

Službeni list

Europske unije

C 304



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 64.
29. srpnja 2021.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

PREPORUKE

Vijeće

2021/C 304/01	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Belgije za 2021.	1
2021/C 304/02	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2021.	6
2021/C 304/03	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Češke za 2021.	10
2021/C 304/04	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Danske za 2021.	14
2021/C 304/05	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2021.	18
2021/C 304/06	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2021.	23
2021/C 304/07	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Irske za 2021.	28
2021/C 304/08	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Grčke za 2021.	33
2021/C 304/09	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2021.	38

HR

2021/C 304/10	Preporuku Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2021.	43
2021/C 304/11	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2021.	48
2021/C 304/12	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2021.	53
2021/C 304/13	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Cipra za 2021.	58
2021/C 304/14	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Latvije za 2021.	63
2021/C 304/15	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Litve za 2021.	68
2021/C 304/16	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2021.	73
2021/C 304/17	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2021.	78
2021/C 304/18	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Malte za 2021.	83
2021/C 304/19	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2021.	88
2021/C 304/20	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Austrije za 2021.	93
2021/C 304/21	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2021.	98
2021/C 304/22	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2021.	102
2021/C 304/23	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Rumunjske za 2021.	107
2021/C 304/24	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. s ciljem okončanja stanja prekomjernog državnog deficita u Rumunjskoj	111
2021/C 304/25	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovenije za 2021.	116
2021/C 304/26	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovačke za 2021.	121
2021/C 304/27	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Finske za 2021.	126
2021/C 304/28	Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Švedske za 2021.	131

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

PREPORUKE

VIJEĆE

PREPORUKA VIJEĆA

od 18. lipnja 2021.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Belgije za 2021.

(2021/C 304/01)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Belgiji preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Belgija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija te osiguravanja održivosti duga uz jačanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.
- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Belgije općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju progljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Belgije za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Belgije za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 1.).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (8) Belgija je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Belgiji je u 2020. iznosio 9,4 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 114,1 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 7,5 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 4,5 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Belgija je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 11,8 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Belgije jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.
- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se rast realnog BDP-a za 4,1 % u 2021. i 3,5 % u 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se nešto veći realni rast, odnosno 4,5 % u 2021. i 3,7 % u 2022., zbog većih ulaganja.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 9,4 % BDP-a u 2020. na 7,7 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga sa 114,1 % BDP-a u 2020. na 116,3 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 6,1 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 2,7 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Belgija je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Belgija poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (14) Program stabilnosti za 2021. i dalje ne uključuje primitke od bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Istodobno, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđaju se ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost u iznosu od 0,2 % BDP-a u 2021. i 0,3 % BDP-a u 2022., na temelju iste pretpostavke koju je belgijski Državni ured za planiranje primijenio u svojoj makroekonomskoj evaluaciji Mehanizma za oporavak i otpornost.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.

⁽³⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (17) U Programu stabilnosti Belgije za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 4,5 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene većine privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. i većih državnih prihoda zbog poboljšanja makroekonomske situacije. Predviđa se stabilizacija udjela duga opće države na 116 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na - 0,4 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 4 % u 2023. na 3,7 % BDP-a u 2024. Ne predviđa se da će deficit opće države tijekom trajanja Programa stabilnosti za 2021. ponovno pasti ispod 3 % BDP-a. Program stabilnosti za 2021. ne sadržava informacije potrebne za procjenu općeg smjera fiskalne politike u 2023. i 2024. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 2¾ % ⁽⁸⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle stoga potaknuti potencijalni gospodarski rast Belgije.
- (20) Predviđa se povećanje udjela duga opće države s 116,7 % BDP-a u 2023. na 117,4 % BDP-a u 2024., isključivo zbog prilagodaba stanja i tokova. S obzirom na visoki udio duga, za koji se predviđa da će se s vremenom tek postupno smanjivati, smatra se da se Belgija srednjoročno suočava s visokim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁸⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenom metodologijom.

- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Belgije po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE BELGIJI DA:

1. U 2022. iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Zadrži ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2021.**

(2021/C 304/02)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Bugarskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Bugarska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Bugarske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Bugarske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 8.).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (4) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (5) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (6) Bugarska je 5. svibnja 2021. dostavila svoj Program konvergencije za 2021. nakon roka utvrđenog u članku 8. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (7) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Bugarskoj je u 2020. iznosio 3,4 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 25 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 5,5 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 3,2 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora.
- (8) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Bugarske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da je kriterij deficita ispunjen.
- (9) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i 2022. jer u obzir nije uzeto financiranje u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Stoga predstavljeni osnovni scenarij nije izravno usporediv s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Nadalje, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. očekuje se veća stopa rasta za izvoz zbog povoljnijih pretpostavki o inozemnoj potražnji.
- (10) Vlada u Programu konvergencije za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 3,4 % BDP-a u 2020. na 5,6 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 27,4 % BDP-a u 2021. Prema Programu konvergencije za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 7,8 % BDP-a. Uzroci predviđenih povećanja nominalnog i primarnog deficita opće države, a time i duga, nisu detaljno objašnjeni u Programu konvergencije za 2021. i prisutni su unatoč isteku nekih diskrecijskih proračunskih mjera. Ta su predviđanja viša od Komisijine proljetne prognoze 2021. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. očekuje se smanjenje deficita na 3,2 % BDP-a u 2021. i smanjenje udjela duga na 24,5 % BDP-a u 2021. Glavni razlog razlike jesu predviđanja ostalih prihoda, koji bi se prema Programu konvergencije za 2021. u 2021. trebali smanjiti za 2,5 postotnih bodova BDP-a, što je znatno niže od prethodnih razina. Uzroci tog smanjenja nisu objašnjeni u Programu konvergencije za 2021.
- (11) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Bugarska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu

oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Bugarska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. privremene su ili popraćene kompenzacijskim mjerama.

- (12) Program konvergencije za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,02 % BDP-a u 2020., 0,3 % u 2021., 0,8 % u 2022., 1,4 % u 2023., 1,7 % u 2024., 2,6 % u 2025. i 1,8 % u 2026. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (13) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽⁵⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (14) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (15) U Programu konvergencije Bugarske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 2,7 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 28,6 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja viša od Komisijine proljetne prognoze 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na - 1,4 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,8 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 1 postotni bod BDP-a.
- (16) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i

⁽⁵⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.

- (17) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa konvergencije za 2021. predviđa se povećanje deficita opće države na 3,1 % BDP-a u 2023. U Programu konvergencije za 2021. nema informacija o 2024. Na temelju Programa konvergencije za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na -0,6 % BDP-a u 2023. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,6 postotnih bodova BDP-a u 2023. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a u 2023⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 5 %⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Bugarske.
- (18) Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 29,3 % BDP-a u 2023. U Programu konvergencije za 2021. nema informacija o 2024. Smatra se da se Bugarska srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (19) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (20) Vijeće je ocijenilo Program konvergencije za 2021. i daljnje postupanje Bugarske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE BUGARSKOJ DA:

1. U 2022. provodi poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.
⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Češke za 2021.**

(2021/C 304/03)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Češkoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Češka, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Češke za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Češke za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 15.).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (4) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (5) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (6) Češka je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program konvergencije za 2021. u skladu s člankom 8. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (7) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Češkoj je u 2020. iznosio 6,2 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 38,1 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je -6,4 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 4,6 % BDP-a za potporu gospodarstvu te djelovanje automatskih stabilizatora. Češka je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 6,2 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 1½ % BDP-a.
- (8) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Češke jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen.
- (9) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i oprezan za 2022. Predviđanje Komisije nešto je optimističnije u smislu rasta realnog BDP-a za 2021. (3,4 % u odnosu na 3,1 % u Programu konvergencije za 2021.) i još je optimističnije za 2022. (4,4 % u odnosu na 3,7 % u Programu konvergencije za 2021.) jer Komisija očekuje veći rast privatne potrošnje u 2021. i veće bruto investicije u fiksni kapital 2022.
- (10) Vlada u Programu konvergencije za 2021. predviđa povećanje deficita opće države sa 6,2 % BDP-a u 2020. na 8,8 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 44,8 % BDP-a u 2021. Prema Programu konvergencije za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi -9,0 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 6,5 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (11) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Češka je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom

razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Češka poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene niti su popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 2 % BDP-a, a riječ je uglavnom o smanjenjima prihoda od poreza na dohodak s učinkom od 1,9 % BDP-a.

- (12) Program konvergencije za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,3 % BDP-a u 2021., 0,7 % BDP-a u 2022. i 0,7 % BDP-a u 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (13) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽⁵⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (14) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (15) U Programu konvergencije Češke za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 5,9 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. i zbog gospodarskog oporavka. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 48,2 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -0,2 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,5 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti neutralan.
- (16) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i

⁽⁵⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.

- (17) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa konvergencije za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 5,4 % u 2023. na 5,2 % BDP-a u 2024. Ne predviđa se da će deficit opće države za vrijeme trajanja Programa ponovno pasti ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Na temelju Programa konvergencije za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno + 1,2 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,3 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,8 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 4¼ %⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle stoga potaknuti potencijalni gospodarski rast Češke.
- (18) Prema Programu konvergencije za 2021. očekuje se da će se udio duga opće države povećati s 51,5 % BDP-a u 2023. na 54,6 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Češka srednjoročno suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (19) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (20) Vijeće je ocijenilo Program konvergencije za 2021. i daljnje postupanje Češke po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE ČEŠKOJ DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Danske za 2021.**

(2021/C 304/04)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Danskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Danska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Danske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Danske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 22.).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (4) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (5) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (6) Danska je 29. travnja 2021. dostavila svoj Program konvergencije za 2021., u skladu s člankom 8. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (7) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Danskoj je u 2020. iznosio 1,1 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 42,2 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je 5,1 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 2,8 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Danska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 28,4 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.
- (8) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Danske jer se predviđa da će njezin deficit opće države 2021. premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da je kriterij deficita ispunjen.
- (9) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i realan za 2022. U Programu konvergencije za 2021. predviđa se da će se realni BDP povećati za 2,1 % u 2021. i za 3,8 % u 2022. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se rast realnog BDP-a od 2,9 % u 2021. i 3,5 % u 2022. Glavne razlike proizlaze iz pretpostavki o razvoju pandemije bolesti COVID-19 i povezanim ograničenjima u 2021.
- (10) Vlada u Programu konvergencije za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s -1,1 % BDP-a u 2020. na -3,3 % BDP-a u 2021. te smanjenje udjela duga na 40,7 % BDP-a u 2021. Prema Programu konvergencije za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi -7 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 1,2 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se niži deficit u 2021., što odražava povoljniji makroekonomski scenarij i optimističniju prognozu prihoda od poreza na prinose od mirovinske štednje.
- (11) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Danska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu

oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Danska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. privremene su ili popraćene kompenzacijskim mjerama.

- (12) Program konvergencije za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,2 % BDP-a u 2021., 0,2 % u 2022., 0,1 % u 2023., 0,1 % u 2024., i 0,03 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (13) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽⁵⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (14) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije.

Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (15) U Programu konvergencije Danske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 0,9 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 41,3 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na + 1,6 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije ostati nepromijenjen. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti neutralan ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 1,0 postotni bod BDP-a.
- (16) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost

⁽⁵⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,6 postotnih bodova BDP-a.

reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.

- (17) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa konvergencije za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 0,7 % u 2023. na 0,6 % BDP-a u 2024. i uravnoteženi proračun u 2025. Na temelju Programa konvergencije za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,2 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti neutralan. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 3 ½ %⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Danske.
- (18) U Programu konvergencije za 2021. predviđa se smanjenje udjela duga opće države s 41,6 % BDP-a u 2023. na 41,3 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Danska srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (19) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (20) Vijeće je ocijenilo Program konvergencije za 2021. i daljnje postupanje Danske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE DANSKOJ DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i ključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2021.**

(2021/C 304/05)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Njemačkoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Njemačka, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati hitne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija te osiguravanja održivosti duga uz jačanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 27.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Njemačke općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Njemačka je 27. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Njemačkoj je u 2020. iznosio 4,2 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 69,8 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 5,9 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od - 3,5 % za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Njemačka je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 25 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 1,5 % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Njemačke jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i oprezan za 2022. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se rast realnog BDP-a od 3,0 % u 2021. i 2,6 % u 2022., u usporedbi s predviđanjima iz Komisijine proljetne prognoze 2021. od 3,4 % odnosno 4,1 %. Ta razlika proizlazi iz očekivanja nadležnih tijela da će u 2021. doći do bržeg oporavka privatne potrošnje nego što se predviđa, ali manje snažnog rasta izvoza. Kad je riječ o 2022., Komisijina proljetna prognoza 2021. potaknuta je zakašnjelim, ali snažnim oporavkom potrošnje. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će tijekom 2022. doći do povratka na razinu proizvodnje prije krize, dok se očekuje da će za oporavak zapošljavanja i privatne potrošnje trebati nešto dulje.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 4,2 % BDP-a u 2020. na 9 % BDP-a u 2021. te daljnje povećanje udjela duga na 74,5 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 10,6 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere od 6,25 % BDP-a za potporu gospodarstvu te djelovanje automatskih stabilizatora. Komisija u svojoj proljetnoj prognozi 2021. očekuje manji proračunski učinak mjera za borbu protiv pandemije bolesti COVID-19 i potporu gospodarstvu te predviđa manji deficit nego u Programu stabilnosti za 2021., i to 7,5 % BDP-a u 2021., s udjelom duga od 73,1 % BDP-a.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad, Njemačka je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Njemačka poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a. Te trajne mjere uključuju i ulaganja od oko 0,1 % BDP-a, za koja se očekuje da će doprinijeti srednjoročnom potencijalnom rastu, a time i održivosti.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,03 % BDP-a u 2020., 0,3 % u 2021., 0,1 % u 2022., 0,1 % u 2023., 0,1 % u 2024., 0,1 % u 2025. i 0,04 % u 2026. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri

⁽³⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Njemačke za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 3 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 74 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na + 0,5 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 1,5 % u 2023. na 0,5 % BDP-a u 2024. te uravnoteženi proračun od 0 % BDP-a u 2025. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno + 0,9 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije ostati nepromijenjen. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti neutralan ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,7 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 2,75 % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Njemačke.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 73,25 % BDP-a u 2023. na 72 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Njemačka srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Njemačke po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

PREPORUČUJE NJEMAČKOJ DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2021.**

(2021/C 304/06)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno: njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Estoniji preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Estonija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati hitne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija te osiguravanja održivosti duga uz jačanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Estonije za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Estonije za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 33.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Estonije općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Estonija je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Estoniji je u 2020. iznosio 4,9 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 18,2 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 4,7 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 2,7 % ⁽⁵⁾ za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Estonija je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 1,5 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od 0,5 % BDP-a.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

⁽⁵⁾ Program stabilnosti za 2021. ne uključuje procjenu ukupnog iznosa diskrecijskih proračunskih mjera.

- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Estonije jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen.
- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. Prema Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će rast realnog BDP-a iznositi 2,5 % u 2021. i 4,8 % u 2022. To je u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021., u kojoj se predviđa rast realnog BDP-a za 2,8 % u 2021. i za 5 % u 2022.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 4,9 % BDP-a u 2020. na 6 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 21,4 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi 6,3 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere od 3,3 % BDP-a poduzete tijekom 2020. i 2021. za potporu gospodarstvu te djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad, Estonija je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Estonija poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, a riječ je uglavnom o tekućim rashodima. Te trajne mjere uključuju i ulaganja od oko 0,33 % BDP-a, za koja se očekuje da će doprinijeti srednjoročnom potencijalnom rastu, a time i održivosti.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,4 % BDP-a u 2021., 0,5 % u 2022., 0,7 % u 2023. i 0,7 % u 2024. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljne mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi⁽⁶⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna

⁽⁶⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Estonije za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 3,8 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog gospodarskog oporavka i prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 24,6 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na + 1,6 % BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,2 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 1,7 postotnih bodova BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 3,2 % u 2023. na 2,2 % BDP-a u 2024. Stoga se predviđa da u 2024. deficit opće države više neće premašivati referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 1,1 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a ⁽⁹⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,5 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 5,75 % ⁽¹⁰⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Estonije.
- (20) Predviđa se povećanje udjela duga opće države sa 27,4 % BDP-a u 2023. na 28 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Estonija srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Estonije po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE ESTONIJI DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.

⁽⁷⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

⁽⁹⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽¹⁰⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno povećava ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Irske za 2021.**

(2021/C 304/07)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Irskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Irska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati hitne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija te osiguravanja održivosti duga uz jačanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Irske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Irske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 39.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Irske općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Irska je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Irskoj je u 2020. iznosio 5,0 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 59,5 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 5,7 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 3,9 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Irska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 1,2 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Irske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. Nakon rasta realnog BDP-a od 3,4 % u 2020., u Programu stabilnosti predviđa se rast od 4,5 % u 2021., u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Kad je riječ o 2022., i u Programu stabilnosti za 2021. i u Komisijinoj prognozi predviđa se godišnji rast realnog BDP-a od 5,0 %.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 5,0 % BDP-a u 2020. na 4,7 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 62,2 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., pogoršanje primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi 5,4 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere od 3,5 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad, Irska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Irska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,02 % BDP-a u 2022., 0,07 % u 2023., 0,06 % u 2024. i 0,04 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. pretpostavlja se pojednostavnjeno i linearno uključenje rashoda financiranih iz Mehanizma za oporavak i otpornost u iznosu od 0,06 % u 2021. i 0,04 % u 2022.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi^(?) i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (17) U Programu stabilnosti Irske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 2,8 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 60,2 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom

(?) Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na - 0,4 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,2 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koji se financiraju nacionalnim sredstvima (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 1,2 % BDP-a u 2023. na 0,7 % BDP-a u 2024. i 0,2 % BDP-a u 2025. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 1,6 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije ostati nepromijenjen. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 1,4 postotna boda BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 6,5 % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Irske.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 59,0 % BDP-a u 2023. na 57,7 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Irska srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Irske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE IRSKOJ DA:

1. U 2022. provodi poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno povećava ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani nacionalnog proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Grčke za 2021.**

(2021/C 304/08)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Grčkoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Grčka, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati hitne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija te osiguravanja održivosti duga uz jačanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Grčke za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Grčke za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 46.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Grčke općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Nakon uspješnog dovršetka programa financijske pomoći u okviru Europskog stabilizacijskog mehanizma u 2018., nad Grčkom se provodi pojačani nadzor u skladu s Uredbom (EU) br. 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁵⁾. U primjeni pojačanog nadzora na Grčku na temelju provedbenih odluka Komisije (EU) 2018/1192 ⁽⁶⁾ i (EU) 2021/271 ⁽⁷⁾ potvrđuje se da Grčka u srednjoročnom razdoblju treba nastaviti donositi mjere za uklanjanje mogućih izvora makroekonomskih neravnoteža i istodobno provoditi strukturne reforme kojima se podupire snažan i održiv gospodarski rast. Grčka se na sastanku Euroskupine 22. lipnja 2018. obvezala da će nastaviti provoditi sve ključne reforme donesene u okviru programa dok ih u potpunosti ne dovrši. Grčka se obvezala i da će provesti posebne

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

⁽⁵⁾ Uredba (EU) br. 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost (SL L 140, 27.5.2013., str. 1.).

⁽⁶⁾ Provedbena odluka Komisije (EU) 2018/1192 od 11. srpnja 2018. o primjeni pojačanog nadzora na Grčku (SL L 211, 22.8.2018., str. 1.).

⁽⁷⁾ Provedbena odluka Komisije (EU) 2021/271 od 17. veljače 2021. o produljenju pojačanog nadzora za Grčku (SL L 61, 22.2.2021., str. 3.).

mjere u području fiskalnih i fiskalno-strukturnih politika, socijalne skrbi, financijske stabilnosti, tržišta rada i proizvoda, privatizacije, funkcioniranja pravosuđa, javne uprave i borbe protiv korupcije. Te strukturne reforme sve su važnije u kontekstu napora koje Grčka ulaže u ponovno pokretanje gospodarstva. Uspješna provedba i dovršetak tih reformi trebali bi znatno doprinijeti srednjoročnom i dugoročnom rastu Grčke. Grčka je dužna dostavljati tromjesečna izvješća o napretku u provedbi svojih obveza u okviru pojačanog nadzora. Povoljno polugodišnje izvješće može biti temelj za pokretanje mjera za otpis duga u vrijednosti od 0,7 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) godišnje. Euroskupina je u travnju 2019., prosincu 2019., lipnju 2020. i studenome 2020. dogovorila pokretanje prva četiri skupa mjera razduživanja uvjetovanih politikama u ukupnoj vrijednosti od 3 252 milijuna EUR. Deseto izvješće o pojačanom nadzoru u kojem se ocjenjuje napredak Grčke u provedbi obveza objavljeno je 2. lipnja 2021.

- (9) Grčka je 29. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (10) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Grčkoj je u 2020. iznosio 9,7 % BDP-a, a dug opće države povećao se na 205,6 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je 11,3 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 5,9 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Grčka je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 2,2 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.
- (11) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Grčke jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.
- (12) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. te se očekuje da će rast realnog BDP-a biti za oko 0,5 postotnih bodova niži nego u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. Ta je razlika posljedica različitih pretpostavki o razvoju pandemije bolesti COVID-19, iskorištavanju sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost te brzini oporavka turističkog sektora. Makroekonomska predviđanja za 2022. u Programu stabilnosti za 2021. u skladu su s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 9,7 % BDP-a u 2020. na 9,9 % BDP-a u 2021. te smanjenje udjela duga na 204,8 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 11,6 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 6,4 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Predviđanja deficita opće države u skladu su s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Kad je riječ o udjelu duga, predviđanja iznesena u Programu stabilnosti za 2021. niža su od Komisijine proljetne prognoze 2021., prema kojoj se očekuje da će udio duga dosegnuti 208,8 % BDP-a. Ta je razlika posljedica različitih pretpostavki o prihodima od privatizacije, neto akumulaciji financijske imovine i usklađenja za prelazak s novčane na obračunsku osnovu.
- (14) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad, Grčka je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Grčka poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. i najavila za 2022. privremene su ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (15) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,9 % BDP-a u 2021., 1,7 % BDP-a u 2022., 1,6 % BDP-a u 2023., 1,6 % BDP-a u 2024., 1,5 % BDP-a u 2025. i 1,5 % BDP-a u 2026. Program sadržava i pretpostavku da zajmovi iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 1,4 % BDP-a u 2021., 1,4 % BDP-a u 2022., 1,1 % BDP-a u 2023., 1,1 %

BDP-a u 2024., 1 % BDP-a u 2025. i 0,5 % BDP-a u 2026. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije, ali se očekuje niži iznos zajmova u 2022. na temelju jedinstvene godišnje isplate nakon 2021.

- (16) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽⁸⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (17) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (18) U Programu stabilnosti Grčke za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 2,9 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog očekivanog gospodarskog oporavka i prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 189,5 % BDP-a u 2022. Predviđanja deficita opće države u skladu su s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Kad je riječ o udjelu duga, predviđanja iznesena u Programu stabilnosti za 2021. niža su od Komisijine proljetne prognoze 2021. Ta je razlika posljedica različitih pretpostavki o gotovinskom saldu, prihodima od privatizacije i neto akumulaciji financijske imovine. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -2,4 % BDP-a ⁽⁹⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,3 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,9 postotnih bodova BDP-a ⁽¹⁰⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a.
- (19) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.

⁽⁸⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

⁽⁹⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽¹⁰⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,9 postotnih bodova BDP-a.

- (20) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se da će deficit opće države iznositi 0,4 % BDP-a u 2023. i prijeći u suficit od 0,6 % BDP-a u 2024. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,6 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti neutralan ⁽¹¹⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,6 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 1,25 % ⁽¹²⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Grčke.
- (21) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 176,7 % BDP-a u 2023. na 166,1 % BDP-a u 2024. S obzirom na to da Grčka ima visok udio duga, za koji se predviđa da će se s vremenom tek postupno smanjivati, smatra se da se Grčka srednjoročno suočava s visokim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga. Deseto izvješće o pojačanom nadzoru upućuje na druge čimbenike relevantne za ukupnu ocjenu održivosti duga, odnosno na to da se sastavom i profilom dospjeća državnog duga ublažavaju slabosti u pogledu duga i da nepredviđene obveze predstavljaju dodatni rizik.
- (22) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (23) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Grčke po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE GRČKOJ DA:

1. U 2022. iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Zadrži ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

⁽¹¹⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

⁽¹²⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2021.**

(2021/C 304/09)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Španjolskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Španjolska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija te osiguravanja održivosti duga uz jačanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Španjolske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 54.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Španjolske općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Španjolska je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Španjolskoj je u 2020. iznosio 11,0 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 120,0 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je 8,1 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 4,0 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Španjolska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 15 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 8 % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Španjolske jer je njezin deficit opće države u 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. Odstupanje od 0,6 postotnih bodova BDP-a između procjena Komisije (5,9 %) i Programa stabilnosti za 2021. (6,5 %) za rast BDP-a u 2021. objašnjava se nešto različitim profilima potrošnje povezanim s bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Komisija predviđa postupniju apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a makroekonomski scenarij iz Programa stabilnosti za 2021. temelji se na pojačanoj upotrebi sredstava na početku razdoblja, što dovodi do većeg gospodarskog rasta. Predviđanja su u 2022. uglavnom usklađena i imaju tek manje razlike.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 11,0 % BDP-a u 2020. na 8,4 % BDP-a u 2021. te smanjenje udjela duga na 119,5 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi 5,8 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja iznad Komisijine proljetne prognoze 2021., u kojoj se predviđa da će deficit iznositi 7,6 % BDP-a. Do razlike je došlo zbog različitih predviđanja državnih rashoda. Konkretno, Komisija predviđa da će državni rashodi za socijalne transfere i drugi rashodi biti manji nego što su predviđeni u Programu stabilnosti za 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad, Španjolska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Španjolska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. privremene su ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,04 % BDP-a u 2020., 1,8 % u 2021., 1,9 % u 2022., 1,4 % u 2023. i 0,1 % u 2024. Financiranje iz Mehanizma za oporavak i otpornost planira se gotovo u potpunosti iskoristiti u okviru programskog razdoblja Programa stabilnosti za 2021. jer bi se oko 95 % bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost dodijeljenih Španjolskoj iskoristilo u razdoblju 2021. – 2023. U Programu stabilnosti za 2021. navodi se i mogućnost naknadnog traženja zajmova u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost u iznosu od 6,3 % BDP-a. To bi moglo udvostručiti opseg španjolskog plana za oporavak i otpornost. Međutim, fiskalna predviđanja u okviru Programa stabilnosti za 2021. ne uključuju izravan učinak bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost na planove prihoda i rashoda, već samo neizravan učinak povezan s većim rastom BDP-a. Komisijina proljetna prognoza 2021. ne uključuje u potpunosti bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost kako ih je Španjolska predvidjela u svojim proračunskim projekcijama do 2022. zbog različitih pretpostavki o tome kada će projekti u okviru španjolskog plana za oporavak i otpornost napredovati do faze u kojoj će se rashodi stvarno izvršavati kako bi i oni počeli utjecati na rast BDP-a.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ^(?) i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe;

