III.

(Pripremni akti)

EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 5. srpnja 2023.

o prijedlogu reforme gospodarskog upravljanja u Uniji

(CON/2023/20)

(2023/C 290/03)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 12. svibnja 2023. zahtjev Vijeća Europske unije i 27. lipnja 2023. zahtjev Europskog parlamenta za davanje mišljenja o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (dalje u tekstu „predložena nova uredba o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu") ([1]). ESB je 12. svibnja 2023. zaprimio zahtjeve Vijeća Europske unije za davanje mišljenja o Prijedlogu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (dalje u tekstu „predložene izmjene uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu") ([2]) i o Prijedlogu Direktive Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (dalje u tekstu „predložene izmjene Direktive o proračunskim okvirima") ([3]) – potonja, zajedno s predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu i predloženim izmjenama uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, dalje u tekstu „prijedlozi Komisije".

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja o predloženoj novoj uredbi o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu i o predloženim izmjenama Direktive o proračunskim okvirima temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije jer su učinkovita koordinacija ekonomskih politika i multilateralni proračunski nadzor relevantni za primarni cilj Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) održavanja stabilnosti cijena u skladu s člankom 127. stavkom 1. i člankom 282. stavkom 2. UFEU-a te člankom 2. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (dalje u tekstu „Statut ESSB-a").

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja o predloženim izmjenama uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu temelji se na članku 126. stavku 14. drugom podstavku UFEU-a, kojim se predviđa da Vijeće, nakon savjetovanja, između ostalog, s ESB-om, donosi odgovarajuće odredbe o postupku u slučaju prekomjernog deficita, što je također relevantno za gore navedeni primarni cilj ESSB-a.

Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

Opće napomene

ESB pozdravlja prijedloge Komisije o reformi okvira gospodarskog upravljanja Unije. Cilj je reforme zaštititi održivost javnog duga, protucikličnost fiskalne politike, usvojiti srednjoročni pristup proračunskim politikama te postići pojednostavnjenje i veću nacionalnu odgovornost u vezi s okvirom. Prepoznaje se i da se reforme, ulaganja i fiskalna održivost međusobno nadopunjuju te bi ih stoga trebalo poticati integriranim pristupom. Naposljetku, reformom se nastoji osigurati učinkovitija provedba. Kako bi podržao postizanje tih ciljeva, ESB nudi određena posebna tehnička

([1]) COM(2023) 240 final.
([2]) COM(2023) 241 final.
([3]) COM(2023) 242 final.

zapažanja i prijedloge o prijedlozima Komisije s ciljem daljnjeg poboljšanja novog okvira i osiguravanja njegove veće transparentnosti i predvidljivosti.

Čvrst okvir Unije za koordinaciju i nadzor gospodarskih i fiskalnih politika u apsolutnom je i neizmjernom interesu Europske unije, država članica, i posebno, europodručja ([4]). ESB naglašava važnost održivih fiskalnih pozicija za stabilnost cijena i održivi rast u ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) koja neometano funkcionira ([5]). Reformom okvira gospodarskog upravljanja Unije može se omogućiti realistična, postupna i održiva prilagodba javnog duga u kombinaciji s olakšavanjem potrebnih nacionalnih strukturnih politika.

ESB poziva zakonodavce Unije da što prije, a najkasnije do kraja 2023., postignu dogovor o reformi okvira gospodarskog upravljanja Unije. Budući da će se do tada deaktivirati opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu ([6]), takav bi sporazum bio ključan kako bi se učvrstila očekivanja u pogledu održivosti duga te održivog i uključivog rasta. Neuspjeh pri brzom dogovaranju i uspostavi vjerodostojnog, transparentnog i predvidljivog fiskalnog okvira mogao bi stvoriti nesigurnost i neopravdano odgoditi potrebnu fiskalnu prilagodbu i poticaj za reforme i ulaganja.

