

Bruxelles, 8. ožujka 2023.
(OR. en)

7022/23

ECOFIN 206
UEM 56

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	8. ožujka 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 141 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU Smjernice za fiskalnu politiku za 2024.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 141 final.

Priloženo: COM(2023) 141 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.3.2023.
COM(2023) 141 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU

Smjernice za fiskalnu politiku za 2024.

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU

Smjernice za fiskalnu politiku za 2024.

1. Uvod

Europsko gospodarstvo ušlo je u 2023. u boljem stanju nego što se predviđalo u jesen. Europska referentna cijena plina pala je ispod razina prije ruske invazije na Ukrajinu, među ostalim zbog ograničavanja potražnje i kontinuirane diversifikacije opskrbe. Situacija na tržištima rada i dalje je vrlo dobra, što pokazuje najniža ikad stopa nezaposlenosti u EU-u zabilježena u prosincu 2022. Tromjesečni pad stopa inflacije upućuje na to da je vrhunac sada iza nas, no temeljni inflacijski pritisci i dalje su veliki i postoji rizik od njihova povećanja. Gospodarsko ozračje također se nastavilo poboljšavati, što znači da bi gospodarska aktivnost EU-a mogla izbjeći smanjenje u prvom tromjesečju 2023. i za dlaku izbjeći recesiju koja se prethodno očekivala.

Europsko gospodarstvo istodobno se i dalje suočava s poteškoćama i situacija je vrlo neizvjesna. Budući da su inflacijski pritisci i dalje prisutni, očekuje se nastavak restriktivne monetarne politike, čime će se smanjiti potražnja. Stoga se očekuje da će rast u 2023. ostati slab, iako je Komisija u zimskoj prognozi 2023. povećala izglede za rast za ovu godinu. U kontekstu trenutnog geopolitičkog okruženja nesigurnost je i dalje na visokoj razini.

U razdoblju 2023.–2024. fiskalne politike trebale bi biti usmjerene na osiguravanje srednjoročne održivosti duga i održivo povećanje potencijalnog rasta. Fiskalnim mjerama ublažen je učinak energetske krize na poduzeća i potrošače. Međutim, sveobuhvatne fiskalne mjere za poticanje agregatne potražnje nisu opravdane, a skupe mjere potpore ne mogu se nastaviti unedogled: naglasak sada mora biti na jačanju fiskalne održivosti postupnom fiskalnom konsolidacijom i, prema potrebi, ciljanim fiskalnim mjerama za potporu ranjivim kućanstvima i poduzećima koja su pogođena visokim cijenama energije. Razborita fiskalna politika pridonijet će stabilnosti europskoga gospodarstva i olakšati učinkovitu transmisiju monetarne politike u uvjetima visoke inflacije, uz istodobno povećanje potencijalnog rasta.

U ovoj se Komunikaciji državama članicama daju smjernice za provedbu i koordinaciju fiskalnih politika s obzirom na izazove s kojima se suočavaju javne financije i gospodarstvo te rasprave o budućem okviru gospodarskog upravljanja. U Komunikaciji Komisije od 9. studenoga 2022. o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a (dalje u tekstu „smjernice za reformu”) navodi se da će Komisija u prvom tromjesečju 2023. državama članicama dati fiskalne smjernice za 2024. ⁽¹⁾ Fiskalni okvir EU-a trenutačno je u prijelaznoj fazi. U veljači 2020. započeta je revizija okvira gospodarskog upravljanja, u kojoj su utvrđena područja koja je potrebno poboljšati. Kad bi se pravila postojećeg pravnog okvira samo nastavila primjenjivati, time se ne bi uvažile nove okolnosti nakon pandemije.

¹ Europska komisija, [Komunikacija o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a](#), COM(2022) 583 final, 9. studenoga 2022.

Postojeći pravni okvir i dalje se primjenjuje jer još nije uspostavljen novi pravni okvir, koji će se temeljiti na ishodu tekuće revizije gospodarskog upravljanja. Istodobno, radi učinkovitog prelaska na primjenu budućeg skupa fiskalnih pravila EU-a i s obzirom na trenutačne izazove, neki elementi Komisijinih smjernica za reformu mogli bi se uključiti u ciklus fiskalnog nadzora koji će započeti u proljeće 2023. Stoga, kako je navedeno u Komunikaciji Komisije od 9. studenoga 2022., u smjernicama se uzima u obzir gospodarska situacija, specifična situacija u svakoj državi članici te elementi Komisijinih smjernica za reformu koji su u skladu s duhom postojećeg pravnog okvira. Bit će iznimno važno što prije postići dogovor o budućem okviru gospodarskog upravljanja kako bi se donio skup fiskalnih pravila EU-a kojima se u potpunosti uzima u obzir nova situacija nakon pandemije.

