



Bruxelles, 17.9.2020.
COM(2020) 575 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU, ODBORU REGIJA I EUROPSKOJ
INVESTICIJSKOJ BANCI**

Godišnja strategija održivog rasta 2021.

I. Uvod

Pandemija bolesti COVID-19 iznenada je gurnula svijet u duboku recesiju. Unatoč snažnom, koordiniranom i inovativnom odgovoru na nacionalnoj razini i razini EU-a mnogo je toga i dalje neizvjesno, posebno koliko će kriza trajati i kako će točno utjecati na naše živote i gospodarstva. Moramo zaštititi europske građane, njihovo zdravlje i radna mjesta te istodobno osigurati pravednost, otpornost i makroekonomsku stabilnost u cijeloj Uniji. Iako je pandemija pogodila sve države članice, njezine posljedice te brzina i snaga oporavka znatno će se razlikovati među regijama.

U ljetnoj gospodarskoj prognozi 2020. predviđa se da će se gospodarstvo europodručja smanjiti za 8,7 % u 2020. i oporaviti za 6,1 % u 2021., a cjelokupno gospodarstvo EU-a smanjiti za 8,3 % u 2020. i porasti za 5,8 % u 2021.¹ U drugom je tromjesečju zabilježen i rekordan pad zaposlenosti, iako je on bio znatno manji od pada bruto domaćeg proizvoda zahvaljujući dosad nezabilježenoj potpori koju su osigurale države članice, potpori koju je osigurao EU u okviru novog instrumenta SURE² te nezapamćenoj fleksibilnosti korištenja fondova kohezijske politike u okviru Investicijske inicijative kao odgovora na koronavirus³. Gospodarski izgledi uvelike ovise o razvoju pandemije i ograničenjima gospodarske aktivnosti uvedenima u cilju njezina suzbijanja. Potpora politika na nacionalnoj razini i razini EU-a bit će ključna za oporavak. U tom kontekstu očekuje se da će na izgleda za rast i zapošljavanje pozitivno utjecati sporazum u Europskom vijeću o sljedećem višegodišnjem financijskom okviru i instrumentu „Next Generation EU”, koji je postignut 21. srpnja 2020. Na razini Unije i država članica sad treba na najbolji način iskoristiti taj povijesni sporazum.

Unija je odlučno odgovorila na krizu. Europski parlament i Vijeće trenutačno pregovaraju o sljedećem višegodišnjem financijskom okviru i novom instrumentu Next Generation EU kako bi se hitno dovršio rad na svim potrebnim pravnim aktima. To treba učiniti do 1. siječnja 2021. da se programi pravodobno mogu početi primjenjivati. Potpuna mobilizacija kapaciteta proračuna EU-a ključna je za brz i održiv oporavak. Presudno je da, nakon što Vijeće donese odluku o vlastitim sredstvima, sve države članice tu odluku odobre u skladu sa svojim ustavnim zahtjevima prije nego što Komisija počne pozajmljivati sredstva na tržištu radi financiranja programâ u okviru instrumenta Next Generation EU. Brza provedba instrumenta Next Generation EU stoga uvelike ovisi o pravodobnom odobrenju te odluke.

Jedan od glavnih alata za oporavak bit će Mehanizam za oporavak i otpornost, kojim će se omogućiti pojačano financiranje u ključnim prvim godinama oporavka, u dosad nezabilježenom iznosu od 672,5 milijardi EUR u obliku zajmova i bespovratnih sredstava. Države članice uključit će u planove za oporavak i otpornost svoje nacionalne programe reformi i ulaganja izrađene u skladu s ciljevima politike EU-a, u čijem je fokusu zelena i digitalna tranzicija. Navedenim mehanizmom poduprijet će se nastojanja država članica da učinkovito ojačaju svoju socijalnu i gospodarsku otpornost, a time i potencijal svojih gospodarstava za rast i otvaranje radnih mjesta, čime će se poduprijeti ciljevi EU-a.

¹ Europska gospodarska prognoza (ljetno 2020.), *European Economy – Institutional Paper*, 132 (srpanj).

² Uredba Vijeća (EU) 2020/672 o uspostavi Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19; financijska pomoć u iznosu od 100 milijardi EUR u obliku zajmova koji se odobravaju državama članicama koje to zatraže.

³ CRII i CRII+, uredbe Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2020/460 od 30. ožujka 2020. i (EU) 2020/558 od 23. travnja 2020.

Mehanizam za oporavak i otpornost simbol je odlučnosti EU-a da zajedničkim pristupom prevlada izazove. Očuvanje funkcioniranja jedinstvenog tržišta bilo je ključno za pokretanje oporavka, osiguravanje poštenog tržišnog natjecanja i sprečavanje poremećaja u prekograničnim lancima vrijednosti i slobodnom kretanju radnika i robe. Zahvaljujući tome omogućit će se uzlazna konvergencija životnog standarda i spriječiti narušavanje uvjeta tržišnog natjecanja. Učinkovitom provedbom instrumenta Next Generation EU mogli bismo povećati bruto domaći proizvod za 2 % do 2024. i otvoriti dva milijuna radnih mjesta, među ostalim ubrzavanjem zelene i digitalne tranzicije⁴. Procjenjuje se da bi taj dodatni rast s vremenom omogućio da Mehanizam za oporavak i otpornost sam sebe financira zahvaljujući dodatnim aktivnostima i dodatnim poreznim prihodima za države članice i EU.

Te mjere politike EU-a moraju se početi primjenjivati što je prije moguće. Dogovor o paketu za oporavak pridonosi smanjenju nesigurnosti, ali za potporu oporavku ključna je učinkovita provedba u idućim godinama. Neposredni je prioritet da Unija surađuje s državama članicama kako bi se postigao konkretan napredak u utvrđivanju odgovarajućih prioriteta reformi i ulaganja u skladu s europskim ciljevima i osigurala njihova učinkovita provedba.