ESB naglašava sljedeće razloge za reformirani okvir gospodarskog upravljanja. Prvo, povećani udjeli državnog duga i heterogenost duga nakon pandemije koronavirusa povećavaju potrebu za učinkovitom koordinacijom fiskalnih pozicija u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Realistična, postupna i održiva prilagodba javnog duga, koja uzima u obzir prevladavajuće izglede za rast i inflaciju, važna je za osiguravanje fiskalne održivosti i ponovnu izgradnju fiskalnog prostora prije mogućih recesija. Drugo, ključno je da fiskalna politika bude više protuciklička. Potrebno je odlučno djelovanje tijekom recesije kako bi se izbjegla nepovoljna gospodarska kretanja, ali ključno je i da se zaštitni slojevi ponovno uspostave nakon što se gospodarstvo čvrsto vrati na pravi put, kako bi se osigurala održivost duga. Učinkovitim doprinosom makroekonomskoj stabilizaciji u vrijeme velikih šokova protuciklička fiskalna politika podupire monetarnu politiku u postizanju stabilnosti cijena u srednjoročnom razdoblju. Treće, ključno je da okvir gospodarskog upravljanja postavi preduvjete kako bi gospodarske politike postale pogodnije za rast. Strukturne reforme, ulaganja i fiskalnu održivost trebalo bi bolje integrirati u fiskalni i makroekonomski nadzor, među ostalim u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže ([7]). Nadalje, za rješavanje izazova zelene i digitalne tranzicije, posebno za ispunjavanje klimatskih obveza Unije i država članica u skladu s međunarodnim pravom i pravom EU-a ([8]), bit će potrebna znatna privatna i javna ulaganja, uz pomoć komplementarnih strukturnih politika. Za vjerodostojnu stabilizaciju udjela javnog duga potrebne su gospodarske politike koje pogoduju rastu, uključujući javna ulaganja, koje treba na odgovarajući način poticati u reformiranom okviru gospodarskog upravljanja Unije. Ako se učinkovito provede, instrument NextGenerationEU, a posebno Mehanizam za oporavak i otpornost, doprijet će države članice u svladavanju tih izazova i pokazati potencijal djelovanja na razini Unije. Međutim, bit će potrebna veća sredstva i ulaganja na razini Unije, kao i održiva ulaganja koja financira država, što zahtijeva dodatne izvore prihoda ili ponovno određivanje prioriteta rashoda, posebno u državama članicama s visokim udjelima duga. Četvrto, ESB bi pozdravio daljnji napredak u pogledu aspekata okvira gospodarskog upravljanja Unije povezanih s europodručjem, kao što su učinkovitija koordinacija smjera fiskalne politike europodručja i uspostava primjereno osmišljenog trajnog središnjeg fiskalnog kapaciteta. U širem smislu, dovršetak gospodarske i institucijske strukture EMU-a i dalje je ključan za jačanje kapaciteta europodručja za apsorpciju šokova i poticanje stabilnosti i rasta ([9]).

([4]) Vidjeti stavak 1.1. Mišljenja Europske središnje banke CON/2018/25 od 11. svibnja 2018. o Prijedlogu direktive Vijeća o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja država članica (SL C 261, 25.7.2018., str. 1.). Sva mišljenja ESB-a dostupna su na EUR-Lexu.

([5]) Vidjeti odgovor Eurosustava na Komunikaciju Europske komisije „Gospodarstvo EU nakon pandemije bolesti COVID-19: posljedice za gospodarsko upravljanje", 1 prosinca 2021., dostupno na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu

([6]) Vidjeti Europska komisija, „Smjernice fiskalne politike za 2024.: Promicanje održivosti duga i održivog i uključivog rasta", 8. ožujka 2023.

([7]) Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

([8]) Pariški sporazum usvojen u okviru Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama (SL L 282, 19.10.2016., str. 4.). Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi") (SL L 243, 9.7.2021., str. 1.).

([9]) Vidjeti „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije", izvješće Jean-Claude Junckera, u bliskoj suradnji s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Marijem Draghijem i Martinom Schulzom, 22. lipnja 2015., str. 4., dostupno na mrežnim stranicama Komisije www.ec.europa.eu. Vidjeti i opće napomene u Mišljenju Europske središnje banke CON/2018/51 od 9. studenoga 2018. o Prijedlogu uredbe o uspostavi europske funkcije stabilizacije ulaganja (SL C 444, 10.12.2018., str. 11.); stavak 1.3. Mišljenja Europske središnje banke CON/2019/37 od 30. listopada 2019. o Prijedlogu uredbe o okviru upravljanja za proračunski instrument za konvergenciju i konkurentnost za europodručje (SL C 408, 4.12.2019., str. 3.).

Posebne napomene

1. **Održivost javnog duga i fiskalna prilagodba**

1.1 *Uloga analize održivosti duga*

1.1.1 ESB razumije da će u skladu s predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, analiza održivosti duga koju je pripremila Komisija imati važnu ulogu u osmišljavanju tehničkih smjerova kretanja za neto javne rashode koje je Komisija predložila kako bi dala smjernice državama članicama ([10]). Komisijina analiza održivosti duga vrijedan je alat za utvrđivanje fiskalnih rizika koji nisu dovoljno obuhvaćeni u zabilježenim razinama duga, na primjer, budućih troškova povezanih sa starenjem, nepredviđenim obvezama i sastavom dospijeća duga. Kako bi se osigurala ponovljivost, predvidljivost i transparentnost analize održivosti duga te dosljedna provedba okvira u svim državama članicama i tijekom vremena, ESB naglašava potrebu za utvrđivanjem metodologije na kojoj se temelji Komisijina analiza održivosti duga i koja bi se pripremala nakon savjetovanje s državama članicama i uz njihovu potporu. Osim toga, ESB smatra da bi bilo korisno savjetovati se s Europskim fiskalnim odborom o toj metodologiji.

