

Mišljenje Europskog odbora regija – Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje

(2022/C 301/07)

Izvjestitelj:	Elio DI RUPO (BE/PSE), predsjednik vlade Valonije
Referentni dokument:	Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje COM(2021) 662 final

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA (OR),

1. izražava zadovoljstvo zbog predavljanja komunikacije Europske komisije pod naslovom „Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje” i spremnosti koju je Komisija pokazala za reformu gospodarskih i fiskalnih pravila, među ostalim kad je riječ o uzimanju u obzir učinka krize uzrokovane pandemijom COVID-a 19; pozdravlja i najavljeno predavljanje zakonodavnog prijedloga sredinom 2022.;
2. smatra da se u okviru reforme europskog gospodarskog upravljanja moraju uzeti u obzir i prijedlozi građana i građanki o kojima se raspravljalo tijekom Konferencije o budućnosti Europe;
3. podsjeća na zaključak iz vlastitih izvješća o barometru za 2020. i 2021. ⁽¹⁾ da su višedimenzionalni učinci krize uzrokovane pandemijom COVID-a 19 asimetrični i da imaju teritorijalnu dimenziju; ti učinci povećavaju neke već postojeće razlike među regijama i državama članicama te unutar država članica, pri čemu su lokalne i regionalne vlasti i dalje na prvoj crti u borbi protiv pandemije i njezinih posljedica, ali i u provedbi mjera za potporu građanima i poduzećima te u pripremi za postupanje i održiv oporavak;
4. napominje da građani i građanke diljem EU-a pozivaju javna tijela, države, regije te lokalne i regionalne vlasti da im pomognu da se nose s posljedicama pandemije COVID-a 19, kao i sa zelenom i digitalnom tranzicijom koju EU želi provesti, a trenutno i s posljedicama rata u Ukrajini;
5. ističe da su u nekim državama članicama i prije krize uzrokovane pandemijom COVID-a 19 postojali znatni zaostaci u ulaganjima, primjerice u obnovu infrastrukture i zgrada, te da su javna ulaganja stavljena na čekanje kako bi se financirale mjere poduzete za svladavanje krize; međutim, što se ta ulaganja više odgađaju, to će biti skuplja;
6. napominje da je sada kritičan trenutak za EU i da Unija mora pronaći načine i sredstva da osigura koheziju i prosperitet europskih građana i građanki;

Odgovor na krizu

7. pozdravlja uspjeh programa SURE, koji se financira obveznicama koje izdaje Europska komisija, i traži od Komisije da osigura da se taj program na odgovarajući način nastavi objavljivanjem bijele knjige u kojoj bi se, na temelju ocjene tog programa, predstavile opcije politike za trajni europski sustav reosiguranja za slučaj nezaposlenosti;
8. pozdravlja i uspjeh zelenih obveznica izdanih za instrument *Next Generation EU*, koje predavlja najveće izdavanje zelenih obveznica na svijetu i koje će putem Mehanizma za oporavak i otpornost pomoći u financiranju ulaganja u području klime;

⁽¹⁾ Europski odbor regija, Regionalni i lokalni barometar EU-a za 2020., 12. listopada 2020. i Godišnji regionalni i lokalni barometar EU-a za 2021., 12. listopada 2021.

9. ponavlja da podržava aktivaciju opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu, koja je provedena prvi put u povijesti europodručja; ta je aktivacija imala važnu ulogu u odgovoru država članica, regija te lokalnih i regionalnih vlasti na krizu jer je omogućila potpuno iskorištavanje javnih proračuna za ublažavanje posljedica, naročito socijalnih, pandemije COVID-a 19;

10. ističe da je rat u Ukrajini pokazao važnost energetske neovisnosti za Europsku uniju i naglašava da se energetska tranzicija mora ubrzati; međutim, strahuje da će klasifikacija plina i nuklearne energije kao održive energije u Uredbi o taksonomiji pružati poticaje koji su u suprotnosti s brzim razvojem obnovljive energije;

11. izražava žaljenje zbog toga što se zbog tih mjera povećao javni dug: razina javne zaduženosti povećala se 2020. za 13 postotnih bodova i dosegla 92 % BDP-a za EU u cjelini i 100 % za europodručje ⁽²⁾;

