



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 20. siječnja 2022.
(OR. en)

14145/1/21
REV 1 (da,hr)

ECOFIN 1116
UEM 342
SOC 674
EMPL 504
COMPET 849
ENV 910
EDUC 385
RECH 523
ENER 515
JAI 1263
GENDER 118
ANTIDISCRIM 101

POP RATNA BILJEŠKA

Br. dok. Kom.: COM(2021) 740 final/2

Predmet: KOMUNIKACIJA KOMISIJE Godišnji pregled održivog rasta 2022.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2021) 740 final/2.

Priloženo: COM(2021) 740 final/2



Bruxelles, 19.1.2022.
COM(2021) 740 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2021) 740 final of 24.11.2021.

Concerns the Croatian language version. The subtitle on the cover page was mistranslated.

The text shall read as follows:

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

Godišnji pregled održivog rasta 2022.

1. Uvod

Postignućima u provedbi kampanje cijepljenja protiv bolesti COVID-19 i ublažavanju socioekonomskih posljedica pandemije Europa je postavila temelje održivog oporavka. Dosad je gotovo tri četvrtine odraslih Europljana u potpunosti cijepljeno, što znači da je EU jedan od svjetskih predvodnika u procijepljenosti. Osim toga, Europa je ostatku svijeta isporučila više od milijarde doza, što je više od broja cjepiva raspodijeljenih u EU-u. S obzirom na velike razlike u stopama cijepljenja među državama članicama promicanje cijepljenja u Europi kao i diljem svijeta i dalje je glavni prioritet politike. Istodobno su uspješno ublažene socioekonomske posljedice krize zahvaljujući dosad nezabilježenom koordiniranom odgovoru politike na pandemiju, i to na razini EU-a i nacionalnoj razini¹.

Mjere koje smo poduzeli za prevladavanje neposrednih posljedica šoka uzrokovanog bolesti COVID-19 donose rezultate. Očekuje se da će BDP u europodručju i EU-u 2021. porasti za 5,0 %. S obzirom na to da gospodarstvo EU-a s oporavka prelazi na rast, čemu pridonosi bolje stanje na tržištu rada, povoljni uvjeti financiranja i odlučna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost, predviđa se rast realnog BDP-a u EU-u od 4,3 % u 2022. i 2,5 % u 2023. Stopa nezaposlenosti nastavlja se smanjivati, iako je i dalje neznatno iznad razine zabilježene prije krize. Očekujemo da će se ubuduće otvaranje radnih mjesta nastaviti usporedo s oporavkom i smanjenjem stope nezaposlenosti na 6,7 % u 2022. i 6,5 % u 2023., što je razina kakva je bila prije krize. Inflacijski pritisci povećali su se zbog rasta cijena energije i poremećaja u opskrbi. Očekuje se da će se inflacija u 2023. smanjiti na 1,4 %, nakon što je krajem 2021. dosegla vrhunac od 4 %. Nesigurnost i rizici u EU-u i ostatku svijeta i dalje će biti visoki, među ostalim oni povezani s razvojem pandemije.

Koordinacija ekonomskih politika postupno preusmjerava svoj fokus na postavljanje temelja za preobrazbu i uključiv oporavak te veću otpornost. Gospodarska aktivnost mora se sve više usklađivati s četirima dimenzijama konkurentne održivosti, tj. održivosti okoliša, produktivnosti, pravednosti i makroekonomskom stabilnosti². Te četiri dimenzije ne bi trebalo promatrati odvojeno jer se međusobno nadopunjuju i imaju zajednički cilj: prelazak na održiv, otporan i uključiv gospodarski model, zahvaljujući većoj rasprostranjenosti i prihvaćanju digitalnih i zelenih tehnologija, koji će Europi omogućiti da postane jedan od predvodnika u preobrazbi. Stoga bi europski program gospodarskih, socijalnih i okolišnih politika trebao osigurati da sve razine vlasti, poduzeća, socijalni partneri i kućanstva dosljedno doprinose ostvarenju naših ciljeva povezanih s zelenom i digitalnom tranzicijom, kao i ciljevima zapošljavanja, razvoja vještina i smanjenja siromaštva koji su utvrđeni u akcijskom planu za europski stup socijalnih prava, te istodobno osiguraju stabilnost našeg gospodarstva, neometano funkcioniranje jedinstvenog tržišta i društvo u kojem nitko nije zapostavljen.

Unija je predložila ambiciozan program politika za usmjeravanje održivog, pravednog i uključivog oporavka i povećanje otpornosti gospodarstva EU-a na buduće šokove, uz istodobnu preobrazbu naših gospodarstava i društava u skladu s ambicijama dvostruke tranzicije. U odnosu na prošlogodišnju godišnju strategiju održivog rasta Unija ima još veće

¹ Komunikacija Europske komisije „Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje”, COM(2021) 662 final, 19. listopada 2021.

² Komunikacija Europske komisije „Godišnja strategija održivog rasta 2020.”, COM(2019) 650 final, 17. prosinca 2019.

ambicije u području zelenih, digitalnih i socijalnih pitanja kako bismo se bolje nosili sa sve većim izazovima koje ona predstavljaju. Komisija je u srpnju 2021. predstavila prve prijedloge³ paketa mjera „Spremni za 55 %” kako bi politike u području klime, energetike, korištenja zemljišta, prometa i oporezivanja bile adekvatne za smanjenje neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % do 2030., što je cilj utvrđen u europskom propisu o klimi. Komisija je donijela akcijski plan za nultu stopu onečišćenja i nastaviti će provoditi program europskog zelenog plana kako bi se zaštitio, očuvao i povećao prirodni kapital, a rast BDP-a učinio manje ovisnim o iskorištavanju prirodnih resursa. Nadalje, Komisija je u rujnu 2021. predložila novi okvir upravljanja da bi se osiguralo da EU ostvari svoj cilj digitalne transformacije europskog društva i gospodarstva⁴. U tom prijedlogu predviđa se izrada nacionalnih strateških planova za ostvarenje svih pojedinačnih ciljeva digitalnog desetljeća, kao i alati za ubrzanje i olakšavanje digitalnih projekata u kojima sudjeluje više država. Kako bi se ublažile negativne posljedice pandemije, pridonijelo postizanju uzlazne socijalne i gospodarske konvergencije, ali i osnažilo Uniju na putu prema digitalnoj, zelenoj i pravednoj tranziciji, na sastanku na vrhu o socijalnim pitanjima u Portu u svibnju 2021. ponovno je potvrđena zajednička predanost daljnjoj provedbi europskog stupa socijalnih prava te su pozdravljeni novi glavni ciljevi EU-a u pogledu radnih mjesta, vještina i smanjenja siromaštva⁵. Stabilno gospodarstvo koje omogućuje dugoročne politike i tranzicija koje je pravedna za one koji su najviše pogođeni preobrazbom preduvjeti su za postizanje tih velikih ambicija.

Mehanizam za oporavak i otpornost, kao dio izravnog odgovora EU-a za izlazak iz pandemije, imat će središnju ulogu u postizanju otpornog gospodarstva EU-a spremnog za dvostruku tranziciju. Taj mehanizam, koji je ugrađen u europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja, bit će najvažniji alat za provedbu programa politike u nadolazećim mjesecima i godinama. Provedba širokog niza ambicioznih mjera koje se međusobno nadopunjuju i koje su navedene u planovima za oporavak i otpornost bit će ključna za poticanje gospodarske aktivnosti i zapošljavanja te pravednu i uključivu zelenu i digitalnu tranziciju. Jedna od glavnih inovativnih značajki Mehanizma jest činjenica da se temelji na uspješnosti. Sredstva će se isplaćivati kako države članice budu provodile dosljedna ulaganja i reforme dogovorene u njihovim planovima. Time će se osigurati usporedno uvođenje obiju vrsta mjera, za prevladavanje postojećih nedostataka u politikama i za uklanjanje prepreka ulaganjima te održivijem i uključivijem rastu BDP-a.

S obzirom na to da su odobreni planovi za oporavak i otpornost te provedene prve isplate sredstava državama članicama, bitno je da se naglasak sada stavlja na fazu provedbe. U vrijeme donošenja ove Komunikacije Komisija je potvrdila, a Vijeće odobrilo, 22 plana za oporavak i otpornost. Time su od kolovoza 2021. omogućene isplate pretfinanciranja u iznosu od 52,3 milijarde EUR za 17 država članica. Vijeće je dosad odobrilo planove u ukupnoj vrijednosti od 291 milijardu EUR bespovratnih sredstava i

³ Komunikacija Europske komisije „Spremni za 55 %: ostvarivanje klimatskog cilja EU-a za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti”, COM(2021) 550 final, 14. srpnja 2021.

⁴ Europska komisija, Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa politike do 2030. „Put u digitalno desetljeće”, COM(2021) 574 final, 15. rujna 2021.

⁵ To su sljedeći ambiciozni ciljevi EU-a: najmanje 78 % zaposlenih u dobnoj skupini od 20 do 64 godine; najmanje 60 % ukupnog odraslog stanovništva svake godine sudjeluje u osposobljavanju; smanjenje broja osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti za najmanje 15 milijuna.