1.1.2 ESB pozdravlja činjenicu da je tehnički smjer kretanja Komisije usmjeren na kretanje neto rashoda koje se u načelu ne bi oslanjalo na godišnje procjene proizvodnog jaza koji nije vidljiv u stvarnom vremenu. Time bi se mogla poboljšati protucikličnost fiskalne politike, uključujući fluktuaciju prihoda koja proizlazi iz cikličkih uvjeta. Kako bi se dodatno poboljšala jasnoća prijedloga Komisije, ESB preporučuje da se dodatno precizira definicija „neto rashoda" ([11]) kako bi se pojasnili sljedeći aspekti. Definicija bi trebala: (a) objasniti bi li se kretanje neto rashoda definiralo u nominalnim ili realnim vrijednostima; (b) pojasniti i procijeniti metodologiju za izračun diskrecijskih mjera na strani prihoda koje treba oduzeti od bruto rashoda i (c) pojasniti u kojoj bi se mjeri izračun pokazatelja oslanjao na vidljive stavke, posebno pojašnjavanjem metodologije za izračun cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost.

1.1.3 Predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu zahtijeva se da tehnički smjer kretanja neto rashoda osigura da se udio javnog duga znatno smanji ili da ostane na razboritim razinama ([12]). Komisija je dužna procijeniti i objaviti svoju analizu uvjerljivosti i podatke na kojima ju temelji ([13]). ESB preporučuje da se ključni parametri i pretpostavke na kojima se temelji metodologija za procjenu uvjerljivosti dodatno razrade u prijedlozima Komisije ([14]). Nadalje, ESB pozdravlja i podržava činjenicu da će izvješće Komisije Gospodarskom i financijskom odboru, koje sadrži tehničke smjerove kretanja, biti objavljeno prije nego što države članice pripreme svoje nacionalne srednjoročne fiskalno-strukturne planove (dalje u tekstu „nacionalni planovi") ([15]). Osim toga, ESB preporučuje da se razvije zajednički okvir u pogledu „uvjerljivih i provjerljivih ekonomskih argumenata" koje države članice moraju iznijeti u svojim nacionalnim planovima kad god uključuju smjer kretanja neto rashoda veći od onog koji je predložila Komisija ([16]).

1.2 *Zaštitne mjere*

ESB podsjeća da se članak 126. stavak 2. točka (b) UFEU-a odnosi na situacije u kojima se omjer državnog duga i bruto domaćeg proizvoda (BDP) „u dovoljnoj mjeri smanjuje i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom" ([17]). S obzirom na potrebu da se izbjegne da se dug stabilizira na visokim razinama, ESB pozdravlja činjenicu da prijedlozi Komisije uključuju neke zaštitne mjere kojima se podupire smanjenje duga i deficita, posebno

([10]) Vidjeti članke 5. i 6. Priloga I. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu. Vidjeti i Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Komunikacija o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a", COM(2022) 583 final, 9. studenoga 2022.

([11]) Na primjer, u članku 2. točki 2. i/ili u Prilogu II. točki (a), predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([12]) Vidjeti članak 6. točku (a) predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([13]) Vidjeti članak 8. i Prilog V. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([14]) To bi se posebno moglo uključiti u Prilog V. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([15]) Vidjeti članak 5. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([16]) Vidjeti članak 11. stavak 2. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([17]) Vidjeti i članak 1. točku 1. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 2. stavak 1.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

osiguravanjem da se fiskalnim smjerom kretanja predviđa niži udio javnog duga na kraju razdoblja planiranja nego na početku tehničkog smjera kretanja, izbjegavanjem odgode fiskalne prilagodbe na vanjske godine razdoblja prilagodbe i predlaganjem minimalne prilagodbe za godine u kojima se očekuje da će deficit premašiti referentnu vrijednost od 3 % ([18]). ESB razumije da je pitanje zaštitnih mjera predmet tekućih rasprava i smatra da je potrebna ravnoteža između složenosti i odgovornosti, s jedne strane, i učinkovitosti smanjenja duga, s druge strane, kako bi se osiguralo da se dug usmjeri na dostatno smanjenje koje je primjereno diferencirano.

