C/2025/3194

2.7.2025.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Preporuke EGSO-a o prijedlozima za reforme i ulaganja u okviru ciklusa europskog semestra 2024. – 2025.

(samoinicijativno mišljenje)

(C/2025/3194)

Izvjestitelji: **Konstantinos DIAMANTOUROS**
Javier DOZ ORRIT
Luca JAHIER

Savjetnik/ica:	Olivier Cédric VAUZELLE (za izvjestitelja)
Odluka Plenarne skupštine:	11.7.2024.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.4.2025.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	30.4.2025.
Plenarno zasjedanje br.:	596
Rezultat glasanja (za/protiv/ suzdržani):	152/0/2

1. Zaključci i preporuke

EU se mora istodobno suočavati s golemim geopolitičkim izazovima u području vanjske, sigurnosne i obrambene politike, kao što su ruska agresija na Ukrajinu, izjave i djelovanja nove vlade SAD-a u vezi s trgovinom, NATO-om, teritorijalnim ambicijama i drugim područjima te aktualni sukobi na Bliskom istoku. Pritom mora znatno poboljšati produktivnost i konkurentnost svojeg gospodarstva, postići ciljeve zelenog plana i ojačati socijalnu koheziju putem europskog stupa socijalnih prava. Za prevladavanje tih izazova potrebna je snažna politička i građanska potpora, aktivno sudjelovanje organiziranog civilnog društva, dobro upravljanje, veće jedinstvo i integracija te dosljedna obrana demokratskih vrijednosti i ljudskih prava unutar i izvan naših granica. EGSO smatra da je za postizanje jasno definiranih ciljeva u svim tim područjima potrebno mobilizirati najveća moguća financijska sredstva – i javna i privatna, kao i nacionalna i europska. To uključuje davanje prednosti europskim javnim dobrima i jačanje svih dostupnih proračunskih i financijskih instrumenata ili, prema potrebi, stvaranje novih.

1.1. *Mjere u području reformi i ulaganja u državama članicama, osobito mjere koje se temelje na preporukama za pojedine zemlje za 2024.*

EGSO:

1.1.1. uviđa da preporuke za pojedine zemlje nemaju jednaku relevantnost u svim državama članicama kad je riječ o prevladavanju nacionalnih izazova i poziva Europsku komisiju da sastavi prilagođenije preporuke u pogledu dobrih fiskalnih politika za financijsku stabilnost, dugoročni održivi rast i konkurentnost, za javnu potrošnju na ključne javne usluge, usluge od općeg interesa i socijalne politike, kao i za digitalnu i zelenu tranziciju. Poziva i vlade da djelotvornije provode predložena ulaganja i reforme;

1.1.2. poziva Komisiju i države članice da pri prenošenju prijedloga za ulaganja i reforme u konkretne aktivnosti i mjere povećaju sustavnu komunikaciju i informiranje javnosti o ciljevima održivog razvoja navedenima u preporukama za pojedine zemlje;

1.1.3. ponavlja svoj poziv na donošenje zakona o strukturiranom postupku savjetovanja na europskoj razini, čime bi se postupci savjetovanja formalizirali i postali usklađeniji i transparentniji;

1.1.4. naglašava da bi Komisija trebala nastaviti svoj strukturni dijalog s nacionalnim socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva i da bi od država članica trebala zahtijevati da dostave sažetak savjetovanja s dionicima;

1.1.5. poziva na uključivanje reformiranog načela partnerstva u europski semestar ([1]).

1.2. ***Srednjoročni fiskalno-strukturni planovi i novi okvir gospodarskog upravljanja EU-a***

1.2.1. EGSO stoga poziva Komisiju da sastavi uredbu EU-a s jasnim i usklađenim smjernicama za države članice o tome kako uključiti dionike na obvezan, sustavan, strukturiran i smislen način. Tim bi se smjernicama omogućilo naknadno reguliranje službenog postupka savjetovanja na nacionalnoj razini. Komisija bi kvalitetu sudjelovanja dionika trebala odrediti kao kriterij za odobravanje nacionalnog plana.

1.2.2. Metodu evaluacije srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova država članica koju provodi Europska komisija trebalo bi dodatno ocijeniti, posebno u pogledu usklađenosti s potrebnim novim ulaganjima i reformama kada države članice zatraže produljenje razdoblja prilagodbe s četiri na sedam godina.