Smjernice bi trebale pomoći državama članicama u pripremi programa stabilnosti i konvergencije. U proljeće će se donijeti fiskalne preporuke po državama članicama za 2024., koje će poslužiti i kao smjernice za pripremu i ocjenu nacrtu proračunskih planova u jesen.

Ostatak Komunikacije sastoji se od šest odjeljaka. U odjeljku 2. navode se gospodarski izgledi za ovu i sljedeću godinu temeljeni na Komisijinoj zimskoj prognozi 2023. U odjeljku 3. prikazano je trenutačno stanje tekuće revizije gospodarskog upravljanja. U odjeljku 4. razmatra se odgovor fiskalne politike na energetska krizu. U odjeljku 5. razmatraju se posljedice deaktivacije opće klauzule o odstupanju na fiskalne smjernice za 2024. U odjeljku 6. razmatra se pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita. U odjeljku 7. navode se sljedeći koraci.

2. Gospodarsko stanje i izgledi

Komisija je u zimskoj prognozi 2023. povećala izgleda za rast za 2023. Energetska kriza i posljedični trgovinski gubici utjecali su na proizvodnju i smanjili kupovnu moć kućanstava, zbog čega je narušeno povjerenje u gospodarstvo. No, budući da su kućanstva i poduzeća pokazala iznimnu otpornost i da se čini da je inflacija već dosegla vrhunac, u proljeće bi moglo doći do ponovnog rasta. Očekuje se da će situacija na tržištima rada ostati dobra unatoč teškim okolnostima, iako inflacija i dalje raste brže od plaća, zbog čega je potrošnja smanjena. Rashodi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i provedbe programâ kohezijske politike i dalje će rasti radi potpore javnim ulaganjima. Nakon relativne stagnacije u posljednjem tromjesečju 2022., umjesto očekivanog pada, u 2023. predviđa se rast realnog BDP-a u EU-u od 0,8 %, uz inflaciju od 6,4 %. Očekuje se da će u 2024. rast BDP-a EU-a dosegnuti 1,6 %, a inflacija se smanjiti na 2,8 %. Kombinacija sporog gospodarskog rasta i visoke inflacije u kratkoročnom razdoblju zahtijeva snažnu koordinaciju fiskalnih politika EU-a i europodručja na temelju jasnih smjernica koje omogućuju transparentno praćenje. Time će se i lakše osigurati dosljedna kombinacija politika.

Europski gospodarski izgledi i dalje su vrlo neizvjesni, dok su rizici za rast uglavnom uravnoteženi. Rizici od pogoršanja izgleda za rast više nisu izraženi. Domaća bi potražnja mogla pozitivno iznenaditi, osobito ako se nedavni pad veleprodajnih cijena plina u većoj mjeri odrazi na potrošače. Iako je opasnost od nestašice plina i dalje znatna, čini se da je manje ozbiljna nego prije. Međutim, prilagodba visokim kamatnim stopama mogla bi se pokazati zahtjevnom, dok je nesigurnost i dalje velika zbog aktualnog rata Rusije protiv

Ukrajine. Rizici od rasta inflacije i dalje su uglavnom povezani s kretanjima na energetske tržištima, stoga moramo nastaviti pomno pratiti budući razvoj cijena energije. Posebno je moguć rast inflacije u 2024. jer bi se plaće dulje vrijeme mogle nastaviti kretati iznad prosjeka.