2. **Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi**

2.1 *Reforme i ulaganja*

Produktivna ulaganja preduvjet su za gospodarski rast kojim bi se podržala dugoročna održivost javnih financija. Stoga je ključno da fiskalna prilagodba ne bude na štetu ulaganja, posebno ulaganja kojima se podupiru zajednički prioriteti Unije. U tu bi svrhu također trebalo učinkovito pratiti razinu i kvalitetu javnih ulaganja. Osim toga, ESB se slaže da postoji hitna potreba za poticanjem reformi koje pogoduju rastu. Zbog toga je od ključne važnosti nacionalna odgovornost za nacionalne planove država članica. ESB naglašava da bi se tehnički dijalog između države članice i Komisije u okviru predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, ([19]) koji je važan element nacionalne odgovornosti, trebao voditi na neometan, transparentan i predvidljiv način. Tehnički dijalog trebao bi biti dobro strukturiran i detaljan kako bi se jasno odredio sadržaj nacionalnih planova. Stoga ESB preporučuje da predložena nova uredba o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu sadržava više pojedinosti o zahtjevima za obveze u pogledu reformi i ulaganja koje treba uključiti u sve nacionalne planove ([20]).

2.2 *Razdoblje prilagodbe*

Predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu predviđa se da nacionalni planovi država članica moraju sadržavati smjer kretanja neto rashoda koji obuhvaća razdoblje od najmanje četiri godine ([21]). Ako se država članica obveže na odgovarajući skup reformi i ulaganja, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine ([22]). Takav je vremenski okvir dug i proteže se izvan uobičajenog izbornog ciklusa te bi stoga mogao otežati ispunjavanje tih obveza. Stoga ESB podupire razboritu primjenu produljenja nacionalnih planova i naglašava potrebu za potpunim ostvarenjem obveza za daljnje reforme i ulaganja. Osim toga, ESB ima dva prijedloga u pogledu razdoblja prilagodbe i njegova produljenja. Kao prvo, ESB pozdravlja zahtjev da sve obveze u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe moraju biti dovoljno detaljne, unaprijed financirane, vremenski ograničene i provjerljive ([23]). Kako bi se osiguralo da je metodologija dovoljno jasna i transparentna, ESB predlaže da se dodatno ([24]) razvije okvir za procjenu obveza država članica. Posebno bi trebalo osigurati da se takvim obvezama potiče potencijalni rast, a time i održivost duga. Nadalje, ESB preporučuje uključivanje dodatnih zaštitnih mjera kako bi se osiguralo povećanje ulaganja za ključne prioritete politike kao što su zelena i digitalna tranzicija te dostatno pojačano financiranje obveza u pogledu reformi i ulaganja, slično zaštitnim mjerama koje već postoje za fiskalnu prilagodbu ([25]). Drugo, do 2026. obveze u pogledu reformi i ulaganja uključene u odobrene planove država članica za oporavak i otpornost mogu se uzeti u obzir za produljenje razdoblja prilagodbe ([26]). Iako pozdravlja razmatranje planova za oporavak i otpornost, ESB preporučuje da se okvirom za procjenu osigura da znatan dio reformi i ulaganja koje su predložile države članice bude dodatak već postojećim obvezama.

([18]) Vidjeti članak 6. točke (c) i (d), članak 15. stavak 2. i Prilog I. točku (c) predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu. Vidjeti članak 1. točku 2. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 3. stavak 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97; vidjeti članak 1. točku 4. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 5. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97.

([19]) Vidjeti članak 10. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([20]) Vidjeti članke 11., 12. i 14. Priloga II. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([21]) Vidjeti članak 5. i članak 11. stavak 1. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([22]) Vidjeti članak 13. stavak 1. uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([23]) Vidjeti članak 13. stavak 3. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([24]) Vidjeti članak 13. stavak 5. i Prilog VII. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([25]) Vidjeti članak 6. točke (c) i (d) i članak 15. stavak 2. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([26]) Vidjeti članak 13. stavak 4. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

2.3 *Revidirani nacionalni planovi*

Predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu utvrđuje se mogućnost za države članice da dostave revidirani nacionalni plan u slučaju objektivnih okolnosti koje sprječavaju provedbu izvornog plana, ili ako dostavu novog nacionalno plana zahtijeva nova vlada ([27]). ESB preporučuje da se u predloženoj novoj uredbi o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu utvrde objektivne okolnosti koje bi se smatrale relevantnima i da se pojasni kako Komisija pri pripremi svog novog tehničkog smjera kretanja razmatra prethodnu prilagodbu dotične države članice ili njezin nedostatak. Osim toga, ESB preporučuje da se predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu osigura da se revidiranim planom ne dopusti provedba reformi i ulaganja pri kraju razdoblja.

