

Proljetni paket europskog semestra 2023 i Specifične preporuke upućene Hrvatskoj

Davor Galinec*

Europska komisija je 15. svibnja objavila Proljetne ekonomske prognoze 2023. za razdoblje 2022.-2024. za EU kao cjelinu, Europodručje i pojedinačno za svaku državu članicu. Temeljem tih prognoza, dostavljenih nacionalnih reformskih planova i praćenja ostvarenja Specifičnih preporuka iz prethodnih godina, stručne službe Komisije su napravile prijedlog Specifičnih preporuka državama članicama za ostatak ove godine i slijedeću godinu. Te Preporuke objavljene su u sklopu Proljetnog paketa europskog semestra 24. svibnja, s ciljem da se državama članicama ponude smjernice za svladavanje ključnih gospodarskih i socijalnih izazova koji su samo djelomično obuhvaćeni ili nisu obuhvaćeni njihovim nacionalnim planovima za oporavak i otpornost (NPOO). Te će preporuke ujedno doprinijeti i provedbi Industrijskog plana u okviru zelenog plana, usmjerenog na povećanje konkurentnosti europske industrije s nultom neto stopom emisija i potporu brzom postizanju klimatske neutralnosti. U nastavku slijedi osvrt na objavu Proljetnog paketa europskog semestra 2023 te na novoobjavljene Specifične preporuke za Republiku Hrvatsku.

1. Uvod

U okviru Proljetnog paketa europskog semestra 2023., Komisija je državama članicama u obliku specifičnih preporuka dala smjernice za izgradnju snažnoga gospodarstva spremnog za buduće izazove, koje će unatoč zahtjevnoj geopolitičkoj situaciji ostati konkurentno i svima omogućiti dugoročno blagostanje. Da bi se to ostvarilo, potreban je integrirani pristup u svim područjima politike kojim se potiče održivost okoliša, produktivnost, pravednost i makroekonomska stabilnost. Mehanizam Europskog semestra u tu svrhu nudi okvir za koordinaciju politika, koji uključuje provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost¹ i drugih programa kohezijske politike. U okviru ciklusa europskog semestra države članice redovno izvješćuju Komisiju o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

2. Što nam donosi Proljetni paket europskog semestra 2023 ?

U prigodnom Priopćenju za tisak² Komisija u uvodu navodi da unatoč zahtjevnom globalnom kontekstu europsko gospodarstvo i dalje pokazuje otpornost. Zahvaljujući nižim cijenama energenata u odnosu na prethodno razdoblje, smanjenju ograničenja opskrbe i snažnom tržištu rada, u

prvom tromjesečju 2023. zabilježen je umjeren rast, što je odagnalo strah od recesije. Iako se inflacija smanjuje, temeljna inflacija³ kontinuirano je visoka, što je potaknulo dodatno pooštavanje uvjeta financiranja. Prema nalazima Proljetne gospodarske prognoze 2023. (o čemu smo pisali u prošlom broju TIM4PIN Magazina), gospodarstvo Unije porast će za 1,0 % u 2023. i 1,7 % u 2024. Inflacija bi trebala iznositi 6,7 % u 2023. i 3,1 % u 2024. Za 2023. predviđa se rast zaposlenosti od 0,5 %, koji će se u 2024. usporiti na 0,4 %, pri čemu bi stopa nezaposlenosti ostati nešto iznad 6 %. Ovakva kretanja u velikoj su mjeri rezultat učinkovite provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost te kohezijske politike EU-a. Nakon dvije godine provedbe, Mehanizmom za oporavak i otpornost (okosnica europskog plana oporavka NextGenerationEU vrijednog 800 milijardi eura) i dalje se ubrzava pravedna i uključiva zelena i digitalna tranzicija u svakoj državi članici i jača otpornost cijele Unije. Komisija je u okviru Mehanizma isplatila 152 milijarde EUR državama članicama temeljem njihovih nacionalnih planova oporavka i otpornosti za uspješnu provedbu ključnih reformi i ulaganja. Od država članica očekuje se brza provedba tih planova i provedba programa kohezijske politike, nastavak rada na dekarbonizaciji gospodarstva i industrijske baze Unije, rješavanju problema manjka radne snage i vještina te neusklađenosti ponuđenih i traženih vještina, otvaranju kvalitetnih radnih mjesta, jačanju istraživanja i inovacija te stvaranju uvjeta za dugoročno blagostanje, konkurentnost, pravednost i otpornost Unije. Uključivanjem plana REPowerEU⁴

* doc. dr.sc. Davor Galinec, direktor Direkcije, Direkcija za opću ekonomsku statistiku i statističke informacijske sustave, Sektor statistike, Hrvatska narodna banka. Stavovi autora izneseni u ovom radu isključivo su osobni i stručni stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove institucije u kojoj je zaposlen niti drugih institucija koje se spominju u radu, niti ih na bilo koji način obvezuju.

