

Bruxelles, 19. ožujka 2021.
(OR. en)

6844/1/21
REV 1

CO EUR-PREP 12
POLGEN 36
ECOFIN 224
UEM 49
SOC 123
EMPL 86
COMPET 159
ENV 129
EDUC 77
RECH 90
ENER 66
JAI 246

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Delegacije
Predmet:	Europski semestar – objedinjeno izvješće za 2021.

Za delegacije se u prilogu nalazi objedinjeno izvješće predsjedništva o zaključcima koje je Vijeće usvojilo o Godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. i o Izvješću o mehanizmu upozoravanja za 2021., kao i o raspravama o europskom semestru 2021. i Mehanizmu za oporavak i otpornost koje su održane u okviru različitih neformalnih ministarskih videokonferencija tijekom prve faze europskog semestra.

Kontekst

Komisija je ciklus europskog semestra 2021. pokrenula 17. rujna 2020., kada je objavila Godišnju strategiju održivog rasta 2021.¹, u kojoj se utvrđuju strateške smjernice za provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost. Komisija je 18. studenoga donijela preostale dokumente za jesenski paket europskog semestra 2021. u vezi s potporom održivom i uključivom oporavku u kontekstu velike nesigurnosti, a to su:

- Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2021.², u kojem je utvrđeno 12 država članica koje tijekom 2021. treba podvrgnuti detaljnom preispitivanju;
- Prijedlog zajedničkog izvješća Komisije i Vijeća o zapošljavanju³, u kojem se analizira utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na zapošljavanje i socijalno stanje u Europi;
- Nacrt preporuke za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja⁴ (preporuka za europodručje), u kojoj se države članice europodručja pozivaju da poduzmu mjere za postizanje uključivog i održivog rasta te za poticanje konkurentnosti; pružaju se i smjernice politike u vezi s prioritetima koje bi države članice europodručja trebale obuhvatiti svojim planovima za oporavak i otpornost.

Paket obuhvaća i mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja, Komunikaciju o fiskalnoj situaciji u Rumunjskoj, izvješće o pojačanom nadzoru za Grčku i izvješća o nadzoru nakon provedbe programa za Cipar, Irsku, Portugal i Španjolsku.

U Godišnjoj strategiji održivog rasta predstavljeni su gospodarski izgledi na temelju ljetne gospodarske prognoze 2020., u kojoj se predviđa da će se gospodarstva EU-a i gospodarstvo europodručja smanjiti u 2020., a zatim oporaviti u 2021. To je potvrđeno i u najnovijoj gospodarskoj prognozi Europske komisije – zimskoj prognozi 2021. koja je objavljena u veljači. U njoj se ističe da gospodarski izgledi uvelike ovise o razvoju pandemije i ograničenjima gospodarske aktivnosti uvedenima u cilju njezina suzbijanja te da će za oporavak biti ključna potpora politika na nacionalnoj razini i razini EU-a.

¹ Dok. 10887/20.

² Dok. 13059/20.

³ Dok. 13251/20.

⁴ Dok. 13060/20.

U Godišnjoj strategiji održivog rasta utvrđuju se strateške smjernice za provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost postaju glavni referentni dokumenti za političke inicijative država članica usmjerene na budućnost. Planovi moraju obuhvaćati nacionalni program reformi i ulaganja, biti usklađeni s relevantnim izazovima i prioritetima koji su specifični za pojedinu zemlju i utvrđeni u kontekstu europskog semestra, biti u skladu s ciljevima politike EU-a te biti usmjereni na zelenu i digitalnu tranziciju. Održivost okoliša, povećanje produktivnosti, pravednost i makroekonomska stabilnost četiri su dimenzije koje bi trebale služiti kao vodeća načela na kojima će se temeljiti planovi država članica za oporavak i otpornost.

Kao i prethodnih godina, Vijeće je usvojilo Zaključke o Godišnjoj strategiji održivog rasta⁵ (6. studenoga 2020.). Vijeće se složilo da je u ovoj nagloj i dubokoj recesiji koju je uzrokovala pandemija bolesti COVID-19 ključno zaštititi građane i građanke te njihovo zdravlje i radna mjesta. Istaknulo je da je neometano funkcioniranje jedinstvenog tržišta ključno kako bi se osigurao brz oporavak i pošteno tržišno natjecanje, spriječili poremećaji u prekograničnim vrijednosnim lancima i slobodnom kretanju radnika i robe te poboljšali socioekonomski uvjeti te je naglasilo da će planovi za oporavak i otpornost morati biti usklađeni s dogovorenim prioritetima. Stoga je pozvalo države članice da uspostave odgovarajuće sustave upravljanja za učinkovitu i dobru provedbu planova za oporavak i otpornost.

