



Bruxelles, 2.6.2021.
COM(2021) 500 final

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

**Koordinacija ekonomskih politika u 2021.: prevladavanje pandemije bolesti COVID-19,
potpora oporavku i modernizacija gospodarstva**

{SWD(2021) 401 final} - {SWD(2021) 402 final} - {SWD(2021) 403 final} -
{SWD(2021) 404 final} - {SWD(2021) 405 final} - {SWD(2021) 406 final} -
{SWD(2021) 407 final} - {SWD(2021) 408 final} - {SWD(2021) 409 final} -
{SWD(2021) 410 final} - {SWD(2021) 411 final} - {SWD(2021) 412 final}

Koordinacija ekonomskih politika u 2021.: prevladavanje pandemije bolesti COVID-19, potpora oporavku i modernizacija gospodarstva

1. UVOD

Europska unija poduzela je dosad nezabilježene mjere za prevladavanje pandemije bolesti COVID-19, ublažavanje posljedica krize i usmjeravanje gospodarstva na put snažnog, održivog i uključivog rasta. Tijekom protekle godine EU i države članice pokazale su odlučnost i solidarnost u donošenju mjera politike za prevladavanje pandemije, ograničavanje njezina gospodarskog i socijalnog učinka, očuvanje povoljnih uvjeta financiranja, zaštitu cjelovitosti jedinstvenog tržišta i pripremu brzog, održivog i uključivog oporavka. U skladu s Komisijinom proljetnom gospodarskom prognozom 2021.¹, pad gospodarske aktivnosti bio je manji od očekivanoga zahvaljujući hitnim mjerama potpore za osiguravanje likvidnosti poduzeća i zaštitu prihoda i radnih mjesta građana EU-a.

Zahvaljujući revolucionarnom razvoju cjepiva i masovnom cijepljenju perspektiva se poboljšala u odnosu na prethodnu jesen. Cijepljenje u EU-u dobro napreduje i izgledno je da će se cilj procijepljenosti od 70 % odraslog stanovništva postići do srpnja ove godine.² Prema Komisijinoj proljetnoj gospodarskoj prognozi 2021., gospodarstvo EU-a trebalo bi tijekom 2021. dostići svoju tromjesečnu razinu outputa iz razdoblja prije krize, uz gospodarski oporavak u svim državama članicama³. Nakon padajućeg trenda posljednjih godina kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 mogla bi dovesti do povećanih rizika za makroekonomsku stabilnost. Snažna koordinacija i učinkovita primjena svih instrumenata politike EU-a bit će ključna za ublažavanje tih rizika i sprečavanje daljnjih razlika.

NextGenerationEU, vrijedan 750 milijardi EUR, ključni je instrument EU-a za poticanje ulaganja i oporavka kako bi EU iz ove krize izašao snažniji i otporniji. Provedba Mehanizma za oporavak i otpornost („Mehanizam”) omogućit će da naša gospodarstva i društva postanu održivija, uključivija i otpornija te bolje pripremljena za zelenu i digitalnu tranziciju. Mehanizmom za oporavak i otpornost, koji čini okosnicu instrumenta NextGenerationEU, državama članicama pružit će se snažna financijska potpora u iznosu do 672,5 milijardi EUR u obliku bespovratnih sredstava i zajmova za financiranje reformi i ulaganja.

U akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava utvrđene su konkretne mjere za jačanje socijalne dimenzije u svim područjima politike Unije kako bi se osigurao uključiv oporavak⁴. Na socijalnom samitu u Portu od 7. do 8. svibnja 2021. čelnici EU-a prepoznali su europski stup socijalnih prava kao temeljni element oporavka te su

¹ Europska gospodarska prognoza – proljeće 2021. *European Economy, Institutional Papers, br. 149*, svibanj 2021.

² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću: „Zajednički do pobjede nad bolešću COVID-19”. COM(2021) 35 final.

³ U prognozu su uključene mjere utvrđene u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost za sve države članice. Ako detalji planova još nisu bili u cijelosti poznati na zadnji dan prognoze, primijenjene su konvencionalne pretpostavke.

⁴ COM/2021/102 final, dostupno na: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>

u izjavi iz Porta⁵ naglasili svoju odlučnost da nastave produbljivati njegovu provedbu na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Time će se učvrstiti naporu Unije u provedbi digitalne, zelene i pravedne tranzicije te pridonijeti ostvarenju uzlazne socijalne i gospodarske konvergencije, rješavanju demografskih izazova i osiguravanju jednakih mogućnosti za sve⁶. Tri nova glavna cilja EU-a do 2030. i pripadajući podciljevi u području zapošljavanja, vještina i socijalne uključenosti poduprijet će nas na putu prema snažnoj socijalnoj Europi⁷. Osim toga, revidirani pregled socijalnih pokazatelja omogućit će praćenje napretka u provedbi načela stupa socijalnih prava kao dio okvira za koordinaciju politika u kontekstu europskog semestra. Nadalje, čelnici EU-a pozdravili su zajednički prijedlog europskih socijalnih partnera o alternativnom skupu pokazatelja za mjerenje gospodarskog i socijalnog napretka te napretka u području okoliša, kojim bi se dopunio BDP kao pokazatelj blagostanja u smislu uključivog i održivog rasta⁸.

Okolišna održivost, produktivnost, pravednost i makroekonomska stabilnost ostaju vodeća načela gospodarskog programa EU-a. Koncept konkurentne održivosti s četiri osi, utvrđen na početku mandata ovog Kolegija⁹, i dalje je među glavnim prioritetima dugoročne strategije rasta EU-a u skladu s europskim zelenim planom, a time i jedan od temelja planova za oporavak i otpornost država članica. Nadalje, digitalna transformacija naših društava, poduzeća i gospodarstava ključna je za povećanje europske produktivnosti i konkurentnosti u cilju stabilnog oporavka, u skladu s digitalnim desetljećem¹⁰.

Osiguravanje učinkovite koordinacije politika u okviru europskog semestra i dalje je ključno kako bi gospodarstvo EU-a krenulo putem snažnog oporavka nakon krize. Iako je ovogodišnji ciklus privremeno prilagođen pokretanju Mehanizma za oporavak i otpornost, u okviru europskog semestra i dalje se potiču rasprave o politikama među državama članicama, razmjena najbolje prakse i dogovori o usklađenom daljnjem djelovanju. U planovima za oporavak i otpornost države članice trebaju učinkovito odgovoriti na sve ili znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama po državama članicama, uključujući njihove fiskalne aspekte. Neovisno o području primjene Mehanizma, preporuke koje nisu provedene vrijede i dalje i nastavljaju se pratiti u okviru europskog semestra.

2. STANJE I IZGLEDI GOSPODARSTVA I ZAPOSLENOSTI

Očekuje se snažan oporavak gospodarstva EU-a. Stroge mjere za suzbijanje širenja bolesti COVID-19 poduzete od prošle jeseni ponovno su gurnule gospodarstvo EU-a u recesiju. S postupnim ublažavanjem mjera i napredovanjem kampanje cijepljenja očekuje se da će u svim državama članicama EU-a doći do rasta aktivnosti, koji bi se posebno trebao ubrzati u drugoj

⁵ Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁶ U skladu s raznim inicijativama usmjerenima na izgradnju unije ravnopravnosti.

⁷ Do 2030. trebalo bi biti zaposleno najmanje 78 % stanovništva u dobi od 20 do 64 godine; barem 60 % svih odraslih osoba (u dobi od 25 do 64 godine) trebalo bi svake godine pohađati neki oblik osposobljavanja; broj osoba kojima prijete siromaštvo ili socijalna isključenost trebao bi se smanjiti za najmanje 15 milijuna (u odnosu na 2019.), uključujući 5 milijuna djece.

