EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.11.2021.
COM(2021) 900 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI

o nacrtima proračunskih planova za 2022.: ukupna ocjena

Sažetak

U ovoj je Komunikaciji sažeta Komisijina ocjena nacrta proračunskih planova za 2022. koje su dostavile države članice europodručja i opće proračunsko stanje u europodručju, uključujući opći smjer fiskalne politike, kako je propisano Uredbom (EU) br. 473/2013.

Komisija je u svojoj ocjeni uzela u obzir aktualni oporavak gospodarstva od krize uzrokovane bolešću COVID-19 i nastavak primjene opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu u 2022., koja bi prema očekivanjima trebala biti deaktivirana 2023. Ocjena se temelji na preporukama o fiskalnoj politici koje je Vijeće donijelo 18. lipnja 2021. Te su smjernice sažete u nastavku. U 2022. države članice s niskom/srednjom razinom duga trebale bi provoditi ili zadržati poticajan smjer fiskalne politike. Države članice s visokom razinom duga trebale bi iskoristiti Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Sve bi države članice trebale zadržati ulaganja koja financira država. Radi pružanja maksimalne potpore oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja i stvaranja trajnog opterećenja javnih financija, trebalo bi zadržati pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država i ograničiti ga u državama članicama s visokom razinom duga.

Nacrti proračunskih planova za 2022., uključujući ocjenu smjera fiskalne politike za europodručje u cjelini, mogu se sažeti kako slijedi:

1. Ponovno otvaranje gospodarstava europodručja čimbenik je snažnog oporavka u svim državama članicama i sektorima. Predviđa se da će u 2021. rast realnog BDP-a dosegnuti 5 % kao rezultat oporavka privatne potrošnje i ulaganja. Očekuje se da će gospodarska aktivnost u 2022. nastaviti brzo rasti po stopi od 4,3 %, no brzina oporavka u državama članicama je neravnomjerna. Neizvjesnost i rizici i dalje su visoki i nepovoljni, a nove i sve veće prepreke na strani ponude kvare gospodarske izglede.
2. Države članice postupno ukidaju privremene hitne mjere i potporu sve više usmjeravaju na održavanje oporavka. U kombinaciji s djelovanjem automatskih stabilizatora, to pomaže ukupnom fiskalnom položaju europodručja, koji bi se trebao znatno poboljšati 2022. Nacrti proračunskih planova upućuju na ukupni deficit od 4,1 % BDP-a i udio duga u BDP-u od oko 96 % u 2022., što je uglavnom u skladu s Komisijinom jesenskom prognozom 2021. Ostvarenje rizika za prognozu moglo bi pogoršati gospodarske i fiskalne rezultate u 2022. u odnosu na procjene iz nacrta proračunskih planova.
3. Države članice se s mjera uvedenih zbog krize preusmjeravaju na mjere potpore oporavku. Radi odgovora na pandemiju i potpore oporavku uvele su znatne fiskalne mjere (5,2 % BDP-a u 2021. i 2,8 % BDP-a u 2022.). Predviđa se postupno ukidanje većine privremenih hitnih mjera u 2022. (3,7 % BDP-a u 2021., 0,4 % BDP-a u 2022.). S druge strane, očekuje se povećanje mjera potpore oporavku (1,5 % BDP-a u 2021., 2,3 % BDP-a u 2022.), što je sve više povezano s mjerama koje financira EU. U 2022. bespovratnom financijskom potporom tj. „bespovratnim sredstvima" iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirat će se 24 % ukupnog iznosa mjera potpore oporavku. Osim toga, države članice pružile su kućanstvima i poduzećima znatnu potporu za likvidnost u obliku jamstava ili suspenzije plaćanja poreza i doprinosa za socijalno osiguranje. Takve mjere općenito ne utječu na ukupni deficit, osim u slučaju standardiziranih jamstava.
4. Očekuje se pojačana apsorpcija bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost na početku razdoblja. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. i nacrtima proračunskih planova predviđa se da će države članice potrošiti više od 40 % ukupnog iznosa bespovratnih sredstava dodijeljenih iz Mehanizma, prije donošenja odluke o isplati uvjetovane ostvarenjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Većina (više od 70 %) bespovratnih sredstava iz Mehanizma u razdoblju 2020.–2022. iskoristit će se za financiranje

privatnih i javnih ulaganja, a ostatak je uglavnom namijenjen financiranju tekućih rashoda za mjere potpore oporavku, poboljšanje otpornosti i poticanje zelene i digitalne tranzicije.

5. U skladu s preporukom Vijeća, sve države članice planiraju u 2022. zadržati ili uglavnom zadržati ulaganja koja financira država. Predviđeno povećanje udjela javnih ulaganja u BDP-u temelji se na izvorima financiranja na razini EU-a i nacionalnoj razini. Većina država članica u svojim je nacrtima proračunskih planova za 2022. navela mjere koje se financiraju sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Profil potrošnje bespovratnih sredstava iz Mehanizma u razdoblju 2020.–2022. donekle se razlikuje među državama članicama europodručja. U skladu s preporukom Vijeća, države članice s visokom razinom duga planiraju većinu bespovratnih sredstava iz Mehanizma iskoristiti za financiranje dodatnih ulaganja.
6. Predviđa se da će smjer fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. biti ekspanzivan. Gotovo sve države članice planiraju u 2022. zadržati poticajan smjer fiskalne politike, nakon što ga korigiraju s obzirom na postupno ukidanje privremenih hitnih mjera. U skladu s preporukom Vijeća, većina država članica s niskom/srednjom razinom duga planira fiskalnu ekspanziju.
7. Pozitivan utjecaj javnih ulaganja i drugih kapitalnih rashoda koji se financiraju iz nacionalnih proračuna i proračuna EU-a pritom je bitan čimbenik, no glavni su pokretač fiskalne ekspanzije u 2021. i 2022. neto primarni tekući rashodi koje financira država. U više država članica, od kojih su neke visokozadužene, predviđeni poticajan smjer fiskalne politike trebao bi se temeljiti na rastu tekućih rashoda koje financira država ili na nefinanciranom smanjenju poreza. U nekim se slučajevima očekuje da će to imati znatan učinak na temeljni fiskalni položaj. U približno četvrtini država članica očekuje se da će poticajan smjer fiskalne politike biti potaknut ulaganjima koja se financiraju na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

Mišljenja Komisije o nacrtima proračunskih planova za 2022. usredotočena su na njihovu usklađenost s preporukama Vijeća od 18. lipnja 2021. Slijedi sažetak mišljenja Komisije koja se temelje na Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021.:

Države članice s visokom razinom duga (Belgija, Francuska, Grčka, Italija i Španjolska)

- U skladu s preporukom Vijeća, sve države članice koriste Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku.
- U skladu s preporukom Vijeća, sve države članice zadržale su ulaganja koja financira država.
- Vijeće je preporučilo Italiji da ograniči rast tekućih rashoda koje financira država. Predviđa se da to neće biti ostvareno u dovoljnoj mjeri jer se očekuje da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. znatno doprinijeti općem poticajnom smjeru fiskalne politike u Italiji. Komisija poziva Italiju da u cilju provedbe razborite fiskalne politike poduzme potrebne mjere u okviru nacionalnog proračunskog postupka kako bi ograničila rast tekućih rashoda koje financira država.
- S obzirom na razinu njihova državnog duga i velike izazove za srednjoročnu održivost prisutne i prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, važno je da Belgija, Francuska, Grčka, Italija i Španjolska pri poduzimanju proračunskih mjera za pružanje potpore očuvaju razboritu fiskalnu politiku kako bi osigurale održive javne financije u srednjoročnom razdoblju.

Države članice s niskom/srednjom razinom duga (Austrija, Cipar, Estonija, Finska, Njemačka, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Slovenija i Slovačka)

- U skladu s preporukom Vijeća, sve države članice osim Slovačke i Malte provode poticajan smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Restriktivan smjer fiskalne politike u Slovačkoj posljedica je velikog rasta

proizvodnje i novonastalih ograničenja kapaciteta. Neutralna politika Malte uglavnom je odraz vrlo visokog procijenjenog potencijalnog rasta i rekordno visoke razine javnih ulaganja. To je općenito u skladu s preporukom Vijeća.

- Sve države članice planiraju iskoristiti Mehanizam za oporavak i otpornost za potporu oporavku, a Nizozemska još nije dostavila svoj plan za oporavak i otpornost.
- U skladu s preporukom Vijeća, sve države članice zadržavaju ili uglavnom zadržavaju ulaganja koja financira država.
- Vijeće je Latviji i Litvi preporučilo da ograniči rast tekućih rashoda koje financira država. Predviđa se da to neće biti ostvareno u dovoljnoj mjeri jer se očekuje da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na prihodovnoj strani) u 2022. znatno doprinijeti općem poticajnom smjeru fiskalne politike u tim zemljama.

I. Uvod

Koordinacija nacionalnih proračunskih politika važan je dio okvira ekonomskog upravljanja u ekonomskoj i monetarnoj uniji[1]. Kako bi se omogućila ta koordinacija, države članice europodručja do sredine listopada Komisiji i Euroskupini dostavljaju svoje nacrte proračunskih planova za sljedeću godinu[2]. U tim su planovima sažeti nacrti proračuna koje vlade planiraju podnijeti nacionalnim parlamentima. Komisija donosi mišljenje o svakom planu, u kojemu ocjenjuje njegovu usklađenost s obvezama države članice u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Komisija u svojim mišljenjima savjetuje nacionalne vlade u pogledu politika i obavješćuje nacionalne parlamente kako bi im olakšala donošenje proračuna koji će biti u skladu s fiskalnim pravilima EU-a. Komisija donosi i ukupnu ocjenu proračunskog stanja europodručja te prognoze za cijelo europodručje.

Komisijina ocjena temelji se na preporukama o ažuriranim programima stabilnosti koje je Vijeće donijelo 18. lipnja 2021. Ove su godine zbog pandemije bolesti COVID-19 dane kvalitativne fiskalne preporuke bez brojčanih proračunskih zahtjeva. To je posljedica nastavka primjene opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu u 2022., koju su Komisija i Vijeće aktivirali u ožujku 2020.[3] Na temelju trenutačnih projekcija očekuje se da će se opća klauzula o odstupanju deaktivirati 2023.

U preporukama za 2022. fokusiralo se na opći smjer i sastav fiskalne politike, uključujući rashode koji se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a. Privremene hitne mjere su poništene. Vijeće je državama članicama s niskom/srednjom razinom duga preporučilo da provode ili zadrže poticajan smjer fiskalne politike, a državama članicama s visokom razinom duga da iskoriste Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Sve su države članice dobile preporuku da zadrže ulaganja koja financira država. Radi pružanja maksimalne potpore oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja i stvaranja trajnog opterećenja javnih financija, trebalo bi osigurati fiskalnu održivost, zadržati pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država i ograničiti ga u državama članicama s visokom razinom duga.

Svim je državama članicama preporučeno da u srednjoročnom razdoblju postignu razborite fiskalne položaje i osiguraju fiskalnu održivost te istodobno povećaju ulaganja kako bi se

[1] Kako je utvrđeno u Uredbi (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrta proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013., str. 11.).

[2] Gotovo sve države članice europodručja dostavile su nacrte proračunskih planova za 2022. do 15. listopada 2021., kako je propisano Uredbom (EU) br. 473/2013. Italija je svoj plan dostavila 20. listopada. Francuska je dostavila ažurirani plan 22. listopada. Mišljenje Komisije temelji se na ocjeni tog ažuriranog plana. Komisija nije donijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana koji je dostavio Portugal jer je portugalski parlament u međuvremenu odbio nacrt proračuna na kojem se taj plan temeljio. Komisija je pismom od 15. studenoga 2021. pozvala portugalska tijela da pravodobno dostave nacrt proračunskog plana, čim vlada portugalskom parlamentu predstavi novi nacrt zakona o državnom proračunu za 2022. Nacrt proračunskog plana trebalo bi dostaviti najmanje mjesec dana prije nego što nacionalni parlament namjerava donijeti novi nacrt zakona o proračunu.

[3] U Komunikaciji Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu (Bruxeles, 20.3.2020., COM(2020) 123 final) Komisija je 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.

potaknuo potencijal rasta. Cilj je tih preporuka bio i osigurati da se sastavom nacionalne fiskalne politike potiče održiv oporavak koji je u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom.[4]

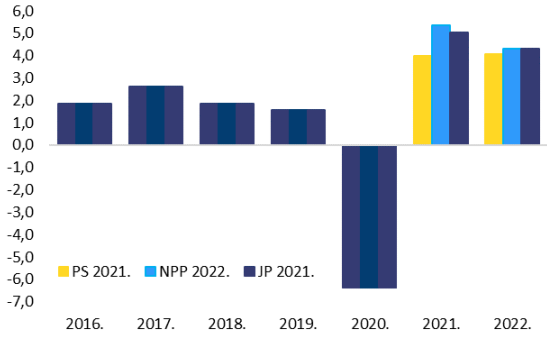
Ova Komunikacija ima dva cilja. Prvo, u njoj se na temelju ocjene nacrta proračunskih planova po zemljama pruža ukupna slika proračunske politike na razini europodručja. Ta ocjena odražava ocjenu programa stabilnosti po zemljama koja je provedena ovog proljeća. Drugo, u njoj je pružen pregled nacrta proračunskih planova po zemljama i objašnjen pristup Komisije njihovoj ocjeni, posebno ocjeni fiskalnih mjera poduzetih radi potpore održivom oporavku Unije od krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19.

