

Bruxelles, 3. ožujka 2022.
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177
UEM 33

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	3. ožujka 2022.
Za:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 85 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU Smjernice za fiskalnu politiku za 2023.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 85 final.

Priloženo: COM(2022) 85 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.3.2022.
COM(2022) 85 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU

Smjernice za fiskalnu politiku za 2023.

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU

Smjernice za fiskalnu politiku za 2023.

1. Uvod

Invazija Rusije na Ukrajinu ugrozila je europsku i globalnu sigurnost i stabilnost. Najnoviji događaji prekretnica su za Europu i iz temelja ugrožavaju naš mirovni poredak. EU je solidaran s Ukrajinom politički i gospodarski. Kao odgovor na ničim izazvana i neopravdana vojna djelovanja Rusije, EU je odobrio paket opsežnih i ciljanih sankcija koje će imati najveći mogući učinak na rusko gospodarstvo i političku elitu. EU se istodobno suočava s nekim neposrednim izazovima, posebno u vezi s priljevom izbjeglica, sigurnosti i mogućim protumjerama Rusije. Ta bi kriza mogla negativno utjecati na rast, među ostalim zbog posljedica za financijska tržišta, dodatnih pritisaka na cijene energije, kontinuiranih uskih grla u lancima opskrbe i učinaka na povjerenje.

Iznimna neizvjesnost i rizici zahtijevaju snažnu koordinaciju ekonomskih i fiskalnih politika za izlazak iz krize uzrokovane bolešću COVID-19. Odvažan, koordiniran odgovor fiskalne politike na pandemiju, dosad nezabilježena potpora iz novih instrumenata EU-a i akomodativna monetarna politika pomogli su gospodarstvu EU-a da prebrodi krizu i temelji su oporavka. U trećem tromjesečju 2021. BDP EU-a vratio se na razinu prije krize; prema Komisijinoj zimskoj prognozi 2022. očekivalo se da će proizvodnja do kraja 2022. premašiti pretpandemijske razine u svim državama članicama. U budućnosti bi fiskalne politike trebalo i dalje pomno koordinirati kako bi se osigurala fiskalna održivost i, u kombinaciji sa širim ekonomskim politikama, pomoglo da se održi oporavak i europsko gospodarstvo preusmjerilo prema snažnijem i održivom rastu unatoč pogoršanom globalnom okruženju.

Fiskalne politike moraju biti spremne reagirati na okolnosti koje se ubrzano mijenjaju. Političko okruženje se mijenja. Privremene hitne mjere uvedene zbog pandemije trebale bi se uglavnom postupno ukinuti u 2022., u skladu s progresivnom normalizacijom stanja u području javnog zdravlja.⁽¹⁾ Kratkoročni izgledi za inflaciju upućuju na postupnu normalizaciju monetarne politike. Ipak, očekuje se da će invazija na Ukrajinu negativno utjecati na te izgleda, koji su postali još neizvjesniji zbog negativnih rizika. Očekuje se da će se u 2022. i dalje primjenjivati tzv. „opća klauzula o odstupanju” Pakta o stabilnosti i rastu⁽²⁾. To će omogućiti da se fiskalna politika prilagodi razvoju situacije kako bi se odgovorilo na neposredne izazove koje donosi ova kriza. Na temelju Komisijine zimske prognoze 2022. očekuje se da će se klauzula o odstupanju deaktivirati u 2023.⁽³⁾ To će se s obzirom na

⁽¹⁾ Europska komisija (2021.), „Nacrti proračunskih planova za 2022.: ukupna ocjena”, COM(2021) 900 final od 24. studenoga 2021.

⁽²⁾ Posebnim odredbama fiskalnih pravila EU-a omogućuje se koordinirano i uredno privremeno odstupanje od uobičajenih zahtjeva za sve države članice u situaciji opće krize uzrokovane ozbiljnim gospodarskim padom u europodručju ili EU-u u cjelini (vidjeti članak 5. stavak 1., članak 6. stavak 3., članak 9. stavak 1. i članak 10. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članak 3. stavak 5. i članak 5. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1467/97).

⁽³⁾ Opća klauzula o odstupanju aktivirana je odobravanjem Komunikacije Europske komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu, COM(2020) 123 final od 23. ožujka 2020. Odluka o njezinoj deaktivaciji temelji se na ukupnoj ocjeni stanja gospodarstva, pri čemu je ključni kvantitativni kriterij razina gospodarske aktivnosti u EU-u ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (kraj 2019.). Europska komisija (2021.), „Godinu

veliku neizvjesnost ponovno ocijeniti na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. Naposljetku, u listopadu 2021. ponovno je otvorena rasprava o okviru gospodarskog upravljanja kako bi se do 2023. postigao širok konsenzus o daljnjim koracima. ⁽⁴⁾

U ovoj se Komunikaciji državama članicama daju smjernice o provedbi i koordinaciji fiskalnih politika, u skladu s razvojem gospodarskih izgleda. U smjernicama se uzima u obzir pozitivno iskustvo sa sličnim smjernicama iz ožujka 2021., koje su pridonijele kontinuiranoj raspravi u okviru Vijeća, Euroskupine, drugih dionika EU-a i međunarodnih dionika o odgovarajućem odgovoru u okviru fiskalne politike i njegovoj prilagodbi. Načela odražavaju Komisijinu zimsku prognozu 2022. i trebala bi poslužiti kao smjernice za predstojeće programe stabilnosti i konvergencije država članica. Smjernice će se prema potrebi prilagoditi gospodarskim kretanjima, najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra krajem svibnja 2022.

