako država članica i Komisija ne postignu dogovor, Komisija i Vijeće primijenili bi referentno višegodišnje kretanje neto rashoda u svrhu fiskalnog nadzora i provedbe.

Kao posljednji korak država članica provela bi plan, uz godišnje praćenje Komisije i Vijeća u okviru europskog semestra. Nacionalni plan koji je potvrdilo Vijeće trebao bi sadržavati obveze u pogledu godišnjih nacionalnih proračuna za razdoblje od najmanje četiri godine. Dogovorena fiskalna putanja mogla bi se revidirati prije tog razdoblja samo u slučaju objektivnih okolnosti zbog kojih je provedba plana neizvediva. Kao i sami plan, svaku reviziju koju predloži država članica trebala bi ocijeniti Komisija i donijeti Vijeće.

Za države članice za koje se, nakon što je srednjoročni plan već donesen, utvrdi da u njima još uvijek postoje makroekonomske neravnoteže, plan se u pravilu ne bi ponovno otvorio radi uključivanja političkog pristupa za uklanjanje tih neravnoteža. Započeo bi se politički dijalog s državom članicom kako bi se utvrdile mjere potrebne za uklanjanje neravnoteža. Države članice dopisom bi se obavijestilo o tim mjerama, koje bi se s vremenom uključilo u srednjoročni plan nakon ažuriranja, na temelju prethodno opisanog postupka ocjene i odobrenja (okvir 2).

Slika 3: Pregled postupka



Zajednički okvir za ocjenu srednjoročnog plana

U fazi izrade Komisija bi procijenila je li višegodišnje kretanje fiskalne prilagodbe koje su predložile države članice u skladu s postizanjem cilja da se dug najkasnije do kraja razdoblja prilagodbe počne ili nastavi smanjivati ili da ostane na razboritim razinama te da deficit u srednjoročnom razdoblju ostane ispod 3 % BDP-a. Referentno kretanje prilagodbe služilo bi kao zajednička osnova za raspravu i ocjenu planova koju provodi Komisija. Referentno kretanje prilagodbe trebalo bi osigurati i da deficit u srednjoročnom razdoblju ostane ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Za države članice za koje je u trenutku podnošenja plana već pokrenut postupak u slučaju prekomjernog deficita Komisija bi procijenila je li plan u skladu s relevantnim preporukama i odlukama Vijeća.

Ako je država članica zatražila produljenje razdoblja prilagodbe za najviše tri godine, takav bi se zahtjev ocijenio pozitivno ako se dulje razdoblje prilagodbe temelji na odgovarajućim i vremenski ograničenim obvezama povezanim s reformama i ulaganjima. Od država članica očekuje se da dostave detaljnu i transparentnu dokumentaciju s kvantitativnom analizom kratkoročnih troškova, ako ih ima, i srednjoročnog učinka obveza povezanih s reformama i ulaganjima na proračun i potencijalni rast. Pri procjeni takvog

zahtjeva Komisija bi koristila sljedeće kriterije za procjenu skupa obveza povezanih s reformama i ulaganjima koje su predložile države članice. Te bi obveze trebale:

- poticati rast i poduprijeti fiskalna održivost,
- pridonijeti ostvarivanju zajedničkih prioriteta EU-a, uključujući nacionalne energetske i klimatske planove (usklađene s ciljevima Europskog zakona o klimi), nacionalne planove za digitalno desetljeće ⁽¹⁴⁾ i provedbu europskog stupa socijalnih prava, te osigurati da se u fiskalno-strukturnom planu uzmu u obzir sve relevantne preporuke za pojedine zemlje ili njihov znatan dio, uključujući, prema potrebi, preporuke izdane u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže,
- biti dovoljno detaljne, usmjerene na početak razdoblja, vremenski ograničene i provjerljive,
- osigurati da se investicijski prioriteti pojedinih država članica mogu ostvariti bez smanjenja ulaganja u drugim područjima tijekom razdoblja planiranja.

Na temelju Komisijine pozitivne ocjene Vijeće bi donijelo produljeno kretanje prilagodbe te obveze za reforme i ulaganja na kojima se ono temelji.

U praksi bi sljedeće tehničke specifikacije bile važne za izradu srednjoročnog plana države članice i Komisijinu ocjenu tog plana:

- u planu bi se utvrdile pretpostavke i predviđanja trendova relevantnih makrofiskalnih varijabli. Time bi se obuhvatilo makroekonomsko i fiskalno kretanje za razdoblje prilagodbe obuhvaćeno planom i naknadno produljenje predviđanja za sljedećih 10 godina pod pretpostavkom da se politika neće mijenjati. Predviđanja duga pod pretpostavkom nepromijenjenih politika koja treba uključiti u plan trebala bi biti usklađena s usporedivim predviđanjima Komisije (za više pojedinosti vidjeti okvir 1);
- plan države članice koja zahtijeva dulje razdoblje prilagodbe trebao bi uključivati detaljnu i transparentnu dokumentaciju s dokazima o tome kako se skupom obveza povezanih s reformama i ulaganjima podupiru održivi rast i fiskalna održivost te kvantitativnom analizom srednjoročnog učinka skupa reformi i ulaganja na kojem se temelji dulje razdoblje prilagodbe na proračun, kao i potencijalnog učinka na rast ,
- plan bi uključivao predviđenja rashoda koji bi se financirali bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, fondovima kohezijske politike i drugim prijenosima sredstava EU-a. Ostale zahtjeve za dostavu podataka i izvješćivanje, za sam srednjoročni plan i za godišnje izvješće o napretku, trebalo bi dodatno razraditi, polazeći od postojećih zahtjeva za programe stabilnosti i konvergencije te nacionalne programe reformi, ali s duljim razdobljem;

⁽¹⁴⁾ Podneseni, u skladu s člankom 7. Odluke Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa politike za digitalno desetljeće do 2030., devet mjeseci nakon datuma njegova stupanja na snagu (očekuje se u siječnju 2023.).