II. Glavni zaključci o europodručju

Gospodarski izgledi

Ponovno otvaranje gospodarstava u europodručju čimbenik je snažnog oporavka u svim državama članicama i sektorima. Poboljšanje zdravstvene situacije i ublažavanje mjera ograničenja kretanja doveli su do snažnog oporavka gospodarske aktivnosti u europodručju u drugom tromjesečju 2021., koji se dodatno ubrzao u trećem tromjesečju. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. predviđa se rast realnog BDP-a od 5,0 % za godinu u cjelini (nakon smanjenja od 6,4 % 2020.). Gospodarstvo europodručja dosegnut će do kraja godine razinu prije pandemije u tromjesečnim vrijednostima, ali će se rast i dalje kretati ispod razine prije krize, koja će se prema predviđanjima dosegnuti 2023. Oporavku pridonosi povećanje privatne potrošnje i ulaganja. Do brzog rasta privatne potrošnje došlo je zbog povećanja raspoloživog dohotka kućanstava i povijesnog smanjenja stope štednje, dok rastu ulaganja doprinose povoljni uvjeti financiranja za korporativni sektor, impuls pružen u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i vrlo aktivan građevinski sektor. Znatno povećanje izvoza potiče gospodarsku aktivnost, posebno proizvodni sektor. Međutim, očekuje se da će oporavak zemalja i sektora biti neujednačen. Povratak na pretpandemijske tromjesečne razine proizvodnje do kraja 2021. očekuje se u 12 država članica europodručja,

Grafikon 2.1. **Europodručje: rast realnog BDP-a 2016.–2022. (%)**



Izvori: nacrti proračunskih planova (NPP) za 2022., Jesenska prognoza (JP) Europske komisije 2021. i programi stabilnosti (PS) za 2021.

[4] U preporukama o ažuriranim programima stabilnosti donesenima 18. lipnja 2021. Vijeće je svakoj državi članici preporučilo da: „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."

pet država članica[5] tu bi razinu trebalo dosegnuti tijekom 2022., a jedna[6] početkom 2023. Kad je riječ o sektorskoj aktivnosti, sektori koje karakterizira bliski fizički kontakt imali su velike koristi od ublažavanja sanitarnih ograničenja u drugom tromjesečju 2021., ali je dodana vrijednost u tim sektorima i dalje znatno niža od pretpandemijske. S druge strane, proizvodni sektor brzo se oporavlja, ali ga u tome koče zastoji u proizvodnji i poremećaji u globalnim lancima opskrbe, kao što su nedostatak sirovina i intermedijarnih sastavnica, posebno poluvodiča. Makroekonomske prognoze za 2021. u nacrtima proračunskih planova na agregatnoj su razini optimističnije nego u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. – prema predviđanjima u nacrtima proračunskih planova ukupni rast BDP-a u europodručju iznosit će 5,4 %[7], a prema Komisijinoj prognozi 5 % (grafikon 2.1. i tablica IV.1. u prilogu). Očekuje se da će gospodarska aktivnost 2022. nastaviti brzo rasti po stopi od 4,3 %. Nema razlike u projekcijama ukupnog rasta BDP-a u europodručju za 2022. I u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. i u nacrtima proračunskih planova očekuje se znatno veći rast u 2021. (od 5 % odnosno 5,4 %) u odnosu na programe stabilnosti za 2021. (u kojima je procijenjen rast od 4 %) i nešto veći rast u 2022.

Neizvjesnost i rizici i dalje su visoki i nepovoljni, a nove i sve veće prepreke na strani ponude kvare gospodarske izglede. Tijek pandemije i dalje je glavni izvor neizvjesnosti u europodručju i izvan njega. Zahvaljujući napretku u kampanji cijepljenja u europodručju znatno se smanjio broj teških oblika bolesti i smrtnih slučajeva, zbog čega su vlade ublažile uvedena ograničenja. To je znatno smanjilo učinak pandemije na gospodarsku aktivnost. Izvan europodručja (i u EU-u općenito) stanje je neujednačeno, s tim da zemljama u usponu posebno prijete nova ograničenja kretanja zbog niske stope procijepljenosti. Poremećaji u gospodarskoj aktivnosti u tim regijama mogu negativno utjecati na gospodarstva europodručja zbog globalne integracije njihovih proizvodnih lanaca. Zbog pandemije se povećavaju i zastoji u opskrbi, koji koče gospodarsku aktivnost u europodručju i koji bi mogli imati daljnje negativne posljedice ako se pogoršaju. Dodatni negativan faktor rizika predstavljaju stalni inflacijski pritisci uzrokovani visokim cijenama energenata i manjkom radne snage u nekim sektorima.

Fiskalni izgledi

Očekuje se da će se ukupni deficit europodručja u 2022. smanjiti, uglavnom zbog postupnog ukidanja hitnih mjera potpore i djelovanja automatskih stabilizatora (grafikon 2.2. i tablici IV.2. u prilogu)**.** Nacrti proračunskih planova upućuju na ukupni deficit od 4,1 % BDP-a u 2022., što je pad u odnosu na očekivanih 7,5 % BDP-a u 2021. (porast u odnosu na 7,2 % BDP-a u 2020.). Te su projekcije deficita nešto više od onih u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. (7,1 % BDP-a u 2021. i 3,9 % BDP-a u 2022.), ali upućuju na znatno smanjenje u odnosu na programe stabilnosti za 2021., u kojima se predviđa

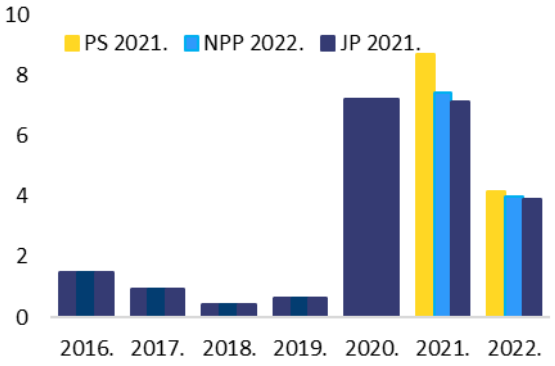
Grafikon 2.2. **Europodručje: ukupni deficit 2016.–2022. (% BDP-a)**

[5] Te su države članice: Njemačka, Grčka, Italija i Malta.

[6] Španjolska

[7] Optimističnije projekcije ukupnog rasta BDP-a za 2021. u nacrtima proračunskih planova u odnosu na Komisijinu jesensku prognozu 2021. prije se mogu pripisati optimističnijim projekcijama pojedinih velikih država članica europodručja, nego općem trendu. Projekcije tih država članica razlikuju se uglavnom zbog vremenske neusklađenosti jer su nacrti proračunskih planova izrađeni prije objave dodatnih podataka o BDP-u koji su uključeni u Komisijinu jesensku prognozu 2021.

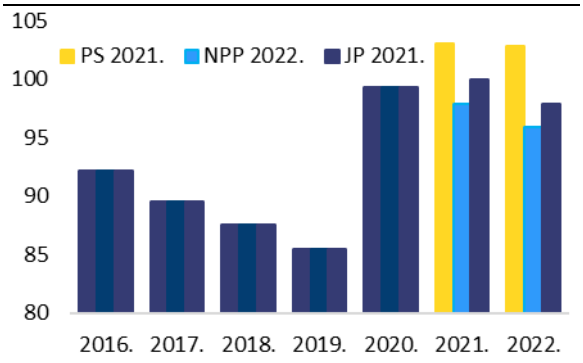
ukupni deficit od 6,8 % BDP-a u 2022. (smanjenje u odnosu na 8,7 % BDP-a u 2021.) Očekivano povećanje ukupnog deficita u 2022. uglavnom je potaknuto postupnim ukidanjem hitnih mjera potpore i djelovanjem automatskih stabilizatora u kontekstu kontinuiranog gospodarskog oporavka. Sve države članice europodručja planiraju u 2022. imati znatno manji deficit nego u 2021. Najveća smanjenja za više od 4 postotna boda BDP-a planiraju se u Grčkoj (na 3,7 % BDP-a u 2022.), Latviji (na 4,8 %) i Malti (na 5,6 %). Ukupno 11 država članica planira imati deficit iznad 3 % BDP-a u 2022.



Izvori: nacrti proračunskih planova (NPP) za 2021., Jesenska prognoza (JP) Europske komisije 2021. i programi stabilnosti (PS) za 2021.

Predviđa se da će se ukupni udio duga u BDP-u u europodručju blago smanjiti 2022. zahvaljujući povoljnom omjeru kamatnih stopa i rasta (grafikon 2.3. i tablica IV.3. u prilogu)**.** U nacrtima proračunskih planova predviđa se da će udio duga u BDP-u 2021. iznositi 98 % (smanjenje s 99 % u 2020.) i ponovno se smanjiti 2022. na oko 96 %[8]. To je niža projekcija u odnosu na Komisijinu jesensku prognozu 2021. (100,0 % BDP-a u 2021. i 97,9 % BDP-a u 2022.) Ukupno gledano, primarni deficit negativno će utjecati na dinamiku duga i u 2022., dok će razlika između kamatnih stopa i rasta doprinijeti smanjenju udjela duga (grafikon 2.4.).

Grafikon 2.3. **Europodručje: javni dug 2016.–2022. (% BDP-a)**



Izvori: nacrti proračunskih planova (NPP) za 2021., Jesenska prognoza (JP) Europske komisije 2021. i programi stabilnosti (PS) za 2021.

Na projekcije duga za naredne godine utječe znatna neizvjesnost. Stohastičke simulacije, u kojima se na središnji scenarij primjenjuje velik raspon makroekonomskih šokova, upućuju na zaključak da će udio duga u BDP-u europodručja vjerojatno iznositi između 89 % i 107 % BDP-a u 2022. te između 79 % i 112 % BDP-a u 2026. (Prilog III.). Taj će omjer vjerojatno polako opadati u srednjoročnom razdoblju jer će se učinak krize uzrokovane bolešću COVID-19 na javne financije postupno smanjivati. Nepredviđene obveze koje proizlaze iz pružanja državnih jamstava radi održanja gospodarske aktivnosti i sektora koji su posebno pogođeni pandemijom načelno bi se trebale odraziti na javni dug i deficite samo ako se ta jamstva aktiviraju i ako nije riječ o standardiziranim jamstvima[9]. Zabilježene

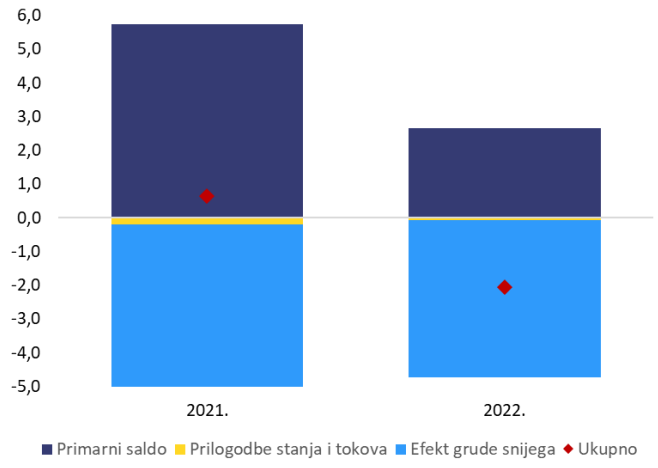
[8] Predviđa se da će se udio duga u 2022. povećati samo u Belgiji, Estoniji, Latviji i Malti. Većina država članica s najvišim udjelom duga prije krize planira poboljšanje u 2022.

[9] U nekim slučajevima vlade su izdale standardizirana jamstva kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19; za takva se jamstva procijenjeni učinak na deficit bilježi od početka u skladu s pravilima ESA-e 2010. Iako je stanje i dalje vrlo neizvjesno, time se ublažava mogući učinak jamstava na buduće deficite. Tako je primjerice bilo u slučaju Italije, u kojoj se 2020. najviše povećala razina jamstava: budući da su u 2020. kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 izdana pretežno standardizirana jamstva, gubici povezani s očekivanim budućim aktiviranjem jamstava (0,7 % BDP-a) već su se 2020. odrazili na deficit.

su velike razlike među državama članicama u nepredviđenim obvezama akumuliranima tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19

(okvir 1.). Udjeli duga dodatno će se povećati ako se povećaju kamatne stope. S druge strane, nekoliko čimbenika smanjuje rizike za fiskalnu održivost. To su, primjerice, produljenje rokova dospijeća duga posljednjih godina[10], stabilni izvori financiranja, rekordno niski troškovi zaduživanja[11] i inicijative EU-a kao što su Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) te posebno instrument Next Generation EU i Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF). Nadalje, veliki udio državnog duga većine zemalja europodručja, u rasponu od 15 % do 30 %[12], drži Europski sustav središnjih banaka.

Grafikon 2.4. **Europodručje: raščlamba promjene udjela duga 2021.–2022. (postotni bodovi BDP-a)**



Napomena: efekt grude snijega odnosi se na neto učinak kamatnih stopa, inflacije i rasta realnog BDP-a (tj. razlike između kamatnih stopa i rasta) na dinamiku duga.
Izvor: Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

Okvir 1. Jamstva u nacrtima proračunskih planova za 2022.

Osim mjera s izravnim učinkom na proračun, države članice su kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 pružile obilnu potporu likvidnosti gospodarstva, uglavnom u obliku javnih jamstava. Tim se mjerama bankarskom sektoru olakšao nastavak kreditiranja gospodarstva, omogućilo se učinkovito prenošenje povoljnih uvjeta financiranja na sve gospodarske sektore te su se smanjila privremena ograničenja likvidnosti. Neke su države članice u nacrtu proračunskog plana istaknule učinkovitost takvih mjera za očuvanje povjerenja i time ograničenje učinka krize na zaposlenost.