Ostatak Komunikacije sastoji se od četiri odjeljka. U 2. odjeljku navode se gospodarski izgledi za 2022. i 2023. U 3. odjeljku izlaže se pet načela te se na temelju Komisijine zimске prognoze 2022. razmatraju implikacije za fiskalne preporuke koje će se državama članicama predložiti u svibnju 2022. u pogledu njihovih proračunskih planova za 2023. U 4. odjeljku sažeto je prikazano trenutačno stanje revizije gospodarskog upravljanja. U 5. odjeljku navode se sljedeći koraci.

2. Gospodarsko stanje i izgledi

Gospodarstvo EU-a ušlo je u treću godinu pandemije uzrokovane bolešću COVID-19 i ponovno doseglo pretpandemijske razine proizvodnje. Gospodarstvo EU-a znatno se oporavilo u 2021., a nezaposlenost je pala na rekordno nisku razinu, no krajem godine ritam rasta se usporio. Pojava varijante omikron uzrokovala je ponovno uvođenje ograničenja mobilnosti, ponovne pritiske na zdravstvene sustave i nedostatak radne snage zbog bolesti, karantene i obveza skrbi. Dugotrajni poremećaji u opskrbi u kombinaciji s velikom potražnjom povećali su cijene robe i energije. Ta su nepovoljna kretanja oslabila trend rasta u EU-u te se u posljednjem tromjesečju 2021. rast realnog BDP-a usporio.

U Komisijinoj zimskoj prognozi 2022. predviđen je nastavak snažnog rasta europskog gospodarstva, iako nešto slabiji početkom 2022. i u 2023. Nakon neznatnog usporavanja, očekivalo se da će se gospodarski rast ponovno ubrzati u drugom tromjesečju 2022. i ostati snažan tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom. Temelji koji podupiru rast i dalje su bili snažni. Poboljšanje stanja na tržištu rada, velike uštede kućanstava, još uvijek povoljni uvjeti financiranja te početak isplate sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost trebali su poduprijeti kontinuiranu i snažnu fazu rasta. Prema zimskoj prognozi očekivalo se da će rast realnog BDP-a EU-a dosegnuti 4,0 % u 2022., što je 1,3 postotni bod manje nego u 2021., ali

dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike”, COM(2021) 105 final od 3. ožujka 2021., str. 7.–8. i str. 14.

⁽⁴⁾ Europska komisija (2021.), „Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje”, COM(2021) 662 final, 19. listopada 2021.

i dalje znatno iznad dugoročnog prosjeka. U zimskoj prognozi ⁽⁵⁾ je predviđeno se da će se „povratak na normalno stanje” nastaviti u 2023., kada se očekivao umjeren rast od 2,8 %.

U zimskoj prognozi nisu uzete u obzir invazija na Ukrajinu i geopolitičke napetosti koje su uslijedile. Ta situacija negativno utječe na izgleda za rast, a rizici su sve negativniji. Na primjer, inflacija može biti viša od očekivane zbog troškovnih pritisaka koji su posljedica uskih grla u opskrbi. Više cijene energije, koje proizvođači u većoj mjeri prenose na potrošačke cijene, mogu negativno utjecati na ukupnu potražnju. Uska grla u globalnoj opskrbi vjerojatno će se nastaviti i tijekom 2022. Osim toga, zbog sekundarnih učinaka potencijalnog povećanja plaća iznad razine produktivnosti koji su veći od očekivanih inflacija bi se mogla zadržati na visokim razinama tijekom duljeg razdoblja. S pozitivne strane, ulaganja potaknuta Mehanizmom za oporavak i otpornost i fondovima višegodišnjeg financijskog okvira (VFO), uključujući fondove kohezijske politike EU-a, mogla bi snažnije potaknuti gospodarsku aktivnost.

3. Glavna načela i implikacije za fiskalne smjernice

U ovom se odjeljku utvrđuju ključna načela na temelju kojih će Komisija ocjenjivati programe stabilnosti i konvergencije država članica. Implikacije za fiskalne preporuke koje će se državama članicama predložiti u svibnju 2022. za njihove proračunske planove za 2023. temelje se na zimskoj prognozi. Komisija će pomno pratiti razvoj događaja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika.

Fiskalne preporuke za 2023. izrazit će se kvalitativno, a bit će potkrijepljene kvantitativnim elementima. Zbog specifičnih gospodarskih uvjeta i posljedičnih poteškoća u procjeni proizvodnog jaza i strukturnog salda, Komisija će, kao i prošle godine, na proljeće predložiti smjernice za fiskalnu politiku po državama članicama na temelju pristupa za fiskalne preporuke za 2022., o ograničavanju rasta tekućih rashoda te razmatranju kvalitete i sastava javnih financija. To će biti osnova za Komisijino praćenje fiskalnih rezultata u odnosu na preporuke. Proračuni država članica europodručja za 2023. ocijenit će se na jesen u mišljenjima Komisije o nacrtima proračunskih planova.

