



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.3.2021.
COM(2021) 105 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU

Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike

Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike

1. Uvod

Izbijanje pandemije bolesti COVID-19 prouzročilo je globalnu javnozdravstvenu krizu bez presedana, koja je dovela do ozbiljnog pada gospodarske aktivnosti. Države članice istodobno su se suočile s potrebom rješavanja izvanrednog stanja u području javnog zdravlja i pružanja potpore gospodarstvu. Odlučan odgovor u okviru politika na nacionalnoj razini i razini EU-a ublažio je učinak krize na gospodarsko i društveno tkivo Europe. Gospodarski pad i izvanredna fiskalna potpora rezultirali su naglim povećanjem državnih deficita i javnog duga.

U ovoj se Komunikaciji iznose razmatranja Komisije o koordiniranju vođenja fiskalne politike na razini EU-a te novoj fazi usklađenog pristupa suzbijanju pandemije, održavanju gospodarstva, podupiranju održivog oporavka i očuvanju fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju. Države članice trenutačno izvršavaju svoje proračune za 2021. te pritom osmišljavanju pravodobne, privremene i ciljane mjere politika u skladu sa svojim konkretnim okolnostima. U travnju će države članice dostaviti svoje programe stabilnosti i konvergencije u kojima će iznijeti srednjoročne fiskalne politike. Tijekom predstojećih mjeseci, nakon stupanja na snagu Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, države članice dostavit će svoje planove za oporavak i otpornost, čija će provedba u mnogim slučajevima obuhvaćati znatan fiskalni poticaj koji financira EU. Zbog toga se ovom Komunikacijom državama članicama daju široke smjernice za provedbu fiskalnih politika u predstojećem razdoblju.

Aktualna situacija i dalje je vrlo nesigurna, no neki od izazova s kojima će se naša gospodarstva suočiti tijekom izlaska iz pandemije sasvim su jasni. Za uspješno hvatanje u koštac s tim izazovima bit će potreban koordiniran i dosljedan odgovor u okviru politika koji će obuhvaćati vjerodostojne srednjoročne strategije fiskalne politike kako bi se pružila potpora oporavku, a istodobno zajamčila fiskalna održivost.

Aktivacija opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu kojom se reagiralo na početak pandemije bolesti COVID-19 omogućila je državama članicama odstupanje od uobičajenih proračunskih obveza. Budući da se klauzulom ne obustavljaju postupci predviđeni Paktom, Europska komisija i dalje provodi godišnji ciklus fiskalnog nadzora. U ovoj se Komunikaciji daju smjernice politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika te priprema programa stabilnosti i konvergencije država članica. U njoj se raspravlja o pravilnom ustroju i kvaliteti fiskalnih mjera, pri čemu se razmatra njihova djelotvornost, postupno pretvaranje izvanrednih u ciljane mjere te naposljetku njihovo ukidanje. U Komunikaciji se iznose i razmatranja Komisije o deaktivaciji ili daljnjoj primjeni opće klauzule o odstupanju. Naposljetku, navode se opće naznake o ukupnoj fiskalnoj politici u srednjoročnom razdoblju, uključujući implikacije koje za nju ima Mehanizam za oporavak i otpornost.

Ta razmatranja služe kao temelj za rasprave u Vijeću za ekonomske i financijske poslove te Euroskupini, a detaljnije će se razraditi u smjernicama za fiskalnu politiku koje će Komisija predložiti u okviru proljetnog paketa europskog semestra krajem svibnja 2021.

2. Stanje i izgledi gospodarstva

Punih godinu dana nakon što je europsko i svjetsko gospodarstvo pogodila pandemija bolesti COVID-19, Europa se još uvijek grčevito bori s pandemijom. Novi porast broja zaraženih u jesen 2020. i pojava zaraznijih sojeva virusa pogoršali su epidemiološku situaciju i prisilili države članice na ponovno uvođenje ili postroživanje mjera za suzbijanje širenja zaraze koje utječu na gospodarsku aktivnost.

No zadnjih se mjeseci pojavilo i svjetlo na kraju tunela. Prekretnica koju je jesenas označio razvoj cjepiva i početak masovnih kampanja cijepljenja u svim državama članicama poboljšali su izgleda koji nadilaze kratkoročnu perspektivu i pojačali nadu u povratak u novu normalu. Nadalje, postignut je dogovor o višegodišnjem financijskom okviru i instrumentu Next Generation EU. Mehanizam za oporavak i otpornost stupio je na snagu, čime će se državama članicama olakšati održivi oporavak.

Očekuje se da je europsko gospodarstvo završilo 2020. i započelo novu godinu sa slabim rezultatima, no Komisijina zimska prognoza 2021. predviđa ponovno pokretanje europskog rasta tijekom proljeća i njegovo ubrzavanje tijekom ljeta. U četvrtom tromjesečju 2020. gospodarska aktivnost se smanjila, a anketni pokazatelji upućuju na slabiju gospodarsku aktivnost i početkom godine. Pretpostavlja se, međutim, da će se napretkom u cijepljenju rizičnih skupina stanovništva olakšati deblokada gospodarske aktivnosti. Oporavak bi trebala poduprijeti i vanjska potražnja zahvaljujući poboljšanju izgleda za globalno gospodarstvo. Sve u svemu, 2021. predviđa se oporavak rasta na približno 3,75 % u EU-u i europodručju, nakon što je 2020. zabilježen pad od približno 6,5 %. Kada oporavak postane stabilniji, godišnja stopa rasta za 2022. trebala bi se stabilizirati na približno 4 % u EU-u i 3,75 % u europodručju. Trenutačno se očekuje da će realni BDP u EU-u i europodručju razinu na kojoj je bio prije krize u prosjeku dosegnuti u drugom tromjesečju 2022. No do kraja 2022. ne predviđa se i povratak outputa na razinu prije krize (Grafikon 1. u Dodatku)¹.

Očekuje se neujednačen oporavak među državama. Očekivani tempo oporavka odraz je razlika u pogođenosti pandemijom, strogosti i trajanju mjera za suzbijanje širenja zaraze, relativnoj važnosti turizma i rekreacijskih aktivnosti, otpornosti i temeljima gospodarstva te opsegu i pravodobnosti odgovora u okviru politika. Očekuje se da će neke države članice dosegnuti razinu outputa prije krize do kraja 2021., dok se za neke druge to ne očekuje ni do kraja 2022.

Navedena su predviđanja podložna znatnoj nesigurnosti i povećanim rizicima, uglavnom povezanima s kretanjem pandemije i uspješnošću kampanja cijepljenja (Grafikon 2. u Dodatku). S pozitivne strane, cijepljenje bi moglo rezultirati bržim popuštanjem mjera za suzbijanje širenja zaraze, a time i ranijim i snažnijim oporavkom.

¹ Trend outputa prema predviđanjima iz Komisijine zimske prognoze 2020., tj. prije izbijanja bolesti COVID-19 u Uniji.

Štoviše, intenzitet oporavka mogao bi nas i iznenaditi. Zahvaljujući povijesno visokoj štednji građana, niskim troškovima financiranja i poticajnim politikama, naglo povećanje optimizma nakon izlaska iz krize moglo bi osloboditi akumuliranu potražnju i potaknuti ulagačke projekte. S negativne strane, pandemija bi se u kratkoročnom razdoblju mogla pokazati otpornijom ili ozbiljnijom od očekivanja. Među ostalim, postoji rizik da bi novi i zarazniji sojevi koronavirusa mogli odgoditi ukidanje mjera za suzbijanje širenja zaraze. Time bi se odgodio očekivani oporavak, što bi moglo ostaviti dublje ožiljke na tkivu europskog gospodarstva i društva pogođenog dugotrajnom krizom koja bi prouzročila stečajeve te povećala dugotrajnu nezaposlenost i nejednakosti. Postoji rizik da bi preuranjeno ukidanje fiskalne potpore moglo zakočiti oporavak i pogoršati posljedice krize u cijeloj Uniji. Naposljetku, sve veće razlike među zemljama mogle bi se produbiti te tako poremetiti funkcioniranje unutarnjeg tržišta, prouzročiti gubitke u učinkovitosti i u konačnici se pretvoriti u začarani krug.