Vijeće je snažno potaknulo države članice da provedu dosljedan niz ključnih reformi i ulaganja te pritom svladaju nacionalne strukturne izazove, uključujući one koji su navedeni u preporukama za pojedine zemlje upućenima državama članicama u ciklusima semestra 2019. i 2020., te podrže dugoročan održiv i uključiv rast i otpornost.

Vijeće je primilo na znanje da Komisija namjerava zamijeniti izvješća za pojedine zemlje u okviru europskog semestra 2021. analitičkim dokumentima u kojima se ocjenjuje sadržaj planova za oporavak i otpornost te je istaknulo važnost daljnjeg održavanja horizontalnih rasprava u okviru relevantnih odbora uključenih u europski semestar.

Osim toga, ministri i ministrice istaknuli su važnost zadržavanja višestranog nadzora u okviru europskog semestra unatoč promjenama u ciklusu 2021. te su pozvali na to da se čim prije vrati cjelovitom postupku europskog semestra, što uključuje i njegovo upravljanje.

⁵ Dok. 12631/20.

U Zaključcima o Izvješću o mehanizmu upozoravanja za 2021.⁶ (od 25. siječnja 2021.) Vijeće je uvidjelo da se zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 pogoršao niz postojećih makroekonomskih neravnoteža te da bi se zbog posljedica pandemije mogli pojaviti novi rizici, posebice u vezi s rastućim privatnim i državnim dugom. Napomenulo je i da će se nezaposlenost vjerojatno povećati iako se poticajnim politikama ublažio učinak pada aktivnosti te da se procjenjuje da je smanjenje produktivnosti rada u 2020. dovelo do povećanja jediničnih troškova rada. Naposljetku, pozvalo je na osiguravanje odgovarajućih odgovora politika kako bi se riješio problem neravnoteže te povećali produktivnost i potencijal za rast te je naglasilo potrebu za brзом provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost, među ostalim i planova za oporavak i otpornost.

Vijeće je 23. studenoga 2020. usvojilo Zaključke o aspektima zapošljavanja i socijalnim aspektima Godišnje strategije održivog rasta⁷. Ministri i ministrice pozdravili su gospodarski odgovor Unije, među ostalim s pomoću instrumenta za oporavak Next Generation EU, Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) i povećane fleksibilnosti u upotrebi fondova kohezijske politike u okviru Investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus (CRII i CRII+).

Vijeće je istaknulo da je europski semestar i dalje djelotvoran koordinacijski alat za osiguravanje dosljednosti u programima reformi država članica. Ministri i ministrice naveli su da bi europski stup socijalnih prava trebao i dalje služiti kao smjerokaz za uzlaznu konvergenciju prema boljim radnim i životnim uvjetima u Europi, kojim se usmjerava koordinacija politika zapošljavanja i socijalnih politika na razini Unije. Načela europskog stupa socijalnih prava trebala bi se provoditi uzimajući u obzir odgovarajuće nadležnosti, a države članice trebale bi iskoristiti znatna dostupna financijska sredstva EU-a za relevantne reforme i ulaganja, čime bi se ublažio socioekonomski učinak krize, ubrzao oporavak i povećala otpornost.

⁶ Dok. 5605/21.

⁷ Dok. 13246/20.

Vijeće je snažno potaknulo države članice da, s obzirom na znatne razmjere trenutačne krize u pogledu zapošljavanja i socijalnih pitanja, u svoje planove za oporavak i otpornost uvrste ključne reforme i ulaganja u područjima tržišta rada, socijalne politike, zdravstvene skrbi te obrazovanja i osposobljavanja, naglašavajući da bi se takvim reformama i ulaganjima trebao podupirati oporavak, promicati održiv i uključiv rast i otvaranje radnih mjesta te pristupiti rješavanju relevantnih izazova utvrđenih u preporukama za pojedine zemlje za 2019. i 2020.