Načelo br. 1: Osigurati koordinaciju politika i dosljednu kombinaciju politika

Koordinacija fiskalnih politika i dalje je ključna. Koordinirani fiskalni odgovor država članica na ozbiljan gospodarski pad uzrokovan bolešću COVID-19, olakšan aktivacijom opće klauzule o odstupanju i popraćen mjerama na razini EU-a, vrlo je uspješno ublažio gospodarske posljedice. Potrebna je kontinuirana snažna koordinacija fiskalnih politika kako bi se osigurao neometan prijelaz prema novom i održivom rastu te fiskalnoj održivosti.

Odgovarajući smjer fiskalne politike za europodručje trebao bi se temeljiti na odgovarajućoj ravnoteži između održivosti i stabilizacije. Ključno je postići takvu koordinaciju na nacionalnoj razini te uzimajući u obzir dimenziju europodručja/EU-a. Iako se gospodarstvo i dalje oslanja na čvrste temelje i potporu iz fondova EU-a, prvenstveno Mehanizma za oporavak i otpornost, postupnim ukidanjem mjera uvedenih za potporu

⁽⁵⁾ Komisijina zimska prognoza 2022. objavljena je 10. veljače sa stanjem na dan 1. veljače 2022.

gospodarstvu tijekom pandemije u 2023. će ostati bez znatnih povoljnih kretanja. U rokovima i ritmu normalizacije fiskalne politike trebalo bi uzeti u obzir i interakcije s monetarnim politikama i politikama financijskog sektora te fiskalni poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost ⁽⁶⁾.

Na temelju zimske prognoze Komisija smatra da je prijelaz s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike primjeren za 2023., uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje.

Načelo br. 2: Osigurati održivost duga postupnom i visokokvalitetnom fiskalnom prilagodbom i gospodarskim rastom

Udjeli javnog duga su visoki i zbog pandemije su se povećali. Neophodni fiskalni odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i smanjenje proizvodnje uzrokovali su znatno povećanje udjela državnog duga, posebno u nekim državama članicama s visokim dugom, iako se nisu povećali troškovi servisiranja duga. Ukupni udio javnog duga EU-a u 2021. je dosegnuo najvišu razinu od oko 92 % BDP-a i očekuje se da će se u 2023. tek neznatno smanjiti na 89 % BDP-a. Istodobno su razlike među državama članicama i dalje velike. Očekuje se da će u 2023. udio javnog duga ostati iznad 100 % BDP-a u šest država članica, dok će u otprilike polovini država članica ostati ispod 60 % BDP-a.

Ne bude li promjene politika, udio javnog duga EU-a u sljedećih deset godina uglavnom bi se stabilizirao, ali bi nastavio rasti u nekoliko država članica s visokim dugom. Dinamiku duga oblikovat će više čimbenika. S jedne strane, rizike povezane s većim javnim dugom dodatno su pogoršali drugi izazovi, među ostalim predviđeni troškovi starenja stanovništva i nepredviđene obveze (u obliku jamstava) odobrene tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19. S druge strane, dinamika duga u 2021. općenito je bila bolja od očekivane. Niski troškovi financiranja i povoljni izgledi za rast, djelomično zahvaljujući očekivanom pozitivnom učinku ulaganja i reformi na potencijalni rast u srednjoročnom razdoblju, olakotni su čimbenici. Opseg tog učinka ovisi o razvoju diferencijala kamatne stope i rasta, koji je i dalje neizvjestan.

Za ograničavanje dinamike duga potrebna je višegodišnja fiskalna prilagodba u kombinaciji s ulaganjima i reformama za održavanje potencijala rasta. Važno je osigurati održive javne financije postupnim smanjenjem visokog javnog duga. Postoji rizik da će neke države članice izaći iz krize s većim udjelima potrošnje i nižim udjelima prihoda (kao udio u BDP-u). Ako se u zemljama s visokim dugom u srednjoročnom razdoblju ne smanji dug, pogoršat će se izgledi za rast i produbiti razlike među zemljama. Izlaganje javnih računa nepovoljnim kretanjima na financijskim tržištima moglo bi naštetiti općoj otpornosti gospodarstava. Osjetljivost dinamike duga na razvoj uvjeta financiranja relevantna je za utvrđivanje potrebne razine i ritma prilagodbe. Uspješne strategije za smanjenje duga trebale bi se fokusirati na fiskalnu konsolidaciju, kvalitetu i sastav javnih financija te promicanje

⁽⁶⁾ Iako će se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i dalje svake godine podupirati gospodarstvo, godišnjim fiskalnim poticajem Mehanizma za oporavak i otpornost mjeri se razlika u apsorbiranim bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iz godine u godinu.

rasta. Prenagla konsolidacija ugrozila bi oporavak koji je u tijeku i negativno utjecala na potencijalni rast, raspoloženje tržišta i troškove financiranja te bi u konačnici bila kontraproduktivna za održivost duga.