Ambiciozna i brza provedba programa Next Generation EU, uključujući njegov Mehanizam za oporavak i otpornost, dala bi snažan poticaj gospodarstvu EU-a. Nakon političkog dogovora o Mehanizmu za oporavak i otpornost postignutog u prosincu 2020. sve su države članice počele intenzivno pripremati nacionalne planove za oporavak i otpornost. Većina nacрта planova zasad nije uvrštena u prognozu Komisije. Kada se provedu mjere predviđene predstojećim planovima za oporavak i otpornost, gospodarski oporavak 2021. i 2022. mogao bi se pokazati snažnijim nego što se trenutačno predviđa. Usporedno s izradom planova za oporavak i otpornost države članice trebale bi ubrzati i izradu programa za korištenje sredstava iz kohezijskih fondova u razdoblju od 2021. do 2027. kako bi se svim instrumentima pružila usklađena potpora održivom, zelenom i digitalnom oporavku.

Zbog pogoršanja zdravstvene i gospodarske situacije u posljednjem tromjesečju 2020. i početkom 2021. države članice produljile su izvanredne mjere ili ponudile dodatnu fiskalnu potporu. Premije za rizik državnog duga pritom su ostale niske, djelomično zbog kombinacije odlučnih mjera EU-a i država članica. Te mjere obuhvaćaju tijesnu koordinaciju odgovora u okviru politika te izrazito poticajan smjer fiskalne i na monetarne politike. Preuranjeno ukidanje fiskalne potpore u EU-u i u drugim velikim gospodarstvima (Okvir 1.) ili pak odstupanje od preuzete obveze očuvanja fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju mogli bi promijeniti percepciju na financijskim tržištima.

Okvir 1.: Fiskalne politike u ostatku svijeta

Globalni fiskalni odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 dosegnuo je 2020. iznos od 6 bilijuna EUR izravne proračunske potpore (gotovo 7,5 % svjetskog BDP-a), od čega su većinu osigurale zemlje iz skupine G20². To je više no dvostruko više od iznosa kojim se reagiralo na svjetsku financijsku krizu u razdoblju 2008.–2010. Tom su fiskalnom potporom ublaženi učinci pandemije na potrošnju i output,³ no ujedno su povećani javni deficiti i dug.

² Baza podataka MMF-ova fiskalnog monitora o fiskalnim mjerama u okviru odgovora na pandemiju bolesti COVID-19 po zemljama (siječanj 2021.). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Međunarodni monetarni fond – MMF (2021.), Svjetski gospodarski izgledi, izdanje iz siječnja 2021.

Procjenjuje se da je krajem 2020. globalni javni dug dosegnuo 98 % svjetskog BDP-a⁴, dok se u prognozama objavljenima neposredno prije izbijanja pandemije predviđalo da će iznositi 84 % BDP-a. Dodatna potrošnja u zdravstvenom sektoru iznosila je 800 milijardi EUR, dok je izravna fiskalna potpora kućanstvima i poduzećima dosegla gotovo 5 bilijuna EUR.

Uz izravne fiskalne poticaje, države su osigurale i približno 5 bilijuna EUR (oko 6 % svjetskog BDP-a) za mjere potpore likvidnosti za poduzeća i kućanstva, npr. u obliku dokapitalizacije, zajmova, kupnje imovine ili preuzimanja dugova te jamstava. Mogući budući učinak tih nepredviđenih obveza na javni dug i deficit ovisit će o tome u kojoj će mjeri privatni sektor upotrijebiti ta jamstva te u kojoj će se mjeri ona koristiti ili aktivirati.

Dostupnost ekonomičnog financiranja, stupanj socijalnih prava i manevarski prostor za politike utjecali su na konkretan fiskalni odgovor u svakoj zemlji. Zemlje s bolje razvijenim sigurnosnim mehanizmima proširile su postojeće mjere te se njihov odgovor u okviru politika relativno više oslanjao na automatske stabilizatore. Nasuprot tome, zemlje s ograničenijim sigurnosnim mehanizmima morale su pribjeći opsežnijim diskrecijskim fiskalnim mjerama. Tako je, primjerice, SAD 2020. donio proračunske mjere u iznosu od gotovo 17 % BDP-a i mjere potpore likvidnosti u iznosu od 2,4 % BDP-a, a o novom paketu od 1,9 bilijuna USD (oko 10 % BDP-a) trenutno se raspravlja u Kongresu SAD-a. Drugi pak prijedlog zakona, koji će biti iznesen tijekom godine, bit će usmjeren na mjere za otvaranje radnih mjesta, borbu protiv klimatskih promjena i pitanja rasne ravnopravnosti.

Japan je u kontekstu ograničene monetarne politike pribjegao relativno velikom fiskalnom poticaju: približno 15,5 % BDP-a za izravnu fiskalnu potporu i više od 28 % BDP-a za potporu likvidnosti. Kina je osigurala proračunsku potporu u iznosu od oko 4,5 % BDP-a i potporu likvidnosti u iznosu većem od 1 % BDP-a. U Ujedinjenoj Kraljevini proračunske mjere i mjere potpore likvidnosti zajedno su iznosile više od 32 % BDP-a. Naposljetku, udio mjera usmjerenih na zdravstveni sektor bio je u skladu s epidemiološkom situacijom i postojećim okolnostima u zdravstvenom sektoru te je ukupna javna potrošnja na zdravstvo iznosila od 0,1 % BDP-a u Kini do više od 5 % BDP-a u Ujedinjenoj Kraljevini.

Općenito, napredna gospodarstva mogla su se zaduživati jeftinije od drugih zemalja te su stoga mogla financirati opsežnije pakete potpore. Napredna gospodarstva u prosjeku su za fiskalne mjere upotrijebila približno 24 % BDP-a, što je u oštroj suprotnosti sa 6 % na tržištima u nastajanju i manje od 2 % u zemljama s niskim prihodima.⁵ Potpora međunarodne zajednice u obliku bespovratnih sredstava, povlaštenog financiranja i otpisa duga od ključne je važnosti ako se partnerskim zemljama EU-a želi olakšati odgovor u okviru politika.

3. Odgovor u okviru nacionalne fiskalne politike: suzbijanje pandemije, održavanje gospodarstva i potpora održivom oporavku

Države članice reagirale su u okviru fiskalne politike dosad nezabilježenom brzinom i odlučnošću te se procjenjuje da su fiskalne mjere i mjere potpore likvidnosti 2020.

⁴ Međunarodni monetarni fond – MMF (2021.), Fiskalni monitor, izdanje iz siječnja 2021.