Srednjoročni izazovi s kojima se suočava europsko gospodarstvo nisu se smanjili. Gospodarski izazovi koji su postojali prije pandemije, uključujući potrebu za jačanjem potencijalnog rasta, ubrzanjem usporedne zelene i digitalne tranzicije na pravedan način i poboljšanjem otpornosti, u kombinaciji s demografskim kretanjima, srednjoročno će povećati pritisak na javne financije. Ti izazovi naglašavaju važnost socijalne kohezije i otpornosti, ciljeva europskog stupa socijalnih prava. U tom bi kontekstu fiskalne politike trebale biti usmjerene na očuvanje održivosti duga te održivo i uključivo povećanje potencijala rasta, čime bi se olakšala i zadaća monetarne politike. Kako bi se održala visoka razina javnih ulaganja, a istodobno trajno smanjio udio duga u BDP-u, još je potrebnije odrediti prioritete kad je riječ o rashodima i izgraditi fiskalne rezerve. Šire gledano, posljednje desetljeće obilježili su veliki šokovi, kao što su gospodarska i financijska kriza, kriza uzrokovana bolešću COVID-19, ruska invazija na Ukrajinu te energetska kriza koja je uslijedila i nagli porast inflacije. Ta nesigurnost znači da će fiskalna politika u budućnosti morati ostati fleksibilna.

3. Trenutačno stanje revizije gospodarskog upravljanja

Komisija je nakon opsežnog postupka savjetovanja u studenome 2022. objavila smjernice za reformu okvira gospodarskog upravljanja. Smjernice za reformu temelje se na Komisijinu iskustvu i analizi provedbe okvira prije pandemije, kao i na poukama izvučenima iz odgovora EU-a na pandemiju. U obzir je uzet i ishod javnog savjetovanja ponovno otvorenog u listopadu 2021., koje je uključivalo čitav niz dionika, među ostalim i države članice, druge institucije EU-a, socijalne partnere, građane i akademsku zajednicu. Predloženim revidiranim okvirom nastoji se ojačati održivost duga i smanjiti visoke udjele javnog duga te istodobno promicati održiv i uključiv rast u svim državama članicama. Glavni su ciljevi prijedloga povećanje nacionalne odgovornosti, pojednostavnjenje okvira i veća srednjoročna usmjerenost, u kombinaciji s odlučnijom i dosljednijom provedbom. Revidirani okvir temelji se na nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima koji uključuju fiskalne, reformne i investicijske ciljeve. To će državama članicama dati veći manevarski prostor u određivanju kretanja fiskalne prilagodbe, unutar zajedničkog okvira EU-a u kombinaciji s odlučnijom provedbom.

Napreduju rasprave o revidiranom fiskalnom okviru. O fiskalnim elementima prijedloga raspravljalo se u Gospodarskom i financijskom odboru te na ministarskoj razini u Vijeću ECOFIN te, a o pitanjima od posebne važnosti za europodručje raspravljalo se u Euroskupini. Komisija je o svojim smjernicama raspravljala i s Europskim parlamentom, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Europskim odborom regija i drugim dionicima. Raspravljalo se o različitim pitanjima, uključujući sljedeće: razlikovanje fiskalnih zahtjeva među državama članicama na temelju procjene njihovih poteškoća s dugom (vodeći se Komisijinom analizom održivosti duga); stavljanje većeg naglaska na srednjoročno i

dugoročno razdoblje obvezivanjem država članica na srednjoročne fiskalno-strukturne planove koje bi svaka država članica izradila na temelju Komisijinih smjernica; ocjena i praćenje tih planova; potreba za zadržavanjem postupka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na deficitu uz istodobno pooštavanje postupka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu; primjena učinkovitih instrumenata za praćenje i provedbu, uključujući kontrolni račun, manje, ali vjerodostojnije financijske sankcije i reputacijske sankcije; uloga neovisnih fiskalnih institucija te uloga ulaganja i reformi u produljenju kretanja prilagodbe i novi alat za provedbu tih obveza.

Usuglašena su stajališta o nekim ključnim pitanjima, dok je druga pitanja još potrebno razjasniti. Dogovoreno je da ne bi trebalo mijenjati referentne vrijednosti od 3 % i 60 % BDP-a iz Protokola br. 12 uz Ugovore. Usuglašeno je sljedeće: da je predloženi srednjoročni pristup, uz zadržavanje godišnjeg nadzora, primjeren za trajno smanjenje visokih udjela duga i da bi se revidirani okvir trebao temeljiti na srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima koje izrađuju države članice, da su potrebni veći poticaji za ulaganja i reforme s obzirom na pouke izvučene iz učinka globalne financijske krize na ulaganja i znatne potrebe za ulaganjima u zelenu i digitalnu tranziciju, da je potrebna djelotvornija provedba pravila, među ostalim zadržavanjem financijskih sankcija, ali smanjenjem njihovih iznosa, uz istodobno povećanje njihova reputacijskog utjecaja, da će postojeća pravila za pokretanje i zaključenje postupka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na deficitu ostati nepromijenjena, dok bi postupak u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu trebalo pooštriti, da bi trebalo poštovati ključna načela osiguravanja nacionalne odgovornosti i jednakog postupanja i da je potrebna odgovarajuća diferencijacija fiskalnih napora. Potrebno je dalje raspraviti o provedbi tih načela u praksi.