⁸ U skladu s Komisijinom ambicijom, istaknutom u Izvješću o strateškim predviđanjima 2020., COM(2020) 493final.

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-annual-sustainable-growth-strategy_en

¹⁰ Komunikacija Komisije od 3. ožujka 2021. „Digitalni kompas: europski pristup za digitalno desetljeće”, COM(2021) 118 final.

polovini 2021., među ostalim zahvaljujući i impulsu rasta koji proizlazi iz provedbe planova za oporavak i otpornost. Brzina oporavka među državama članicama i regijama bit će neujednačena, a predviđa se da će sve države članice EU-a do kraja 2022. doseći tromjesečnu razinu outputa iz razdoblja prije krize.

Veliki fiskalni paket i opsežne monetarne mjere ograničili su gospodarsku štetu i pokreću oporavak. Brzom aktivacijom opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu¹¹ i privremenim okvirom za državne potpore¹² omogućeno je da se u svim državama članicama pruži opsežna fiskalna potpora. U 2020. države članice osigurale su ukupnu fiskalnu potporu koja se procjenjuje na više od 6,5 % BDP-a¹³. Time je ukupni državni deficit europodručja povećan s oko 0,5 % BDP-a u 2019., što je najniža razina u povijesti, na oko 7 % u 2020. Osim toga, ESB je poduzeo opsežan skup mjera monetarne politike radi održavanja povoljnih uvjeta financiranja za sve sektore gospodarstva kako bi se poduprla gospodarska aktivnost i očuvala srednjoročna stabilnost cijena. Učinci mjera fiskalne i monetarne politike, koji se međusobno pojačavaju, u kombinaciji s regulatornim i bonitetnim mjerama za financijski sektor, bili su ključni za ublažavanje krize.

Zahvaljujući mjerama poduzetima na razini EU-a i na nacionalnoj razini, utjecaj pandemije na europska tržišta rada bio je ograničen. U trenutku izbijanja pandemije europsko tržište rada punih je šest godina bilo u usponu te je u četvrtom tromjesečju 2019. bilo zaposleno više od 209 milijuna ljudi, a stopa nezaposlenosti iznosila je 6,5 %. Godinu dana kasnije zaposlenost se smanjila za tri milijuna, a stopa nezaposlenosti povećala na 7,2 %. S obzirom na veličinu šoka, broj izgubljenih radnih mjesta bio je ograničen. Kako bi ublažile posljedice, države članice provele su niz mjera za očuvanje radnih mjesta, kao što su programi skraćenog radnog vremena i privremeni dopust, čime je zaštićeno do 32 milijuna radnih mjesta u Europi. Pritom je važnu ulogu imalo financiranje EU-a, među ostalim u okviru instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) i Investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus (CRII)¹⁴. Zajmove u okviru instrumenta SURE u iznosu većem od 90 milijardi EUR dosad je primilo 19 država članica, čime je osigurana potpora za oko 25 do 30 milijuna ljudi i oko 1,5 do 2,5 milijuna poduzeća.

Kriza je različito utjecala na različite socijalne skupine, sektore i regije: najteže su pogođeni oni najranjiviji. Nerazmjerno su pogođeni mladi, žene, niskokvalificirani radnici, migranti, osobe s invaliditetom, osobe s ugovorom na određeno vrijeme ili u drugim nestandardnim oblicima zaposlenja, ali i samozaposlene osobe. Stanje je dodatno pogoršano time što su teško pogođena uslužna poduzeća, posebno ona u području turizma, kulture i kreativnih djelatnosti. Potpora dohotku i mreža socijalne sigurnosti spriječili su doduše veliki pad dohotka kućanstava, ali je kriza uzrokovana bolešću COVID-19 razotkrila i nedostatke u pristupu socijalnoj zaštiti, čime je naglašena važnost jačanja otpornosti. Zbog toga je većina

¹¹ Komunikacija Komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu, COM(2020) 123 final.

¹² Komunikacija Komisije: Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji covid-19, C(2020) 1863 final.

¹³ Mjereno promjenama primarnog salda na godišnjoj razini, na temelju podataka koje je potvrdio Eurostat u travnju 2021.

¹⁴ U okviru Investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus mobilizirano je više od 23 milijarde EUR sredstava EU-a za borbu protiv pandemije i njezinih gospodarskih i socijalnih posljedica.

država članica pojačala svoje postojeće programe, odnosno privremeno proširila pokriće i ublažila uvjete prihvatljivosti, ali i dalje ima prostora za održivo jačanje socijalne zaštite.

Rizici za projekcije rasta općenito su uravnoteženi. Međutim, povećana nesigurnost bit će i dalje prisutna dok god pandemija bude prijetila gospodarstvu EU-a i svjetskom gospodarstvu. Unatoč dobrom napredovanju kampanje cijepljenja, s prognozom su povezani znatni epidemiološki i gospodarski rizici. Kretanje pandemije te učinkovitost i djelotvornost programa cijepljenja mogli bi u konačnici biti bolji, ali i lošiji od očekivanoga, što bi moglo značiti i drukčiju razinu ograničenja aktivnosti. Gospodarski rast mogao bi biti slabiji od očekivanoga ako se potpora politike prerano ukine. Isto tako, njezino zakašnjelo ukidanje moglo bi dovesti do neželjenih nuspojava i odgoditi prelazak na održivije gospodarstvo prilagođeno budućnosti. S pozitivne strane, u projekcijama je možda podcijenjena sklonost kućanstava potrošnji nakon više tromjesečja ograničenih mogućnosti potrošnje i povećanja štednje. Osim toga, i oporavak izvan EU-a mogao bi se pokazati snažnijim od očekivanoga.

Gospodarska politika trebala bi ostati poticajna tijekom cijele 2021. i 2022. Dugoročnije gledano, kad gospodarski uvjeti to dopuste, politike bi se trebale preusmjeriti na smanjivanje srednjoročnih posljedica krize. Provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost doprinijet će se povećanju potencijalnog rasta i zaposlenosti, a time i smanjenju neravnoteža. U ranoj fazi krize i tijekom razdoblja ograničenja kretanja mjere potpore politika bile su snažno usmjerene na sprečavanje gubitka radnih mjesta i stečajeva. Time je izbjegnuta ozbiljna i dugotrajna šteta za europska gospodarstva. Dugoročnije gledano, ciljanim mjerama potpore trebalo bi pomoći održivim, ali još uvijek ranjivim poduzećima da prilagode svoje poslovne modele. Težište potpore postupno bi se trebalo preusmjeriti na jačanje kapaciteta, među ostalim stavljanjem većeg naglaska na osposobljavanje, razvoj vještina, istraživanje i inovacije te potporu otvaranju kvalitetnih radnih mjesta i prelascima s jednog radnog mjesta na drugo. Stoga će se u okviru Mehanizma podupirati ulaganja i reforme za jačanje potencijalnog rasta i zaposlenosti država članica. Kao posljedica toga udio javnih ulaganja u BDP-u u Uniji 2021. i 2022. bit će na najvišoj razini u zadnjih deset godina. U ažuriranoj novoj industrijskoj strategiji utvrđen je okvir za ubrzanje europskog oporavka i prelaska na čišći, digitalniji i otporniji gospodarski i industrijski model te izgradnju snažnijeg i otpornijeg jedinstvenog tržišta¹⁵.