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

ublažile smanjenje BDP-a za približno 4,5 postotnih bodova⁶. Takva reakcija olakšana je ranom aktivacijom opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu u ožujku 2020. te potpunim iskorištavanjem fleksibilnih mogućnosti predviđenih okvirom za državne potpore, osobito putem privremenog okvira koji je također donesen u ožujku 2020. Procjenjuje se da je 2020. fiskalna potpora u EU-u (automatski stabilizatori i diskrecijske mjere) ukupno iznosila približno 8 % BDP-a, što je znatno više od fiskalne potpore u razdoblju 2008.–2009. Države članice poduzele su 2020. diskrecijske fiskalne mjere povezane s krizom u vrijednosti od gotovo 4 % BDP-a (Tablica 1. u Dodatku) uz već znatne automatske stabilizatore koji se procjenjuju na približno 4 % BDP-a. Veći dio diskrecijskih mjera odnosio se na dodatnu potrošnju (3,3 % BDP-a). Ta je potrošnja obuhvaćala izvanrednu potrošnju u sustavu zdravstvene zaštite (0,6 % BDP-a), primjerice radi povećanja kapaciteta zdravstvenih sustava, nabave zaštitne opreme ili osnivanja centara za testiranje i praćenje. Mjere potrošnje u drugim područjima (2,7 % BDP-a) sastojale su se od naknada određenim sektorima zbog gubitka prihoda, programâ skraćenog radnog vremena i drugih stavki. Mjere za smanjenje poreznog opterećenja činile su još 0,4 % BDP-a. Države članice osigurale su i znatnu potporu likvidnosti (približno 19 % BDP-a), uglavnom u obliku javnih jamstava. Dosad je iskorišteno oko četvrtine dostupnih jamstava. U mnogim je slučajevima Komisija morala ocijeniti usklađenost tih jamstvenih programa s pravilima o državnim potporama te ih odobriti, što je učinjeno bez odgode i u skladu s mjerodavnim pravilima EU-a.

Vijeće je 20. srpnja 2020. državama članicama preporučilo poduzimanje svih potrebnih mjera za učinkovito suzbijanje pandemije, održavanje gospodarstva i potporu oporavku. Kada je riječ o budućnosti, preporučilo je i da države članice, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provode fiskalne politike usmjerene na postizanje razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanje održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.

Mjere koje su donijele države članice pokazuju se uspješnima u očuvanju radnih mjesta. Nacionalnim inicijativama za potporu skraćenom radnom vremenu zaštićeno je oko 20 % radnih mjesta u Uniji. Države članice u velikoj mjeri koriste financijsku potporu u obliku povoljnih zajmova u okviru instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) za financiranje programâ skraćenog radnog vremena i sličnih mjera za zaštitu zaposlenih i samozaposlenih osoba⁷. Mjere su obuhvaćale širok raspon programa, uključujući povećanje fleksibilnosti postojećih shema kako bi se omogućili promjena radnog mjesta, stjecanje dodatnih vještina i izvanredno strukovno osposobljavanje kao alternativa skraćenom radnom vremenu. Tim programima pod pokroviteljstvom države smanjuju se troškovi rada za poduzeća, a radnicima nude bolji zamjenski prihodi u odnosu na uobičajene naknade za nezaposlenost. Na taj se način pridonosi i zaštiti radnih mjesta te ublažavanju daljnjeg smanjenja dostupnih radnih mjesta, raspoloživog dohotka kućanstava i domaće potražnje. Programi se pokazuju vrlo

⁶ Vidjeti: Ažurirane procjene Komisije utemeljene na simulacijskoj analizi, Pfeiffer, P., Roeger W. i in 't Veld, J. (2020.), „Pandemija bolesti COVID-19 u EU-u: makroekonomski prijenos i odgovor ekonomske politike” (*The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response*), dokument za raspravu Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove br. 127, srpanj 2020.

⁷ Uredba Vijeća (EU) 2020/672 o uspostavi Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19; financijska pomoć u iznosu od 100 milijardi EUR u obliku zajmova koji se odobravaju državama članicama koje to zatraže.

djelotvornima: unatoč velikom padu gospodarske aktivnosti, stopa nezaposlenosti u Uniji 2020. tek se neznatno povećala. To je povećanje bilo znatno manje no što bi se očekivalo na temelju dosad zabilježenog odnosa nezaposlenosti i rasta BDP-a (Grafikon 3. u Dodatku). Nadalje, stopa nezaposlenosti u EU-u fluktuirala je osjetno manje nego u SAD-u (Grafikon 4. u Dodatku). Programi potpore očuvanju radnih mjesta najdjelotvorniji su u zemljama s uhodanim nacionalnim programima. U zemljama koje su takve programe uvele tijekom pandemije možda je zabilježen nešto manji učinak na smanjenje nezaposlenosti.

Važna potpora likvidnosti spriječila je pretvaranje manjka likvidnosti u probleme sa solventnošću. Korporativni sektor osjetio je teret krize, a mnoga financijski zdrava poduzeća s održivim poslovnim modelima našla su se u financijskim teškoćama. Učinak nije bio isti u svim djelatnostima: kriza je osobito pogodila poduzeća u uslužnom sektoru koja se izravnije oslanjaju na socijalne kontakte. Mjere su obuhvaćale dokapitalizaciju, otvaranje kreditnih linija, državna jamstva za zajmove, odgodu plaćanja kamata, odgodu ili oslobađanje od plaćanja određenih poreza i socijalnih doprinosa te mjere povezane s nesolventnošću⁸. Komisija procjenjuje da bi bez državnih mjera potpore (osim programa skraćenog radnog vremena) ili novog zaduživanja četvrtina poduzeća u Uniji do kraja 2020. doživjela manjak likvidnosti nakon što bi iscrpila postojeće zaštitne slojeve kapitala. Državna kreditna jamstva i moratoriji na otplatu kredita zasad su spriječili porast u neispunjavanju obveza po zajmovima. Zbog administrativnih odgoda, moratorija na otplatu kredita i privremenog ublažavanja propisa o stečaju manje je poduzeća otišlo u stečaj 2020. nego prethodne godine.

Predviđa se da će se diskrecijska potpora u okviru fiskalne politike postupno smanjivati zbog ukidanja ili isteka izvanrednih mjera. U posljednje su vrijeme mnoge države članice morale preispitati tempo ukidanja izvanrednih mjera zbog razvoja pandemije i nastavka ograničenja socijalnih kontakata, što dokazuje da nacionalni fiskalni odgovori moraju ostati prilagodljivi. Ukupno gledano, trenutačno se očekuje da će učinak mjera povezanih s bolešću COVID-19 iznositi oko 2,6 % BDP-a 2021. i oko 0,6 % BDP-a 2022. Osim toga, automatski stabilizatori i dalje će pružati dodatnu potporu gospodarstvu.

Nacrti proračunskih planova država članica za 2021. općenito su bili u skladu s preporukom za fiskalnu politiku. U jesen 2020. Komisija je ocijenila nacрте proračunskih planova država članica europodručja za 2021. na temelju kvalitativne procjene fiskalnih mjera, uključujući njihovu ciljanu i privremenu narav. Većinom mjera iz nacрта proračunskih planova podupire se gospodarska aktivnost u kontekstu znatne nesigurnosti. U većini država članica predstavljene mjere uglavnom su bile privremene. No neke mjere utvrđene u nacrtima proračunskih planova određenog broja država članica nisu djelovale privremeno niti su kombinirane s kompenzacijskim mjerama. Od ocjene nacрта proračunskih planova za 2021. države članice poduzele su 2021. mjere s dodatnim izravnim učinkom na proračun u vrijednosti od 1,0 % BDP-a Unije, gotovo sve na rashodovnoj strani. Procjenjuje se da dodatna potrošnja na zdravstvenu zaštitu i programe skraćenog radnog vremena iznosi po

⁸ Uključujući mjere kao što su suspenzija obveze (za dužnike) i mogućnost (za vjerovnike) podnošenja zahtjeva za proglašenje nesolventnosti, moratoriji na prisilnu naplatu potraživanja ili raskid ugovora te prekid sudskih postupaka, Pregled mjera u slučaju nesolventnosti koje su poduzele države članice dostupan je na adresi https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-hr.do?init=true

0,2 % BDP-a. Dodatna potrošnja obuhvaća i različite programe potpore za poduzeća pogođena krizom, uključujući subvencije za posebno pogođene sektore.