3. **Interakcija s postupkom u slučaju makroekonomske neravnoteže**

3.1 ESB pozdravlja sveobuhvatno praćenje obveza u pogledu nacionalnih strukturnih reformi, zajedno s ulagačkim i fiskalnim politikama, kao dio nacionalnih planova za sve nacionalne strukturne politike, posebno one koje mogu olakšati sprečavanje i ispravljanje makroekonomskih neravnoteža, što se prati u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže ([28]).

3.2 ESB pozdravlja zahtjev da se nacionalnim planovima uzmu u obzir preporuke Unije za pojedinu zemlju, uključujući one povezane s makroekonomskim neravnotežama utvrđenima u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže ([29]). ESB preporučuje da se nacionalni planovi usredotoče na rješavanje glavnih rizika makroekonomskih neravnoteža za fiskalnu održivost, trajnih gubitaka konkurentnosti i velikih vanjskih neravnoteža.

3.3 Predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu predviđa se da se, ako država članica ne provede obveze u pogledu reformi i ulaganja iz svojeg nacionalnog plana za provedbu preporuka za pojedinu zemlju relevantnih za slučaj makroekonomske neravnoteže i ako na dotičnu državu članicu utječu prekomjerne neravnoteže, može pokrenuti postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže, u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća ([30]) ([31]). U tom slučaju država članica mora dostaviti revidirani nacionalni plan koji služi i kao plan korektivnih mjera u skladu s člankom 8. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1176/2011. ESB u tom pogledu iznosi dvije primjedbe. Prvo, s obzirom na promjenjivu prirodu makroekonomskih izazova, ESB smatra da bi bilo korisno da se okvirom olakšaju i prilagodbe nacionalnih planova neovisno o tome je li otvoren postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže. Time se osigurava da se odgovarajuće reforme i ulaganja mogu pravodobno i učinkovito prilagoditi svim novonastalim makroekonomskim neravnotežama i makroekonomskim izazovima. Drugo, ESB napominje da je provedba u pogledu makroekonomskih neravnoteža bila ključno pitanje u postojećem okviru gospodarskog upravljanja. ESB naglašava da bi postupke za sprečavanje i ispravljanje makroekonomskih neravnoteža trebalo odrediti transparentnim i učinkovitim mehanizmima za pokretanje, uključujući detaljno priopćavanje postupovnih odluka ([32]). Kako bi se osiguralo da države članice pravodobno i učinkovito rješavaju makroekonomske neravnoteže te kako je primijetilo Vijeće ([33]), ESB ističe da bi postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže trebalo iskoristiti u potpunosti te na transparentan i dosljedan način, osiguravajući da države članice preuzmu odgovornost za postupak, uključujući, prema potrebi, aktivaciju postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže.

4. **Usklađenost i provedba**

4.1 *Zadovoljavajuća usklađenost država članica s obvezama na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe*

Predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu predviđa se da, ako je državi članici odobreno produljenje primjenjivog razdoblja prilagodbe, ali ona ne ispuni u zadovoljavajućoj mjeri svoje obveze u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje, Vijeće može, na temelju preporuke Komisije, preporučiti revidirano kretanje neto rashoda s kraćim razdobljem prilagodbe ([34]). U tom kontekstu ESB naglašava

([27]) Vidjeti članak 14. stavak 1. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.
([28]) Vidjeti članak 11. stavak 1., članak 12. točku (b), članak 13. stavak 2. i članke 16. i 30. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.
([29]) Vidjeti članak 11. stavak 1. i članak 12. točku (b) predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.
([30]) Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011 . o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).
([31]) Vidjeti članak 30. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.
([32]) Vidjeti stavak 18. Mišljenja Europske središnje banke CON/2011/13 od 16. veljače 2011. o reformi gospodarskog upravljanja u Europskoj uniji (SL C 150, 20.5.2011., str. 1.).
([33]) Vidjeti priopćenje za medije Vijeća od 12. srpnja 2022. „Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže: Vijeće usvojilo zaključke”, dostupno na mrežnim stranicama Vijeća www.consilium.europa.eu
([34]) Vidjeti članak 19. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

potrebu da se osigura pravodoban, primjeren i transparentan nadzor i provedba ispunjavanja obveza država članica u pogledu reformi i ulaganja kako bi se osigurala fiskalna i makroekonomska stabilnost. Stoga bi možda bilo bolje da u ovom slučaju predložena nova uredba o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu obvezuje Vijeće da djeluje na temelju preporuke Komisije, u skladu s načelom „poštuj ili objasni" ([35]), da preporuči revidirano kretanje neto rashoda s kraćim razdobljem prilagodbe ([36]). U tom smislu ESB prima na znanje upućivanje Komisije na predstojeći rad na razvoju novog provedbenog alata ([37]). ESB bi pozdravio dodatne pojedinosti novog provedbenog alata, koji još nije dio prijedloga Komisije.