Zbog ublažavanja mjera ograničenja i posljedičnog oporavka očekuje se da je iskorištenost javnih jamstava povezanih s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 dosegnula vrhunac jer su mnogi programi jamstava istekli ili istječu do kraja 2021. To potvrđuju informacije iz nacrta proračunskih planova, prema kojima se često očekuje da će se razina nepredviđenih obveza početi smanjivati od 2022., što je također odraz očekivanog gospodarskog oporavka. U informacijama iz nacrta proračunskih planova ističe se i da je za neke programe stvarna iskorištenost jamstava, koja je vidljiva iz stvarnih nepredviđenih obveza države, i dalje bila umjerena u odnosu na prvotno najavljenu maksimalnu količinu.

Prema postojećim podacima razina državnih jamstava dosad se umjereno povećavala (vidjeti grafikon B1.1.), a ukupna je razina niža nego tijekom velike financijske krize. Treba napomenuti da

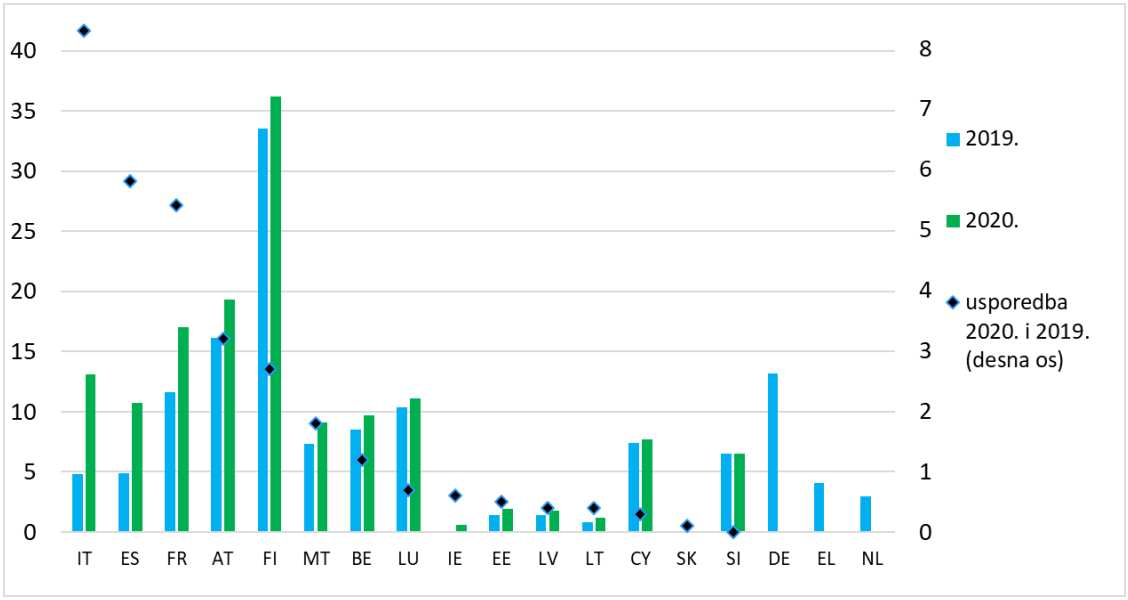
[10] Prosječno dospijeće u europodručju trenutačno je 7,9 godina (izračunano kao jednostavan prosjek dospijeća u državama članicama europodručja).

[11] Implicitna kamatna stopa u 2020. iznosila je 1,5 % za europodručje u cjelini.

[12] Podaci za 2020., izvor: Statistika državnih financija, ESB.

sam iznos iskorištenih jamstava nije u korelaciji s vjerojatnošću njihove aktivacije jer na to utječu drugi aspekti, osobito solventnost poduzeća koja su koristila jamstva.

Grafikon B1.1. Europodručje: razina državnih jamstava 2019. i 2020. (% BDP-a)

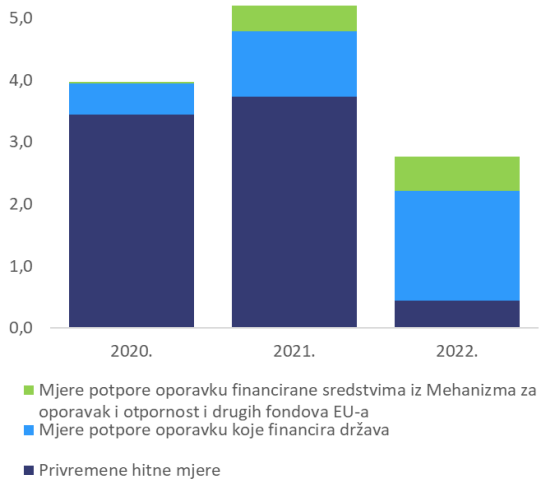


Izvor: Eurostat (gov_10dd_guar i gov_cl_guar); podaci za 2020. nisu dostupni za Njemačku, Grčku i Nizozemsku

Fiskalni odgovor na pandemiju bolesti COVID-19: od hitnih mjera do oporavka

Države članice zadržale su znatne fiskalne mjere kao odgovor na pogoršanje stanja pandemije početkom 2021. Prema procjenama Komisije privremene hitne mjere[13] iznosile su 3,4 % BDP-a u 2020., što je oko 85 % svih diskrecijskih fiskalnih mjera donesenih te godine (grafikon 2.5.). Vrijednost drugih (privremenih ili trajnih) mjera kojima se na općenitiji način podupire oporavak, kao što su dodatni javni radovi ili smanjenje neizravnih poreza, procijenjena je na 0,5 % BDP-a u 2020.[14] Očekuje se da će se trošak privremenih hitnih mjera u 2021. povećati na 3,7 % BDP-a. Povećanje privremenih hitnih mjera uglavnom je posljedica donošenja novih ili produljenja postojećih mjera zbog potrebe za novim ograničenjima gospodarske aktivnosti u prvom dijelu godine. Predviđa se da će se trošak mjera potpore oporavku (financiranih i nacionalnim sredstvima i sredstvima EU-a) u 2021. povećati na 1,5 % BDP-a, uključujući mjere koje financira EU u iznosu od 0,4 % BDP-a.

Grafikon 2.5. **Europodručje: privremene hitne mjere i mjere potpore oporavku, 2020.–2022. (% BDP-a)**



Napomena: grafikon prikazuje trošak u 2022. mjera donesenih u 2020. i kasnije. Za definiciju privremenih hitnih mjera vidjeti okvir 2. Za definiciju mjera potpore oporavku vidjeti bilješku 12.
Izvori: nacrti proračunskih planova za 2022. i Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

Predviđa se da će se privremene hitne mjere u 2022. postupno ukinuti, a države članice preusmjerit će se na mjere potpore oporavku. Prema Komisijinoj prognozi vrijednost privremenih hitnih mjera u 2022. iznosila bi manje od 0,5 % BDP-a, a vrijednost mjera potpore oporavku 2,3 % BDP-a. Te mjere potpore oporavku činile bi oko 85 % ukupnih diskrecijskih fiskalnih mjera u 2022., što je obratna situacija u odnosu na 2020. i potvrđuje da dolazi do preusmjeravanja na potporu oporavku. Sve veći dio te potpore oporavku odnosi se na mjere koje se financiraju sredstvima EU-a, osobito bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a kojima će se 2022. financirati 24 % ukupnih mjera potpore oporavku, tj. 0,5 % BDP-a. Međutim, ako se pandemija pogorša, neke hitne mjere mogu se produljiti. Osim toga, države članice mogu donijeti ili produljiti mjere za smanjenje ekonomskih i socijalnih posljedica nedavnih naglih povećanja cijena energenata.

[13] Hitne mjere navode se zasebno zato što prikladnost njihova uvođenja ne bi trebalo ocjenjivati u odnosu na stanje gospodarstva, nego u odnosu na stanje javnog zdravstva i povezana ograničenja. Za definiciju privremenih hitnih mjera vidjeti okvir 2.

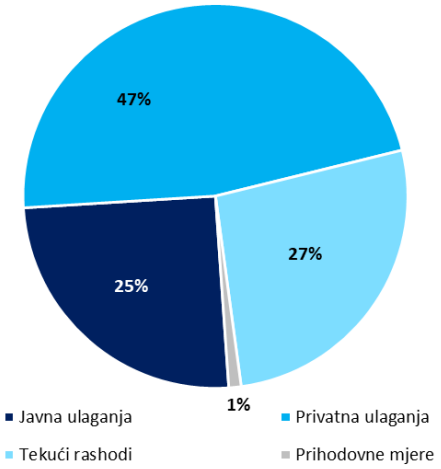
[14] Mjere potpore oporavku fiskalne su mjere uvedene od ožujka 2020. kako bi se osigurao održiv oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19. Te mjere mogu biti privremene ili trajne, a neke se mogu financirati bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Te se mjere smatraju trajnima ako utječu na proračunsku ravnotežu nakon 2022. Mogu obuhvaćati financiranje javnih ulaganja, kapitalnih transfera, tekućih rashoda ili prihodovne mjere (smanjenja poreza). Kad je riječ o sastavu mjera fiskalne potpore, države članice trebale bi slijediti preporuku Vijeća od 18. lipnja da osiguraju održiv i trajni oporavak.

Kretanja rashoda koji se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost

U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. i nacrtima proračunskih planova za 2022. predviđa se pojačana apsorpcija bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost (bespovratna financijska potpora) na početku razdoblja, s tim da je većina bespovratnih sredstava namijenjena financiranju privatnih i javnih ulaganja[15].

Iz Mehanizma za oporavak i otpornost državama članicama pruža se financijska potpora za ulaganja i reforme u obliku bespovratnih sredstava i zajmova. U ovom se odjeljku razmatraju samo kretanja bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost jer je riječ o proračunskim stavkama „iznad linije". Za razliku od toga, zajmovi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost su stavke financiranja „ispod linije", koje su slične drugim zajmovima koje je država ugovorila na međunarodnim financijskim tržištima kako bi se financirala[16]. Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2021. ukupna potrošnja bespovratnih sredstava iz Mehanizma pojačana je na početku razdoblja, tj. države članice će do kraja 2022. potrošiti 42 % ukupnog iznosa dodijeljenih bespovratnih sredstava iz Mehanizma, prije donošenja odluke o isplati uvjetovane ostvarenjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, a oko 67 % do kraja 2023. U smislu BDP-a, rashodi financirani sredstvima iz Mehanizma procjenjuju se na više od 0,5 % BDP-a u 2022. i 0,5 % u 2023. Sličan profil potrošnje proizlazi iz nacrta proračunskih planova, prema kojima će države članice europodručja do kraja 2022. potrošiti oko 44 % ukupnog iznosa dodijeljenih bespovratnih sredstava iz Mehanizma, prije donošenja odluke o isplati uvjetovane ostvarenjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, a oko 65 % do kraja 2023. Isplate sredstava iz Mehanizma državama članicama započele su u ljeto 2021. u obliku pretfinanciranja (dosad su iz

Grafikon 2.6. **Rashodi koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, 2020.–2022. (% ukupnih troškova)**



Izvor: Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

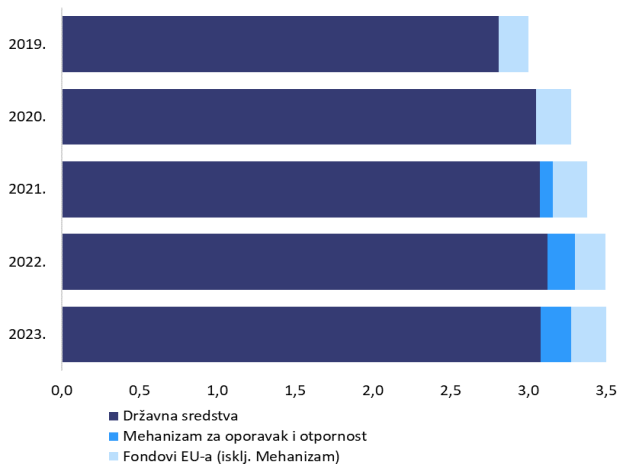
[15] U ovoj Komunikaciji i mišljenjima o nacrtima proračunskih planova upotrebljava se definicija ulaganja iz nacionalnih računa, a u Mehanizmu za oporavak i otpornost širi koncept ulaganja. U Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost ulaganja su definirana kao investicije u kapital u područjima kao što su fiksni kapital, ljudski kapital i prirodni kapital. To bi, na primjer, obuhvaćalo i nematerijalnu imovinu kao što su podaci, intelektualno vlasništvo i vještine. Fiksni kapital u velikoj mjeri odgovara pojmu „bruto investicije u fiksni kapital" koji se upotrebljava u nacionalnim računima (npr. infrastruktura, zgrade, ali i neka nematerijalna imovina, kao što su istraživanje i razvoj, patenti ili softver). Ljudski kapital akumulira kroz potrošnju na zdravstvo, socijalnu zaštitu, obrazovanje, osposobljavanje i stjecanje vještina itd. Prirodni kapital povećava se mjerama usmjerenima na povećanje udjela obnovljivih prirodnih resursa, zaštitu ili obnovu okoliša (npr. smanjenje emisija, obnova zemljišta, ponovno pošumljavanje) ili ublažavanjem klimatskih promjena/prilagodbom klimatskim promjenama.

[16] Za razliku od rashoda koji se financiraju zajmovima iz Mehanizma, rashodi koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma neutralizirani su odgovarajućim prihodima te stoga nisu izravno vidljivi u bilanci opće države.