Nastavak reformi i ulaganja u državama članicama u skladu sa smjernicama za zapošljavanje bit će ključan kako bi se potaknuo oporavak, poduprlo otvaranje kvalitetnih radnih mjesta i olakšale tranzicije na tržištu rada, uz aktivno sudjelovanje socijalnih partnera. Smjernice za zapošljavanje¹⁶ sadržavaju smjernice za modernizaciju institucija tržišta rada, obrazovanja i osposobljavanja te sustava socijalne i zdravstvene skrbi kako bi oni postali uključiviji i pravedniji. Uključuju i posebne smjernice za ublažavanje utjecaja krize na zaposlenost i njezinih socijalnih posljedica te za ostvarenje pravedne zelene i digitalne tranzicije. S obzirom na to da su postojeće smjernice za zapošljavanje¹⁷ i dalje aktualne, Komisija predlaže da se prenesu u 2021. te posebno naglašava ulogu novih glavnih ciljeva EU-a i smjernica politike utvrđenih na socijalnom samitu u Portu.

¹⁵ Komunikacija Komisije od 5. svibnja 2021. „Ažuriranje nove industrijske strategije za 2020.: izgradnja snažnijeg jedinstvenog tržišta za oporavak Europe”, COM(2021) 350 final.

¹⁶ U skladu s člankom 148. UFEU-a.

¹⁷ Smjernice za zapošljavanje priložene su Odluci Vijeća (EU/2020/1512), donesenoj 13. listopada 2020.

Osim toga, u **Preporuci Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (EASE)**¹⁸ pružaju se konkretne smjernice za postupni prelazak s hitnih mjera za zadržavanje radnih mjesta na aktivne politike tržište rada, koje su potrebne za oporavak koji donosi velik broj radnih mjesta.

3. PROVEDBA MEHANIZMA ZA OPORAVAK I OTPORNOST

Brza provedba nacionalnih planova za oporavak i otpornost u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ključna je za potporu oporavku, a pritom naša društva i gospodarstva postaju održivija, uključivija, otpornija i spremnija za zelenu i digitalnu tranziciju. U okviru Mehanizma, koji je stupio na snagu 19. veljače 2021., tijekom sljedećih šest godina stavit će se na raspolaganje 312,5 milijardi EUR bespovratnih sredstava i do 360 milijardi EUR zajmova za potporu reformama i ulaganjima u svim državama članicama. Stoga je Mehanizam jedinstvena prilika za sve države članice da odgovore na glavne strukturne izazove i provedu potrebna ulaganja te istodobno ostvare zelenu i digitalnu tranziciju.

Komisija je intenzivno komunicirala i surađivala sa svim državama članicama kako bi im pomogla u pripremi ambicioznih planova za oporavak i otpornost. Planovi bi trebali sadržavati predložena ulaganja i reforme u skladu sa specifičnim izazovima i okolnostima svake države članice, a na osnovi temeljite analize i izazova utvrđenih posljednjih godina u okviru europskog semestra. Ti će planovi odrediti oblik reformi i ulaganja u državama članicama za sljedeće godine. Nacionalna odgovornost i sudjelovanje svih dionika ključni su za učinkovitu provedbu i dugotrajni učinak. Stoga su se države članice tijekom postupka stalno poticale da se savjetuju s lokalnim i regionalnim tijelima, socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društva, poduzećima, organizacijama mladih i drugim relevantnim dionicima u skladu sa svojim pravnim okvirom. Svaki nacionalni plan mora sadržavati sažetak tog savjetovanja, uz objašnjenje kako je doprinos tih dionika uključen u plan.

Zasada su plan podnijele 23 države članice, a očekuje se da će ih sljedećih dana stići još¹⁹. Nakon što Komisija dovrši ocjenu tih planova, Vijeće ima mjesec dana da ih odobri, što je preduvjet za prve isplate za pretfinanciranje u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Očekuje se da će dostavljeni planovi za oporavak i otpornost, kao i oni koji su još u izradi, znatno doprinijeti ostvarenju šest stupova predviđenih u Uredbi. Kako je propisano u Uredbi, svaki plan mora pružiti sveobuhvatan i primjereno uravnotežen doprinos područjima politike od europskog značaja, koja su strukturirana u šest stupova: zelena tranzicija; digitalna transformacija; pametan, održiv i uključiv rast, produktivnost i konkurentnost; socijalna i teritorijalna kohezija; zdravlje, gospodarska, socijalna i institucionalna otpornost te politike za sljedeću generaciju, djecu i mlade. Općenito, Komisija očekuje da znatan udio rashoda bude povezan s klimom²⁰ i digitalizacijom te mjerama koje doprinose socijalnoj i teritorijalnoj koheziji i otpornosti. Komisija osim toga očekuje važne reforme i ulaganja koji nadilaze okvir navedenih područja politike i pomoći će da se osigura

¹⁸ [Preporuka Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju \(EASE\) |Europska komisija \(europa.eu\)](#)

¹⁹ BE, CZ, DK, DE, IE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE.

²⁰ To će uključivati i mjere koje pogoduju bioraznolikosti, kružnom gospodarstvu i drugim okolišnim ciljevima.

da svih šest stupova bude cjelovito obuhvaćeno, primjerice mjere za razvoj digitalnih vještina i za popunjavanje rupa u povezivosti kojima se potiče digitalna transformacija i podupire kohezija i korisne su za MSP-ove.

Kombiniranjem sredstava iz instrumenta za oporavak NextGenerationEU i novog višegodišnjeg financijskog okvira u razdoblju 2021.–2027. osigurat će se financiranje EU-a u iznosu od 1,8 bilijuna EUR. Instrumentom NextGenerationEU osigurat će se 750 milijardi EUR za početni poticaj oporavku u okviru posebnih programa (Instrument za oporavak i otpornost, REACT-EU, Fond za pravednu tranziciju, ruralni razvoj, InvestEU, rescEU i Obzor Europa). Primjerice, InvestEU objedinjuje razne financijske instrumente za potporu ulaganjima u EU-u na temelju proračunskog jamstva EU-a u iznosu od 26,2 milijarde EUR. Očekuje se da će se u okviru programa InvestEU u sljedećih sedam godina mobilizirati dodatna ulaganja u iznosu većem od 370 milijardi EUR. Sredstva iz instrumenta NextGenerationEU čine dodatni iznos uz proračunska sredstva EU-a predviđena za razdoblje 2021.–2027. u iznosu od 1,074 bilijuna EUR. Unutar toga na kohezijsku politiku otpada 338,6 milijardi EUR za potporu ulaganjima u okviru dugoročnijih razvojnih strategija država članica.

4. KOORDINACIJA FISKALNIH POLITIKA

Koordinacija nacionalnih fiskalnih politika i dalje je ključna za potporu oporavku. Ukupni smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Fiskalna politika trebala bi ostati prilagodljiva i sposobna reagirati na promjenjivu situaciju kada je to potrebno te bi trebalo izbjegavati prerano ukidanje fiskalne potpore. Kada se smanje zdravstveni rizici, fiskalne mjere trebat će postupno više usmjeriti na otporan i održiv oporavak. Naposljetku, s obzirom na to da se očekuje da će se gospodarska aktivnost u drugoj polovini 2021. postupno normalizirati, fiskalne politike država članica trebale bi 2022. postati diferenciranije, uzimajući u obzir stanje oporavka, fiskalnu održivost i potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. 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.

Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu nastaviti će se primjenjivati i u 2022., a njezina deaktivacija očekuje se od 2023. Opća klauzula o odstupanju omogućila je državama članicama da donesu opsežne mjere na strani prihoda i rashoda za smanjenje gospodarskog i socijalnog učinka pandemije. Osim toga, omogućila je fleksibilniju koordinaciju njihovih fiskalnih politika. Kako je najavljeno u Komunikaciji od 3. ožujka 2021.²¹, odluka o deaktivaciji opće klauzule o odstupanju trebala bi se donijeti u okviru opće ocjene stanja gospodarstva na temelju kvantitativnih kriterija, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bila razina gospodarske aktivnosti u EU-u u usporedbi s razinama prije krize. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. predviđa se da će se razina gospodarske aktivnosti iz razdoblja prije krize (kraj 2019.) u EU-u u cjelini postići u četvrtom tromjesečju 2021., a u europodručju u prvom tromjesečju 2022. Na temelju te prognoze ispunjeni su uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i za njezinu

²¹ Vidjeti Komunikaciju Komisije „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike”, COM(2021) 105 final, 3.3.2021.

deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se voditi računa o specifičnoj situaciji svake države članice.

U 2022. smjer fiskalne politike u okviru nacionalnih proračuna i Mehanizma za oporavak i otpornost treba ostati poticajan Rashodima koji se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost osigurat će se znatan fiskalni impuls u 2022. i sljedećim godinama. Bespovratnom potporom omogućit će se financiranje visokokvalitetnih projekata ulaganja i pokriti troškovi reformi za povećanje produktivnosti, a pritom se neće povećati deficiti ni dug. Države članice trebale bi iskoristiti sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za doprinos gospodarskom oporavku, poticanje potencijalnog rasta i postupno poboljšanje temeljnih fiskalnih pozicija. Posebno države članice s niskom razinom duga trebale bi voditi poticajnu fiskalnu politiku, uključujući impuls koji proizlazi iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokom razinom duga trebale bi Mehanizam za oporavak i otpornost iskoristiti za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku te voditi razboritu fiskalnu politiku. Države članice trebale bi zadržati ulaganja financirana nacionalnim sredstvima. Istodobno trebaju izbjeći nekontrolirani rast tekućih rashoda financiranih nacionalnim sredstvima, koji bi u slučaju država članica s visokom razinom duga trebao biti ograničen. Time će se omogućiti da se fiskalnim mjerama pruži maksimalna potpora oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja i trajnog opterećenja javnih financija²².

I u razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi voditi računa o snazi oporavka, stupnju gospodarske nesigurnosti i fiskalnoj održivosti. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, države članice trebale bi provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju. Istodobno bi trebale pojačati ulaganja radi poticanja potencijala rasta. S obzirom na trenutačno i dalje visok stupanj nesigurnosti, među ostalim u pogledu utjecaja krize na potencijal rasta te provedbe reformi i ulaganja s potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost, ovogodišnje smjernice uglavnom su kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za sljedeće godine trebale bi uslijediti 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.

Komisija je procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga u 2020. Budući da se aktivacijom opće klauzule o odstupanju ne suspendiraju postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, Europska komisija nastavlja provoditi godišnji ciklus fiskalnog nadzora. Komisija je izdala izvješće²³ (u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), u kojem je procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga za sve države članice osim Rumunjske²⁴. U tom kontekstu Komisija je uzela u obzir visok stupanj nesigurnosti, dogovoreni odgovor fiskalne politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 i preporuke Vijeća za 2021. Analiza, u kojoj se u obzir uzimaju svi relevantni čimbenici, prema potrebi, upućuje na to da su *kriterij deficita* kako je definiran u Uredbi (EZ) br. 1467/1997 ispunile tri države članice, a nisu ga ispunile 23 države članice. *Kriterij duga* kako je definiran u Uredbi (EZ) br. 1467/1997 nije ispunilo 13 država

²² Vidjeti preporuke Komisije za preporuke Vijeća o davanju mišljenja Vijeća o programima stabilnosti ili konvergencije, koje se donose istodobno s ovom Komunikacijom.

²³ Priprema skupnog izvješća u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a kojim je obuhvaćeno dvadeset šest država članica umjesto izvješća po državama članicama u skladu s tim člankom jednokratni je pristup s obzirom na iznimno radno opterećenje povezano s pokretanjem Mehanizma za oporavak i otpornost i Komisijinom procjenom planova koje su dostavile države članice.

²⁴ U izvješću se ne razmatra stanje Rumunjske, koja je trenutačno jedina država članica za koju se provodi postupak u slučaju prekomjernog deficita.

članica. Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je iznimni makroekonomski i fiskalni učinak te stvorila iznimnu nesigurnost, među ostalim i u pogledu određivanja vjerodostojnog smjera fiskalne politike. Uzimajući u obzir veliku neizvjesnost, dogovoreni odgovor fiskalne politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 i preporuke Vijeća od 20. srpnja 2020.²⁵, Komisija smatra da u ovom trenutku ne bi trebalo donositi odluku o pokretanju postupka u slučaju prekomjernog deficita za države članice. U slučaju Rumunjske, za koju je pokrenut postupak u slučaju prekomjernog deficita na temelju podataka za 2019., Komisija preporučuje ažuriranje plana prilagodbe s ciljem smanjenja prekomjernog deficita u 2024. Komisija će ponovno ocijeniti proračunsko stanje država članica na temelju jesenske gospodarske prognoze 2021. i nacrtu proračunskih planova za 2022. koje države članice europodručja trebaju dostaviti do 15. listopada 2021..

Kvaliteta javnih financija ključna je za oblikovanje fiskalne politike. Tijekom 2020. sve države članice vrlo su brzo reagirale donošenjem hitnih mjera za borbu protiv pandemije i potporu dohotku poduzeća i kućanstava. Sa smanjenjem zdravstvenih rizika gospodarska politika trebala bi se postupno preusmjeravati s kriznog režima prema ciljevima oporavka. Kvalitetne proračunske mjere trebale bi osigurati održiv i uključiv oporavak. Države članice trebale bi davati prednost ulaganjima kojima se potiče rast, posebno onima koja doprinose zelenoj i digitalnoj tranziciji. Od ključne je važnosti staviti naglasak na fiskalne strukturne reforme, uključujući učinkovitu potrošnju i kvalitetno upravljanje javnim financijama. Na strani rashoda također su nužne reforme kojima se oporezivanje preusmjerava s rada na okoliš, čime se manje narušava tržišno natjecanje te sprečava štetno porezno natjecanje i agresivno porezno planiranje. Na taj način olakšat će se financiranje prioriteta javne politike i doprinijeti dugoročnoj održivosti javnih financija, uključujući jačanje pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve. Nakon neposrednog odgovora na krizu u 2020. nekoliko država članica nastavilo je provoditi planove za poboljšanje evaluacije i revizije rashoda. Poboljšanje revizija potrošnje izgradnjom kapaciteta, poboljšanjem upravljanja i čvršćom povezanošću s proračunskim ciklusom u nekim se paketima za oporavak navodi kao važna reforma. Poboljšana evaluacija politika i veća usmjerenost na prioritete politika imaju važniju ulogu u proračunskom planiranju. Neke države članice razvijaju prakse izrade zelenog proračuna kako bi pojačale svoje djelovanje u području klime i okoliša. To će im omogućiti da procijene zeleni sadržaj svojih proračunskih politika i osiguraju usklađenost javnih rashoda i prihoda s okolišnim ciljevima. Komisija nastavlja dijalog i potporu razvoju i unapređenju procesa i praksi za poboljšanje kvalitete javnih financija.