4. Odgovor u okviru politike EU-a: maksimalno iskorištavanje opće klauzule o odstupanju i instrumenta Next Generation EU

Unija je u ožujku 2020. aktivirala opću klauzulu o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu, čime je omogućeno privremeno odstupanje od uobičajenog funkcioniranja fiskalnih pravila u situaciji ozbiljnog gospodarskog pada u EU-u. Komisija je aktivaciju opće klauzule o odstupanju predložila kako bi EU nastavio brzo, odlučno i koordinirano reagirati na krizu koja se brzo razvija. Posebnim odredbama fiskalnih pravila EU-a omogućuje se koordinirano i uredno privremeno odstupanje od uobičajenih zahtjeva za sve države članice u situaciji opće krize. Konkretno, u pogledu preventivnog dijela u okviru Pakta, u članku 5. stavku 1. i članku 9. stavku 1. Uredbe (EZ) 1466/97 navodi se da „u razdobljima ozbiljnog gospodarskog pada na europodručju ili u Uniji u cjelini, državama članicama može se dopustiti privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost.”. Komisija je utvrdila da se općom klauzulom o odstupanju ne suspendiraju postupci Pakta, ali da bi njezina aktivacija Komisiji i Vijeću omogućila poduzimanje potrebnih mjera za koordinaciju politika u okviru Pakta, uz istodobno odstupanje od proračunskih zahtjeva koji bi se inače primjenjivali.

U svibnju 2020. Komisija je donijela izvješća u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju EU-a za sve države članice osim Rumunjske, na koju se već primjenjivao postupak u slučaju prekomjernog deficita. U izvješćima je ocijenjena usklađenost država članica s kriterijem deficita 2020. na temelju njihovih planova ili Komisijine proljetne prognoze 2020. Za neke države članice ocijenjena je i usklađenost s kriterijem duga 2019. Zbog odgovora u okviru politika na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 planirani deficiti država članica za 2020. uglavnom su bili veći od praga od 3 % BDP-a. Komisija je zaključila da u tom trenutku ne bi trebalo donositi odluku o pokretanju postupka u slučaju prekomjernog deficita za države članice. To je opravdano iznimnom nesigurnošću uzrokovanom makroekonomskim i fiskalnim učinkom pandemije bolesti COVID-19, među ostalim u pogledu osmišljavanja vjerodostojnog smjera fiskalne politike.

Stajalište je Komisije da odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju treba donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva utemeljene na kvantitativnim kriterijima. Gospodarski izgledi i dalje su vrlo nesigurni i ne omogućuju pouzdano predviđanje kraja ozbiljnog gospodarskog pada u EU-u ni u europodručju. Deaktivacija klauzule treba ovisiti o stanju gospodarstva u EU-u i europodručju jer je jasno da će trebati vremena da se gospodarstvo vrati u uobičajenije uvjete. U obzir treba uzeti razne pokazatelje, ali i njihova ograničenja:

- procjene jaza između stvarnog i potencijalnog outputa uobičajene su u fiskalnim pravilima EU-a, no trenutačno su izrazito nesigurne zbog ozbiljnosti gospodarskog šoka i njegovih jedinstvenih obilježja.
- Tromjesečne ili čak godišnje stope gospodarskog rasta daju samo djelomičnu sliku stanja gospodarstva, pa tako snažne stope gospodarskog rasta u razdoblju 2021.–2022.

daju pogrešnu sliku snage oporavka s obzirom na nezapamćen pad BDP-a 2020. i duboke poremećaje koji su zbog toga nastali.

- Pokazatelji tržišta rada, npr. zabilježena stopa nezaposlenosti, mogu dati pogrešnu sliku gospodarskih uvjeta zbog sveprisutne primjene programâ skraćenog radnog vremena, nedobrovoljnog rada u nepunom radnom vremenu i činjenice da pokazatelji tržišta rada sa zakašnjenjem reagiraju na gospodarska kretanja.
- *Razina* gospodarske aktivnosti u EU-u ili europodručju u usporedbi s razinom prije krize prikladniji je pokazatelj za ocjenjivanje tijeka oporavka⁹.

Razina gospodarske aktivnosti u EU-u ili europodručju u usporedbi s razinom prije krize (krajem 2019.) stoga bi bila ključni kvantitativni kriterij za Komisiju pri donošenju ukupne ocjene o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju. Prema Komisijinoj zimskoj prognozi 2021., predviđa se da će BDP EU-a razinu iz 2019. dosegnuti sredinom 2022. Stoga trenutne preliminarne naznake upućuju na nastavak primjene opće klauzule o odstupanju tijekom 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Komisija će deaktivaciju ili nastavak primjene opće klauzule o odstupanju razmotriti u okviru svojeg proljetnog paketa europskog semestra na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinoj zemlji. Ako se određena država članica ne vrati na pretkriznu razinu gospodarske aktivnosti, u potpunosti će se koristiti sve fleksibilne mogućnosti iz Pakta o stabilnosti i rastu, osobito pri predlaganju smjernica za fiskalnu politiku.

Nezabilježenim mjerama EU-a podržani su i dopunjeni odgovori u okviru nacionalnih fiskalnih politika. Zahvaljujući instrumentu SURE državama članicama dostupni su jeftini zajmovi kako bi im se pomoglo da pruže potporu zaposlenima. Vijeće je 2020. u okviru instrumenta SURE odobrilo potporu u iznosu od ukupno 90 milijardi EUR za 18 država članica, a još se jedna država članica prijavila u veljači 2021. Europska investicijska banka uspostavila je sigurnosne mjere za poduzeća, dok se instrumentom Europskog stabilizacijskog mehanizma za kriznu potporu tijekom pandemije državama članicama nude sigurnosni mehanizmi kako bi mogle financirati zdravstvenu skrb te troškove liječenja i prevencije koji proizlaze iz pandemije bolesti COVID-19. Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, zajamčit će se održiv, ujednačen, uključiv i pravedan oporavak. Naposljetku, sredstva kohezijske politike preusmjerena su u okviru Investicijske inicijative plus kao odgovor na koronavirus onamo gdje je to bilo najpotrebnije¹⁰. Odgovor u okviru politika EU-a obuhvaća i donošenje privremenog okvira kojim se državama članicama omogućuje da u potpunosti iskoriste fleksibilne mogućnosti predviđene pravilima o državnim potporama radi pomoći gospodarstvu zbog pandemije bolesti COVID-19. Okvir je naknadno izmijenjen kako bi se povećale mogućnosti za državnu potporu istraživanju, testiranju i proizvodnji proizvoda bitnih za suzbijanje pandemije, očuvanje radnih mjesta i daljnju potporu gospodarstvu. Poslije je proširen kako bi se omogućile mjere dokapitalizacije i potpora u obliku podređenog duga u cilju pružanja dodatne potpore malim poduzećima i

⁹ Europski fiskalni odbor također je predložio takav pristup. Vidjeti: Europski fiskalni odbor (2020.), „Procjena smjera fiskalne politike primjerenog za europodručje 2021.“ (*Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021*), srpanj 2020.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

¹⁰ SL L 99, 31.3.2020., str. 5.–8.

poticanja privatnih ulaganja. Privremeni okvir nedavno je produljen do kraja 2021., povećane su gornje granice za određene potpore te je dopuštena pretvorba određenih povratnih instrumenata u izravna bespovratna sredstva. Kao odgovor na gospodarske posljedice pandemije, Europska središnja banka poduzela je opsežan skup mjera monetarne politike, od kojih su najvažnije pokretanje hitnog programa kupnje zbog pandemije (PEPP) i osiguravanje dodatne likvidnosti ciljanim operacijama dugoročnijeg refinanciranja. Tim se mjerama pridonosi očuvanju povoljnih uvjeta financiranja u razdoblju pandemije za sve sektore gospodarstva i tako podupire gospodarska aktivnost i štiti srednjoročna stabilnost cijena.