1.3. ***Provedba reformi i ulaganja predviđenih u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost***

EGSO:

1.3.1. smatra da Mehanizam za oporavak i otpornost trenutačno ima ključnu ulogu u poticanju ulaganja i reformi. Međutim, prije obustave tog mehanizma treba riješiti nekoliko pitanja povezanih s njegovom provedbom;

1.3.2. poziva na bolju koordinaciju, planiranje i raspodjelu resursa kako bi se izbjegla kašnjenja i na pojednostavljenje postupaka. Poziva i države članice da administrativnom osoblju omoguće pristup osposobljavanju i izgradnji kapaciteta radi poboljšanja upravljanja projektima i administrativnih postupaka. Osim toga, EGSO ([2]) je istaknuo potrebu za boljim, pravodobnim i dosljednim informacijama o napretku nacionalnih planova za oporavak i otpornost;

([1]) Potpora iz Europskog socijalnog fonda socijalnim partnerima u razdoblju 2007. – 2013., Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.), razmatračko mišljenje EGSO-a „Jačanje usmjerenosti kohezijske politike nakon 2027. na rezultate – izazovi, rizici i prilike" (SL C, C/2025/2018, 30.4.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj) i evaluacijsko izvješće „Evaluacija provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost sredinom provedbenog razdoblja" o kodeksu ponašanja i raspravama s dionicima na konferenciji Vijeća europskih općina i regija (CEMR) održanoj 2. prosinca 2024. prilikom objave njegova dokumenta *Top level decision – Local consequences: The European Semester explained* (Odluke na visokoj razini – posljedice na lokalnoj razini: sve o europskom semestru).

([2]) Evaluacijsko izvješće EGSO-a „Evaluacija provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost sredinom provedbenog razdoblja".

1.3.3. ustraje na potrebi za transparentnošću u pogledu krajnjih primatelja sredstava i poziva Komisiju i nacionalne vlade da pojednostave postupke, smanje birokraciju i pruže potporu kako bi se osiguralo djelotvorno i pravodobno izvršenje planova ([3]);

1.3.4. poziva na to da se u sljedeće godišnje izvješće o Mehanizmu za oporavak i otpornost uključi tematska analiza sudjelovanja socijalnih partnera, organizacija civilnog društva, nacionalnih parlamenata te lokalnih i regionalnih vlasti ([4]);

1.3.5. poziva na produljenje roka za potrošnju sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost, barem do sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira 2028., ako postane jasno da bi u suprotnom došlo do gubitka sredstava ([5]);

1.3.6. ističe da je potrebno pojasniti definiciju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti i zajamčiti pouzdanost informacija koje dostavljaju države članice ([6]). Odbor naglašava da se treba više usredotočiti na osmišljavanje prekograničnih projekata.

1.4. ***Potrebe za ulaganjima radi odgovora na sadašnje i buduće izazove***

1.4.1. EGSO smatra da bi za jačanje kapaciteta EU-a za financiranje, kako je predloženo u Draghijevu izvješću, trebalo mnogo više od postojećeg fiskalnog prostora u svakoj državi članici i opsega i strukture trenutačnog višegodišnjeg financijskog okvira. Ponovno ističe potrebu za osnivanjem Europskog fonda za strateška ulaganja ([7]), koji bi po veličini bio jednak Mehanizmu za oporavak i otpornost i koji bi davao prednost financiranju europskih zajedničkih dobara i nacionalnih ulaganja u skladu s ključnim prioritetima europske politike. Novoosnovana inicijativa InvestAI i najavljeni budući Fond za konkurentnost, kao dio snažnijeg i dosljednijeg višegodišnjeg financijskog okvira, predstavljaju napredak u tom području. EGSO istodobno naglašava da dovršetkom unije tržišta kapitala, koja je nedavno preimenovana u europsku uniju za štednju i ulaganja, treba brzo povećati masovnu mobilizaciju privatne štednje i financijski kapacitet EIB-a.

1.5. ***Revidirani i snažniji europski semestar***

1.5.1. Europski semestar postao je čvrst i dobro uhodan instrument za gospodarsko upravljanje EU-a i koordinaciju s državama članicama te se i dalje razvija. Neki od znakova dodatnog napretka u tom području su stupanje na snagu revidiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a, već najavljena povezanost alata za koordinaciju konkurentnosti i semestra, kao i početni prijedlog moguće povezanosti semestra s budućim korištenjem sredstava iz sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira i barem dijela budućeg Kohezijskog fonda. Svi oni ukazuju na potrebu za temeljitim ažuriranjem tog procesa, kao što je vidljivo iz otkazivanja godišnje strategije održivog rasta za 2025. u prosincu 2024.

1.5.2. EGSO poziva Komisiju da hitno preispita strukturu i vremenski okvir semestra da bi se osigurala buduća povezanost s alatom za koordinaciju konkurentnosti, u interesu transparentnosti i kako bi se svim uključenim akterima (institucijama EU-a, nacionalnim vladama, parlamentima, lokalnim vlastima, socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva) omogućilo da budu spremni u potpunosti ispuniti svoju ulogu u postupku europskog semestra.