Kad je riječ o Komisiji, Vijeće ju je snažno potaknulo da u bliskoj suradnji s državama članicama revidira ili razvije nove ciljeve politike zapošljavanja i socijalne politike kako bi se usmjerila provedba načela europskog stupa socijalnih prava na razini Unije i država članica.

Ministri i ministrice nadležni za gospodarska i financijska pitanja, zapošljavanje i socijalna pitanja, unutarnje tržište i industriju odnosno okoliš i istraživanja održali su na inicijativu predsjedništva tematske rasprave o temama povezanim s europskim semestrom u kontekstu planova za oporavak i otpornost.

Na neformalnoj videokonferenciji ministara i ministrica gospodarstva i financija održanoj 19. siječnja 2021. raspravljalo se o glavnim značajkama Mehanizma za oporavak i otpornost te o sljedećim koracima u tom pogledu. Ministri i ministrice razmijenili su iskustva u vezi s izradom planova za oporavak i otpornost. U većini intervencija naglasak je bio na multiplikacijskom učinku na gospodarstvo, potrebi za brzom provedbom djelovanja, potrebi za osiguravanjem preuzimanja odgovornosti za taj proces, među ostalim putem snažnog dijaloga sa socijalnim partnerima, te na ključnim ciljevima planova – zelenoj i digitalnoj tranziciji, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji, rodnoj ravnopravnosti, obrazovanju, jačanju zdravstvenih sustava, socijalnoj uključenosti te modernoj i digitalnoj javnoj upravi. Predsjedništvo je odlučilo da će se na sastancima redovito razmjenjivati mišljenja o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost.

Na neformalnoj videokonferenciji ministara i ministrica gospodarstva i financija održanoj 16. veljače 2021. predsjedništvo je predstavilo pregled trenutačnog stanja u vezi s Mehanizmom za oporavak i otpornost, a tri države članice predstavile su svoje nacрте planova za oporavak i otpornost te postupak njihove izrade. Tijekom neformalne videokonferencije ministara i ministrica gospodarstva i financija održane 16. ožujka 2021. predsjedništvo je primilo na znanje da su mnoge države članice već u poodmakloj fazi izrade planova te je podsjetilo na to da će se brзом provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost doprinijeti oporavku cijele Europe. Komisija je pozdravila napredak u vezi s planovima za oporavak i otpornost koji su mnoge države članice ostvarile od posljednjeg sastanka, ali je ujedno istaknula preostala pitanja koja je potrebno riješiti. Iako bi planove trebalo podnijeti tek kad budu potpuno razrađeni, Komisija je navela da pozdravlja njihovo rano podnošenje kako bi ih se moglo uzeti u obzir u Komisijinoj proljetnoj prognozi i kako bi se omogućila isplata prethfinanciranja početkom druge polovine godine. Tri države članice predstavile su sadržaj i stanje pripreme svojih planova za oporavak i otpornost.

Ministri i ministrice nadležni za unutarnje tržište i industriju 25. veljače 2021. održali su videokonferencijsku raspravu o politikama na temu „Europski semestar – nacionalni planovi za oporavak i otpornost kao instrument za ostvarivanje ciljeva industrijske politike: jačanja jedinstvenog tržišta, dvostruke tranzicije i strateške autonomije u otvorenom EU-u”.

Općenito su se usredotočili na važnost zelene i digitalne tranzicije i na potrebu za time da se gospodarstvo EU-a učini otpornijim, a nekoliko njih istaknulo je važnost prekograničnih projekata i ulogu koju važni projekti od zajedničkog europskog interesa (IPCEI) imaju u poboljšanju koordinacije među državama članicama.

Da bi Europa nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 bila jača i otpornija, nužno je jedinstveno tržište koje dobro funkcionira i pošteno tržišno natjecanje. Ministri i ministrice istaknuli su kako je važno osigurati slobodan protok robe i usluga na jedinstvenom tržištu.

Naveli su da je Mehanizam za oporavak i otpornost jedinstvena prilika za osiguravanje oporavka i otpornosti, ali i za poticanje inovacija i odgovaranje na gospodarske i društvene izazove te izazove koji se odnose na okoliš. Međutim, za to nije dovoljno samo javno financiranje, već je potrebno mobilizirati i privatna ulaganja, čime se naglašava pozornost koju bi trebalo posvetiti MSP-ovima.