Komisija namjerava podnijeti zakonodavne prijedloge nakon predstojećih sastanaka Vijeća ECOFIN i Europskog vijeća u ožujku 2023., na kojima će se pokušati postići dogovor o ključnim elementima budućeg okvira gospodarskog upravljanja.

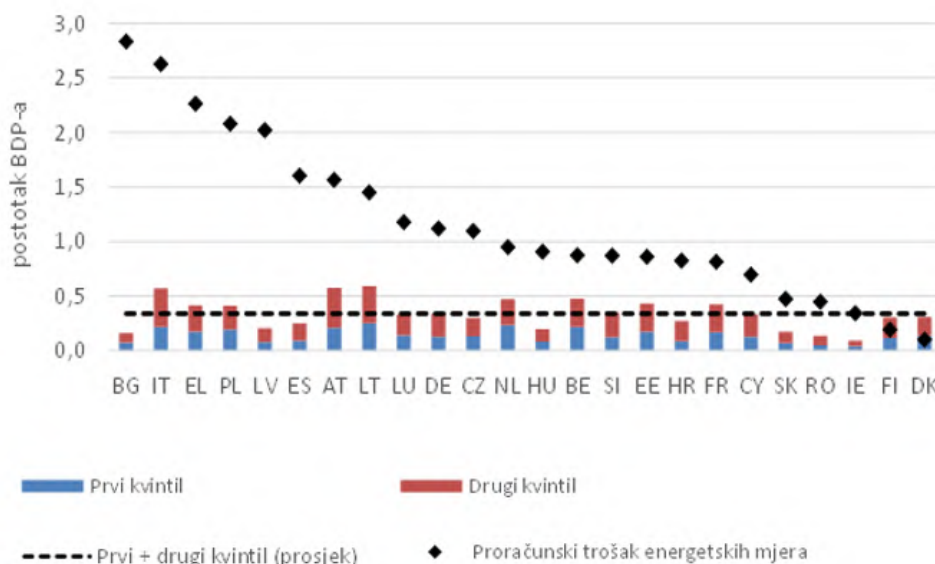
4. Odgovor fiskalne politike na energetske krizu

Nagli porast cijena energije potaknuo je države članice na provedbu mjera fiskalne politike, uz znatne fiskalne troškove. Te su mjere ublažile socijalni i gospodarski učinak iznenadnog rasta cijena energije, posebno plina i električne energije, na kućanstva i poduzeća. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. neto trošak tih mjera u 2022. iznosio je 1,2 % godišnjeg BDP-a EU-a. Na temelju informacija dostupnih u jesen predviđalo se da će se neto trošak energetskih mjera u 2023. smanjiti na 0,9 % BDP-a EU-a. Međutim, za to je potrebno da države članice postupno ukinu većinu mjera potpore. Dok se neke mjere postupno ukidaju, pojedine su države članice od jeseni produljile neke postojeće ili donijele nove mjere. Produljenje postojećih energetskih mjera do kraja 2023. dovelo bi do znatnog povećanja povezanih proračunskih troškova.

Poboljšali su se izgledi za cijene energije. Europske veleprodajne promptne cijene plina od siječnja 2023. na znatno su nižim razinama nego prije rata, ali i dalje su više od tri puta veće od cijena iz 2019. Budući da je učinak smanjenja veleprodajnih cijena plina i električne energije na potrošačke cijene obično sporiji nego za goriva, nedavni nagli pad veleprodajnih

cijena plina i električne energije tek se treba odraziti u maloprodajnim cijenama. Domaća potražnja u konačnici bi mogla biti viša od predviđene ako se nedavni pad veleprodajnih cijena plina jače odrazi na potrošačke cijene. Osim toga, cijene plina u 2023. bile su iznimno nestabilne i ne može se isključiti ponovni rast nedavno sniženih cijena prije sljedeće zime.