Mehanizmom za oporavak i otpornost pomoći će se državama članicama da strukturnim reformama i ulaganjima povećaju potencijal rasta, a istodobno će se pridonijeti zelenoj i digitalnoj tranziciji. Državama članicama dat će se bespovratna potpora od 312,5 milijardi EUR i zajmovi od 360 milijardi EUR, s naglaskom na gospodarstva koja je pandemija najteže pogodila. Mehanizam će pridonijeti smanjenju rizika od povećanja razlika u gospodarskim i socijalnim uvjetima u europodručju i cijelom EU-u. Ukupni iznos sredstava u okviru mehanizma omogućen je prvim izdavanjem europskih dužničkih instrumenata u povijesti. Zadržavanje pogodnosti povoljnog financiranja u okviru instrumenta Next Generation EU ovisit će i o kvaliteti potrošnje te sposobnosti država članica da provedu svoje planove u praksi, primjerice uvođenjem učinkovitih mehanizama za apsorpciju znatnih sredstava koja će im Unija staviti na raspolaganje u prvoj fazi. Važan preduvjet za učinkovito korištenje potpore Unije u okviru instrumenta Next Generation EU jest i usklađenost srednjoročnog fiskalnog planiranja država članica s njihovim ulaganjima i reformama u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Simulacije na temelju modela upućuju na znatan učinak instrumenta Next Generation EU na rast. Procjenjuje se da će se BDP Unije u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju povećati za gotovo 2 %, a u dugoročnom razdoblju za 1 %, pod pretpostavkom da se sva bespovratna sredstva i polovina zajmova iskoriste za poticanje produktivnih javnih ulaganja¹¹. Veća ulaganja trebala bi potaknuti kratkoročnu potražnju i srednjoročni potencijalni rast. Dok su kamatne stope na efektivnoj donjoj granici, rizik da će fiskalni poticaji istisnuti privatna ulaganja ograničen je. Veći BDP imat će i pozitivan učinak na udio duga u BDP-u, posebno u državama članicama s velikim dugom, zbog čega će se smanjiti premije za rizik i porasti privatna potrošnja i ulaganja. Konačno, koordinirana priroda fiskalnih poticaja rezultira pozitivnim učincima prelijevanja na rast zbog povećanih mogućnosti izvoza unutar EU-a.

Primjena Mehanizma za oporavak i otpornost bitno će utjecati na nacionalne fiskalne politike. Financiranjem rashoda u okviru mehanizma pružit će se znatan fiskalni impuls u narednim godinama. Bespovratnom potporom u okviru Mehanizma omogućit će se financiranje visokokvalitetnih projekata ulaganja i pokriti troškovi reformi za povećanje produktivnosti, a pritom se neće povećati deficiti ni dug. Stoga će se sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost pridonijeti nastojanjima država članica da podupru gospodarski oporavak, potaknu veći potencijalni rast i postupno poboljšaju svoje temeljne fiskalne pozicije. Ta je prilika posebno važna za države članice s manje fiskalnog prostora ili

¹¹ Vidjeti: Komisijina gospodarska prognoza, jesen 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Ažuriranje početnih simulacija na temelju modela iznesenih u radnom dokumentu službi Komisije (2020.) „Utvrđivanje potreba za oporavak Europe” (*Identifying Europe’s recovery needs*), SWD(2020) 98 final.

visokim razinama javnog duga, koje bi trebale voditi razboritu fiskalnu politiku. Ako apsorpcija sredstava u okviru Mehanizma bude uspješna, dodatni rashodi koji će se njima financirati pružit će znatan fiskalni impuls u narednim godinama, koji će se smanjiti nakon pojačanih ulaganja u okviru tog instrumenta u prvim godinama primjene. Pri izradi srednjoročnih fiskalnih strategija države članice trebale bi uzeti u obzir tu povezanost Mehanizma za oporavak i otpornost i nacionalno financirane potrošnje i iskoristiti prilike u okviru mehanizma (vidjeti odjeljak 5.). Odobrenje Odluke o vlastitim sredstvima preduvjet je za financiranje Mehanizma za oporavak i otpornost putem instrumenta Next Generation EU. Države članice trebaju poduzeti sve potrebne korake kako bi osigurale brzo odobrenje u skladu sa svojim nacionalnim propisima.

Mehanizmom za oporavak i otpornost nastoji se potaknuti države članice da javnim rashodima i prihodima potiču rast. Kako bi se ostvario taj cilj, javna ulaganja koja se financiraju bespovratnim sredstvima u okviru Mehanizma trebala bi biti dopuna postojećim ulaganjima. Samo ako se Mehanizmom podupru dodatna produktivna i kvalitetna ulaganja, pridonijet će se oporavku i potencijalnom rastu, posebno ako se provode u kombinaciji sa strukturnim reformama. Naprotiv, ako potpora iz Mehanizma ne potakne veća ulaganja, deficit i udjeli duga samo će se privremeno smanjiti, neće se postići pozitivan učinak na potencijalni rast u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, a stvorit će se i rizik od pogoršanja sastava javne potrošnje. Nadalje, dodatni fiskalni prostor stvoren sredstvima iz Mehanizma samo je privremen i stoga nije namijenjen financiranju dodatnih periodičnih rashoda. Umjesto toga, nove trajne mjere trebale bi se sufinancirati iz dugoročno održivih nacionalnih izvora.

Države članice trebale bi u svoje planove za oporavak i otpornost uključiti reforme i ulaganja kojima će se poduprijeti oporavak i ojačati gospodarska i socijalna otpornost. U skladu s uredbom dogovorenom s Europskim parlamentom i Vijećem države članice trebale bi učinkovito svladati sve ili znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama koje su im upućene u okviru europskog semestra. Među ostalim, trebale bi pridonijeti održivom stanju javnih financija u srednjoročnom razdoblju¹². Provedbom preporuka po državama članicama podupro bi se oporavak i povećala otpornost. Na strani prihoda, to bi moglo obuhvaćati mjere za jačanje naplate i utjerivanja poreza, proširenje poreznih osnovica i preusmjeravanje oporezivanja na način koji pogoduje rastu kako bi se, među ostalim, smanjilo porezno opterećenje rada te pridonijelo ostvarenju ciljeva u području okoliša i klime. Na strani rashoda, mogle bi se poduzeti mjere za bolje upravljanje javnim financijama i provedbu analiza rashoda na temelju kojih bi se potrošnja svrhovito preusmjerila prema produktivnijim namjenama. Možda će biti potrebno i poduzeti mjere za osiguranje održivosti sustava socijalne skrbi, primjerice reformama za povećanje stopa zaposlenosti kako bi se smanjio rizik da kriza uzrokovana bolešću COVID-19 dovede do veće dugotrajne nezaposlenosti ili smanjenja sudjelovanja na tržištu rada, među ostalim i u kontekstu starenja stanovništva. Konačno, poduzimanje mjera za otklanjanje nepotrebnih prepreka ulaganjima i poslovanju važno je kako bi se očuvale zdrave javne financije poticanjem većeg gospodarskog rasta, a često ne dovodi do povećanja proračunskih troškova.

¹² SL L 57, 18.2.2021., str. 17.–75.