(?) Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti za 2021. Španjolske predviđa se da će se deficit opće države smanjiti na 5,0 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 115,1 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja uglavnom u skladu s proljetnom prognozom Komisije 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -0,5 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,6 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,4 postotnih bodova BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti dugoročnoj fiskalnoj održivosti, među ostalim s obzirom na klimatske promjene i zdravstvene izazove. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 4,0 % u 2023. na 3,2 % BDP-a u 2024. Ne predviđa se da će deficit opće države tijekom trajanja Programa stabilnosti za 2021. ponovno pasti ispod 3 % BDP-a. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno +0,9 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,9 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti neutralan ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 2½ %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Španjolske.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 113,3 % BDP-a u 2023. na 112,1 % BDP-a u 2024. S obzirom na visoki udio duga, za koji se predviđa da će se s vremenom tek postupno smanjivati, smatra se da se Španjolska srednjoročno suočava s visokim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,5 postotna boda BDP-a.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne i u okviru srednjoročnih smjernica obuhvaćati određeni diferencirani kvantificirani element. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Španjolske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE ŠPANJOLSKOJ DA:

- (1) U 2022. iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Očuva ulaganja koja financira država.
- (2) Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
- (3) Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija i na prihodovnoj i na rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito onima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKU VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2021.**

(2021/C 304/10)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Francuskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Francuska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, nastavi provoditi fiskalne politike kako bi postigla razborite srednjoročne fiskalne pozicije i osigurala održivost duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Francuske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Francuske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 62.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Francuske općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti. Međutim, čini se da neke mjere nisu bile privremene niti su bile popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Francuska je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Francuskoj je u 2020. iznosio 9,2 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 115,7 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 6,2 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 3,3 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Francuska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 17,4 % BDP-a. Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 6 % BDP-a.

(4) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Francuske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.
- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i 2022. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se rast BDP-a od 5 % u 2021. i 4 % u 2022., dok Komisija predviđa da će se BDP u tim istim godinama povećati za 5,7 % odnosno 4,2 %. Veći rast koji Komisija očekuje za 2021. posljedica je većeg učinka domaćeg i neto izvoza u odnosu na Program stabilnosti za 2021. Konkretno, Komisija predviđa manje dinamičnu privatnu potrošnju, dok se za ulaganja i izvoz očekuje da će se povećati brže nego u makroekonomskom scenariju iz Programa stabilnosti za 2021. Veći rast koji Komisija predviđa za 2022. prvenstveno je posljedica većeg učinka neto izvoza, dok je ukupni učinak domaće potražnje uglavnom sličan onom iz Programa stabilnosti za 2021.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 9,2 % BDP-a u 2020. na 9,0 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 117,8 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 6,2 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 4,0 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Francuska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalnim mjerama trebala bi se pružiti najveća moguća potpora oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Francuska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. i najavila za 2022. nisu privremene niti popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, a riječ je uglavnom o sljedećim mjerama: trajnom smanjenju poreza na proizvodnju, povećanju plaća državnih službenika, prvenstveno u zdravstvenom sustavu, te prijenosima kapitala. Te trajne mjere uključuju i ulaganja od oko $\frac{1}{10}$ % BDP-a, za koja se očekuje da će doprinijeti srednjoročnom potencijalnom rastu, a time i održivosti.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,7 % BDP-a u 2021. i 0,9 % od 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. u proračunske projekcije uključena su procijenjena bespovratna sredstva u iznosu od 0,8 % BDP-a u 2021. i 0,4 % BDP-a u 2022.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.

⁽³⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez privremenih izvanrednih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (17) U Programu stabilnosti za 2021. Francuske predviđa se da će se deficit opće države smanjiti na 5,3 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 116,3 % BDP-a u 2022. Dok je projekcija duga u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021., projekcija deficita viša je od Komisijine proljetne prognoze 2021., uglavnom zbog nižeg deficita koji Komisija očekuje u 2021. i nešto manje povoljnog makroekonomskog scenarija u Programu stabilnosti za 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, procjenjuje se da će opći smjer fiskalne politike – uključujući i učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – biti neutralan ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,3 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja se financiraju nacionalnim sredstvima biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotnih bodova BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koji se financiraju nacionalnim sredstvima (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti dugoročnoj fiskalnoj održivosti, među ostalim s obzirom na klimatske promjene i zdravstvene izazove. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 4,4 % u 2023. na 3,9 % u 2024., 3,5 % u 2025. i 3,2 % u 2026. Predviđa se da deficit opće države više neće premašivati 3 % BDP-a u 2027., kada će dosegnuti 2,8 % BDP-a. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,4 % BDP-a u 2023. i 2024. Program ne sadržava informacije potrebne za procjenu učinka rashoda koje financira Unija, ulaganja koja financira država i primarnih tekućih rashoda koje financira država na opći smjer fiskalne politike. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 2 ¼ % ⁽⁸⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Francuske.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koji se financiraju nacionalnim sredstvima biti neutralan.

⁽⁸⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

- (20) Predviđa se da će se udio duga opće države povećati sa 117,2 % BDP-a u 2023. na 118 % u 2024. i na 118,3 % BDP-a u 2025., te nakon toga smanjiti na 118,2 % u 2026. i na 117,7 % BDP-a u 2027. S obzirom na visoki udio duga, za koji se predviđa da će se s vremenom tek postupno smanjivati, smatra se da se Francuska srednjoročno suočava s visokim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Francuske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.

PREPORUČUJE FRANCUSKOJ DA:

- (1) U 2022. iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Očuva ulaganja koja financira država.
- (2) Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno povećava ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
- (3) Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2021.**

(2021/C 304/11)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta za 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Hrvatskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Hrvatska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 68).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (4) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (5) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (6) Hrvatska je 29. travnja 2021. dostavila svoj Program konvergencije za 2021., u skladu s člankom 8. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (7) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Hrvatskoj je u 2020. iznosio 7,4 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 88,7 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 8,1 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 3,8 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Hrvatska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 4,6 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.
- (8) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Hrvatske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.
- (9) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i povoljan za 2022. Posebno se predviđa nešto veći rast nego u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. u 2021. (5,2 % u odnosu na 5 %), a osobito u 2022. (6,6 % u odnosu na 6,1 %). Tome su ponajprije razlog pozitivnije projekcije potrošnje kućanstava i ulaganja, dok je Komisijina proljetna prognoza 2021. nešto optimističnija u pogledu učinka izvoza.
- (10) Vlada u Programu konvergencije za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države sa 7,4 % BDP-a u 2020. na 3,8 % BDP-a u 2021. te smanjenje udjela duga na 86,6 % BDP-a u 2021. Prema Programu konvergencije za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 4,6 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Usporedbe radi, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ne predviđa se toliko smanjenje deficita u 2021. (4,6 % BDP-a). Razlike

su najuočljivije na strani prihoda, za koje se u Programu konvergencije za 2021. predviđa povećanje znatno više od nominalne stope rasta BDP-a. Očekuje se da će u međuvremenu obnova nakon potresa iz 2020. u Zagrebu i Petrinji utjecati, iako iznimno, na rashode.

- (11) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Hrvatska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Hrvatska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 0,3 % BDP-a, a riječ je uglavnom o smanjenju poreza na dohodak.
- (12) Program konvergencije za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,4 % BDP-a u 2021., 1,9 % u 2022., 2,4 % u 2023., 2,3 % u 2024., 1,7 % u 2025. i 1 % u 2026. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije za 2021. i 2022. uglavnom slične dinamike.
- (13) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (14) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (15) U Programu konvergencije Hrvatske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 2,6 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog snažnog rasta prihoda i prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 82,5 % BDP-a u 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđaju se veći deficit, od 3,2 % BDP-a, i udio duga, od 82,9 % BDP-a, u 2022., pri čemu razlike uglavnom

⁽³⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

proizlaze iz baznog učinka u 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući i učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na - 2,4 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 1,5 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotnih bodova BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,8 postotnih bodova BDP-a.

- (16) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (17) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa konvergencije za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 1,9 % u 2023. na 1,5 % BDP-a u 2024. Na temelju Programa konvergencije za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,1 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije biti kontrakcijski i iznositi 0,6 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotna boda BDP-a ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,6 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 3¼ % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Hrvatske.
- (18) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 79,5 % BDP-a u 2023. na 76,8 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Hrvatska srednjoročno suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (19) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (20) Vijeće je ocijenilo Program konvergencije za 2021. i daljnje postupanje Hrvatske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE HRVATSKOJ DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno povećava ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2021.**

(2021/C 304/12)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Italiji preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Italija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere i istodobno suzbijati posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Italije za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2020., (SL C 282, 26.8.2020., str. 74.)

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Italije općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti. Međutim, čini se da neke mjere nisu bile privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Italija je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Italiji je u 2020. iznosio 9,5 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 155,8 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je 8,0 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere za potporu gospodarstvu te djelovanje automatskih stabilizatora. Italija je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 24,8 % BDP-a; stvarna iskorištenost te potpore za likvidnost u 2020. otprilike iznosi 7 % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Italije jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će se realni BDP povećati za 4,5 % u 2021. i za 4,8 % u 2022. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se umjereno niži rast realnog BDP-a od 4,2 % u 2021. i 4,4 % u 2022., uglavnom zbog manje očekivane upotrebe bespovratnih sredstava u okviru Instrumenta za oporavak i otpornost u 2021. i 2022., što se temelji na novijim pokazateljima iz nacionalnog plana za oporavak i otpornost.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 9,5 % BDP-a u 2020. na 11,8 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 159,8 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi 10,4 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Francuska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Italija poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene niti su popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, a riječ je uglavnom o sljedećim mjerama: smanjenju doprinosa za socijalno osiguranje u siromašnijim regijama, produljenju poreznog odbitka na dohodak od nesamostalnog rada i uvođenju obiteljske naknade. Te trajne mjere uključuju i ulaganja od oko 1/3 % BDP-a, za koja se očekuje da će doprinijeti srednjoročnom potencijalnom rastu, a time i održivosti.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,6 % BDP-a u 2021., 0,9 % u 2022., 1,4 % u 2023., 0,5 % u 2024. i 0,2 % u 2025. Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku i da ulaganja i reforme financirani zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,3 % BDP-a u 2020., 0,8 % u 2021., 0,9 % u 2022., 0,7 % u 2023., 1,3 % u 2024., 1,2 % u 2025. i 1,0 % u 2026. U proljetnoj prognozi Komisije 2021. ta bespovratna sredstva nisu u potpunosti uključena u proračunske projekcije, što je u skladu s novijim naznakama iz nacionalnog plana za oporavak i otpornost, koji je dovršen nakon Programa stabilnosti za 2021. Umjesto toga, Komisijina proljetna prognoza 2021. sadržava pretpostavku da će ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznositi 0,3 % BDP-a u 2021. i 0,7 % BDP-a u 2022.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za

(³) Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike potom se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Italije za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države na 5,9 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. te manje potpore automatskih stabilizatora. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 156,3 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -2,2 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,4 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 1,3 postotna boda BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 4,3 % u 2023. na 3,4 % BDP-a u 2024. Stoga se ne predviđa da će deficit opće države tijekom trajanja Programa ponovno pasti ispod 3 % BDP-a. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,4 % BDP-a u 2023. i 2024. ⁽⁸⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,4 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁹⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti neutralan. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 2 % ⁽¹⁰⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Italije.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 155 % BDP-a u 2023. na 152,7 % BDP-a u 2024. S obzirom na visoki udio duga, za koji se predviđa da će se s vremenom tek postupno smanjivati, smatra se da se Italija srednjoročno suočava s visokim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

⁽⁸⁾ Procjene navedene u ovoj uvodnoj izjavi temelje se na detaljnim proračunskim projekcijama koje je Italija dostavila s Programom stabilnosti za 2021. Osim ukupnih podataka o deficitu i dugu opće države, u projekcijama koje je dostavila Italija ne uzima se u obzir fiskalni paket najavljen za svibanj 2021. Taj paket, donesen 20. svibnja 2021., obuhvatio je dodatnu hitnu potporu u 2021. i više sredstava za projekte državnih ulaganja u nadolazećim godinama.