154 milijarde EUR u zajmovima. Sada bi sva pozornost trebala biti usmjerena na provedbu reformi i ulaganja u državama članicama u skladu s dogovorenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima kako bi se potaknuo oporavak i otvaranje radnih mjesta, ojačala europska otpornost i osigurao trajan učinak na društvo, gospodarstvo i okoliš u EU-u. Komisija svojim Instrumentom za tehničku potporu pomaže u provedbi planova za oporavak i otpornost. Tijekom te faze Komisija će ostati u bliskom dijalogu s državama članicama i osigurati odgovarajuću uključenost Europskog parlamenta i Vijeća, regionalnih i lokalnih vlasti, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih ključnih dionika.

Važno je osigurati komplementarnost i dosljednost reformi i ulaganja uključenih u planove za oporavak i otpornost s ulaganjima koja će se u nadolazećim godinama financirati u okviru kohezijske politike i drugih instrumenata EU-a, kao i s mjerama koje se financiraju na nacionalnoj razini. Kako bi se u okviru kohezijske politike omogućila financijska sredstva od ukupno 500 milijardi EUR, za sljedeću je godinu prioritet brzi završetak rasprava o sporazumima o partnerstvu i programima u novom programskom razdoblju, među ostalim u okviru Fonda za pravednu tranziciju. Za postizanje ambicioznih ciljeva iz programa politika EU-a za dvostruku tranziciju bit će potrebni koordinirani naponi svih država članica, uz mobilizaciju dostupnog javnog i privatnog financiranja.

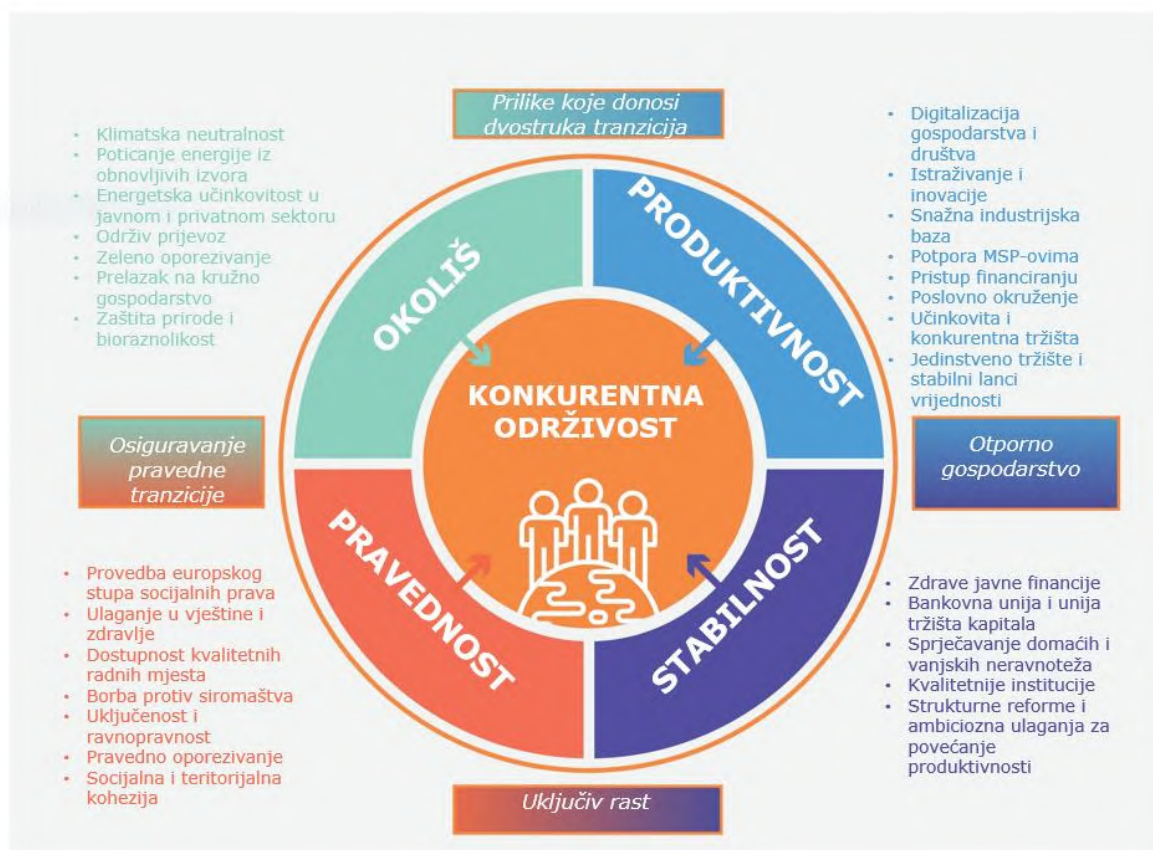
U ovogodišnjem Godišnjem pregledu održivog rasta iznose se prioritete politika za sljedeću godinu te se navode osnovna načela za njihovu provedbu u ciklusu europskog semestra 2022. Europski semestar ustaljen je okvir za koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja država članica. Ta uloga nastavit će se i u fazi oporavka i napretka u dvostrukoj tranziciji. Kao i prethodnih godina prioritete politika bit će strukturirani oko četiriju dimenzija konkurentne održivosti i u skladu s ciljevima održivog razvoja. U Komunikaciji se navode i glavne značajke ciklusa europskog semestra 2022. i objašnjavaju glavne promjene u odnosu na prethodne cikluse, uzimajući u obzir potrebu za prilagodbom postupcima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

2. Četiri dimenzije konkurentne održivosti kao osnovna načela za oporavak EU-a

Četiri komplementarne dimenzije programa EU-a za konkurentnu održivost koje su predstavljene na početku mandata ove Komisije, tj. održivost okoliša, produktivnost, pravednost i makroekonomska stabilnost, važnije su nego ikad prije. Te dimenzije, koje su međusobno usko povezane i trebale bi se nadopunjavati, usmjeravale su programe reformi i ulaganja država članica proteklih godina i istaknute su među ciljevima Mehanizma za oporavak i otpornost.

Europa je odlučila biti predvodnik u preobrazbi kako bi se iskoristile mogućnosti koje proizlaze iz zaštite okoliša, borbe protiv klimatskih promjena i digitalnih tehnologija. Jedan od glavnih izazova u gospodarskim i socijalnim politikama povezan s preobrazbom jest osigurati da se četiri dimenzije konkurentne održivosti međusobno nadopunjuju. Održivo gospodarstvo koje omogućuje dugoročne politike i uključiva i pravedna tranzicija za sve građane i regije EU-a i dalje će biti u središtu programa oporavka EU-a. Važno je imati na umu da su konkurentna održivost i otpornost dvije strane iste medalje. Kako je navedeno u Izvješću o strateškim predviđanjima 2020.⁶, otpornost nije samo sposobnost prevladavanja izazova, već i održive, pravedne i demokratske provedbe tranzicija.

Slika 1: Četiri dimenzije konkurentne održivosti i njihova međusobna povezanost



2.1 Okolišna održivost

⁶ Komunikacija Europske komisije „Izvješće o strateškim predviđanjima 2020., Strateško predviđanje – put prema otpornijoj Europi”, COM(2020) 493 final.

Klimatske promjene i uništavanje okoliša zahtijevaju hitno djelovanje. Europa se u 2021. suočavala s intenzivnim toplinskim valovima, šumskim požarima i poplavama koji su jasno i bolno pokazali utjecaj klimatskih promjena na naše živote i sredstva za život. Osim toga, ukupne gospodarske posljedice povezane s klimatskim promjenama sve su veće i zaslužuju posebnu pozornost. Ako ne poduzmemo ništa, to će nas koštati znatno više od ispunjavanja naših klimatskih ambicija. Stoga je presudno osigurati da se gospodarski oporavak odvija usporedo s ubrzanjem zelene tranzicije i usmjeriti gospodarstvo prema ispunjavanju obveze EU-a da postane prvi klimatski neutralan kontinent do 2050.

Komisija je predložila ambiciozan program zelenih reformi, koji je sada potrebno brzo provesti. Trebali bismo iskoristiti nadolazeće razdoblje kako bismo omogućili potrebne reforme i ulaganja za dekarbonizaciju gospodarstva EU-a i osigurali socijalno pravedan prelazak na zeleno gospodarstvo. Europskim zelenim planom, a posebno paketom „Spremni za 55 %”, postavljaju se temelji europskog gospodarstva sutrašnjice. Reforme i ulaganja usmjeravaju se u skladu s ključnim strategijama u području klime i energije, vodika, energije iz obnovljivih izvora na moru, smanjenja emisija metana, bioraznolikosti, kružnoga gospodarstva, nulte stope onečišćenja, održive i pametne mobilnosti, vala obnove, održive hrane itd. Predložene inicijative uključuju mjere zelenog oporezivanja, kao što je ažurirana Direktiva o oporezivanju energije, kako bi se uskladile porezne i klimatske politike EU-a i potaknuli zeleni poslovni modeli, uz istodobno ublažavanje njihova socijalnog učinka. Osim toga, predloženim mehanizmom za prilagodbu emisija ugljika na granicama odredit će se cijena ugljika za određeni uvoz i time potaknuti poduzeća i vlade u ostatku svijeta da poduzmu korake u istom smjeru. Provedbom planova za oporavak i otpornost na nacionalnoj razini omogućit će se zelene reforme koje će pomoći u djelomičnom premošćivanju jaza emisija stakleničkih plinova. Nekoliko država članica u svojim je planovima za oporavak i otpornost predložilo reforme energetske učinkovitosti, olakšavanje postupaka izdavanja dozvola za obnovljive izvore energije, potporu za zelena istraživanja i inovacije⁷ ili porezne poticaje za promicanje održivih modela mobilnosti.