5. Smjernice za koordinirane fiskalne politike

Koordinacija nacionalnih fiskalnih politika ključni je temelj oporavka u nesigurnoj situaciji ograničene monetarne politike. U kontekstu Preporuke o ekonomskoj politici europodručja Vijeće je potvrdilo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom cijele 2021.¹³ Mjere politike trebale bi biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te bi trebale biti pravovremene, privremene i ciljane. Države članice trebale bi nastaviti koordinirano raditi na učinkovitom suzbijanju pandemije, održavanju gospodarstva i potpori oporavku. Kada epidemiološki i gospodarski uvjeti to dopuste, trebalo bi početi postupno ukidati izvanredne mjere, istodobno nastojeći ublažiti socijalne posljedice krize i njezin učinak na tržište rada. Nadalje, u zaključcima Vijeća o Izvješću o mehanizmu upozoravanja iz siječnja 2021. poziva se na daljnje ciljane i privremene mjere za potporu oporavku, uzimajući u obzir postojeće i nove rizike za makroekonomsku stabilnost. Smjernice za koordiniranu provedbu fiskalne politike na razini država članica i na razini EU-a i dalje su u potpunosti valjane.

Uzimajući u obzir navedeno, provedba fiskalnih politika u nadolazećem razdoblju trebala bi se temeljiti na nizu bitnih razmatranja. Prvo, u kontekstu podnošenja programâ stabilnosti i konvergencije te planova za oporavak i otpornost država članica i dalje je ključna koordinacija proračunskih politika. Drugo, fiskalna bi politika trebala biti fleksibilna, tj. trebalo bi je prema potrebi prilagođavati promjenama situacije. Treće, trebalo bi izbjeći preuranjeno ukidanje fiskalne potpore. Fiskalna politika učinkovit je alat, posebno u nesigurnom okruženju. Rizici od ranog ukidanja mjera potpore veći su od rizika povezanih s njihovim predugim zadržavanjem. Nadalje, preuranjeno ukidanje mjera dovelo bi do neravnoteže ukupne politike u situaciji u kojoj će se monetarna politika vjerojatno još neko vrijeme provoditi na efektivnoj donjoj granici. Četvrto, kada se smanje zdravstveni rizici, fiskalne mjere trebat će postupno više usmjeriti na otporan i održiv oporavak. Peto, pri provedbi fiskalnih politika trebalo bi uzeti u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Konačno, pri provedbi fiskalnih politika trebalo bi uzeti u obzir i jačinu oporavka te fiskalnu održivost. U okviru dobro raspoređenog i postupnog ukidanja mjera potpore države članice trebale bi u prikladnom trenutku početi provoditi fiskalnu politiku usmjerenu na postizanje razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija uz istodobno poticanje ulaganja.

Navedena razmatranja utjecat će na provedbu fiskalne politike u bliskoj budućnosti, posebno kada je riječ o obliku mjera, ukupnom fiskalnom impulsu i potrebi da se uzme u obzir različitost situacija u državama članicama. Dodatno će se razraditi u smjernicama koje će se dati u okviru predstojećeg proljetnog paketa europskog semestra.

Oblik mjera fiskalne potpore

Mjere fiskalne potpore trebale bi biti pravovremene, privremene i ciljane te pružiti najveću moguću potporu bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebaju ih na

¹³ (u pripremi) Vijeće Preporuka o ekonomskoj politici europodručja. Dogovoreni tekst dostupan je na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/hr/pdf>

odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost.

Kada se smanje zdravstveni rizici, hitnu potporu trebat će početi postupno pretvarati u ciljne mjere za poticanje otpornog i održivog oporavka. Ključno je da mjere s vremenom ne izgube na učinkovitosti i da njihovo ukidanje bude postupno. Kvaliteta mjera bit će presudna za učinkovitu potporu gospodarstvu ograničenim fiskalnim sredstvima. Kada se ukinu mjere za suzbijanje širenja pandemije i normalizira gospodarska aktivnost, kontinuiranom fiskalnom potporom trebat će nastojati maksimalno ublažiti gospodarske posljedice i osigurati brzu preraspodjelu resursa. Istodobno će vlade trebati početi raditi na otklanjanju trajnijih posljedica krize, kao što su visoka razina javnog i privatnog duga, socijalne posljedice i učinak na tržište rada.

Kako gospodarstvo i pojedinačni sektori budu ulazili u fazu oporavka, nadležna tijela trebala bi pojačati poticaje za zapošljavanje za radnike. Mjere politike trebat će preusmjeriti sa zaštite postojećih odnosa zaposlenika i poduzeća na povećanje prilika za nezaposlene i neaktivne osobe te podupiranje prijelaza s nezaposlenosti uzrokovane krizom ili programâ skraćenog radnog vremena na prilike za zapošljavanje u sektorima koji će biti otporni na buduće promjene. Primjeri su mjera za smanjenje rizika od veće strukturne nezaposlenosti državni programi za obrazovanje, usavršavanje i prekvalifikaciju i ciljano produljenje programâ skraćenog radnog vremena radi potpore promjeni radnog mjesta te dobro osmišljeni poticaji za privremeno zapošljavanje.

Ciljanim mjerama potpore trebalo bi pomoći ugroženim, ali održivim poduzećima, da ponovno pokrenu poslovanje i prilagode svoje poslovne modele. Potporu likvidnosti trebalo bi postupno ukidati kako akumulirane obveze ne bi dovele do problema sa solventnošću. Za poduzeća koja su solventna, ali im je ograničena likvidnost i očekuje se da će ih kriza uzrokovana bolešću COVID-19 pogoditi privremeno, od ključne je važnosti zadržati potporu kako bi se spriječili problemi s nesolventnošću. U određenim slučajevima mogu i dalje biti opravdana ciljana i privremena smanjenja poreza na dobit ili subvencije za plaće. Financiranje održivih poduzeća trebalo bi se diversificirati upotrebom vlasničkog i drugog kapitala (hibridna rješenja). Mogla bi se razmotriti mogućnost poticanja privatnog sektora da ulaže kapital (npr. uvođenjem poreznih odbitaka za jačanje kapitala održivih poduzeća koja imaju problema sa solventnošću) ili kombiniranje privatne i javne potpore solventnosti.

Kada oporavak postane stabilniji, fiskalna bi se politika trebala prvenstveno usmjeriti na povećanje javnih i privatnih ulaganja te potporu prelasku na zeleno i digitalno gospodarstvo. Ta bi ulaganja trebalo pametno odabrati i kombinirati s reformama kako bi imala najveći mogući učinak. Znatna dodatna ulaganja trebalo bi usmjeriti na ostvarenje strateških ciljeva politike, odnosno jačanje produktivnosti, ispunjavanje novog klimatskog cilja za 2030. i ciljeva europskog zelenog plana, unaprjeđenje digitalnih kapaciteta i druga područja u kojima se mogu ostvariti snažni pozitivni učinci prelijevanja. Uspješna strategija oporavka obuhvaćat će i ulaganja u promicanje socijalne uključenosti i uključivanja rodne dimenzije, osobito obrazovanjem i osposobljavanjem, te regionalne kohezije. I sredstva koja se stave na raspolaganje u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost za provedbu reformi i ulaganja pridonijet će ostvarenju tih ciljeva.

Uzimanje u obzir ukupnog fiskalnog impulsa

Ukupni fiskalni impuls iz nacionalnih proračuna i Mehanizma za oporavak i otpornost i 2021. i 2022. treba ostati poticajan. Opseg fiskalnog impulsa koji će se pružiti Mehanizmom za oporavak i otpornost trebat će izričito uzeti u obzir pri planiranju nacionalnih proračuna jer taj čimbenik nije obuhvaćen uobičajenim parametrima za procjenu smjera fiskalne politike. Kada Mehanizam bude u punoj primjeni, uobičajeni pokazatelji koji se koriste za potrebe fiskalnog nadzora upućivat će na to da je fiskalni impuls gospodarstvu manji od stvarnoga. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima u okviru Mehanizma djelovat će kao fiskalni impuls, ali neće dovesti do povećanja deficita ili duga. Taj dodatni fiskalni impuls bit će posebno važan za države članice koje će primiti najveća sredstva u okviru Mehanizma u odnosu na razinu BDP-a ili ukupnih javnih ulaganja.