⁽⁹⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

⁽¹⁰⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Italije po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.

PREPORUČUJE ITALJI DA:

1. U 2022. iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Očuva ulaganja koja financira država. Ograniči rast tekućih rashoda koje financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Cipra za 2021.**

(2021/C 304/13)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Cipru preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Cipar, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere i istodobno suzbijati posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Cipra za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilizacije Cipra za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 82.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Cipra općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Cipar je 29. travnja 2021. dostavio svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Cipru je u 2020. iznosio 5,7 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 118,2 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je -7,6 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 3,6 % BDP-a za potporu gospodarstvu te djelovanje automatskih stabilizatora. Cipar je pružio i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 1,9 % BDP-a. Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.

(4) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Cipra jer je njegov deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njegov dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.
- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije povoljan je za 2021. i 2022. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. očekuje se da će se realni BDP Cipra povećati za 3,1 % u 2021. i za 3,8 % u 2022. Prema Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će gospodarstvo Cipra porasti za 3,6 % u 2021. i za 3,8 % u 2022. Relativno viša stopa rasta u okviru Programa stabilnosti za 2021. u 2021. potaknuta je većom privatnom potrošnjom.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 5,7 % BDP-a u 2020. na 4,7 % BDP-a u 2021. te smanjenje udjela duga na 111,9 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 6,5 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 3,4 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad, Cipar je donio proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Cipar poduzeo u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,6 % u 2021., 0,4 % u 2022., 0,4 % u 2023. i 0,4 % u 2024. Za razliku od toga, Komisijina proljetna prognoza 2021. sadržava pretpostavku da će ukupni proračunski učinak reformi i ulaganja iz plana za oporavak i otpornost iznositi 0,3 % BDP-a u 2021. i 0,5 % BDP-a u 2022.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljne mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri

⁽³⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Cipra za 2021. predviđa se da će se njegov deficit opće države smanjiti na 0,9 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 103,9 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Komisija predviđa deficit od 2 % BDP-a, uglavnom zbog većih očekivanih rashoda i nižih prihoda, te udio duga opće države od 106,6 % BDP-a u 2022. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -0,3 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,4 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se povećanje suficita opće države s 0,1 % u 2023. na 1,6 % BDP-a u 2024. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 2,8 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 2,8 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 3½ % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Cipra.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države s 99,5 % BDP-a u 2023. na 92,9 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Cipar srednjoročno suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

(22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Cipra po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE CIPRU DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani nacionalnog proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg u 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Latvije za 2021.**

(2021/C 304/14)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Latviji preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Latvija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere i istodobno suzbijati posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Latvije za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilizacije Latvije za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 89.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Latvije općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Latvija je 15. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Latviji je u 2020. iznosio 4,5 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 43,5 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je -4 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 3,5 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Latvija je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 1,7 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Latvije jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i 2022. U Programu stabilnosti za 2021. predviđaju se niže stope rasta realnog BDP-a nego u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021., uglavnom zbog nižeg rasta izvoza. Nadalje, u Programu stabilnosti za 2021. predviđa se daljnje smanjenje zaposlenosti u 2021. i sporiji oporavak u 2022. nego u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 5,4 % BDP-a u 2020. na 9,3 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 48,9 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 8,7 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 2,9 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Predviđanja deficita i duga viša su od onih u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se veće povećanje rashoda (posebno ostalih rashoda) nego u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. Nadalje, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđaju se povoljnija kretanja prihoda, što je u skladu s optimističnijim makroekonomskim scenarijem iz te prognoze.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Latvija je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Latvija poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, a riječ je uglavnom o povećanju plaća u javnom sektoru, posebno za zdravstvene radnike.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,1 % u 2021., 0,8 % u 2022. i 0,8 % u 2023. Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku nešto kasnijeg financiranja rashoda sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, pri čemu se povećanje potrošnje planira u 2024. i 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljne mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih

⁽³⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Latvije za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 2,7 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 50,3 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja viša od onih u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021., uglavnom zbog povoljnijeg makroekonomskog scenarija u toj prognozi. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na - 0,8 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,6 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,5 postotnih bodova BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 1,3 % u 2023. na 0,3 % BDP-a u 2024. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno + 1,4 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za prosječno 0,3 postotna boda BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 1 postotni bod BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 4¾ % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Latvije.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 48,8 % BDP-a u 2023. na 48,5 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Latvija srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Latvije po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

PREPORUČUJE LATVIJI DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Litve za 2021.**

(2021/C 304/15)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Litvi preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Litva, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Litve za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilizacije Litve za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 95.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Litve općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti. Litva je 21. prosinca 2020. dostavila ažurirani nacrt proračunskog plana za 2021. Komisija je smatrala da je ažurirani nacrt proračunskog plana Litve općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz ažuriranog nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti. Međutim, čini se da neke mjere nisu bile privremene ni proračune kompenzacijskim mjerama.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Litva je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Litvi je u 2020. iznosio 7,4 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 47,3 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je -8,0 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 7,1 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Litva je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su

(4) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 2,7 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.

- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Litve jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita.
- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i 2022. Predviđa se da će se realni BDP povećati za 2,6 % u 2021. i za 3,2 % u 2022. U makroekonomskom scenariju nisu uzeta u obzir ulaganja koja će se financirati iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. očekuje se da će se realni BDP povećati za 2,9 % u 2021. i za 3,9 % u 2022. Prognoze Komisije u vezi s BDP-om više su uglavnom zbog pretpostavke o snažnijem oporavku domaće potražnje, uključujući ulaganja koja će se financirati iz Mehanizma za oporavak i otpornost.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države sa 7,4 % BDP-a u 2020. na 8,1 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 52,1 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 8,9 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 5,2 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021., prema kojoj se očekuje da će deficit opće države u 2021. dosegnuti 8,2 %, dok će udio duga u BDP-u dosegnuti 51,9 % BDP-a.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Litva je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Litva poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, a riječ je uglavnom o povećanju plaća u javnom sektoru, mirovina i drugih naknada.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,3 % BDP-a u 2021., 0,8 % u 2022., 1,0 % u 2023. i 0,9 % u 2024. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽⁵⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe;

⁽⁵⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Litve za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 6,0 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 54,2 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021., prema kojoj se očekuje da će deficit opće države dosegnuti 6,0 %, dok će udio duga u BDP-u dosegnuti 54,1 % BDP-a. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na - 2,0 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,5 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 1,8 postotnih bodova BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 4,0 % u 2023. na 2,2 % BDP-a u 2024. Stoga se predviđa da u 2024. deficit opće države više neće premašivati referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno + 2,1 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 1,9 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 5¼ % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Litve.
- (20) Predviđa se da će udio duga opće države u BDP-u u 2023. i 2024. ostati na 57,9 %. U srednjoročnom razdoblju Litva se suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne i u okviru srednjoročnih smjernica obuhvaćati određene diferencirane kvantificirane elemente. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Litve po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE LITVI DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2021.**

(2021/C 304/16)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Luksemburgu preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Luksemburg, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilizacije Luksemburga za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 101.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Luksemburga općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Luksemburg je 30. travnja 2021. dostavio svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Luksemburgu je u 2020. iznosio 4,1 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 24,9 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 6,6 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 3,6 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Luksemburg je pružio i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 5,7 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Luksemburga jer je njegov deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i povoljan za 2022. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će se realni BDP u 2021. povećati za 4,0 %, u odnosu na 4,5 % u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021., u kojoj se u obzir uzima veći učinak domaće potražnje i neto izvoza. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će se realni BDP u 2022. povećati za 4,0 % zbog izraženijeg povećanja učinka neto izvoza u odnosu na 3,3 % kako je predviđeno u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021..
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 4,1 % BDP-a u 2020. na 2,0 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 26,8 % BDP-a. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 4,3 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 0,6 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se sličan udio duga u 2021., ali uz znatnije poboljšanje deficita, na 0,3 % BDP-a, uglavnom zbog znatnijeg smanjenja javnih rashoda.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Luksemburg je donio proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Luksemburg poduzeo u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (14) Program stabilnosti za 2021. još ne uključuje primitke od bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Umjesto toga, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021., u nedostatku dovoljno detaljnih informacija o nacionalnom planu za oporavak i otpornost, pretpostavlja se pojednostavnjena i linearna integracija rashoda financiranih iz Mehanizma za oporavak i otpornost u iznosu od oko 0,03 % BDP-a godišnje.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi^(?) i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i

^(?) Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Luksemburga za 2021. predviđa se da će se njegov deficit opće države smanjiti na 1,3 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog viših državnih prihoda i smanjenja socijalnih izdataka zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 28,0 % BDP-a u 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđaju se niži udjeli deficita (0,1 %) i duga (26,8 %). Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na - 0,2 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije ostati nepromijenjen. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 0,4 % BDP-a u 2023. na 0,0 % BDP-a u 2024. i njegovo pretvaranje u suficit od 0,4 % BDP-a u 2025. Program stabilnosti za 2021. ne sadržava informacije potrebne za procjenu općeg smjera fiskalne politike u 2023. i 2024. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 5 % ⁽⁸⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Luksemburga.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države s 28,4 % BDP-a u 2023. na 28,2 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Luksemburg srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Luksemburga po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE LUKSEMBURGU DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

⁽⁸⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2021.**

(2021/C 304/17)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog snažnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Mađarskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Mađarska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 107.).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (4) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (5) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (6) Mađarska je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program konvergencije za 2021., u skladu s člankom 8. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (7) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Mađarskoj je u 2020. iznosio 8,1 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 80,4 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 5,9 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 6,3 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Mađarska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na oko 6,8 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi ½ % BDP-a.
- (8) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Mađarske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.
- (9) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i 2022. U Programu konvergencije za 2021. predviđa se rast realnog BDP-a od 4,3 % u 2021. i 5,2 % u 2022., što je slabiji oporavak od onog predviđenog u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021., uglavnom zato što je oporavak izvoza i privatne potrošnje sporiji od očekivanog. Predviđanja iz Programa konvergencije za 2021. za stopu rasta nominalnog BDP-a i glavne porezne osnovice, uključujući naknade zaposlenicima i privatnu potrošnju, neznatno su niža od onih za 2021. u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. i uglavnom slična onima za 2022.
- (10) Vlada u Programu konvergencije za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 8,1 % BDP-a u 2020. na 7,5 % BDP-a u 2021. te smanjenje udjela duga na 79,9 % BDP-a u 2021. Prema Programu konvergencije za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 5,1 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 3,0 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se niži udio deficita (6,8 %) i niži udio duga (78,6 %) u 2021., što je odraz snažnijeg rasta gospodarskih i poreznih prihoda.

- (11) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Mađarska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Mađarska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 2 % BDP-a, a riječ je uglavnom o povećanju plaća zdravstvenih djelatnika, postupnom ponovnom uvođenju 13. mirovine i oslobođenju od poreza na osobni dohodak za zaposlenike mlađe od 25 godina.
- (12) Program konvergencije za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,9 % BDP-a u 2021., 0,9 % BDP-a u 2022., 1,0 % BDP-a u 2023., 0,6 % BDP-a u 2024. i 0,4 % BDP-a u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta bespovratna sredstva nisu u potpunosti uključena u proračunske projekcije zato što na zadnji dan prognoze nisu bile dostupne dovoljno detaljne informacije o nacionalnom planu za oporavak i otpornost. Umjesto toga, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. pretpostavlja se linearna apsorpcija svih dodijeljenih bespovratnih sredstava tijekom cijelog trajanja Instrumenta za oporavak i otpornost, od druge polovine 2021. do 2026. Stoga u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ulaganja i reforme koji se financiraju bespovratnim sredstvima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,4 % BDP-a u 2021. i 0,8 % BDP-a u 2022.
- (13) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi^(?) i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (14) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (15) U Programu konvergencije Mađarske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 5,9 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog gospodarskog oporavka. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 79,3 % BDP-a. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se niži udio deficita (4,5 %) i niži udio duga (77,1 %), što je odraz snažnijeg rasta gospodarskih i poreznih prihoda te manjeg baznog deficita u 2021. Na temelju Komisijine

^(?) Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

proljećne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na + 0,7 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,2 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 1,0 postotni bod BDP-a.