Grafikon 1.: proračunski trošak energetske mjera premašio je povećanje energetske potrošnje ranjivih kućanstava



Napomena: grafikon prikazuje procijenjeno povećanje energetske potrošnje za kućanstva s nižim dohotkom (gorivo za upotrebu u kućanstvima i prijevoz) u usporedbi s ukupnim proračunskim troškom energetske mjere u 2022., ne uključujući prihode od poreza i namete na neočekivanu dobit. Portugal i Švedska izostavljeni su zbog manjka podataka. Malta je izostavljena jer energetska komponenta inflacije (prema harmoniziranom indeksu potrošačkih cijena) ne pokazuje povećanje cijena.

Izvor: službe Komisije

Naglasak bi sada trebao biti na postupnom ukidanju nacionalnih fiskalnih mjera uvedenih za zaštitu kućanstava i poduzeća od naglog porasta cijena energije. Države članice trebale bi postupno ukinuti mjere potpore za energiju, počevši od najmanje ciljanih mjera. Ako mjere potpore bude trebalo produljiti zbog novih pritisaka na cijene energije, države članice trebat će svoje mjere usmjeriti mnogo bolje nego u prošlosti, odnosno izbjeći opću potporu i zaštititi samo potrebite, odnosno ranjiva kućanstva i poduzeća. Time će se ograničiti fiskalni troškovi i, što je još važnije, osigurati poticaji za ograničavanje potrošnje energije i povećanje energetske učinkovitosti. Više od 70 % iznosa namijenjenih potpori za energiju u 2022. nisu bili dovoljno usmjereni na najranjivija kućanstva i poduzeća². Osim toga, dvije trećine mjera narušile su cjenovni signal i možda smanjile poticaje za ograničavanje potrošnje energije i povećanje energetske učinkovitosti. Međutim, mjere su se

² Komisija primjenjuje sljedeće kriterije za ocjenu kvalitete fiskalnih mjera povezanih s energijom: mjere bi trebale biti fiskalno održive, usmjerene na one najranjivije, njima bi trebalo očuvati cjenovni signal (tj. poticati smanjenje potrošnje energije ili poboljšati energetska učinkovitost) i trebale bi biti lako provedive u svim državama članicama bez prekomjernog administrativnog opterećenja. Europska komisija, [Komunikacija o nacrtima proračunskih planova za 2023.: ukupna ocjena](#), COM(2022) 900 final, 22. studenoga 2022.

s vremenom bolje oblikovale prema iskustvu stečenom od početnog brzog odgovora na naglo povećanje cijena energije.

Trajno rješenje za energetske krize je smanjenje ovisnosti o uvoznim fosilnim gorivima. U tom bi kontekstu trud trebalo uložiti u pravodobnu provedbu reformi i ulaganja za povećanje energetske učinkovitosti, diversifikaciju opskrbe energijom i ubrzanje razvoja obnovljivih izvora energije, kako je navedeno u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, a dodatno će se razraditi u okviru plana REPowerEU³. Usto će industrijski plan u okviru zelenog plana pridonijeti konkurentnosti europske proizvodne industrije s nultom neto stopom emisija i podržati brzu tranziciju na klimatsku neutralnost, među ostalim preobrazbom naših energetske sustava⁴.

5. Deaktivacija opće klauzule o odstupanju: posljedice za fiskalne smjernice

Opća klauzula o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu deaktivirat će se krajem 2023. U Komunikaciji Komisije o europskom semestru 2022. iz svibnja 2022. navodi se da će se uvjeti za deaktivaciju opće klauzule o odstupanju smatrati ispunjenima od 2024.⁵ ⁶. U Godišnjoj strategiji održivog rasta iz studenoga 2022. ta je procjena potvrđena te je istaknuto da je europsko gospodarstvo izašlo iz razdoblja ozbiljnog gospodarskog pada⁷. Vratilo se na razine prije pandemije i prevladalo akutnu fazu naglog porasta cijena energije koji je uzrokovala ruska agresija na Ukrajinu, unatoč i dalje velikoj nesigurnosti.

Državama članicama su za pripremu programa stabilnosti i konvergencije potrebna ključna načela u kontekstu deaktivacije opće klauzule o odstupanju od 2024. i potrebe za razboritim fiskalnim politikama. Kako se bliži kraj razdoblja primjene opće klauzule o odstupanju, ponovno uvedene kvantitativne i diferencirane fiskalne preporuke po državama članicama i kvalitativne smjernice o investicijskim i energetske mjerama pružit će državama članicama potrebnu jasnoću. Osim toga, u razdoblju do početka primjene novog fiskalnog okvira i s obzirom na specifičnu vrlo neizvjesnu gospodarsku situaciju, ne bi bilo primjereno vratiti se na „matricu zahtjeva za prilagodbu” koja se primjenjivala u kontekstu preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu od 2015. do 2020.⁸.