Mehanizma isplaćena bespovratna sredstva u iznosu od više od 34 milijarde EUR) nakon odobrenja prvih planova za oporavak i otpornost. Procjenjuje se da su države članice europodručja u 2021. potrošile oko 17 % ukupnih bespovratnih sredstava iz Mehanizma, što iznosi oko 0,4 % BDP-a europodručja. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021., oko 72 % bespovratnih sredstava iz Mehanizma tijekom razdoblja 2020.–2022. iskoristilo bi se za podupiranje javnih i privatnih ulaganja (oko 47 % za potporu privatnim ulaganjima kapitalnim transferima, a oko 25 % za financiranje javnih ulaganja bruto investicijama u fiksni kapital). Ostatak bespovratnih sredstava iz Mehanizma usmjerio bi se na tekuće rashode (oko 27 %) i smanjenja poreza (oko 1 %) kojima države članice financiraju druge mjere za potporu oporavku, poboljšanje otpornosti i poticanje zelene i digitalne tranzicije. Slična kretanja proizlaze iz nacrta proračunskih planova država članica: oko 74 % bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost u razdoblju 2020.–2022. usmjerit će se na rashode za ulaganja i bit će gotovo ravnomjerno raspoređena na javna ulaganja (oko 38 %) i privatna ulaganja (oko 36 %). Očekuje se da će se ostatak bespovratnih sredstava namijeniti za tekuće rashode (oko 25 %) i smanjenja poreza (oko 1 %) kojima države članice financiraju druge mjere za potporu oporavku, poboljšanje otpornosti i poticanje zelene i digitalne tranzicije.

Predviđeno povećanje udjela javnih ulaganja u BDP-u temelji se na izvorima financiranja na razini EU-a i nacionalnoj razini. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. predviđa se da će se ukupni udio javnih ulaganja u BDP-u u europodručju povećati s 2,8 % u 2019. na oko 3,2 % u 2022. zbog većeg financiranja iz EU-a i nacionalnih izvora. Povećano financiranje sredstvima EU-a znatnim je dijelom posljedica korištenja bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost. S druge strane, predviđa se da će se ulaganja koja financira država uglavnom zadržati u 2022. jer se očekuje da će sve države članice zadržati barem sličan udio takvih ulaganja u BDP-u kao u 2021.

Grafikon 2.7. **Javna ulaganja u europodručju 2019.–2023. (% BDP-a)**



Izvor: Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

Ocjena smjera fiskalne politike europodručja

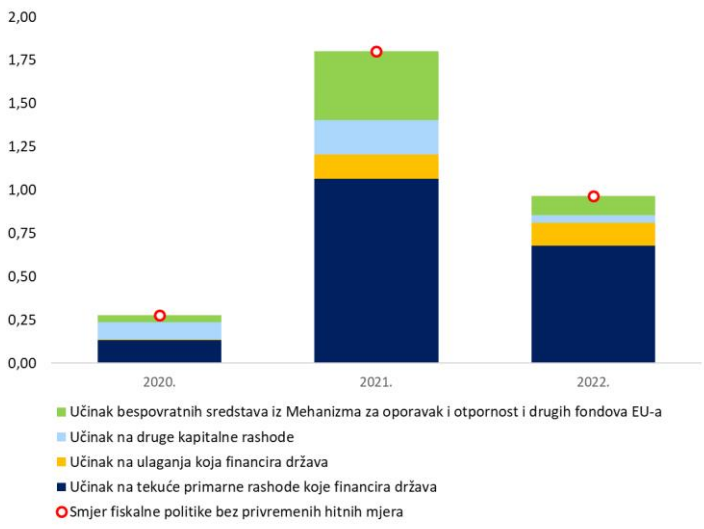
Pokazatelj smjera fiskalne politike za razdoblje 2020.–2022. prilagođen je kako bi se uzele u obzir posebne okolnosti uzrokovane pandemijom. Smjerom fiskalne politike mjeri se kratkoročni impuls koji gospodarstvu daje diskrecijska fiskalna politika. U skladu s pristupom primijenjenim u proljeće[17], u ovoj se Komunikaciji smjer fiskalne politike izračunava na

[17] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci: „Koordinacija ekonomskih politika u 2021.:

temelju godišnjeg povećanja neto rashoda u odnosu na desetogodišnji potencijalni rast (za više pojedinosti vidjeti okvir s pokazateljima korištenima u ocjenama nacrta proračunskih planova za 2022. u statističkom prilogu). Na temelju preporuka Vijeća o programima stabilnosti za 2021. ukupni iznos neto rashoda iskorišten za izračun općeg smjera fiskalne politike prilagođen je tako da uključuje rashode financirane bespovratnim sredstvima Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a, a isključuje privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 (okvir 2. sadržava detaljan pregled tih promjena). Osim učinka rashoda koje financira EU, u ovoj su Komunikaciji utvrđeni učinci na opći smjer fiskalne politike raznih ukupnih rashoda koje financira država : i. ulaganja; ii. drugih kapitalnih rashoda; i iii. tekućih primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani).

Ukupni smjer fiskalne politike u europodručju bit će ekspanzivan i u 2021. Procjenjuje se da je u 2020. smjer fiskalne politike bio blago ekspanzivan (0,25 % BDP-a)[18] jer su ograničenja kretanja radi sprečavanja širenja pandemije utjecala na sposobnost vlada da troše na uobičajene aktivnosti. U 2021. se predviđa znatna fiskalna ekspanzija od 1,75 % BDP-a koja se uglavnom temelji na neto tekućim primarnim rashodima koje financira država, čiji se ekspanzivan učinak procjenjuje na nešto više od 1 % BDP-a. Pozitivan učinak očekuje se i od javnih ulaganja i drugih kapitalnih rashoda koji se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna EU-a. Znatan ekspanzivan učinak proračuna EU-a od gotovo 0,5 % BDP-a uglavnom je rezultat provedbe planova za oporavka i otpornost država članica.

Grafikon 2.8. **Europodručje: smjer fiskalne politike 2020.–2022. (% BDP-a)**



Napomena: grafikon prikazuje diskrecijski fiskalni impuls prilagođen kako bi se uzele u obzir posebne okolnosti pandemije bolesti COVID-19.
Izvor: Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

Predviđa se da će fiskalna politika u europodručju biti poticajna i u 2022. kako bi se održao oporavak. Očekuje se da će sa sve bržim gospodarskim oporavkom države članice

prevladavanje pandemije bolesti COVID-19, potpora oporavku i modernizacija gospodarstva", 2. lipnja 2021. Vidjeti i sljedeće: com-2021-500_en.pdf (europa.eu)

[18] Pandemija bolesti COVID-19 otežava ocjenu temeljnog fiskalnog položaja, a osobito je potrebno uzeti u obzir postupno ukidanje privremenih hitnih mjera. Naime, zbog provedbe i postupnog ukidanja brojnih privremenih hitnih mjera u 2022. otežano je tumačenje temeljnih fiskalnih kretanja. Ukidanje tih mjera ne bi se trebalo smatrati restriktivnom fiskalnom politikom kada se gospodarska aktivnost i broj odrađenih sati vrate na uobičajenu razinu. Isključenjem tih mjera iz analize izbjeći će se donošenje pogrešnih zaključaka o kretanju potpore potražnji od početka pandemije. Radi dosljednosti i usporedivosti pokazatelj smjera fiskalne politike prilagođen je i za 2020. tako da su isključene privremene hitne mjere poduzete kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. Budući da su te privremene hitne mjere pružile najveći fiskalni impuls u 2020., izmijenjeni parametri koji su upotrijebljeni u ovoj bilješci upućuju samo na blago ekspanzivan smjer fiskalne politike u 2020. Kad bi se uključile privremene hitne mjere, smjer fiskalne politike u europodručju bio bi ekspanzivan s 3,75 % u 2020. i 2,0 % u 2021. te kontrakcijski s 2,0 % u 2022.

europodručja svoje politike preusmjeriti s privremenih hitnih mjera (koje uglavnom ističu 2022.) na mjere potpore oporavku, koje su potrebne za smanjenje gubitaka proizvodnje i poticanje zelene i digitalne tranzicije naših gospodarstava. Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2021., koja uključuje nacrte proračunskih planova za 2022., u 2022. se očekuje daljnja fiskalna ekspanzija od gotovo 1 % BDP-a.

Oporavak i potencijalni rast u 2022. i dalje će podupirati rashodi koje financira EU i kapitalni rashodi koje financira država, uz ukupne dodatne rashode od 0,25 % BDP-a (pri čemu 0,1 % BDP-a čine rashodi koje financira EU). Kako provedba planova za oporavak i otpornost bude napredovala, predviđa se da će se rashodi koje financira EU dodatno povećati u 2022. i doprinijeti ekspanzivnom smjeru fiskalne politike. Za iduću se godinu predviđa dodatno povećanje ulaganja koja financira država. Očekivana fiskalna potpora za financiranje javnih i privatnih ulaganja pozitivno će utjecati na potencijalni rast, a time i na fiskalnu održivost.

Fiskalna potpora u 2022. velikim je dijelom namijenjena za veće tekuće rashode koje financira država ili niže porezne prihode (0,75 % BDP-a). U nekim slučajevima projekcije upućuju na znatan učinak na temeljni fiskalni položaj, među ostalim u nekim državama članicama s visokom razinom duga.

Iako je ukupni smjer fiskalne politike u europodručju poticajan u 2022., njegov bi se sastav mogao poboljšati. U preporukama za 2021. državama članicama preporučeno je da provedu različite vrste fiskalnih strategija na temelju razine njihova javnog duga. Države članice s niskom razinom duga trebale bi provoditi poticajan smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokom razinom duga trebale bi Mehanizam za oporavak i otpornost iskoristiti za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku te voditi razboritu fiskalnu politiku. Države članice trebale bi zadržati ulaganja koja financira država. Istodobno trebaju zadržati pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država, koji bi u slučaju država članica s visokom razinom duga trebao biti ograničen. Kako je prikazano u odjeljku III. u nastavku, sve države članice postupaju u skladu s preporukama o korištenju Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja kojima se podupire oporavak i sve države članice zadržavaju ili uglavnom zadržavaju ulaganja koja financira država. Međutim, očekuje se da će se tekući rashodi koje financira država u 2022. dodatno povećati iznad razine potencijalnog rasta u više država članica, od kojih neke imaju visoke rizike za održivost duga. To predviđeno povećanje tekućih rashoda iznad potencijalnog rasta prati sličan trend u 2020. i 2021., što upućuje na sve veći utjecaj trajnih tekućih rashoda ili nefinanciranih smanjenja poreza. Stoga bi trebalo poboljšati sastav smjera fiskalne politike u 2022. preusmjeravanjem fiskalne potpore na ulaganja koliko je to moguće. Tim bi se elementima promicala ulaganja i poboljšala srednjoročna fiskalna održivost. Osim toga, ograničenje rasta tekućih rashoda pomoći će državama članicama s visokom razinom duga da provode razborite fiskalne politike kako je preporučilo Vijeće.

Okvir 2. Pokazatelji smjera fiskalne politike korišteni u kontekstu pandemije bolesti COVID-19

Smjer fiskalne politike tradicionalno pokazuje kratkoročni učinak diskrecijske fiskalne politike na gospodarstvo i njime se mjeri godišnja promjena proračunskog stanja opće države. Međutim, s obzirom na izvanredne okolnosti uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, znatne prijenose iz proračuna EU-a (npr. iz Mehanizma za oporavak i otpornost ili drugih bespovratnih sredstava EU-a) i znatnu neizvjesnost u vezi s procjenama proizvodnog jaza, konvencionalni pokazatelji kao što su

promjena strukturnog proračunskog salda ili „referentno mjerilo za rashode" u postojećem se kontekstu ne smatraju prikladnima za mjerenje smjera fiskalne politike.

Konkretno, promjena strukturnog proračunskog salda ne obuhvaća dodatni fiskalni impuls koji pruža EU jer su povezani nacionalni rashodi potpuno neutralizirani odgovarajućim prihodima iz EU-a. Gospodarstvo, dakle, može primiti znatan impuls EU-a, a da se to ne odrazi na ukupni ili strukturni proračunski saldo. Isto tako, „referentno mjerilo za rashode" ne obuhvaća učinak rashoda koje financira EU, pa tako ni opći smjer fiskalne politike.

Nadalje, od 2020. na državni saldo znatno utječu privremene hitne mjere uvedene zbog krize i njihovo postupno ukidanje. Tim se mjerama općenito nastoji poduprijeti zdravstvene sustave i radnicima i poduzećima nadoknaditi gubitke prihoda zbog pandemije. Privremenog su karaktera i istječu u 2023. ili prije, no njihov učinak ovisi o razvoju zdravstvene situacije. Iako su se pokazale korisnima u početnoj fazi krize, te će mjere vjerojatno biti manje učinkovite u pružanju potpore oporavku kad zdravstvena kriza postupno oslabi.

Zato Komisija kao mjerilo koristi smjer fiskalne politike koji se temelji na promjeni primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani), u odnosu na desetogodišnju prosječnu stopu potencijalnog rasta BDP-a. Ukupni iznos rashoda uključuje rashode koje financira država i rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima Mehanizma za oporavak i otpornost i drugim bespovratnim sredstvima EU-a te se njime stoga mjeri impuls iz nacionalnog proračuna i iz EU-a. S druge strane, uzimajući u obzir izvanredne okolnosti uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, taj iznos ne uključuje učinak privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize. Razlika između promjene neto primarnih rashoda (kako su prethodno definirani) i desetogodišnjeg prosječnog potencijalnog rasta BDP-a stoga se može tumačiti kao mjerilo općeg smjera fiskalne politike.