¹ eng. *The Recovery and Resilience Facility (RRF)*, više detalja dostupno je na: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_hr

² dostupno na hrvatskom jeziku na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_23_2872

³ Temeljna inflacija (eng. *Core inflation*) pokazatelj je koji kratkoročno prikazuje varijabilnost potrošačkih cijena preciznije od opće inflacije. Izračunava se na način da se iz indeksa potrošačkih cijena isključe volatilne komponente skupina cijena energenata i hrane.

⁴ kao odgovor na poteškoće i poremećaje na globalnom energetskom tržištu uzrokovane ruskom invazijom na Ukrajinu, Europska komisija od 2022. provodi plan REPowerEU. Više detalja dostupno je na: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_hr

u planove država članica (za što će se izdvojiti dodatna financijska sredstva), doprinijet će se svladavanju izazova s kojima se Unija suočava u području energetske sigurnosti i ubrzati prelazak na opskrbu čistom energijom i gospodarstvo s nultom neto stopom emisija.

U svojim **Izvjeshćima po državama članicama za 2023.**, Komisija je provela analizu specifičnih socioekonomski izazovi u svakoj državi članici, uključujući one koji se odnose na usporednu zelenu i digitalnu tranziciju i konkurentnost, te procjenu u kojoj se mjeri u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost odgovara na te izazove. Slijedom toga, Komisija predlaže **Specifične preporuke po državama članicama** kako bi im ponudila smjernice za svladavanje ključnih gospodarskih i socijalnih izazova koji su samo djelomično obuhvaćeni ili nisu obuhvaćeni njihovim planovima za oporavak i otpornost, a te će preporuke doprinijeti i provedbi **Industrijskog plana u okviru zelenog plana**. Ovogodišnje Specifične preporuke državama članicama podijeljene su u četiri dijela, kako slijedi:

- preporuka o **fiskalnoj politici**, uključujući, prema potrebi, fiskalno-strukturne reforme
- preporuka za nastavak ili ubrzanje **provedbe nacionalnih planova za oporavak i otpornost** (uključujući njihove revizije i dodavanje poglavlja o planu REPowerEU), uzimajući u obzir potencijalne provedbene rizike specifične za pojedine zemlje, te za **brzu provedbu donesenih programa kohezivne politike**
- ažuriranu i konkretniju preporuku o **energetskoj politici** u skladu s ciljevima plana REPowerEU
- prema potrebi, dodatnu preporuku o neriješenim i/ili novim **strukturnim problemima**.

Kako se približava razdoblje isteka primjene Opće klauzule o odstupanju (koja je u uvjetima koronakrize i krize uzrokovane ratnom situacijom u Ukrajini omogućila privremeno razdoblje neprimjene fiskalnih kriterija deficita i duga definiranih Ugovorom iz Maastrichta), Komisija je izdala i **Fiskalne smjernice**, tj. kvantificirane i diferencirane preporuke po državama članicama o fiskalnoj politici, kako slijedi:

- Od država članica koje su prema Proljetnoj prognozi 2023. ostvarile svoj srednjoročni proračunski cilj (proračunski cilj utvrđen za svaku državu u okviru Pakta o stabilnosti i rastu) traži se da u 2024. **zadrže dobar fiskalni položaj**.
- Od svih ostalih država članica traži se da vode **razboritu fiskalnu politiku**, a posebno da u 2024. ograniče nominalno povećanje neto primarnih rashoda koje financira država.
- Sve države članice trebale bi **nastaviti s javnim ulaganjima koja financira država i osigurati djelotvornu apsorpciju sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost** i drugih fondova Unije, posebno za poticanje zelene i digitalne tranzicije.
- Sve države članice trebale bi do kraja 2023. **postupno ukinuti mjere potpore za energiju** koje su na snazi. Ako ih zbog povećanja cijena energenata bude potrebno ponovno uvesti, te bi mjere trebale biti fiskalno održive, usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća te i dalje pružati poticaj za uštedu energije.

- U **razdoblju nakon 2024.**, kako bi **postigle razborit srednjoročni fiskalni položaj**, države članice trebale bi nastaviti sa srednjoročnom fiskalnom strategijom **postupne i održive konsolidacije**, u kombinaciji s **ulaganjima i reformama** koji pogoduju većem održivom rastu.