II. Mehanizam za oporavak i otpornost: ostvarivanje EU-ova cilja konkurentne održivosti

Mehanizam za oporavak i otpornost temelji se na EU-ovu cilju da se novom strategijom rasta, odnosno europskim zelenim planom, postigne konkurentna održivost i kohezija. Prelaskom na održiv i uključiv gospodarski model temeljen na širem prihvaćanju i korištenju digitalnih i čistih tehnologija Europa može postati predvodnik u toj preobrazbi. Mehanizmom za oporavak i otpornost ne odstupa se od ciljeva utvrđenih prije pandemije bolesti COVID-19, već bi se trebalo omogućiti brzo rješavanje problema koji su bili prisutni i prije pandemije i izbjeći da nove prepreke povezane s krizom ometu napredak. Četiri dimenzije utvrđene u Godišnjoj strategiji održivog rasta 2020. (održivost okoliša, povećanje produktivnosti, pravednost i makroekonomska stabilnost) trebale bi služiti kao vodeća načela na kojima će se temeljiti planovi država članica za oporavak i otpornost. Ti su prioriteti u središtu europskog semestra i jamstvo su da će novi program rasta biti najbolje rješenje za ljude i planet.

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 naglasila je da su konkurentna održivost i otpornost dvije strane iste medalje. Otpornost nije samo sposobnost prevladavanja izazova, već i pravedne, održive i uključive provedbe tranzicija⁵. Manje otporne države i sektori EU-a lošije se nose s krizom. Ako ne poduzmu odgovarajuće mjere, to će utjecati na njihove gospodarske i socijalne rezultate u nadolazećim godinama i desetljećima. Razlike u otpornosti diljem EU-a utječu i na socijalnu, ekonomsku i teritorijalnu koheziju, konvergenciju unutar europodručja i učinkovitost jedinstvene monetarne politike. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se velika financijska potpora javnim ulaganjima i reformama te istodobno potaknuti kohezija i konvergencija, zahvaljujući čemu će gospodarstva i društva država članica postati otpornija i bolje se pripremiti za budućnost. Usto treba povećati otpornost nekih ključnih lanaca opskrbe, posebno u sektorima koji su najizloženiji vanjskim šokovima.

⁴ COM(2020) 456 final.

⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Izvješće o strateškim predviđanjima 2020., Strateško predviđanje – put prema otpornijoj Europi”.

Mehanizam za oporavak i otpornost doprinijet će otklanjanju štete nanosene krizom i omogućiti postavljanje temelja za bolju budućnost sljedećih generacija. Veće zaduživanje u sadašnjim okolnostima zalog je za prevladavanje izazova s kojima će se suočiti buduće generacije. Golema ulaganja potrebna za ponovno pokretanje našega gospodarstva moraju olakšati, a ne povećati teret koji nosimo. Zbog toga Mehanizam za oporavak i otpornost mora služiti kao smjernica i temelj za izgradnju održivije, otpornije i pravednije Europe za sljedeću generaciju u skladu s UN-ovim ciljevima održivog razvoja.

Rješavanje klimatske i okolišne krize ključni je izazov našeg vremena i prilika za ponovno pokretanje naših gospodarstava na održiv način. Za to je potrebno hitno i trajno djelovanje svih dionika u društvu kako bi se očuvali zdravlje, blagostanje i dobrobit Europljana i cijelog svijeta. Europski zeleni plan naša je politička obveza i naš odgovor na taj izazov. To je i europska strategija rasta, čiji je cilj preobraziti EU u pravedno i prosperitetno društvo s resursno učinkovitim i konkurentnim gospodarstvom. Gospodarski odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 jedinstvena je prilika za ubrzanje zelene tranzicije. Za izlazak iz krize bit će potrebna golemo ulaganje i znatne reforme, koji će se u velikoj mjeri poduprijeti EU-ovim Mehanizmom za oporavak i otpornost. Za ostvarenje zelene tranzicije potrebno je provesti reforme kojima će se javna i privatna ulaganja usmjeriti na djelovanje u području klime i okoliša, a trebamo i korjenito promijeniti svoje politike. Stoga se našim instrumentima oporavka ne treba samo otkloniti kratkoročna šteta nanosena krizom, već i usmjeriti gospodarstvo na pravi put prema dugoročnom održivom rastu i zapošljavanju, istodobno težeći ostvarenju ciljeva klimatske neutralnosti do 2050. i odvajanja gospodarskog rasta od upotrebe resursa. To je ključna prilika za modernizaciju tradicionalnih industrijskih modela i ulaganje u inovativne zelene tehnologije te u održiviju i digitalnu infrastrukturu, a time i ubrzanje tranzicije prema održivijoj, otpornijoj i uključivijoj Europi. Osim toga, s obzirom na to da privatna potrošnja generira više od polovine bruto domaćeg proizvoda EU-a, promicanje održivijih obrazaca potrošnje bit će jedan od glavnih pokretača takve preobrazbe.

Digitalna tranzicija ključna je za jačanje socijalne i gospodarske otpornosti EU-a i država članica i njihova potencijala za održivi rast te za otvaranje radnih mjesta. Pandemija bolesti COVID-19 ubrzala je trend digitalne transformacije: države članice poduzele su mjere za jačanje digitalne infrastrukture, omogućile nastavu putem interneta i poduprle MSP-ove u procesu digitalizacije. Međutim, kriza je također razotkrila određene nedostatke i slabe točke. Digitalizacija gospodarstava i društava i dalje se ne odvija svugdje jednakim tempom. Preostale prepreke i nejednak pristup infrastrukturi usporavaju napredak, a u pogledu ključnih digitalnih kapaciteta ili usluga Europa i dalje uvelike ovisi o drugim regijama. Razvoj transformativne strategije istraživanja, inovacija i širenja znanja usmjerene na budućnost, oslanjajući se na europsko znanstveno i tehnološko znanje, jedini je način da se osigura rast produktivnosti i konkurentnost Europe, a time i njezin tehnološki suverenitet, što je jedan od ključnih aspekata njezine otvorene strateške autonomije.