Na temelju zimske prognoze Komisija smatra da je preporučljivo od 2023. započeti s postupnom fiskalnom prilagodbom radi smanjenja visokog javnog duga, dok bi prenegla konsolidacija mogla negativno utjecati na rast, a time na održivost duga.

Načelo br. 3: Poticati ulaganja i promicati održivi rast

Preusmjeravanje europskih gospodarstava prema održivijem rastu i svladavanje izazova koje donosi usporedna tranzicija trebali bi biti glavni prioriteti u svim državama članicama. ⁽⁷⁾ Procjene Europske komisije i drugih organizacija upućuju na velike potrebe za ulaganjima radi ostvarivanja klimatskih i digitalnih ciljeva EU-a. Za ostvarivanje ciljeva zelenog plana potrebna su dodatna javna i privatna ulaganja u iznosu od 520 milijardi EUR godišnje u razdoblju 2021.–2030. Procjenjuje se da će tijekom sljedećeg desetljeća investicijski jaz za ostvarenje digitalne transformacije u EU-u iznositi oko 125 milijardi EUR godišnje. Većinu tih ulaganja morat će mobilizirati privatni sektor. Ipak, i javni sektor mora odigrati svoju ulogu kako bi se osigurala dodatna financijska sredstva za potporu politikama, smanjili rizici inovativnih projekata, usmjerila i privukla privatna ulaganja i prevladali tržišni nedostaci. U Komunikaciji o europskom modelu rasta otpornom na promjene naglašava se važnost koordiniranog djelovanja svih relevantnih aktera, uključujući države članice EU-a i privatni sektor, u aktiviranju svih dostupnih političkih poluga. ⁽⁸⁾ Ključno je osigurati usklađenost između politika ulaganja i reformi u državama članicama te između nacionalnih ciljeva i ciljeva na razini EU-a.

Mehanizmom za oporavak i otpornost i fondovima VFO-a poduprijet će se javna ulaganja i reforme u nadolazećim godinama. Mehanizmom za oporavak i otpornost (RRF) – glavni element instrumenta NextGenerationEU – stavlja se na raspolaganje 338 milijardi EUR u obliku bespovratne potpore („bespovratna sredstva”) i do 386 milijardi EUR u obliku zajmova (oba iznosa u tekućim cijenama) do 2026. Sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost pridonijet će se izgradnji otpornosti, ostvariti napredak u ostvarivanju naših okolišnih i digitalnih ciljeva te ojačati kohezija, produktivnost i konkurentnost. Do danas su 22 države članice EU-a dobile zeleno svjetlo za svoje planove za oporavak i otpornost, a pretfinanciranje je isplaćeno 21 državi članici koja je to zatražila. Planirano je da će isplata bespovratnih sredstava u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost biti pojačana na početku razdoblja i da će se oko dvije trećine bespovratnih sredstava isplatiti do kraja 2023. ⁽⁹⁾ Rashodima financiranima bespovratnom potporom u

⁽⁷⁾ Sadašnji prioriteti ekonomske politike i politike zapošljavanja EU-a temelje se na četiri dimenzije: održivost okoliša, produktivnost, pravednost i makroekonomska stabilnost. Vidjeti Komunikaciju Europske komisije (2021.) „Godišnja strategija održivog rasta 2022.”, COM(2021) 740 final, 21. studenoga 2021.

⁽⁸⁾ Europska komisija (2022.), „Europski model dugoročno održivog rasta: prema zelenom, digitalnom i otpornom gospodarstvu.”

⁽⁹⁾ Vijeće je do danas odobrilo 22 plana za oporavak i otpornost vrijednosti od 291 milijarde EUR u obliku bespovratnih sredstava i 154 milijarde EUR u obliku zajmova. Šest država članica donijelo je plan koji uključuje zajam (Cipar, Grčka, Italija, Portugal, Rumunjska i Slovenija). Kako je predviđeno u članku 18. Uredbe o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost ((EU) 2021/241), izračun maksimalnog financijskog doprinosa bespovratne potpore iz Mehanizma ažurirat će

okviru Mehanizma za oporavak i otpornost omogućit će se financiranje visokokvalitetnih projekata ulaganja i pokriti troškovi reformi za povećanje produktivnosti, a pritom se neće povećati deficiti ni dug. Brza provedba planova za oporavak i otpornost stoga će potaknuti trajan i održiv oporavak te veći potencijal rasta i poduprijeti postupno poboljšanje fiskalnih pozicija, među ostalim u državama članicama s najvišim udjelima javnog duga. Odobrenjem nove generacije fondova kohezijske politike EU-a dodatno će se povećati ulaganja, čime će se potaknuti usporedna tranzicija i ojačati otpornost na cijelom području Unije.