([3]) Revizorski sud – razrješnica Komisije za 2023.: Savjetovanje s povjerenicima Valdisom Dombrovskisom i Paolom Gentilonijem o Mehanizmu za oporavak i otpornost (Odbor za proračunski nadzor – Europski parlament, 12. studenoga 2024.)[1], Europski parlament – *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* (Sto najvećih primatelja sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost).

([4]) U skladu s mišljenjem Europskog odbora regija ECON-VII/037 „Preispitivanje sredinom provedbenog razdoblja europskog plana oporavka nakon pandemije bolesti COVID-19 (Mehanizam za oporavak i otpornost)" (doneseno u listopadu 2024.) (SL C, C/2024/7057, 4.12.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([5]) U skladu s mišljenjem Europskog odbora regija ECON-VII/037 „Preispitivanje sredinom provedbenog razdoblja europskog plana oporavka nakon pandemije bolesti COVID-19 (Mehanizam za oporavak i otpornost)" (doneseno u listopadu 2024.) (SL C, C/2024/7057, 4.12.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([6]) Revizorski sud – razrješnica Komisije za 2023.: Savjetovanje s povjerenicima Valdisom Dombrovskisom i Paolom Gentilonijem o Mehanizmu za oporavak i otpornost (Odbor za proračunski nadzor – Europski parlament, 12. studenoga 2024.)[1], Europski parlament – *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* (Sto najvećih primatelja sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost).

([7]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Investicijski fond EU-a za gospodarsku otpornost i održivu konkurentnost (samoinicijativno mišljenje) (SL C, C/2024/6862, 28.11.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6862/oj).

1.5.3. EGSO predlaže da Europska komisija u okviru europskog semestra primijeni pokazatelje svojstvene pristupu koji se temelji na ekonomiji dobrobiti kako bi se ocijenilo stanje svake države članice i pružila sveobuhvatnija slika.

2. **Uvod**

2.1.1. Ovo samoinicijativno mišljenje dio je paketa koji uključuje i informativno izvješće i nastavlja se na rad EGSO-ove Skupine za europski semestar koja provodi savjetovanja s nacionalnim gospodarskim i socijalnim vijećima, socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva iz država članica EU-a o ključnim temama europskog semestra. Ovo mišljenje dopunjuje informativno izvješće, u kojem su prikupljena stajališta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u državama članicama o prijedlozima za nacionalne reforme i ulaganja i njihovoj provedbi (ciklus europskog semestra 2024. – 2025.), time što uključuje zaključke, prijedloge i preporuke o politikama EGSO-a na temelju rezultata savjetovanja s dionicima navedenih u izvješću.

2.1.2. EGSO time nastavlja svoj rad na promicanju participativnijeg europskog semestra i okvira gospodarskog upravljanja, uz veće preuzimanje odgovornosti na nacionalnoj razini i uključivanje organiziranog civilnog društva. Širokim sudjelovanjem podupire se donošenje odluka na temelju činjenica, kao i demokratski legitimitet, a ujedno se povećava podrška javnosti za transformativne politike i sustavne promjene.

3. **Kontekst mišljenja**

3.1.1. Ovo samoinicijativno mišljenje ponajprije je usmjereno na mjere država članica u području reformi i ulaganja, posebno one koje se temelje na preporukama za pojedine zemlje za 2024., i na njihovu provedbu. U okviru proljetnog paketa europskog semestra 2024. Komisija je u lipnju predložila nacrt preporuka za pojedine zemlje za 2024., koje je Vijeće uz manje izmjene donijelo u srpnju 2024. Te preporuke za pojedine zemlje obuhvaćaju: i. preporuku o fiskalnoj politici (preporuka 1.); ii. preporuku o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost i programâ kohezijske politike ([8]) (preporuka 2.); iii. preporuke 3. i 4., u kojima je riječ o drugim neriješenim prioritetima politika ili specifičnostima država članica. Oko dvije trećine preporuka izdanih u okviru preporuka 3. i 4. odnosilo se na politike za jačanje tržišta rada obrazovanjem i ulaganjem u vještine, promicanje zelene tranzicije i drugih politika povezanih s energijom te rješavanje neriješenih pitanja konkurentnosti. Zatim, ovo samoinicijativno mišljenje usredotočeno je na srednjoročne fiskalno-strukturne planove, koji su okosnica novog okvira gospodarskog upravljanja ([9]). U tim planovima države članice utvrđuju svoje fiskalne ciljeve, prioritetne reforme i ulaganja ([10]) te mjere za prevladavanje svih mogućih makroekonomskih neravnoteža tijekom razdoblja fiskalne prilagodbe.