U skladu s preporukama Vijeća od 2. lipnja 2021., u Komisijinoj se ocjeni posebna pozornost posvećuje i razvoju pojedinačnih potkomponenti općeg smjera fiskalne politike, posebice rashoda koji se financiraju bespovratnim sredstvima Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a, ulaganja koje financira država i primarnih tekućih rashoda koje financira država.

Smjer monetarne politike

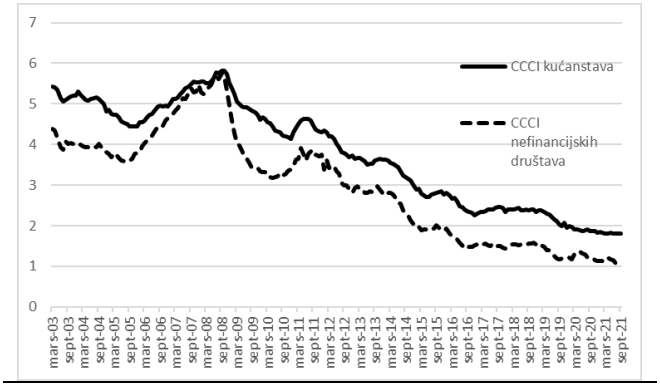
Akomodativna monetarna politika ESB-a od početka pandemije pridonijela je očuvanju povoljnih uvjeta financiranja u cijelom europodručju. Dok su se dugoročne tržišne kamatne stope povećale od rujna, kompozitni pokazatelji troška kredita (CCCI)[19] za poduzeća i kućanstva u europodručju i dalje su na rekordno niskim razinama (grafikon 2.9.). Očuvanjem povoljnih uvjeta financiranja mjere monetarne politike ESB-a[20] doprinijele su djelotvornijem

[19] Kompozitni pokazatelj troška kredita (CCCI) sintetičko je mjerilo troškova inozemnog financiranja poduzeća i kućanstva u europodručju. CCCI nefinancijskih društava uključuje troškove kredita koje pružaju banke i financijska tržišta (tj. putem obveznica). CCCI kućanstava uključuje troškove tri vrste bankovnih kredita koji se odobravaju kućanstvima, tj. za potrošnju, kupnju nekretnine i druge svrhe.

[20] ESB je primijenio razne mjere ublažavanja monetarne politike kako bi se smanjili negativni ekonomski učinci pandemije bolesti COVID-19. Te su se mjere sastojale od znatne dodatne kupnje imovine u okviru programa kupnje imovine, a posebno u okviru hitnog programa kupnje zbog pandemije, mnogih mjera za osiguravanje likvidnosti banaka u europodručju po vrlo povoljnim uvjetima, posebno u okviru treće serije ciljanih operacija dugoročnijeg refinanciranja (TLTRO III), i blažih zahtjeva za kolateral u transakcijama za osiguranje likvidnosti s bankama u europodručju.

prijenosu fiskalnih impulsa na cijelo gospodarstvo europodručja tijekom pandemije. Istovremeno je i poticajni smjer fiskalne politike podupirao taj prijenos monetarne politike ESB-a. Ta izražena komplementarnost fiskalne i monetarne politike u europodručju omogućila je kombinirano djelovanje te dvije politike i djelotvorno je ublažila ekonomsku štetu uzrokovanu pandemijom. Uvjeti financiranja trebali bi u budućnosti ostati povoljni, a sadašnje tržišne terminske stope upućuju samo na vrlo sporo povećanje kratkoročnih i dugoročnih kamatnih stopa u 2022. Na zadnjem sastanku o monetarnoj politici održanom u listopadu, Upravno vijeće ESB-a ocijenilo je da su trenutačne mjere monetarne politike ESB-a i dalje ključne za pomoć gospodarstvu pri preusmjeravanju na trajni oporavak i, u konačnici, postizanje ciljne stope inflacije od 2 % u srednjoročnom razdoblju. Upravno vijeće ESB-a smatralo je i da bi ciljana i koordinirana fiskalna potpora i dalje trebala nadopunjavati monetarnu politiku.

Grafikon 2.9. **Kompozitni pokazatelji troška kredita (CCCI) za nefinancijska društva i kućanstva u europodručju**



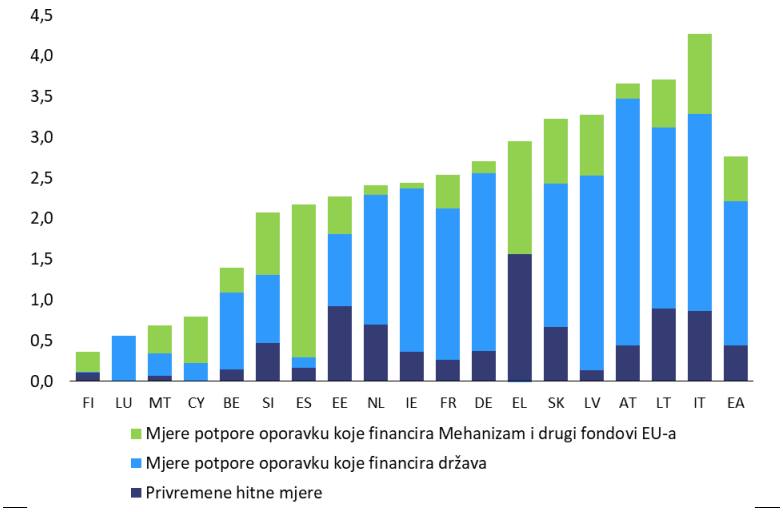
Izvor: ESB, Bloomberg, Datastream, izračuni GU-a ECFIN.

III. Pregled nacrta proračunskih planova

Fiskalni odgovor država članica na pandemiju bolesti COVID-19: od hitnih mjera do oporavka

Očekuje se da će većina država u 2022. postupno ukinuti privremene hitne mjere i preusmjeriti se na potporu oporavku (grafikon 3.1.). Očekuje se da će trošak mjera potpore oporavku, djelomično financiranih iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a u 2022. premašiti 3 % BDP-a u Italiji, Latviji i Austriji i iznositi više od 2 % u još sedam država članica. Četiri države članice trebale bi financirati iznos mjera potpore oporavku od najmanje 1 % BDP-a sredstvima iz fondova EU-a. Najveći troškovi privremenih hitnih mjera u 2022. predviđaju se u Estoniji, Nizozemskoj, Grčkoj, Slovačkoj, Litvi i Italiji. Ukidanje posljednjih privremenih hitnih mjera očekuje se 2023.

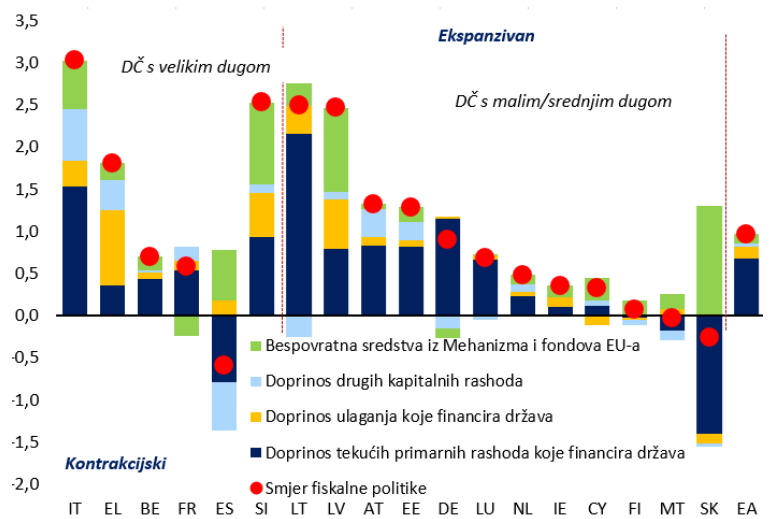
Grafikon 3.1. **Privremene hitne mjere i druge mjere potpore oporavku, 2022. (% BDP-a)**



Napomena: grafikon prikazuje trošak u 2022. mjera donesenih u 2020. i kasnije. Za definiciju privremenih hitnih mjera vidjeti okvir 2. Za definiciju mjera potpore oporavku vidjeti bilješku 12.
Izvor: Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

Očekuje se da će smjer fiskalne politike u 2022. ostati poticajan u gotovo svim državama članicama (grafikon 3.2.). Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. predviđa se da će 17 država članica imati neutralan ili poticajan smjer fiskalne politike, u nekim slučajevima uz znatnu ekspanziju od 1 % BDP-a ili više. Kako je navedeno u preporukama koje su im upućene u proljeće, predviđa se da će velika većina država članica s niskom/srednjom razinom duga nastaviti provoditi poticajan smjer fiskalne politike u 2022. Jedina je iznimka Slovačka, za koju se u 2022. predviđa kontrakcijski smjer od 0,3 % BDP-a u odnosu na stabilan rast proizvodnje. Za Maltu se predviđa neutralan smjer

Grafikon 3.2. **Smjer fiskalne politike država članica europodručja u 2022. (% BDP-a)**

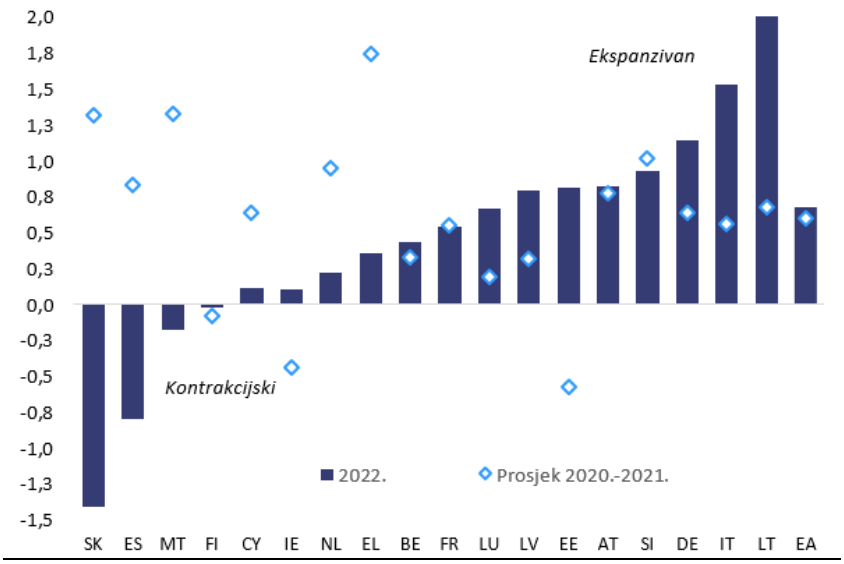


Napomena: grafikon prikazuje smjer fiskalne politike i njezine komponente bez privremenih hitnih mjera zbog bolesti COVID-19, a temelji se samo na Komisijinoj prognozi jer podaci o privremenim hitnim mjerama zbog bolesti COVID-19 iz nacrta proračunskih planova nisu dostupni.
Izvor: Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

koji odražava uglavnom vrlo visok procijenjeni potencijalni rast. Većina država članica s visokom razinom duga planira fiskalnu ekspanziju (Belgija, Grčka, Francuska i Italija). Države članice s visokom razinom duga dobile su preporuku da Mehanizam za oporavak i otpornost iskoriste za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku te da vode razboritu fiskalnu politiku.

U nekoliko zemalja predviđeni poticajan smjer fiskalne politike rezultat je većih tekućih rashoda koje financira država ili smanjenja poreza, dok kod otprilike trećine zemalja odražava veća ulaganja (grafikon 3.2.). Predviđa se da će u većini država članica rast tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na prihodovnoj strani) u 2022. premašiti stopu srednjoročnog potencijalnog rasta, što upućuje na pozitivan učinak na opći smjer fiskalne politike (okvir 2. sadržava detaljan pregled parametara smjera fiskalne politike). Zapravo, rast tekućih rashoda koje financira država bit će glavni pokretač poticajnog smjera fiskalne politike u deset država članica. Očekuje se da će samo u Španjolskoj, Malti i Slovačkoj tekući rashodi koje financira država imati kontrakcijski učinak na smjer fiskalne politike jer će se tekući rashodi koji nisu privremeni smanjiti nakon znatnog povećanja zabilježenog u razdoblju 2020.–2021. (grafikon 3.3.). Očekuje se da će poticajni smjer fiskalne politike u Grčkoj, Irskoj, Latviji i Sloveniji u 2022. biti potaknut ulaganjima koja se financiraju na nacionalnoj razini i na razini EU-a.(grafikon 3.2.).