Sve države članice trebale bi zaštititi ukupna ulaganja i, gdje je opravdano, proširiti ulaganja koja financira država, posebno za zelenu, digitalnu i otpornu tranziciju. Naglasak bi trebalo staviti na ulaganja visoke kvalitete, u skladu s ulaganjima koja se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Fiskalne politike trebale bi se preusmjeriti na potporu usporednoj tranziciji u svrhu postizanja trajnog i održivog rasta. Ako je potrebno, primjerice kao odgovor na smanjenje doprinosa iz Mehanizma za oporavak i otpornost, države članice trebale bi povećati ulaganja koja financira država, posebno za usporednu tranziciju. Fiskalna prilagodba država članica s visokim dugom ne bi se smjela negativno odraziti na ulaganja, već bi se trebala ostvariti ograničavanjem rasta tekućih rashoda koje financira država.

Prema stajalištu Komisije, u srednjoročnim fiskalnim planovima trebalo bi promicati i štititi visokokvalitetna javna ulaganja koja financira država jer su promicanje otpornog gospodarstva i svladavanje izazova usporedne tranzicije zajednički glavni ciljevi politike za 2023. i naredne godine.

Načelo br. 4: Promicati fiskalne strategije usklađene sa srednjoročnim pristupom fiskalnoj prilagodbi, uzimajući u obzir Mehanizam za oporavak i otpornost

Fiskalna prilagodba u državama članicama s visokim dugom trebala bi biti postupna, ne bi smjela dovesti do pretjerano restriktivnog smjera fiskalne politike te bi se trebala temeljiti na ulaganjima i reformama kojima se oslobađa potencijal rasta, čime bi se olakšalo vjerodostojno smanjenje duga. Postupna i trajna fiskalna prilagodba trebala bi ići ruku pod ruku s poboljšanim sastavom javnih financija kako bi se postiglo srednjoročno smanjenje duga. Srednjoročni planovi moraju biti usklađeni s analizom održivosti duga država članica. ⁽¹⁰⁾ Planovi bi trebali sadržavati konkretna upućivanja na planirana ulaganja i reforme te bi u njima voditi računa o očekivanom vremenskom okviru isplate sredstava EU-a (uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost). Za razdoblje nakon 2023. ti srednjoročni planovi trebali bi biti usmjereni na nastavak fiskalne konsolidacije radi postizanja srednjoročnih razboritih fiskalnih pozicija na postupan i održiv način koji pogoduje rastu. U planovima bi trebalo detaljno izložiti temeljne mjere te povezane reforme i ulaganja.

se do 30. lipnja 2022. Vidjeti dokument Europske komisije (2022.), „Godišnje izvješće o Mehanizmu za oporavak i otpornost.”

⁽¹⁰⁾ Kodeks ponašanja uz Pakt o stabilnosti i rastu (2017.) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

Pri prilagodbi fiskalne politike trebalo bi uzeti u obzir učinke potpore iz Mehanizma za oporavak i otpornost na gospodarsku aktivnost. Bespovratnim sredstvima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i dalje će se pružati znatna fiskalna potpora rastu ukupne potražnje do najviše razine profila plaćanja u planovima svake države članice, koja će se zatim smanjiti. Te činjenice potrebno je uzeti u obzir u srednjoročnim fiskalnim planovima.

Konsolidacija se ne bi smjela neopravdano odgađati. Kada je potrebna fiskalna prilagodba, njezino odgađanje za kasnije godine povećava rizike za provedbu i često dovodi do poteškoća u postizanju srednjoročnih proračunskih ciljeva utvrđenih u programima stabilnosti i konvergencije država članica. Osim toga, odgođena provedba fiskalne strategije povezana je i s vladama koje nenadani pozitivan rast i neočekivane proračunske prihode koriste za povećanje tekućih rashoda ili smanjenje poreza, umjesto za ubrzano smanjenje duga. To često podrazumijeva da se fiskalne rezerve ne obnavljaju kada to gospodarski uvjeti dopuštaju.

Prema mišljenju Komisije programi stabilnosti i konvergencije trebali bi pokazati kako se srednjoročnim fiskalnim planovima država članica osigurava postupno smanjenje javnog duga na razborite razine i održiv rast zahvaljujući postupnoj konsolidaciji, ulaganjima i reformama.

Načelo br. 5: Razlikovati fiskalne strategije i uzimati u obzir dimenziju europodručja

Od 2023. za stabilizaciju i smanjenje udjela duga potrebno je započeti postupnu fiskalnu prilagodbu u državama članicama s visokim dugom. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, i dalje će biti važno obnoviti fiskalne rezerve i nastaviti sa smanjenjem udjela javnog duga u BDP-u kako bi se povećala otpornost na buduće šokove, zadržali povoljni uvjeti financiranja i osiguralo neometano funkcioniranje europodručja s obzirom na moguća prelijevanja. Na temelju Komisijine zimske prognoze 2022., postupno poboljšanje temeljnih fiskalnih pozicija od 2023. čini se primjereno za države članice s visokim dugom. Kako bi se to postiglo, tekući rashodi koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) trebali bi rasti sporije od srednjoročne potencijalne proizvodnje (mjereno referentnim mjerilom za rashode). Države članice s visokim dugom trebale bi i dalje promicati ulaganja potrebna za usporednu tranziciju i provoditi fiskalnu prilagodbu tekućih rashoda koje financira država. Ta bi strategija trebala biti podržana pravodobnom provedbom planova za oporavak i otpornost. Svi neočekivani prihodi, uključujući prihode od nenadanog pozitivnog rasta, trebali bi se iskoristiti za smanjenje duga.