Mehanizam za oporavak i otpornost jedinstvena je prilika za poboljšanje temeljnih fiskalnih pozicija bez ograničavanja rasta. Fiskalni impuls i veći potencijalni rast na temelju mjera u okviru Mehanizma uzajamno su korisni. Kako se budu smanjivali zdravstveni rizici i postupno ukidale izvanredne mjere, provedba ulaganja i reformi u okviru Mehanizma bit će prilika za države članice da poboljšaju svoje temeljne fiskalne pozicije u srednjoročnom razdoblju, a istodobno potaknu rast i otvaranje radnih mjesta. Stoga je presudno da države članice zauzmu integrirani pristup nacionalnoj potrošnji i odlukama o prikupljanju prihoda uključivanjem Mehanizma za oporavak i otpornost u svoje srednjoročne proračunske strategije.

Uzimanje u obzir različitih situacija u državama članicama

U kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021. fiskalne politike država članica trebale bi u 2022. biti diferenciranije. Pri izradi fiskalnih politika države članice trebale bi uzeti u obzir stupanj oporavka, rizike za fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika:

- Sve veća diferencijacija fiskalnih smjernica za države članice trebala bi se kombinirati s općenito poticajnim smjerom fiskalnih politika u 2022. bez preuranjenog ukidanja fiskalne potpore. Preuranjeno ukidanje bilo bi pogrešna mjera politike koja bi negativno utjecala na gospodarsku aktivnost (na domaćem tržištu i u drugim državama članicama) i na povjerenje. Postoji rizik da bi to dovelo do dugotrajnijih posljedica za socijalnu i gospodarsku strukturu i otežalo provedbu onih prioriteta reformi koji će pridonijeti povećanju gospodarske i socijalne otpornosti te regionalne kohezije Unije. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost.
- Rizici za održivost povećali su se zbog teških posljedica krize. Mnogo više razine udjela duga u BDP-u i negativni učinak krize na trend rasta vjerojatno će u srednjoročnom

razdoblju dovesti do manje povoljnih kretanja¹⁴. Niske kamatne stope pružaju povoljne uvjete financiranja zahvaljujući kojima sve države članice mogu usmjeriti potrošnju na poticanje potencijalnog rasta i izbjegavanje situacije niske stope rasta u kombinaciji s visokim dugom. Nužne su vjerodostojne srednjoročne fiskalne strategije kako bi se stabilizirala očekivanja. Općenito, države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, zadržati nacionalna ulaganja te iskoristiti bespovratna sredstva u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja.

- Sve države članice trebale bi se usredotočiti na sastav i kvalitetu javnih financija, i na prihodovnoj i na rashodovnoj strani proračuna. Prednost bi trebalo dati fiskalnim strukturnim reformama kojima će se financirati prioriteta javne politike i doprinijeti dugoročnoj održivosti javnih financija.

U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske nesigurnosti i fiskalnu održivost. Pravovremenim preusmjeravanjem fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim ukidanjem mjera potpore, pridonijet će se srednjoročnoj fiskalnoj održivosti. Pritom bi trebalo ublažiti socijalne posljedice krize i njezin učinak na tržište rada te doprinijeti socijalnoj održivosti.

6. Zaključci i sljedeći koraci

Od država članica se očekuje da dostave programe stabilnosti i konvergencije u kojima se uzimaju u obzir preporuke po državama članicama iz 2020., godišnja strategija održivog rasta, Preporuka Vijeća o ekonomskoj politici europodručja i smjernice politike iznesene u ovoj Komunikaciji. Planovi država članica za oporavak i otpornost trebali bi biti potpuno usklađeni s tim smjernicama politike.

Budući da se općom klauzulom o odstupanju ne suspendiraju postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, Komisija će ocijeniti programe stabilnosti i konvergencije te dati smjernice fiskalne politike po državama članicama u okviru proljetnog paketa europskog semestra. Predložene fiskalne smjernice bit će u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu, a istodobno će se iskoristiti sva fleksibilnost tog pakta kako bi se osiguralo da se koordinacijom fiskalnih politika odgovori na izvanrednu situaciju uzrokovanu pandemijom. Na temelju prethodno navedenih razmatranja Komisijini prijedlozi smjernica za fiskalnu politiku bit će pretežno kvalitativni, a u okviru srednjoročnih smjernica obuhvaćat će i određeni diferencirani kvantificirani element. Fiskalni impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, poboljšanje temeljnih fiskalnih pozicija i provedba reformi i ulaganja za poticanje potencijalnog rasta uzajamno su korisni. To će se uzeti u obzir u predloženim smjernicama politike.

Komisija je u svibnju 2020. zaključila da u tom trenutku ne bi trebalo donositi odluku o pokretanju postupka u slučaju prekomjernog deficita za države članice. Kao i u proljeće 2020., Komisija namjerava pripremiti izvješća na temelju članka 126. stavka 3. U tom

¹⁴ Vidjeti: Europska komisija (2020.), *Debt Sustainability Monitor 2020* (Izvešće o održivosti duga za 2020.), veljača 2021. https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

kontekstu Komisija namjerava uzeti u obzir veliki stupanj nesigurnosti, dogovoreni odgovor fiskalne politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 i preporuke Vijeća za 2021. Komisijin pristup potvrdit će se u proljetnom paketu europskog semestra na temelju podataka o realizaciji za 2020. i programâ stabilnosti i konvergencije država članica.

U okviru proljetnog paketa europskog semestra i nakon dijaloga Vijeća i Komisije, Komisija će procijeniti i treba li deaktivirati ili nastaviti primjenjivati opću klauzulu o odstupanju u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Stajalište je Komisije da odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. treba donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva utemeljene na kvantitativnim kriterijima. Razina outputa u EU-u ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize bila bi glavni kvantitativni kriterij. Trenutačne preliminarne naznake upućuju na nastavak primjene opće klauzule o odstupanju tijekom 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023.

Kada oporavak postane stabilniji, Komisija namjerava ponovno pokrenuti javnu raspravu o okviru gospodarskog upravljanja. U Komisijinoj reviziji iz veljače 2020. utvrđeni su poznati izazovi povezani s fiskalnim okvirom i njegovom provedbom¹⁵. Iako su se smanjile ukupne razine deficita i duga, u nekim državama članicama i prije sadašnje krize javni dug i dalje je bio vrlo velik. Smjer fiskalne politike na razini država članica često je bio procikličan, i u dobrim i u lošim vremenima, tj. u određenim se razdobljima nisu stvarale fiskalne rezerve, a u drugima se nije dovoljno koristio fiskalni prostor. Sastav javnih financija nije postao poticajni za rast i ulaganja. U situaciji velikih gospodarskih šokova sposobnost usmjeravanja fiskalne politike europodručja bila je ograničena zbog nedostatka razboritih politika u dobrim vremenima i ostala je ograničena dok god se oslanjala isključivo na koordinaciju nacionalnih fiskalnih politika, u nedostatku središnjeg fiskalnog stabilizacijskog kapaciteta. Nadalje, okvir je sve složeniji.