Za ispunjavanje ambicioznog europskog zelenog plana bit će potrebna znatna ulaganja. Procjenjuje se da će za prelazak na zeleno gospodarstvo u sljedećem desetljeću biti potrebna dodatna privatna i javna ulaganja u iznosu od gotovo 520 milijardi EUR godišnje⁸. Očekuje se da će dosad odobrena 22 plana za oporavak i otpornost potaknuti zelena ulaganja iznosom od najmanje 192 milijarde EUR⁹ kumulativno tijekom sljedećih šest godina, a obuhvatit će se područja kao što su proizvodnja energije, obnova zgrada, održiv promet i prilagodba klimatskim promjenama. U okviru kohezijske politike u ovom desetljeću ostvarit će se zelena ulaganja u vrijednosti od približno 150 milijardi EUR. Bit će potrebna dodatna znatna ulaganja kako bi se popratile potrebne tranzicije na tržištu rada i poduprlo prekvalifikaciju i usavršavanje, što su preduvjeti za pravednu i učinkovitu tranziciju. Međutim, javna sredstva neće biti dovoljna za ispunjavanje golemih potreba za ulaganjima u cilju uspješnog ostvarenja zelene tranzicije niti bi ona smjela istisnuti privatna ulaganja. Ključna uloga javnog sektora bit će pomoć pri usmjeravanju privatnog financiranja na otpornost na klimatske promjene, među ostalim stvaranjem poticajnog okvira, poticanjem daljnjeg razvoja tržišta kapitala u

⁷ Komunikacija Europske komisije o europskim misijama, COM(2021) 609 final, 29. rujna 2021.

⁸ Vidjeti okvir 2. u Komunikaciji Europske komisije „Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje”, COM(2021) 662 final.

⁹ Preliminarne procjene službi Komisije.

području održivog financiranja, poboljšanjem koordinacije javnih i privatnih ulaganja u istraživanje i razvoj te pružanjem ciljane potpore. Stoga će biti važno iskoristiti javna ulaganja i reforme iz planova za oporavak i otpornost kako bi se mobilizirala privatna ulaganja.

Socijalna dimenzija u središtu je ambicioznog europskog zelenog plana. Zelenom tranzicijom stvorit će se goleme prilike za otvaranje radnih mjesta, inovacije i veću otpornost na šokove. Istodobno će to značiti korjenitu promjenu, posebno za one u najnepovoljnijem položaju, kao i za neke regije i sektore poput rudarskih regija i sektora pogođenih industrijskom tranzicijom i povezanim procesima restrukturiranja, što često podrazumijeva gubitak radnih mjesta i prihoda. Zbog toga se europskim zelenim planom nastoji osigurati pravedna raspodjela napora koje je potrebno uložiti, pri čemu svi sektori gospodarstva i društva daju svoj doprinos, a onima kojima je to potrebno pomagat će se posebnim mjerama¹⁰. Komisija je predložila novi Socijalni fond za klimatsku politiku da bi se pružila potpora ugroženim kućanstvima s niskim i srednjim dohotkom, korisnicima prijevoza i mikropoduzećima koji bi bili najviše pogođeni određivanjem cijena ugljika u cestovnom prometu i zgradama. U okviru europskog semestra pomno ćemo pratiti socijalne učinke i, prema potrebi, predložiti ciljane preporuke kako nitko ne bi bio zapostavljen. Prioritet će biti komplementarnost s mjerama koje se podupiru u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Kako bi usmjerila države članice u iskorištavanju prilika i smanjenju socioekonomskih rizika zelene tranzicije, Komisija će do kraja godine predložiti preporuku Vijeća o rješavanju problema zapošljavanja i socijalnih aspekata klimatske tranzicije.

Prelazak na čistu energiju naš je najbolji način da se zaštitimo od cjenovnih šokova. Nagli porast cijena energije s kojima se EU trenutačno suočava, uglavnom zbog povećane globalne potražnje za energijom i plinom, izaziva veliku zabrinutost kod svih europskih građana, poduzeća i gospodarstva u cjelini. Porast cijena energije relativno više utječe na kućanstva s niskim i nižim srednjim dohotkom te postoji rizik od pogoršanja energetske siromaštva. Komisija je predstavila paket mjera¹¹ za koordinirano suočavanje s izazovima i ublažavanje učinka privremenog povećanja cijena energije. U kratkom roku tom ublažavanju mogu pridonijeti vremenski ograničena hitna potpora dohotku za ugrožena kućanstva, mjere za zaštitu poslovanja i ciljane smanjenja poreza. Kako bi se u budućnosti osigurale prihvatljive cijene energije na strukturnoj razini važno je poboljšati energetske učinkovitost, elektrificirati potražnju za energijom i nastaviti ulaganja u energiju iz obnovljivih i niskougličnih izvora, uz olakšavanje njezina uvođenja. Zelenom tranzicijom potiče se korištenje energije iz lokalnih, obnovljivih izvora, smanjuje naša ovisnost o stranim izvorima energije i istodobno povećava energetska učinkovitost, čime se smanjuju naše energetske potrebe. Ublažavanje negativnih učinaka iznenadnog naglog rasta cijena i osiguravanje cjenovne pristupačnosti bez fragmentacije jedinstvenog europskog energetskeg tržišta presudno je kako bi se izbjeglo ugrožavanje ulaganja u zelenu tranziciju energetskeg i industrijskeg sektora.

¹⁰ Mehanizmom za pravednu tranziciju, uključujući Fond za pravednu tranziciju, pružit će se ciljana potpora gospodarskoj diversifikaciji i otvaranju radnih mjesta na područjima koja se suočavaju s najozbiljnijim socioekonomskim izazovima koji proizlaze iz tranzicije prema klimatskoj neutralnosti.

¹¹ Komunikacija Europske komisije „Paket mjera za djelovanje i potporu za suočavanje s rastom cijena energije”, COM(2021) 660 final, 13. listopada 2021.

Zelena tranzicija osmišljena je za zaštitu našeg blagostanja i dobrobiti uz istodobno stvaranje novih prilika. Ulaganjima i reformama za smanjenje onečišćenja zraka, vode i tla na izvoru ostvarit će se znatne uštede u gospodarstvu, kao što su troškovi zdravstvene skrbi, izgubljeni radni dani, oštećenja zgrada i gubitci usjeva. Poboljšanjem okolišne infrastrukture (na primjer za vodu i otpad), zaštitom i obnovom bioraznolikosti i prirodnih ekosustava te osiguravanjem održivih prehrambenih sustava ojačat će se naša otpornost, stvoriti nove poslovne prilike i poboljšati javno zdravlje. Dodatni poticaji i financijska sredstva za zelenu tranziciju pružit će se postupnim ukidanjem subvencija štetnih za okoliš i primjenom gospodarskih instrumenata za provedbu načela „onečišćivač plaća”.

Digitalizacija može uvelike doprinijeti zelenoj tranziciji. Zelena i digitalna tranzicija neodvojivo su povezane i ne mogu uspjeti jedna bez druge. Digitalizacija društva doprinijet će smanjenju ugljičnog otiska, primjerice učinkovitijim korištenjem energije i resursa. Istovremeno digitalne tehnologije moraju postati čišće i energetske učinkovitije. Planovi za oporavak i otpornost sadržavaju nekoliko mjera za osiguravanje pametne i održive upotrebe resursa, uključujući ekologizaciju digitalnih tehnologija za koju je, među ostalim, potreban razvoj odgovarajućih vještina. EU usto istražuje dobrovoljne i obvezujuće mjere za klimatsku neutralnost privatnog sektora i veću upotrebu obnovljivih resursa, jedna od kojih je Europska zelena digitalna koalicija.