3.1.2. U tom pogledu EGSO poziva na uspostavu trajnih i strukturiranih postupaka savjetovanja sa socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva pri izradi nacionalnih planova ([11]). Nadalje, člankom 11. Uredbe o novom okviru gospodarskog upravljanja ([12]) potiče se države članice da se pri izradi planova savjetuju sa socijalnim partnerima, regionalnim tijelima, organizacijama civilnog društva i drugim relevantnim nacionalnim dionicima, u skladu s nacionalnim pravnim okvirima. S obzirom na kratak rok za pripremu prvog skupa nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova, države članice mogle su, ali nisu bile obvezne, provesti takva savjetovanja za ciklus europskog semestra 2025. U izradi svih budućih planova morat će se savjetovati s nacionalnim dionicima, iako za ta savjetovanja nisu utvrđeni nikakvi kriteriji kvalitete. Naposljetku, u ovom samoinicijativnom mišljenju analizira se napredak postignut u provedbi reformi i ulaganja predviđenih nacionalnim planovima za oporavak i otpornost ([13]).

([8]) Inforegio – Nova kohezijska politika.

([9]) Komunikacija Europske komisije „Europski semestar 2025.: novi okvir gospodarskog upravljanja u primjeni” (26. studenoga 2024.).

([10]) Reforme i ulaganja kojima se rješavaju i glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra i zajednički prioriteti EU-a.

([11]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)), Prijedlogu Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)) i Prijedlogu Direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)) (SL C, C/2023/880, 8.12.2023., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([12]) Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([13]) Mehanizam za oporavak i otpornost – Europska komisija.

4. **Opće napomene**

4.1. ***Mjere u području reformi i ulaganja u državama članicama, osobito mjere koje se temelje na preporukama za pojedine zemlje za 2024., i provedba tih mjera***

4.1.1. Preporuke za pojedine zemlje nemaju jednaku relevantnost u svim državama članicama kad je riječ o prevladavanju nacionalnih izazova. EGSO stoga poziva Komisiju da posebnu pozornost posveti prilagođenim preporukama koje se odnose na dobre fiskalne politike za financijsku stabilnost i dugoročni rast, javnu potrošnju, održivost javnih usluga i usluga od općeg interesa, bolju institucijsku koordinaciju, poboljšanje socijalnih politika (posebno u područjima kao što su zdravstvena skrb, razvoj vještina, nejednakosti i uključenost) te digitalnu i zelenu tranziciju (posebno integriranjem okolišnih ciljeva u javne politike). Kako bi se poduprle te reforme i tranzicije, trebalo bi se usredotočiti i na oporezivanje. EGSO poziva na davanje prednosti trenutačnim gospodarskim izazovima poput stanovanja, socijalne zaštite, troškova života i troškova energije, kao i strukturnim pitanjima koja ugrožavaju konkurentnost EU-a, kao što su prekomjerna regulacija i dugotrajni postupci izdavanja dozvola. EGSO poziva i nacionalne vlade da putem dugoročnog strateškog planiranja učinkovitije i sustavnije provedu ulaganja i reforme predložene u tim preporukama.

4.1.2. EGSO primjećuje razlike među državama članicama u načinu na koji su ciljevi održivog razvoja uključeni u preporuke za pojedine zemlje, stoga poziva Komisiju i države članice da pri prenošenju prijedloga za ulaganja i reforme u konkretne aktivnosti i mjere povećaju sustavnu komunikaciju i informiranje javnosti o tim ciljevima. Tim boljim razumijevanjem ciljeva održivog razvoja u javnosti povećale bi se mogućnosti za sveobuhvatan pristup održivom razvoju. EGSO naglašava potrebu za reformom europskog semestra kako bi se bolje usmjerila i podržala provedba ciljeva i ciljnih vrijednosti EU-a utvrđenih, primjerice, u europskom zelenom planu, europskom stupu socijalnih prava i Paktu UN-a za budućnost, donesenima u rujnu 2024. ([14]), i kako bi se povećala trenutačna niska razina konkurentnosti EU-a. EGSO se slaže da bi sveobuhvatne, jasne i ambiciozne ciljne vrijednosti za provedbu ciljeva održivog razvoja omogućili da se u kontekstu europskog semestra ocijeni jesu li postojeće politike i ulaganja učinkoviti i dovode li do napretka u pravom smjeru ili su potrebne daljnje reforme i ulaganja, koje se nadalje mogu preporučiti u okviru tog postupka ([15]). EGSO stoga smatra i da je potrebno preispitati trenutačni pristup analizi nedostataka koji se primjenjuje na europski semestar.