Pandemija bolesti COVID-19 skrenula je pozornost na hitnu potrebu za rješavanjem dugotrajnih izazova koji utječu na pravednost u društvu. To se odnosi na pripravnost i otpornost nacionalnih zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te jednak pristup cjenovno pristupačnoj i kvalitetnoj zdravstvenoj skrbi, sustave dugotrajne skrbi i skrbi za djecu, demografske promjene, globalizaciju i digitalnu i zelenu tranziciju. Izazovi se mogu identificirati u područjima kao što su zapošljavanje, vještine, zdravstvo, obrazovanje, a posebno je bitno riješiti problem produbljivanja nejednakosti i pružiti potporu onima koje je

kriza najteže pogodila, kao što su mladi, žene i ranjive skupine. Pandemija bolesti COVID-19 ukazala je i na potrebu za stvaranjem pravednijeg i održivijeg poslovnog okruženja i preispitivanjem radnih uvjeta u brojnim sektorima. Dugotrajna ograničenja kretanja potaknula su na korištenje internetskih usluga i e-trgovinu, što je trend koji će se vjerojatno nastaviti. Međutim, internetskim okruženjem trenutačno dominira nekoliko velikih aktera sa sve većom tržišnom snagom i mobilnim poreznim osnovicama, što može ugroziti sposobnost osnivanja i širenja manjih europskih poduzeća na cijelom jedinstvenom tržištu. Posebnu bi pozornost trebalo posvetiti pružanju potpore sektorima s ključnom ulogom u našim demokracijama, posebno medijskom sektoru, koji bi trebalo poduprijeti na način kojim se poštuju i promiču sloboda i pluralizam medija. Također treba poduprijeti regije, industrije i radnike na koje najviše utječe zelena tranzicija i ublažiti socioekonomske posljedice te tranzicije. To je nužno kako bi se osigurale jednake i pravedne mogućnosti za građane i poduzeća.

Od financijske i gospodarske krize 2008. ekonomska i monetarna unija mnogo je otpornija i spremnija za suočavanje s krizama, no pojavljuju se novi izazovi za makroekonomsku stabilnost. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 znatno se razlikuje od financijske krize 2008.; ima izravne negativne posljedice za gospodarsku aktivnost i mogla bi imati posljedice za makroekonomsku stabilnost, koje je potrebno spriječiti brzim i odlučnim djelovanjem. Postoji rizik da će se postojeće neravnoteže pogoršati, a pojavljuju se i nove. Stoga najprije treba potaknuti stabilan oporavak. Bit će potrebno stalno praćenje i oprez, a države članice na nove bi neravnoteže trebale odgovoriti reformama za jačanje gospodarske i socijalne otpornosti. Mehanizmom za oporavak i otpornost državama članicama osigurat će se sredstva za lakše prevladavanje gospodarskih i socijalnih izazova s kojima se suočavaju. Države članice trebale bi i u 2021. nastaviti razborito koristiti fiskalnu fleksibilnost za potporu gospodarstvu. Javne financije bit će važne za poticanje održivog i uključivog rasta, postizanje potrebne gospodarske stabilnosti, podupiranje potražnje te pružanje pomoći u kriznim razdobljima. Pandemija bolesti COVID-19 znatno koči gospodarsku aktivnost, što se negativno odražava na državni i privatni dug. Kad gospodarski uvjeti to dopuste, trebat će provoditi fiskalne politike usmjerene na postizanje razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, istodobno potičući ulaganja, dvostruku tranziciju i socijalnu uključenost.

Za konkurentnu održivost potrebno je otvoreno i snažno jedinstveno tržište. Sudjelovanje privatnih dionika i ulagača nužno je za uspješnu provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost. Javna sredstva ne bi smjela zamijeniti ili istisnuti privatne ulagače, već prema potrebi dopuniti i usmjeriti privatna ulaganja, primjerice ako se zbog sustavnih ili tržišnih nedostataka ili štete uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 i gospodarskom krizom tržište ne može samo oporaviti ili se ne mogu ostvariti ciljevi politika. Potrebno je očuvati ravnopravne uvjete na jedinstvenom tržištu kako bi se potaknule inovacije i ubrzao oporavak.

III. Ključna načela na kojima se temelje planovi za oporavak i otpornost: utvrđivanje prioriteta za države članice

Europski semestar, postojeći okvir za koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja, trebao bi Uniju i njezine države članice usmjeravati pri suočavanju s izazovima povezanim s oporavkom i dvostrukom tranzicijom. Planovima za oporavak i

otpornost države članice trebale bi učinkovito odgovoriti na izazove politika utvrđene u preporukama koje im je uputilo Vijeće. U našem je zajedničkom interesu istodobno odgovoriti na potrebe za reformama i ulaganjima: poduzimanjem mjera u jednom području pojačat ćemo učinak mjera u drugome.

U planovima za oporavak i otpornost trebalo bi uzeti u obzir relevantne izazove specifične za svaku pojedinu zemlju u skladu s prioritetima EU-a. To uključuje preporuke po državama članicama koje su im upućene posljednjih godina, a posebno u ciklusima europskog semestra 2019. i 2020. Pri prenošenju tih preporuka u konkretne reforme i ulaganja države članice trebale bi se usredotočiti na one izazove i prioritete koji će imati najtrajniji učinak i povećati njihov potencijal rasta, potaknuti otvaranje radnih mjesta i ojačati njihove zdravstvene sustave te njihovu gospodarsku i socijalnu otpornost i regionalnu koheziju. Istovremeno, pri provedbi reformi i ulaganja morat će se poštovati načelo „nenanošenja štete”, pri čemu će kao referentni okvir u najvećoj mogućoj mjeri služiti Uredba o taksonomiji EU-a⁶.

Zelena tranzicija

U svim nacionalnim planovima za oporavak i otpornost morat će se staviti težište na reforme i ulaganja kojima se podupire zelena tranzicija. Kako bi se ispunila obveza Europskog vijeća da se 30 % sredstava predviđenih višegodišnjim financijskim okvirom i instrumentom Next Generation EU namijeni za ostvarivanje klimatskih ciljeva, svaki plan za oporavak i otpornost morat će uključivati najmanje 37 % rashoda povezanih s klimom.