2.2 Produktivnost

Osiguravanje budućeg blagostanja građana uvelike će ovisiti o sposobnosti Europe da poveća produktivnost i inovacije. Za to će biti potrebna dobro usklađena kombinacija reformi te privatnih i javnih ulaganja kojima se podupiru konkurentnost i otvaranje radnih mjesta. Rast produktivnosti izuzetno je važan pokretač dugoročnog gospodarskog blagostanja, dobrobiti i konvergencije. Međutim, rast produktivnosti u EU-u posljednjih je desetljeća usporen, a taj se trend nastavlja. Sposobnost poduzeća iz EU-a da usvoje nove tehnologije, posebno one digitalne, prošire svoje aktivnosti i moderniziraju načine proizvodnje imat će bitnu ulogu u poticanju njihove produktivnosti i konkurentnosti na jedinstvenom tržištu i na globalnoj razini. Preduvjet za to je usavršavanje i prekvalifikacija radne snage kako bi se uspješno ovladalo budućim proizvodnim modelima. To ovisi i o omogućivanju reformi kojima se stvara okvir poticajan za takve tehnološke prilagodbe i inovacije, kao što su bolja koordinacija politika istraživanja i inovacija, poboljšanje prijenosa i veća valorizacija znanja te potpora razvoju i uvođenju tehnologija u poduzećima, prvenstveno u MSP-ovima i novoosnovanim poduzećima. U tom je smislu neophodno potaknuti veća privatna ulaganja ciljanim mjerama javne potpore.

Jedinstveno tržište koje dobro funkcionira i na kojem je osigurano pošteno i učinkovito tržišno natjecanje¹², samo je po sebi važan čimbenik produktivnosti za gospodarstvo EU-a. Tehnološki napredak brže se širi na zajedničkom tržištu, a funkcionalna i konkurentna tržišta proizvoda i usluga ključan su pokretač rasta produktivnosti jer omogućuju učinkovitiju raspodjelu resursa. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 istaknula je potrebu za očuvanjem

¹² Komisija provodi sveobuhvatnu reviziju politike tržišnog natjecanja; Komunikacija Europske komisije „Politika tržišnog natjecanja spremna za nove izazove”, COM(2021) 713 final, 18. studenoga 2021.

slobodnog kretanja osoba, robe, usluga i kapitala na jedinstvenom tržištu. Za jačanje njegove otpornosti bit će ključne konkretne mjere najavljene u Godišnjem izvješću o jedinstvenom tržištu¹³, kao što su strukturno rješenje za osiguravanje četiriju sloboda u slučaju budućih kriza (instrument jedinstvenog tržišta za hitne slučajeve) i analiza mogućih načina za uklanjanje utvrđenih nedostataka u opskrbi. Poštovanje vladavine prava, posebno neovisni, kvalitetni i učinkoviti pravosudni sustavi, djelotvorne strukture za suzbijanje korupcije te okviri za borbu protiv pranja novca i prijevара važni su čimbenici poslovnog okruženja i funkcioniranja jedinstvenog tržišta. Osim europskog semestra, Izvješće Komisije o vladavini prava u jednom od svojih stupova obuhvaća i funkcioniranje pravosudnih sustava.

U planovima država članica za oporavak i otpornost predviđen je čitav niz reformi usmjerenih na poboljšanje poslovnog okruženja i poticanje uvođenja digitalnih i zelenih tehnologija. Te će se reforme dopuniti znatnim mjerama za digitalizaciju strateških sektora javne uprave i pravosuđa. Te mjere izravno su odgovor na preporuke upućene državama članicama prethodnih godina u područjima kao što su provedba reformi za jačanje tržišnog natjecanja, povećanje dinamičnosti i transparentnosti javne nabave, jačanje pravosudnog sustava, veća učinkovitost javne uprave, uključujući poreznu upravu, poticanje pojednostavnjenja zakonodavstva, daljnji razvoj usluga e-uprave i e-pravosuđa te promicanje funkcionalnih okvira za nesolventnost. Očekuje se da će se potpunom provedbom tih reformi poboljšati poslovno okruženje u cijelom EU-u, uz istodobno poticanje daljnjih digitalnih inovacija s pozitivnim učinkom na produktivnost. To će imati i šire pozitivne učinke, npr. otvaranje kvalitetnih radnih mjesta i jačanje fiskalne održivosti.

Ulaganje u uvođenje naprednih digitalnih tehnologija te istraživanje i inovacije važno je za ostvarivanje digitalne tranzicije. U europskom privatnom sektoru postoji znatan investicijski jaz u odnosu na druge jurisdikcije kad je riječ o digitalnim tehnologijama¹⁴. Donesenim planovima za oporavak i otpornost želi se pružiti potpora digitalnoj transformaciji iznosom od 117 milijardi EUR. Potpora je, primjerice, usmjerena na digitalne inovacije, istraživanje i inovacije te napredne digitalne tehnologije (17 milijardi EUR), uključujući razvoj umjetne inteligencije ili superračunalstva. Osim toga, znatna sredstva namijenjena su za potporu digitalnoj transformaciji javnih usluga (43 milijarde EUR) i poduzeća (24 milijarde EUR), većinom u korist malih i srednjih poduzeća. Mjere povezivosti, npr. uvođenje 5G mreža, uključene su u nekoliko planova (13 milijardi EUR). Očekuje se da će se i programima u okviru fondova kohezijske politike EU-a, kao i drugim programima u proračunu EU-a, u velikoj mjeri povećati ulaganja u aktivnosti istraživanja i inovacija u digitalnom sektoru u usporedbi s prethodnim programima.

Ta ulaganja u tehnologiju moraju se dopuniti ulaganjem u ljude i vještine, osobito jačanje digitalnih vještina, reforme sustava obrazovanja i osposobljavanja te programe usavršavanja i prekvalifikacije. S ubrzavanjem digitalne tranzicije potražnja za digitalnim vještinama sve je veća. Vještine u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike (STEM) ključne su za razvoj i uvođenje naprednih digitalnih tehnologija u našim

¹³ Popratni dokument Europske komisije „Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu za 2021.” uz Komunikaciju „Ažuriranje nove industrijske strategije za 2020.: izgradnja snažnijeg jedinstvenog tržišta za oporavak Europe”, SWD(2021) 351 final, 5. svibnja 2021.

¹⁴ Za prikaz investicijskog jaza u odnosu na glavne konkurente EU-a vidjeti tablicu 2. u radnom dokumentu službi Europske komisije „Utvrdjivanje potreba za oporavak Europe” uz Komunikaciju „Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju”, SWD(2020) 98 final, 27. svibnja 2020.

gospodarstvima. Da bi se osigurao dovoljan broj visokokvalificiranih radnika, potrebno je napraviti više za potporu mladima, posebno ženama i djevojčicama. To bi trebalo biti popraćeno povećanjem barem osnovnih razina digitalnih i softverskih vještina u cijelom stanovništvu. Radno sposobnim osobama potreban je jednostavan pristup cjenovno pristupačnom i relevantnom osposobljavanju koje zadovoljava njihove potrebe. To je važno u svim gospodarskim sektorima i poduzećima, posebno MSP-ovima. Digitalne vještine usto su bitan pokretač zelene tranzicije. Znatni iznosi za razvoj vještina financirat će se Mehanizmom za oporavak i otpornost (u donesenim planovima osigurava se 47 milijardi EUR za mjere kojima se podupiru obrazovanje, osposobljavanje i vještine u svim dobnim skupinama), s posebnim naglaskom na digitalnim vještinama (20 milijardi EUR)¹⁵.

Nadalje, odgovoran pristup resursima, učinkovitost resursa i produktivnost važni su ne samo za dobrobit okoliša, nego i za gospodarsko blagostanje. EU treba ubrzati prelazak na gospodarski sustav u kojem se resursi iskorištavaju na pametniji i održiviji način radi smanjenja otiska potrošnje. Oslanjajući se na jedinstveno tržište i potencijal digitalnih tehnologija kružnim gospodarstvom može se ojačati industrijska baza EU-a i poticati osnivanje novih poduzeća i poduzetništvo MSP-ova, uz istodobno jačanje otpornosti i otvorene strateške autonomije EU-a. Kružno gospodarstvo građanima će donijeti visokokvalitetne, funkcionalne i sigurne proizvode koji su učinkoviti, cjenovno pristupačni, dugotrajniji i osmišljeni za ponovnu uporabu, popravak i visokokvalitetno recikliranje. Čitavim nizom novih održivih usluga, modela „proizvod kao usluga” i digitalnih rješenja unaprijedit će se kvaliteta života građana, otvoriti inovativna radna mjesta te modernizirati znanje i vještine.

Otpornost gospodarstva EU-a ovisi o stabilnim lancima opskrbe. Brza provedba industrijske strategije i njezino ažuriranje u 2021.¹⁶ ključni su za ograničavanje strateških ovisnosti i ublažavanje privremenih ili trajnih uskih grla u međunarodnim lancima opskrbe ključnim sirovinama za europske industrijske ekosustave. EU je važan svjetski uvoznik i izvoznik te je u velikoj mjeri otvoren za trgovinu i ulaganja. Globalne logističke krize, kao one s kojima se EU suočava kada je riječ o računalnim čipovima i određenim sirovinama, utječu na razne industrijske ekosustave, uključujući procikličke industrije kao što su automobilska i građevinska industrija. Uska grla u lancima opskrbe negativno utječu na razine produktivnosti poduzeća, zaposlenost, promet i stope ulaska/izlaska te se mogu odraziti na sposobnost EU-a da odgovori na zdravstvenu krizu. Povećane ambicije EU-a u pogledu zelene i digitalne tranzicije zahtijevaju promjenu politike kako bi se ublažile sadašnje ili buduće strateške ovisnosti o proizvodima i tehnologijama koji će potaknuti industrijsku transformaciju Europe, čime će se riješiti i temeljni problemi povezani sa sigurnosti opskrbe. Komisija će predstaviti europski akt o čipovima kako bi se bolje koordinirala djelovanja EU-a u području istraživanja i projektiranja poluvodiča te olakšala njihova proizvodnja u Europi.