Države članice s niskim/srednjim dugom trebale bi dati prednost ulaganjima u usporednu tranziciju. Države članice s niskim/srednjim dugom općenito imaju stabilno proračunsko stanje.⁽¹¹⁾ Trebalo bi dati prednost povećanju javnih ulaganja za usporednu tranziciju, prema potrebi (na primjer, kao odgovor na smanjenje doprinosa iz Mehanizma za oporavak i otpornost) tako što će ulaganja koja financira država rasti brže od srednjoročne potencijalne proizvodnje. Razvoj tekućih rashoda trebao bi biti u skladu s očuvanjem općeg

⁽¹¹⁾ Simulacije službi Komisije pokazuju da bi u nekim od tih država članica već i skromna prilagodba brzo urodila proračunskim viškovima.

neutralnog smjera politike, zbog čega se u 2023. ne bi provodila fiskalna prilagodba, osim ako bi znakovi prekomjerne potražnje zahtijevali agilne fiskalne politike za kontrolu njihova rasta ili bi, s druge strane, pogoršanje gospodarskih izgleda zahtijevalo dodatnu potrošnju. Time će se doprinijeti očuvanju primjerenog smjera politike za europodručje u cjelini jer bi prelijevanja zbog preuranjene fiskalne konsolidacije u državama članicama s niskim/srednjim dugom mogla nepotrebno smanjiti ukupnu potražnju u europodručju te državama članicama s visokim dugom otežati provedbu fiskalne prilagodbe.

Prema mišljenju Komisije fiskalne preporuke trebale bi se i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Nacionalna fiskalna prilagodba trebala bi se, prema potrebi, provesti na način kojim se poboljšava sastav rashoda i štite ukupna ulaganja.

Implikacije za postupak u slučaju prekomjernog deficita (EDP)

Komisija na proljeće 2022. neće predložiti pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita. Pandemija bolesti COVID-19 i dalje ima izniman makroekonomski i fiskalni učinak koji, zajedno s trenutačnom geopolitičkom situacijom, stvara iznimnu nesigurnost, među ostalim i u pogledu detaljnog određivanja smjera fiskalne politike. Zbog toga Komisija smatra da se na proljeće 2022. ne bi trebala donijeti odluka o pokretanju postupka u slučaju prekomjernog deficita u državama članicama.

Komisija će na jesen 2022. ponovno ocijeniti treba li pokrenuti postupke u slučaju prekomjernog deficita. Države članice koje planiraju premašiti referentnu vrijednost deficita u 2023. i nakon toga trebale bi opisati mjere politike kojima planiraju smanjiti deficit ispod referentne vrijednosti kako bi se to, prema potrebi, uzelo u obzir u ocjeni relevantnih čimbenika.⁽¹²⁾ Kad je riječ o državama članicama s udjelom duga iznad referentne vrijednosti od 60 % BDP-a, Komisija će u svojoj ocjeni svih relevantnih čimbenika uzeti u obzir da bi usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga podrazumijevala veliki fiskalni napor u početnom razdoblju koji bi mogao ugroziti rast. Stoga Komisija smatra da usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga nije nužna u sadašnjim izvanrednim gospodarskim uvjetima. Istodobno, nastaviti će se pratiti kretanje duga i deficita i Komisija će na jesen 2022. ponovno ocijeniti relevantnost predlaganja pokretanja postupaka u slučaju prekomjernog deficita.

4. Trenutačno stanje revizije gospodarskog upravljanja

Komisija je u listopadu 2021. ponovno pokrenula javnu raspravu o reviziji okvira gospodarskog upravljanja EU-a te je pozvala druge institucije i sve ključne dionike da u njoj sudjeluju. Rasprava je u tijeku i temelji se na Komisijinu stajalištu o učinkovitosti okvira gospodarskog nadzora, koje je predstavila u veljači 2020., i na poukama izvučenima iz krize uzrokovane bolešću COVID-19. Javna rasprava o fiskalnom okviru EU-a usmjerena je na izazov postupnog i održivog smanjenja duga na razborite razine koje pritom pogoduje

⁽¹²⁾ Odgovarajući relevantni čimbenici navedeni su u članku 2. Uredbe 1467/97. U načelu se postupak u slučaju prekomjernog deficita može izbjeći samo ako je prekomjerni deficit privremen, izniman i blizu referentne vrijednosti.

rastu; potrebu za održavanjem visoke razine javnih ulaganja u nadolazećim godinama, uključujući ulaganja za usporednu tranziciju, te za jačanjem otpornosti; važnost dobrog sastava i kvalitete javnih financija, potrebu za protucikličkom fiskalnom politikom i stvaranjem fiskalnog prostora za stabilizaciju; važnost snažne koordinacije politika među različitim instrumentima politike te između EU-a i nacionalnih razina; potrebu za pojednostavnjenjem okvira EU-a i osiguravanjem učinkovite provedbe fiskalnog okvira EU-a. Rasprava se odvija u okviru različitih foruma, uključujući tematske sastanke, radionice i internetsku anketu. Uključuje građane i čitav niz dionika, prvenstveno socijalne partnere, akademsku zajednicu, druge institucije i tijela EU-a te nacionalne vlade i parlamente. Internetska anketa zatvorena je 31. prosinca 2021. Komisija trenutačno analizira zaprimljene povratne informacije te će u ožujku 2022. predstaviti sažeto izvješće. Nastavlja se suradnja s dionicima o tome kako poboljšati učinkovitost okvira gospodarskog upravljanja kako bi se postigao konsenzus o njegovoj budućnosti.