4.2 *Procjena znatnih izazova u pogledu održivosti javnog duga i drugih relevantnih čimbenika u kontekstu izvješća Komisije u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a*

ESB pozdravlja činjenicu da se izazovi povezani s razinom održivosti javnog duga dotične države članice smatraju ključnim relevantnim čimbenikom za pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita ([38]). S obzirom na važnost procjene relevantnih čimbenika za provedbu postupka u slučaju prekomjernog deficita, ESB poziva na to da se u predložene izmjene uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu uključi dobro definiran i transparentan metodološki pristup za procjenu tih čimbenika.

4.3 *Izrada korektivnog kretanja neto rashoda*

ESB naglašava potrebu za postupnim, ali brzim ispravljanjem prekomjernog duga i deficita. U tom kontekstu ESB priznaje da su uvedene zaštitne mjere namijenjene ograničavanju rizika od odgode fiskalne prilagodbe u pogledu načina na koji bi se korektivnim kretanjem neto rashoda trebao riješiti udio duga ([39]). ESB pozdravlja brojčani zahtjev u vezi s deficitima, potvrđujući da za godine u kojima se očekuje da će deficit opće države premašiti referentnu vrijednost, korektivno kretanje neto rashoda mora biti u skladu s minimalnom prilagodbom. Međutim, trebalo bi pojasniti kako se ta prilagodba mjeri. Međutim, ESB napominje da bi se predloženim izmjenama uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu ([40]) uklonio trenutačni zahtjev da se u preporuci Vijeća na temelju članka 126. stavka 7. UFEU-a mora utvrditi poseban rok za smanjenje prekomjernog deficita, „koji se mora dovršiti u godini nakon njegova utvrđivanja, osim ako postoje posebne okolnosti" ([41]).

4.4 *Kontrolni račun*

ESB pozdravlja zahtjev da Komisija uspostavi kontrolni račun za praćenje kumulativnih odstupanja, prema gore i prema dolje, stvarnih neto rashoda od kretanja neto rashoda ([42]). To je ključan element za osiguravanje usklađenosti i podupiranje protucikličnosti pravila s pomoću mogućnosti stvaranja fiskalnih rezervi u gospodarski povoljnim vremenima koje se mogu upotrijebiti u gospodarski nepovoljnim vremenima. Informacije u kontrolnom računu uzimaju se u obzir u kontekstu izvješća Komisije u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a ([43]) te su stoga važan čimbenik relevantan za pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita. Zbog toga ESB preporučuje da se dodatno odrede funkcioniranje i ključni parametri kontrolnog računa. Nadalje, ESB preporučuje da se izračuni za pojedinu zemlju i status svake države članice u okviru kontrolnog računa objavljuju na mrežnim stranicama

([35]) Vidjeti članak 27. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.
([36]) Vidjeti članak 19. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu. Nacrt bi se mogao izmijeniti tako da glasi: *„[...] Vijeće na preporuku Komisije preporučuje revidirano kretanje neto rashoda s kraćim razdobljem prilagodbe."*
([37]) Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskog gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Komunikacija o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a", COM(2022) 583 final, 9. studenoga 2022.
([38]) Članak 1. točka 1. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 2. stavak 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97.
([39]) Vidjeti članak 1. točku 2. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 3. stavak 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97; vidjeti članak 1. točku 4. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 5. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97.
([40]) Vidjeti članak 1. točku 2. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 3. stavak 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97.
([41]) Vidjeti članak 3. stavak 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97.
([42]) Vidjeti članak 21. drugi stavak i Prilog IV. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.
([43]) Vidjeti članak 1. točku 1. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 2. stavak 3. točka (b) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97.

Komisije, po mogućnosti uz proljetne i jesenske prognoze Komisije. Naposljetku, ESB bi preporučio uvođenje praga za odstupanja stvarnih neto rashoda od kretanja neto rashoda, što bi dovelo do zahtjeva da Komisija pripremi izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a ([44]).