- (16) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (17) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa konvergencije za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 3,9 % BDP-a u 2023. na 3,0 % BDP-a u 2024. i 2,0 % BDP-a u 2025. Stoga se predviđa da u 2024. deficit opće države više neće premašivati referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Na temelju Programa konvergencije za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno + 0,3 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,4 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,6 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 6¾ % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Mađarske.
- (18) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 77,5 % BDP-a u 2023. na 75,7 % BDP-a u 2024. i na 73,1 % BDP-a u 2025. Smatra se da se Mađarska srednjoročno suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (19) S obzirom na trenutačno i dalje iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (20) Vijeće je ocijenilo Program konvergencije za 2021. i daljnje postupanje Mađarske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE MAĐARSKOJ DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno povećava ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani nacionalnog proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Malte za 2021.**

(2021/C 304/18)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme snažnoga gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Malta preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Malta, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere i istodobno suzbijati posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Malte za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Malte za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 116.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Malte općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Malta je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Malti je u 2020. iznosio 10,1 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 54,3 % BDP-a. Godišnje pogoršanje primarnog proračunskog salda iznosilo je 10,6 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 5,7 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Malta je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 3,9 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. iznosi 1 % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Malte jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i povoljan za 2022. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će se realni BDP povećati za 3,8 % u 2021. i ubrzati na 6,8 % u 2022. Rast bi u 2021. bio potaknut isključivo domaćom potražnjom., dok bi u 2022. pozitivan doprinos dao i vanjski sektor. Komisija u proljetnoj prognozi 2021. predviđa ujednačeniji rast, pri čemu predviđa rast BDP-a za 4,6 % u 2021. i 6,1 % u 2022. U Komisijinoj prognozi rasta kao glavni uzrok te razlike navode se optimističniji izgledi za privatnu i javnu potrošnju u 2021. i slabiji rast ulaganja u 2022.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 10,1 % BDP-a u 2020. na 12,0 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 65,0 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi 12,5 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 5,6 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad, Malta je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Malta poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,3 % BDP-a u 2021., 0,8 % u 2022., 0,6 % u 2023., 0,3 % u 2024. i 0,1 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta bespovratna sredstva nisu u potpunosti uključena u proračunske projekcije zato što na zadnji dan prognoze nisu bile dostupne dovoljno detaljne informacije o nacionalnom planu za oporavak i otpornost. Umjesto toga, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. pretpostavlja se pojednostavnjena i linearna integracija rashoda koji se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljne mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i

⁽³⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Malte za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 5,6 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 65,8 % BDP-a. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na 2,1 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,8 postotnih bodova BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 3,9 % BDP-a u 2023. na 2,9 % BDP-a u 2024. Predviđa se da u 2024. deficit opće države više neće premašivati referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 1,3 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,2 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 5½ % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Malte.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 66 % BDP-a u 2023. na 65,6 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Malta srednjoročno suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Malte po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 1,1 postotni bod BDP-a.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,5 postotnih bodova BDP-a.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

PREPORUČUJE MALTI DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na приходovnoj i rashodovnoj strani nacionalnog proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourggu 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2021.**

(2021/C 304/19)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog snažnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme snažnoga gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Nizozemskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Nizozemska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere i istodobno suzbijati posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Nizozemske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 122.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Nizozemske općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti. Međutim, čini se da neke mjere nisu bile privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Nizozemska je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Nizozemskoj je u 2020. iznosio 4,3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 54,5 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je 6,0 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 3,0 % BDP-a za potporu gospodarstvu te djelovanje automatskih stabilizatora. Nizozemska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 5,3 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 2 % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Nizozemske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. te je u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. vidljiv je snažniji rast privatne potrošnje u 2021. i 2022. (0,5 postotnih bodova više u 2021. i 0,4 postotna boda više u 2022.) te snažniji rast bruto investicija u fiksni kapital u 2022. (0,3 postotna boda više). To je neutralizirano snažnijim rastom uvoza u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021., što dovodi do pozitivnog neto uvoza, dok se u Programu stabilnosti za 2021. predviđa negativan neto uvoz.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 4,3 % BDP-a u 2020. na 5,9 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 58,6 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi 8,2 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 1,9 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Komisija u proljetnoj prognozi 2021. predviđa povećanje deficita opće države na 5 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 57,9 % BDP-a u 2021. Komisijina proljetna prognoza 2021. temelji se na podacima o realizaciji koji pokazuju veće prihode u 2020., za koje se očekuje da će ostati slični u 2021. Manji procijenjeni deficit dovodi do manjih razina duga.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Nizozemska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Nizozemska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene niti su popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, a riječ je o prijenosima kapitala, uglavnom iz Nacionalnog fonda za ulaganje u rast.
- (14) Program stabilnosti za 2021. još ne uključuje primitke od bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. pretpostavlja se pojednostavnjena i linearna integracija rashoda koji se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost zato što nisu bile dostupne dovoljno detaljne informacije o nacionalnom planu za oporavak i otpornost.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi^(?) i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih

(?) Osobito, zbog izglađivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Nizozemske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 1,8 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog gospodarskog oporavka i prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 56,9 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -0,4 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 1,4 % u 2023. na 1,1 % BDP-a u 2024. Predviđa se da će deficit opće države opet biti ispod 3 % BDP-a u 2022. Program stabilnosti za 2021. ne sadržava informacije potrebne za procjenu općeg smjera fiskalne politike u 2023. i 2024. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 3 % ⁽⁸⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Nizozemske.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 56,0 % BDP-a u 2023. na 55,3 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Nizozemska srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Nizozemske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE NIZOZEMSKOJ DA:

1. U 2022. provodi poticajnu fiskalnu politiku, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno povećava ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a.

⁽⁸⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Austrije za 2021.**

(2021/C 304/20)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog snažnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme snažnoga gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Austriji preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Austrija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere i istodobno suzbijati posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Austrije za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Austrije za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 129.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Austrije općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Austrija je 28. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Austriji je u 2020. iznosio 8,9 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 83,9 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je -9,6 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 6,8 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Austrija je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 3,5 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 2 % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Austrije jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i 2022. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će realni BDP-a umjereno rasti te iznositi 1,5 % u 2021. te da će se snažno oporaviti za 4,7 % u 2022. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se realni rast od 3,4 % u 2021. i 4,3 % u 2022. Razlika između tih dvaju predviđanja uglavnom je posljedica njihovih različitih krajnjih rokova, što je Komisiji omogućilo da se u svojim predviđanjima uzme u obzir brzu procjenu BDP-a za prvo tromjesečje, koja je bolja od očekivane, a objavljena je krajem travnja 2021. Osim toga, Komisija u svojim predviđanjima uzima u obzir ublažavanje ograničenja do kojih je došlo u travnju 2021. u dijelovima zemlje i najavu vlade o znatnom ublažavanju mjera sprečavanja širenja zaraze od sredine svibnja 2021.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 8,9 % BDP-a u 2020. na 8,4 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 89,6 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 9,2 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 5,8 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja relativno nepovoljnija od onih u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. očekuje se poboljšanje deficita opće države na 7,6 % BDP-a u 2021. i povećanje udjela duga na 87,2 % BDP-a u 2021. To je uglavnom rezultat povoljnijeg makroekonomskog scenarija iz Komisijine proljetne prognoze 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad, Austrija je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Austrija poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, a riječ je uglavnom o premijama za ulaganja, uvođenju regresivne amortizacije i porezne olakšice na osobni dohodak te prijenosima kapitala. Te trajne mjere uključuju i ulaganja od oko 0,1 % BDP-a, za koja se očekuje da će doprinijeti srednjoročnom potencijalnom rastu, a time i održivosti.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,02 % BDP-a u 2020., 0,1 % u 2021., 0,3 % u 2022., 0,3 % u 2023. i 0,2 % BDP-a u 2024. U Komisijinoj proljetnoj prognozi ta su bespovratna sredstva u potpunosti uključena u proračunske projekcije.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri

⁽³⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Austrije za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 4,3 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog predviđenog snažnog gospodarskog rasta od 4,7 % u realnoj vrijednosti, očekivanog oporavka tržišta rada i snažne privatne potrošnje. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 88,1 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja relativno nepovoljnija od onih u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. očekuje se poboljšanje deficita opće države na 3,0 % BDP-a u 2022. i smanjenje udjela duga na 85,0 % BDP-a u 2022. To je uglavnom rezultat drukčijeg makroekonomskog scenarija na kojemu se temelje predviđanja. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, procjenjuje se da će opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – biti neutralan (0,0 % BDP-a) ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti neutralan ⁽⁷⁾. Predviđa se i da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti neutralan.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 3,0 % u 2023. na 2,5 % BDP-a u 2024. Stoga se predviđa da deficit opće države više neće premašivati 3 % BDP-a u 2023. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,6 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti neutralan ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 3 % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Austrije.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 88,1 % BDP-a u 2023. na 87,6 % BDP-a u 2024. U srednjoročnom razdoblju Austrija se suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Austrije u vezi s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE AUSTRIJI DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg u 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2021.**

(2021/C 304/21)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme snažnoga gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Poljskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Poljska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 135.).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (4) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (5) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (6) Poljska je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program konvergencije za 2021. u skladu s člankom 8. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (7) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Poljskoj je u 2020. iznosio 7,0 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 57,5 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 6,4 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 4,3 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Promjena u udjelu duga u BDP-u potaknuta je i izdavanjem obveznica koje je provodio Poljski fond za razvoj (4,3 % BDP-a) u okviru politike za suzbijanje gospodarske krize koju je izazvala pandemija bolesti COVID-19, koja je djelomično uključena u deficit opće države za 2020. Poljska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 10,5 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.
- (8) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Poljske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita.
- (9) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije općenito je oprezan, osobito za 2022. U Programu konvergencije za 2021. predviđa se rast realnog BDP-a od 3,8 % u 2021. i 4,3 % u 2022., što predstavlja oporavak koji je slabiji od onog predviđenog u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. za 0,2 postotna boda u 2021. i 1,1 postotni bod u 2022. To je prije svega uzrokovano činjenicom da se u središnjem scenariju iz Programa konvergencije za 2021. ne uzima u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost na poljsko gospodarstvo.
- (10) Vlada u Programu konvergencije za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države sa 7,0 % BDP-a u 2020. na 6,9 % BDP-a u 2021., te povećanje udjela duga na 60,0 % BDP-a u 2021. Prema Programu konvergencije za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 6,4 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 2,5 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja viša od onih u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. Razlika je prije svega rezultat veće potrošnje, među ostalim na mjere za sprečavanje širenja pandemije bolesti COVID-19, što je predviđeno u Programu konvergencije za 2021.

- (11) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Poljska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Poljska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. privremene su ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (12) Program konvergencije za 2021. još ne uključuje primitke od bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost.
- (13) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽⁵⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (14) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (15) U Programu konvergencije Poljske za 2021. predviđa se da će se deficit opće države smanjiti na 4,2 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 59,2 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja viša od onih u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. i proizlaze iz pretpostavljene veće potrošnje, uključujući između ostalog intermedijarnu potrošnju, na socijalne prijenose i mjere za sprečavanje širenja pandemije bolesti COVID-19. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na + 0,1 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

⁽⁵⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

- (16) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (17) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa konvergencije za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 3,2 % u 2023. na 2,5 % BDP-a u 2024. Stoga se predviđa da u 2024. deficit opće države više neće premašivati referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Program konvergencije za 2021. ne sadržava informacije potrebne za procjenu općeg smjera fiskalne politike u 2023. i 2024. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 5¾ %⁽⁸⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Poljske.
- (18) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 58,7 % BDP-a u 2023. na 57,9 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Poljska srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (19) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (20) Vijeće je ocijenilo Program konvergencije za 2021. i daljnje postupanje Poljske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE POLJSKOJ DA:

1. U 2022. provodi poticajnu fiskalnu politiku, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno povećava ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

⁽⁸⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2021.**

(2021/C 304/22)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Portugalu preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Portugal, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 142.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Portugala općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Portugal je 30. travnja 2021. dostavio svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Portugalu je u 2020. iznosio 5,7 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 133,6 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je -6 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od oko 3 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Portugal je pružio i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na otprilike 4 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 3½ % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Portugala jer je njegov deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njegov dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. Prema Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će rast realnog BDP-a iznositi 4 % u 2021. i 4,9 % u 2022. To je u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 posebno je teško pogodila sektore koje karakterizira bliski fizički kontakt. Utjecaj rizika na makroekonomske izgledе i dalje je nepovoljan jer Portugal uvelike ovisi o inozemnom turizmu, čiji je put oporavka još vrlo neizvjestan.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 5,7 % BDP-a u 2020. na 4,5 % BDP-a u 2021. te smanjenje udjela duga na 128 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi -5 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od oko 3 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Portugal je donio proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Portugal poduzeo u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, a riječ je uglavnom o dodatnoj potrošnji za plaće u javnom sektoru. Te trajne mjere uključuju i ulaganja od oko $\frac{1}{10}$ % BDP-a, za koja se očekuje da će doprinijeti srednjoročnom potencijalnom rastu, a time i održivosti.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,3 % BDP-a u 2021., 1,3 % BDP-a u 2022., 1,5 % BDP-a u 2023., 1,3 % BDP-a u 2024. i 1,1 % BDP-a u 2025. Program stabilnosti za 2021. sadržava i pretpostavku zajmova iz Mehanizma za oporavak i otpornost u iznosu od 0,7 % BDP-a u 2021., 0,2 % BDP-a u 2022. i 0,1 % BDP-a svake godine u razdoblju od 2023. do 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preumjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi⁽³⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtā proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za

⁽³⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Portugala za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 3,2 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021., kao i očekivanog gospodarskog oporavka. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 123 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na - 1,1 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,7 postotnih bodova BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 2,2 % u 2023. na 1,6 % BDP-a u 2024. Stoga se predviđa da u 2023. deficit opće države više neće premašivati referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,3 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije ostati nepromijenjen. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 3 % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle stoga potaknuti potencijalni gospodarski rast Portugala.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 120,7 % BDP-a u 2023. na 117,1 % BDP-a u 2024. S obzirom na visoki udio duga, za koji se predviđa da će se s vremenom postupno smanjivati, smatra se da se Portugal srednjoročno suočava s visokim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

(22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Portugala po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE PORTUGALU DA:

1. U 2022. iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Očuva ulaganja koja financira država. Ograniči rast tekućih rashoda koje financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani nacionalnog proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourgu 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Rumunjske za 2021.**

(2021/C 304/23)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 3. travnja 2020. donijelo Odluku (EU) 2020/509 ⁽³⁾ u kojoj je utvrdilo da u Rumunjskoj postoji prekomjerni deficit zbog neusklađenosti s kriterijem deficita u 2019. To se temeljilo na ažuriranim fiskalnim ciljevima vlade, a kasnijom objavom ostvarenog deficita opće države od 4,3 % BDP-a potvrđeno je kršenje. Prekoračenje referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom bilo je posljedica stalnog gomilanja fiskalnih neravnoteža zbog ekspanzivne fiskalne politike od 2016. u razdoblju snažnoga gospodarskog rasta. Vijeće je 3. travnja 2020. izdalo i Preporuku ⁽⁴⁾ s ciljem okončanja stanja prekomjernog državnog deficita u Rumunjskoj najkasnije do 2022.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Odluka Vijeća (EU) 2020/509 od 3. travnja 2020. o postojanju prekomjernog deficita u Rumunjskoj (SL L 110, 8.4.2020., str. 58.).