¹⁵ Mjere za potporu obrazovanju, osposobljavanju i vještinama ubrajaju se u socijalne rashode, dok su digitalne vještine uključene u digitalni doprinos.

¹⁶ Komunikacija Europske komisije „Ažuriranje nove industrijske strategije za 2020.: izgradnja snažnijeg jedinstvenog tržišta za oporavak Europe”, COM(2021) 350 final, 5. svibnja 2021.

2.3 Pravednost

Pravednost mora biti u središtu oporavka od gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19. Kriza je nejednako utjecala na različite skupine stanovništva, sektore i regije. Njome su osobito nerazmjerno pogođeni mladi i niskokvalificirani radnici te osobe migrantskog podrijetla. Drukčije se odrazila na žene nego na muškarce¹⁷. Privremena potpora radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) uspješno je doprinijela rješavanju negativnih gospodarskih i socijalnih posljedica pandemije. S oporavkom gospodarstva vjerojatno ćemo uočiti daljnje promjene u raspodjeli radnih mjesta. Pandemija je uzrokovala ili ubrzala promjene u potražnji, obrascima potrošnje i poslovnim modelima. U svim granama gospodarstva otvaraju se nova radna mjesta, a istodobno neke radne funkcije postaju sve manje tražene. To podrazumijeva velik broj prelazaka s jedno radnog mjesta na drugo i pojavu nedostatka radne snage u nekim državama članicama i sektorima. U tom bi kontekstu trebalo posvetiti veću pozornost poboljšanju sposobnosti tržišta rada da predvidi promjene i prilagodi im se, a da pritom nitko ne bude zapostavljen. Reforme poreznih olakšica mogu pomoći u smanjenju nejednakosti i potaknuti sudjelovanje na tržištu rada.

Pandemija bolesti COVID-19 imala je asimetričan učinak na europske regije zbog njihove različite gospodarske specijalizacije. Posebno su pogođene regije koje ovise o turizmu, ali i druge uslužne djelatnosti koje uključuju fizički kontakt. U drugim sektorima je učinak pandemije bio manji, no svejedno je zabilježen pad aktivnosti, posebno u proizvodnji i građevinarstvu. U razdoblju od 2019. do 2020. broj radnih sati najviše se smanjio u Grčkoj, Španjolskoj, Portugalu i Italiji i to posebno u regijama s razvijenim turizmom. Naposljetku, gospodarski razvijenije regije EU-a bile su manje pogođene od slabije razvijenih ili onih u tranziciji.

Ubuduće će za potporu radnicima tijekom zelene i digitalne tranzicije biti ključne dobro osmišljene i učinkovite aktivne politike tržišta rada u kombinaciji s odgovarajućom potporom javnih službi za zapošljavanje i sustavâ socijalne zaštite. U tom se pogledu u Preporuci Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju (EASE)¹⁸ ističe važnost razvoja i provedbe usklađenih paketa politika, uključujući poticaje za zapošljavanje i prelazak s jednog radnog mjesta na drugo, usavršavanje i prekvalifikaciju, te pojačane potpore javnih službi za zapošljavanje. Pozornost bi posebno trebalo posvetiti mladima koji su osobito snažno pogođeni pandemijom bolesti COVID-19. Trebalo bi poduzeti i mjere za rješavanje dugotrajnih problema povezanih sa starenjem radne snage i sudjelovanjem žena i osoba s invaliditetom na tržištu rada.

Potrebno je ojačati ulogu obrazovanja, osposobljavanja i vještina kao ključnih čimbenika socijalne uključenosti i gospodarskog rasta, uzimajući u obzir izazove i mogućnosti koje pruža dvostruka tranzicija. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 dovela je do poremećaja, djelomično zbog nejednakog pristupa učenju na internetu, te se negativno odrazila na mentalno zdravlje učenika. To može imati dugoročne posljedice, među ostalim niske razine osnovnih vještina i neoptimalne obrazovne rezultate, i time produbiti postojeće

¹⁷ Europski institut za ravnopravnost spolova, „Izvešće o indeksu rodne ravnopravnosti za 2021.”, studeni 2021.

¹⁸ Preporuka Komisije (EU) 2021/402 od 4. ožujka 2021. o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (EASE), C/2021/1372 (SL L 80, 8.3.2021.).

nejednakosti u obrazovanju. Države članice morat će pojačati napore za poboljšanje rezultata učenja u svojim sustavima obrazovanja i osposobljavanja. Usporedo s time treba poticati cjeloživotno učenje znatnim povećanjem sudjelovanja odraslih u usavršavanju i prekvalifikaciji kako bi se riješio problem neusklađenosti postojećih i novih vještina, posebno onih povezanih s dvostrukom tranzicijom. Ispunjavanjem ciljeva na razini EU-a u području obrazovanja, osposobljavanja i razvoja vještina olakšat će se uspjeh digitalne i zelene tranzicije i doprinijeti uklanjanju s time povezanih problema u pogledu potreba za prilagodbom vještina. Konkretno, bit će potrebne reforme za smanjenje nejednakosti u obrazovanju, premošćivanje jaza između urbanih i ruralnih područja, među ostalim u pogledu digitalne povezivosti, smanjenje rizika od ranog napuštanja školovanja i slabih obrazovnih rezultata te omogućivanje razvoja vještina svim odraslim osobama bez obzira na njihovu razinu kvalifikacija. Jednako je važno ojačati i ulogu sveučilišta u poboljšanju kvalitete visokog obrazovanja i njegove relevantnosti za tržište rada te promicanju uključenosti, raznolikosti i rodne ravnopravnosti.

Provedba europskog stupa socijalnih prava ključna je za postizanje uzlazne socijalne i gospodarske konvergencije. U Komisijinu akcijskim planom za provedbu europskog stupa socijalnih prava predloženi su novi ciljevi EU-a u području zapošljavanja, vještina i smanjenja siromaštva do 2030. te revidirani pregled socijalnih pokazatelja, s ciljem njihova uključivanja u europski semestar. Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., kao dio ovog jesenskog paketa, pojačano je usmjeren na načela stupa te u svoju analizu uključuje glavne ciljeve EU-a za 2030. i glavne pokazatelje revidiranog pregleda socijalnih pokazatelja. Izvješće pokazuje da je u tijeku oporavak tržišta rada, ali upozorava i na novi nedostatak radne snage te na još uvijek niske stope zaposlenosti mladih i žena. Oporavak te zelena i digitalna tranzicija povećavaju vjerojatnost da se neka radna mjesta neće vratiti, zbog čega je važno podupirati prelazak s jednog radnog mjesta na drugo, posebno u smislu aktivnih politika tržišta rada te mjera usavršavanja i prekvalifikacije. U izvješću se naglašava i važnost snažnih sustava socijalne zaštite, koji su u većini država članica doprinijeli ublažavanju smanjenja dohotka kućanstava i održavanju stabilnog udjela osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti.

Planovi za oporavak i otpornost uključuju velik broj reformi i ulaganja koji će doprinijeti jačanju socijalne kohezije i otpornosti. Sredstva za mjere povezane s tim tematskim fokusom u planovima koje je Vijeće već odobrilo iznose otprilike 135 milijardi EUR, što je oko 30 % ukupnih financijskih sredstava dodijeljenih tim odobrenim planovima. Te mjere uključuju, na primjer, reforme i ulaganja u cilju povećanja učinkovitosti aktivnih politika tržišta rada, povećanja kapaciteta javnih službi za zapošljavanje i potpore sudjelovanju žena i skupina u nepovoljnom položaju na tržištu rada. Uključuju i mjere za poboljšanje pristupa kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju na svim razinama te digitalnom obrazovanju, među ostalim usavršavanje i prekvalifikaciju radno sposobnih odraslih osoba kako bi mogle napredovati u okruženju koje se ubrzano mijenja i u potpunosti iskoristiti prednosti zelene i digitalne tranzicije. Naposljetku, planovima za oporavak i otpornost nastoji se poboljšati i socijalna otpornost ulaganjem u zdravstvenu skrb i bolji pristup uslugama, uključujući rani i predškolski odgoj i obrazovanje, dugotrajnu skrb i socijalno stanovanje. Na taj se način tim mehanizmom, zajedno sa sredstvima kohezijske politike, konkretno podupire pravedan i uključiv oporavak u EU-u. Pravodobna i ambiciozna provedba tih planova proizvest će konkretne učinke za europske građane i poduprijeti

aktualnu preobrazbu nacionalnih gospodarstava u smislu dvostruke tranzicije. Osim toga, očekuje se da će se u okviru mehanizma za pravednu tranziciju, uključujući 19 milijardi EUR iz Fonda za pravednu tranziciju, mobilizirati oko 55 milijardi EUR u razdoblju 2021.–2027. u najpogodnijim regijama kako bi se ublažio socioekonomski učinak tranzicije prema klimatskoj neutralnosti i time doprinijelo njezinoj pravednosti.