4.1.3. Opći je cilj savjetovanja sa socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva u nadolazećim godinama donositi odluke o smjeru socijalne i gospodarske politike. Teme o kojima se raspravlja u okviru europskog semestra općenito su one koje su najrelevantnije za organizacije civilnog društva. S jedne strane, nacionalni dionici mogu doprinijeti svojim stručnim znanjem, a s druge strane mogu predložiti i važne mjere. Iako trenutačno postoje mnogi mehanizmi za sudjelovanje, oni ne podrazumijevaju stvaran dijalog i često ne odgovaraju na postavljena pitanja, što dovodi do frustracije. EGSO ponavlja svoj poziv na donošenje zakona o strukturiranom postupku savjetovanja na europskoj razini, čime bi se postupci savjetovanja formalizirali i postali usklađeniji i transparentniji. Cilj je tog postupka osigurati da socijalni partneri i organizacije civilnog društva sudjeluju u donošenja odluka na sustavan, brži, značajniji i djelotvorniji način. Njime bi trebalo zajamčiti i savjetovanje s dionicima o tome kako su njihovi doprinosi upotrijebljeni i zašto su određene odluke donesene.

4.1.4. Komisija bi istodobno trebala nastaviti svoj strukturni dijalog s nacionalnim socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva. Od država članica trebala bi zahtijevati da dostave detaljan sažetak savjetovanja s dionicima. Naposljetku, EGSO poziva na uključivanje reformiranog načela partnerstva u europski semestar ([16]).

([14]) https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future.

([15]) *A European Agenda To Navigate Uncertain Times – How to steer the EU towards wellbeing for all now and in the future* (Europski program za snalaženje u neizvjesnim vremenima – Kako usmjeriti EU prema dobrobiti za sve, sada i u budućnosti) – MERGE (mergeproject.eu).

([16]) Potpora iz Europskog socijalnog fonda socijalnim partnerima u razdoblju 2007. – 2013., Uredba 2021/1060, razmatračko mišljenje EGSO-a „Jačanje usmjerenosti kohezijske politike nakon 2027. na rezultate – izazovi, rizici i prilike" (SL C, C/2025/2018, 30.4.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj) i evaluacijsko izvješće „Evaluacija provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost sredinom provedbenog razdoblja" o kodeksu ponašanja i raspravama s dionicima na konferenciji Vijeća europskih općina i regija (CEMR) održanoj 2. prosinca 2024. prilikom objave njegova dokumenta *Top level decision – Local consequences: The European Semester explained* (Odluke na visokoj razini – posljedice na lokalnoj razini: sve o europskom semestru).

4.2. ***Srednjoročni fiskalno-strukturni planovi i novi okvir gospodarskog upravljanja EU-a***

4.2.1. Kad je riječ o sadržaju postojećih planova, i dalje se općenito sumnja jesu li predložene mjere dovoljne za prevladavanje izazova s kojima se suočavaju države članice, kao što su dvostruka tranzicija, inovacije i održiva konkurentnost, kao i geopolitički i strukturni izazovi u pogledu sigurnosti i obrane, strateške autonomije, demografije, energetike, infrastrukture, socijalne zaštite, socijalne kohezije i usluga skrbi. Osim toga, EGSO smatra da bi učinak glavnih zaključaka iz izvješćâ Lette ([17]) i Draghija na novi program rada Komisije trebao dovesti do mogućnosti određenih izmjena sadržaja nacionalnih fiskalnih i strukturnih planova, pod uvjetom da se poštuju makroekonomski parametri koji jamče srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija.

4.2.2. EGSO je primijetio da, unatoč svojem pozivu da predstavnici organiziranog civilnog društva imaju zajamčenu ulogu u osmišljavanju i provedbi gospodarskih i socijalnih politika te politika zapošljavanja koje treba uključiti u srednjoročne fiskalno-strukturne planove ([18]), u mnogim državama članicama dionici nisu imali pristup sadržaju nacionalnog plana prije nego što je podnesen Komisiji ili prije nego što je Komisija poslala svoju ocjenu tih planova. I to unatoč činjenici da su ti planovi temelj gospodarskih i fiskalnih politika država članica, kao i prioritetnih reformi i ulaganja za sljedeće četiri do sedam godina. Nacionalni dionici mogu doprinijeti svojim stručnim znanjem i predložiti odgovarajuće mjere koje odražavaju stvarno stanje na terenu. Situacija je tim gora s obzirom na to da se nacionalna odgovornost za obveze preuzete u planovima, što je jedan od čimbenika koji će najvjerojatnije osigurati njihovu provedbu, može postići samo ako politički i društveni akteri sudjeluju u njihovoj izradi putem formalnih postupaka savjetovanja. To bi trebalo osigurati i u slučaju aktivacije opće klauzule o odstupanju.