Europa napreduje prema postizanju cilja klimatske neutralnosti do 2050. i planira postaviti znatno ambiciozniji cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova do 2030. Kako bi ostvarile klimatski cilj smanjenja emisija za 55 % do 2030. u odnosu na razine iz 1990., države članice trebale bi predstaviti reforme i ulaganja za potporu zelenoj tranziciji u području energije, prometa, dekarbonizacije industrije, kružnog gospodarstva, gospodarenja vodama i bioraznolikosti. To je u skladu i s ključnim područjima ulaganja utvrđenima u kontekstu europskog semestra. Pritom bi države članice trebale uzeti u obzir nacionalne energetske i klimatske planove u kojima definiraju nacionalne doprinose zajedničkim klimatskim i energetske ciljevima EU-a te predstaviti reforme i ulaganja koje namjeravaju provesti u razdoblju od 2021. do 2030. kako bi ih ostvarile. U listopadu ove godine Komisija će provesti pojedinačnu ocjenu nacionalnog energetske i klimatske plana svake države članice, koja će državama članicama pružiti važne smjernice za izradu planova za oporavak i otpornost.

Države članice trebale bi ubrzati smanjenje emisija brzim uvođenjem tehnologija temeljenih na obnovljivim izvorima energije i vodikom te pojačanim mjerama za povećanje energetske učinkovitosti zgrada. U svojim planovima za oporavak i otpornost države članice trebale bi se usredotočiti na najzrelije i najinovativnije projekte kako bi se potaknula brža primjena obnovljivih izvora energije. Programi obnove zgrada bit će ključni za potporu gospodarskom oporavku jer će dovesti do otvaranja radnih mjesta u građevinskom sektoru, uštede energije, zdravijih životnih uvjeta i smanjenja energetske siromaštva.

⁶ Uredba (EU) 2020/852.

Komisija će podupirati različite mjere za poticanje obnove zgrada kako bi se barem udvostručila godišnja stopa obnove postojećeg fonda zgrada, posebno u okviru inicijative „val obnove”. Istodobno bi trebalo provesti potrebne regulatorne reforme kako bi se takva ulaganja omogućila i bila održiva.

I ulaganjem u održivu mobilnost može se snažno poduprijeti oporavak. Mjerama u području prometa mogu se znatno smanjiti emisije stakleničkih plinova i poboljšati kvaliteta zraka te istodobno potaknuti rast produktivnosti. Pri izradi nacionalnih planova za oporavak i otpornost države članice trebale bi razmotriti mjere kao što su ulaganje u javni prijevoz i infrastrukturu kojom će se poduprijeti prelazak na održiviju i pametnu mobilnost, uključujući neprekinute i učinkovite europske multimodalne mreže, kao i nadogradnju transeuropske prometne mreže za putnike i teret. Za postizanje tog cilja ključno je provesti reforme i ulaganja radi povećanja potražnje za vozilima s nultim i niskim emisijama te bržeg uvođenja infrastrukture za punjenje i opskrbu gorivom. To bi trebalo dopuniti ulaganjima u niskouglične energetske tehnologije i lance vrijednosti, uključujući vodik i baterije, te u održivu energetska infrastrukturu. Reforma ekoloških poticaja u obliku oporezivanja vozila i goriva bit će posebno važna za poticanje tog trenda. Strategijom Komisije za održivu i pametnu mobilnost, koja će biti donesena do kraja 2020., dodatno će se ispitati mogućnosti u prometnom sektoru.

Države članice trebale bi poduzeti i mjere za promicanje kružnoga gospodarstva, poboljšanje okolišne infrastrukture te zaštitu i obnovu bioraznolikosti. Zahvaljujući sprečavanju nastanka otpada i ponovnoj uporabi, popravku, ponovnoj proizvodnji i recikliranju kružno gospodarstvo stvara lokalna i održiva radna mjesta. Time se povećava otpornost i jača otvorena strateška autonomija EU-a jer se razvijaju inovativni poslovni modeli temeljeni na digitalnim tehnologijama kojima se povećava učinkovitost upotrebe resursa i sekundarnih sirovina. Poboljšanjem okolišne infrastrukture, posebno infrastrukture za gospodarenje otpadom i vodama, te smanjenjem onečišćenja štite se zdravlje i dobrobit građana od rizika i utjecaja okoliša. Zaštita i obnova bioraznolikosti i prirodnih ekosustava te osiguranje održivosti prehrambenih sustava ključni su za jačanje ponora ugljika, povećanje otpornosti i sprečavanje pojave i širenja budućih epidemija. Time će se stvoriti i nove gospodarske prilike u ruralnim područjima zahvaljujući održivijem korištenju zemljišta.

Naposljetku, države članice morat će uzeti u obzir potrebu za osiguravanjem poštene i socijalno pravedne tranzicije u svim područjima zelene politike. To posebno znači da bi nacionalne planove za oporavak i otpornost trebale izraditi potpuno u skladu s predloženim teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju u okviru mehanizma za pravednu tranziciju.

Digitalna tranzicija i produktivnost

U planovima za oporavak i otpornost države članice trebale bi postaviti ambiciozne ciljeve u pogledu digitalne tranzicije. Mehanizam za oporavak i otpornost jedinstvena je prilika za poticanje digitalne transformacije svih gospodarskih i socijalnih sektora, uključujući javne usluge. Da bi provedba bila učinkovita, Komisija predlaže da se u svakom planu za oporavak i otpornost minimalno 20 % rashoda namijeni za digitalizaciju.

Države članice trebale bi se usredotočiti na reforme i ulaganja kojima se poboljšava povezivost. To uključuje, primjerice, poticanje i olakšavanje sveobuhvatnog uvođenja mreža vrlo velikog kapaciteta, uključujući 5G i gigabitnu povezivost, u gradskim i ruralnim kućanstvima te uspostave velikih prometnih koridora, u skladu s ciljevima EU-a u području 5G i gigabitne povezivosti do 2025. Ta su ulaganja važna za premošćivanje digitalnog jaza i sprečavanje istiskivanja privatnih ulaganja kada nema tržišnih nedostataka. Kako je navedeno u paketu Next Generation EU, brzo uvođenje mreža vrlo velikog kapaciteta, uključujući 5G i optičke mreže, pozitivno će se odraziti na cijelo društvo. To uključuje osiguravanje odgovarajuće pojasne širine i pokrivenosti za sektore koji su ključni za oporavak i otpornost, kao što su poljoprivreda, promet, zdravstvo i obrazovanje. Podupiranjem uvođenja infrastrukture koja će biti potrebna za buduće primjene i procese pridonijet će se i jačanju otvorene strateške autonomije Europe i iskoristiti prednosti otvorenog gospodarstva.