12. smatra da bi u slučaju ukidanja klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu u trenutačnom stanju okvira gospodarskog upravljanja – te u kontekstu energetske krize, geopolitičke nestabilnosti i oporavka nakon pandemije COVID-a 19 – smanjenje zaduženosti koju bi to iziskivalo dovelo do povratka na politike stroge štednje, što bi imalo golemu ekonomsku, socijalnu i ekološku cijenu; stoga traži da se opća klauzula o odstupanju nastavi primjenjivati do što skorije uspostave revidiranog okvira gospodarskog upravljanja;

13. podržava ocjenu Europskog fiskalnog odbora da je potrebna reforma Pakta o stabilnosti i rastu radi postizanja održivosti javnog duga s pomoću jednog glavnog operativnog pravila, a to je referentna razina javnih rashoda, kako bi se udio duga u BDP-u postupno smanjio na održivu stopu brzinom koja je prilagođena nacionalnim okolnostima ⁽³⁾;

Revidirani okvir upravljanja

14. naglašava da europski okvir gospodarskog upravljanja uvelike utječe na sve razine vlasti, a posebno na lokalne i regionalne vlasti koje su odgovorne za gotovo trećinu javnih rashoda i više od polovine javnih ulaganja u cijeloj Europskoj uniji, pri čemu postoje velike razlike među državama članicama ⁽⁴⁾;

15. ponavlja da Pakt o stabilnosti i rastu i drugi elementi postojećeg europskog okvira gospodarskog upravljanja imaju pet velikih nedostataka, a to su: neželjeni prociklički učinci, velika složenost, nedovoljna učinkovitost i djelotvornost, nedovoljno razmatranje pokazatelja povezanih s održivim razvojem i blagostanjem te nedostatak transparentnosti i demokratskog legitimiteta;

16. smatra da se revidiranim europskim okvirom gospodarskog upravljanja mora osigurati transparentno donošenje odluka u kojem sudjeluju Europski parlament i nacionalni parlamenti te, ovisno o unutarnjim nadležnostima država članica, parlamentarne skupštine sa zakonodavnim ovlastima. U to sudjelovanje moraju biti uključene i lokalne i regionalne vlasti kao i socijalni partneri, civilno društvo i akademska zajednica;

17. smatra da se u revidiranom okviru također mora uzeti u obzir vrlo visoka razina javnog duga, koju je potrebno smanjiti postepeno jer se ne može znatno smanjiti od danas do sutra i do koje je došlo zbog krize uzrokovane pandemijom COVID-a 19, štete uzrokovane prirodnim katastrofama i drugim izvanrednim okolnostima, velikih razlika među državama članicama i unutar njih, nove makroekonomske situacije (vrlo niske stope obveznica, ograničenja u monetarnoj politici i velika neizvjesnost u pogledu inflacije, kamatnih stopa i tržišta rada), potrebe za izbjegavanjem politike stroge štednje te ekoloških, energetskih, tehnoloških i socijalnih prioriteta;

18. ponavlja da se zalaže za to da se ukine jednoglasno donošenje odluka u području oporezivanja kako bi se Europskoj uniji omogućilo da potrebne odluke donosi kvalificiranom većinom, kao i u drugim područjima djelovanja, jer to omogućuje napredak u borbi protiv porezne zlouporabe i u razmjeni informacija među državama članicama. Tom se odredbom i dalje poštuje nadležnost nacionalne, regionalne ili lokalne razine za prikupljanje poreza i određivanje poreznih stopa;

⁽²⁾ Europska komisija, *Europska ekonomska prognoza za jesen 2021.*, Institucijski dokument 160, studeni 2021.

⁽³⁾ Vidjeti godišnje izvješće Odbora za 2021.: <https://bit.ly/3Hqqv1Q>.

⁽⁴⁾ Podaci za 2018. Izvor: Eurostat, mrežna oznaka podataka: TEC00023 i TEC00022.

19. ponovno naglašava da nacionalne, regionalne i lokalne vlasti te građani moraju dobro razumjeti pravila koja se trebaju primjenjivati; stoga pozdravlja stajalište Komisije da je potrebno pojednostaviti fiskalna pravila upotrebom pokazatelja koji se mogu pratiti; podsjeća da je izuzetno važno integrirati ciklički prilagođenu protucikličku stabilizaciju;

20. smatra da se okvir upravljanja za postizanje uravnoteženih proračuna mora temeljiti ne samo na razumnim rashodima, već i na dobrim i uravnoteženim prihodima; podsjeća na to da zbog izbjegavanja plaćanja poreza i poreznih prijevара javni proračuni u EU-u svake godine gube više stotina milijardi eura te da je borba protiv porezne prijevare jedno od ključnih pitanja u vezi s kojim velik broj Europljana priželjkuje veću europsku intervenciju;