4.2.3. Spomenuti dionici i EGSO stoga ponovno pozivaju Komisiju da sastavi uredbu EU-a o tome kako uključiti socijalne partnere i organizacije civilnog društva u postupak europskog semestra i okvir gospodarskog upravljanja EU-a. Tom bi se uredbom definirala osnovna načela i značajke procesa sudjelovanja koje bi trebalo poštovati u postupcima država članica ([19]).

4.3. ***Provedba reformi i ulaganja predviđenih u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost***

4.3.1. Mnogi dionici sumnjaju u to da će nacionalne vlade do 31. kolovoza 2026. moći u potpunosti i ispravno iskoristiti sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Postoji rizik od neučinkovitog korištenja odgovarajućih sredstava na štetu kvalitete i djelotvornosti projekata i operacija koje se provode uz potporu iz tog mehanizma. Ako vlade ne pojačaju provedbu reformi i ulaganja predviđenih u planovima za oporavak i otpornost, može doći do gubitka znatnih sredstava. Iako je ostvaren napredak u iskorištavanju sredstava i provedbi planova za oporavak i otpornost, i dalje postoji hitna potreba da se taj proces ubrza. To je prije svega posljedica nedovoljnih administrativnih kapaciteta na nacionalnoj i lokalnoj razini, neučinkovitosti, problema s transparentnošću i s upravljanjem te nedostatka planiranja i odgovarajućih resursa u provedbi plana za oporavak i otpornost. Utvrđeni su i drugi razlozi za kašnjenja u provedbi, kao što su nedostatak inicijative privatnog sektora, nerealni rokovi i fragmentirana koordinacija među vladinim agencijama, nemogućnost prikupljanja dostatnih sredstava za male projekte, manjak resursa i strogi rokovi koji dovode do kašnjenja zbog birokratskih postupaka, neodgovarajuća priprema reformi, nedostatak savjetovanja s dionicima, što dovodi do nedovoljne pripreme reformi, nepostojanje vremenskih okvira za provedbu projekata te kašnjenja zbog dugotrajne pripreme zakonodavnih prijedloga i postupaka javne nabave.

([17]) Enrico Letta, *Much more than a market* (Više od tržišta), travanj 2024.

([18]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD)), Prijedlogu Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS)) i Prijedlogu Direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE)) (SL C, C/2023/880, 8.12.2023., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) Mišljenja EGSO-a „Mišljenje organiziranog civilnog društva o prijedlozima za reforme i ulaganja i njihovoj provedbi u državama članicama (ciklus europskog semestra 2023. – 2024.)" (SL C, C/2024/4054, 12.7.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj), „Preporuke EGSO-a za temeljitu reformu europskog semestra" (SL C 228, 29.6.2023., str. 1.) i „Nova pravila gospodarskog upravljanja primjerena budućnosti" (SL C, C/2023/880, 8.12.2023., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

4.3.2. Stoga je ključno savjetovati se sa svim socijalnim i gospodarskim partnerima, saslušati ih i zajamčiti potpuno informiranje javnosti i odgovarajuću komunikaciju. EGSO poziva na bolju koordinaciju, planiranje i raspodjelu resursa kako bi se izbjegla kašnjenja, na pojednostavljenje postupaka, uključujući smanjenje nepotrebne dokumentacije, i na usvajanje digitalnih rješenja. Odbor također poziva države članice da administrativnom osoblju omoguće pristup osposobljavanju i izgradnji kapaciteta radi poboljšanja upravljanja projektima i administrativnih postupaka. Osim toga, EGSO ([20]) je istaknuo potrebu za boljim, pravodobnim i dosljednim informacijama o napretku nacionalnih planova za oporavak i otpornost.

4.3.3. EGSO ustraje na potrebi za transparentnošću u pogledu krajnjih primatelja sredstava i poziva Komisiju i nacionalne vlade da pojednostave postupke, smanje birokraciju i pruže potporu kako bi se osigurala učinkovita i pravodobna provedba planova. Poziva na veću transparentnost u pogledu krajnjih primatelja u budućnosti ([21]). Države članice objavile su više od 100 glavnih primatelja, a u nekim je slučajevima prvih deset iz javnog sektora ([22]). S većom transparentnošću bio bi poznat potpuni popis primatelja sredstava iz plana za oporavak i otpornost. Komisija bi trebala promijeniti definiciju krajnjih korisnika, koja se ne nalazi u uredbi nego u smjernicama ([23]). Protok sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost mora biti transparentan i sljediv kako bi se osigurala djelotvorna upotreba tih sredstava. Trebali bismo uskladiti informacije prilikom postupanja s javnim novcem.