Razvoj digitalnih vještina na svim razinama preduvjet je da svi Europljani sudjeluju u društvu i iskoriste mogućnosti koje pruža digitalna tranzicija. Stoga je potrebno provesti reforme u području osnovnog i visokog obrazovanja, vještina i cjeloživotnog učenja kako bi se omogućila tranzicija na tržištu rada i potaknuo razvoj i primjena ključnih digitalnih tehnologija te pridonijelo izgradnji europske digitalne budućnosti. Treba podupirati jednakost u pristupu digitalnoj infrastrukturi, opremi i vještinama kako ne bi došlo do digitalnih podjela. Preobrazbom javne uprave i digitalizacijom pravosuđa uz primjenu novih generacija digitalnih alata poboljšat će se administrativni postupci i olakšati interakcija s građanima i poduzećima putem interneta. Treba ubrzati digitalizaciju poduzeća održivim uvođenjem digitalnih rješenja i provesti digitalnu transformaciju u svim sektorima, vodeći računa o otpornosti na kiberprijetnje. Razvoj digitalnih rješenja bit će jedan od ključnih pokretača zelene tranzicije.

Planovi za oporavak i otpornost trebali bi biti usmjereni i na izgradnju najsuvremenijih digitalnih kapaciteta. Reforme i ulaganja u razvoj umjetne inteligencije, računalstva visokih performansi, kibersigurnosti, kvantnih tehnologija i infrastrukture, sigurne povezivosti, mikroelektronike i elektroničkih komponenti, infrastrukture i usluga u oblaku, svemirskih usluga i lanaca blokova jedinstvena su prilika za dugoročno povećanje produktivnosti i osiguravanje europskog vodstva u tim globalno kompetitivnim sektorima. Mehanizam za oporavak i otpornost može pomoći državama članicama da provedu ulaganja i reforme u tim ključnim sektorima svojih gospodarstava u cilju jačanja otvorene strateške autonomije EU-a.

Pravednost

Proces oporavka i tranzicije mora biti pravedan kako bi se spriječio rast nejednakosti među Europljanima, mora imati potporu svih segmenata društva te pridonositi socijalnoj, ekonomskoj i teritorijalnoj koheziji. Mehanizam za oporavak i otpornost pomoći će državama članicama u rješavanju strukturnih izazova na koje se već godinama upozorava u okviru europskog semestra, a koji su pojačani krizom uzrokovanom pandemijom bolesti COVID-19. Iako su programi skraćenog radnog vremena pomogli da se ublaži utjecaj krize na zaposlenost, uvjeti na tržištu rada se pogoršavaju te se očekuje da će nezaposlenost naglo porasti u više sektora i dijelova Europe. Posebnu pozornost treba posvetiti položaju mladih. Treba učiniti sve kako se nezaposlenost i socijalna isključenost ne bi pretvorile u dugotrajan problem te olakšati prilagodbu tržišta rada u skladu s potrebama zelene i digitalne

tranzicije. Posebno je važno poticati konvergenciju i povećati otpornost regija, a prije svega smanjiti teritorijalne nejednakosti.

U skladu s europskim stupom socijalnih prava države članice trebale bi donijeti mjere kojima će se osigurati jednake mogućnosti, uključivo obrazovanje, pravedni radni uvjeti i odgovarajuća socijalna zaštita. Zelena i digitalna tranzicija, baš kao i demografske promjene, zahtijevaju preispitivanje postojećeg sustava socijalne zaštite i tržišta rada. Kriza je osim mladih nerazmjerno pogodila i žene i skupine u nepovoljnom položaju, kao što su nekvalificirani radnici i osobe s invaliditetom te pripadnici rasnih i etničkih manjina. Stoga će biti potrebno uložiti znatne napore kako bi se olakšao njihov pristup tržištu rada, primjerice rješavanjem problema segmentacije tržišta rada u mnogim država članica, jačanjem aktivnih politika tržišta rada, ali i povećanjem uključivosti sustava obrazovanja. U tom je pogledu posebno važan jednak pristup kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju za skupine u nepovoljnom položaju s obzirom na to da je socioekonomski položaj trenutno najvažnija odrednica obrazovnih ishoda djece i mladih.

Razni oblici nejednakosti ograničavaju rast i socijalnu koheziju. Osiguravanje jednakog pristupa obrazovanju, kvalitetnoj zdravstvenoj skrbi te jačanje dugotrajne skrbi bit će sve važnije jer će se posljedice pandemije bolesti COVID-19 u javnom zdravstvu osjećati još godinama. Osiguravanjem visokokvalitetnih usluga zdravstvene skrbi na zdravoj fiskalnoj osnovi koje su istodobno cjenovno pristupačne i lako dostupne gradi se zdravo i otporno društvo s produktivnom radnom snagom. Osim toga, potrebno je riješiti trajni problem velikih razlika u zaposlenosti i plaćama između muškaraca i žena. U tom pogledu posebno je važno podržati učinkovite politike za postizanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života, osigurati pristup kvalitetnoj skrbi za djecu i programe potpore dohotku te provesti reforme poreznog sustava i sustava naknada kako bi se poduprlo otvaranje kvalitetnih radnih mjesta i smanjile prepreke koje destimuliraju rad. Nejednakosti se mogu smanjiti reformama sustava socijalne zaštite i poreznog sustava, primjerice prebacivanjem poreznog opterećenja s rada u područja oporezivanja u kojima će njegov učinak biti manje štetan.