5. MAKROEKONOMSKE NERAVNOTEŽE U DRŽAVAMA ČLANICAMA

Komisija je utvrdila makroekonomske slabosti povezane s neravnotežama i prekomjernim neravnotežama za 12 država članica. Te su države članice odabrane za detaljna preispitivanja u Izvješću o mehanizmu upozoravanja za 2021.²⁶. Trenutačno u tri

²⁵ Vijeće je preporučilo državama članicama da u skladu s općom klauzulom o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu poduzmu sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Vidjeti SL C 282, 26.8.2020., str. 1.–187.

²⁶ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru: Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2021., COM(2020) 745 final.

države članice i dalje postoje *prekomjerne neravnoteže* (Cipar, Grčka i Italija), a u devet država članica *neravnoteže* (Francuska, Hrvatska, Irska, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Španjolska i Švedska) u smislu postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža. Provedba Mehanizma za oporavak i otpornost bit će ključna za smanjenje postojećih makroekonomskih neravnoteža jer će se njime podupirati reforme i ulaganja za rješavanje problema utvrđenih u prethodnim ciklusima semestra.

Glavni izvori neravnoteža uglavnom su isti kao prošle godine, no rizici su se povećali. Iako kriza uzrokovana bolešću COVID-19 nije iz temelja promijenila prirodu neravnoteža u državama članicama, dovela je do njihova sporijeg smanjenja i potencijalno povećala rizike za makroekonomsku stabilnost. Državni i privatni dug vidljivo su se povećali, što je u velikoj mjeri uzrokovano, osim recesijom, politikama za odgovor na pandemiju i potporu gospodarstvu i oporavku. U nekim državama članicama i dalje postoje veliki suficiti tekućeg računa. Nekoliko država članica s visokim razinama duga ima i nizak potencijalni rast. U tim će slučajevima ključnu ulogu imati učinkovita upotreba Mehanizma u poticanju ulaganja i reformi kojima se potiče rast. Poteškoće u otplati duga mogu se pretvoriti u neprihodonosne kredite nakon ukidanja mjera potpore. S druge strane, neke slabosti povezane s pritiscima troškovne konkurentnosti smanjile su se tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19.

U ovoj se fazi čini da revizija klasifikacije neravnoteža nije opravdana. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 može povećati rizike za makroekonomsku stabilnost, ali ne u tolikoj mjeri da bi u ovoj fazi bila nužna revizija klasifikacije neravnoteža. Zbog trajno visoke nesigurnosti potrebno je pomno praćenje neravnoteža i rizika za makroekonomsku stabilnost usmjereno na budućnost.

- Cipar, Grčka i Italija i dalje imaju prekomjerne neravnoteže povezane s visokim državnim dugom i visokim udjelom neprihodonosnih kredita, unatoč kontinuiranom i znatnom napretku u tom području. Uz to Cipar i Grčka imaju visok vanjski dug, a Cipar još i visok privatni dug. Nadalje, potencijalni rast i dalje je prenizak da bi potaknuo razduživanje.
- Neravnoteže u Hrvatskoj, Irskoj, Portugalu i Španjolskoj uzrokovane su visokim privatnim, državnim i vanjskim dugom, dok su u Francuskoj neravnoteže uzrokovane državnim i privatnim dugom, koji i dalje rastu. Za te države članice i dalje je važno da osiguraju rast produktivnosti i konkurentnosti. U Rumunjskoj su se gubitci konkurentnosti počeli smanjivati, ali i dalje postoji veliki deficit tekućeg računa, a fiskalni trendovi moraju se odlučno preokrenuti nakon godina pogoršanja. Njemačka i Nizozemska imaju postojano visoke suficite na tekućem računu zbog viška štednje u odnosu na ulaganja, a u Nizozemskoj je usto visok privatni dug. U Švedskoj se visoke cijene nekretnina i dalje ne smanjuju, a visoki i rastući dug kućanstava i dalje je razlog za zabrinutost.

U Dodatku 1. navedeno je više pojedinosti o aspektima analize neravnoteža po državama članicama.

6. PRILAGODBA EUROPSKOG SEMESTRA

S obzirom na velika preklapanja između europskog semestra i ranih faza Mehanizma za oporavak i otpornost, bilo je potrebno privremeno prilagoditi ciklus europskog semestra 2021. radi pokretanja Mehanizma. To je Komisiji i državama članicama omogućilo da ovogodišnji ciklus usmjere na pripremu planova za oporavak i otpornost kao glavni referentni dokument za budućnost u programu reformi i ulaganja država članica. U međuvremenu se nadzor makroekonomskih neravnoteža nastavio, s naglaskom na rizicima koji nastaju zbog

krize uzrokovane bolešću COVID-19, o kojima se prema potrebi raspravljalo s državama članicama u okviru razgovora o njihovim nacrtima planova.

U predstojećoj Godišnjoj strategiji održivog rasta za 2022. predstaviti će se ključni elementi sljedećeg ciklusa europskog semestra. Prva godina provedbe planova za oporavak i otpornost pratit će se u okviru godišnjeg koordinacijskog okvira u sklopu europskog semestra. U tom pogledu Uredbom o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost predviđa se da države članice dvaput godišnje izvješćuju o napretku u provedbi svojih planova u kontekstu europskog semestra. Praćenje napretka prema načelima europskog stupa socijalnih prava morat će se unijeti u europski semestar, što su istaknuli čelnici EU-a na samitu o socijalnim pitanjima u Portu. U godišnjoj strategiji održivog rasta za 2022. utvrdit će se konkretni koraci za strukturiranje okvira upravljanja europskog semestra 2022. Na temelju toga Komisija će pokrenuti dijalog s Europskim parlamentom, Vijećem, državama članicama, socijalnim partnerima i svim drugim relevantnim dionicima.

7. SLJEDEĆI KORACI

Komisija izražava zadovoljstvo što su sve države članice odobrile Odluku o vlastitim sredstvima. Odobrenje je preduvjet kako bi Komisija počela sa zaduživanjem u okviru instrumenta NextGenerationEU radi isplate sredstava, uključujući pretfinanciranje bespovratnih sredstava i zajmova u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Komisija će donijeti svoje prijedloge provedbenih odluka Vijeća o planovima za oporavak i otpornost počevši od druge polovine lipnja. Komisija očekuje brzo donošenje u Vijeću kako bi se osigurala pravodobna provedba planova, čime bi se omogućio održiv i uključiv gospodarski oporavak, u skladu sa zaključcima čelnika EU-a sa samita u Portu. Komisija je spremna i da državama članicama koje to zatraže pruži tehničku potporu te da pomogne nadležnim tijelima da na najbolji način iskoriste sredstva EU-a.

Komisija pozdravlja intenzivnu i konstruktivnu suradnju svih institucija EU-a, a posebno pokretanje dijaloga o oporavku i otpornosti. Snažna uključenost Europskog parlamenta bit će ključna za veću transparentnost i odgovornost u provedbi Mehanizma. Komisija je u potpunosti predana razmjeni svih relevantnih informacija s Parlamentom i Vijećem te razmatranju stajališta koja je Parlament izrazio u dijalogu, u skladu sa zahtjevima Uredbe.

Komisija poziva države članice da osiguraju da se planovi za oporavak i otpornost provedu u potpunosti, pravodobno i u detaljnom dijalogu sa socijalnim partnerima, civilnim društvom i drugim dionicima.