⁽⁴⁾ Preporuka Vijeća od 3. travnja 2020. s ciljem okončanja stanja prekomjernog državnog deficita u Rumunjskoj (SL C 116, 8.4.2020., str. 1).

- (3) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku⁽⁵⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Rumunjskoj preporučilo da provodi fiskalne politike u skladu s Preporukom Vijeća od 3. travnja 2020. i istodobno poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti.
- (4) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁶⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (5) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. U toj je komunikaciji također izneseno stajalište Komisije da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (6) Rumunjska je 5. svibnja 2021. dostavila svoj Program konvergencije za 2021., nakon roka utvrđenog u članku 8. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (7) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Rumunjskoj je u 2020. iznosio 9,2 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 47,3 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 3,6 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 1,5 % za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Rumunjska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 4 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 1½ % BDP-a.
- (8) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. Prema Programu konvergencije za 2021. predviđa se da će rast realnog BDP-a iznositi 5,0 % u 2021. i 4,8 % u 2022. Očekuje se da će u obje godine glavni pokretači biti domaća potražnja te snažan rast potrošnje i ulaganja. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. rast Rumunjske nešto je veći od rasta iz Programa konvergencije za 2021. i iznosi 5,1 % u 2021. i 4,9 % u 2022., također s domaćom potražnjom kao pokretačem.
- (9) Vlada u Programu konvergencije za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 9,2 % BDP-a u 2020. na 8 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 50,8 % BDP-a u 2021. Prema Programu konvergencije za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi 3,3 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 1,5 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (10) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Rumunjska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Mjere koje je Rumunjska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. privremene su ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Istodobno je na djelu stalni fiskalni učinak ekspanzivnih mjera koje su donesene prije pandemije bolesti COVID-19. Te su mjere prvenstveno uključivale povećanje mirovina i drugih socijalnih rashoda te smanjenje poreza.

⁽⁵⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Rumunjske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Rumunjske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 149.).

⁽⁶⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Program konvergencije za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,1 % BDP-a u 2021., 0,6 % BDP-a u 2022., 1,2 % BDP-a u 2023., 1,2 % BDP-a u 2024., 0,9 % BDP-a u 2025. i 0,9 % BDP-a u 2026. Program konvergencije za 2021. sadržava i pretpostavku zajmova iz Mehanizma za oporavak i otpornost u iznosu od 2,3 % BDP-a u 2025. i 2,5 % BDP-a u 2026. U proračunske projekcije u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. uključena su samo bespovratna sredstva jer se pretpostavlja da će zajmovi iz Programa konvergencije za 2021. započeti nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (12) Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (13) U Programu konvergencije Rumunjske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 6,2 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 52,9 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja povoljnija od onih u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -0,5 % BDP-a⁽⁷⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,4 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti neutralan.
- (14) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa konvergencije za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 4,4 % u 2023. na 2,9 % BDP-a u 2024. Predviđa se da u 2024. deficit opće države više neće premašivati referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Na temelju Programa konvergencije za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući i učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,6 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,2 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a⁽⁹⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,8 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 5¾ %⁽¹⁰⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle stoga potaknuti potencijalni gospodarski rast Rumunjske.
- (15) Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 53,3 % BDP-a u 2023. i smanjenje na 52,4 % BDP-a u 2024. S obzirom na posebno brzo povećanje duga u srednjoročnom razdoblju, uglavnom zbog velikog deficita predviđenog u 2022. i nepovoljnih uvjeta financiranja u usporedbi s drugim državama članicama, smatra se da se Rumunjska srednjoročno suočava s visokim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (16) Komisija je 2. lipnja 2021. Preporučila Vijeću da pripremi preporuku o smanjenju prekomjernog deficita Rumunjske do 2024. Prema toj preporuci, Rumunjska bi trebala postići cilj ukupnog deficita opće države od 8,0 % BDP-a u 2021., 6,2 % BDP-a u 2022., 4,4 % BDP-a u 2023. i 2,9 % BDP-a u 2024., što je u skladu s nominalnom stopom rasta neto primarnih državnih rashoda od 3,4 % u 2021., 1,3 % BDP-a u 2022., 0,9 % u 2023. i 0,0 % u 2024. To odgovara godišnjoj strukturalnoj prilagodbi od 0,7 % BDP-a u 2021., 1,8 % BDP-a u 2022., 1,7 % BDP-a u 2023. i 1,5 % BDP-a u 2024.

(7) Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

(8) Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

(9) Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

(10) Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

(17) Vijeće je ocijenilo Program konvergencije za 2021. i daljnje postupanje Rumunjske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE RUMUNJSKOJ DA:

1. Provodi fiskalne politike u skladu s Preporukom Vijeća od 18. lipnja 2021. s ciljem okončanja stanja prekomjernog državnog deficita u Rumunjskoj ⁽¹⁾.

Sastavljeno u Luxembourg u 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

⁽¹⁾ Vidjeti stranicu XX ovoga Službenog lista.

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****s ciljem okončanja stanja prekomjernog državnog deficita u Rumunjskoj**

(2021/C 304/24)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 126. stavak 7.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

- (1) U skladu s člankom 126. Ugovora o funkcioniranju Europske unije države članice izbjegavaju prekomjerne državne deficite.
- (2) Pakt o stabilnosti i rastu temelji se na cilju zdravih državnih financija kao sredstvu jačanja uvjeta za stabilnost cijena i snažan održiv rast koji dovodi do otvaranja novih radnih mjesta.
- (3) Slijedom preporuke Komisije Vijeće je 3. travnja 2020. Odlukom (EU) 2020/509⁽¹⁾, u skladu s člankom 126. stavkom 6. Ugovora, odlučilo da u Rumunjskoj postoji prekomjerni deficit te je izdalo preporuku za ispravak prekomjernog deficita najkasnije do 2022.⁽²⁾, („Preporuka Vijeća od 3. travnja 2020.“), u skladu s člankom 126. stavkom 7. Ugovora i člankom 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97⁽³⁾.
- (4) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Tom se klauzulom, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97⁽⁴⁾ te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 1467/97, olakšava koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Komisija je u toj komunikaciji iznijela stajalište da su zbog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom.
- (5) Rumunjska je 15. rujna 2020. podnijela izvješće o djelovanju poduzetom kao odgovor na Preporuku Vijeća od 3. travnja 2020. U tom je izvješću istaknuto veliko pogoršanje stanja njezinih javnih financija tijekom 2020., uglavnom zbog pandemije bolesti COVID-19.
- (6) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela Komunikaciju o fiskalnoj situaciji u Rumunjskoj. S obzirom na kontinuiranu iznimnu neizvjesnost uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19 i njezine iznimne makroekonomske i fiskalne posljedice, Komisija je zauzela stajalište da se u tom trenutku ne može donijeti odluka o daljnjim mjerama u postupku u slučaju prekomjernog deficita za Rumunjsku. Osobito, zbog te iznimne neizvjesnosti, među ostalim u pogledu osmišljavanja vjerodostojnog smjera fiskalne politike, Komisija u toj fazi nije mogla donijeti preporuku za preporuku Vijeća na temelju članka 126. stavka 7. Ugovora. Komisija je navela da će stanje proračuna u Rumunjskoj

⁽¹⁾ Odluka Vijeća (EU) 2020/509 od 3. travnja 2020. o postojanju prekomjernog deficita u Rumunjskoj (SL L 110, 8.4.2020., str. 58.).

⁽²⁾ Preporuka Vijeća od 3. travnja 2020. s ciljem okončanja stanja prekomjernog državnog deficita u Rumunjskoj (SL C 116, 8.4.2020., str. 1.).

⁽³⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽⁴⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL L 209, 2.8.1997., str. 1.).

ponovno ocijeniti u proljeće 2021. na temelju stvarnih podataka za 2020., proračuna za 2021. i Komisijine proljetne gospodarske prognoze 2021. te da će, prema potrebi, predložiti nove mjere u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita, uzimajući u obzir nastavak primjene opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu u 2021.

- (7) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programâ stabilnosti i konvergencije država članica. U toj je komunikaciji Komisija izrazila stajalište da bi odluka o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu trebala obuhvaćati ukupnu ocjenu stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Komisija je 2. lipnja 2021. donijela Komunikaciju pod naslovom „Koordinacija ekonomskih politika u 2021.: prevladavanje pandemije bolesti COVID-19, potpora oporavku i modernizacija gospodarstva“. Prema toj komunikaciji opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu nastavit će se primjenjivati u 2022., a njezina deaktivacija očekuje se od 2023.
- (8) Prema izvješću Komisije o održivosti duga za 2020., ažuriranom kako bi se uzela u obzir najnovija Komisijina proljetna gospodarska prognoza 2021., srednjoročni i dugoročni rizici za fiskalnu održivost u Rumunjskoj i dalje su visoki. Na te je rizike potrebno odgovoriti primjerenim srednjoročnim fiskalnim planom popraćenim strukturnim mjerama.
- (9) S obzirom na veliko smanjenje gospodarske aktivnosti povezano s pandemijom bolesti COVID-19 i s time povezanu potrebu za fiskalnim politikama za potporu oporavku u 2021. i 2022., Preporuka Vijeća od 3. travnja 2020. više ne pruža relevantnu osnovu za smjernice fiskalne politike za Rumunjsku.
- (10) Na temelju članka 3. stavka 5. zadnje rečenice Uredbe (EZ) br. 1467/97 u slučaju ozbiljne gospodarske recesije u europodručju ili u cijeloj Uniji Vijeće može, prema preporuci Komisije, odlučiti o donošenju revidirane preporuke na temelju članka 126. stavka 7. Ugovora, pod uvjetom da to ne ugrožava srednjoročnu fiskalnu održivost.
- (11) U skladu s člankom 126. stavkom 7. Ugovora i člankom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97 Vijeće je dužno dotičnoj državi članici dati preporuku kojom se utvrđuje rok za ispravak prekomjernog deficita. Tom preporukom treba se utvrditi rok od najviše šest mjeseci tijekom kojih dotična država članica treba poduzeti učinkovito djelovanje kako bi se ispravio prekomjerni deficit, a taj se rok može smanjiti na tri mjeseca ako je to opravdano ozbiljnošću situacije. Nadalje, u preporuci za ispravak prekomjernog deficita Vijeće treba zahtijevati postizanje godišnjih proračunskih ciljeva koji su, na temelju prognoze koja podupire preporuku, u skladu s minimalnim godišnjim poboljšanjem strukturnog salda, to jest ciklički prilagođenog salda, bez jednokratnih i drugih privremenih mjera, od najmanje 0,5 % BDP-a kao pokazatelja.
- (12) Realni BDP Rumunjske smanjio se u 2020. za 3,9 %. Prema Komisijinoj proljetnoj gospodarskoj prognozi 2021. predviđa se oporavak rasta realnog BDP-a na 5,1 % u 2021. i 4,9 % u 2022. Očekuje se oporavak privatne potrošnje zahvaljujući napretku u provedbi kampanje cijepljenja i postupnom ukidanju ograničenja socijalnih kontakata, a očekuje se i nastavak snažnog rasta plaća. Postupno uvođenje projekata u okviru plana za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Uredbi (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća^(?), trebalo bi dati novi poticaj rastu ulaganja. Očekuje se da će tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom doprinosi neto izvoza (izvoz minus uvoz) ostati negativan. To je zato što se očekuje da će oporavak privatne potrošnje i rast ulaganja potaknuti uvoz. Očekuje se da će oporavak vanjske potražnje poduprijeti izvoz, ali da će on i dalje biti manje dinamičan od uvoza. Na izgledu za rast utječu uravnoteženi rizici. S jedne strane, vjerodostojna srednjoročna fiskalna strategija može pomoći u otklanjanju dvojbi u pogledu fiskalne održivosti, posebno u kombinaciji s ambicioznim reformama (uključujući reforme sadržane u planu za oporavak i otpornost). To bi pomoglo u rješavanju makroekonomskih neravnoteža u Rumunjskoj, ublažilo rizike za financijsku stabilnost i doprinijelo održivom rastu, među ostalim poboljšanjem ulagačke klime. S druge strane, nesigurnost u pogledu oblikovanja javnih politika te kašnjenja ili neučinkovitost u provedbi plana za oporavak i otpornost mogli bi negativno utjecati na povjerenje.