Grafikon 3.3. **Rast tekućih rashoda koje financira država, prosjek za 2020.–2021. i 2022. (% BDP-a; iznad srednjoročnog potencijalnog rasta)**



Napomena: Ovaj ukupan iznos rashoda odnosi se na primarne rashode bez diskrecijskih prihoda. Privremene hitne mjere nisu uključene.
Izvor: Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

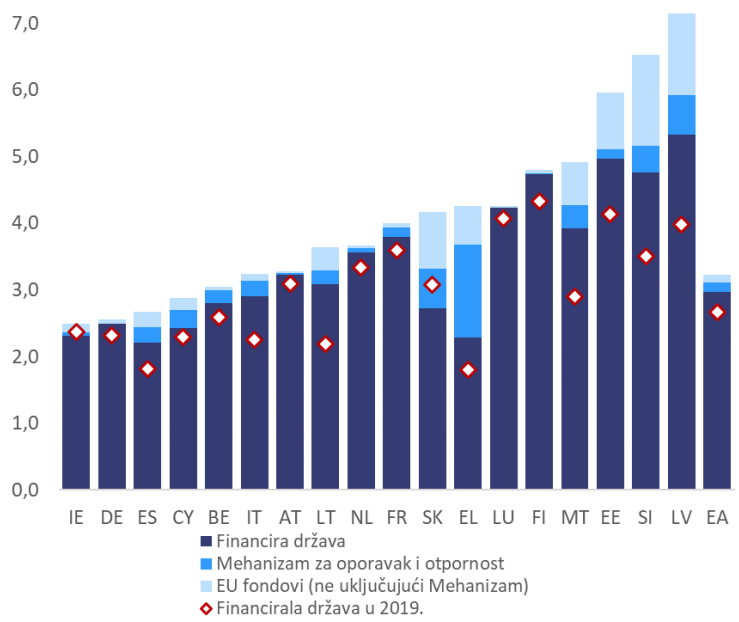
Rast tekućih rashoda koje financira država premašuje stopu srednjoročnog potencijalnog rasta u svim državama članicama u 2022., osim u Španjolskoj, Malti i Slovačkoj (grafikon 3.3.). U Italiji učinak povećanja tekućih rashoda koje financira država na temeljni fiskalni položaj iznosi 1,5 % BDP-a. Italija ima visoku razinu duga i dobila je preporuku da ograniči rast tekućih rashoda koje financira država i da Mehanizam za oporavak i otpornost iskoristi za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku te da vodi razboritu fiskalnu politiku. Učinak povećanja tekućih rashoda koje financira država na temeljni fiskalni položaj iznosi 0,8 % BDP-a u Latviji i 2,2 % BDP-a u Litvi. Latvija i Litva, obje s niskom/srednjom razinom duga, dobile su preporuku da zadrže pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.

Očekuje se da će sve države članice u 2022. zadržati ili uglavnom zadržati svoja ulaganja koja financira država. (grafikon 3.4.). Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2021. rast

ulaganja koja financira država premašuje potencijalni rast u Belgiji, Estoniji, Irskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Italiji, Litvi, Latviji, Malti, Nizozemskoj,

Austriji i Sloveniji te doprinosi poticajnom smjeru fiskalne politike. Uglavnom je u skladu s potencijalnim rastom u Njemačkoj, Luksemburgu, Finskoj, Cipru i Slovačkoj, u kojima su ulaganja koja financira država općenito i dalje stabilna.

Grafikon 3.4. **Javna ulaganja, 2019.–2022. (% BDP-a)**



Napomena: Nizozemska u svoj nacrt proračunskog plana nije uključila projekcije iz Mehanizma za oporavak i otpornost jer još nije imala plan za oporavak i otpornost. [U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. pretpostavlja se da će Nizozemska plan za oporavak i otpornost dostaviti u 2022. pa je na iznose Mehanizma primijenjena linearna ekstrapolacija.]

Izvor: Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

Rashodi financirani iz Mehanizma za oporavak i otpornost

Većina država članica navela je mjere financirane sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost u svojim nacrtima proračunskih planova za 2022.[21] Brojne države članice navele su i mjere koje će se financirati iz Mehanizma dugo nakon 2022., iako to nije bilo obavezno. Irska i Litva nisu navele raščlambu ukupnih kapitalnih rashoda financiranih iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Nadalje, Nizozemska nema plan za oporavak i otpornost pa u svoj nacrt proračunskog plana nije uključila učinak Mehanizma za oporavak i otpornost.

Profil potrošnje bespovratnih sredstava iz Mehanizma u razdoblju 2020.–2022. donekle se razlikuje među državama članicama europodručja. Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2021. manji broj država članica (Austrija, Njemačka, Francuska, Cipar, Španjolska, Luksemburg, Malta i Italija) planira koristiti bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za retroaktivno financiranje rashoda iz 2020.[22] Predviđa se da će udio rashoda u

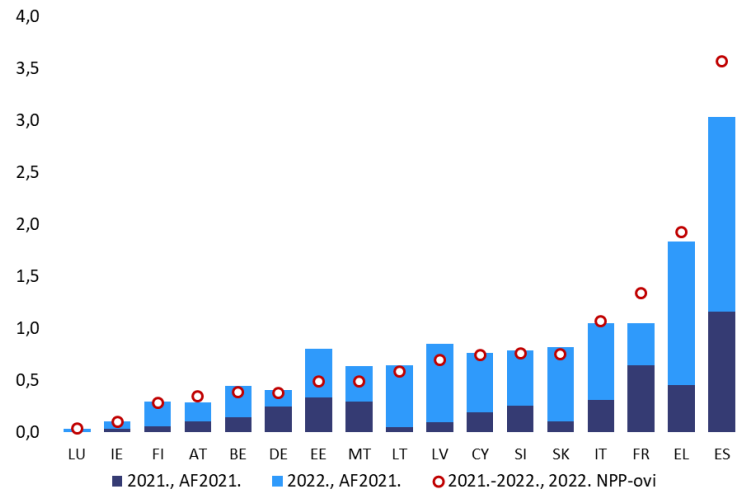
[21] Potpunost izvješćivanja općenito se poboljšala u odnosu na programe stabilnosti i konvergencije za 2021. Međutim, u izvješćima Kod nekih država članica još postoje problemi u iskazivanju podataka, kao što su nepravilna primjena računovodstvenih pravila koja se odnose na transakcije povezane s Mehanizmom za oporavak i otpornost ili ukupni iznosi koji ne odgovaraju zbroju pojedinačnih komponenti.

[22] U skladu s Uredbom (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, mjere započete od 1. veljače 2020. prihvatljive su za financiranje iz Mehanizma pod uvjetom da su u skladu sa zahtjevima utvrđenima u toj uredbi. Osim toga, u skladu sa smjernicama Eurostata, opće pravilo o neutralnosti evidentiranja bespovratnih

BDP-u koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma u 2021. ostati ograničeni u većini država članica, uz iznimku Francuske, Španjolske, Estonije i Grčke, u kojima se već očekuje znatan udio rashoda u BDP-u. Predviđa se da će se u 2022. rashodi koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma znatno povećati u brojnim državama članicama. Konkretno, očekuje se da će iznositi više od 1 % BDP-a u Grčkoj i Španjolskoj i više od 0,7 % u Italiji, Latviji i Slovačkoj. S druge strane, očekuje se da će ostati na razini ispod 0,2 % BDP-a u Irskoj, Luksemburgu, Njemačkoj i Austriji. To je rezultat količine dodijeljenih bespovratnih sredstava u okviru Mehanizma kao i vremenski raspored isplata povezanih s planiranim ostvarenjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

U skladu s preporukama po državama članicama za 2021., države članice s visokom razinom duga koriste većinu bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021., države članice s visokim razinama duga (Belgija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija) koje su dobile preporuku Vijeća da iskoriste Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku postupaju u skladu s tom preporukom. Jedna država članica (Grčka) namijenila je cijeli iznos svojih bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost u 2022. financiranju javnih ulaganja. Ostale države članice (Belgija, Španjolska, Francuska, Italija) namijenile su u 2022. više od 60 % svojih bespovratnih sredstava iz Mehanizma za financiranje privatnih i javnih ulaganja.

Grafikon 3.5. **Rashodi financirani bespovratnim sredstvima Mehanizma za oporavak i otpornost, 2021. i 2022. (% BDP-a)**



Napomena: Nizozemska u svoj nacrt proračunskog plana nije uključila učinke Mehanizma za oporavak i otpornost jer još nije imala plan za oporavak i otpornost. Kako bi se omogućila usporedba nacrta proračunskih planova i Komisijine jesenske prognoze 2021., za iskazivanje u postotku BDP-a korištene su projekcije BDP-a iz Komisijine jesenske prognoze 2021. Neke razlike između nacrta proračunskih planova i Komisijine jesenske prognoze 2021. prisutne su zbog zaokruženih podataka u nacrtima proračunskih planova.
Izvori: nacrti proračunskih planova za 2022. i Jesenska prognoza Europske komisije 2021.

Komisijina ocjena nacrta proračunskih planova za 2022.

Mišljenja Komisije o nacrtima proračunskih planova za 2022. usredotočena su na njihovu usklađenost s preporukama Vijeća od 18. lipnja 2021. Vijeće je državama

sredstava EU-a iznimno se ne primjenjuje na prihvatljive rashode nastale u 2020. Odgovarajući prihodi evidentiraju se kada Vijeće odobri plan za oporavak i otpornost, tj. u najviše slučajeva u 2021.

članicama s niskom razinom duga preporučilo da provode poticajan smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokom razinom duga trebale bi Mehanizam iskoristiti za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku te voditi razboritu fiskalnu politiku. Sve države članice trebale bi zadržati ulaganja koja financira država. Istovremeno, s obzirom na to da bi se rast tekućih rashoda koje financira država trebao držati pod kontrolom i ograničiti u državama članicama s visokom razinom duga, državama članicama u kojima je to prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. bilo sporno upućena je odgovarajuća preporuka. Time će se stvoriti uvjeti za očuvanje razboritih fisklanih politika jer će se fiskalnim mjerama otvoriti prostor za ulaganja i maksimalno poduprijeti oporavak bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja i stvaranja trajnog opterećenja za javne financije.

Vijeće je državama članicama preporučilo i da obrate posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani nacionalnog proračuna. Kvalitetne proračunske mjere trebale bi osigurati održiv i uključiv oporavak. Trebalo bi davati prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Fiskalno-strukturne reforme doprinijet će 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.

Gotovo sve države članice europodručja dostavile su svoje nacrte proračunskih planova do 15. listopada, u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 473/2013. Jedina je iznimka Italija, koja je svoj plan dostavila 20. listopada. Francuska je 22. listopada dostavila ažurirani nacrt proračunskog plana. Za Nizozemsku je nacrt proračunskog plana dostavila vlada na odlasku. Nadležna tijela pozivaju se da Komisiji i Euroskupini dostave ažurirani plan čim nova vlada preuzme dužnost, a u pravilu najmanje mjesec dana prije nego što nacionalni parlament namjerava donijeti nacrt zakona o proračunu. Komisija nije donijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana koji je dostavio Portugal, jer je njegov parlament u međuvremenu odbio proračun. Komisija je 15. studenoga poslala pismo portugalskim tijelima u kojem ih je pozvala da pravodobno dostave novi nacrt proračunskog plana Komisiji i Euroskupini, čim vlada portugalskom parlamentu predstavi novi nacrt zakona o državnom proračunu za 2022. Nacrt bi trebalo dostaviti najmanje mjesec dana prije nego što nacionalni parlament namjerava donijeti novi nacrt zakona o proračunu.

Slijedi sažetak mišljenja Komisije[23] koja se temelje na Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021.:

Države članice s visokom razinom duga (Belgija, Francuska, Grčka, Italija i Španjolska)

- U skladu s preporukom Vijeća, sve države članice koriste Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja radi potpore oporavku.
- U skladu s preporukom Vijeća, sve države članice zadržale su ulaganja koja financira država.

[23] Uobičajeni radni dokumenti službi Komisije uz mišljenja Komisije o nacrtima proračunskih planova ove godine nisu objavljeni, zbog kvalitativnih preporuka koje je donijelo Vijeće i kontinuiranog odstupanja od uobičajenih proračunskih zahtjeva nakon aktivacije opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Uz mišljenja je dostavljen statistički prilog koji uključuje potrebne informacije za ocjenu planova država članica.

- Vijeće je preporučilo **Italiji** da ograniči rast tekućih rashoda koje financira država. Predviđa se da to neće biti ostvareno u dovoljnoj mjeri jer se očekuje da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na prihodovnoj strani) u 2022. znatno doprinijeti općem poticajnom smjeru fiskalne politike u Italiji. Komisija poziva Italiju da u cilju provedbe razborite fiskalne politike poduzme potrebne mjere u okviru nacionalnog proračunskog postupka kako bi ograničila rast tekućih rashoda koje financira država.
- S obzirom na razinu njihova državnog duga i velike izazove za srednjoročnu održivost prisutne i prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, važno je da **Belgija**, **Francuska**, **Grčka**, **Italija** i **Španjolska** pri poduzimanju proračunskih mjera za pružanje potpore očuvaju razboritu fiskalnu politiku kako bi osigurale održive javne financije u srednjoročnom razdoblju.

Države članice s niskom/srednjom razinom duga (Austrija, Cipar, Estonija, Finska, Njemačka, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Slovenija i Slovačka)

- U skladu s preporukom Vijeća, sve države članice, osim **Slovačke** i **Malte**, provode poticajan smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Restriktivan smjer fiskalne politike u Slovačkoj posljedica je velikog rasta proizvodnje i novonastalih ograničenja kapaciteta. Neutralna politika Malte uglavnom je odraz vrlo visokog procijenjenog potencijalnog rasta i rekordno visoke razine javnih ulaganja. To je općenito u skladu s preporukom Vijeća.
- Sve države članice planiraju iskoristiti Mehanizam za oporavak i otpornost za potporu oporavku, a Nizozemska još nije dostavila svoj plan oporavka i otpornosti.
- U skladu s preporukom Vijeća, sve države članice zadržavaju ili uglavnom zadržavaju ulaganja koja financira država.
- Vijeće je **Latviji** i **Litvi** preporučilo da ograniči rast tekućih rashoda koje financira država. Predviđa se da to neće biti ostvareno u dovoljnoj mjeri jer se očekuje da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na prihodovnoj strani) u 2022. znatno doprinijeti općem poticajnom smjeru fiskalne politike u tim zemljama.