5. **Uloga neovisnih fiskalnih institucija i Europskog fiskalnog odbora**

5.1 Jačanje uloge neovisnih tijela u postupku fiskalnog nadzora može pomoći u smanjenju procikličkih tendencija svojstvenih donošenju fiskalne politike te istodobno poduprijeti nacionalnu odgovornost, što je ključno za održivu provedbu okvira ([45]). ESB stoga podupire odredbe prijedloga čiji je cilj jačanje uloge neovisnih fiskalnih institucija ([46]) uključivanjem zahtjeva povezanih s njihovim upravljanjem i neovisnošću te dodjelom zadaća ([47]) koje nadilaze njihove postojeće zadaće u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([48]). ESB posebno pozdravlja učvršćivanje načela „poštuj ili objasni" u zakonodavstvu Unije. ESB podupire jačanje uloge neovisnih fiskalnih institucija, pod uvjetom da se njihov ukupni kapacitet također poboljša razmjerno njihovim dodatnim zadaćama te da se osiguraju njihovi odgovarajući i stabilni resursi za učinkovito izvršavanje njihove nadležnosti ([49]).

5.2 ESB preporučuje da se, podložno navedenom jačanju kapaciteta i ne dovodeći u pitanje ulogu Komisije u skladu s Ugovorima, uloga neovisnih fiskalnih institucija u okviru predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu može dodatno ojačati tako da im se dodijeli uloga u pripremi nacionalnih planova država članica i procjeni nemjerljivih ciljeva (na primjer, u pogledu učinka reformi). Neovisne fiskalne institucije mogle bi procijeniti temeljne pretpostavke, usklađenost nacionalnog plana s tehničkim smjerom kretanja Komisije i, prema potrebi, vjerodostojnost obveza u pogledu reformi i ulaganja. Isto tako, ESB preporučuje da bi se sudjelovanje neovisnih fiskalnih institucija u okviru predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu moglo dodatno ojačati zahtijevanjem od neovisnih fiskalnih institucija da također pripreme mišljenje o Komisijinoj analizi relevantnih čimbenika za potrebe izvješća u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a.

5.3 Naposljetku, ESB priznaje rad Europskog fiskalnog odbora ([50]) i u potpunosti podržava namjeru Komisije da istraži mjere za njegovo jačanje. U tu svrhu, ne dovodeći u pitanje nadležnost Komisije, ESB podupire važnu ulogu Europskog fiskalnog odbora u okviru gospodarskog upravljanja Unije ([51]). ESB posebno pozdravlja mogućnost da Europski fiskalni odbor izda mišljenje s ciljem pripreme preporuke Vijeća o aktivaciji ili produljenju opće klauzule o odstupanju u skladu s predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu ([52]). Kao što je prethodno navedeno u stavku 1.1.1., ESB također smatra korisnim savjetovati se s Europskim fiskalnim odborom o metodologiji na kojoj se temelji analiza održivosti duga. Nadalje, trebalo bi ojačati i ulogu Europskog fiskalnog odbora u procjeni smjera fiskalne politike europodručja.

([44]) Na primjer, na temelju članka 1. točke 1. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97.

([45]) Vidjeti odgovor Eurosustava na Komunikaciju Europske komisije „Gospodarstvo EU nakon pandemije bolesti COVID-19: posljedice za gospodarsko upravljanje", od 19. listopada 2021., 1. prosinca 2021.

([46]) Vidjeti stavak 2.4.1. Mišljenja CON/2018/25.

([47]) Vidjeti članak 1. točku 8. predloženih izmjena direktive o proračunskim okvirima, kojom se mijenja članak 8. Direktive Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23.11.2011., str. 41.). Vidjeti članak 22. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu. Vidjeti članak 1. točku 1. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 2. stavak 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97; i članak 1. točku 3. predloženih izmjena uredbe o korektivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, kojom se mijenja članak 3. stavak 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97.

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

([49]) Vidjeti članak 1. točku 8. predloženih izmjena direktive o proračunskim okvirima, kojom se mijenja članak 8. stavak 3. točka (c) Direktive Vijeća (EZ) 2011/85/EU.

([50]) Odluka Komisije (EU) 2015/1937 od 21. listopada 2015. o osnivanju neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora (SL L 282, 28.10.2015., str. 37.).

([51]) Vidjeti stavak 22. Mišljenja CON/2011/13.

([52]) Vidjeti članak 24. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

6. **Delegirane ovlasti Komisije za izmjenu priloga**

6.1 Predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu Komisija se ovlašćuje za donošenje delegiranih akata u svrhu izmjene priloga od II. do VII. radi njihove prilagodbe kako bi se u obzir uzeo daljnji razvoj događaja ili potrebe ([53]).