- dogovoreno višegodišnje kretanje neto primarnih rashoda iskazalo bi se u obliku godišnjih gornjih granica rashoda u razdoblju prilagodbe koje treba poštovati u odnosu na rashode financirane na nacionalnoj razini, dok bi plan uključivao predviđenja rashoda koji bi se financirali bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, fondovima kohezijske politike i drugim prijenosima sredstava EU-a. Kretanje prilagodbe utvrdilo bi se tako da se osigura da se znatan dio potreba za konsolidacijom zadovolji u razdoblju prilagodbe, a ne prepusti budućim vladama. Fiskalnim nadzorom koji bi se provodio jednom godišnje i kontinuirano tijekom godine pratila bi se kretanja rashoda kako bi se izbjeglo da mala godišnja odstupanja kumulativno dovedu do velikih odstupanja od predviđenog kretanja.

4.2. Kako procijeniti usklađenost fiskalno-strukturnih ishoda?

Načela procjene usklađenosti

Provedbu srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova pratilo bi se u odnosu na dogovoreno višegodišnje kretanje neto primarnih rashoda koje je odobrilo Vijeće. Iako bi se praćenje i provedba i dalje temeljili na nadzoru koji se provodi jednom godišnje i kontinuirano tijekom godine, pri čemu su posebno važna godišnja izvješća, nadzor bi bio usmjeren na osiguravanje usklađenosti sa srednjoročnim planom. Rashodi koji se financiraju na nacionalnoj razini morali bi ostati u okviru dogovorenog višegodišnjeg kretanja neto primarnih rashoda. Budući da bi korištenje neto primarnih rashoda kao jedinstvenog operativnog pokazatelja za nadzor omogućilo djelovanje automatskih stabilizatora, ne bi bilo opravdano odstupanje od kretanja zbog cikličkih uvjeta (jer bi to dovelo do rizika od asimetrične primjene u nepovoljnim razdobljima i na taj način dovelo u pitanje prilagodbu i održivost duga). Isto tako, iako bi države članice i dalje mogle provoditi dodatne reforme ili ulaganja, pokretanje novih inicijativa politike ne bi podrazumijevalo izmjene dogovorenog višegodišnjeg kretanja neto primarnih rashoda.

Treba utvrditi pouzdane klauzule o odstupanju za iznimne situacije u kojima se realno ne može očekivati da će se poštovati odobreno kretanje prilagodbe. Strogo pridržavanje dogovorenog višegodišnjeg kretanja neto primarnih rashoda omogućilo bi da fiskalna politika bude protuciklička te da se za u povoljnim razdobljima stvore fiskalne rezerve i tako omogućiti adekvatan odgovor politike. ⁽¹⁵⁾ Međutim, za slučajeve velikih šokova u europodručju ili EU-u u cjelini zadržala bi se opća klauzula o odstupanju kako bi se moglo reagirati na ozbiljnu gospodarsku krizu tako što bi se aktivacijom klauzule omogućilo privremeno odstupanje od fiskalnog kretanja. Osim toga, klauzulom o iznimnim okolnostima omogućila bi se privremena odstupanja od srednjoročnog fiskalnog kretanja u slučaju iznimnih okolnosti koje su izvan kontrole vlade, a imaju velik učinak na javne financije pojedine države članice. U tom bi slučaju ukupni razmjeri šoka morali biti veći od „uobičajenoga” (npr. do određene bi

⁽¹⁵⁾ Komplementarnost između pridržavanja fiskalne politike utemeljene na pravilima i potrebe za koordinacijom odgovora na iznimne situacije prepoznata je u kriterijima prihvatljivosti za aktivaciju ESB-ova instrumenta za zaštitu transmisije (TPI) jer je usklađenost država članica s fiskalnim okvirom EU-a jedan od kriterija koje Upravno vijeće ESB-a treba uzeti u obzir pri odlučivanju o aktivaciji TPI-ja.

se mjere trebali predvidjeti troškovi prirodnih katastrofa). Za aktivaciju i proširenje općih klauzula i klauzula za pojedine zemlje bila bi potrebna suglasnost Vijeća.

Kako bi se povećala odgovornost i transparentnost na nacionalnoj razini, neovisne fiskalne institucije mogle bi imati ulogu u praćenju usklađenosti s nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima i tako poduprijeti nacionalne vlade. Neovisne fiskalne institucije mogle bi provoditi *ex ante* procjenu primjerenosti planova i prognoza na kojima se oni temelje, što bi pomoglo nacionalnoj vladi u fazi izrade. Time bi se povećala odgovornost za planove na nacionalnoj razini i transparentnost prije odobravanja plana na razini EU-a. Nadalje, neovisne fiskalne institucije mogle bi ojačati provedbu na nacionalnoj razini tako što bi bile odgovorne za procjenu *ex post* usklađenosti proračunskih rezultata s dogovorenim višegodišnjim kretanjem neto primarnih rashoda i, ako je primjenjivo, procjenu valjanosti objašnjenja za odstupanja od tog kretanja. Komisija i Vijeće, nadležni za nadzor u EU-u, mogli bi uzeti u obzir procjenu neovisnih fiskalnih institucija, ali bi svakako zadržali ovlast predlaganja i donošenja konačne odluke.

Provjera usklađenosti sa srednjoročnim fiskalnim kretanjem i pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita

Čvršća *ex post* provedba bila bi nužna protuteža okviru za nadzor koji se temelji na riziku, koji državama članicama pruža više manevarskog prostora za određivanje kretanja prilagodbe. Procjena usklađenosti i provedba provodila bi se kontinuirano, posebno na temelju godišnjih izvješća o napretku i podataka dostavljenih u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita. Za države članice europodručja Komisija bi u jesen procijenila i usklađenost nacрта proračunskih planova s dogovorenim višegodišnjim kretanjem neto primarnih rashoda. Više ne bi bilo potrebe za godišnjim fiskalnim preporukama za države članice koje se pridržavaju svojih srednjoročnih planova. Međutim, Komisija/Vijeće bi mogli izdati preporuke s ranim upozorenjima prije nego što se ispune uvjeti za pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita, odnosno ako uoče da postoji velik rizik od prekoračenja praga od 3 % BDP-a ili ako dođe do odstupanja od dogovorenog višegodišnjeg kretanja neto primarnih rashoda koja ne dovode do pokretanja postupka u slučaju prekomjernog deficita.