U svom **Izvjeshću o ispunjavanju kriterija deficita i duga iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije**, Komisija je ocijenila usklađenost država članica s kriterijima deficita i duga iz Ugovora za šesnaest država članica, *među kojima nema Republike Hrvatske* obzirom na činjenicu da su zabilježene zadovoljavajuće vrijednosti fiskalnog deficita i duga. U izvješću je utvrđeno da Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija i Slovačka *nisu usklađene s kriterijem deficita*. Uzimajući u obzir sve relevantne čimbenike, u izvješću je utvrđeno da Francuska, Italija i Finska *nisu usklađene s kriterijem duga*. Međutim, Komisija smatra da u sadašnjim gospodarskim okolnostima nije opravdano zahtijevati usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga. Komisija će Vijeću predložiti da u proljeće 2024., na temelju podataka o realizaciji za 2023., pokrene postupke u slučaju prekomjernog deficita radi ispravljanja deficita.

U domeni makroekonomskih neravnoteža, Komisija je u **Izvjeshću o mehanizmu upozoravanja za 2023.** ocijenila makroekonomske neravnoteže u 17 država članica odabranih za detaljna preispitivanja (*među kojima se ne nalazi Republika Hrvatska*), kako slijedi:

- Za **Cipar**, koji je do 2022. bilježio prekomjerne neravnoteže, sad su utvrđene **neravnoteže** jer su se slabosti povezane s privatnim, državnim i vanjskim dugom uglavnom smanjile, iako i dalje izazivaju zabrinutost.
- Utvrđeno je da u **Mađarskoj** postoje **neravnoteže**. Rizici slijede negativan trend, a neravnoteže bi u budućnosti mogle postati prekomjerne ako se hitno ne poduzmu mjere politike.
- **Njemačka, Španjolska, Francuska, Nizozemska, Portugal, Rumunjska i Švedska** i dalje bilježe **neravnoteže**. Među zemljama s neravnotežama, u Rumunjskoj je kretanje rizika negativno, a neravnoteže bi u budućnosti mogle postati prekomjerne ako se hitno ne poduzmu mjere politike. S druge strane, slabosti se smanjuju u Njemačkoj, Španjolskoj, Francuskoj i Portugalu i ako se taj trend nastavi sljedeće godine, to bi mogla biti osnova za odluku o nepostojanju neravnoteža.
- **Grčka i Italija** i dalje bilježe **prekomjerne neravnoteže**, ali čini se da se slabosti smanjuju, među ostalim zbog ostvarenog napretka u području politika.
- Za **Češku, Estoniju, Latviju, Litvu, Luksemburg i Slovačku** utvrđeno je **nepostojanje neravnoteža**, odnosno čini se da su slabosti u tim zemljama trenutačno uglavnom pod kontrolom.

Na konferenciji za tisak je Valdis Dombrovskis, izvršni potpredsjednik nadležan za gospodarstvo u interesu građana izjavio da su posljednje tri godine bile su vrlo zahtjevne za građane i poduzeća diljem Europe te da iako su cijene energenata odnedavno u opadanju, da smo i dalje suočeni s brojnim izazovima, posebno s visokom inflacijom, koja narušava kupovnu moć građana i konkurentnost poduzeća. Smatra da je sada trenutak da se usredotočimo na razborite fiskalne politike, optimalna ulaganja za potporu budućem

rastu i održavanje globalne konkurentnosti Unije i navodi da su u preporukama u okviru europskog semestra utvrđeni konkretni fiskalni ciljevi, a preporučuje se i postupno ukidanje neciljane potpore te održavanje zamaha ključnih reformi i ulaganja. Smatra da će to biti od presudne važnosti za dugoročno blagostanje i otpornost Unije i poziva države članice da u potpunosti iskoriste dodatna sredstva za potrebe povezane s energijom u okviru plana REPowerEU.

Povjerenik za zapošljavanje i socijalna prava Nicolas Schmit izjavio je tom prilikom da moramo omogućiti radnicima stjecanje relevantnih vještina prilagođenih potrebama tržišta rada, čime će se omogućiti neometan prelazak na zelenije i digitalnije gospodarstvo te potaknuti konkurentnost Europe i otvaranje kvalitetnih radnih mjesta. Za to su potrebne odlučne i ciljne politike zapošljavanja i socijalne politike koje su usko povezane s industrijskim, gospodarskim i fiskalnim politikama. Smatar da su socijalni aspekti europskog semestra i Mehanizma za oporavak i otpornost ključni za poboljšanje životnih i radnih uvjeta u Uniji.