21. smatra da se gospodarsko upravljanje mora temeljiti na ravnoteži između pokazatelja povezanih s fiskalnom disciplinom i pokazatelja povezanih sa socijalnom kohezijom i osiguravanjem infrastrukture i usluga od općeg gospodarskog interesa za sve građane, primjerice u pogledu javnog zdravlja i blagostanja; stoga smatra da se u skladu s postupkom u slučaju makroekonomske neravnoteže, koji uključuje raznovrsne pokazatelje, među ostalim i stopu nezaposlenosti, u reformiranom gospodarskom upravljanju moraju uzeti u obzir i drugi okolišni i socijalni ciljevi; ta pitanja ne smiju ostati manje važna u odnosu na pokazatelje povezane s fiskalnom disciplinom;

22. ponovno predlaže da se postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže proširi na dodatne pokazatelje koji se odnose na regionalne razlike te smatra da bi se u tom postupku mogao uzeti u obzir i napredak postignut u provedbi ciljeva održivog razvoja, koji ne obuhvaćaju samo zaštitu okoliša nego i socijalne, gospodarske i upravljačke kriterije te koje podupiru 193 zemlje diljem svijeta;

23. podsjeća na to da korektivne mjere koje se poduzimaju u okviru postupaka u slučaju makroekonomskih neravnoteža u državama članicama imaju različite posljedice od regije do regije i znatno su štetnije u regijama čija su gospodarstva manje diversificirana, kao što je slučaj s najudaljenijim regijama, koje imaju strukturna i izvanredna ograničenja utvrđena u članku 349. UFEU-a. Te su regije iznimno osjetljive na egzogene šokove i u njima restriktivne gospodarske politike imaju veći učinak u smislu smanjenja ulaganja i zapošljavanja;

Opravdano promicanje javnih ulaganja

24. i dalje smatra da je europski okvir gospodarskog upravljanja djelomično odgovoran za nagli pad javnih ulaganja do kojeg je došlo nakon krize europodručja jer se njime nedovoljno uvažava razlika između tekućih rashoda i rashoda za dugoročna ulaganja; u razdoblju od 2009. do 2018. ukupna javna ulaganja u EU-u smanjila su se za 20 % kao udio u BDP-u; ulaganja lokalnih i regionalnih vlasti smanjila su se za gotovo 25 % odnosno 40 % ili više u nekoliko država članica koje su najviše pogođene krizom⁽⁵⁾; smatra da je nužno izbjeći ponavljanje takvog scenarija nakon krize uzrokovane pandemijom COVID-a 19; napominje da ulaganja na lokalnoj i regionalnoj razini mogu imati odlučujuću ulogu u gospodarskom oporavku;

25. podsjeća na to da je Europski fiskalni odbor utvrdio da su države s visokom stopom javnih ulaganja ta ulaganja znatno smanjivale tijekom postupka u slučaju prekomjernog deficita⁽⁶⁾ i da je i sama Komisija primijetila da fiskalni okvir nije spriječio pad ulaganja⁽⁷⁾;

26. naglašava da je OR u svojem mišljenju o Komunikaciji o tumačenju iz 2015. o toj temi⁽⁸⁾ već izrazio stav da je postojeća fleksibilnost u okviru Pakta o stabilnosti i rastu previše restriktivna i ograničena te da su je zatražile samo dvije države članice, u kojima je imala tek minimalan učinak;

⁽⁵⁾ Eurostat, mrežna oznaka podataka: TEC00022.

⁽⁶⁾ Europski fiskalni odbor: *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation* (Ocjena fiskalnih pravila EU-a uz naglasak na zakonodavnim aktima iz paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere), str. 76.

⁽⁷⁾ Europska komisija „Revizija gospodarskog upravljanja” (COM(2020) 55 final, 5. veljače 2020.).

⁽⁸⁾ Mišljenje OR-a „Najbolja uporaba fleksibilnosti u okviru postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu” (dokument COR-2015-01185) (SL C 313, 22.9.2015., str. 22.), izvjestiteljica: Olga Zrihen (BE/PES), usvojeno 9. srpnja 2015.