Ministri i ministrice predložili su da se istraže ranjivosti i ovisnosti EU-a o trećim zemljama kad je riječ o strateškoj robi, uslugama, tehnologijama i infrastrukturi te da se utvrde mogućnosti za jačanje strateških globalnih lanaca vrijednosti i diversifikaciju vanjskih izvora opskrbe, pri čemu su istaknuli da je potrebno smanjiti kritične ovisnosti i ojačati stratešku autonomiju EU-a. S druge strane, mnogi su naglasili da se gospodarstvo EU-a temelji na načelu otvorenih tržišta i da se oslanja na multilateralna pravila i opsežnu mrežu sporazumâ o slobodnoj trgovini.

Ministri i ministrice nadležni za istraživanja 26. veljače 2021. održali su videokonferencijsku raspravu o politikama o planovima za oporavak i otpornost u kontekstu europskog istraživačkog prostora, a naglasak je pritom bio na ulaganjima i reformama.

Složili su se da istraživanja i inovacije moraju biti okosnica gospodarskog oporavka od krize, ne samo kako bi se potaknula gospodarska aktivnost, već i kako bi se ubrzale zelena i digitalna tranzicija te ojačala otpornost cijelog sustava. Strukturne reforme i pametna ulaganja u kontekstu planova za oporavak i otpornost te europskog istraživačkog prostora mogu uvelike ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju zemalja i regija EU-a. Osim toga, doprinijet će i prevladavanju izazova utvrđenih u preporukama za pojedine zemlje.

Nacionalne vlade moraju iskoristiti tu priliku i Mehanizam za oporavak i otpornost mobilizirati za poticanje ulaganja u najveće prednosti europskog istraživačkog prostora, kao što su poboljšanje okvirnih uvjeta za istraživače, politike otvorene znanosti i paneuropske istraživačke infrastrukture, te za ostvarivanje što veće sinergije među programima Unije, kao i između programâ Unije i nacionalnih programa.

Planovi za oporavak i otpornost mogu obuhvaćati širok raspon ulaganja i reformi u području istraživanja i inovacija, koji mogu biti ključni za ostvarenje ciljnih vrijednosti istraživanja i razvoja te za postizanje svih strateških ciljeva europskog istraživačkog prostora koje je dogovorilo Vijeće. S pomoću tih ulaganja i reformi nacionalne sustave za istraživanja i inovacije trebalo bi učiniti otpornijima i sposobnijima za suočavanje s izazovima koji proizlaze iz trenutačne krize.

Na neformalnoj videokonferenciji ministara i ministrica nadležnih za zapošljavanje i socijalnu politiku 15. ožujka 2021. održana je, na temelju smjernica predsjedništva, razmjena mišljenja o politikama zapošljavanja i socijalnim politikama u okviru semestra u kontekstu planova za oporavak i otpornost. Ministri i ministrice pritom su nastojali odgovoriti na sljedeća pitanja:

1) U kontekstu nacionalnih planova za oporavak i otpornost, kako se reformama i ulaganjima u području politika zapošljavanja i vještina mogu potaknuti otvaranje kvalitetnih radnih mjesta i prijelaz na zeleno i digitalno gospodarstvo (u skladu s Preporukom Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju i Preporukom Vijeća o jačanju Garancije za mlade) ne bi li se doprinijelo prijelazu s izvanrednih mjera na strukturne promjene?

2) Kako se može osigurati da će se reformama i ulaganjima u području socijalne politike iz nacionalnih planova poduprijeti pravedan, uključiv i održiv oporavak pri kojem se nikoga ne zapostavlja?

Mnogi ministri i ministrice potvrdili su da bi socijalni aspekti i aspekti povezani sa zapošljavanjem trebali biti okosnica nacionalnih planova za oporavak i otpornost te su naveli primjere reformi politika.

Složili su se da države članice ulaze u fazu prijelaza s izvanrednih i privremenih mjera na strukturne reforme tržišta rada i socijalnih sustava. Politike zapošljavanja i socijalne politike moraju biti okosnica nacionalnih planova za oporavak i otpornost kako bi se osigurao uključiv, pravedan i održiv oporavak pri kojem se nikoga ne zapostavlja. Mnogi ministri i ministrice istaknuli su kako radnicima i nezaposlenima treba omogućiti stjecanje relevantnih vještina kako bi se mogli suočiti s novim izazovima tržišta rada s obzirom na dvostruku tranziciju. Mladi, žene i skupine u nepovoljnom položaju pogotovo moraju imati pristup ciljanom osposobljavanju kako bi unaprijedili svoje vještine i prilagodili se promjenama na tržištu rada ili kako bi ih se poduprlo pri prelasku u zelenije sektore.