4.3.4. EGSO poziva na to da se u sljedeće godišnje izvješće o Mehanizmu za oporavak i otpornost uključi tematska analiza sudjelovanja socijalnih partnera, organizacija civilnog društva, nacionalnih parlamenata te lokalnih i regionalnih vlasti ([24]).

4.3.5. Odbor poziva na produljenje roka za potrošnju sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost ako postane jasno da bi u suprotnom došlo do gubitka sredstava ([25]). Potrebna je veća fleksibilnost u provedbi nacionalnih planova. Postoji vremenski razmak između pregovora o višegodišnjem financijskom okviru i službenog završetka Mehanizma za oporavak i otpornost. U idealnom bi slučaju kraj Mehanizma za oporavak i otpornost trebao biti usklađen s novim višegodišnjim financijskim okvirom, čime bi se državama članicama dalo više vremena za provedbu planiranih ulaganja i reformi. Osim toga, EGSO je primijetio da se u nekoliko država članica organizirano civilno društvo zalaže za to da se pristup temeljen na uspješnosti iz Mehanizma za oporavak i otpornost primijeni na višegodišnji financijski okvir, što bi bilo prihvatljivo rješenje za problem nedovoljnog napretka u ostvarivanju naših zajedničkih ciljeva. Međutim, taj bi pristup, da bi istodobno bio privlačan i izvršiv, trebao zajamčiti fleksibilnost u pogledu njegove provedbe i obvezujuća pravila kako bi se osiguralo da ih države članice poštuju. U svakom slučaju, EGSO preporučuje da se izbjegnu nepotrebna centralizacija i dodatna opterećenja za sve programe, a da se očuva posebna metodologija koja je doprinijela uspješnosti glavnih programa EU-a (kao što su programi kohezijske politike) i načelo partnerstva kojim se osigurava odgovarajuća uključenost relevantnih dionika.

4.3.6. EGSO naglašava potrebu da se pojasne definicije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, bolje definiraju evaluacijski alati i parametri i zajamči pouzdanost informacija koje pružaju države članice ([26]). Odbor naglašava i da se trebamo više usredotočiti na osmišljavanje prekograničnih projekata.

4.3.7. Naposljetku, ustraje u tome da Mehanizam za oporavak i otpornost mora biti uspješan. Organizirano civilno društvo ističe nekoliko pouka izvučenih iz Mehanizma za oporavak i otpornost koje bi se mogle primijeniti na druge financijske instrumente EU-a. Te se pouke odnose na razne teme kao što su birokracija i pojednostavljeni postupci, uključenost nacionalnih socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, fleksibilnost u vezi s provedbom instrumenta, potreba za boljom koordinacijom te planiranje i praćenje takvog instrumenta.

([20]) Evaluacijsko izvješće „Evaluacija provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost sredinom provedbenog razdoblja”.

([21]) Revizorski sud – razrješnica Komisije za 2023.: Savjetovanje s povjerenicima Valdisom Dombrovskisom i Paolom Gentilonijem o Mehanizmu za oporavak i otpornost (Odbor za proračunski nadzor – Europski parlament, 12. studenoga 2024.)[1], Europski parlament – *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* (Sto najvećih primatelja sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost).

([22]) Europski parlament – *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* (Sto najvećih primatelja sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost).

([23]) Revizorski sud – Tematsko izvješće 13/2024 (rujan 2024.): „**Preporuka 1. – Potrebno je zajamčiti dosljednu primjenu definicije ‚krajnjeg primatelja’.** Komisija bi trebala zajamčiti da države članice imaju jednako poimanje termina ‚krajnji primatelj’ i da ga dosljedno primjenjuju.”

([24]) U skladu s mišljenjem Europskog odbora regija ECON-VII/037 „Preispitivanje sredinom provedbenog razdoblja europskog plana oporavka nakon pandemije bolesti COVID-19 (Mehanizam za oporavak i otpornost)” (doneseno u listopadu 2024.) (SL C, C/2024/7057, 4.12.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([25]) U skladu s mišljenjem Europskog odbora regija ECON-VII/037 „Preispitivanje sredinom provedbenog razdoblja europskog plana oporavka nakon pandemije bolesti COVID-19 (Mehanizam za oporavak i otpornost)” (doneseno u listopadu 2024.) (SL C, C/2024/7057, 4.12.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([26]) Revizorski sud – razrješnica Komisije za 2023.: Savjetovanje s povjerenicima Valdisom Dombrovskisom i Paolom Gentilonijem o Mehanizmu za oporavak i otpornost (Odbor za proračunski nadzor – Europski parlament, 12. studenoga 2024.)[1], Europski parlament – *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* (Sto najvećih primatelja sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost).