Zadržao bi se postupak u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na deficitu, a postupak u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu postrožio bi se i postao ključan instrument za postizanje kontinuirane usklađenosti s dogovorenim višegodišnjim kretanjem neto primarnih rashoda. Postojeća pravila za pokretanje i zatvaranje postupka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na deficitu ne bi se mijenjala. Postupak za pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu u skladu s izmijenjenim pravilima aktivirao bi se ako država članica čiji dug prelazi 60 % BDP-a odstupa od dogovorenog višegodišnjeg kretanja neto primarnih rashoda utvrđenog u srednjoročnom fiskalnom planu koji je odobrilo Vijeće. U tom slučaju Komisija bi pripremila takozvano „izvješće na temelju članka 126. stavka 3.” u kojem se procjenjuju relevantni čimbenici, kako je predviđeno Ugovorom. Za državu članicu koja ima velike poteškoće s javnim dugom odstupanje od dogovorenog kretanja automatski bi dovelo do pokretanja postupka u slučaju prekomjernog deficita. Kretanje u okviru tog postupka u načelu

bi bilo ono koje je izvorno odobrilo Vijeće. Ako taj izvorni plan više nije izvediv, Komisija bi zbog objektivnih okolnosti mogla predložiti Vijeću izmijenjeni plan u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita. Osim toga, u slučaju neprovođenja reformi i ulaganja kojima se podupire postupnije kretanje prilagodbe, novi provedbeni instrument doveo bi do restriktivnije revizije kretanja prilagodbe. Komisija bi upotrijebila hipotetske kontrolne račune za svaku državu članicu kako bi pratila kumulativna odstupanja od dogovorenog višegodišnjeg kretanja neto primarnih rashoda tijekom vremena. Time bi se poduprla usmjerenost sustava na srednjoročno razdoblje i izbjeglo da mala odstupanja na kraju dovedu do velikih odstupanja.

Pojačali bi se provedbeni mehanizmi tako što bi se:

- potaknula učinkovita primjena *financijskih sankcija* tako što bi se smanjili njihovi iznosi,
- uvele *reputacijske sankcije*. Primjerice, od ministara država članica za koje je pokrenut postupak u slučaju prekomjernog deficita moglo bi se zahtijevati i da u Europskom parlamentu predstave mjere za usklađivanje s preporukama izdanima u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita,
- *makroekonomska uvjetovanost* koja se primjenjuje za strukturne fondove i Mehanizam za oporavak i otpornost primjenjivala bi se na sličan način. Financiranje sredstvima EU-a moglo bi se obustaviti i ako države članice nisu poduzele učinkovite mjere za smanjenje prekomjernog deficita.

Za obustavu postupka u slučaju prekomjernog deficita trebalo bi ispuniti jasne uvjete.

Za obustavu postupka deficit bi trebao ostati uvjerljivo ispod 3 % BDP-a (u skladu s postojećim odredbama), a kad je riječ o postupku u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu, država članica trebala bi dokazati trajnu usklađenost s dogovorenim višegodišnjim kretanjem neto primarnih rashoda u razdoblju od tri godine, čime bi se osiguralo da se dug na kraju razdoblja prilagodbe počne uvjerljivo smanjivati.

Provjera usklađenosti s obvezama za reforme i ulaganja

Usklađenost s prihvaćenim obvezama za reforme i ulaganja kojima se podupire postupnije kretanje fiskalne prilagodbe pratit će se svake godine u okviru europskog semestra. Kako bi se osiguralo pravilno praćenje, nacionalni srednjoročni plan trebao bi sadržavati dovoljno pojedinosti i vremenski okvir za provedbu obveza povezanih s reformama i ulaganjima. Države članice izvijestile bi o napretku u provedbi tih obveza u svojim godišnjim izvješćima o napretku zajedno s izvješćem o mjerama politike poduzetima za uzimanje u obzir preporuka za pojedine zemlje.

Uveo bi se novi instrument za provjeru provedbe obveza povezanih s reformama i ulaganjima na kojima se temelji postupnija prilagodba. Ako država članica ne provede svoje obveze povezane s reformama i ulaganjima, tim bi se instrumentom EU-u omogućilo da

zatraži reviziju višegodišnjeg kretanja neto primarnih rashoda (u restriktivnijem smislu, uz istodobno osiguravanje visoke kvalitete javnih financija) te da (za države članice europodručja) ujedno uvede financijske sankcije.

4.3. Kako bolje prepoznati i procijeniti makroekonomske neravnoteže?

Temelj reformiranog postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže bilo bi zajedničko utvrđivanje strategije politike za uklanjanje neravnoteža putem pojačanog dijaloga i preuzimanja obveza.

- Slično kao i kretanje fiskalne prilagodbe, pristup politike za sprečavanje i ispravljanje makroekonomskih neravnoteža temeljio bi se na *preuzimanju veće odgovornosti*, nakon dijaloga s Komisijom na temelju detaljnog preispitivanja Komisije i, prema potrebi, preporuka za pojedine zemlje. To bi dovelo do preuzimanja obveza iz srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana, čija će se provedba uzeti u obzir u analizi kretanja neravnoteža.
- Kao i u okviru fiskalnog nadzora za postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže bi bio predviđen *pojačani postupak praćenja i provedbe*. Stoga bi postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže i dalje bio instrument za provedbu mjera politike u državama članicama s prekomjernim makroekonomskim neravnotežama, uključujući neravnoteže koje ugrožavaju ili bi mogle ugroziti pravilno funkcioniranje ekonomske i monetarne unije, kad te države članice ne poduzimaju odgovarajuće mjere politike.
- Kako bi se osigurala opća usklađenost s obvezama preuzetima u srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu, ako se pokrene postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže, to bi dovelo do *ponovnog otvaranja fiskalno-strukturnog plana na temelju revidiranog plana koji je dostavila država članica, a koji bi djelovao kao korektivni akcijski plan u okviru postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže*. Takvim jedinstvenim planom omogućio bi se dosljedniji i integriraniji postupak makrofiskalnog praćenja.
- Kako bi se povećala *usmjerenost na makroekonomske aspekte i dimenziju EU-a/europodručja*, pregled pokazatelja u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže dopunio bi se uključivanjem vrijednosti za EU i europodručje za sve pokazatelje. Sustavni izazovi, prvenstveno oni povezani s klimatskim promjenama, okolišem i energetsom tranzicijom, bit će obuhvaćeni u kontekstu europskog semestra i navedeni u Izvješću o mehanizmu upozoravanja i detaljnom preispitivanju kad su jasno povezani s makroekonomskim neravnotežama.
- Kako bi se omogućilo *rano i proaktivnije otkrivanje rizika*, pri reformi postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže treba posvetiti više pozornosti varijablama povezanim s tokovima, u svim glavnim fazama nadzora u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže. U Izvješću o mehanizmu upozoravanja više bi se pozornosti posvetilo tome predviđa li se da će se kretanja nastaviti i njihovu