Makroekonomska stabilnost

Države članice trebale bi u kontekstu aktivacije opće klauzule o odstupanju tijekom 2021. nastaviti pružati ciljanu i privremenu fiskalnu potporu, vodeći računa o očuvanju srednjoročne fiskalne održivosti. Trebale bi postupno prijeći s provedbe izvanrednih mjera za odgovor na kriznu situaciju na mjere kojima se potiče preraspodjela resursa i podupire oporavak. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, trebalo bi provoditi fiskalne politike koje omogućuju ponovnu uspostavu razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravaju održivost duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Postupno stvaranje fiskalnih rezervi bit će važna priprema za buduće krize. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju ne suspendiraju se postupci iz Pakta o stabilnosti i rastu.

Poboljšanje kvalitete javnih financija važno je za jačanje potencijala rasta i potporu gospodarskoj preobrazbi. U kontekstu donošenja dosad neviđenih fiskalnih paketa u državama članicama i posljedičnog povećanja uloge javnog sektora u gospodarstvu, iznimno je važno da javne uprave budu djelotvorne i učinkovite. Države članice koje budu dobro upravljale javnim financijama brže će se oporaviti od krize. Zelenu i digitalnu tranziciju trebat će poduprijeti javnim ulaganjima, među ostalim putem zelene i digitalne javne nabave i izradom zelenih proračuna. Nadalje, određivanje cijene ugljika i oporezivanje povezano sa

zaštitom okoliša bit će važni okolišni i fiskalni instrumenti za provedbu zelene tranzicije. Od ključne je važnosti povećati privatna ulaganja kako bi se povećao učinak javnih sredstava mobiliziranih za oporavak, primjerice daljnjim jačanjem unije tržišta kapitala, lokalnih tržišta kapitala i održivog financiranja.

Potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo uredno stanje u području privatnog duga. Kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 odrazila se na zaposlenost i profitabilnost korporativnog sektora. Privatni dug raste, a izgledi za pravodobnu otplatu nepodmirenog duga pogoršavaju se. U tom kontekstu bit će važno stvoriti potrebne uvjete koji će omogućiti brza i učinkovita rješenja, među ostalim u pogledu pravila o nesolventnosti, te osigurati da se kreditiranje poduzeća i kućanstava nastavi provoditi u skladu s najboljim praksama koje su dogovorili financijski sektor, potrošači i poduzeća.

IV. Poticanje reformi i ulaganja za potporu snažnom oporavku: europske inicijative

Planovi za oporavak i otpornost bit će prilagođeni individualnoj situaciji svake države članice, ali neki zajednički izazovi zahtijevaju koordinirana ulaganja i reforme. Mehanizam za oporavak i otpornost prilika je da se razviju vodeće europske inicijative s konkretnim koristima za gospodarstvo i građane u cijelom EU-u. Te inicijative trebale bi biti usmjerene na pitanja koja su zajednička svim državama članicama i koja zahtijevaju znatna ulaganja, poticati otvaranje radnih mjesta i rast te biti u službi zelene i digitalne tranzicije. Komisija potiče države članice da u svoje planove za oporavak i otpornost uključe ulaganja i reforme u područjima navedenima u nastavku. Provedbom tih inicijativa Europa će se uspješno oporaviti, digitalizirati i postati zeleniji kontinent, a povećat će se i kohezija među državama članicama.

1. **Energija** – treba staviti u prvi plan čiste tehnologije budućnosti i ubrzati razvoj i korištenje obnovljivih izvora energije te omogućiti njihovu integraciju modernizacijom mreža i poboljšanjem međupovezivosti. Ta će inicijativa biti temelj za izgradnju europskih tržišta za tehnologiju vodika i povezane infrastrukture. Cilj joj je poduprijeti proizvodnju i sektorsku integraciju gotovo 40 % od 500 GW energije iz obnovljivih izvora, koliko je potrebno do 2030., poduprijeti instalaciju kapaciteta elektrolizatora od 6 GW te proizvodnju i prijevoz jednog milijuna tona obnovljivog vodika u EU-u do 2025.
2. **Obnova** – poboljšanjem energetske i resursne učinkovitosti javnih i privatnih zgrada znatno će se doprinijeti ostvarenju klimatskih ciljeva EU-a, otvoriti velik broj lokalnih radnih mjesta u državama članicama te potaknuti digitalni razvoj pametnim stanovanjem i pametnim mjerenjem potrošnje. To će pridonijeti udvostručenju stope obnove i poticanju temeljite obnove do 2025.
3. **Punjenje** – promicanjem čistih tehnologija budućnosti radi širenja upotrebe održivih, lako dostupnih i pametnih prijevoznih sredstava, povećanjem broja postaja za punjenje električnih vozila i opskrbu alternativnim gorivom te proširenjem javne prometne mreže europski gradovi postat će čišći, ubrzat će se industrijska tranzicija i pridonijeti ostvarivanju klimatskih ciljeva iz Pariškog sporazuma. Cilj je te inicijative do 2025.

izgraditi trećinu od tri milijuna postaja za punjenje električnih vozila koje će biti potrebne u 2030. te polovinu od tisuću potrebnih postaja za opskrbu vodikom.