Aktualna rasprava državama članicama pruža priliku i da razmotre ključne ciljeve okvira upravljanja, njegovo funkcioniranje i nove izazove koje treba uzeti u obzir. Rasprave se uglavnom održavaju u Gospodarskom i financijskom odboru i Odboru za ekonomsku politiku, ali i na ministarskoj razini u Vijeću (ECOFIN) te među članicama europodručja u okviru Euroskupine o određenim aspektima europodručja. Organiziraju se rasprave o ograničenom broju ključnih tema, u skladu s izazovima utvrđenima u Komunikaciji iz listopada 2021. i ključnim temama iz javne rasprave. To uključuje održivost javnog duga i smanjenje duga koje pogoduje rastu; zaštitu javnih ulaganja i ulogu fiskalnog okvira u poticanju javnih ulaganja i reformi u svjetlu tranzicije prema zelenom, digitalnom i otpornom gospodarstvu EU-a; razmatranja o poukama iz odgovora na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 (uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost); protucikličke fiskalne politike i stvaranje prostora za kratkoročnu stabilizaciju te načine za pojednostavnjenje fiskalnih okvira, jačanje nacionalne odgovornosti i bolju provedbu. Raspravljalo se i o potencijalnim dugoročnim posljedicama invazije na Ukrajinu na otpornost i sigurnost. Osim toga, države članice europodručja raspravljaju o aspektima koji se tiču europodručja. U nadolazećim mjesecima planiraju se daljnje rasprave s ključnim dionicima (npr. Europski fiskalni odbor) i akademskom zajednicom/stručnjacima. Zaključne rasprave trenutačno se planiraju održati u srpnju, na ministarskoj razini u Vijeću (ECOFIN) i među članicama europodručja u okviru Euroskupine.

Na temelju javne rasprave koja je u tijeku i rasprava s državama članicama Komisija će dati smjernice o mogućim promjenama okvira gospodarskog upravljanja u cilju pravovremenog postizanja širokog konsenzusa o daljnjim koracima do 2023. Komisija smatra da trenutačno stanje rasprava upućuje na određeni broj bitnih pitanja na kojima bi se moglo još konkretnije raditi i tako utrti put novom konsenzusu o budućem fiskalnom okviru EU-a.

- **Osiguravanje održivosti duga i promicanje održivog rasta na temelju ulaganja i reformi presudni su za uspjeh fiskalnog okvira EU-a.** Najbitnije je osigurati fiskalnu održivost smanjenjem visokih udjela javnog duga na realističan, postupan i održiv način. Fiskalni okvir EU-a trebao bi poticati uspješne strategije za

srednjoročno smanjenje duga, s naglaskom na fiskalnoj konsolidaciji, kvaliteti i sastavu javnih financija te promicanju rasta. Okvir bi trebao biti usklađen s aktualnim i budućim izazovima i imati primjerenu ulogu u održavanju primjerenih razina ulaganja. Javna ulaganja morat će se održavati na visokim razinama u narednim godinama, što naglašava važnost promicanja dobrog sastava i kvalitete javnih financija kako bi se postigao održiv i uključiv rast. Fiskalni okvir EU-a trebao bi imati primjerenu ulogu u poticanju nacionalnih ulaganja i reformi, pri čemu posebnu pozornost treba posvetiti osiguravanju usklađenosti između politika ulaganja i reformi u državama članicama te između nacionalnih ciljeva i ciljeva na razini EU-a.