očekivanom učinku u državama članicama odabranima za detaljno preispitivanje. To bi omogućilo češća detaljna preispitivanja kad se uoče nepovoljna kretanja, čak i ako se ta kretanja ne odražavaju potpuno u neravnotežama stanja. Procjena postojanja neravnoteža i dalje bi se temeljila na trima kriterijima ozbiljnosti, razvoja i odgovora politike. Međutim, kriteriji razvoja i odgovora politike predmetne države članice imali bi veću važnost u procjeni. To bi moglo pridonijeti smanjenju percipirane inercije u pogledu klasifikacije neravnoteža.

- Kako bi se povećala dinamika postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže, *postupna obustava tog postupka za države članice temeljila bi se na jasnim kriterijima*. Takvi bi kriteriji mogli uključivati, na primjer, smanjenje neravnoteža tijekom najmanje dvije godine i tokove koji upućuju na dostatno daljnje smanjenje; prognoze bi trebale pokazivati stalna poboljšanja, a obveze u okviru politike, uključujući one navedene u nacionalnom fiskalno-strukturnom planu, moraju se provesti. U slučaju ispravljanja neravnoteža mogla bi se pripremiti kraća detaljna preispitivanja, dok bi se cjelovita izvješća u pravilu trebala predvidjeti svake tri godine, osim ako Komisija u međuvremenu ne zaključi da je takva analiza potrebna.

4.4. Usmjeren i pojednostavnjen nadzor nakon provedbe programa

Revizija gospodarskog upravljanja obuhvaćala je i procjenu nadzora nakon provedbe programa. U Komunikaciji iz veljače 2020. smatra se da je okvir za nadzor država članica koje imaju poteškoće ili kojima prijete ozbiljne poteškoće s financijskom stabilnošću doveo do niza poboljšanja i općenito dobro funkcionirao. Međutim, u Komunikaciji je istaknuto koliko je važno da države članice zadrže odgovornost za programe te da i dalje postoje određeni problemi povezani s transparentnošću i odgovornošću. ⁽¹⁶⁾

Trebalo bi očuvati fleksibilnost pojačanog nadzora kao instrumenta za rješavanje kriza. Pojačani nadzor pokazao se fleksibilnim instrumentom koji je uspješno iskorišten na kraju programa makroekonomske prilagodbe za Grčku u razdoblju od 2018. do 2022. Njime je omogućeno učinkovito praćenje obveza povezanih s reformama, čime se omogućio naknadni prelazak na nadzor nakon provedbe programa. Međutim, vrijednost pojačanog nadzora kao mjere rane intervencije i dalje je jednako važna za sprečavanje pogoršanja stanja u državi članici europodručja do trenutka potrebe za donošenjem programa makroekonomske prilagodbe.

Nadzor nakon provedbe programa trebao bi imati jasne ciljeve te bi njegov intenzitet trebao biti povezan s tim ciljevima. Nadzor nakon provedbe programa bio bi usmjeren na: i. procjenu sposobnosti otplate uzimajući u obzir gospodarsku, fiskalnu i financijsku situaciju, ii. praćenje provedbe nedovršenih reformi koje su započete u okviru programa prilagodbe i iii. procjenu potrebe za korektivnim mjerama u slučaju sumnji u sposobnost otplate duga ili

⁽¹⁶⁾ U međuvremenu je Europski revizorski sud utvrdio da je, iako je nadzor nakon provedbe bio prikladan instrument, njegova učinkovitost smanjena zbog nejasnih ciljeva i nedovoljne racionalizacije i nedovoljne usmjerenosti provedbe te je Komisiji dao nekoliko preporuka za otklanjanje takvih nedostataka u kontekstu revizije gospodarskog upravljanja.

kontinuirani pristup tržištu. Intenzitet nadzora nakon provedbe programa mijenjao bi se s vremenom zajedno s promjenom prioriteta i procjenom rizika. Iako bi početne godine bile intenzivnije jer bi se pratila i provedba nedovršenih reformi započetih u okviru programa prilagodbe, taj bi se element s vremenom smanjio usporedno s napretkom u provedbi reformi. Stoga bi se nadzor nakon provedbe programa u „uobičajenim” razdobljima usredotočio na procjenu sposobnosti otplate uzimajući u obzir gospodarsku, fiskalnu i financijsku situaciju te bi ga se moglo pojednostavniti ako se procijeni da su rizici u vezi s otplatom niski, među ostalim boljom integracijom s drugim instrumentima za nadzor. Ako bi se gospodarska, fiskalna ili financijska situacija pogoršala, takvim bi se pristupom omogućilo ponovno povećanje intenziteta nadzora nakon provedbe programa te bi se procijenilo jesu li potrebne korektivne mjere.