(?) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (13) Rumunjski parlament donio je 2. ožujka 2021. proračun i srednjoročnu fiskalnu strategiju Rumunjske za 2021. Ta fiskalna strategija, zajedno s informacijama o profilu bespovratne financijske potpore i zajmova u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost uspostavljenog Uredbom (EU) 2021/241 („Mehanizam”), uzeta je u obzir u Programu konvergencije Rumunjske za 2021. („Program konvergencije”) koji je Komisiji podnesen 5. svibnja 2021. S obzirom na početni deficit opće države od 9,2 % BDP-a u 2020., cilj je Programa konvergencije da se deficit opće države smanji ispod 3 % BDP-a do 2024. u sljedećim fazama: 8,0 % BDP-a u 2021., 6,2 % BDP-a u 2022., 4,4 % BDP-a u 2023. i 2,9 % BDP-a u 2024. Fiskalna prilagodba utvrđena u Programu konvergencije uglavnom se temelji na rashodima. Kontrola rashoda (smanjenje izraženo kao postotak BDP-a) predviđena je osobito za plaće u javnom sektoru (smanjenje za 1,4 postotna boda u razdoblju od 2022. do 2024.) i socijalne transfere (smanjenje za 0,9 postotnih bodova u razdoblju od 2022. do 2024.).
- (14) U Komisijinoj proljetnoj gospodarskoj prognozi 2021., proširenoj do 2024., predviđen je deficit opće države od 8,0 % BDP-a u 2021., 7,1 % BDP-a u 2022. i 6,8 % BDP-a u 2023. i 2024. U toj se prognozi uzimaju u obzir rashodi za koje se očekuje da će se financirati u okviru bespovratne financijske potpore i zajmova iz Mehanizma, kako je navedeno u Programu konvergencije i u dodatnim informacijama koje je Rumunjska dostavila. Smanjenje ukupnog deficita opće države koje predviđa Komisija uglavnom je potaknuto postupnim istekom kriznih mjera donesenih kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, većim prihodima potaknutima predviđenim gospodarskim oporavkom te dodatnim pozitivnim učinkom ulaganja i reformi za koje se očekuje da će se financirati iz Mehanizma. Osim toga, rumunjska vlada odlučila je zamrznuti plaće u javnom sektoru u 2021. i 2022., odgoditi povećanja mirovina u 2021. i umjereno povećati mirovine u 2022., što su mjere kojima se doprinosi boljim izgledima u usporedbi s onima iz Komisijine jesenske gospodarske prognoze 2020. Te su mjere već usvojene. Isto tako, rumunjska vlada namjerava donijeti nove propise o mirovinama zahvaljujući kojima bi rashodi za mirovine izraženi u postotku BDP-a ostali uglavnom stabilni. Predviđanje većeg deficita u Komisijinoj proljetnoj gospodarskoj prognozi 2021. u usporedbi s Programom konvergencije proizlazi iz činjenice da planirana konsolidacija nije u potpunosti potkrijepljena donesenim ili zasad barem vjerodostojno najavljenim mjerama te se stoga nije mogla uzeti u obzir u toj prognozi. Komisija predviđa da će se strukturni deficit poboljšati za 0,7 postotnih bodova BDP-a u 2021. i za 0,5 postotnih bodova BDP-a u 2022. te pogoršati za 0,1 postotni bod BDP-a u 2023. i za 0,4 postotna boda BDP-a u 2024.
- (15) Dug opće države iznosio je 34,7 % BDP-a na kraju 2018., 35,3 % BDP-a na kraju 2019. i 47,3 % BDP-a na kraju 2020. Prema Komisijinoj proljetnoj gospodarskoj prognozi 2021. predviđa se povećanje duga na 49,7 % BDP-a na kraju 2021., 52,7 % BDP-a na kraju 2022. i 59,5 % BDP-a na kraju 2024., čime će se on, u nedostatku dodatnih korektivnih mjera u odnosu na one koje su već donesene ili vjerodostojno najavljene, prvi put približiti referentnoj vrijednosti od 60 % BDP-a utvrđenoj u Ugovoru.
- (16) Analiza srednjoročne do dugoročne održivosti duga, ažurirana nakon Komisijine proljetne gospodarske prognoze 2021., potvrđuje da su rizici za održivost visoki u srednjoročnom razdoblju. Prema početnom desetogodišnjem predviđanju udio duga opće države u BDP-u nastavio bi se povećavati tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom i dosegnuo bi razinu blizu 90 % BDP-a. Rizici za održivost duga temelje se na velikim fiskalnim deficitima, troškovima starenja stanovništva i osjetljivosti kretanja duga na makrofiskalne šokove. Glavni izvor rizika za održivost duga jesu povećanja mirovina, donesena u ljeto 2019. i zasad odgođena do kraja 2022. Struktura duga s visokim udjelom duga denominiranog u stranoj valuti i znatnim udjelom duga koji drže nerezidenti dodatno doprinosi rizicima za održivost duga, iako su intervencije Narodne banke Rumunjske na sekundarnom tržištu doprinijele održavanju troškova zaduživanja države na povoljnim razinama u 2020. Osim toga, postoje rizici povezani s nepredviđenim obvezama koje proizlaze iz državnih jamstava (u iznosu od 1,4 % BDP-a) odobrenih poduzećima i samozaposlenim osobama tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19. Predviđa se povećanje bruto potreba za financiranjem. S druge strane, očekuje se da će reforme i ulaganja u okviru instrumenta Next Generation EU, budu li se provodile djelotvorno, u narednim godinama pozitivno utjecati na rast BDP-a i tako doprinijeti održivosti duga.
- (17) Prema članku 3. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97 ispravak prekomjernog deficita treba završiti u godini nakon što je otkriven, osim ako postoje posebne okolnosti. Kretanje prilagodbe trebalo bi utvrditi u skladu s Uredbom (EZ) br. 1467/97, uzimajući u obzir gospodarski i fiskalni položaj dotične države članice.
- (18) U sadašnjoj situaciji u Rumunjskoj postoje takve posebne okolnosti. Za odobravanje dodatne godine Rumunjskoj, što bi bilo u skladu s pravilom utvrđenim u članku 3. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, bila bi potrebna vrlo stroga fiskalna prilagodba te bi to dovelo do znatnih gubitaka outputa, čime bi se ugrozio gospodarski oporavak nakon

pandemije bolesti COVID-19. Kretanje prilagodbe s rokom za ispravljanje prekomjernog deficita do 2024. podrazumijevalo bi, uz i dalje nužne znatne godišnje prilagodbe, manje intenzivan napor i dobru ravnotežu između fiskalne konsolidacije i potpore gospodarskom oporavku. Novim kretanjem prilagodbe uzima se u obzir i promijenjeno fiskalno stanje, uključujući proračunska kretanja u 2020. i novu proračunsku strategiju koju je utvrdila rumunjska vlada. Reforme, uključujući one kojima se poboljšava upravljanje javnim financijama, bile bi ključne za osiguravanje trajnog ispravljanja prekomjernog deficita. S obzirom na ta promišljanja i u skladu sa smjernicama fiskalne politike utvrđenima u Komunikaciji Komisije od 3. ožujka 2021. određivanje 2024. godine kao roka za ispravak prekomjernog deficita opravdano je.

- (19) Za vjerodostojno i održivo kretanje prilagodbe u tom roku bilo bi potrebno da Rumunjska postigne cilj ukupnog deficita opće države od 8,0 % BDP-a u 2021., 6,2 % BDP-a u 2022., 4,4 % BDP-a u 2023. i 2,9 % BDP-a u 2024., što je u skladu s ciljevima koje si je postavila sama vlada. Na temelju Komisijine proljetne gospodarske prognoze 2021. to je u skladu sa stopom nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda od 3,4 % u 2021., 1,3 % u 2022., 0,9 % u 2023. i 0,0 % u 2024. ⁽⁶⁾ Ta stope rasta neto primarnih državnih rashoda bit će primarni pokazatelj za ocjenu fiskalnog napora ako bude potrebna pomna analiza. Odgovarajuća godišnja fiskalna prilagodba strukturnog salda iznosi 0,7 % BDP-a u 2021., 1,8 % BDP-a u 2022., 1,7 % BDP-a u 2023. i 1,5 % BDP-a u 2024.
- (20) Kako bi se procijenio mogući učinak ukupne fiskalne politike na proizvodnju, u ovom trenutku bi znatna plaćanja iz proračuna Unije (u okviru Mehanizma i drugih fondova Unije) trebalo uključiti u relevantne ukupne rashode kao mjeru fiskalne politike ⁽⁷⁾. Na temelju toga očekuje se da će sredstva Unije u narednim godinama imati znatan pozitivan učinak na rumunjsko gospodarstvo. Konkretno, ulaganja i reforme koje se podupiru u okviru Mehanizma Rumunjskoj pružaju priliku da u srednjoročnom razdoblju poboljša svoj temeljni fiskalni položaj uz istodobno podupiranje rasta i otvaranje radnih mjesta.
- (21) Mjere konsolidacije proračuna trebale bi osigurati trajan ispravak prekomjernog deficita, uz poboljšanje kvalitete javnih financija te jačanje potencijala rasta gospodarstva. Reforme fiskalne prirode i šire gospodarske reforme, uključujući reforme mirovinskog sustava, porezne uprave, plaća u javnom sektoru i upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu, trebale bi poduprijeti napore u pogledu fiskalne konsolidacije i učiniti je održivom.
- (22) Rumunjska je od 2016. sustavno i često odstupala od svojih nacionalnih fiskalnih pravila i rokova za donošenje srednjoročne fiskalne strategije koji su utvrđeni u nacionalnom fiskalnom okviru. U budućnosti bi puna primjena nacionalnog fiskalnog okvira doprinijela proračunskoj prilagodbi Rumunjske,

DONIJELO JE OVU PREPORUKU:

1. Rumunjska bi najkasnije do 2024. trebala okončati stanje prekomjernog deficita.
2. Rumunjska bi trebala postići cilj ukupnog deficita opće države od 8,0 % BDP-a u 2021., 6,2 % BDP-a u 2022., 4,4 % BDP-a u 2023. i 2,9 % BDP-a u 2024., što je u skladu s nominalnom stopom rasta neto primarnih državnih rashoda od 3,4 % u 2021., 1,3 % u 2022., 0,9 % u 2023. i 0,0 % u 2024. To odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,7 % BDP-a u 2021., 1,8 % BDP-a u 2022., 1,7 % BDP-a u 2023. i 1,5 % BDP-a u 2024.
3. Rumunjska bi trebala u potpunosti provesti mjere koje su već donesene za 2021. Trebala bi utvrditi i provoditi dodatne mjere potrebne za ispravak prekomjernog deficita do 2024. Mjerama konsolidacije proračuna trebalo bi osigurati održivo ispravljanje na način kojim se potiče rast. Svi neočekivani dobici trebali bi se iskoristiti za smanjenje deficita opće države.

⁽⁶⁾ Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom. Jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju se.

⁽⁷⁾ Opći smjer fiskalne politike mjeri se usporedbom promjene primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani, ali uključujući promjene rashoda koji se financiraju iz Mehanizma i drugu bespovratnu financijsku potporu Unije) s prosječnom desetogodišnjom stopom potencijalnog rasta. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni gospodarski rast Rumunjske. Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

4. Vijeće utvrđuje 15. listopada 2021. kao rok do kojeg Rumunjska treba poduzeti učinkovito djelovanje i, u skladu s člankom 3. stavkom 4.a Uredbe (EZ) br. 1467/97, izvijestiti o strategiji konsolidacije kojom se predviđa ostvarivanje tih ciljeva. Nakon toga Rumunjska bi trebala barem svakih šest mjeseci izvješćivati o napretku postignutom u provedbi ove Preporuke dok se prekomjerni deficit ne ispravi. Nadalje, Rumunjska bi trebala osigurati punu i djelotvornu primjenu svojeg nacionalnog fiskalnog okvira. Kako bi se osigurao uspjeh srednjoročne fiskalne strategije, također će biti važno da se fiskalna konsolidacija podupre sveobuhvatnim reformama.

Ova je Preporuka upućena Rumunjskoj.