4. **Povezivanje** – građani i poduzeća u Europi trebali bi imati pristup brzim širokopojasnim uslugama. Danas tek 44 % kućanstava ima pristup mrežama vrlo visokog kapaciteta koje omogućuju barem gigabitnu povezivost, a pokrivenost ruralnih područja znatno je ograničena. Brzo uvođenje brzih širokopojasnih usluga u sve regije i kućanstva, uključujući optičke mreže i mreže 5G, te razvoj komunikacija temeljenih na kvantnoj kriptografiji bit će ključni za osiguravanje najšire teritorijalne pokrivenosti na područjima koja nisu pokrivena tržišnim uslugama, a istodobno će omogućiti očuvanje otvorene strateške autonomije EU-a. Očekuje se da će gradska područja i glavni kopneni prometni pravci biti brže pokriveni zahvaljujući privatnom financiranju, a Mehanizam za oporavak i otpornost trebao bi do 2025. osigurati najširu moguću neprekinutu pokrivenost svih područja 5G mrežama.
5. **Modernizacija** – usluge osobne iskaznice EU-a i ključne digitalne javne usluge trebalo bi modernizirati i trebale bi biti svima dostupne. Sigurnom elektroničkom identifikacijom i autentikacijom na razini EU-a za komunikaciju s javnim tijelima i privatnim subjektima i pristup njihovim uslugama građanima će se osigurati kontrola nad vlastitim internetskim identitetom i podacima te omogućiti pristup internetskim digitalnim uslugama. Digitalizacijom će se povećati učinkovitost javne uprave i usluga, uključujući pravosuđe i zdravstvo. Do 2025. države članice trebale bi omogućiti korištenje europskog digitalnog identiteta (e-ID), a javne uprave trebale bi pružati interoperabilne i personalizirane digitalne javne usluge prilagođene potrebama korisnika.
6. **Ekspanzija** – digitalna tranzicija EU-a ovisi o povećanju kapaciteta podatkovnih oblaka europske industrije i sposobnosti razvoja najsnažnijih, najsuvremenijih i najodrživijih procesora. U okviru te inicijative u Europi se do 2025. namjerava udvostručiti proizvodnja poluvodiča kako bi se moglo proizvesti deset puta više energetski učinkovitih procesora. Time bi se, primjerice, omogućilo brzo uvođenje povezanih automobila te udvostručenje udjela poduzeća u EU-u koja koriste napredne usluge računalstva u oblaku i velike podatke (u odnosu na sadašnjih 16 %).
7. **Prekvalifikacija i usavršavanje** – kako bi se poduprla zelena i digitalna tranzicija, potrebna su ulaganja neviđenih razmjera u prekvalifikaciju i usavršavanje, povećanje inovacijskog potencijala i potencijala rasta, poticanje gospodarske i socijalne otpornosti te osiguravanje kvalitetnih radnih mjesta i socijalne uključenosti. Ulaganja i reforme trebali bi biti usmjereni na digitalne vještine te obrazovanje i strukovno osposobljavanje za sve dobne skupine. U 2019. 42 % Europljana još uvijek nije imalo ni osnovne digitalne vještine. Do 2025. udio Europljana u dobi od 16 do 74 godine s osnovnim digitalnim vještinama trebao bi se povećati na 70 %. Obrazovne sustave potrebno je dodatno prilagoditi izazovima 21. stoljeća. Države članice trebale bi ostvariti znatno poboljšanje digitalnih kompetencija učenika tako da se udio učenika u

dobi od 13 do 14 godina koji postižu slabe rezultate u području računalne i informacijske pismenosti smanji na manje od 15 %. Posebnu pozornost trebale bi posvetiti skupinama u nepovoljnom položaju i ženama, a posebice mladima koji tek ulaze na tržište rada, osiguravanjem kvalitetnih mogućnosti za zapošljavanje, podupiranjem adekvatne ponude naukovanja te jačanjem strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Do 2025. trebale bi se zaposliti barem četiri od pet osoba koje su završile program strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, a tri od pet osoba trebale bi sudjelovati u osposobljavanju na radnom mjestu.

Stvaranje povoljnih uvjeta za brzu provedbu projekata ulaganja ključno je kako bi potpora za oporavak što prije stigla onima kojima je potrebna. Za brzu provedbu ulaganja osobito je važno utvrditi uska grla i njihove uzroke i u državama članicama i na razini EU-a. Projekti ulaganja mogu naići na različite prepreke: od administrativnog opterećenja koje otežava osnivanje poduzeća do nedostatka vještina, visokih poreza ili složenog sustava oporezivanja, utaje poreza, restriktivnog sektorskog zakonodavstva ili dugotrajnih sudskih postupaka. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost ovisi o učinkovitom uklanjanju prepreka ulaganjima i poboljšanju poslovnog okruženja, što pak upućuje na važnost provedbe strukturnih reformi za potporu politikama ulaganja.

Države članice trebale bi se usredotočiti na ulaganja koja su korisna za jedinstveno tržište. Za provedbu određenih vrsta ulaganja, npr. za energetske spojne vodove, prometne mreže ili napredne digitalne i zelene projekte, koji će donijeti konkretne koristi jedinstvenom tržištu, bit će potrebni prekogranični projekti koji uključuju više država članica. Komisija će se aktivno zalagati za to da projekti koji uključuju više država budu otvoreni svim zainteresiranim državama članicama kako bi se u što većoj mjeri iskoristio njihov potencijal integracije lanaca vrijednosti, povećala otpornost industrijskih ekosustava i ojačalo jedinstveno tržište, u skladu s ciljevima ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije predviđenima u Mehanizmu. Za prekogranične projekte koji uključuju više država članica, posebno ako su povezani s drugim programima EU-a, bitna je učinkovita koordinacija i Komisija ju je spremna osigurati. Mnogi od tih projekata povećat će i stratešku autonomiju europskoga gospodarstva.

Države članice trebaju povećati kapacitet apsorpcije sredstava EU-a na nacionalnoj razini. Kako bi to postigle, trebale bi se posebno usredotočiti na preporuke po državama članicama koje su bitne za provedbu reformi i povezanih ulaganja. Poštovanje vladavine prava i dobro upravljanje, djelotvorne institucije, neovisno i učinkovito pravosuđe, kvalitetna javna uprava, čvrsti okviri za borbu protiv korupcije te sprečavanje pranja novca i prijevара, učinkovita javna nabava, učinkoviti okviri za nesolventnost i učinkovit porezni sustav važne su odrednice poslovnog okruženja država članica. Svi ti aspekti mogu utjecati na odluke o ulaganjima i brzini kojom će uključeni akteri započeti s provedbom projekata ulaganja. Trebalo bi ubrzati i rad na pravnim i postupovnim aspektima na razini EU-a kako bi se poduprli naponi država članica, a posebno kako bi se zaštitili financijski interesi Unije. Komisija će pružiti dodatne smjernice o ključnim mjerama koje se mogu poduzeti kako bi se ubrzala ulaganja te će poduprijeti države članice u provedbi planova za oporavak i otpornost putem Instrumenta za tehničku potporu.