2.4 Makroekonomska stabilnost

Daljnijim povećanjem stabilnosti gospodarstva poduzimanjem mjera za uklanjanje preostalih slabosti na nacionalnoj razini i razini EU-a te bliskom koordinacijom relevantnih politika na razini EU-a osigurat će se otpornost na buduće šokove i olakšati zelena i digitalna tranzicija. Odlučnim i koordiniranim političkim odgovorom na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 znatno je smanjen njezin gospodarski i socijalni učinak te je istodobno ostvaren pozitivan učinak na makroekonomsku stabilnost. To je iskustvo pokazalo važnost daljnje odlučne koordinacije ekonomskih, fiskalnih i socijalnih politika te politika zapošljavanja, koje obuhvaćaju različite mjere politike i instrumente financiranja te povezuju mjere na razini EU-a s onima na nacionalnoj razini. Potvrdilo je i važnost izgradnje gospodarske i socijalne otpornosti na neočekivane šokove, među ostalim stvaranjem fiskalnog prostora u normalnim vremenima koji se može iskoristiti u razdobljima gospodarskog pada.

Države članice trebale bi tijekom 2022. nastaviti pružati ciljanu i privremenu fiskalnu potporu, vodeći računa o očuvanju srednjoročne fiskalne održivosti. Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu omogućila je državama članicama da podupru svoja gospodarstva usred krize uzrokovane bolešću COVID-19. Njezino deaktiviranje je planirano za 2023. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, države članice trebale bi provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju. Istodobno bi države članice trebale povećati ulaganja kako bi provele dvostruku tranziciju i potaknule gospodarsku aktivnost i potencijal zapošljavanja. Mišljenja Komisije o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja¹⁹ i Komisijin prijedlog preporuke o ekonomskoj politici europodručja²⁰ dio su ovog jesenskog paketa.

Sastav javnih financija usmjeren na rast te pravedno i učinkovito oporezivanje bit će ključni za povećanje ulaganja i podupiranje pravednog, održivog i uključivog oporavka. Potrebni su usklađeni i neprekidni višegodišnji naponi kako bi se osiguralo trajno i značajno povećanje privatnih i javnih ulaganja razmjerno potrebama dvostruke tranzicije te gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Iako se Mehanizmom za oporavak i otpornost osigurava znatna privremena potpora, i nacionalni proračuni moraju odigrati svoju ulogu u promicanju ulaganja. U tom pogledu države članice moraju poboljšati sastav i kvalitetu svojih javnih financija i na rashodovnoj i na prihodovnoj strani te istodobno ostvariti napredak u izradi zelenog proračuna. Na prihodovnoj strani, u situaciji kada nacionalne uprave nastoje ostvariti više s manje resursa i moraju pošteno pokriti troškove pandemije bez ugrožavanja oporavka, ključno je povećati poreznu disciplinu i prijeći na ekološko oporezivanje.

¹⁹ „Komunikacija Komisije o nacrtima proračunskih planova za 2022.: ukupna procjena” i mišljenja Komisije o nacrtima proračunskih planova za 2022. koje su dostavile države članice europodručja.

²⁰ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2022., COM(2021) 741 final.

Elektroničko podnošenje poreznih prijava, pojednostavnjenje poreza i povećanje administrativne suradnje među državama članicama mogu doprinijeti povećanju ubiranja poreza i smanjenju poreznih prijevара, izbjegavanja plaćanja i utaje poreza. Također će biti važno suzbiti štetno porezno natjecanje i agresivno porezno planiranje.²¹ Komisija priprema nekoliko zakonodavnih prijedloga^{22,23} za povećanje porezne transparentnosti, rješavanje problema izbjegavanja plaćanja poreza i jačanje borbe protiv utaje poreza. Među njima je i prijedlog za suzbijanje zlouporabe fiktivnih poduzeća u porezne svrhe. Nadalje, sporazumom OECD-a i skupine G-20 o reformi globalnog oporezivanja trebalo bi se osigurati da multinacionalna poduzeća plaćaju pravedan udio poreza bez obzira na to gdje posluju te da od 2023. plaćaju efektivnu poreznu stopu od najmanje 15 %. Komisija priprema prijedlog za brzo prenošenje međunarodnog sporazuma o minimalnoj razini efektivnog oporezivanja u pravo EU-a.

Planovi država članica za oporavak i otpornost sadržavaju niz mjera u području proračunske i porezne politike. Države članice u svoje su planove za oporavak i otpornost uključile revizije rashoda s ciljem povećanja kvalitete javnih rashoda i promjena poreznih sustava radi poticanja održivije i pravednije gospodarske aktivnosti. U nekim su planovima iznesene i reforme za poboljšanje dugoročne održivosti i primjerenosti njihovih mirovinskih sustava. Predložene reforme za povećanje učinkovitosti porezne uprave trebale bi poboljšati ubiranje poreza i smanjiti troškove usklađivanja za poduzeća, pojedince i porezne uprave. Neke su države članice u svoje planove za oporavak i otpornost uključile i mjere za rješavanje problema agresivnog poreznog planiranja.

Izvešće o mehanizmu upozoravanja sadržava Komisijinu analizu kretanja neravnoteža i rizika u nastajanju²⁴. Za 12 država članica detaljnim preispitivanjem procijenit će se jesu li pogođene neravnotežama koje zahtijevaju političko djelovanje. U kontekstu stabilizacije oporavka, za osiguranje otpornosti gospodarstva EU-a potrebno je poduzeti mjere za uklanjanje neravnoteža iz razdoblja prije krize te rizika u nastajanju. Nakon postupnog ispravljanja neravnoteža do početka pandemije, gospodarski šok koji je uslijedio dodatno je povećao već postojeće slabosti. To se posebno odnosi na visoke javne i privatne dugove koji su narasli zbog tog šoka i zbog mjera koje su poduzete za njegovo suzbijanje. Očekuje se da će razina javnog duga tijekom sljedećeg desetljeća ostati iznad razine prije pandemije u otprilike trećini država članica i u EU-u u cjelini, među ostalim zbog rashoda povezanih sa starenjem stanovništva i rashoda za borbu protiv klimatskih promjena i njihovih već vidljivih posljedica. Financijsko stanje poduzeća u nekim je sektorima oslabljeno zbog zaduživanja potrebnog za pokrivanje iznenadnih gubitaka prihoda i manjka likvidnosti, pri čemu su poduzeća zaštitili privremeni moratoriji koji su im omogućili da prebrode gospodarski pad. Porast cijena stambenih nekretnina u nekim državama članicama nosi rizik od precijenjenosti.

²¹ Na primjer, u izvješću o manjku prihoda od PDV-a (CASE et al., 2020.) procjenjuje se da je manjak prihoda od PDV-a u EU-u 2018. iznosio 140 milijardi EUR te se predviđa da će se u 2020. povećati na 164 milijarde EUR, prvenstveno zbog pandemije.

²² COM(2020) 312 final, Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka

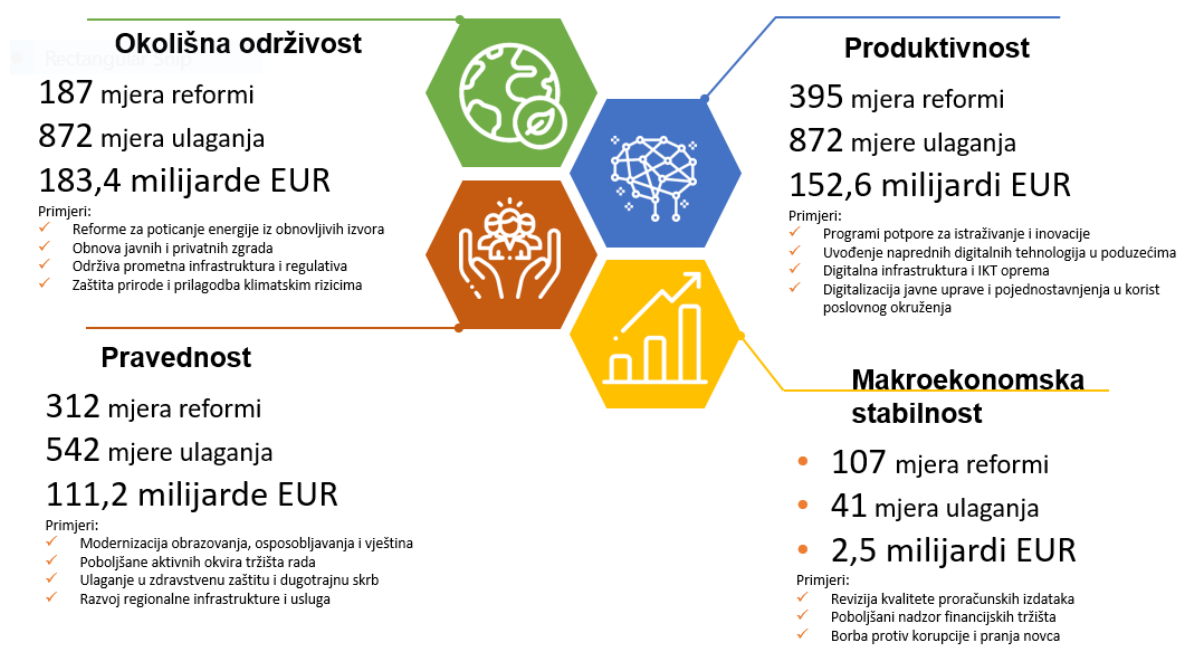
²³ COM(2021) 251 final, Oporezivanje poslovanja za 21. stoljeće.