4.4. ***Potrebe za ulaganjima radi odgovora na sadašnje i buduće izazove***

4.4.1. EGSO se slaže s analizom i zaključcima Draghijeva izvješća ([27]) o tome da bi EU na trenutačne višestruke izazove ([28]) trebao odgovoriti tako da stane na kraj ozbiljnom manjku ulaganja u europsko gospodarstvo posljednjih desetljeća i potiče održivu konkurentnost. Međutim, to je tim teže postići jer mnoge države članice moraju smanjiti svoje razine javnog deficita i duga putem nacionalnih fiskalnih i strukturnih planova utvrđenih u novom okviru EU-a za makroekonomsko upravljanje. Postoji samo jedan način da se ti ciljevi i politike usklade i da se osigura njihovo odgovarajuće financiranje, a sastoji se od dvaju elemenata. Prvo, moramo bolje koordinirati nacionalna ulaganja i ojačati ih europskim političkim smjernicama. Za to je potrebno ojačati europski semestar i poboljšati njegovo funkcioniranje. Drugo, moramo ojačati kapacitet EU-a za financiranje znatnim restrukturiranjem i povećanjem u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru, i pritom uzeti u obzir osnivanje Europskog fonda za strateška ulaganja, koji bi davao prednost financiranju europskih zajedničkih dobara i nacionalnih ulaganja koja su u skladu s glavnim europskim političkim prioritetima. Također bismo trebali povećati kapacitet financiranja EIB-a putem nove, poboljšane verzije posebnih programa InvestEU (kao što su inicijativa InvestAI i najavljeni Europski fond za konkurentnost).

4.4.2. Proturječje između potrebe da se istodobno s naglim povećanjem ulaganja smanji razina duga, a da se pritom ne utječe negativno na politike socijalne kohezije, zahtijeva i mjere u području poreznih prihoda. EGSO smatra da bi europska gospodarska politika trebala uključivati smjernice za promicanje odgovarajućeg, pravednog i usklađenijeg oporezivanja na razini EU-a koje doprinosi poticanju gospodarskog rasta, što pak može dovesti do održivog povećanja javnih prihoda. Nadalje, te bi porezne smjernice trebale biti prilagođene svakoj državi članici, uzimajući u obzir strukturu njihova gospodarstva i njihov porezni sustav, i promicati jednaku raspodjelu dohotka i bogatstva.

4.4.3. U Draghijevu izvješću istaknuto je da se štednja na razini EU-a, koja je 50 % veća nego u SAD-u, ne usmjerava adekvatno u ulaganja. Više se ne mogu odgađati mjere potrebne za dovršetak unije tržišta kapitala, odnosno za prevladavanje prepreka koje tome već dugi niz godina stoje na putu. EU istodobno mora preispitati i prilagoditi sve politike kojima se potiče i promiče usmjeravanje kapitala prema prioritetnim ciljevima ulaganja EU-a.

4.4.4. Koordinirane nacionalne reforme i ulaganja također će biti ključna sastavnica novog Kompasa konkurentnosti za EU. Komisija je najavila stvaranje novog alata za koordinaciju konkurentnosti koji će se primjenjivati zajedno s mjerama koje države članice poduzimaju da bi ispunile zajedničke prioritete u pogledu konkurentnosti. Navela je da će se pomoću alata za koordinaciju konkurentnosti pristup kombiniranja reformi i ulaganja radi provedbe prioriteta EU-a na nacionalnoj razini, uveden u okviru europskog semestra i instrumenta NextGenerationEU, dopuniti koordiniranim prekograničnim mjerama i mjerama na razini EU-a. Tim će se alatom nastojati uskladiti industrijske i istraživačke politike i ulaganja na razini EU-a i na nacionalnoj razini, a djelovat će zajedno s pojednostavljenim europskim semestrom usmjerenim na reforme i ulaganja za konkurentnost na nacionalnoj razini. Osim toga, u okviru sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira provedbu alata za koordinaciju konkurentnosti poduprijet će novi Fond za konkurentnost. EGSO poziva na dodatno pojašnjenje povezanosti tih alata s europskim semestrom kako bi se izbjegla bilo kakva daljnja i nepotrebna birokracija.

Bruxelles, 30. travnja 2025.

Predsjednik

Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Oliver RÖPKE

([27]) Konkurentnost EU-a: pogled u budućnost – Europska komisija.

([28]) Ti izazovi uključuju istodoban odgovor na potrebu za povećanjem produktivnosti i konkurentnosti gospodarstava, velike geopolitičke izazove, primjenu koncepta otvorene strateške autonomije na područja kao što su sigurnosna i obrambena, industrijska i trgovinska politika, napredak u ostvarivanju ciljeva zelene i digitalne tranzicije, jačanje socijalne kohezije i provedbu europskog stupa socijalnih prava.