27. naglašava da istodobno u EU-u postoje goleme potrebe za financiranjem u svrhu rješavanja glavnih trenutačnih problema: prema Komisiji, 650 milijardi eura godišnje samo za zelenu i digitalnu tranziciju ⁽⁹⁾ i gotovo 200 milijardi eura godišnje za socijalnu infrastrukturu ⁽¹⁰⁾;
28. smatra da u aktualnom kontekstu izvanrednih potreba za ulaganjima odvratanje od deficitarnog financiranja javnih ulaganja, uključujući i ulaganja lokalnih i regionalnih vlasti, koje je prisutno u postojećem fiskalnom okviru, može dovesti do poticanja nedovoljnog ulaganja na štetu budućih generacija i ciljeva koje si je postavio EU, posebno u području klime;
29. pozdravlja činjenicu da Komisija napokon jasno prepoznaje potrebu za okvirom upravljanja kojim bi se potaknula ulaganja, a posebno zelena i digitalna javna ulaganja te javna ulaganja za jačanje otpornosti;
30. ponavlja svoj zahtjev, koji je već puno puta izrazio, da se javna potrošnja država članica te lokalnih i regionalnih vlasti u okviru sufinanciranja strukturnih i investicijskih fondova u skladu s odgovarajućim ograničenjima sufinanciranja EU-a ne pribraja javnim ili sličnim strukturnim rashodima definiranim u Paktu o stabilnosti i rastu, što je „zlatno pravilo sufinanciranja“; ističe da su ulaganja javnih vlasti, kao što su ulaganja u održivu zelenu, digitalnu i društvenu tranziciju i očuvanje europske konkurentnosti, važna za buduće generacije pa ih stoga treba tretirati shodno tome kad je riječ o ulaganjima javnih vlasti;
31. naglašava da bi se, zbog vrste projekata koji se podupiru iz strukturnih i investicijskih fondova, takvim „zlatnim“ pravilom sufinanciranja automatski posebno podupirali naponi usmjereni na svladavanje trenutačnih velikih izazova i provedbu europskih prioriteta. To podrazumijeva gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju; jačanje otpornosti; provedbu socijalnih, okolišnih i digitalnih politika itd. Stoga bi njihov povoljan tretman u sklopu financijskog okvira ojačao ukupnu dosljednost europskih politika;
32. poziva Komisiju da, nakon što izmijeni svoje prijedloge uzimajući u obzir gospodarsku i proračunsku štetu koju je uzrokovao COVID-19, objavi bijelu knjigu o preustroju gospodarskog upravljanja koji bi se temeljio na mogućem uvođenju zlatnog pravila u skladu s odgovarajućim ograničenjima sufinanciranja EU-a. Komisija bi u svojoj procjeni trebala razmotriti i druge instrumente, kao što je pravilo o rashodima, kojim se na temelju trenda gospodarskog rasta i visine duga uvodi ograničenje godišnjeg rasta ukupnih javnih rashoda i koje može pridonijeti očuvanju povjerenja javnosti povećanjem transparentnosti, smanjenjem administrativnog opterećenja i uspostavljanjem ravnoteže između proračunske discipline i očuvanja dovoljnih kapaciteta za javna ulaganja;
33. podsjeća da su po definiciji ti rashodi ulaganja od općeg europskog interesa s dokazanim učinkom poluge u pogledu održivog razvoja i jačanja teritorijalne kohezije;
34. nadalje, poziva na uspostavu zlatnog zelenog pravila i zlatnog pravila socijalne kohezije, prema kojima bi se javna ulaganja u projekte za poticanje tranzicije prema okolišno, gospodarski i socijalno održivom društvu, kako je definirano u ciljevima održivog razvoja i europskom zelenom planu, isključila iz računovodstvenog knjiženja s obzirom na to da su ta ulaganja prepoznata kao ključna ne samo za oporavak od krize uzrokovane pandemijom COVID-a 19 već i za prosperitet i kvalitetu života budućih generacija;
35. smatra da bi drugo rješenje moglo biti izuzimanje sektora lokalne i regionalne uprave iz pravila Pakta o stabilnosti i rastu. Javna ulaganja u tom sektoru na razini Europske unije 2019. godine iznosila su 49,2 % ukupnih javnih ulaganja ⁽¹¹⁾, dok bruto dug sektora lokalne uprave Europske unije iznosi samo 6,0 % bruto domaćeg proizvoda ⁽¹²⁾ Europske unije i stoga nije uzrok visokog javnog duga. Nadalje, sektor lokalne uprave zadužuje se samo radi ulaganja, a ne u svrhu makroekonomske stabilizacije s tekućim rashodima. Usto, lokalne vlasti podliježu unutarnjoj proračunskoj kontroli regionalnih ili nacionalnih vlasti. Odbor odlučno poziva Komisiju da ispita mogućnost izuzimanja lokalnih vlasti iz primjene pravila Pakta o stabilnosti i rastu;

⁽⁹⁾ Europska komisija Gospodarstvo EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19: implikacije za gospodarsko upravljanje (COM(2021) 662 final, 19. listopada 2020.).