³ Vidjeti Uredbu (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.).

⁴ Vidjeti dokument Europske komisije [Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija](#), COM(2023) 62 final, 1. veljače 2023.

⁵ Europska komisija, [Europski semestar 2022. – proljetni paket](#), COM(2022) 600 final, 23. svibanj 2022.

⁶ Posebnim odredbama fiskalnih pravila EU-a dopušteno je 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).

⁷ Europska komisija (2022.), [Godišnja strategija održivog rasta 2023.](#), COM(2022) 780 final, 22. studenoga 2022.

⁸ Vidjeti okvir 1.6., str. 16. izdanja iz 2019. [Priručnika za Pakt o stabilnosti i rastu](#) i dokument Europske komisije [Najbolja uporaba fleksibilnosti u okviru postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu](#), COM(2015) 12 final, 13. siječnja 2015.

Ciklus fiskalnog nadzora odražavao bi duh Komisijinih smjernica za reformu. Budući da se još vodi rasprava o reformi okvira gospodarskog upravljanja, postojeći pravni okvir i dalje se primjenjuje. Komisija ne predlaže da se na novi sustav fiskalnog nadzora prijeđe u 2024. Istodobno, radi učinkovitog prelaska na primjenu budućeg skupa fiskalnih pravila EU-a i s obzirom na situaciju nakon pandemije, neki elementi Komisijinih smjernica za reformu mogli bi se uključiti u ciklus fiskalnog nadzora koji će započeti u proljeće 2023. Stoga se u duhu Komisijinih smjernica za reformu države članice pozivaju da dostave programe stabilnosti i konvergencije koji uključuju njihove srednjoročne fiskalne i strukturne planove. Nadalje, Komisija je spremna predložiti fiskalne preporuke po državama članicama za 2024. koje će uključivati kvantitativni zahtjev i kvalitativne smjernice o investicijskim i energetske mjerama te biti u skladu s kriterijima predloženima u njezinim smjernicama za reformu, a i u skladu s kriterijima iz postojećih propisa u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Komisija bi na temelju toga pratila fiskalne rezultate u odnosu na fiskalne preporuke, počevši od nacрта proračunskih planova država članica europodručja za 2024., koje će ocijeniti u jesen.

Države članice pozivaju se da u svojim programima stabilnosti i konvergencije navedu kako će svojim fiskalnim planovima osigurati poštovanje referentne vrijednosti deficita od 3 % BDP-a te uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili zadržavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Države članice pozivaju se da u programima stabilnosti i konvergencije za 2023. utvrde fiskalne ciljeve u skladu s kriterijima fiskalne prilagodbe utvrđenima u Komisijinim smjernicama za reformu. Konkretnije, države članice sa znatnim ili umjerenim poteškoćama s javnim dugom pozivaju se da postave fiskalne ciljeve za uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili održavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju.⁹ Usto, sve se države članice pozivaju da postave fiskalne ciljeve kojima će osigurati da deficit ne premaši 3 % BDP-a ili da se smanji ispod 3 % BDP-a tijekom razdoblja obuhvaćenog programom stabilnosti i konvergencije te uvjerljivo osigurati da deficit u srednjoročnom razdoblju ostane ispod 3 % BDP-a u slučaju nepromijenjenih politika. Države članice pozivaju se i da u svojim programima stabilnosti i konvergencije navedu koje mjere potpore za energiju namjeravaju uvesti, kako će te mjere utjecati na proračun, kako će ih postupno ukinuti i na kojim pretpostavkama temelje kretanja cijena energije. Naposljetku, države članice pozivaju se da u svojim programima stabilnosti i konvergencije objasne kako bi njihovi planovi reformi i ulaganja, uključujući one iz planova za oporavak i otpornost, trebali pridonijeti fiskalnoj održivosti te održivom i uključivom rastu, u skladu s kriterijima iz Komisijinih smjernica za reformu.