Osim toga, nekoliko ministara i ministrica podsjetilo je na to da nacionalne sustave socijalne sigurnosti treba učiniti otpornijima: uključivi i održivi sustavi socijalne zaštite ključni su za osiguravanje primjerenih prihoda i pružanje usluga, posebno za one kojima je to najpotrebnije. Države članice u tom pogledu nastoje svima zajamčiti odgovarajući pristup kvalitetnim i cjenovno pristupačnim uslugama, među ostalim obrazovanju, zdravstvenoj skrbi, dugotrajnoj skrbi i stanovanju.

Ministri i ministrice potvrdili su da je europski semestar i dalje glavni koordinacijski instrument za provedbu i praćenje politika zapošljavanja i socijalnih politika. Stoga su se odlučno zalagali za to da se u budućim postupcima semestra zadrži ključna uloga EPSCO-a i njegovih pripremnih tijela, a da se pritom ne ugrozi socijalna dimenzija ciklusa europskog semestra. Mnogi su posebno istaknuli da se što prije treba vratiti na cjelovit ciklus europskog semestra.

Još jedna razmjena mišljenja o europskom semestru održana je na neformalnoj videokonferenciji ministara i ministrica okoliša 18. ožujka 2021., a naglasak je bio na tome kako planovi za oporavak i otpornost mogu doprinijeti zelenoj tranziciji te na budućnosti europskog semestra iz perspektive okoliša.

Ministri i ministrice naglasili su izvanrednu prirodu postupka europskog semestra 2021., čiji je cilj osigurati koordinaciju s Mehanizmom za oporavak i otpornost, te su ponovno istaknuli da je europski semestar jedinstvena prilika za integriranje pitanja koja se odnose na okoliš u šire gospodarske i investicijske politike. U tom su pogledu pozdravili Godišnju strategiju održivog rasta 2021., koja se u potpunosti nadovezuje na prošlogodišnju strategiju rasta na temelju europskog zelenog plana i koncepta konkurentne održivosti.

Izrazili su veliku potporu cilju da 37 % sredstava iz planova za oporavak i otpornost doprinese klimatskim ciljevima i ciljevima bioraznolikosti te potporu načelu nenanošenja bitne štete. Međutim, neke su delegacije izrazile zabrinutost u vezi s provedbom načela nenanošenja bitne štete te su željele znati kako će Komisija procijeniti provedbu tog načela i kako će procijeniti doprinosi li 37 % sredstava iz projekata klimatskim ciljevima.

S obzirom na teške i složene odluke koje su bile pred njima, ministri i ministrice složili su se da je europski semestar i dalje najprikladniji mehanizam za koordinaciju gospodarskih i socijalnih politika, za utvrđivanje glavnih problema strukturnih politika i za praćenje provedbe reformi, ali isto tako i za praćenje napretka u ostvarivanju relevantnih ciljeva održivog razvoja i općih ciljeva zelenog plana.

U tom su pogledu prepoznali da kratkoročni oporavak treba smatrati prioritetom, no da pritom ne bi trebalo tolerirati da se dovode u pitanje dugoročne obveze u cilju održivijeg gospodarstva. Riječima ministara i ministrica, „ono što zahtijevamo od prirode ne bi smjelo premašiti njezine kapacitete”. Važno je da se u okviru budućih postupaka europskog semestra očuvaju takve obveze i ciljevi povezani s okolišem i klimom.

Predsjedništvo uvažava parlamentarnu dimenziju europskog semestra te je stoga sudjelovalo u zajedničkoj raspravi o europskom semestru u Europskom parlamentu (10. ožujka 2021.) te je tijekom Europskog parlamentarnog tjedna (22. veljače 2021.) zajedno s Europskim parlamentom organiziralo Konferenciju o europskom semestru i Međuparlamentarnu konferenciju o stabilnosti, gospodarskoj koordinaciji i upravljanju u Europskoj uniji.