Sredstva koja će države članice primiti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost dodatak su sredstvima koja inače primaju u okviru kohezijske politike EU-a i iz drugih

izvora EU-a. Kako bi se postigla usklađenost i sinergija, države članice moći će kombinirati financijska sredstva iz više instrumenata pod uvjetom da nema dvostrukog financiranja i da u svojim planovima za oporavak i otpornost navedu različite financijske doprinose. Važno je da države članice uspostave kvalitetne koordinacijske mehanizme, i u fazi planiranja i u fazi provedbe, te da osiguraju širok dijalog s dionicima i s regionalnim, gospodarskim i socijalnim partnerima. Mehanizam za oporavak i otpornost može se iskoristiti i za poticanje privatnih ulaganja, primjerice u kombinaciji s programom InvestEU ili misijama i partnerstvima u okviru programa Obzor Europa. Mehanizam za oporavak i otpornost bit će posebno koristan za projekte koji se provode na nacionalnoj razini i velike projekte. S obzirom na to da je krajnji rok za preuzimanje obveza u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost 2023., države članice mogu se usredotočiti na projekte koji su već u naprednoj fazi pripreme.

V. Reforme i ulaganja u središtu europskog semestra

Europski semestar i novi Mehanizam za oporavak i otpornost prirodno su povezani. Planovi za oporavak i otpornost ocjenjivat će se u odnosu na preporuke za države članice. S obzirom na preklapanje rokova u okviru europskog semestra i Mehanizma za oporavak i otpornost, europski semestar potrebno je privremeno prilagoditi pokretanju Mehanizma za oporavak i otpornost.

Planovi za oporavak i otpornost postat će glavni referentni dokument za inicijative politika država članica usmjerene na budućnost. S obzirom na komplementarnost s europskim semestrom, a kako bi se racionalizirao sadržaj i smanjio broj traženih dokumenata, potiče se države članice da nacionalne programe reformi i planove za oporavak i otpornost dostavljaju kao jedinstveni dokument. U tom dokumentu treba dati pregled reformi i ulaganja koje će država članica provesti u sljedećim godinama u skladu s ciljevima Mehanizma za oporavak i otpornost. Za države članice koje dostave planove za oporavak i otpornost u 2021. Komisija će prijedlozima provedbenih akata Vijeća priložiti analitičke dokumente u kojima se navodi ocjena sadržaja tih planova. Ti će dokumenti u 2021. zamijeniti izvješća za te države članice u okviru europskog semestra. Paket prijedloga provedbenih akata i ocjene za države članice u novom obliku objavljuvat će se sukcesivno, ovisno o podnošenju planova za oporavak i otpornost i dovršetku Komisijine ocjene.

Budući da će planovi za oporavak i otpornost biti opsežni i usmjereni na budućnost, Komisija za države članice koje dostave takve planove neće predložiti preporuke u okviru europskog semestra 2021. Međutim, u 2021. predložit će preporuke o proračunskom stanju tih država članica u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu. Provedba reformi nastaviti će se pratiti na temelju preporuka po državama članicama iz prethodnih godina.

Veliki gospodarski pad uzrokovan pandemijom bolesti COVID-19 nosi rizik od novih makroekonomskih neravnoteža, posebno zbog rasta duga poduzeća i kućanstava, koje se mogu prelići na financijski sektor. Stoga će se u okviru nadzora u postupcima u slučaju makroekonomskih neravnoteža u sljedećem ciklusu posebna pozornost morati posvetiti takvim rizicima koji se brzo pojavljuju. Njima će se posvetiti posebna pozornost u izvješću o mehanizmu upozoravanja u studenome 2020. Uz ocjenu programa stabilnosti i konvergencije koje države članice trebaju dostaviti do kraja travnja 2021. Komisija će pripremiti i detaljno preispitivanje stanja neravnoteža u odabranim državama članicama.

Trenutačno se za Cipar, Irsku, Španjolsku i Portugal provodi nadzor nakon provedbe programa, u okviru kojeg se ocjenjuje njihova gospodarska, fiskalna i financijska situacija radi utvrđivanja mogućih rizika za sposobnost otplate duga. To uključuje i izvješćivanje svakih šest mjeseci⁷. U slučaju Grčke pojačani nadzor provodi se od završetka programa makroekonomske prilagodbe u kolovozu 2018. S obzirom na uvođenje Mehanizma za oporavak i otpornost bit će važno osigurati usklađenost među instrumentima, smanjiti teret izvješćivanja i izbjeći dupliciranje te istodobno osigurati usklađenost s različitim pravnim i institucionalnim zahtjevima. Komisija će u najvećoj mogućoj mjeri uskladiti aktivnosti izvješćivanja u okviru nadzora nakon provedbe programa i pojačanog nadzora s novim rasporedom europskog semestra. Komisija će od jeseni 2020. objavljivati polugodišnja izvješća o nadzoru nakon provedbe programa i dva tromjesečna izvješća za Grčku u okviru širih paketa gospodarskog i fiskalnog nadzora u studenome i svibnju.

VI. Zaključak

Od ključne je važnosti da države članice što prije započnu opsežan politički dijalog uz sudjelovanje socijalnih partnera i svih relevantnih dionika te da izrade svoje planove za oporavak i otpornost. Nacionalna odgovornost bit će ključan preduvjet za uspješnu provedbu Mehanizma i osiguravanje trajne uspješnosti na nacionalnoj razini i vjerodostojnosti na europskoj razini. Komisija je spremna, u bliskoj suradnji s nadležnim nacionalnim tijelima i relevantnim dionicima, pomoći u aktivnostima savjetovanja i informiranja na svim razinama te pružiti tehničku potporu kada to bude potrebno. Komisija potiče države članice da blisko surađuju s njezinim službama i konzultiraju se s njima o nacrtima planova u ranoj fazi. Kako bi se osigurala usklađenost planova država članica, službe Komisije će državama članicama dati dodatne smjernice za sastavljanje planova za oporavak i otpornost. Komisija će istodobno razmjenjivati stajališta s Europskim parlamentom o stanju oporavka u okviru redovitoga gospodarskog dijaloga.

Provedba Mehanizma za oporavak i otpornost zajednički je pothvat koji uključuje niz paralelnih koraka. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da što prije postignu dogovor o zakonodavnom aktu kako bi se Mehanizam počeo primjenjivati od 1. siječnja 2021.

⁷ Uredba (EU) br. 472/2013.