Komisija je spremna predložiti fiskalne preporuke po državama članicama za 2024. koje su u skladu s ciljevima svake države članice, pod uvjetom da se tim ciljevima osigurava smanjenje udjela javnog duga ili njegovo održavanje na razboritoj razini te da je proračunski deficit u srednjoročnom razdoblju ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. U skladu sa srednjoročnim pristupom i naglašavanjem nacionalne odgovornosti,

⁹ Kako je navedeno u okviru 1. Komunikacije Komisije o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja (vidjeti bilješku 1), Komisija predlaže klasifikaciju država članica prema njihovim poteškoćama s dugom u skladu s Komisijinim okvirom za analizu održivosti duga.

Komisija je spremna fiskalne preporuke po državama članicama temeljiti na fiskalnim ciljevima iz programa stabilnosti i konvergencije država članica. Stoga se države članice pozivaju da se pobrinu da fiskalni ciljevi u njihovim programima stabilnosti i konvergencije budu usklađeni s kriterijima predloženima u Komisijinim smjernicama za reformu. Ako fiskalni ciljevi države članice ne budu dovoljno ambiciozni, Komisija bi joj predložila fiskalnu preporuku koja je u skladu s kriterijima predloženima u njezinim smjernicama za reformu te i dalje u skladu s kriterijima iz postojećih propisa u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. U ovoj će fazi kvantificirani zahtjev iz preporuke po državama članicama biti usmjeren na 2024.

Komisijini prijedlozi za fiskalne preporuke po državama članicama za 2024. kvantificirali bi se i diferencirali na temelju poteškoća s javnim dugom s kojima su suočene države članice. Time će se istaknuti potreba da države članice sa znatnim ili umjerenim poteškoćama s javnim dugom počnu uvjerljivo i kontinuirano smanjivati javni dug. Konkretnije, državama članicama sa znatnim ili umjerenim poteškoćama s javnim dugom (na temelju Komisijine analize održivosti duga) preporučili bi se fiskalni ciljevi za uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili održavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju koji su i dalje u skladu s postojećim propisima u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Državama članicama s malim poteškoćama s javnim dugom preporučilo bi se da svoj deficit održe ili smanje ispod 3 % BDP-a u razdoblju obuhvaćenom programom stabilnosti i konvergencije te da deficit u srednjoročnom razdoblju održe ispod 3 % BDP-a u slučaju nepromijenjenih politika.

Fiskalne preporuke po državama članicama oblikovale bi se na temelju neto primarnih rashoda, kako je predloženo u Komisijinim smjernicama za reformu. ¹⁰ Prelazak na taj pokazatelj znači promjenu fokusa u odnosu na razdoblje primjene opće klauzule o odstupanju, kad je fiskalni nadzor bio usmjeren na neto primarne *tekuće* rashode koje financira država i očuvanje ulaganja koja financira država.

Zbog njihove iznimne važnosti Komisija će u svojim fiskalnim preporukama i dalje isticati javna ulaganja. Sve države članice trebale bi nastaviti štititi ulaganja koja financira država i osigurati djelotvorno korištenje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, posebno s obzirom na ciljeve zelene i digitalne tranzicije i ciljeve u pogledu otpornosti. Trebalo bi osigurati visoku kvalitetu javnih ulaganja, među ostalim temeljitom provedbom ulaganja financiranih iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Fiskalne politike trebale bi poduprijeti usporednu zelenu i digitalnu tranziciju u svrhu postizanja održivog i uključivog rasta. Fiskalna prilagodba država članica sa znatnim ili umjerenim poteškoćama s javnim dugom ne bi trebala negativno utjecati na ulaganja, već bi se trebala ostvariti ograničavanjem rasta tekućih rashoda koje financira država u odnosu na srednjoročni potencijalni rast proizvodnje. Države članice trebale bi uzeti u obzir i da je bespovratna financijska potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost („bespovratna

¹⁰ Neto primarni rashodi definirani su kao rashodi koje financira država, bez diskrecijskih mjera na strani prihoda, rashoda za kamate i cikličkih rashoda za nezaposlenost.

sredstva”) privremena. Komisija će pri praćenju fiskalnih rezultata u odnosu na fiskalne preporuke uzeti u obzir potrebu za održavanjem ulaganja.