- **Obraćanje veće pozornosti srednjoročnom fiskalnom nadzoru u EU-u moglo bi dati dobre rezultate.** Fiskalne rezultate država članica trebalo bi nastaviti pratiti svake godine, uz zadržavanje pozitivnih elemenata multilateralne fiskalne koordinacije. Podložno jasnim smjernicama na razini EU-a, ako se državama članicama ostavi više prostora za utvrđivanje i provedbu njihovih planova fiskalne prilagodbe u srednjoročnoj perspektivi, uključivanjem nacionalnih planova ulaganja i reformi u njihove fiskalne putanje, istodobno bi se moglo ojačati preuzimanje odgovornosti, a time i usklađenost.
- **Trebalo bi dodatno razmotriti zaključke koji se mogu izvući iz osmišljavanja, upravljanja i funkcioniranja Mehanizma za oporavak i otpornost.** Naglasak bi trebao biti na poukama u pogledu većeg preuzimanja odgovornosti, uzajamnog povjerenja, provedbe i međudjelovanja između gospodarske i fiskalne dimenzije te između nacionalne i dimenzije EU-a. Potrebno je razmotriti pristup koordinaciji politika iz Mehanizma za oporavak i otpornost, koji se temelji na preuzimanju obveza, uz snažno preuzimanje odgovornosti na nacionalnoj razini za oblikovanje i ishode politika, i na *ex ante* smjernicama za države članice o prioritetima ulaganja i reformi. Europski semestar trebao bi ostati referentni okvir za integrirani nadzor i koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja u EU-u.
- **Najvažniji su ciljevi pojednostavnjenje, veće preuzimanje odgovornosti na nacionalnoj razini i bolja provedba.** Postojeći okvir oslanja se na varijable koje se ne mogu promatrati, koje su osjetljive na promjene i na koje utječu ciklički uvjeti. Uključuje i složene odredbe za tumačenje, uključujući razne klauzule o fleksibilnosti, zbog čega je kompliciran za primjenu i manje transparentan. Zbog toga su potrebna jednostavnija fiskalna pravila za ocjenu usklađenosti, sa samo jednim operativnim pravilom na razini EU-a i pokazateljima koje je moguće pratiti, npr. ukupni iznos neto rashoda. Pritom treba razmotriti i može li se stavljanjem jasnog naglaska na teške pogreške politike, kako je navedeno u Ugovoru, pridonijeti djelotvornijoj provedbi okvira. Ti su ciljevi međusobno povezani. Jednostavniji okvir osobito bi poboljšao razumljivost proračunskog nadzora EU-a i time pridonio jasnijoj komunikaciji, većem preuzimanju odgovornosti, boljoj usklađenosti i snažnijoj provedbi. Nadalje, ako bi se državama članicama dalo više prostora za osmišljavanje fiskalnih putanja, trebalo bi uspostaviti ravnotežu tako što bi Komisija i Vijeće rigoroznije provodili okvir u slučaju neusklađenosti.

5. Sljedeći koraci

U Komunikaciji se utvrđuju preliminarne smjernice fiskalne politike za 2023., koje će se prema potrebi ažurirati, najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra u svibnju 2022. U budućim će se smjernicama i dalje uzimati u obzir stanje u svjetskom gospodarstvu, specifična situacija u svakoj državi članici i rasprava o okviru gospodarskog upravljanja. Razvoj gospodarskih izgleda pomno će se pratiti i na odgovarajući način uzeti u obzir. Države članice pozivaju se da smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije.

Dodatak

Popis dodatnih tablica koje treba dostaviti u programima stabilnosti i konvergencije država članica. Obvezni podaci označeni su podebljanim slovima.

Tablica učinka Mehanizma za oporavak i otpornost na projekcije programa – ZAJMOVI

Novčani tok od zajmova u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost predviđen u programu (% BDP-a)							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
Isplate zajmova EU-a u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost							
Otplate zajmova u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost EU-u							
Rashodi financirani zajmovima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (% BDP-a)							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
Naknade zaposlenima (D.1)							
Intermedijarna potrošnja (P.2)							
Socijalna plaćanja (D.62 + D.632)							
Rashodi za kamate (D.41)							
Subvencije, platve (D.3)							
Tekući transferi (D.7)							
UKUPNI TEKUĆI RASHODI							
Bruto investicije u fiksni kapital (P.51g)							
Kapitalni transferi (D.9)							
UKUPNI KAPITALNI RASHODI							
Ostali troškovi financirani zajmovima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (% BDP-a) ¹							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
Smanjenje poreznih prihoda							
Ostali troškovi s učinkom na prihode							
Financijske transakcije							

Tablica učinka Mehanizma za oporavak i otpornost na projekcije programa – BESPOVRATNA SREDSTVA

Prihodi od bespovratnih sredstava u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (% BDP-a)								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
Bespovratna sredstva u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost kako su uključena u projekcije prihoda								
Novčane isplate bespovratnih sredstava EU-a u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost								
Rashodi financirani bespovratnim sredstvima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (% BDP-a)								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
Naknade zaposlenima (D.1)								
Intermedijarna potrošnja (P.2)								
Socijalna plaćanja (D.62 + D.632)								
Rashodi za kamate (D.41)								
Subvencije, platve (D.3)								
Tekući transferi (D.7)								
UKUPNI TEKUĆI RASHODI								
Bruto investicije u fiksni kapital (P.51g)								
Kapitalni transferi (D.9)								
UKUPNI KAPITALNI RASHODI								
Ostali troškovi financirani bespovratnim sredstvima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (% BDP-a) ¹								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
Smanjenje poreznih prihoda								
Ostali troškovi s učinkom na prihode								
Financijske transakcije								

Tablica iznosa jamstava donesenih/najavljenih u skladu s programom

	Mjere	Datum donošenja	Najveći iznos nepredviđenih obveza (% BDP-a)	Procijenjena iskorištenost (% BDP-a)
Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19				
	Međuzbroj			
Ostalo				
	Međuzbroj			

Ukupno			
---------------	--	--	--

Napomena: Ova tablica zamjenjuje tablicu 7. u Kodeksu ponašanja uz Pakt o stabilnosti i rastu.