²⁴ Izvešće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Izvešće o mehanizmu upozoravanja za 2022., COM(2021) 741 final.

Gospodarski oporavak pomoći će vladama i privatnom sektoru da smanje svoje udjele duga i ublaže financijske slabosti.

Dovršetkom unije tržišta kapitala i bankovne unije ojačali bi se kanali financiranja gospodarstva, promicao doprinos privatnog sektora ulaganjima te povećala gospodarska i socijalna otpornost. Bankarski sektor EU-a dobro je odolijevao gospodarskom šoku uzrokovanom pandemijom i ima ključnu ulogu u trenutačnom gospodarskom oporavku. Međutim, i dalje se suočava sa strukturnim izazovima u kontekstu niske profitabilnosti i fragmentacije. Stabilna bankovna unija banke bi stavila u bolji položaj za podupiranje rasta gospodarstava EU-a na povezanijem jedinstvenom tržištu, uz istodobnu zaštitu poreznih obveznika EU-a, te bi pozitivno doprinijela makrofinancijskoj stabilnosti europodručja. Osim toga, tržišta kapitala koja dobro funkcioniraju potrebna su kako bi se poduzećima, uključujući MSP-ove i novoosnovana poduzeća, osigurali dodatni izvori financiranja i tako im se pomoglo da ojačaju svoj kapital i inovacijski potencijal u postpandemijskom okruženju te se prilagode zelenijem i digitaliziranijem gospodarstvu.

Slika 2: Doprinos planova za oporavak i otpornost četirima dimenzijama konkurentne održivosti



Napomena: Preliminarna analiza 22 plana za oporavak i otpornost koje je donijelo Vijeće (moguće su izmjene brojčanih vrijednosti). Reforme i ulaganja na razini podmjera razvrstani su prema četirima dimenzijama konkurentne održivosti. Mapiranje služi za ilustraciju i ne odražava u potpunosti međusobnu povezanost mnogih mjera.

3. Europski semestar se razvija

Europski semestar nastavlja opsežnu koordinaciju gospodarskih politika i politika zapošljavanja u 2022. te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost. Zbog provedbe Mehanizma potrebno je nastaviti s prilagodbom europskog semestra kako bi se uzela u obzir preklapanja i zajednički naponi usmjerili na provedbu kvalitetnih i ambicioznih planova za oporavak i otpornost. Provedba planova potaknut će programe reformi i ulaganja država članica u nadolazećim godinama.

Europski semestar će svojim širim područjem primjene i multilateralnim nadzorom dopuniti provedbu planova za oporavak i otpornost. Ta će dva procesa biti neodvojivo povezana i poduzet će se sve što je moguće kako bi se izbjegla preklapanja i na najbolji način iskoristile postojeće sinergije radi izbjegavanja nepotrebnog administrativnog opterećenja.

Komisija će u proljeće 2022. objaviti pojednostavnjena izvješća po državama članicama.

U izvješćima će se analizirati provedba planova za oporavak i otpornost u državama članicama primjenom metodologije o kojoj se trenutačno pregovara s Europskim parlamentom i Vijećem, među ostalim na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost koja će se izraditi do prosinca 2021. te na temelju izvješća o socijalnim rashodima u planovima. Osim toga, izvješća će pružiti pregled gospodarskih i socijalnih kretanja i izazova s kojima se suočavaju države članice te analizu njihove otpornosti usmjerenu na budućnost. Naposljetku, pregled će uključivati procjenu napretka u provedbi europskog stupa socijalnih prava, posebno s pomoću revidiranog pregleda socijalnih pokazatelja, te napretka u postizanju glavnih ciljeva EU-a u području zapošljavanja, vještina i smanjenja siromaštva. Na temelju te analize u izvješćima po državama članicama utvrdit će se nedostaci u odnosu na izazove koji su samo djelomično ili uopće nisu obuhvaćeni planovima za oporavak i otpornost. Prema potrebi, izvješća će sadržavati i sažetak zaključaka detaljnih preispitivanja u okviru postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža, u kojima će se uzeti u obzir posljedice krize uzrokovane bolešću COVID-19.

Komisija također namjerava Vijeću predložiti da donese preporuke po državama članicama u proljeće 2022. Te će preporuke obuhvatiti ključna pitanja utvrđena u izvješćima po državama članicama, i prema potrebi detaljna preispitivanja, za koja će možda biti potrebne mjere politika tijekom više godina. Na taj će način preporuke po državama članicama pomoći u poticanju i jačanju napora država članica u okviru planova za oporavak i otpornost, uz istodoban odgovor na nove izazove, kako bi se ubrzala dvostruka tranzicija i izgradila otpornost. Preporuke po državama članicama sadržavat će i preporuke o proračunskom stanju država članica u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu. Izvješća po državama članicama, detaljna preispitivanja i prijedlozi preporuka po državama članicama bit će dio proljetnog paketa Europskog semestra 2022.

Ciljevi održivog razvoja još više će se uklopiti u europski semestar. Rad na uključivanju ciljeva održivog razvoja, na što je pozvala predsjednica von der Leyen u svojim političkim smjernicama za 2019. započeo je Ciklusom europskog semestra 2020. U ciklusu Europskog semestra 2022. to će se nastaviti kako bi se zajamčilo potpuno ažurno i dosljedno izvješćivanje o ciljevima održivog razvoja u svim državama članicama. Prvo, godišnje izvješće o praćenju ciljeva održivog razvoja²⁵ od sada će biti dio dokumenata europskog semestra i objavljivat će se u okviru proljetnog paketa. Drugo, svako izvješće po državama članicama u okviru europskog semestra sadržavat će poseban odjeljak u kojem će se raspravljati o statusu zemlje u odnosu na prosjek EU-a i napretku u svakom području ciljeva održivog razvoja²⁶. Treće, kombinacija tih dvaju elemenata i dodatnih pokazatelja kojima se prati uspješnost država

²⁵ Eurostat, „Održivi razvoj u Europskoj uniji, Izvješće o praćenju napretka u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja u kontekstu EU-a”, izdanje iz lipnja 2021.

²⁶ U Eurostatovim pregledima po državama članicama u odnosu na ciljeve održivog razvoja prati se položaj država članica i njihov napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja u usporedbi s prosjekom EU-a, vidjeti: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/sdg-country-overview/>

članica s obzirom na ključne ciljeve politika EU-a (npr. europski zeleni plan, digitalno desetljeće) služiti će kao temelj za izvješća po državama članicama i poduprijeti preporuke po državama članicama. Za analizu izvješća po državama članicama mogu poslužiti i pregledi pokazatelja otpornosti²⁷.

Komisija će uložiti sve napore kako bi osigurala sinergije i pojednostavnjenje obveza izvješćivanja između Mehanizma za oporavak i otpornost i europskog semestra. Izbjegavanje nepotrebnog administrativnog opterećenja bit će osnovno načelo u odnosima između službi Komisije i uprava država članica. Komisija će pojednostavniti obveze izvješćivanja država članica u okviru oba procesa. Primjerice, nacionalni programi reformi, koji se podnose u travnju, upotrijebit će se i za polugodišnje izvješćivanje u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Izvješćivanje s pomoću odgovarajućih informatičkih alata poslužit će za praćenje napretka u provedbi planova za oporavak i otpornost te ukupnog napretka u provedbi prijašnjih preporuka po državama članicama te stoga neće biti potrebna dodatna izvješća u papirnatom obliku.

Konstruktivni dijalog s državama članicama bit će u središtu novog europskog semestra te će biti povezan s dijalogom o provedbi planova za oporavak i otpornost. Dijalogom o izradi planova za oporavak i otpornost Komisija i države članice ojačale su i produbile suradnju, koja će se nastaviti i tijekom faze provedbe planova. Taj će se dijalog odvijati tako da predstavlja što manje opterećenje za nacionalne javne uprave i uključivat će virtualnu ili pisanu komunikaciju. Kako bi se osigurala sinergije, te bilateralne razmjene stajališta kombinirat će se sa širim dijalogom u okviru europskog semestra te će obuhvaćati sve relevantne teme, uključujući one koje nisu obuhvaćene planovima. Osim toga, Komisija će podupirati razmjenu stajališta i analiza među državama članicama, što je središnji element djelotvornog multilateralnog nadzora.

Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika ključno je za uspjeh koordinacije i provedbe gospodarske politike i politike zapošljavanja. Njihovo pravodobno i konstruktivno sudjelovanje ključno je u svim fazama ciklusa europskog semestra. Tijekom pandemije socijalni partneri podržali su izradu i provedbu hitnih mjera i mjera oporavka te planova za oporavak i otpornost u mnogim državama članicama. Međutim, savjetovanje sa socijalnim partnerima i njihova uključenost znatno su se razlikovali od države do države. Za provedbu planova važno je da države članice aktivno surađuju sa socijalnim partnerima i drugim dionicima putem posebnih redovitih sastanaka. Taj dijalog s dionicima bit će i prilika za uključivanje u širi program koordinacije ekonomskih i socijalnih politika i politika zapošljavanja te će pomoći u zajedničkom utvrđivanju izazova, poboljšanju političkih rješenja i uspješnoj provedbi europskog semestra i Mehanizma za oporavak i otpornost.

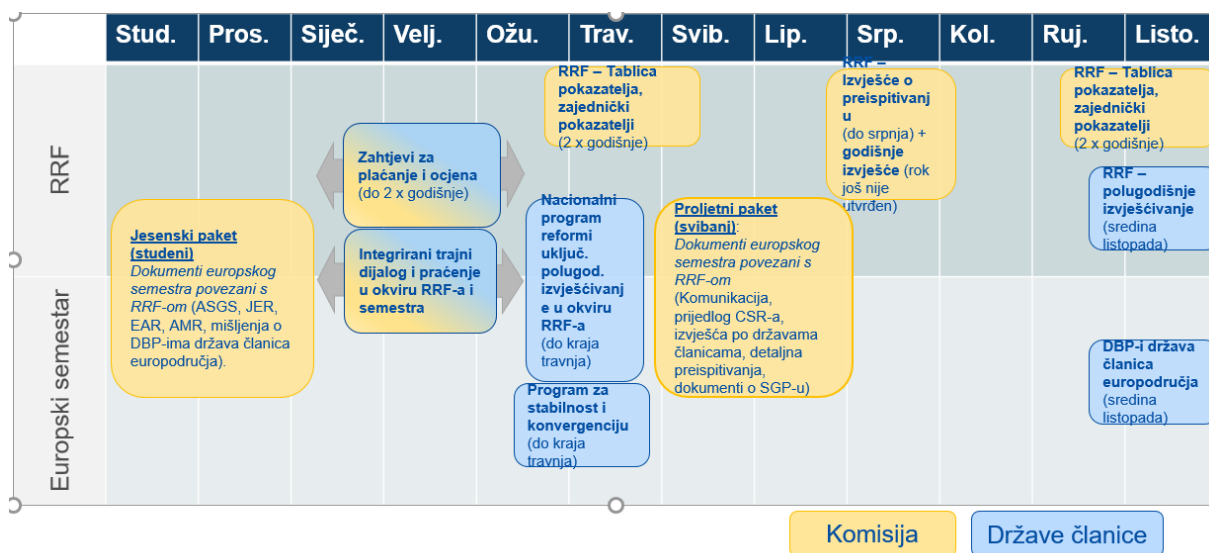
Nastavit će se ojačani međuinstitucijski dijalog na europskoj razini s Europskim parlamentom i Vijećem. Kontinuirana razmjena mišljenja o društvenim i gospodarskim kretanjima u Europskoj uniji osigurava se polugodišnjim makroekonomskim dijalogom na političkoj i tehničkoj razini između Vijeća, Komisije i predstavnika europskih socijalnih partnera. Taj je format već upotrijebljen za raspravu o europskom semestru i Mehanizmu za oporavak i otpornost. Faza provedbe planova za oporavak i otpornost te nastavak izvješća po

²⁷ <https://ec.europa.eu/info/resilience-dashboards>.

državama članicama dobrodošla su prilika za davanje novog poticaja makroekonomskom dijalogu na tehničkoj i političkoj razini. Komisija će nastaviti i bliski dijalog s Europskim parlamentom o ključnim društvenim i gospodarskim kretanjima, među ostalim u kontekstu europskog semestra, te će surađivati s Europskim parlamentom prije svake ključne faze ciklusa europskog semestra. Kad je riječ o Mehanizmu za oporavak i otpornost, Komisija će nastaviti sudjelovati u dijalozima o oporavku i otpornosti s Parlamentom i u redovitim razmjenama stajališta u njegovoj posebnoj radnoj skupini za mehanizam. Komisija namjerava nastaviti s tom dobrom praksom i predana je jačanju demokratske odgovornosti ekonomskog upravljanja Unije.

Srednjoročna razmatranja o daljnjim koracima za europski semestar održat će se tijekom narednih mjeseci u kontekstu rasprave o reviziji ekonomskog upravljanja. U tijeku je više razmatranja i savjetovanja s dionicima koja su povezana s ciljevima i ulogom europskog semestra. Uzimajući u obzir promijenjene okolnosti ekonomskog upravljanja nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19, Komisija je u listopadu 2021. ponovno pokrenula javnu raspravu o reviziji okvira ekonomskog upravljanja EU-a²⁸. Svrha je revizije poboljšati djelotvornost ekonomskog nadzora i koordinacije politika u Uniji, a javna rasprava trebala bi pomoći u postizanju širokog konsenzusa o daljnjim koracima. Nadalje, provedba planova za oporavak i otpornost omogućit će stjecanje dodatnog iskustva i znanja o komplementarnosti i interakcijama između europskog semestra i Mehanizma za oporavak i otpornost. Ciklus Europskog semestra 2022. bit će prilika za raspravu o tim rezultatima s državama članicama i relevantnim dionicima kako bi se utvrdilo mogu li se i na koji način poboljšati budući ciklusi europskog semestra i njegovi rezultati.

Slika 3: Ilustracija integriranih procesa Europskog semestra 2022. i Mehanizma za oporavak i otpornost



Legenda: ASGS: Godišnji pregled održivog rasta, EAR: Preporuka za europsko područje, JER: Zajedničko izvješće o zapošljavanju, AMR: Izvješće o mehanizmu upozoravanja, DBP: Nacrti proračunskih planova, EA: europsko područje, RRF: Mehanizam za oporavak i otpornost, SGP: Pakt o stabilnosti i rastu.

²⁸ Europska komisija, „Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje”, COM(2021) 662 final, 19. listopada 2021.

4. Zaključak

Odlučne i koordinirane mjere za odgovor na COVID-19 na razini EU-a i nacionalnoj razini omogućile su prelazak s upravljanja krizom na oporavak. Ambiciozan program politika i financijska sredstva koji su predloženi na razini EU-a i nacionalnoj razini doprinijet će osiguranju trajnog i uključivog oporavka te će pomoći Europi da ostvari dvostruku tranziciju te postane pravednija i otpornija. Mehanizam za oporavak i otpornost, koji je uključen u europski semestar, u narednim će godinama biti ključan instrument za ostvarenje tog plana te će usmjeravati njegovu provedbu u svim državama članicama. Pritom će svi donositelji odluka biti zajednički odgovorni za to da se to usmjeravanje pretvori u djelovanje i da oporavak bude uspješan za sve građane EU-a te se ojačaju temelji za blagostanje budućih generacija.

S napretkom strukturnih promjena koje zahtijeva dvostruka tranzicija, europski semestar i dalje će biti opći okvir EU-a za koordinaciju ekonomskih i socijalnih politika i politika zapošljavanja te će i dalje pomagati u utvrđivanju relevantnih izazova, određivanju prioriteta i pružanju smjernica politika te osiguravanju njihova nadzora i praćenja. Mehanizam za oporavak i otpornost bit će u središtu tog procesa jer se u potpunosti temelji na EU-ovu cilju da se postigne konkurentna održivost i kohezija. Planovi za oporavak i otpornost pomoći će državama članicama da u predstojećim godinama provedu postojeći opsežni skup preporuka po državama članicama. Istodobno, europski semestar će i ubuduće pružati analitičku osnovu za utvrđivanje relevantnih novih izazova u području ekonomskih i socijalnih politika i politika zapošljavanja, uključujući one koji proizlaze iz novih ili povećanih ambicija politike EU-a (npr. „Spremni za 55 %”, digitalno desetljeće) koji još nisu razmatrani u planovima te za izradu povezanih preporuka po državama članicama. Oba će procesa stoga biti međusobno usko povezana, a sinergije će se iskoristiti u najvećoj mogućoj mjeri kako bi se izbjegla preklapanja i udvostručavanje, među ostalim u odnosu na zahtjeve u pogledu izvješćivanja.

Provedba ambicioznih programa reformi i ulaganja uključenih u planove za oporavak i otpornost bit će od ključne važnosti u nadolazećim godinama. Komisija poziva države članice da osiguraju potpunu i pravodobnu provedbu reformi i ulaganja uključenih u njihove planove te da poboljšaju programiranje i provedbu fondova kohezijske politike. Komisija također poziva države članice da se pri provedbi nacionalnih reformi i ulaganja vode prioritetima koji su utvrđeni u ovom Godišnjem pregledu održivog rasta. Državama članicama na raspolaganju je niz instrumenata politike i financiranja EU-a, a Komisija im je spremna pružiti potporu kad god je to moguće.