5. Zaključci

U ovoj se Komunikaciji utvrđuju glavne značajke reformiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Glavni elementi navedeni u ovoj Komunikaciji odgovor su na potrebu za reformiranim okvirom primjerenim izazovima ovog desetljeća. Zbog potrebe za financiranjem pravednog prelaska na digitalno i zeleno, klimatski neutralno gospodarstvo i viših udjela duga u BDP-u nužna su fiskalna pravila kojima će se omogućiti strateška ulaganja, uz očuvanje fiskalne održivosti.

Brz dogovor o reviziji fiskalnih pravila EU-a i drugih elemenata okvira gospodarskog upravljanja važan je prioritet u ovom iznimno važnom trenutku za europsko gospodarstvo. Države članice i Komisija trebale bi postići konsenzus o reformi okvira gospodarskog upravljanja uoči proračunskih postupaka država članica za 2024. S obzirom na sve veće izazove s kojima se EU suočava, postoji potreba za snažnom koordinacijom proračuna i strukturnih politika te učinkovitim gospodarskim i fiskalnim nadzorom. Zdrave javne financije koje omogućuju koordiniranu reakciju na sadašnje izazove i ostvarenje zajedničkih prioriteta EU-a postale su sve važnije u kontekstu nedavnih i trenutačnih kriza. One bi financijskim tržištima vratile povjerenje u institucionalnu stabilnost europodručja, koja se temelji na održivim javnim financijama te na sprečavanju i rješavanju makroekonomskih neravnoteža u svim državama članicama. Funkcioniranje vjerodostojnih fiskalnih pravila i nadzor rizika za makrofinancijsku stabilnost ujedno će pomoći ESB-u da ostvari svoje ciljeve, osobito s obzirom na to da se suočava s izazovom ispunjavanja zadaće održavanja stabilnosti cijena uz istodobno izbjegavanje financijske fragmentacije u europodručju.

Temeljita reforma okvira gospodarskog upravljanja EU-a zahtijevala bi zakonodavne promjene. Izmjenom temeljnog zakonodavstva omogućilo bi se pojašnjenje i pojednostavnjenje okvira. Time bi se osigurao visok stupanj pravne sigurnosti za funkcioniranje reformiranog okvira, uz potrebno sudjelovanje Vijeća i Europskog parlamenta. Dogovor o potrebnim zakonodavnim promjenama postigao bi se u okviru

redovnog zakonodavnog postupka, pri čemu bi Vijeće i Europski parlament ravnopravno sudjelovali u odlučivanju o većini aspekata.

Većina ciljeva predložene reforme postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže mogla bi se ostvariti u okviru postojećih zakonskih odredbi. Primjena pristupa usmjerenijeg na budućnost radi bolje procjene rizika i prilagodba kriterija koji se primjenjuju pri odlučivanju o postojanju i klasifikaciji neravnoteža te njihovu ispravljanju mogla bi se provesti u sklopu postojećeg pravnog okvira.

Na temelju tih smjernica i rasprave koja će uslijediti Komisija će razmotriti podnošenje zakonodavnih prijedloga. Komisija će ponovno dati smjernice za fiskalnu politiku za nadolazeće razdoblje u prvom tromjesečju 2023. Tim će se smjernicama olakšati koordinacija fiskalnih politika i priprema programa stabilnosti i konvergencije država članica za 2024. i naredne godine. U smjernicama će se uzeti u obzir gospodarska situacija, specifični položaj svake države članice te smjernice utvrđene u ovoj Komunikaciji ako se do tog trenutka postigne dovoljan stupanj konvergencije među državama članicama. Smjernice će se objaviti u proljeće 2023. u obliku preporuka za pojedine zemlje.

Okvir 1: Kriterij održivosti duga

Za utvrđivanje referentnog kretanja prilagodbe kojim se osigurava konvergencija duga prema razboritim razinama Komisija bi primijenila provjerenu i transparentnu metodologiju koja bi se temeljila na okviru analize održivosti duga i koja bi bila usuglašena s državama članicama. Za države članice koje imaju velike poteškoće s javnim dugom Komisija bi predložila referentno kretanje prilagodbe, kojim bi osiguralo da se u svakoj državi članici, nakon potpune provedbe plana, dug nakon razdoblja prilagodbe nastavi uvjerljivo smanjivati na temelju desetogodišnjeg kretanja duga uz pretpostavku da se nakon razdoblja prilagodbe politika neće mijenjati. To referentno kretanje prilagodbe povezano je s razinom strukturnog primarnog salda na kraju razdoblja prilagodbe, kojom se osigurava da se dug uvjerljivo smanjuje. Za države članice koje imaju umjerene poteškoće s javnim dugom referentno kretanje bilo bi manje zahtjevno.

Komisijin okvir analize održivosti duga provjeren je i pouzdan analitički alat za procjenu rizika održivosti duga. Uključuje početno predviđanje kretanja duga u razdoblju od deset godina i dodatna deterministička predviđanja duga utemeljena na alternativnim pretpostavkama o fiskalnim, makroekonomskim i financijskim varijablama te stohastičku analizu koja obuhvaća opću makroekonomsku neizvjesnost. *Početna vrijednost analize održivosti duga* temelji se na pretpostavci da neće biti promjene fiskalne politike prema kojoj se nakon razdoblja obuhvaćenog planom ne uvode dodatne fiskalne mjere, a na primarnu potrošnju utječu samo promjene troškova povezanih sa starenjem stanovništva kako je predviđeno u posljednjem zajedničkom izvješću Komisije i Vijeća o starenju stanovništva. Rast realnog BDP-a u skladu je s najnovijim srednjoročnim predviđanjima Komisije uz primjenu zajednički dogovorene metodologije EU-a, uzimajući u obzir učinak ulaganja u okviru paketa mjera iz instrumenta NextGenerationEU. Inflacija i kamatne stope usklađuju se s tržišnim očekivanjima. Kad je riječ o *determinističkim* predviđanjima, procjena rizika temelji se na predviđenoj razini duga, kretanju duga i vjerodostojnosti ciljanog fiskalnog položaja (i, prema potrebi, prostoru za korektivne mjere). Kad je riječ o *stohastičkim* predviđanjima, procjena rizika temelji se na vjerojatnosti da se dug neće stabilizirati tijekom pet godina i na opsegu makroekonomske neizvjesnosti. () Na temelju te analize države su svrstane u tri opće kategorije rizika: kategorija *niskog*, *srednjeg* i *visokog* rizika. Kategorija *visokog* rizika upućuje na velike poteškoće s javnim dugom (održivost) na koje treba odgovoriti donošenjem fiskalnih i makroekonomskih politika.