Općenito, nacrti proračunskih planova sadržavaju mjere koje su usmjerene na jačanje sastava javnih financija i doprinos održivom i uključivom oporavku, među ostalim provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Cjelovita ocjena fiskalno-strukturnih reformi koje su provele države članice provest će se u okviru ocjenjivanja provedbe planova za oporavak i otpornost te izvješća za pojedine zemlje za 2022.

Uzimajući u obzir snagu oporavka, države članice se pozivaju da redovito preispituju upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi budu spremne prilagoditi promjenjivim okolnostima.

PRILOG I.: Ocjena nacrta proračunskih planova za 2022. po državama članicama

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Austrije** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Austrija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Austrija namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Austrija se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Belgije** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan. U skladu s preporukom Vijeća, Belgija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Belgija namjerava zadržati ulaganja koja financira država. S obzirom na razinu belgijskog državnog duga i velike izazove u pogledu srednjoročne održivosti koji su postojali i prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, pri poduzimanju poticajnih proračunskih mjera važno je očuvati razboritu fiskalnu politiku kako bi se osigurale održive javne financije u srednjoročnom razdoblju. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Premda manjeg razmjera, mjere najavljene u nacrtu proračunskog plana u skladu su s preporukom. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Belgija se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Cipra** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Cipar namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. Općenito u skladu s preporukom Vijeća, Cipar namjerava uglavnom zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Očekuje se da će se ulaganjima i reformama financiranima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ostvariti ti ciljevi i pridonijeti dugoročnoj održivosti javnih financija. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Cipar se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spreman prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Estonije** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Estonija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća Estonija namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Pojedine mjere iz nacrta proračunskog plana odnose se

na ulaganja u informacijsku tehnologiju i zelena ulaganja pa se očekuje da će pridonijeti provedbi preporuke. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Estonija se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Finske** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Finska namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Finska namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Mjere povezane s provedbom vladina programa i plana za oporavak i otpornost iz nacrta proračunskog plana Finske doprinose ispunjavanju ove preporuke Vijeća. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Finska se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz ažuriranog nacrta proračunskog plana **Francuske** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan. U skladu s preporukom Vijeća, Francuska namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Francuska namjerava zadržati ulaganja koja financira država. S obzirom na razinu francuskog državnog duga i velike izazove u pogledu srednjoročne održivosti koji su postojali i prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, pri poduzimanju poticajnih proračunskih mjera važno je očuvati razboritu fiskalnu politiku kako bi se osigurale održive javne financije u srednjoročnom razdoblju. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. U tom pogledu mjere iz francuskog nacrta proračunskog plana pridonose ispunjavanju preporuke Vijeća o osiguravanju održivog i uključivog oporavka, pri čemu se prednost daje zelenoj i digitalnoj tranziciji te primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Francuska se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Njemačke** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Njemačka namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Njemačka namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Ti se ciljevi ispunjavaju mjerama na kojima se temelji nacrt proračunskog plana. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Njemačka se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Grčke** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan. U skladu s preporukom Vijeća, Grčka namjerava pružati kontinuiranu potporu

oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Grčka namjerava zadržati ulaganja koja financira država. S obzirom na razinu grčkog državnog duga i velike izazove u pogledu srednjoročne održivosti koji su postojali i prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, pri poduzimanju poticajnih proračunskih mjera važno je očuvati razboritu fiskalnu politiku kako bi se osigurale održive javne financije u srednjoročnom razdoblju. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Većina hitnih mjera potpore postupno će se ukidati 2021., a mjerama koje su uključene u nacrt proračunskog plana za 2022. želi se pružiti poticaj ukupnoj potražnji i zapošljavanju te tako poduprijeti održiv i uključiv oporavak. Ulaganja i reforme koje se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost ujedno će znatno pridonijeti zelenoj i digitalnoj tranziciji. Naposljetku, očekuje se da će se provedbom fiskalnih strukturnih reformi kao što su revizije rashoda, reforma izrade proračuna na temelju uspješnosti, dovršetak funkcionalne klasifikacije i razvoj okvira za zeleni proračun poboljšati učinkovitost javnih financija. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Grčka se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Irske** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Irska namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Irska namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Mjere uključene u Nacionalni plan razvoja, kao što su energetska obnova zgrada i Nacionalni plan za širokopojasni pristup, u skladu su s potporom zelenoj i digitalnoj tranziciji. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Irska se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Italije** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan. U skladu s preporukom Vijeća, Italija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Italija namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Istodobno, Italija ne planira dostatno ograničiti rast tekućih rashoda koje financira država. Komisija poziva Italiju da u cilju provedbe razborite fiskalne politike poduzme potrebne mjere u okviru nacionalnog proračunskog postupka kako bi ograničila rast tekućih rashoda koje financira država. S obzirom na razinu talijanskog državnog duga i velike izazove u pogledu srednjoročne održivosti koji su postojali i prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, pri poduzimanju poticajnih proračunskih mjera važno je očuvati razboritu fiskalnu politiku kako bi se osigurale održive javne financije u srednjoročnom razdoblju. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. U tom pogledu mjere iz talijanskog nacrta proračunskog plana pridonose ispunjavanju preporuke Vijeća o osiguravanju održivog i uključivog oporavka, pri čemu se prednost daje zelenoj i digitalnoj tranziciji. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Italija se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Latvije** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Latvija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Latvija namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Istodobno, Latvija ne drži dovoljno pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Mjere uključene u plan za oporavak i otpornost Latvije koje su dio nacrta proračunskog plana usmjerene su na odgovor na potrebe za ulaganjima u zelenu i digitalnu tranziciju. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Latvija se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Litve** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Litva namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Litva namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Istodobno, Litva ne drži dovoljno pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Očekuje se da će mjere uključene u plan za oporavak i otpornost Litve i nacrt proračunskog plana Litve pridonijeti ispunjenju te preporuke. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Litva se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Luksemburga** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Luksemburg namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Luksemburg namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. U tom pogledu mjere iz luksemburškog nacrta proračunskog plana pridonose ispunjavanju preporuke Vijeća o osiguravanju održivog i uključivog oporavka, pri čemu se prednost daje zelenoj i digitalnoj tranziciji te primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Luksemburg se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spreman prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Malte** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti neutralan u kontekstu vrlo velikog procijenjenog potencijalnog rasta uz povijesno visoku razinu javnih ulaganja, što je općenito u skladu s preporukom Vijeća. Malta namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Malta namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i

kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Očekuje se da će se povećanjem javnih ulaganja planiranim u nacrtu proračunskog plana Malte poduprijeti zelena i digitalna tranzicija te povećati potencijal rasta, a povećanje mirovinskih prava, premda ograničeno, moglo bi povećati pritisak na održivost mirovinskog sustava. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Malta se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Nizozemske** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući pretpostavljeni impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Pretpostavlja se da će Nizozemska pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Nizozemska namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Mjere uključene u nacrt proračunskog plana Nizozemske pridonijet će ispunjenju te preporuke. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Nizozemska se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima. Nadležna tijela pozivaju se da Komisiji i Euroskupini dostave ažurirani nacrt proračunskog plana čim nova vlada preuzme dužnost i u pravilu najmanje mjesec dana prije nego što nacionalni parlament namjerava donijeti nacrt zakona o proračunu.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Slovačke** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti kontrakcijski u kontekstu velikog rasta proizvodnje i novonastalih ograničenja kapaciteta u 2022., što je općenito u skladu s preporukom Vijeća. Slovačka namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. Općenito u skladu s preporukom Vijeća, Slovačka namjerava uglavnom zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Premda manjeg razmjera, mjere najavljene u nacrtu proračunskog plana u skladu su s preporukom. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Slovačka se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Slovenije** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti poticajan, u skladu s preporukom Vijeća. Slovenija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Slovenija namjerava zadržati ulaganja koja financira država. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Iako je većina mjera u skladu s Preporukom Vijeća, donesena porezna reforma mogla bi opteretiti održiv i uključiv oporavak. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Slovenija se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

Na temelju Komisijine prognoze i podataka iz nacrta proračunskog plana **Španjolske** predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, biti kontrakcijski. U skladu s preporukom Vijeća, Španjolska planira nastaviti potporu oporavku koristeći Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja. U skladu s preporukom Vijeća, Španjolska namjerava zadržati ulaganja koja financira država. S obzirom na razinu španjolskog državnog duga i velike izazove u pogledu srednjoročne održivosti koji su postojali i prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, pri poduzimanju poticajnih proračunskih mjera važno je očuvati razboritu fiskalnu politiku kako bi se osigurale održive javne financije u srednjoročnom razdoblju. Komisija podsjeća na važnost dobrog sastava javnih financija i kvalitete proračunskih mjera, koji se među ostalim mogu postići provedbom ulaganja kojima se potiče rast, osobito onih koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. U tom pogledu nacrt proračunskog plana sadržava detaljne mjere koje idu u tom smjeru i potiču digitalnu tranziciju, povećavaju povezivost i jačaju kibersigurnost pomoću različitih akcijskih planova kao što su Plan za povezivost i digitalne infrastrukture za društvo. Zelena tranzicija obuhvaćena je i novim Zakonom o klimatskim promjenama i energetskoj tranziciji te Nacionalnim hidrološkim planom za razdoblje 2021.–2027. Među ostalim mjerama, istraživanje i razvoj te prijenos znanja dobit će povećanu javnu potporu i putem španjolske istraživačke agencije i projekta Red Cervera. Uzimajući u obzir snagu oporavka, Španjolska se poziva da redovito preispituje upotrebu, djelotvornost i adekvatnost mjera potpore te da ih prema potrebi bude spremna prilagoditi promjenjivim okolnostima.

PRILOG II.: Metodologija i pretpostavke na kojima se temelji Komisijina jesenska prognoza 2021.

U skladu s člankom 7. stavkom 4. Uredbe (EU) br. 473/2013 „metodologija i pretpostavke najnovijih gospodarskih prognoza službi Komisije za svaku državu članicu, uključujući procjene učinka ukupnih proračunskih mjera na gospodarski rast, prilažu se ukupnoj procjeni". Pretpostavke primijenjene u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021., koju neovisno izrađuju službe Komisije, objašnjene su u samom dokumentu prognoze.[24]

Proračunski podaci za razdoblje do 2020. temelje se na podacima koje su države članice Komisiji dostavile do 1. listopada 2021. i koje je Eurostat potvrdio 21. listopada 2021. Eurostat nije izmijenio podatke koje su države članice dostavile tijekom postupka obavješćivanja u jesen 2021. Eurostat je povukao prethodnu zadršku o kvaliteti podataka koje je dostavio Luksemburg za 2020. Luksemburška statistička tijela dostavila su informacije koje su nedostajale o prihodima od poreza koji su bili odgođeni u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

Mjere kojima se podupire financijska stabilnost evidentirane su za potrebe prognoze u skladu s odlukom Eurostata od 15. srpnja 2009.[25] Ako dotična država članica nije drugačije navela, dokapitalizacije o kojima su dostupni dostatni podaci uključene su u prognozu kao financijske transakcije, odnosno kao mjere kojima se povećava dug, ali ne i deficit. Državna jamstva za bankovne obveze i depozite nisu uključena u državne rashode, osim ako je u trenutku dovršetka izrade prognoze bila potvrđena njihova aktivacija. Međutim, zajmovi koje vlada ili drugi subjekti klasificirani u državni sektor odobre bankama obično se uključuju u državni dug.

Kad je riječ o 2022., uzeti su u obzir proračuni koji su doneseni ili predstavljeni nacionalnim parlamentima te sve druge mjere za koje su dostupni dostatni podaci. Konkretno, u ovu jesensku prognozu uključene su sve informacije iz nacrta proračunskih planova dostavljenih do sredine listopada. Za 2023. pretpostavka o nepromijenjenim politikama primijenjena u prognozama podrazumijeva ekstrapolaciju podataka o kretanju prihoda i rashoda te uključivanje svih mjera za koje su dostupni dostatni podaci.

Ukupni iznosi duga opće države na razini EU-a u prognozama u razdoblju 2021.–2023. objavljuju se nekonsolidirani (tj. bez korekcije zbog međudržavnih zajmova). Da bi se osigurala vremenska dosljednost, povijesni se podaci objavljuju na isti način. Projekcije duga opće države za pojedinačne države članice u razdoblju 2021.–2023. uključuju učinak jamstava za Europski fond za financijsku stabilnost, bilateralne zajmove drugim državama članicama i sudjelovanje u kapitalu Europskog stabilizacijskog mehanizma, kako je planirano zadnjeg dana prognoze.[26]

Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. proračunske mjere opisane u nacrtima proračunskih planova za 2022. imaju u cjelini učinak povećanja deficita (učinak od približno –0,3 % BDP-a) koji je uglavnom jednako potaknut mjerama za povećanje rashoda i mjerama

[24] Metodološke pretpostavke na kojima se temelji Komisijina jesenska ekonomska prognoza 2021. dostupne su na sljedećoj adresi: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2021-economic-forecast_en

[25] Dostupno na: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-20093--final-.pdf.

[26] U skladu s odlukom Eurostata od 27. siječnja 2011. o statističkom evidentiranju poslova u okviru EFSF-a, dostupno na: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF.

za smanjenje rashoda. Općenito, predviđa se da će mehanički učinak na rast BDP-a kratkoročno biti pozitivan.