U preporukama po državama članicama za 2024. dat će se i smjernice o fiskalnim troškovima energetske mjere. Ako veleprodajne cijene energije ostanu stabilne te se niži troškovi energije prenesu na maloprodajne cijene, kako je trenutačno predviđeno, državne mjere potpore za energiju trebalo bi nastaviti postupno ukidati u 2024., a povezane uštede trebale bi pridonijeti smanjenju državnog deficita. Ako se cijene energije ponovno povećaju i potpora se ne bude mogla u potpunosti ukinuti, ciljanim mjerama trebalo bi zaštititi samo ranjiva kućanstva i poduzeća, dok bi šire mjere, kao one provedene 2022., trebalo izbjegavati. Time bi se smanjili fiskalni troškovi, potaknule uštede energije i omogućila postupna i održiva prilagodba gospodarstva tijekom ograničenog razdoblja.

Komisija poziva Vijeće da podrži taj pristup.

6. Dosljedna provedba postupka u slučaju prekomjernog deficita

Komisija se u proljeće 2022. obvezala procijeniti primjerenost predlaganja pokretanja postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2023., posebno uzimajući u obzir usklađenost s fiskalnim preporukama koje je Vijeće uputilo državama članicama 12. srpnja 2022. Komisija kontinuirano prati gospodarsko i proračunsko stanje država članica te podsjeća na svoja mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja, u kojima ih poziva na poduzimanje potrebnih mjera u okviru nacionalnog proračunskog postupka kako bi osigurale usklađenost proračuna za 2023. s preporukama po državama članicama koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2022. Komisija će u okviru proljetnog kruga nadzora ocijeniti usklađenost s kriterijima deficita i duga u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a. Uzimajući u obzir trenutačno i dalje neizvjesne makroekonomske i proračunske izgleda, Komisija smatra da se ovog proljeća ne bi trebala donijeti odluka o pokretanju postupaka u slučaju prekomjernog deficita za države članice. Komisija će istodobno predložiti Vijeću da u proljeće 2024. pokrene postupke u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu na temelju podataka o rezultatima za 2023. i u skladu s postojećim pravnim odredbama. Države članice trebale bi voditi računa o tome pri izvršenju proračuna za 2023. te pripremi programa stabilnosti i konvergencije ovog proljeća i nacrtu proračunskih planova za 2024. ove jeseni.

7. Sljedeći koraci

U Komunikaciji se utvrđuju preliminarne smjernice za fiskalnu politiku za 2024., koje će se prema potrebi ažurirati u okviru proljetnog paketa europskog semestra u svibnju 2023. U ažuriranim će se smjernicama i dalje uzimati u obzir stanje u svjetskom gospodarstvu, specifična situacija u svakoj državi članici i razvoj rasprave o tekućoj reviziji gospodarskog upravljanja i rasprave o politikama u Vijeću. Razvoj gospodarskih i proračunskih izgleda pomno će se pratiti i na odgovarajući način uzimati u obzir. Države članice pozivaju se da smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije.

Dodatak

A. Dodatne tablice koje treba uključiti u programe stabilnosti i konvergencije za 2023.

Uz obvezne proračunske prognoze za razdoblje obuhvaćeno programom stabilnosti i konvergencije, trebalo bi uključiti i odgovarajuće procjene za tekuću godinu, zajedno s rezultatima za razdoblje 2020.–2022. (u skladu s notifikacijskim tablicama za potrebe postupka u slučaju prekomjernog deficita). Tablice bi po mogućnosti trebalo dostaviti Komisiji putem odgovarajuće internetske aplikacije.

Učinak Mehanizma za oporavak i otpornost na projekcije programa – BESPOVRATNA SREDSTVA

Prihodi od bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost (% BDP-a)							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
Bespovratna sredstva iz 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 iz 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 iz 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							

Učinak 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							

Napomene: obvezno je dostaviti podatke o varijablama istaknutima podebljanim slovima, dok podaci o drugim varijablama nisu obvezni.

B. Dodatne informacije koje treba uključiti u programe stabilnosti i konvergencije za 2023.

Države članice pozivaju se da dostave informacije o: i. godišnjim proračunskim troškovima povezanim s osobama koje bježe iz Ukrajine, raščlanjenima po glavnim kategorijama ESA-e na koje se ti troškovi izravno odnose i ii. godišnjem broju primljenih osoba. Ti proračunski troškovi trebali bi biti ograničeni na troškove koji su izravno povezani s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine ili su izravna posljedica tog priljeva. Na temelju takvih informacija Komisija bi te proračunske troškove mogla uzeti u obzir u svojoj ocjeni programa stabilnosti i konvergencije za 2023. te napretka u provedbi preporuka za države članice iz 2022.