Kretanjem prilagodbe koje je u skladu s konvergencijom duga prema razboritim razinama trebalo bi se osigurati da se dug države članice s velikim ili umjerenim poteškoćama s javnim dugom počne smanjivati na temelju desetogodišnjeg predviđanja njegova kretanja nakon razdoblja obuhvaćenog planom. Za države članice koje imaju velike poteškoće s javnim dugom to bi bio slučaj kad bi desetogodišnje kretanje duga nakon razdoblja obuhvaćenog planom bilo uvjerljivo i trajno silazno. Za države članice koje imaju umjerene poteškoće s javnim dugom to bi bio slučaj kad bi nakon najviše tri godine nakon razdoblja obuhvaćenog planom desetogodišnje kretanje duga bilo uvjerljivo i trajno silazno. Ti bi uvjeti trebali biti ispunjeni nakon provedbe srednjoročnog plana pod pretpostavkom da se politika neće mijenjati, tj. bez donošenja novih mjera fiskalne politike nakon razdoblja prilagodbe, te, kako bi se uzeli u obzir realni rizici, prema standardnom skupu nepovoljnih scenarija, kao što su oni razmatrani u okviru Komisije za analizu održivosti duga. Naposljetku, vjerojatnost da će se dug povećati u pet godina nakon razdoblja obuhvaćenog planom trebala bi biti dovoljno mala.

Pretpostavke i predviđanja kretanja relevantnih makrofiskalnih varijabli bile bi navedene u planu za razdoblje od deset godina nakon razdoblja obuhvaćenog planom. Time bi se obuhvatilo makroekonomsko i fiskalno kretanje za razdoblje obuhvaćeno planom i naknadno produljenje predviđanja za sljedećih deset godina pod pretpostavkom da se politika neće mijenjati (vidjeti tablicu 1).

Tablica 1: Vremenski okvir predviđanja i kriterija za procjenu

Vremenski okvir	T	T + [X]	...	T + [X] + 10
Predviđanja i kriteriji za procjenu	Posljednja godina realizacije	Predviđanja iz plana (uključujući obvezujuće razdoblje)	Predviđanja iz plana utemeljena na produljenju pod pretpostavkom da	Datum završetka analize održivosti duga

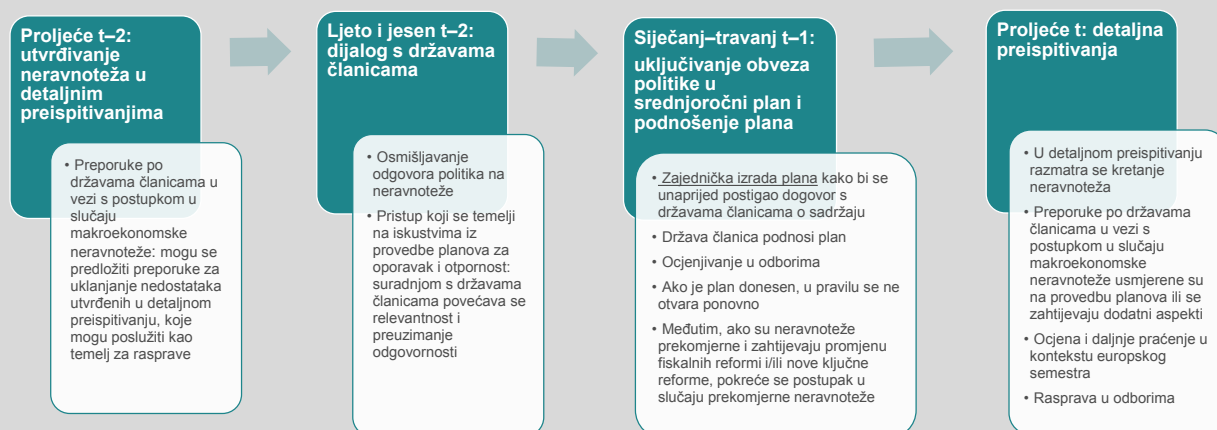
Okvir 2: Odgovor politike na nove neravnoteže u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže

Dogovor o nacionalnom srednjoročnom planu i postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže

Odmah nakon utvrđivanja neravnoteža u detaljnom preispitivanju (i moguće objave preporuka za pojedine zemlje povezanih s postupkom u slučaju makroekonomske neravnoteže, koje služe kao smjernice), u okviru reformiranog postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže bio bi pokrenut dijalog s državom članicom. Dijalog bi se odvijao tijekom ljeta i jeseni. Cilj bi mu bio postići zajednički dogovor o poteškoćama i utvrditi reforme i ulaganja koji bi doveli do ispravljanja neravnoteža (slika 1).

Na temelju tog dijaloga Komisija i država članica zajednički bi postigle dogovor o političkom pristupu za ispravljanje neravnoteža, u skladu s pristupom iz planova za oporavak i otpornost. Dogovoreni skup reformi i ulaganja nakon postignutog dogovora o planu uključio bi se u nacionalni srednjoročni plan. Nacionalni srednjoročni plan mogao bi uključivati i unakrsna upućivanja na mjere koje su već uključene u plan za oporavak i otpornost, kao i relevantna ulaganja koja se financiraju iz programa kohezijske politike, kako bi se dobio sveobuhvatan pregled obveza u okviru politika država članica.