Pandemija je znatno izmijenila kontekst javne rasprave jer su se povećale razine duga i deficita, znatno smanjio output, povećale potrebe za ulaganjima i uvedeni novi instrumenti politike na razini EU-a. Nadalje, prvi put dosad u provedbi fiskalnog nadzora primijenjena je opća klauzula o odstupanju. Kriza istaknula važnost mnogih izazova o kojima je Komisija htjela pokrenuti javnu raspravu. Ponovno pokretanje javnog savjetovanja o okviru gospodarskog upravljanja omogućit će Komisiji da razmotri te izazove i izvuče pouke. Međutim, zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 i potrebe da se naglasak stavi na Mehanizam za oporavak i otpornost te hitan odgovor politike, ponovno pokretanje savjetovanja zasada je odgođeno.

¹⁵ Vidjeti: Europska komisija (2020.), *Economic governance review* („Revizija gospodarskog upravljanja”), veljača 2020. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Dodatak

Tablica 1.: pregled nacionalnih fiskalnih mjera donesenih zbog pandemije bolesti COVID-19

EU-27	2020.		2020.–2021.		2020.–2022.	
	mlrd. EUR	% BDP-a	mlrd. EUR	% BDP-a	mlrd. EUR	% BDP-a
Inicijative država članica¹						
A. Mjere s izravnim učinkom na proračun²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Rashodi	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Zdravstvo	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Ostalo	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Prihodi	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automatski stabilizatori³		± 4				

C. Mjere za likvidnost bez izravnog učinka na proračun	2505,9	18,9				
1. Odgode plaćanja poreza	206,5	1,6				
2. Državna jamstva (dostupni okvir)⁴	1877,0	14,2				
<i>od čega trenutno iskorišteno (stvarne nepredviđene obveze)</i>	456,0	3,4				
3. Ostalo	422,4	3,2				

¹ Navedeni iznosi obuhvaćaju učinak nacionalno financiranih mjera, isključujući financiranje u okviru npr. inicijativa na razini EU-a.

² Učinak mjera iskazan je stupnjevitom u odnosu na 2019. prema obračunskom načelu (ESA2010). Projekcije BDP-a temelje se na Komisijinoj zimskoj prognozi 2021.

³ Učinak automatskih stabilizatora procjenjuje se kao preostali iznos nakon oduzimanja procijenjenog učinka fiskalnih mjera od promjene strukturnog salda.

⁴ Brojke se odnose na maksimalna potrebna državna sredstva ako se iskoriste sva jamstva. Isključena su jamstva za instrumente na razini EU-a i na međunarodnoj razini. Za Njemačku je naveden opseg dostupnih programa jamstava, ali je ukupni jamstveni okvir zapravo neograničen.

EU-19	2020.		2020.–2021.		2020.–2022.	
	mlrd. EUR	% BDP-a	mlrd. EUR	% BDP-a	mlrd. EUR	% BDP-a
Inicijative država članica¹						
A. Mjere s izravnim učinkom na proračun²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Rashodi	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Zdravstvo	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Ostalo	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Prihodi	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automatski stabilizatori³		± 4				

C. Mjere za likvidnost bez izravnog učinka na proračun	2164,8	19,2				
1. Odgode plaćanja poreza	112,3	1,0				
2. Državna jamstva (dostupni okvir)⁴	1790,9	15,9				
<i>od čega trenutno iskorišteno (stvarne nepredviđene obveze)</i>	448,4	4,0				
3. Ostalo	261,5	2,3				

¹ Navedeni iznosi obuhvaćaju učinak nacionalno financiranih mjera, isključujući financiranje u okviru npr. inicijativa na razini EU-a.

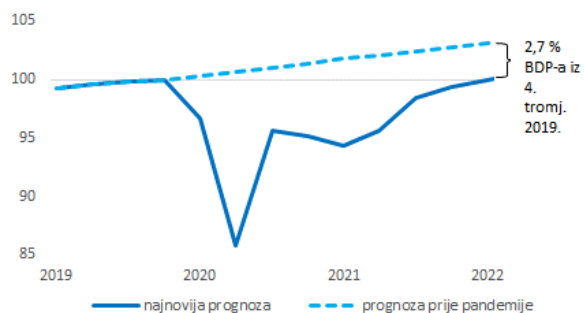
² Učinak mjera iskazan je stupnjevitom u odnosu na 2019. prema obračunskom načelu (ESA2010). Projekcije BDP-a temelje se na Komisijinoj zimskoj prognozi 2021.

³ Učinak automatskih stabilizatora procjenjuje se kao preostali iznos nakon oduzimanja procijenjenog učinka fiskalnih mjera od promjene strukturnog salda.

⁴ Brojke se odnose na maksimalna potrebna državna sredstva ako se iskoriste sva jamstva. Isključena su jamstva za instrumente na razini EU-a i na međunarodnoj razini. Za Njemačku je naveden opseg dostupnih programa jamstava, ali je ukupni jamstveni okvir zapravo neograničen.

Izvor: Zimska prognoza Europske komisije 2021.

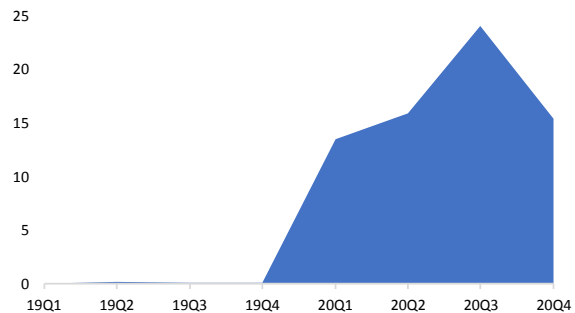
Grafikon 1. **Realni BDP u EU-u, 2019.–2022. (indeks, četvrto tromjesečje 2019. = 100)**



Napomena: Prognoza prije pandemije za 2022. dobivena je ekstrapolacijom tromjesečnih stopa rasta za 2021.

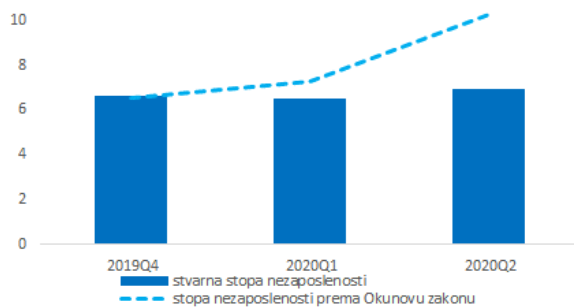
Izvor: Europska komisija, zimske prognoze 2020. i 2021.

Grafikon 2. **Indeks globalne nesigurnosti zbog pandemije, prvo tromjesečje 2010. – četvrto tromjesečje 2020.**



Izvor: Ahir, Bloom i Furceri, Indeks globalne nesigurnosti, mimeo.

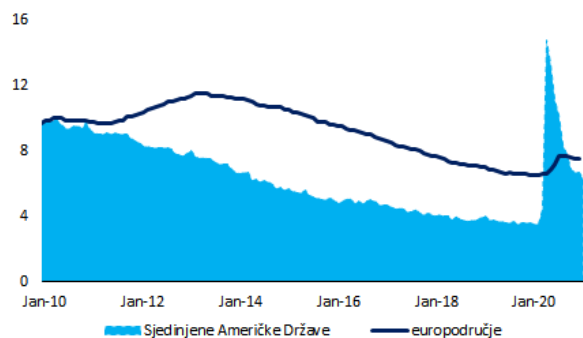
Grafikon 3. **Stvarna stopa nezaposlenosti i Okunovo predviđanje za EU, četvrto tromjesečje 2019. – drugo tromjesečje 2020. (%)**



Napomena: Okunov zakon je empirijski opažen odnos između nezaposlenosti i rasta realnog BDP-a.

Izvor: Europska komisija, na temelju Eurostatove statistike o radnoj snazi i nacionalnih računa.

Grafikon 4. **Stopa nezaposlenosti u EU-u i u SAD-u, siječanj 2010. – prosinac 2020. (%)**



Izvor: Eurostat