Pri tumačenju te procjene potreban je oprez zbog sljedećeg:

- Cilj je Uredbe (EU) br. 473/2013 procijeniti učinak mjera koje će se poduzeti na temelju nacrta proračunskih planova. Mjere koje su poduzete i koje su stupile na snagu prije podnošenja nacrta proračunskih planova nisu uključene u ovu ocjenu, čak ni ako mogu dodatno utjecati na projekcije javnih financija za 2022.
- Učinak opisanih mjera izražen je u odnosu na scenarij nepromijenjenih politika. Smjer fiskalne politike iz tog osnovnog scenarija nije nužno neutralan. Primjerice, trend povećanja nekih stavki rashoda mogao bi biti veći ili manji od potencijalnog rasta, mogao bi se očitovati dodatni učinak ranije poduzetih mjera u osnovnom scenariju ili bi se ranije poduzete mjere mogle prestati primjenjivati u 2022.

Proračunske projekcije nekih država članica uključuju mjere za koje se očekuje da će se financirati u okviru instrumenta NextGenerationEU/Mehanizma za oporavak i otpornost. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2021. te su mjere evidentirane kao mjere kojima se povećava deficit iako će se možda financirati iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Stoga bi projicirani deficit tih država članica mogao biti precijenjen.

PRILOG III.: Analiza održivosti duga i analiza osjetljivosti

Ovaj Prilog sadržava analizu osjetljivosti kretanja javnog duga na moguće makroekonomske šokove u skladu s člankom 7. Uredbe (EU) br. 473/2013. Stohastičke projekcije duga koriste se za ocjenu mogućeg učinka na dinamiku javnog duga koji proizlazi iz rizika za rast nominalnog BDP-a, kretanja na financijskim tržištima i fiskalnih šokova koji utječu na stanje državnog proračuna([27]).

U stohastičkim projekcijama uzima se u obzir makroekonomska nesigurnost kojoj su izložena dva „središnja" scenarija duga u razdoblju 2022.–2026. scenarij iz Komisijine jesenske prognoze 2021. i scenarij iz nacrta proračunskih planova (NPP) za 2022. U oba slučaja uobičajena pretpostavka o „nepromijenjenoj fiskalnoj politici" primjenjuje se i izvan okvira prognoze ([28]).

Na makroekonomske uvjete predviđene u središnjem scenariju primjenjuju se šokovi kako bi se dobila raspodjela mogućih kretanja duga („stožac" u dijagramima prikazanima u grafikonu III.1.). Stožac prikazuje široku paletu mogućih makroekonomskih uvjeta, pri čemu se na rast, kamatne stope i primarni saldo primjenjuje do 2 000 simuliranih šokova. Veličina i korelacija tih šokova odražavaju povijesnu volatilnost i odnose među tim varijablama ([29]). Dijagrami dakle pružaju probabilističke informacije o dinamici duga za europodručje, uzimajući u obzir moguću pojavu šokova koji utječu na rast, kamatne stope i primarni saldo, čije su veličina i korelacija odraz povijesnih kretanja.

U svim dijagramima projicirano kretanje duga u okviru središnjeg scenarija prikazano je kao isprekidana crta. Medijan simulacija prikazan je kao puna crna crta. Stožac obuhvaća 80 % svih mogućih kretanja duga, a kretanja 20 % najmanje vjerojatnih šokova nisu prikazana. Različito osjenčana područja unutar stošca prikazuju različite udjele u ukupnoj raspodjeli mogućih kretanja duga.

Simulacije za 2022. upućuju na to da će, uz vjerojatnost od 80 %, udio duga u BDP-u u europodručju na temelju Komisijina scenarija iznositi od 89 % do 107 % BDP-a, dok će prema scenariju iz nacrta proračunskih planova iznositi od 90 % do 108 % BDP-a. Vjerojatnost da udio duga u BDP-u do 2026. bude veći od oko 95 % na temelju Komisijina scenarija i 99 % BDP-a na temelju scenarija iz planova iznosi 50 %.

Te projekcije podložne su dodatnim rizicima. S obzirom na to da veličina i korelacija šokova odražavaju prethodno ponašanje varijabli, metodologija ne uzima u obzir nesigurnost u stvarnom vremenu, osobito kada je riječ o ocjeni proizvodnog jaza. Proizvodni jaz uglavnom se revidira naniže, s obzirom na nižu potencijalnu proizvodnju od one koja se pretpostavlja u stvarnom vremenu. Ta nesigurnost upućuje na dodatni izvor rizika za buduća kretanja duga koji nije uključen u ovu analizu. Drugi izvor rizika odnosi se na nastanak nepredviđenih obveza jer su dijagramima obuhvaćeni samo rizici koji su se ostvarili u prošlosti pogoršanjem primarnog salda.

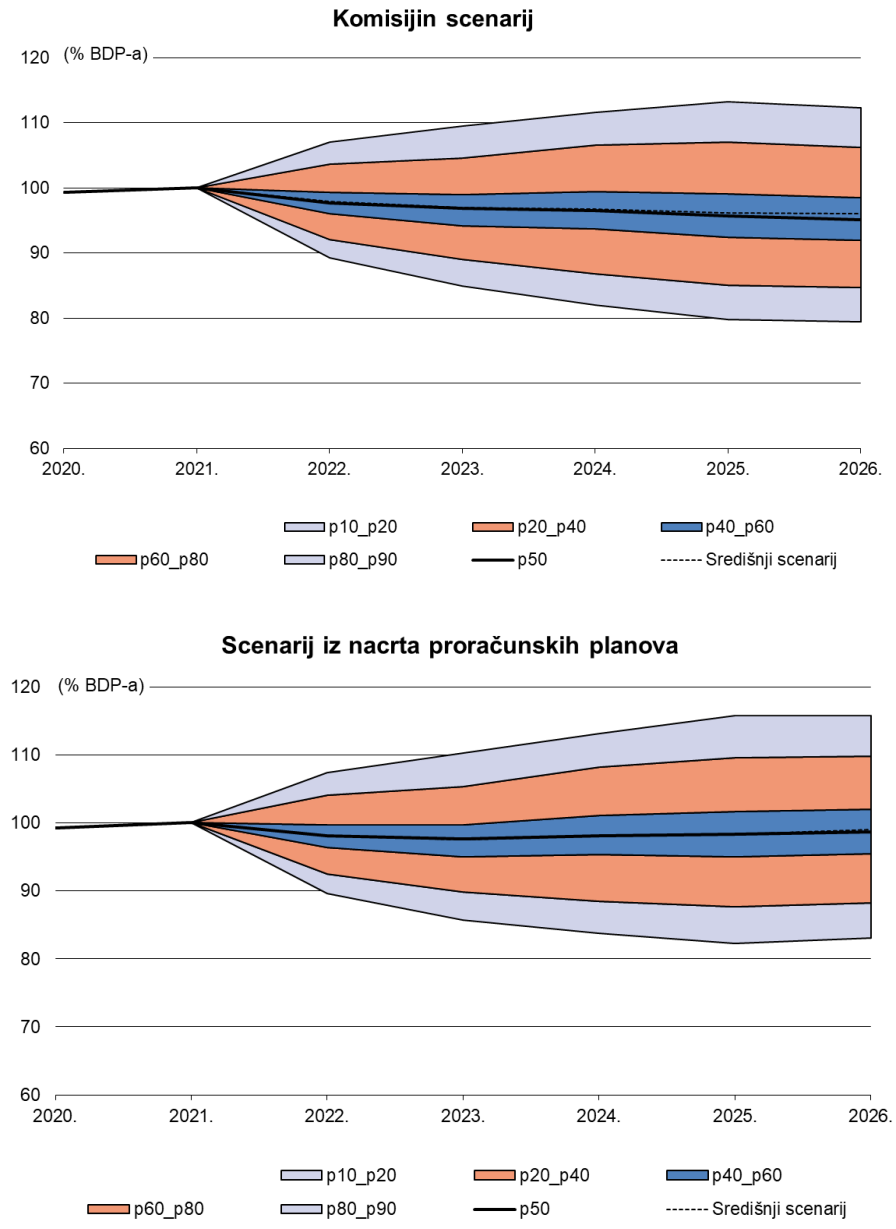
---

[27] Metodologija za stohastičke projekcije javnog duga koja se ovdje primjenjuje opisana je u Prilogu A.7. Izvješću Europske komisije o održivosti duga za 2019. i u Berti K. (2013.), *Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries*, European Economy Economic Paper br. 480.

[28] Komisijina jesenska prognoza 2021. uključuje donesene i/ili barem vjerodostojno najavljene mjere fiskalne politike i informacije koje su bile dostupne do 25. listopada 2021. Nakon 2023. (zadnja godina prognoze), primarni strukturni saldo mijenja se samo na temelju predviđenih (neto) troškova starenja stanovništva.

[29] Pretpostavlja se da šokovi normalno distribuirani.

Grafikon III.1.: dijagrami stohastičkih projekcija javnog duga prema scenariju iz Komisijine prognoze i scenariju na temelju prognoza iz nacrta proračunskih planova (NPP); europodručje



PRILOG IV.: Tablice

Tablica IV.1.: rast realnog BDP-a (%) u skladu s programima stabilnosti (PS), nacrtima proračunskih planova (NPP) i Komisijinom jesenskom prognozom 2021. (COM)

	2021.			2022.		
Država članica	PS	NPP	COM	PS	NPP	COM
BE	4,1	5,7	6,0	3,5	3,0	2,6
DE	3	3,5	2,7	2,6	3,6	4,6
EE	2,5	9,5	9,0	4,8	4,0	3,7
IE	4,5	15,6	14,6	5,0	5,0	5,1
EL	3,6	6,1	7,1	6,2	4,5	5,2
ES	6,5	6,5	4,6	7,0	7,0	5,5
FR	5,0	6,3	6,5	4,0	4,0	3,8
IT	4,5	6,0	6,2	4,8	4,7	4,3
CY	3,6	5,5	5,4	3,8	4,0	4,2
LV	3,0	3,7	4,7	4,5	5,0	5,0
LT	2,6	4,3	5,0	3,2	4,0	3,6
LU	4,0	6,0	5,8	4,0	3,5	3,7
MT	3,8	4,8	5,0	6,8	6,5	6,2
NL	2,2	3,9	4,0	3,5	3,5	3,3
AT	1,5	4,4	4,4	4,7	4,8	4,9
SI	4,6	0,0	6,4	4,4	4,7	4,2
SK	3,3	3,7	3,8	6,3	4,2	5,3
FI	2,6	3,3	3,4	2,5	2,9	2,8
EA	4,0	5,4	5,0	4,1	4,3	4,3

Tablica IV.2.: ukupni saldo (% BDP-a) u skladu s programima stabilnosti (PS), nacrtima proračunskog plana (NPP) i Komisijinom jesenskom prognozom 2021. (COM)

	2021.			2022.		
Država članica	PS	NPP	COM	PS	NPP	COM
BE	-7,7	-8,1	-7,8	-4,5	-4,9	-5,1
DE	-9	-7 ¼	-6,5	-3	-3 ¼	-2,5
EE	-6,0	-3,3	-3,1	-3,8	-2,2	-2,5
IE	-4,7	-3,1	-3,2	-2,8	-1,8	-1,7
EL	-9,9	-9,9	-9,9	-2,9	-3,7	-3,9
ES	-8,4	-8,4	-8,1	-5,0	-5,0	-5,2
FR	-9,0	-8,1	-8,1	-5,3	-5,0	-5,3
IT	-11,8	-9,4	-9,4	-5,9	-5,6	-5,8
CY	-4,7	-5,0	-4,9	-0,9	-1,1	-1,4
LV	-9,3	-9,3	-9,5	-2,7	-4,8	-4,2
LT	-8,1	-4,4	-4,1	-6,0	-3,1	-3,1
LU	-2,0	-0,6	-0,2	-1,3	-0,2	0,2
MT	-12,0	-11,1	-11,1	-5,6	-5,6	-5,8
NL	-5,9	-6,0	-5,3	-1,7	-2,4	-2,1
AT	-8,4	-6,0	-5,9	-4,3	-2,3	-2,3
SI	-8,6	-7,5	-7,2	-5,7	-5,4	-5,2
SK	-9,9	-7,9	-7,3	-5,1	-4,9	-4,2
FI	-4,7	-3,9	-3,8	-2,9	-2,4	-2,4
EA	-8,7	-7,4	-7,1	-4,2	-4,0	-3,9

Tablica IV.3.: udio duga u BDP-u (% BDP-a) u skladu s programima stabilnosti (PS), nacrtima proračunskih planova (NPP) i Komisijinom jesenskom prognozom 2021. (COM)

	2021.			2022.		
Država članica	PS	NPP	COM	PS	NPP	COM
BE	116,3	113,9	112,7	116,0	114,3	113,1
DE	74 1/2	72 ¼	71,4	74	71 ¼	69,2
EE	21,4	17,7	18,4	24,6	19,7	20,4
IE	62,2	55,2	55,6	60,2	51,9	52,3
EL	204,8	197,9	202,9	189,5	190,4	196,9
ES	119,5	119,5	120,6	115,1	115,1	118,2
FR	117,8	115,3	114,6	116,3	113,5	113,7
IT	159,8	153,5	154,4	156,3	149,4	151,4
CY	111,9	107,7	104,1	103,9	100,9	97,6
LV	48,9	48,8	48,2	50,3	51,7	50,7
LT	52,1	46,0	45,3	54,2	45,6	44,1
LU	26,9	25,8	25,9	28,0	26,6	25,6
MT	65,0	61,3	61,4	65,8	61,8	62,4
NL	58,6	57,8	57,5	56,9	57,7	56,8
AT	89,6	82,8	82,9	88,1	79,1	79,4
SI	80,4	78,5	77,7	79,6	77,5	76,4
SK	64,1	61,5	61,8	65,5	61,5	60,0
FI	71,6	71,2	71,2	72,4	71,3	71,2
EA	103,1	97,8	100,0	102,8	95,9	97,9