Slika 1: Vremenski okvir za odgovor politike na utvrđivanje neravnoteže s novim nacionalnim srednjoročnim planom



Za vrijeme primjene nacionalnog srednjoročnog plana utvrđen je novi izvor neravnoteže

Ako se novi izvor neravnoteže utvrdi nakon što je već donesen nacionalni srednjoročni plan, nakon što se u detaljnom preispitivanju u okviru ciklusa europskog semestra utvrde slabosti, doneseni srednjoročni plan u pravilu neće se ponovno otvarati, ali pokrenut će se dijalog o politikama s državama članicama kako bi se postigao zajednički dogovor o neravnotežama i dogovorile mjere potrebne za njihovo uklanjanje. Država članica će o dogovorenoj strategiji za uklanjanje neravnoteža, uključujući reforme i ulaganja, dopisom obavijestiti Komisiju i Vijeće, te će se o njemu raspravljati u odborima. Dogovoreni program politike može se naknadno uključiti: i. u novi nacionalni srednjoročni plan (ako

Prilog 1.: Vremenski okvir praćenja EU-a

I. Srednjoročni fiskalno-strukturni plan

Prosinac T – 2	Smjernice na visokoj razini o srednjoročnim prioritetima reformi i ulaganja EU-a na temelju podataka koje je dostavila Komisija.
Siječanj–ožujak T – 1	Tehničke smjernice: Komisija sudjeluje u dijalogu s državama članicama kako bi se utvrdila referentna kretanja rashoda kojima se osigurava održivost duga u skladu s dogovorenim kriterijima.
Travanj T – 1	Države članice dostavljaju svoj srednjoročni plan za T – 1, T, T + 1, T + 2, T + 3, uzimajući u obzir potrebe za javnim ulaganjima i reforme.
Svibanj/lipanj T – 1	Ex ante ocjena srednjoročnog plana koju provodi Komisija/Vijeće: nakon ocjene primjerenosti plana Vijeće ga potvrđuje ili zahtijeva njegovo ponovno podnošenje.

II. Godišnja provedba/praćenje

Jesen T – 1*	Ocjena nacrtu proračunskog plana za T (u odnosu na fiskalni srednjoročni plan)
Proljeće T + 1**	Ex post ocjena fiskalnog rezultata za T

Napomena: rokovi za podnošenje novih planova (nakon početka primjene revidiranog Pakta o stabilnosti i rastu) mogu se razlikovati ovisno o političkim ciklusima država članica.

* U jesen T provest će se *ex ante* ocjena nacrtu proračunskog plana za godinu T + 1.

** U proljeće T još se ne može provesti potpuna *ex post* ocjena fiskalnih rezultata jer je godina T početak provedbe plana.

Prilog 2. – Rezultat javne rasprave ⁽¹⁷⁾

Nakon ponovnog pokretanja revizije gospodarskog upravljanja u listopadu 2021. ⁽¹⁸⁾ **dionici su pridonijeli raspravi sudjelovanjem u javnoj internetskoj anketi.** Dionici su odgovorili na 11 otvorenih pitanja o različitim aspektima gospodarskog upravljanja EU-a. U okviru ankete zaprimljeno je 225 valjanih odgovora ispitanika iz 25 zemalja. Komisija je svoje glavne scenarije sažela u izvješću objavljenom u ožujku 2022. ⁽¹⁹⁾ Obilježja sudionika ankete nisu odražavala obilježja stanovništva EU-a, stoga se odgovori ne mogu tumačiti kao reprezentativni za prevladavajuće stajalište svih građana i dionika EU-a. Međutim, zbog različitosti i detaljnosti doprinosa prikupljene su vrijedne informacije, koje su pridonijele raspravi. Mnogi ispitanici izrazili su mišljenje da bi okvir upravljanja trebao biti usmjereniji na rast i uzimati u obzir socijalna pitanja te da bi se njime trebali podupirati prioriteti politike za zelenu i digitalnu tranziciju. Većina ispitanika potvrdila je potrebu za fiskalnim okvirom kojim bi se poduprla otpornost gospodarstava EU-a na šokove te smatra da bi održivost duga trebala ostati središnji cilj fiskalnih pravila EU-a, dok bi kretanje prilagodbe za postizanje nižeg državnog duga trebalo biti realistično i postupno. Mnogi ispitanici naglasili su potrebu za poticanjem ulaganja kao nužnog elementa okvira gospodarskog upravljanja. Utvrđeno je da zbog globalnih izazova u području klime i okoliša posebnu pozornost treba posvetiti zelenim ulaganjima, dok je nekoliko ispitanika upozorilo na to da rashodi za ulaganja ne smiju imati poseban tretman u fiskalnom nadzoru. Sudionici su ujedno pozvali na pojednostavnjenje, transparentnost i preuzimanje veće odgovornosti na nacionalnoj razini. Mnogi ispitanici smatraju Mehanizam za oporavak i otpornost dobrom inspiracijom za okvir upravljanja u smislu poticanja država članica da preuzmu odgovornost i promicanja reformi pozitivnim poticajima. Nekoliko ispitanika podupire veću usklađenost i provedbu okvira za nadzor. Nekoliko ispitanika pozvalo je na dodatne sinergije između Pakta o stabilnosti i rastu i postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže jer bi to istodobno moglo pridonijeti tome da javne financije više pogoduju rastu i postizanju različitih ciljeva politike.

Nekoliko sudionika javne rasprave pozvalo je na uspostavu stalnog središnjeg fiskalnog kapaciteta. ⁽²⁰⁾ Takvim bi se instrumentom mogli svladati dugoročniji izazovi jer bi se osigurala zajednička javna sredstva kojima bi se potaknuo održivi rast i pomoglo zaustaviti

⁽¹⁷⁾ Druge institucije EU-a različitim su dokumentima pridonijele javnoj raspravi o okviru gospodarskog upravljanja. Primjerice, kao odgovor na poseban zahtjev bivšeg predsjednika Komisije Jean-Claudea Junckera Europski fiskalni odbor u rujnu 2019. objavio je dokument „[Procjena fiskalnih pravila EU-a usmjerena na zakonodavne pakete od šest i dvije mjere](#)”. Europski parlament (sa zastupnicom u Europskom parlamentu Margaridom Marques u svojstvu izvjestiteljice) donio je 8. srpnja 2021. Rezoluciju „[o reviziji makroekonomskog zakonodavnog okvira za snažniji učinak na europsko realno gospodarstvo, poboljšanu transparentnost donošenja odluka i demokratsku odgovornost](#)”. [Europski gospodarski i socijalni odbor](#) i [Europski odbor regija](#) objavili su mišljenja o reviziji gospodarskog upravljanja u prosincu 2020., odnosno u veljači 2021.