3. Tri Specifične preporuke koje je Komisija predložila za Hrvatsku

U dokumentu pod nazivom "Preporuka za Preporuku Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Hrvatske za 2023."⁵ od 24. svibnja 2023., Komisija je u prvom dijelu dokumenta između ostalog navela da u Izvješću o mehanizmu upozoravanja za 2023. (iz studenog 2022.) nije utvrđeno da je Hrvatska jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno detaljno preispitivanje te da je isti dan donešeno i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Hrvatske za 2023. U točki (11) navodi se Komisija je 24. svibnja 2023. objavila Izvješće za Hrvatsku za 2023.⁶ te da je u njemu ocijenjen napredak Hrvatske u smislu relevantnih preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2022. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Hrvatske. Na temelju te analize, u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Kako je Republika Hrvatska postala država članica Europodručja početkom ove godine, na nju se odnosi i preporuka Vijeća EU za države članice Europodručja, obzirom na blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije. Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, poduzmu sljedeće: *i.* očuvaju održivost duga i suzdrže se od pružanja široke potpore ukupnoj potražnji u 2023., bolje usmjere fiskalne mjere poduzete za ublažavanje posljedica visokih cijena energije i razmotre odgovarajuće načine za postupno ukidanje potpore kad se smanje pritisci na cijene energije; *ii.* održava-

ju visoku razinu javnih ulaganja i promiču privatna ulaganja radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji; *iii.* omogućiti kretanja plaća kojima se ublažava gubitak kupovne moći i pritom ograniče sekundarne učinke na inflaciju, dodatno poboljšaju aktivne politike tržišta rada i rješavaju probleme nedostatka vještina; *iv.* unaprijede poslovno okruženje i osiguraju da potpora poduzećima za energiju bude troškovno učinkovita, privremena, usmjerena na poduzeća koja su sposobna opstati te da se njome zadrže poticaji za zelenu tranziciju; i *v.* očuvaju makrofinancijsku stabilnost i prate rizike te nastave raditi na dovršetku bankovne unije. Za Hrvatsku, preporuke 1., 2. i 3. doprinose provedbi prve, druge i treće preporuke za europodručje.

Nakon ocjene reformskog stanja u Hrvatskoj i uzevši u obzir dostavljeni Nacionalni program reformi i Program stabilnosti, Komisija je u konačnici iznijela i tri Specifične preporuke za koje se očekuje da će ih Hrvatska provesti tijekom (ostatka) 2023. i 2024. godine, čiji je cilj kako slijedi:

1. Postupno ukinuti mjere energetske potpore koje su na snazi do kraja 2023. i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne mjere potpore, osigurati da budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije.

Osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država u 2024. na najviše 5,1 %.

Očuvati javna ulaganja koja financira država i osigurati učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije.

U razdoblju nakon 2024. nastaviti provoditi srednjoročnu fiskalnu strategiju postupne i održive konsolidacije, u kombinaciji s ulaganjima i reformama koji potiču veći održivi rast, s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.

2. Nastaviti stabilnu provedbu plana za oporavak i otpornost i brzo finalizirati poglavlje o planu REPowerEU kako bi ga što prije počela provoditi. Nastaviti brzu provedbu programa kohezijske politike uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost.

3. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima, za što je potrebno ubrzati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, osobito energije vjetera, sunca i geotermalne energije, finalizirati nepotpuni zakonodavni okvir, racionalizirati administrativne postupke izdavanja dozvola, pojednostavniti postupke za postavljanje uređaja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora (npr. solarni fotonaponski sustavi) u višestambenim zgradama i zajamčiti veću pravnu sigurnost. Pružiti potporu za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora malog kapaciteta. Nastaviti s modernizacijom elektroenergetske prijenosne i distribucijske mreže, osobito poboljšanjem veze između sjevera i juga zemlje, te ubrzati postavljanje pametnih brojlara. Ubrzati provedbu mjera energetske učinkovitosti, što uključuje postavljanje dizalica topline. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima u prometnom sektoru poticanjem održivih rješenja, osobito u željezničkom prijevozu i elektrifikacijom cestovnog prijevoza. Pojačati napore usmjerene na pružanje i stjecanje vještina potrebnih za zelenu tranziciju.

⁵ dostupno na hrvatskom jeziku na: https://commission.europa.eu/document/download/0a492db3-cf7e-4438-a4c1-78269dd6f269_hr?filename=COM_2023_611_1R.PDF

⁶ dostupno na engleskom jeziku na: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/ca39aba8-9b5d-4c6c-b3d0-6bf365a6ec47_en?filename=HR_SW_D_2023_611_en.pdf