⁽¹⁰⁾ Europska komisija Radni dokument službi Komisije: *Identifying Europe's recovery needs* (Utvrđivanje potreba za oporavak Europe), (SWD(2020) 98 final, 27. svibnja 2020.).

⁽¹¹⁾ Izvor: Eurostat, nacionalni računi.

⁽¹²⁾ Izvor: Eurostat, nacionalni računi.

36. općenito smatra da je potrebno uzeti u obzir načelo „nenanošenja štete koheziji“, koje je uključeno u Komunikaciju Komisije o 8. izvješću o koheziji, kako bi se osigurala komplementarnost i sinergija između kohezijske politike i drugih politika EU-a, čime bi se izbjeglo ometanje postupka konvergencije i povećanje regionalnih razlika;

37. poziva Komisiju da do kraja 2022. predstavi zakonodavni prijedlog za preinaku okvira gospodarskog upravljanja koja će se temeljiti konkretno na primjeni tih zlatnih pravila u kombinaciji s pravilom o rashodima, čime se može postići ravnoteža između proračunske discipline i očuvanja dostatnih kapaciteta za javna ulaganja;

38. ipak predlaže da se, radi osiguravanja usklađenosti rashoda za koje su vlade utvrdile da podliježu jednom od tih zlatnih pravila, njihova primjena strogo nadzire na dvije razine: da ih nadziru neovisna nacionalna fiskalna vijeća i Europski fiskalni odbor, koji će podnositi javna godišnja izvješća Vijeću i Parlamentu;

Znatno izmijenjeni europski semestar

39. podsjeća da gospodarsko upravljanje, koje se u praksi provodi kroz ciklus koordinacije u okviru europskog semestra, nije dovoljno učinkovito kad je riječ o provedbi reformi;

40. ujedno naglašava da opseg reformi koje se razmatraju u okviru europskog semestra nikada nije bio definiran u europskim pravnim tekstovima, osobito s obzirom na njihovu važnost i dodanu vrijednost za europsku razinu. Smatra da taj nedostatak definicije ograničava moguću interakciju između reformi provedenih na nacionalnoj razini i politika EU-a (zakonodavstvo i financijski programi) te da je problematičan s obzirom na načelo supsidijarnosti;

41. smatra da europski semestar mora, pod jednakim uvjetima i u sinergiji s gospodarskim i fiskalnim ciljevima, biti okvir za provedbu zahtjeva u pogledu okoliša i socijalne kohezije utvrđenih u ciljevima održivog razvoja Ujedinjenih naroda, koje su se EU i njegove države članice obvezali ostvariti do 2030.;

42. vjeruje da će kodeks postupanja za uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti u europski semestar ⁽¹³⁾, koji je sam predložio, vjerojatno riješiti problem nedovoljne djelotvornosti europskog semestra zahvaljujući većem uvažavanju lokalnih i regionalnih okolnosti te da je primjena kodeksa i dalje potrebna, tim više što se nacionalni planovi u kontekstu Mehanizma za oporavak i otpornost djelomično temelje na preporukama za pojedinačne zemlje u okviru europskog semestra;

43. smatra da takvo dvostruko preusmjeravanje europskog semestra, u pogledu njegovih ciljeva i u pogledu njegova funkcioniranja, može ojačati njegov demokratski legitimitet i demokratski legitimitet europskog sustava gospodarskog upravljanja u cjelini, koji je i dalje preslab.

Bruxelles, 27. travnja 2022.

*Predsjednik
Europskog odbora regija*
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽¹³⁾ Mišljenje OR-a „Bolje upravljanje europskim semestrom: kodeks postupanja za uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti“ (dokument COR-2016-05386) (SL C 306, 15.9.2017., str. 24.), izvjestitelj: Rob Jonkman (NL/ECR), usvojeno 11. svibnja 2017.