⁽¹⁸⁾ Europska komisija (2021.), „[Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje](#)”, COM(2021) 662 final od 19. listopada 2021.

⁽¹⁹⁾ Europska komisija (2022.), „[Revizija ekonomskog upravljanja– Izvješće o javnom savjetovanju](#)”, SWD(2022) 104 final od 28. ožujka 2022.

⁽²⁰⁾ Europski fiskalni odbor 2020., ECB Occasional Paper Series br. 273, rujan 2021.; „OECD Economic surveys Euro-area” (Ekonomska istraživanja OECD-a za europodručje), rujan 2021.; Departmental Paper br. 2022/014 MMF-a, rujan 2022.

inflaciju i/ili poboljšala makroekonomska stabilizacija. U izvješću petorice predsjednika iz 2015. utvrđena su pouzdana vodeća načela za njegovo osmišljavanje te je posebno istaknuto da takav kapacitet ne bi trebao dovesti do trajnih prijenosa među zemljama, da bi u okviru njega trebalo zadržati poticaje za dobro oblikovanje fiskalne politike na nacionalnoj razini te bi ga trebalo razviti na razini Europske unije. Kao što je predloženo u javnoj raspravi, pri uspostavi središnjeg fiskalnog kapaciteta EU-a ili europodručja mogli bi se uzeti u obzir primjeri uspješnih inicijativa posljednjih godina (tj. Europski fond za strateška ulaganja, SURE i Mehanizam za oporavak i otpornost).

Rasprava je uključivala i niz tematskih rasprava s državama članicama u Gospodarskom i financijskom odboru i Odboru za ekonomsku politiku. Glavne teme rasprava bile su održivost javnog duga, potreba za promicanjem ulaganja, procikličnost fiskalne politike, provedba fiskalnih pravila EU-a i upravljanje njima, interakcija fiskalnog okvira EU-a i nacionalnih fiskalnih okvira, relevantnost i učinkovitost postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže te potreba da taj postupak bude usmjeren na makroekonomske izazove te pouke koje će se izvući iz provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost. Raspravljalo se i o mogućim dugoročnim posljedicama ruske invazije na Ukrajinu za otpornost i sigurnost. O dimenziji europodručja u okviru gospodarskog upravljanja, a osobito o postupku u slučaju makroekonomske neravnoteže, raspravljalo se u okviru radne skupine Euroskupine.

Cilj rasprava bio je utvrditi najvažnija pitanja koja treba pokušati riješiti u sklopu reformiranog okvira gospodarskog upravljanja. Pojavili su se neki elementi konsenzusa, posebno u raspravama s državama članicama. Neki od njih, posebni oni koji se odnose na fiskalni okvir, već su navedeni u Komunikaciji Komisije od 2. ožujka 2022. ⁽²¹⁾ Ti su elementi sljedeći:

- **osiguravanje održivosti javnog duga i promicanje održivog rasta** ulaganjima i reformama dvije su strane iste medalje i od presudne su važnosti za uspjeh fiskalnog okvira EU-a,
- **obraćanje veće pozornosti na srednjoročni fiskalni nadzor** u EU-u moglo bi dati dobre rezultate,
- **mogu se izvući pouke iz osmišljavanja, upravljanja i provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost,**
- najvažniji su ciljevi **pojednostavnjenje, preuzimanje veće odgovornosti na nacionalnoj razini i bolja provedba.**

U raspravama su istaknuta i ključna pitanja povezana s postupkom u slučaju makroekonomske neravnoteže koja bi se mogla riješiti u okviru reformiranog okvira gospodarskog upravljanja:

⁽²¹⁾ Europska komisija (2022.), „[Smjernice za fiskalnu politiku za 2023.](#)”, COM(2022) 85 final od 2. ožujka 2022.

- **povećanje učinkovitosti postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže trebalo bi biti ključni prioritet.** To se može postići povećanjem usmjerenosti na njegov osnovni cilj, a to je sprečavanje pretvaranja rizika za makrofinancijsku stabilnost u neravnoteže i poticanje mjera politike, s obzirom na funkcioniranje EU-a i europodručja u cjelini. Bolje utvrđenim prioritetima olakšala bi se komunikacija u smislu utvrđivanja makroekonomskih neravnoteža i potrebnog političkog odgovora te povećala vidljivost postupka;
- **zbog nedavne krize i većeg stupnja neizvjesnosti potreba za boljim mogućnostima u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže za utvrđivanje novih rizika postala je očita.** To bi se moglo postići primjenom pristupa koji je usmjereniji na budućnost i u okviru kojeg je moguće u ranoj fazi potaknuti odgovor politike;
- **preuzimanje odgovornosti ključno je za veću učinkovitost postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže.** Za to je potrebno pojačati dijalog s državama članicama, koji bi se mogao temeljiti na iskustvu stečenom tijekom provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost. Veća operativnost postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže također bi pridonijela boljoj učinkovitosti.

Istodobno se na Konferenciji o budućnosti Europe raspravljalo i o tome kako izgraditi snažnije gospodarstvo EU-a, postići socijalnu pravdu i otvoriti nova radna mjesta. ⁽²²⁾

Na konferenciji je predloženo da EU poveća svoju konkurentnost i otpornost te promiče ulaganja usmjerena na budućnost čiji su prioriteti zelena i digitalna tranzicija sa snažnom socijalnom i rodnom dimenzijom, uzimajući u obzir i primjere instrumenta Next Generation EU i instrumenta SURE. Prema iznesenom na konferenciji EU mora uzeti u obzir društvene i gospodarske posljedice rata protiv Ukrajine i povezanost gospodarskog upravljanja EU-a s novim geopolitičkim kontekstom.

⁽²²⁾ Europska Komisija (2022.), „[Konferencija o budućnosti Europe](#)”, COM(2022) 404 final od 17. lipnja 2022.