DODATAK 1. – ZAKLJUČCI DETALJNIH PREISPITIVANJA MAKROEKONOMSKIH NERAVNOTEŽA U DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a

Za 12 država članica koje su podvrgnute detaljnom preispitivanju potvrđena je klasifikacija neravnoteža i prekomjernih neravnoteža. U analizi detaljnog preispitivanja razmatra se ozbiljnost neravnoteža, njihov nedavni i budući razvoj te povezani odgovori politika. Uzimaju se u obzir i relevantna prelijevanja i sistemske prekogranične implikacije neravnoteža.

Kontekst procjene osjetljivosti ove godine razlikuje se od analize u prošlogodišnjim detaljnim preispitivanjima. Djelovanja u području politika 2020. općenito su bila usmjerena na rješavanje i ublažavanje posljedica pandemije te na podupiranje održivog oporavka, koji bi pak trebao pridonijeti ispravljanju neravnoteža, a istodobno je bilo potrebno ograničiti rizike za srednjoročnu makroekonomsku stabilnost. Stoga je perspektiva usmjerena na budućnost ključna u procjeni rizika. Međutim, nesigurnost je i dalje visoka te je još uvijek teško procijeniti sve posljedice krize. Zbog toga je potrebno kontinuirano i pomno pratiti neravnoteže i rizike za makroekonomsku stabilnost. O tim se neravnotežama raspravljalo s državama članicama u fazi pripreme njihovih planova za oporavak i otpornost jer je Mehanizam za oporavak i otpornost jedinstvena prilika za rješavanje makroekonomskih neravnoteža te provedbu potrebnih ulaganja i reformi. Analize politika u tim detaljnim preispitivanjima dovršene su prije službenog podnošenja planova za oporavak i otpornost te se stoga ne temelje na informacijama iz tih planova. Iako se Komisijina procjena planova za oporavak i otpornost u trenutku objave ove Komunikacije još provodi i ne može se prejudicirati, učinkovita provedba planova za oporavak i otpornost prilika je za uklanjanje postojećih neravnoteža.

Općenito, makroekonomski rizici i slabosti imaju isti, prethodno utvrđen uzrok. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 dovela je do zastoja u smanjenju makroekonomskih neravnoteža koje se odvijalo u proteklom desetljeću, ali ne toliko da bi bila potrebna revizija klasifikacije neravnoteža u ovoj fazi. Nekoliko država članica već je prije pandemije imalo visoku razinu privatnog, državnog i vanjskog duga. U drugim slučajevima dug je bio koncentriran samo u državnom sektoru ili privatnom sektoru. U 2020. svi udjeli duga u BDP-u povećali su se zbog stagnacije gospodarske aktivnosti i znatnog povećanja zaduživanja, osobito poduzeća i vlada, radi ublažavanja posljedica pandemije i sprečavanja još ozbiljnijeg pogoršanja gospodarske situacije i makroekonomske stabilnosti. Privremenim moratorijima na otplatu duga poduzeća i kućanstava izbjegnuti su neprihodonosni dugovi i smanjen je rizik od manjka likvidnosti.

Dinamika privatnog i javnog duga možda će postati složenija u budućnosti, ali očekuje se da će se poboljšati u sklopu oporavka. Nekoliko država s visokim dugom imaju nizak potencijalni rast, a kriza bi mogla dodatno smanjiti rast, posebno ako pogođeni sektori imaju veći udio u gospodarstvu, što će općenito ograničiti ritam razduživanja. Time se ističe važnost učinkovite provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost kako bi se povećao potencijalni rast, podržao značajan oporavak i pomoglo u rješavanju tih neravnoteža. Sve veće poteškoće u otplati duga mogle bi dovesti do nastanka neprihodonosnih kredita u budućnosti, posebno u sektorima koji su više pogođeni krizom, nakon isteka moratorija na otplatu duga i drugih mjera potpore. Stoga, iako se otpornost banaka tijekom proteklih nekoliko godina poboljšala, one bi mogle osjetiti posljedice sa zakašnjenjem i s produljenim učinkom, a to bi moglo utjecati na ponudu kredita gospodarstvu, što bi pak moglo oslabiti oporavak.

Vanjski računi bili su uglavnom stabilni tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19. Deficiti tekućih računa općenito su se malo promijenili jer su se neto štednje državnog i privatnog sektora uzajamno kompenzirale. Iznimke su bile države članice koje su najviše pogođene padom broja stranih turista, u kojima su se tekući računi znatno pogoršali 2020. i koje se možda neće u potpunosti oporaviti ove ili sljedeće godine. Istodobno su veliki suficiti tekućeg računa i dalje uglavnom nepromijenjeni, kao i suficit tekućeg računa za europodručje u cjelini. Negativna neto stanja međunarodnih ulaganja pogoršala su se u 2020., ali se ne očekuje daljnje pogoršanje ove ili sljedeće godine. Uvjeti vanjskog financiranja bili su povoljni, osim kratkog razdoblja pojačane nesklonosti riziku na globalnim financijskim tržištima odmah nakon izbijanja krize, a posebno za članice izvan europodručja.

Kontinuirano širenje u godinama prije krize dovelo je do pritiska pregrijavanja koji se odražavaju u gubitku troškovne konkurentnosti i snažnom rastu cijena stambenih nekretnina: gubitak troškovne konkurentnosti se tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 ublažio, dok je usporavanje rasta cijena stambenih nekretnina bilo manje izraženo. Očekuje se stabilizacija kretanja troškovne konkurentnosti kao posljedica ublažavanja rasta plaća na tržištu rada, koji je očito oslabio zbog pandemije, a cikličko povećanje produktivnosti dodatno smanjuje pritisak na jedinične troškove rada u ovoj i sljedećoj godini. Kad je riječ o cijenama stambenih nekretnina, u nekim su državama, u kojima je rizik od precijenjenosti bio relevantniji, i dalje dinamične. Međutim, u nekim se slučajevima ne može isključiti da će istek moratorija na otplatu duga i ukidanje drugih privremenih mjera potpore dovesti do pritiska na smanjenje cijena stambenih nekretnina, posebno tamo gdje su dohoci kućanstava više oslabljeni.

Države članice u kojima postoje prekomjerne neravnoteže.

- **Grčka** bilježi prekomjerne neravnoteže. Slabosti su povezane s visokom razinom državnog duga, nepotpunim vanjskim rebalansom i visokom razinom neprihodonosnih kredita u okolnostima visoke nezaposlenosti i niskog potencijalnog rasta. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 omela je proces prilagodbe započeo prethodnih godina. Državni dug znatno se povećao 2020. i očekuje se da će se smanjiti tek 2022. Državni dug uglavnom drže vjerovnici iz javnog sektora, što zajedno s velikom gotovinskom rezervom štiti Grčku od kratkoročnih fluktuacija. Deficit tekućeg računa nedavno se povećao te se predviđa da će i dalje biti velik, uglavnom zbog učinka krize uzrokovane bolešću COVID-19 na značajan turistički sektor. Unatoč znatnim smanjenjima prethodnih godina, neprihodonosni krediti i dalje su veliki, a rizik će se povećati nakon ukidanja privremenih mjera potpore. Nastojanja da se ojačaju izgledi za rast ugrožena su oslabljenim zalihama kapitala, starenjem stanovništva i emigracijom kvalificirane radne snage. Nizak potencijalni rast negativno utječe na razduživanje.
- **Italija** bilježi prekomjerne neravnoteže. Slabosti su povezane s visokom razinom državnog duga i dugotrajno slabom dinamikom produktivnosti, što ima prekogranični učinak u kontekstu nestabilnosti tržišta rada i bankarskog sektora. Udio državnog duga naglo se povećao 2020. zbog pada BDP-a i fiskalnog odgovora na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, a očekuje se da će se smanjiti tek 2022. Produktivnost rada povećala se u 2020., ali dugoročni rast produktivnosti i dalje je ograničen preprekama za privatna i javna ulaganja i ograničenjima za rast najproduktivnijih poduzeća. Stope aktivnosti i zaposlenosti i dalje su ispod prosjeka EU-a. Vrlo spor rast produktivnosti, zajedno s niskim stopama zaposlenosti, koči potencijalni rast, čime se ograničava razduživanje. Iako je talijanski bankarski sektor postao stabilniji i otporniji u

godinama prije krize uzrokovane bolešću COVID-19, slabosti su i dalje prisutne. Konkretno, neprihodonosni krediti posljednjih su se godina smanjili, ali su i dalje relativno visoki, a rizik će se povećati nakon ukidanja privremenih mjera potpore.

- **Cipar** bilježi prekomjerne neravnoteže. Slabosti su povezane s visokom razinom vanjskog, državnog i privatnog duga te još uvijek visokom razinom neprihodonosnih kredita, uz znatan deficit tekućeg računa. Deficit tekućeg računa znatno se pogoršao u 2020. i porastao na dvoznamenkasti iznos, što je odraz znatnog pada u sektoru turizma tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19, a u kratkom roku predviđa se tek neznatno poboljšanje. Vanjski dug i dalje je visok, a negativno neto stanje međunarodnih ulaganja se pogoršava, djelomično zbog velikih deficita tekućeg računa, čak i ako se isključe subjekti posebne namjene. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 prekinula je razduživanje privatnog sektora jer su se visoki udjeli duga 2020. povećali, uglavnom zbog pada BDP-a. Neprihodonosni krediti i dalje su među najvišima u EU-u, unatoč vidljivim smanjenjima posljednjih godina, a rizik će ponovno porasti nakon ukidanja privremenih mjera potpore. Udio državnog duga znatno se povećao 2020., ali se očekuje da će se već ove godine nastaviti smanjivati.

Države članice u kojima postoje neravnoteže

- **Njemačka** bilježi neravnoteže. Visoki suficit tekućeg računa odraz je niske razine ulaganja u odnosu na štednju i ima prekogranični učinak. Nakon postupnog pada od 2015., očekuje se da će suficit tekućeg računa u 2021. porasti te da će se ponovno početi smanjivati u 2022., ali će i dalje ostati visok, iako ispod razine zabilježene prije krize. Rast javnih ulaganja u 2020. dodatno se ubrzao kao odgovor na krizu, dok su privatna ulaganja pala. Veće razine neto štednje privatnog sektora u 2020. uglavnom su neutralizirane većim državnim deficitom, što je dovelo do ograničenih promjena ukupnog tekućeg računa. Nadalje, udio ulaganja u BDP-u i dalje je relativno nizak, unatoč povoljnim uvjetima financiranja i trajnim potrebama za ulaganjima, koji su postojali i prije pandemije, i niskom riziku za fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju. Neto štednja kućanstava dodatno se povećala 2020. zbog smanjenih mogućnosti potrošnje te se očekuje da će se 2022. uglavnom vratiti na razinu prije pandemije.
- **Irska** bilježi neravnoteže. Slabosti povezane s velikim privatnim i državnim dugom i neto vanjskim obvezama i dalje su prisutne. Državni dug mjeren različitim parametrima i dalje je visok, a rizici za pogoršanje povezani su s mogućim promjenama pravila o oporezivanju dobiti poduzeća i reformama u međunarodnom oporezivanju. Privatni dug i dalje je visok. Korporativni dug povećan je zbog prisutnosti multinacionalnih poduzeća, od kojih većina ima vrlo malo poveznica s domaćim gospodarstvom. Dug kućanstava kao udio bruto raspoloživog dohotka kućanstava i dalje je među najvišima u EU-u. Neto stanje međunarodnih ulaganja i dalje je izrazito negativno, ali se poboljšava i uglavnom odražava aktivnosti multinacionalnih poduzeća i uzajamnih fondova koji su slabo povezani s domaćim gospodarstvom.
- **Španjolska** bilježi neravnoteže. Slabosti su povezane s visokom razinom vanjskog i unutarnjeg duga u privatnom i javnom sektoru u kontekstu visoke nezaposlenosti i imaju prekogranični učinak. Neto stanje međunarodnih ulaganja i dalje je negativno, ali bi se trebalo nastaviti postupno poboljšavati u 2021. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 imala je znatan negativan učinak na turizam. Stanje tekućeg računa

pogoršalo se tijekom krize, ali se očekuje da će se uravnotežiti ove i sljedeće godine. Državni dug znatno se povećao 2020. zbog recesije i mjera potpore koje su uvedene kako bi se ublažio učinak krize; predviđa se da će se sljedećih godina znatno smanjiti zahvaljujući određenom poboljšanju kontinuirano visokih državnih deficita. Razduživanje korporativnog sektora i sektora kućanstava stalo je zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19. Stopa nezaposlenosti povećala se u 2020. i predviđa se da će se početi smanjivati 2022.

- **Francuska** bilježi neravnoteže. Slabosti su povezane s visokim državnim dugom, slabom konkurentnosti i niskim rastom produktivnosti, koji imaju prekogranični učinak. Državni dug vidljivo se povećao u 2020. zbog recesije i sveobuhvatnih mjera za suzbijanje krize uzrokovane bolešću COVID-19 te se očekuje da će se u 2022. smanjiti. Privatni dug visok je i raste već nekoliko godina, iako je u 2020. nominalno povećanje duga bilo popraćeno povećanjem zaštitnih slojeva likvidnosti poduzeća. Unatoč pozitivnim kretanjima prije krize uzrokovane bolešću COVID-19, prethodni gubitci konkurentnosti nisu nadoknađeni. Osim toga, dugoročni rast produktivnosti i dalje je umjeren, što sprečava daljnje povećanje konkurentnosti, koči potencijalni rast i time ograničava mogućnosti za javno i privatno razduživanje.
- **Hrvatska** bilježi neravnoteže. Slabosti su povezane s državnim, privatnim i vanjskim dugom u kontekstu niskog potencijalnog rasta. Tekući račun postao je negativan u 2020., što je odraz učinka krize uzrokovane bolešću COVID-19 na značajan turistički sektor Hrvatske, a očekuje se da će oporavak biti spor. Negativno neto stanje međunarodnih ulaganja trebalo bi se nastaviti postupno poboljšavati u 2021. Umjeren visok udio državnog duga znatno se povećao u 2020. zbog recesije i mjera potpore koje su uvedene kako bi se ublažio učinak krize, ali očekuje se da će se ove godine nastaviti smanjivati. Udio privatnog duga u BDP-u povećao se u 2020., nakon nekoliko godina poboljšanja, što je odraz naglog pada BDP-a i većih potreba poduzeća za zaduživanjem. Bankarski sektor postao je otporniji i nakon pristupanja Hrvatske jedinstvenom nadzornom mehanizmu, no neprihodonosni krediti mogli bi se povećati nakon ukidanja politika za zaštitu poduzeća od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19.
- **Nizozemska** bilježi neravnoteže. Privatni dug i suficit tekućeg računa i dalje su visoki i imaju prekogranični učinak. Suficit tekućeg računa smanjio se u 2020. Ipak, i dalje je znatno iznad razina koje su opravdane s obzirom na temeljne ekonomske pokazatelje države te se očekuje da će ostati visok. Unatoč mirovinskoj reformi koja je u tijeku i nedavnim poreznim promjenama koje se odnose na poticaje za zadržavanje zarade u malim i srednjim poduzećima, i dalje postoje strukturni pokretači koji su temelj visoke štednje kućanstava i poduzeća. Dio vanjskog suficita može se pripisati statističkim značajkama povezanim s ulogom multinacionalnih poduzeća i ne očekuje se da će se u skorjoj budućnosti ublažiti. Dug privatnog sektora i dalje je visok, djelomično zbog duga unutar grupe multinacionalnih poduzeća, te se u 2020. njegov udio u BDP-u dodatno povećao. Dug kućanstava povećava se s već ionako visoke razine zbog kontinuiranog rasta cijena stambenih nekretnina.
- **Portugal** bilježi neravnoteže. Slabosti su povezane s visokom razinom neto vanjskih obveza, privatnog i državnog duga, a neprihodonosni krediti i dalje su visoki, u kontekstu niskog rasta produktivnosti. Državni dug znatno se povećao u 2020. zbog recesije i mjera potpore koje su uvedene kako bi se ublažio učinak krize, ali za ovu i sljedeću godinu predviđa se umjerenost smanjenje uz smanjenje proračunskih deficita.

Utjecaj krize uzrokovane bolešću COVID-19 na turizam je znatan, a to se odnosi i na blisku budućnost. Tekući račun prešao je u deficit zbog učinka krize uzrokovane bolešću COVID-19 na turizam. Negativno neto stanje međunarodnih ulaganja pogoršalo se u 2020., ali ove bi se godine trebalo nastaviti postupno poboljšanje. Nakon brzog razduživanja posljednjih godina, privatni dug povećao se u 2020., što je odraz naglog pada BDP-a i potreba korporativnih poduzeća za financiranjem u kontekstu krize, dok je rast hipotekarnih kredita u 2020. postao pozitivan. Postoji rizik od povećanja neprihodonosnih kredita nakon ukidanja privremenih mjera potpore.

- **Rumunjska** bilježi neravnoteže. Slabosti su povezane s trajnim značajnim deficitom tekućeg računa u kontekstu velikih državnih deficita, dok se prethodni pritisci pregrijavanja smanjuju. Predviđa se da će veliki deficit tekućeg računa ostati visok čak i ako se blago smanji, a negativno neto stanje međunarodnih ulaganja više se ne poboljšava. Predviđa se da će se veliki fiskalni deficit ove i sljedeće godine tek postupno smanjivati zbog oporavka i određene fiskalne konsolidacije. Neto štednja domaćeg privatnog sektora nije dovoljna za pokrivanje tih visokih fiskalnih deficita, a financiranje se sve više oslanja na akumulaciju vanjskog duga. Za razliku od toga, čini se da se gubici konkurentnosti smanjuju zajedno s pritiscima pregrijavanja iz prethodnih godina koji su oslabili zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19. Nepredvidljivost zakonodavstva i dalje negativno utječe na šire poslovno okruženje.
- **Švedska** bilježi neravnoteže. Slabosti su povezane s visokim i rastućim dugom kućanstava te i dalje postoje rizici od precijenjenosti na tržištu stambenih nekretnina. Dug kućanstava dodatno se povećao, a rast hipotekarnih kredita kućanstava i dalje je snažan. Cijene stambenih nekretnina nastavile su rasti, čak i brže nego prije krize uzrokovane bolešću COVID-19, čime se povećava rizik od precijenjenosti. Bankarski je sektor otporan, s relativno visokom profitabilnošću, dobrom likvidnošću i solidnim razinama kapitala, ali potrebno je posvetiti pozornost povećanoj izloženosti tržištu komercijalnih nekretnina.

DODATAK 2. – NAPREDAK U PROVEDBI PREPORUKA PO DRŽAVAMA ČLANICAMA

U ovoj procjeni napretka razmatraju se prethodne mjere politike poduzete za rješavanje izazova istaknutih u preporukama po državama članicama za 2020. Procjena je dovršena prije službenog podnošenja planova za oporavak i otpornost te se stoga ne temelji na informacijama iz tih planova. Međutim, o preporukama po državama članicama raspravljalo se s državama članicama tijekom pripreme njihovih planova za oporavak i otpornost kako bi se osiguralo da se primjereno uzmu u obzir. Njihova će ocjena biti predstavljena zasebno za svaki plan u Komisijinu prijedlogu provedbene odluke Vijeća.

Rješavanje strukturnih izazova ključno je za održiv oporavak i trajni rast. Provedba reformi za otklanjanje strukturnih slabosti ključna je ne samo za poboljšanje otpornosti i sposobnosti za rješavanje postojećih izazova, već i za postizanje dvostruke tranzicije na održiv i pravedan način. Očekuje se da će se otpornije države članice brže i snažnije oporaviti od krize uzrokovane bolešću COVID-19, što upućuje na važnost provedbe reformi radi bolje pripremljenosti za budućnost.

Promatrajući napredak u provedbi reformi iz godišnje perspektive, države članice ostvarile su barem određeni napredak u provedbi šest od deset preporuka koje su im upućene u srpnju 2020. Čini se da je ta znatno viša razina provedbe nego prethodnih godina usko povezana s prirodom preporuka po državama članicama za 2020., koje su u velikoj mjeri bile usmjerene na neposredne fiskalne, gospodarske i socijalne izazove te izazove u području zapošljavanja kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. Čini se da su odlučne mjere koje su države članice poduzele kako bi se suočile s krizom uzrokovanom pandemijom dovele do relativno visoke razine provedbe.

Razina napretka znatno se razlikuje među područjima politika. S obzirom na područja politika za koja je znatan broj država članica dobio preporuke za 2020., najveći napredak općenito je postignut u pristupu financiranju, financijskim uslugama, fiskalnoj politici i fiskalnom upravljanju te propisima o zaštiti radnih mjesta. Konkretnije, predmetne preporuke odnose se na potrebu za kontinuiranim i primjerenim pristupom financiranju i potrebu za poduzimanjem fiskalnih mjera, u skladu s općom klauzulom o odstupanju, za djelotvoran odgovor na pandemiju, održavanje gospodarstva i potporu oporavku. Države članice ostvarile su i dobar napredak u pogledu preporuka o ublažavanju učinka krize na zaposlenost te njezinih socijalnih posljedica, među ostalim i. promicanjem, razvojem i poboljšanjem fleksibilnih radnih uvjeta; ii. provedbom programâ skraćenog radnog vremena; i iii. poduzimanjem mjera za osiguravanje odgovarajuće zamjene dohotka i pristupa socijalnoj zaštiti. S druge strane, znatno je manji napredak ostvaren u provedbi preporuka o javnoj upravi, građanskom pravosuđu, borbi protiv utaje poreza, obrazovanju i vještinama te cjeloživotnom učenju.

Iz višegodišnje perspektive, razina provedbe preporuka po državama članicama ostala je uglavnom stabilna tijekom proteklih nekoliko godina. Konkretno, države članice postigle su barem određeni napredak u provedbi [približno dvije trećine] svih preporuka od uvođenja europskog semestra. Međutim, višegodišnja razina provedbe blago se smanjila u posljednjih 12 mjeseci, što je odraz činjenice da su države članice usmjerile svoje mjere politika na izravno ublažavanje krize. Općenito, od 2011. države članice ostvarile su najveći napredak u provedbi preporuka o pristupu financiranju i financijskim uslugama, a nakon toga u pogledu propisa kojima se uređuju radni odnosi i zaštita radnih mjesta. Istodobno je osobito spor napredak u reformi zdravstva i dugotrajne skrbi te u proširenju poreznih osnovica.