6.2 Budući da su prilozi sastavni dio predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, ESB preporučuje da prilozi već sadržavaju dodatne pojedinosti i specifikacije *ex ante*. Konkretno, kako je prethodno navedeno, mogle bi se navesti dodatne pojedinosti o informacijama u nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu (Prilog II.), kontrolnom računu (Prilog IV.), metodologiji za procjenu uvjerljivosti (Prilog V.) i okviru za procjenu skupa obveza u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe (Prilog VII.).

6.3 Nadalje, ESB želi naglasiti važnost savjetovanja s njim o svim delegiranim i provedbenim pravnim aktima koji su u njegovoj nadležnosti, i to pravodobno, u skladu s člankom 127. stavkom 4. prvom alinejom i člankom 282. stavkom 5. UFEU-a ([54]).

7. **Odnos s Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju**

ESB pozdravlja cilj prijedloga Komisije da se sadržaj Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju integrira u pravni okvir Unije, u skladu s njegovim člankom 16 ([55]). Komisija je protumačila da sadržaj Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju odgovara Fiskalnom ugovoru (glava III. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju). Nadalje, ESB napominje da se člankom 2. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju osigurava da donošenje prijedloga Komisije ne zahtijeva izmjenu ili stavljanje izvan snage Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. Člankom 2. stavkom 1. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju zahtijeva se da ugovorne strane primjenjuju i tumače Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u skladu s Ugovorima na kojima se temelji Europska unija, posebno s člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji i s pravom Unije, uključujući postupovno pravo kad god je potrebno donošenje sekundarnog zakonodavstva. Nadalje, u članku 2. stavku 2. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju navodi se da se Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju primjenjuje u mjeri u kojoj je u skladu s Ugovorima na kojima se temelji Europska unija i s pravom Unije te da se njime ne smije zadirati u nadležnost Unije za djelovanje u području ekonomske unije. Stoga ESB shvaća da će se pri donošenju i stupanju na snagu prijedloga Komisije Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju primjenjivati i tumačiti u skladu s novim okvirom gospodarskog upravljanja.

8. **Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije**

S obzirom na važnost snažnog okvira Unije za koordinaciju ekonomske i fiskalne politike u kontekstu monetarne unije, ESB naglašava da je potreban daljnji napredak u aspektima specifičnima za europodručje. Razvoj okvira za praćenje i usmjeravanje ukupnog smjera fiskalne politike europodručja važan je kako bi se osigurala protuteža monetarnoj politici jer se time može osigurati bolja komplementarnost monetarne i fiskalne politike. Osim toga, i dalje postoji potreba za trajnim središnjim fiskalnim kapacitetom. Takav bi alat, ako je primjereno osmišljen, mogao dugoročno imati ulogu u jačanju makroekonomske stabilizacije i konvergencije u europodručju, uključujući putem ulaganja, čime bi se pružila potpora i jedinstvenoj monetarnoj politici. U tu bi svrhu stalni središnji fiskalni kapacitet trebao biti dostatan i imati stalno financiranje ([56]).

([53]) Vidjeti članak 32. predložene nove uredbe o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu.

([54]) Vidjeti Mišljenje Europske središnje banke CON/2011/42 od 4. svibnja 2011. o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva 2003/71/EZ i 2009/138/EZ u pogledu ovlasti Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje i Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala; vidjeti stavak 8. Mišljenja Europske središnje banke CON/2011/44 od 19. svibnja 2011. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji; vidjeti stavak 4. Mišljenja Europske središnje banke CON/2012/5 od 25. siječnja 2012. o Prijedlogu direktive o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima i Prijedlogu uredbe o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva; vidjeti stavak 1.9. Mišljenja Europske središnje banke CON/2018/1 od 2. siječnja 2018. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskim poslovnim statistikama i izmjeni Uredbe (EZ) br. 184/2005 i stavljanju izvan snage deset pravnih akata u području poslovne statistike.

([55]) Vidjeti stavak 1.2. Mišljenja CON/2018/25. Člankom 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju predviđa se da se najkasnije u roku od pet godina od datuma stupanja na snagu Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, tj. do 1. siječnja 2018., poduzmu potrebni koraci s ciljem uključivanja sadržaja Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u pravni okvir Unije.

([56]) Vidjeti odgovor Eurosustava na Komunikaciju Europske komisije „Gospodarstvo EU nakon pandemije bolesti COVID-19: posljedice za gospodarsko upravljanje" od 19. listopada 2021., 1. prosinca 2021. Vidjeti opće napomene u Mišljenju CON/2018/51 i stavak 1.3. Mišljenja CON/2019/37.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 5. srpnja 2023.

Predsjednica ESB-a
Christine LAGARDE