Sastavljeno u Luxembourg u 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovenije za 2021.**

(2021/C 304/25)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Sloveniji preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Slovenija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere i istodobno suzbijati posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Slovenije za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovenije za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 157.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Slovenije općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Slovenija je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Sloveniji je u 2020. iznosio 8,4 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 80,8 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 8,9 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 5,2 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Slovenija je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 5,5 % BDP-a; Komisija procjenjuje da je stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. niža od ½ % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Slovenije jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i 2022. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će se realni BDP povećati za 4,6 % u 2021. i za 4,4 % u 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se rast realnog BDP-a od 4,9 % u 2021. i 5,1 % u 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. očekuje se da će se privatna potrošnja oporaviti nešto brže nego što se očekuje u Programu stabilnosti za 2021. zbog akumulirane potražnje uzrokovane krizom i većeg predviđenog rasta zaposlenosti i plaća. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. očekuje se i veća dinamika ulaganja u 2022. te veći izvoz u 2021. i 2022.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 8,4 % BDP-a u 2020. na 8,6 % BDP-a u 2021. te smanjenje udjela duga na 80,4 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 9,2 % BDP-a u 2021., što odražava diskrecijske proračunske mjere od 2,6 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021., prema kojoj se očekuje da će deficit opće države dosegnuti 8,5 % BDP-a, dok bi udio duga trebao iznositi 79,0 % BDP-a. Iako se u objema predviđa znatno povećanje primarnih rashoda koje nije objašnjeno privremenim hitnim mjerama uvedenima zbog krize, postoje razlike u njihovu sastavu. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđaju se niža javna ulaganja zbog manje apsorpcije sredstava Unije u 2021. i sporije provedbe projekata ulaganja koje financira država. Očekuje se i veći nominalni rast u nekim kategorijama tekućih rashoda. Predviđeni udio duga u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. niži je zbog povoljnije dinamike nominalnog BDP-a.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Slovenija je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Slovenija poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,6 % BDP-a u 2021., 1,2 % u 2022. i 0,7 % u 2023. U njemu je predviđen daljnji rashod od 0,2 % BDP-a u 2024. i oko 0,3 % u 2025. i 2026. Program stabilnosti za 2021. sadržava i pretpostavku zajmova iz Mehanizma za oporavak i otpornost koji bi u 2022. iznosili 0,1 % BDP-a, a u 2025. dosegnuli 0,4 % BDP-a. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta bespovratna sredstva nisu u potpunosti uključena u proračunske projekcije jer te informacije nisu bile dostupne na zadnji dan te prognoze. Umjesto toga, Komisijina prognoza 2021. sadržava pretpostavku da će rashodi financirani bespovratnim sredstvima iznositi 0,2 % BDP-a u 2021. i 0,6 % BDP-a u 2022. na temelju informacija iz plana za oporavak i otpornost koji je vlada donijela 28. travnja 2021.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljne mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽⁵⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe;

⁽⁵⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Slovenije za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 5,7 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog gospodarskog oporavka i prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 79,6 % BDP-a u 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđaju se niži udjeli deficita (4,7 % BDP-a) i duga (76,7 % BDP-a). U obama predviđanjima kretanje primarnih rashoda (bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize) i dalje je visoko. Razlika u predviđanjima deficita uglavnom se može objasniti povoljnijim makroekonomskim scenarijem u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021., a time i nižim udjelom ukupnih rashoda u BDP-u. Ni u jedno od tih dvaju predviđanja nije uključen učinak niza mjera, uključujući veliki paket poreznih reformi koji je vlada nedavno donijela. U skladu s informacijama iz Programa stabilnosti za 2021., ako ih parlament donese, te bi mjere mogle imati učinak povećanja deficita od najmanje 0,7 % BDP-a u 2022. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -0,1 % BDP-a⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,3 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti neutralan⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 3,8 % BDP-a u 2023. na 2,8 % BDP-a u 2024. Stoga se predviđa da u 2024. deficit opće države više neće premašivati referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 1,5 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,6 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,6 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 4¼ %⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle stoga potaknuti potencijalni gospodarski rast Slovenije.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država također biti neutralan.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 79,0 % BDP-a u 2023. na 78,0 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Slovenija srednjoročno suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno i dalje iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Slovenije po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE SLOVENIJI DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovačke za 2021.**

(2021/C 304/26)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Slovačkoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Slovačka, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere, istodobno suzbijajući posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Slovačke za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovačke za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 164.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Slovačke općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti. Međutim, čini se da neke mjere nisu bile privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Slovačka je 12. svibnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., nakon roka utvrđenog u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Slovačkoj je u 2020. iznosio 6,2 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 60,6 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 4,8 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 3,6 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Slovačka je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 2,1 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 1 % BDP-a.

(4) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Slovačke jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita, ali je poštovan kriterij duga.
- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. s obzirom na trenutačnu neizvjesnost. U Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će rast realnog BDP-a iznositi 3,3 % u 2021. i 6,3 % u 2022. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se raniji početak oporavka, s rastom realnog BDP-a od 4,8 % u 2021. i 5,2 % u 2022.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države sa 6,2 % BDP-a u 2020. na 9,9 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 64,1 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 4,0 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 2,3 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Planirani deficit i udio duga veći su od onih predviđenih u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. Komisija u 2021. predviđa deficit opće države od 6,5 % i udio duga od 59,5 %. Komisijinom proljetnom prognozom 2021. nisu obuhvaćeni rashodi povezani s pandemijom u iznosu od 2,4 postotna boda BDP-a ni veći rashodi državnih poduzeća i agencije za socijalno osiguranje, koji su dio opće države, jer informacije nisu bile dostupne na zadnji dan prognoze. Komisija predviđa prihode koji su 0,2 postotna boda BDP-a veći i rashode koji su 3,4 postotna boda manji od onih u Programu stabilnosti za 2021. Glavne razlike u rashodima pripisuju se manjoj intermedijarnoj potrošnji, manjim socijalnim davanjima i manjim subvencijama pretpostavljenima u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. Komisijina prognoza manjeg duga prvenstveno se objašnjava nižim primarnim saldonom (za 3,6 postotnih bodova).
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Slovačka je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Slovačka poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Međutim, čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, uglavnom zahvaljujući ponovnom uvođenju božićnica, promjenama u programu zelene energije, višim naknadama za vojne službenike, smanjenju poreza na motorna vozila, ukidanju poreza na banke, bespovratnim sredstvima za zdravstvene ustanove i poreznim odbicima za djecu. Te trajne mjere samo su djelomično kompenzirane zamrzavanjem minimalne mirovine i rastom operativnih troškova ministarstava.
- (14) Program stabilnosti za 2021. ne uključuje primitke od bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost u fiskalnim agregatima. Ipak, u temeljnom makroekonomskom scenariju Program stabilnosti sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,2 % BDP-a u 2021., 1,1 % u 2022. i 1,3 % u 2023. i 2024. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljne mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz

Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽⁵⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.

- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (17) U Programu stabilnosti Slovačke za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 5,1 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 65,5 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja viša od onih u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. U Komisijinoj prognozi predviđaju se manje mjere protiv bolesti COVID-19 i brža stopa povlačenja sredstava Unije u 2022. u odnosu na Program stabilnosti za 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na +0,9 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,8 postotnih bodova BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,7 postotnih bodova BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 1,1 postotni bod BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 4,1 % BDP-a u 2023. na 3,8 % BDP-a u 2024. Stoga se predviđa da će deficit opće države premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom za vrijeme trajanja Programa stabilnosti za 2021. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,2 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih

⁽⁵⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije smanjiti za 0,3 postotna boda BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti neutralan ⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 1,3 postotna boda BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 4½ % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle stoga potaknuti potencijalni gospodarski rast Slovačke.

- (20) Predviđa se povećanje udjela duga opće države sa 64,6 % BDP-a u 2023. na 65,8 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Slovačka srednjoročno suočava sa srednjim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Slovačke po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE SLOVAČKOJ DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija i na prihodovnoj i na rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 1,6 postotnih bodova BDP-a.
⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Finske za 2021.**

(2021/C 304/27)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Finskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Finska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere i istodobno suzbijati posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Finske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Finske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 171.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Finske općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Finska je 13. svibnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., nakon roka utvrđenog člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Finskoj je u 2020. iznosio 5,4 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 69,2 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je -4,6 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 3,0 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Finska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 20,1 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 1 % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Finske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije uvjerljiv je za 2021. i 2022. Prema Programu stabilnosti za 2021. predviđa se da će rast realnog BDP-a dosegnuti 2,6 % u 2021. i 2,5 % u 2022. To je u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021., iako se u toj prognozi predviđa nešto veća potrošnja i rast BDP-a u 2022.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa smanjenje deficita opće države s 5,4 % BDP-a u 2020. na 4,7 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 71,6 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 4,1 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 1,5 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Finska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Finska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. privremene su ili popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (14) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,1 % BDP-a u 2021., 0,2 % BDP-a u 2022., 0,2 % BDP-a u 2023., 0,2 % BDP-a u 2024. i 0,1 % BDP-a u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. ta su bespovratna sredstva uključena u njezine proračunske projekcije, ali uz pretpostavku da će se mjere financirane iz Instrumenta za oporavak i otpornost pojačano financirati u 2021. i 2022.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljne mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi ⁽⁵⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (17) U Programu stabilnosti Finske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 2,9 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se povećanje udjela duga opće države na 72,4 % BDP-a u 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđaju se

⁽⁵⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

niži udjeli deficita (2,1 % BDP-a) i duga (70,1 % BDP-a), koji uglavnom odražavaju uključivanje mjera o kojima je vlada odlučila 29. travnja u Program stabilnosti za 2021. te snažniji gospodarski oporavak koji Komisija predviđa za 2022. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na 0,5 % BDP-a⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,4 postotna boda BDP-a.

- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 2,1 % u 2023. na 1,7 % BDP-a u 2024. Na temelju Programa stabilnosti za 2021. opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju – procjenjuje se na prosječno 0,7 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije ostati nepromijenjen. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,5 postotnih bodova BDP-a. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 3 %⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Finske.
- (20) Predviđa se povećanje udjela duga opće države sa 73,9 % BDP-a u 2023. na 74,7 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Finska srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Finske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE FINSKOJ DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno povećava ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Švedske za 2021.**

(2021/C 304/28)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog snažnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Švedskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Švedska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Švedske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Švedske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 177.).

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (4) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (5) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (6) Švedska je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program konvergencije za 2021., u skladu s člankom 8. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (7) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Švedskoj je u 2020. iznosio 3,1 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 39,9 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je - 3,8 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere od 3,3 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Švedska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 11,5 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 1 % BDP-a.
- (8) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Švedske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da je kriterij deficita ispunjen.
- (9) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2021. i realan za 2022. Budući da se temelji na novijim podacima, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. predviđa se viša stopa rasta realnog BDP-a u 2021. nego u osnovnom scenariju iz Programa konvergencije za 2021.
- (10) Vlada u Programu konvergencije za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 3,1 % BDP-a u 2020. na 4,5 % BDP-a u 2021. te zadržavanje udjela duga na 39,9 % BDP-a u 2021. Prema Programu konvergencije za 2021. promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi - 5,2 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 5,0 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Ta predviđanja deficita opće države viša su nego u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021., u kojoj se predviđa brži oporavak gospodarske aktivnosti, a time i niži rashodi za mjere potpore u krizi, osobito mjere za pokrivanje troškova privremene nezaposlenosti i gubitaka prometa poduzeća snažno pogođenih krizom.
- (11) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Švedska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu

oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Švedska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera, koje se uglavnom sastoje od nekoliko rashodovnih mjera i smanjenja poreza na dohodak, preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a.

- (12) Program konvergencije za 2021. ne uključuje rashode u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Komisijina proljetna prognoza 2021. u proračunskim projekcijama uključuje prihode od bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost u visini od 1/11 u 2021. i 2/11 u 2022. ukupne dostupne dodjele bespovratnih sredstava te pretpostavku pojednostavnjenog i linearnog uključenja rashoda financiranih iz Mehanizma za oporavak i otpornost⁽⁵⁾.
- (13) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi⁽⁶⁾ i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (14) Kao u pristupu iz procjene nacrta proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.
- (15) U Programu konvergencije Švedske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 1,0 % BDP-a u 2022., što je u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021., i to uglavnom zbog gospodarskog oporavka i prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 37,0 % BDP-a u 2022., što je nešto niže u odnosu na Komisijinu proljetnu prognozu 2021., djelomično zbog učinaka vrednovanja. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -0,2 % BDP-a⁽⁷⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti neutralan⁽⁸⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

⁽⁵⁾ Vidjeti okvir 1.2.3. u Komisijinoj Europskoj ekonomskoj prognozi iz proljeća 2021.

⁽⁶⁾ Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

⁽⁷⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁸⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

- (16) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (17) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa konvergencije za 2021. predviđa se povećanje suficita opće države s 0,5 % u 2023. na 1,0 % BDP-a u 2024. Program konvergencije za 2021. ne sadržava informacije potrebne za procjenu općeg smjera fiskalne politike u 2023. i 2024. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 4 % ⁽⁹⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Švedske.
- (18) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 33,7 % BDP-a u 2023. na 31,4 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Švedska srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (19) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (20) Vijeće je ocijenilo Program konvergencije za 2021. i daljnje postupanje Švedske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE ŠVEDSKOJ DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourgu 18. lipnja 2021.

Za Vijeće
Predsjednik
J. LEÃO

⁽⁹⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije
Europske unije
L-2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR