

Bruxelles, 18. studenoga 2016.
(OR. en)

14357/16

ECOFIN 1032
UEM 361
SOC 698
EMPL 478
COMPET 580
ENV 708
EDUC 371
RECH 311
ENER 382
JAI 937

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	17. studenoga 2016.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2016) 725 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE Godišnji pregled rasta za 2017.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2016) 725 final.

Priloženo: COM(2016) 725 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.11.2016.
COM(2016) 725 final

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

Godišnji pregled rasta za 2017.

Uvod

Godišnji pregled rasta za 2017. sadržava pregled najvažnijih ekonomskih i socijalnih prioriteta na koje se Europska unija i njezine države članice u idućim mjesecima moraju usredotočiti. U svojem govoru o stanju Unije od 14. rujna 2016. predsjednik je naglasio da Europa mora ojačati svoj gospodarski oporavak i mnogo ulagati u svoje mlade i one koji su u potrazi za zaposlenjem te novoosnovana poduzeća i MSP-ove. Predsjednik i prvi potpredsjednik tog su dana potpisali pismo namjere, upućeno predsjedniku Europskog parlamenta i predsjedniku Vijeća, u kojem je istaknuto da je potrebno ostvariti gospodarski oporavak koji bi svima koristio, posebno slabijim dijelovima naših društava, te u kojem se snažan naglasak stavlja na pravednost i socijalnu dimenziju našeg jedinstvenog tržišta. U pismu namjere navedeno je više načina na koje možemo pridonijeti otvaranju novih radnih mjesta, rastu i ulaganjima u Uniji, što je glavni prioritet Komisije¹. Stvaranje perspektivne gospodarske budućnosti za sve, očuvanje našeg načina života i pružanje boljih mogućnosti mladima među prioritetima su i „Plana iz Bratislave”, koji su šefovi država i vlada 27 država članica podržali 16 rujna 2016.

Smjernice za politike iz ovog Godišnjeg pregleda rasta prate posebna preporuka za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja², komunikacija o pozitivnom smjeru fiskalne politike europodručja³ te iscrpna analiza ekonomskih uvjeta,⁴ uvjeta na tržištu rada i socijalnih uvjeta.⁵ Temelje se na strategiji ekonomske politike koja počiva na „trokutu uspješnosti”, koji čine ulaganja, strukturne reforme i odgovorne javne financije, i koju ova Komisija od početka svojeg mandata provodi kao dio svojeg općeg plana za zapošljavanje, rast, pravednost i demokratske promjene. Pridonijele su im i rasprave u Europskom parlamentu, Vijeću i drugim institucijama EU-a koje su uslijedile nakon govora o stanju unije. Štoviše, u obzir su uzeta i mišljenja koja su socijalni partneri izrazili u okviru uspostavljenih dijaloga.

U EU-u se zamjećuju brojna pozitivna kretanja, koja su znak otpornosti i oporavka europskoga gospodarstva unatoč širem kontekstu nesigurnosti na svjetskoj razini. Rast se ponovno bilježi u svim državama članicama, ulaganja rastu te je od 2013. stvoreno 8 milijuna novih radnih mjesta, a povećala se i stopa zaposlenosti. Ako se postojeći trendovi nastave, mogla bi se dosegnuti ciljna stopa zaposlenosti od 75 %, kako je utvrđena u strategiji Europa 2020. Činjenica da su stope aktivnosti proteklih godina porasle unatoč krizi dodatno svjedoči o strukturnim poboljšanjima u području učinkovitosti tržišta rada. Prosječni javni deficit, koji je za europodručje prije nekoliko godina iznosio više od 6 %, sada iznosi manje od 2 % te će se i dalje smanjivati. Razine su se državnog duga stabilizirale te bi se trebale dodatno smanjiti.

No nema mjesta pretjeranom zadovoljstvu jer je opravak i dalje krhak. Rast, zapošljavanje i ulaganja i dalje koče posljedice krize te strukturni nedostaci koji korijene vuku iz predkriznih godina. Unatoč nedavnim poboljšanjima nezaposlenost je i dalje previsoka u mnogim dijelovima Europe, a dulje razdoblje visoke nezaposlenosti uzima socijalni danak u mnogim državama članicama. Stope rasta BDP-a i produktivnosti još nisu dosegnule puni potencijal, a razine ulaganja niže su onih prije krize. Nadalje, i dalje su prisutne znatne neravnoteže i rizici širih razmjera unutar

¹ http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_hr

² COM(2016) 726.

³ COM(2016) 727.

⁴ COM(2016) 728.

⁵ COM(2016) 729.

europodručja i, općenitije, EU-a te konvergencija među državama članicama i unutar njih u mnogim slučajevima stagnira.

Okvir 1.: Ključna gospodarska i socijalna kretanja u razdoblju 2014. – 2016.

Od početka mandata ove Komisije zabilježen je niz pozitivnih kretanja:

- Gospodarstvo EU-a i europodručja već nekoliko godina bilježi umjeren rast, koji bi se prema prognozama trebao nastaviti i u idućim godinama. BDP EU-a sada je viši nego u razdoblju prije krize.
- Oporavak sve više pridonosi otvaranju novih radnih mjesta, među ostalim zahvaljujući i nedavnim strukturnim reformama u više država članica. Od 2013. stvoreno je 8 milijuna novih radnih mjesta, od kojih njih gotovo 5 milijuna od početka mandata ove Komisije.
- Stopa nezaposlenosti u EU-u kontinuirano je bilježila pad te je u rujnu 2016. iznosila 8,6 %, što je najniža zabilježena razina od 2009.
- Istovremeno, stopa zaposlenosti u dobnoj skupini 20 – 64 prvi je put premašila razinu iz 2008. te sada iznosi 71,1 % (drugo tromjesečje 2016.). To znači da bi se ciljna stopa zaposlenosti, koja je u strategiji Europa 2020 utvrđena na 75 %, mogla dosegnuti ako se postojeći trendovi nastave.
- Ukupna ulaganja u EU-u od 2014. ponovno bilježe rast, a prema prognozama trebala bi se i povećati (EU: 2014.: +1,2%; 2015.: +2,2 %; 2016.: +2,0 %; 2017.: +2,1% 2018.: +2,8%).
- Javni deficiti u europodručju ove su se godine smanjili s prosječne razine od 6 % BDP-a, koliko su iznosili prije nekoliko godina, na znatno ispod 2 % te bi se prema očekivanjima to smanjenje trebalo nastaviti. Zahvaljujući tome više je država članica posljednjih godina izišlo iz postupka u slučaju prekomjernog deficita.
- Državni dug u EU-u i europodručju trebao bi se i dalje smanjivati u odnosu na najvišu razinu iz 2014. te se očekuje da će 2016. iznositi 86,0 % (91,6 % u europodručju) i nastaviti blago padati to bi se smanjenje trebalo blago nastaviti i tijekom sljedeće dvije godine.

No nema mjesta pretjeranom zadovoljstvu.

- Povoljni utjecaji koji su do sada podupirali oporavak slabe (pad cijena nafte, deprecijacija eura), a pojavili su se i rizici koji utječu na izgled, uključujući one koji su posljedica globalnog okruženja, ali i nesigurnosti zbog referenduma u Ujedinjenoj Kraljevini.
- Oporavku je znatno pridonijela monetarna politika Europske središnje banke (ECB), uključujući niske kamatne stope koje su dosad bile posljedica te politike.
- Rast je i dalje skroman, a koče ga posljedice krize, primjerice privatni dug, te strukturni nedostaci koji korijene vuku iz predkriznih godina. Očit je primjer toga situacija u bankarskom sektoru.
- Još su uvijek prisutni znakovi makroekonomske neravnoteže i ograničen konvergencije, prije svega unutar europodručja.
- Starenje stanovništva stvara pritisak na financijsku održivost i primjerenost sustavâ socijalne zaštite.
- U pojedinim zemljama bilježe se veoma visoke razine duga, a u sedam država članica europodručja dug je dosegnuo gotovo 100 % BDP-a ili više.
- Mnoge države članice nisu dovršile strukturne reforme, a provedba preporuka po državama članicama prečesto je nepotpuna. Osvremenjivanje tržišta proizvoda, usluga i rada i dalje je prioritet u mnogim državama članicama.
- Visoke razine nejednakosti uzrok su slabijih gospodarskih rezultata i smanjenog potencijala za održivi rast, a rizik od siromaštva i socijalne isključenosti, iako se smanjuje, i dalje je vrlo visok.
- Bilježi se pad nezaposlenosti, koja je i dalje veoma visoka u pojedinim državama članicama.

Nadalje, globalizacija te demografska i tehnološka kretanja važan su izvor promjena i moraju biti na korist svima . Ta se kretanja ne mogu i ne smiju promijeniti, ali možda će ih trebati upotpuniti, osobito mjerama kojima bi se među različitim društvenim skupinama, prije svega mladima, osigurala pravedna raspodjela koristi od globalizacije i tehnoloških promjena, uključujući digitalizaciju. Zbog zabrinutosti u pogledu ravnopravnosti, pravednosti i uključivosti nužno je na svim razinama podići svijest o utjecaju politika i reformi na raspodjelu prihoda.

Kako je istaknuo Europski parlament,⁶ stvarni uspjeh koordinacije ekonomskih politika u okviru europskog semestra može se ocijeniti samo na temelju provedbe ključnih reformi utvrđenih u preporukama po državama članicama. Iako je semestar potaknuo značajne reforme u državama članicama, opća provedba u pojedinim područjima i dalje nije na zadovoljavajućoj razini i razlikuje se od zemlje do zemlje. Zahvaljujući racionalizaciji semestra preporuke su sada usmjerene na ključne izazove s kojima se suočava svaka država članica. Nadalje, u raznim sastavima Vijeća intenzivnije se provodi uspoređivanje na temelju referentnih mjerila i aktivnosti stručnog ocjenjivanja. Prednost se i dalje daje provedbi zajednički dogovorenih prioriteta.

EU bi trebao osigurati odgovarajuće povoljno okruženje u smislu bolje regulative i boljeg usmjeravanja politika, što se odražava u prioritetima Komisijina programa rada,⁷ no na državama članicama da provedu većinu potrebnih mjera. EU je dao konkretne prijedloge za jačanje oporavka i povećanje otpornosti na buduće šokove. Na primjer, Preporukom Vijeća o osnivanju nacionalnih odbora za produktivnost, donesenom u rujnu, države članice potiču se na razmišljanje o konkurentnosti u širem smislu, pri čemu bi se trebale usredotočiti na produktivnost i rast. Brži napredak u donošenju reformi u skladu s preporukama po državama članicama koje se upućuju svakoj državi članici te njihov odgovarajući redoslijed i provedba nužni su za povećanje potencijala rasta i poticanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Države članice trebale bi uvoditi te reforme u potpunosti uzimajući u obzir kratkoročni i srednjoročni učinak, među ostalim i distribucijske učinke i troškove tijekom vremena.

Okvir 2.: Sažetak ključnih područja za djelovanje na razini EU-a

Na razini Europske unije nastojanja ove Komisije bila su usmjerena na sljedeće:

- provedbu ekonomske politike koja se temelji na trokutu uspješnosti, koji se sastoji od poticanja ulaganja, provedbe strukturnih reformi te osiguravanja odgovornih fiskalnih politika. Komisija je stoga na odgovarajući način izmijenila europski semestar, među ostalim osiguravši više vremena za dijalog s državama članicama i uključivanjem socijalnih pitanja u gospodarske ciljeve;
- primjenu pravila Pakta o stabilnosti i rastu, primjerice iskorištavanjem fleksibilnosti koja je njime predviđena kako bi se bolje uzeo u obzir ekonomski ciklus te olakšale reforme i ulaganja primjenom tzv. klauzule o ulaganjima i klauzule o strukturnim reformama;
- provedbu Plana ulaganja za Europu radi premošćivanja investicijskog jaza, primjerice produljenjem trajanja Europskog fonda za strateška ulaganja, jačim podupiranjem Plana sredstvima EU-a, mjerama za uklanjanje prepreka ulaganjima te novim izvorima financiranja realnoga gospodarstva u okviru unije tržišta kapitala;
- poduzimanje potrebnih mjera za dublju integraciju jedinstvenog tržišta u području usluga, proizvoda i infrastrukture, dovršetak energetske unije i uspostavu uistinu jedinstvenog digitalnog tržišta, otvaranje novih mogućnosti za poduzeća iz EU-a s pomoću trgovinskih sporazuma te osiguravanje sustava

⁶ Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika: provedba prioriteta za 2016., 2016/2101(INI).

⁷ COM(2016) 710.

pravednog oporezivanja u cijelom EU-u;

- davanje prioriteta ulaganjima u ljudski kapital pokretanjem novog Programa vještina, brža provedba Jamstva za mlade i uspoređivanje rezultata u području obrazovanja i izobrazbe na temelju referentnih vrijednosti;
- dovršetak europske ekonomske i monetarne unije primjenom načela „produbljivanje djelovanjem”, među ostalim podupiranjem EU-ova socijalnog dijaloga, te s pomoću inicijativa usmjerenih na dovršetak bankarske unije i bolje uzimanje u obzir prioriteta europodručja u cjelini.

U Komisijinu programu rada za 2017. sažeto su navedeni prioriteti za sljedeću godinu.

Sve instrumente politika (monetarne, fiskalne i strukturalne) potrebno je iskoristiti zasebno i kolektivno za poticanje zapošljavanja, rasta, ulaganja i financijske stabilnosti.

U postojećem okruženju niske inflacije, slabog rasta, niskih kamatnih stopa i poticajnog smjera monetarne politike teret očuvanja gospodarskog oporavka na drugim je područjima politike. U globalnom kontekstu, koji je u znaku sve veće nesigurnosti, iznimno je važno odgovarajućom kombinacijom politika mobilizirati sve unutarnje pokretače rasta.

U tom svjetlu Komisija poziva države članice da udvostruče svoje napore u sljedećim trima područjima koja čine trokut uspješnosti ekonomske politike i pritom stave naglasak na socijalnu pravednost kako bi se ostvario uključiviji rast:

- poticanje ulaganja
- provedba strukturnih reformi
- osiguravanje odgovornih fiskalnih politika.

1. Poticanje ulaganja

1.1. Poboljšanje funkcioniranja financijskog sektora

Pristup financiranju ključan je za rast i inovativnost poduzeća. U pojedinim državama članicama i dalje je visok postotak MSP-ova koji pristup financiranju vide kao najveći problem (30 % u Grčkoj i 25 % na Cipru). Problem financiranja navode i najmanja poduzeća (12 % mikropoduzeća), relativno nova poduzeća (13 % poduzeća osnovanih u posljednje dvije do pet godina) i nova brzorastuća poduzeća (14 % poduzeća s godišnjom stopom rasta od 20 % ili više, tzv. gazele).⁸ Budući da je primarni izvor financiranja MSP-ova bankarski sektor, njihov pristup kreditiranju i dalje je razlog za zabrinutost, posebno u zemljama u kojima se provodi prilagodba bankarskog sustava. Kako bi prije svega poduprla i reformirala okvir za poduzetnički kapital koji je ključan za brzorastuća poduzeća te pomogla financijskim tržištima da osiguraju više kredita za gospodarstvo, Komisija je predložila izmjene uredaba o europskim fondovima poduzetničkoga kapitala i europskim fondovima za socijalno poduzetništvo, čime je ostvaren još jedan korak prema uspostavi unije tržišta kapitala.

Unija tržišta kapitala može svim poduzećima u svim državama članicama osigurati uvjete za jednak pristup financiranju, čime bi se bez narušavanja tržišta potaknula ulaganja i inovacije. Uvjeti i modeli financiranja znatno se razlikuju među državama članicama, a to narušava glavnu funkciju financijskog sektora koji bi trebao djelovati kao

⁸ Anketa o pristupu poduzeća financiranju (SAFE), <http://ec.europa.eu/growth/safe>

učinkovit posrednik između izvora kapitala i investicijskih mogućnosti. Istinska unija tržišta kapitala omogućit će alternativne izvore financiranja putem tržišta vlasničkoga kapitala i tržišta obveznica kako bi se s jedne strane dopunilo financiranje iz bankarskog sektora te s druge strane olakšala pravilna procjena rizika i dodjela kapitala u financijskom sustavu. Mora se osigurati priljev kapitala u područja jačeg rasta produktivnosti, visokoproduktivnih djelatnosti te inovacija. Integriranija tržišta kapitala osigurala bi i zaštitu od gospodarskih šokova zahvaljujući podjeli rizika s privatnim sektorom. Osim što je potrebno osigurati brzo donošenje mjera koje je Komisija već predložila, financiranje gospodarstva pridonijet će i druge promjene zakonodavnog okvira primjenjivog na ulaganja osiguravajućih društava i banaka u infrastrukturnu imovinu te mala i srednja poduzeća. Nadalje, zbog neučinkovitosti nacionalnih okvira za insolventnost u državama članicama dolazi do nejednakih uvjeta pristupa kreditiranju. Komisija će uskoro iznijeti prijedlog o okvirima preventivnog restrukturiranja, pružanju druge prilike i mjerama za poboljšanje postupaka u slučaju nesolventnosti.

Države članice trebaju ukloniti i preostale slabosti bankarskog sektora u cilju poticanja ulaganja i lakšeg financiranja europskoga gospodarstva. Visoka razina loših kredita i dalje je ozbiljan problem u više država članica. Loši krediti i operativne neučinkovitosti u kombinaciji s niskim kamatama i niskom stopom rasta teret su za profitabilnost banaka, što posljedično utječe na sposobnost banaka za stvaranje ili prikupljanje novog kapitala kojim bi se poduprlo novo kreditiranje, a time i na njihovu sposobnost za potporu gospodarskom oporavku. Za zaustavljanje tog začaranog kruga potrebno je osloboditi banke tog tereta, a da se pritom ne optereti javni proračun. Učinkoviti izvansudski i stečajni okviri, uključujući preventivno restrukturiranje, ključni su u tom pogledu te bi donesene reforme trebalo provesti u potpunosti. U svim bi se državama članicama nebankovnim specijaliziranim institucijama trebalo omogućiti i poticati ih da servisiraju i kupuju loše kredite, u skladu s relevantnim zakonodavstvom.

Banke bi trebalo poticati da i dalje povećavaju svoju operativnu učinkovitost. Na profitabilnost banaka odrazili su se ciklički i strukturni čimbenici, među ostalim i novi regulatorni zahtjevi i niski prinosi. Za prilagodbu poslovnih modela banaka novom operativnom okruženju potrebni su daljnji naponi, koji mogu uključivati dodatno smanjenje viška kapaciteta i konsolidaciju sektora. Potreban je brz dogovor oko regulatornih inicijativa koje su još u tijeku kako bi se osigurala pravna jasnoća i sigurnost te izbjegle nepotrebne posljedice na financiranje realnoga gospodarstva. Dodatne inicijative predviđene na međunarodnoj razini ne bi smjele dovesti do znatnog općeg povećanja kapitalnih zahtjeva.

Trebalo bi ubrzati postupak dovršetka bankarske unije koji istovremeno zahtijeva poboljšanja u području dodatnog smanjenja rizika te u području podjele rizika. Otpornost bankarskog sektora znatno se povećala posljednjih godina. Unatoč tome cijene bankovnih dionica u 2016. bile su izložene jakim stresovima, među ostalim i zbog razvoja događaja na međunarodnim tržištima, primjerice zbog previranja u Kini ili zbog rezultata referenduma u Ujedinjenoj Kraljevini. Ključno je očuvati te i dalje uspostavljati povjerenje u bankarski sektor. Direktivom o oporavku i sanaciji banaka te pravilima EU-a o državnim potporama osiguran je okvir za očuvanje financijske stabilnosti i zaštitu poreznih obveznika. Trebalo bi ubrzati rad na zajedničkom zaštitnom mehanizmu za Jedinstveni fond za sanaciju i nastaviti rasprave o Europskom sustavu osiguranja depozita (EDIS) kako bi se što prije postigao dogovor suzakonodavaca. Prednost je potrebno dati i donošenju budućih prijedloga o smanjenju rizika.

1.2. Veća učinkovitost sredstava EU-a za potporu Plana ulaganja za Europu

Plan ulaganja za Europu pokazao se kao koristan instrument za ostvarivanje konkretnih rezultata i poticanje održivog povećanja ulaganja u državama članicama. U okviru Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) mobilizirano je gotovo 138 milijardi EUR u 27 država članica u samo nešto više od godinu dana. Smatra se da je korist od EFSU-a u istom razdoblju ostvarilo gotovo 300 000 MSP-ova⁹. Različitim elementima Plana ulaganja za Europu (financijski instrumenti, tehnička pomoć i mjere za poboljšanje poslovnog okruženja) ostvaruju se konkretni rezultati u nizu sektora tako što se podupiru inovativni projekti kojima se pridonosi otvaranju novih radnih mjesta i rastu u lokalnim zajednicama te rješavanju problema nezaposlenosti mladih. Riječ je o projektima od velike važnosti za budućnost gospodarstva EU-a i ključnih ciljnih područja, kao što su potpora MSP-ovima, inovacijama te istraživanjima i razvoju, obnovljivim izvorima energije, energetske učinkovitosti te digitalnoj i prometnoj infrastrukturi.

Korist od Plana ulaganja imat će više projekata u više država članica. Komisija je predložila produljenje trajanja EFSU-a (prijedlog „EFSU-a 2.0”) i udvostručenje njegovih sredstava kako bi do 2022. dosegno 630 milijardi EUR, uz istovremeno poboljšanje zemljopisne i sektorske pokrivenosti. Brzo donošenje tog prijedloga od ključne je važnosti¹⁰.

Osim produljenja trajanja EFSU-a, dodatno će se poboljšati zemljopisna pokrivenost dodatnim i pojednostavnjenim mogućnostima kombiniranja sredstava EFSU-a sa sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF), što će biti popraćeno jačom tehničkom pomoći diljem Europe. U novom programskom razdoblju fondova ESIF, u okviru kojih je za ulaganja u državama članicama u razdoblju 2014. – 2020. dostupno 454 milijarde EUR, veći je naglasak stavljen na djelotvornu i učinkovitu uporabu resursa EU-a jer se zahtijeva da se jasno utvrde željeni rezultati programa i to u obliku mjerljivih ciljeva. Nadalje, od država članica zahtijeva se da rade na uspostavi zakonodavnih i strukturnih uvjeta kojima će se sektorima koji su korisnici financiranja omogućiti stvarno postizanje ciljeva. Kad je riječ o budućnosti, Komisija je predložila povećanje mogućnosti kombiniranja sredstava EFSU-a sa sredstvima fondova EFSI te sa sredstvima Instrumenta za povezivanje Europe.

Održivim ulaganjima u cijelom se gospodarstvu povećava produktivnost zahvaljujući većoj resursnoj i energetske učinkovitosti te manjim ulaznim troškovima, uz istovremeno smanjenje vanjskih troškova i utjecaja. Konkretno, podupiranjem prelaska na niskougljično i kružno gospodarstvo stvorit će se nova radna mjesta u području usluga, primjerice u području inovativnih usluga i usluga povezanih s održavanjem i popravkom, te u području dizajna i proizvodnje novih, održivijih proizvoda. Posebna područja u kojima su kružno gospodarstvo i veća resursna učinkovitost od potencijalno znatne makroekonomske važnosti uključuju zelenu javnu nabavu, ulaganja u infrastrukturu za gospodarenje otpadom i vodom, održivu gradnju, kritične sirovine, biogoriva i biokemijske proizvode te ulaganja u području energetike i klimatskih promjena.

Ulaganja je potrebno usmjeriti i na ljudski kapital i socijalnu infrastrukturu. Razvoj usluga dugoročne skrbi te cjenovno prihvatljivih i fleksibilnih ustanova za skrb o djeci posebno je važan za smanjenje obveza skrbi o starijim osobama i djeci, koje su obično žena. Veća ulaganja potrebna su i u područjima obrazovanja i cjeloživotnog učenja kako bi se povećala zapošljivost i uklonio rizik od razlika u plaćama i radnim uvjetima visokokvalificiranih i niskokvalificiranih radnika.

⁹ COM(2016) 359 i COM(2016) 581.

¹⁰ Zaključci Europskog vijeća, listopad 2016. Europsko vijeće poziva Vijeće da na svojem sastanku 6. prosinca postigne dogovor o svojem pregovaračkom stajalištu u vezi s Komisijinim novim prijedlogom o EFSU-u uzimajući u obzir neovisne vanjske evaluacije koje će biti dostupne u studenome.

Države članice imat će koristi od jasnijih smjernica u pogledu javnih računovodstvenih pravila (ESA 2010), osobito u području javno-privatnih partnerstava. Vodič za statističku obradu javno-privatnih partnerstava, koji je Eurostat sastavio u suradnji s Europskom investicijskom bankom, namijenjen je prvenstveno dionicima iz privatnog sektora, a objavljen je 29. rujna 2016.¹¹ Njegova objava popraćena je aktivnom informativnom kampanjom. Nadalje, Komisija intenzivno prati utjecaj tumačenja javnih računovodstvenih pravila na stvaranje javnih i privatnih partnerstava u različitim sektorima te će prema potrebi razmotriti mogućnosti daljnjeg djelovanja.

1.3. Uklanjanje prepreka ulaganjima

EU i njegove države članice poduzele su mjere za uklanjanje prepreka ulaganjima, no potrebno je uložiti još veće napore. Komisija će i dalje raditi na poboljšanju općeg ulagačkog okruženja na razini EU-a, među ostalim i produbljivanjem jedinstvenog tržišta, dok bi države članice trebale uložiti veće napore u uklanjanje prepreka na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Preduvjet za održiva ulaganja jest stabilno i predvidljivo poslovno okruženje. Komisija je već predložila inicijative za lakše financiranje realnoga gospodarstva, primjerice smanjenje kapitalnih zahtjeva za društva za osiguranje i reosiguranje u pogledu ulaganja u infrastrukturu te donošenje praktičnog vodiča za primjenu pravila o državnim potporama na javno financiranje infrastrukture¹². Nadalje, rad na energetskej uniji, uniji tržišta kapitala, strategiji jedinstvenog tržišta, paketu u području kužnoga gospodarstva te međunarodnim trgovinskim i investicijskim sporazumima obuhvaća posebne mjere kojima će se, nakon što se u potpunosti provedu, pridonijeti uklanjanju prepreka, promicanju inovacija i poboljšanju ulagačkog okruženja. Na primjer, u okviru energetske unije trebao bi postojati postupak upravljanja utemeljen na nacionalnim planovima u područje energetike i klimatskih promjena za razdoblje do i nakon 2030., kojim bi se osigurala predvidljivost za poslovne subjekte, ulagatelje i društvo u cjelini. Trebala bi se povećati i *ex ante* sigurnost u pogledu javnog računovodstva u određenim sektorima, kao što je energetska učinkovitost. Potpuno uvođenje pete generacije mobilnih komunikacijskih sustava (5G) na razini EU-a do 2025. moglo bi dovesti do stvaranja dva milijuna radnih mjesta. Nadalje, nedavnim ponovnim prijedlogom zajedničke konsolidirane osnove poreza na dobit¹³ trgovačkim će se društvima osigurati predvidljiva pravila i ravnopravni uvjeti uz manje troškove usklađivanja, kako bi EU postao privlačnijim mjestom za ulaganja. Osim toga, poduprijet će se i inovacije u Europi jer će se troškovi ulaganja u istraživanje i razvoj moći odbiti od poreza, a riješit će se i problem povlaštenog poreznog tretmana financiranja zaduživanjem u odnosu na financiranje vlastitim sredstvima.

Važnost ulaganja u znanje, inovacije, obrazovanje i IKT kao pokretače rasta također je visoko na popisu prioriteta. U nekoliko država članica pad produktivnosti u razdoblju nakon krize djelomično se objašnjava znatnim padom ulaganja u opremu i strojeve. Istovremeno će biti potrebna veća ulaganja u nematerijalnu imovinu, kao što su istraživanje i razvoj, IKT i izobrazba, kako bi se potaknuo rast ukupne faktorske produktivnosti i privukla ulaganja. Države članice moraju osigurati što učinkovitiju alokaciju kapitala. U prošlosti je ukupna faktorska produktivnost, koja uključuje više čimbenika, primjerice inovativnost i učinkovitiju raspodjelu resursa, manje pridonosila rastu i produktivnosti u EU-u u usporedbi sa

¹¹ Eurostat / EPEC / Europska investicijska banka, *Vodič za statističku obradu javno-privatnih partnerstava*, rujna 2016.

¹² C/2016/2946.

¹³ COM(2016) 685.

Sjedinjenim Američkim Državama. Strukturna pitanja koja utječu na tržišta proizvoda, usluga, kapitala i rada uzrok su slabijih rezultata u Europi. Bolja interakcija između sveučilišnih istraživanja i poslovnog razvoja proizvoda i usluga ključna je za povećanje konkurentnosti i rast. Isto tako, stvaranjem nacionalnih platformi za digitalizaciju industrije pridonijelo bi se iskorištavanju tome namijenjenih sredstava EU-a za privlačenje znatnih ulaganja kojima će se također ojačati konkurentnost našega gospodarstva.

Države članice moraju povećati svoje napore kako bi provele reforme potrebne za uklanjanje prepreka ulaganjima koje su utvrđene u kontekstu europskog semestra. Unatoč mjerama koje su poduzele pojedine države članice, prije svega države članice europodručja teško pogođene krizom, napredak u uklanjanju prepreka ulaganjima općenito je neujednačen te su potrebni dodatni naponi. To se odnosi na područja kao što su nesolventnost, javna nabava, učinkovitost i transparentnost javne uprave ili sektorskih propisa te funkcioniranje tržišta rada i proizvoda. Konkretno, učinkovita i transparentna javna uprava te djelotvorni pravosudni sustavi neophodni su za podupiranje gospodarskog rasta i pružanje visokokvalitetnih usluga poduzećima i građanima. U pojedinim državama članicama prepreke ulaganjima mogu uključivati i visoke poreze te pretjerano složene sustave oporezivanja, korupciju, slabe okvire za istraživanje i inovacije te poteškoće u pristupu financiranju, posebno za MSP-ove. Reforme navedene u preporukama po državama članicama nužne su za održavanje i povećanje razina ulaganja u državama članicama, uzimajući u obzir nacionalne posebnosti.

1.4. Pružanje prilika poduzećima iz EU-a da iskoriste globalna tržišta i ulaganja

Izvoz u ostatak svijeta sve je važniji izvor radnih mjesta za Europljane. Zahvaljujući međunarodnoj konkurentnosti naših poduzeća izvoz je danas zaslužan za više od 30 milijuna radnih mjesta, odnosno dvije trećine više nego u razdoblju od prije 15 godina, što znači da izvoz sada osigurava gotovo svako sedmo radno mjesto u Europi. Za ta je radna mjesta potrebna visokokvalificirana radna snaga i bolje su plaćena od prosjeka. Prisutna su u svim državama članicama te su izravno i neizravno povezana s izvozom izvan EU-a. Na primjer, s njemačkim izvozom izvan EU-a povezano je 200 000 radnih mjesta u Poljskoj, 140 000 u Italiji i 130 000 u Velikoj Britaniji. Francuski izvoz izvan EU-a osigurava 150 000 radnih mjesta u Njemačkoj, 50 000 u Španjolskoj i 30 000 u Belgiji. Posljedično, koristi od trgovine, uključujući znatne prednosti za europske potrošače, mnogo su raširenije nego što se to obično misli. U kontekstu prvih znakova preokreta u globalnim trgovinskim trendovima potrebno je poduprijeti otvorenost i olakšati daljnju integraciju poduzeća iz EU-a u globalne vrijednosne lance, prije svega za pružatelje usluga i MSP-ove.

EU ima priliku iskoristiti trgovinsku i investicijsku politiku za doprinos tom cilju i osigurati koristi za poduzeća, potrošače i radnike. EU je najveći svjetski izvoznik i uvoznik robe i usluga, gledano zajedno, što ga čini najvećim trgovinskim partnerom više od 80 zemalja te drugim najvažnijim partnerom njih još 40. EU bi tu prednost trebao iskoristiti za dobrobit svojih građana, ali i stanovnika drugih dijelova svijeta, osobito onih u najsiriromašnijim zemljama.

Ratifikacija pariškog sporazuma o klimatskim promjenama osigurat će još novih prilika za poduzeća EU-a. Tim se sporazumom stvara sigurnost u pogledu politika i ulaganja za poduzeća iz EU-a koja posluju u niskougljičnim sektorima s niskom razinom emisija u Europi i u ostatku svijeta. EU i njegove države članice najveći su donatori javnih financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena u zemljama u razvoju. Njihov zajednički doprinos čini oko trećinu javnih financijskih sredstava dostupnih za djelovanje u području borbe protiv klimatskih promjena i gotovo polovinu financijskih obveza koje su preuzete u

okviru Zelenog klimatskog fonda. U razdoblju 2014. – 2020. najmanje 20 % proračuna EU-a bit će utrošeno na mjere povezane sa suzbijanjem klimatskih promjena. EU financira Savez za globalne klimatske promjene, jednu od najvećih svjetskih inicijativa u području klimatskih promjena. Kako bi povećao potporu najsiromašnijima i najranjivijima, EU je pokrenuo novu fazu u kojoj bi preuzete obveze za razdoblje 2014. – 2020. trebale iznositi oko 350 milijuna EUR. Time će se najmanje razvijenim zemljama i malim otočnim zemljama u razvoju pomoći u prilagodbi posljedicama klimatskih promjena. Za pomoć zemljama u razvoju u njihovoj borbi protiv klimatskih promjena EU i države članice prošle su godine osigurali 17,6 milijardi EUR. To pokazuje odlučnost EU-a da preuzme svoj dio odgovornosti u pogledu obveze koje su razvijene zemlje preuzele da će do 2020. zemljama u razvoju iz raznih izvora osiguravati 100 milijardi USD godišnje.

Potrebno je povećati privlačnost EU-a kao destinacije za ulaganja i stranih i domaćih ulagatelja. Udio EU-a u globalnim tokovima izravnih stranih ulaganja pao je s oko 50 % koliko je iznosio prije krize na 20 % u 2014. Dok tokove izravnih stranih ulaganja pokreću promjene na globalnoj razini i događaji koji u velikoj mjeri nastaju izvan EU-a, priljevi su podložni utjecaju niza lokacijskih čimbenika karakterističnih za pojedine zemlje i čimbenika karakterističnih za pojedina poduzeća i sektore koji utječu na ulagačku klimu i na koje donositelji politika mogu kratkoročno i srednjoročno izravno utjecati.

2. Nastavak provedbe strukturnih reformi

2.1. Otvaranje radnih mjesta i jačanje vještina

Države članice moraju više ulagati u stvaranje poticajnih uvjeta za veće sudjelovanje na tržištu, otvaranje većeg broja kvalitetnih radnih mjesta te učinkovito osposobljavanje i usavršavanje.

Uz fleksibilna tržišta rada koja dobro funkcioniraju potrebno je osigurati jače vještine i dohodovnu potporu u prijelaznim razdobljima karijere te sustave socijalne pomoći čvrsto utemeljene na snažnim socijalnim standardima. Države članice koje su prije krize provodile sveobuhvatne reforme tržišta rada i sustava socijalne zaštite bile su uspješnije u podupiranju zapošljavanja i očuvanju pravednosti tijekom gospodarske krize. Te reforme obuhvaćaju fleksibilne i pouzdane ugovorne odnose kojima se podupiru tranzicije na tržištu rada i sprječava stvaranje tržišta rada podijeljenog u dva razreda, sveobuhvatne strategije cjeloživotnog učenja, učinkovite aktivne politike tržišta rada i moderne sustave socijalne zaštite. Druge su države članice tijekom krize pokrenule reforme u tom pogledu i time pridonijele jačanju dimenzije zapošljavanja u okviru trenutnog oporavka.

U mnogim državama članicama radno sposobno stanovništvo i radna snaga i dalje su u opadanju, što je osobito posljedica niske stope nataliteta, starenja stanovništva, iseljavanja i izlazaka s tržišta rada zbog zdravstvenih razloga. Nesigurnost zaposlenja, segmentiranost tržišta rada i njihov utjecaj na rast produktivnosti pitanja su koja bi trebalo rješavati u tom kontekstu kako bi se smanjio negativni utjecaj tih fenomena na unutarnju potražnju i rast produktivnosti. Osim toga, jednake mogućnosti ključne su za socijalnu pravednost. Sve veća prisutnost žena na tržištu rada, uklanjanje neopravdanih razlika u plaći među spolovima, ostvarivanje bolje ravnoteže između rada i slobodnog vremena za muškarce i žene, daljnji napredak u uključivanju ugroženih skupina i rješavanje problema diskriminacije osoba migrantskog podrijetla primjeri su koji pokazuju koliko su rast i socijalna pravednost

usko povezani. U tom kontekstu države članice moraju osigurati pristup kvalitetnim uslugama i davanjima u naravi, na primjer ustanovama za skrb o djeci, stambenim rješenjima, zdravstvenoj skrbi i dugoročnoj skrbi, obrazovanju i osposobljavanju. Kvalitetne usluge i davanja u naravi doprinose povećanju sudjelovanja na tržištu rada, posebno žena, i socijalnoj uključenosti. Važne su i stambene politike jer se s pomoću njih mogu ukloniti prepreke geografskoj mobilnosti na nacionalnoj razini primjenom ciljanih naknada ili programa socijalnog stanovanja.

Niz država članica morat će osigurati prikladne strukture za rješavanje problema priljeva migranata, uključujući izbjeglice, na način da im se pomogne više od zadovoljavanja njihovih kratkoročnih potreba. Iako se gospodarske i fiskalne posljedice ne mogu poreći, one s makroekonomskog gledišta nisu nerješive ni znatne. Strateški je izazov u kraćem roku osigurati nesmetani prihvati tih ljudi u državama koje ih prihvaćaju na način kojim se uzimaju u obzir i dugoročniji izazovi koji će iz toga proizaći za tržište rada, politike obrazovanja, institucije i socijalne sustave. Dugoročna održivost javnih financija izravno će ovisiti o sposobnosti prilagodbe politika i stvaranja poticaja te razvoja vještina kojima se promiče integracija tržišta rada. Na primjer, nekoliko je država članica razvilo strategije za lakšu integraciju migranata s radnim iskustvom i poduzetničkim sposobnostima. Te su države članice migrantima osigurale potporu kako bi im pomogle da svoje vještine i iskustvo prilagode uvjetima na lokalnom tržištu¹⁴.

Bez obzira na napredak koji je ostvaren u posljednje vrijeme, države članice moraju uložiti veće napore u borbu protiv nezaposlenosti mladih. Dosad je 9 milijuna mladih imalo koristi od Jamstva za mlade, EU-ova okvira za olakšavanje prijelaza iz obrazovanja na posao, ulaganje u zapošljivost mladih i sprečavanje rizika od socijalne isključenosti. Međutim, države članice trebaju nastaviti s provedbom Jamstva za mlade i povećati njegovu učinkovitost kako bi pomogle mladima i regijama kojima je pomoć najpotrebnija. Komisija će mobilizirati sve instrumente kojima raspolaže, predložila je dodatna sredstva za Jamstvo za mlade i uskoro će predstaviti novu inicijativu za mlade. Osim toga, gotovo četiri milijuna studenata već je imalo koristi od programa Erasmus. Svaka treća mlada osoba korisnica programa Erasmus dobila je ponudu za posao u poduzeću u kojem je odradila svoje stručno osposobljavanje.

Države članice trebaju se usredotočiti na relevantnost vještina za tržište rada jer prognoze upućuju na to da u budućnosti neće biti dovoljno radnika s kvalifikacijom iz programâ strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Za previše mladih ljudi početno strukovno obrazovanje i osposobljavanje tek je drugi izbor, a mogućnost dodatnog razvijanja vještina nudi se samo malom broju radnika. Modernizacijom strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, među ostalim promicanjem fleksibilnih programa učenja, ljudima će se omogućiti da tijekom cijelog života razvijaju prikladne prenosive vještine. Za to su potrebna bliska partnerstva s poslovnim sektorom, sektorom visokog obrazovanja i istraživačkim sektorom. Aktivna uključenost socijalnih partnera mogla bi značiti veće mogućnosti stažiranja u novim područjima koja pokrivaju razne razine vještina, čime bi se trebao riješiti problem neusklađenosti ponude i potražnje za vještinama. Na razini EU-a revizijom Direktive o plavoj karti želi se uskladiti i pojasniti pravni okvir kako bi se privukli državljani trećih zemalja s visokom razinom vještina, dok se Jamstvom za vještine želi naglasiti koliko je potrebno da se za državljane trećih zemalja provede ocjenjivanje posebnih potreba.

¹⁴ Svrha je nedavno objavljenog Komisijina vodiča, koji obuhvaća 22 studije slučaja dobre prakse i interaktivnog alata za samoocjenu (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421>), poduprijeti pružatelje usluga u njihovim naporima da poboljšaju svoje mjere usmjerene na migrante koji su poduzetnici ili koji bi to željeli postati.

Modernizacija obrazovanja i osposobljavanja nužna je za podizanje razine vještina od osnovnih matematičkih vještina i osnovne pismenosti do poduzetničkih i digitalnih vještina. Tijekom 2015. pokazatelji stupnja obrazovanja rasli su, dok se stopa ranog napuštanja školovanja smanjila u većini država članica i pala na 11 %. Ipak, stope ranog napuštanja školovanja više su kod učenika romskog i migrantskog podrijetla, posebno onih koji su rođeni u trećim zemljama. Udio osoba s tercijskim obrazovanjem kontinuirano i znatno raste te je 2015. iznosio 38,7 %, pri čemu je 17 država članica imalo rezultat koji je bio iznad najavljenog cilja strategije Europa 2020 od 40 %. Međutim, prema međunarodnim standardima, previše građana EU-a stekne samo nisku razinu osnovnih i digitalnih vještina. Zbog toga je u kontekstu globalnoga gospodarstva koje karakteriziraju brze promjene Europa u nepovoljnom položaju u odnosu na konkurenciju. Njegovanje vještina igra bitnu ulogu u poticanju pozitivne konvergencije i podržavanju europskog socijalnog modela te pridonosi jačanju poduzetničkih i inovacijskih sposobnosti. Program novih vještina za Europu¹⁵ posebno stavlja naglasak na potporu odraslima koji nisu dosegli drugi ciklus sekundarnog obrazovanja, kojima se nudi prilika za ocjenu razine njihovih vještina, osiguravaju nove mogućnosti osposobljavanja i potvrđivanja stečenih vještina.

Djelotvoran socijalni dijalog ključan je za dobro funkcioniranje socijalnog tržišnog gospodarstva. Države članice s razvijenijim socijalnim dijalogom u pravilu postižu bolje rezultate.

Uspješan socijalni dijalog ovisi o više čimbenika, među ostalim o volji i sposobnosti raznih partnera da se angažiraju i zajednički rade na pronalaženju rješenja, na primjer kada je riječ o određivanju plaća.¹⁶ Angažman socijalnih partnera na razini EU-a i na nacionalnoj razini ključan je za postizanje prave ravnoteže pri oblikovanju i provedbi ekonomskih i socijalnih politika na sveobuhvatan i budućnosti okrenut način.

Države članice trebale bi, zajedno sa socijalnim partnerima i u skladu s nacionalnom praksom, osigurati da njihovi sustavi određivanja plaća djelotvorno omogućuju otvaranje novih radnih mjesta i stvarna povećanja prihoda te se, zahvaljujući tome, bolje prilagođavaju promjenama u produktivnosti. U mnogim državama članicama rast plaća ne prati u dovoljnoj mjeri rast produktivnosti. To može dovesti ili do erozije konkurentnosti ili, u slučaju premalog rasta plaća, do slabe ukupne potražnje i rasta. To također može kočiti povećanje produktivnosti, istraživanje, razvoj i inovacije te ulaganja u ljudski kapital usmjerena na poboljšanje vještina. Može i štetno utjecati na poticaje za preusmjeravanje resursa prema sektorima s većom dodanom vrijednošću te tako biti prepreka daljnjim strukturnim promjenama, kojima se želi povećati konkurentnost gospodarstava EU-a. Važno je osigurati da su razlike u vještinama i neujednačeni gospodarski rezultati među regijama, sektorima i poduzećima uzeti u obzir. Pri određivanju minimalnih plaća države članice i socijalni partneri trebali bi uzeti u obzir njihov utjecaj na razinu siromaštva zaposlenih, otvaranje novih radnih mjesta i konkurentnost.

2.2. Socijalna politika kao proizvodni čimbenik – modernizacija socijalne države

Države članice moraju preustrojiti svoje sustave socijalne zaštite kako bi bolje promicale sudjelovanje na tržištu rada i osigurale odgovarajuću razinu sigurnosti zaposlenja i zamjenskog dohotka. Udio građana EU-a kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost dodatno se smanjio u 2015., ali i dalje je visok¹⁷. Iako je EU još uvijek daleko od

¹⁵ COM(2016) 381.

¹⁶ Prvi tripartitni multilateralni nadzor socijalnog dijaloga u državama članicama održan je 24. listopada 2016. u okviru Odbora za zapošljavanje na temelju preporuka za zapošljavanje, koje je 13. listopada 2016. potvrdilo Vijeće EPSCO. Nadzor je proveden u suradnji s nacionalnim predstavnicima sindikata i poslovnih udruga.

¹⁷ U 2015. siromaštvo i socijalna isključenost bili su prijetnja za oko 119 milijuna ljudi, što je za oko 3,5 milijuna manje nego u 2014.

ostvarivanja cilja strategije Europa 2020. o spašavanju barem 20 milijuna ljudi od siromaštva ili socijalne isključenosti do 2020., broj osoba kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost sada se ponovno bliži broju zabilježenoj u 2008., referentnoj godini u kojoj je utvrđen taj cilj strategije Europa 2020. Države članice troše velik dio svojih javnih sredstava na socijalnu zaštitu, među ostalim i zbog veće potrošnje posljednjih godina, ali može se poraditi na njihovu boljem usmjeravanju.

Poreznim režimima i programima naknada trebala bi se osigurati primjerena socijalna potpora i poticaji za rad. Osiguravanje adekvatnijih programa dohodovne potpore i povećanje njihova obuhvata (naknade za nezaposlene; socijalna pomoć uključujući minimalni dohodak; mirovine) ključni su za sprečavanje socijalne isključenosti i, u slučaju naknada za nezaposlene, mogu povećati i makroekonomsku stabilnost i uključenost u tržište rada istovremeno smanjujući nesigurnost zaposlenja. Naknade za nezaposlene trebale bi biti dostatne u smislu njihova trajanja, uvjeta dodjele i visine te dostupne svim zaposlenicima neovisno o njihovim ugovorima, pri čemu je važno očuvati poticaje za rad i predvidjeti zahtjeve u pogledu aktivacije kada je riječ o traženju zaposlenja i sudjelovanju u aktivnim mjerama. Nadalje, trebalo bi osigurati primjerene naknade za minimalni dohodak onima koji nemaju dovoljno sredstava za pristojan život. Za osobe radne dobi te bi naknade trebale uključivati zahtjeve za sudjelovanje u aktivnoj potpori kako bi se potaknula njihova (re)integracija na tržište rada, čime bi se pridonijelo održivosti tih sustava potpore. Stoga bi se u nekim slučajevima mogla pokazati potreba za uspostavljanjem jedinstvenih točaka za kratkoročno i dugoročno nezaposlene osobe. Također bi trebalo promicati reforme sustava poreza i naknada kojima se želi povećati poticaje za rad te rad učiniti financijski privlačnim. Porezni sustavi mogu isto tako biti sredstvo za borbu protiv nejednakosti prihoda i siromaštva.

Nacionalni mirovinski sustavi trebali bi u većoj mjeri odražavati dulji očekivani životni vijek. Mirovinski sustavi, zajedno s mjerama na tržištu rada, trebali bi muškarcima i ženama omogućiti da nastave raditi do kasnije životne dobi, čime se uzima u obzir produljenje očekivanog životnog vijeka, i ograničiti mogućnost prijevremenog umirovljenja na osobe koje doista ne mogu raditi do starije životne dobi. Za duži radni vijek koji je izvor većeg zadovoljstva potrebno je osigurati i primjerene vještine, mogućnosti cjeloživotnog učenja i poticajno radno okruženje, koje uključuje fleksibilnu podjelu poslova i fleksibilno radno vrijeme. Kako bi se osobama radne dobi pomoglo u postizanju ravnoteže između rada i slobodnog vremena i pridonijelo smanjenju razlika u mirovinama za muškarce i žene, mirovinski sustavi mogli bi uzimati u obzir aktivnosti skrbi o drugim osobama, pritom vodeći računa o stanju proračuna i implikacijama budućih rashoda. Široka pokrivenost dopunskih mirovina može biti ključna za osiguravanje mirovinskih primanja, osobito u slučajevima u kojima bi mirovine mogle biti nedostatne, te bi je trebalo promicati na odgovarajuće načine, ovisno o situaciji u pojedinoj državi članici.

Politike zdravstva trebale bi poduprijeti i osnažiti mehanizme socijalne zaštite i strategije aktivnog uključivanja s pomoću politika u područjima prevencije, liječenja i rehabilitacije. Stoga države članice moraju nastaviti s reformom svojih zdravstvenih sustava, tako osiguravajući univerzalni pristup troškovno učinkovitim uslugama javnog zdravstva i zdravstvene skrbi. Od ključne je važnosti i s društvenog i s ekonomskog aspekta zaštititi stanovništvo od siromaštva ili socijalne isključenosti zbog lošeg zdravlja i izdataka koji zbog njega nastaju. To vrijedi i za aktiviranje osoba s invaliditetom. Bez obzira na mjere poduzete na razini EU-a, nejednake mogućnosti na tržištu rada i dalje su najveći izazov s kojim se suočavaju osobe s invaliditetom. Trebalo bi pojačati napore kako bi se naglasak stavio na sposobnosti, a ne na invaliditet.

2.3. Dublja integracija jedinstvenog tržišta i veća nacionalna tržišta

Države članice trebale bi u potpunosti iskoristiti instrumente koji su im dostupni na razini EU-a za oslobađanje punog potencijala ulaganja i produktivnosti u Europi. Posljednjih godina došlo je do usporavanja rasta produktivnosti, ali to nije jednako utjecalo na sva poduzeća. U mnogim su slučajevima poduzeća s najnižom produktivnošću zabilježila negativan rast produktivnosti. Države članice moraju uvesti reforme i politike kojima će olakšati širenje novih tehnologija kako bi osigurale da će koristi koje iz njih proizlaze doprijeti do što većeg broja poduzeća. Provedbom Strategije za jedinstveno tržište stvorit će se nove poslovne prilike i ukloniti postojeće regulatorne i administrativne prepreke, osobito za pružatelje usluga koji se žele proširiti po cijeloj Europi. Radi se na konkretnim prijedlozima povezanim s provedbom pravila jedinstvenog tržišta i mjera u području poslovnih usluga, među ostalim za lakše prekogranično pružanje tih usluga, i u području restrukturiranja i nesolventnosti poduzeća, te na prijedlozima za uspostavu jednostavnog i modernog sustava PDV-a otpornog na prijevare. Strategijom za jedinstveno digitalno tržište povećat će se regulatorna sigurnost u digitalnom sektoru. Učinkovitijom provedbom propisa o zaštiti potrošača osigurali bi se isti uvjeti diljem jedinstvenog tržišta, povećala bi se razina povjerenja i olakšalo oslobađanje punog potencijala jedinstvenog digitalnog tržišta. Komisija razmišlja i o uspostavljanju jedinstvenog EU-ova okvira za izdavanje odobrenja koji bi se izravno primjenjivao na velike projekte s prekograničnom dimenzijom ili velike platforme za ulaganja koja uključuju nacionalno sufinanciranje.

Javna nabava važna je za konkurentnost jer može biti pokretač strukturnih promjena. Svake godine tijela javne vlasti u EU-u potroše oko 14 % BDP-a na javnu nabavu, što iznosi više od 1,9 bilijuna EUR godišnje¹⁸. To posebno vrijedi za sektore energetike, prometa, obrane, IT-a i zdravstvenih usluga, u kojima je javni sektor glavni izvor potražnje. Za moderne sustave javne nabave važno je da javni naručitelji razumiju ekonomske implikacije svojega rada te da se njihov integritet i transparentnost ne mogu dovesti u pitanje. Institucije moraju biti spremne koordinirati nabavu između tijela na različitim razinama kako bi se postigle ekonomije razmjera i omogućilo rješavanje pritužbi poduzeća i provedba revizija ugovora o javnoj nabavi. Moraju biti uspostavljeni postupci za sprečavanje korupcije i nedopuštenih dogovora dobavljača i odlučno rješavanje slučajeva nepoštena javne nabave. Nadalje, u nekim državama članicama u kojima državna poduzeća imaju opipljiv utjecaj na gospodarstvo važno je osigurati prikladne upravljačke strukture kako bi se na optimalan način doprinijelo gospodarskom razvoju.

U mnogim državama članicama strukturne promjene podrazumijevaju preusmjeravanje kapitala i radne snage s tradicionalnih na nove aktivnosti, često u sektoru usluga. Produktivnost rada u tom sektoru u EU-u niža je i sporije raste u odnosu na druga napredna gospodarstva, posebno Sjedinjene Američke Države. Jačanje produktivnosti u tom rastućem sektoru postaje sve važnije za osiguravanje kvalitetnih radnih mjesta i visokih plaća. Nažalost, nepotpuna integracija unutarnjeg tržišta za usluge i preostale prepreke za pristup nekim segmentima tih tržišta ograničavaju širenje trgovine unutar EU-a i širenje tržišta za te usluge. Jača konkurencija na integriranim tržištima usluga donijela bi koristi i potrošačima i proizvođačima koji se nalaze niže u proizvodnom lancu jer se marže u konkurentnijem okruženju obično smanjuju, dok bi se kvaliteta proizvoda i usluga mogla poboljšati. Međutim, zaposlenici moraju imati potrebne vještine i biti sposobni prilagoditi se promjenama, što bi moglo zahtijevati aktivan angažman javnih vlasti u tom procesu. Problemi s primjenom uzajamnog priznavanja i, u nekim slučajevima, nacionalni zahtjevi za označivanje prijetnja su integritetu unutarnjeg tržišta. Niz nepotrebno visokih prepreka u području reguliranih profesija još uvijek ometa ostvarivanje punog potencijala unutarnjeg

¹⁸ To je zadnja procjena u koju nisu uključeni izdaci komunalnih poduzeća. Prijašnje procjene koje uključuju nabavu komunalnih usluga iznose oko 19 % BDP-a EU-a, što je više od 2,3 bilijuna EUR.

tržišta. U slučaju poslovnih usluga, profesionalnih usluga i maloprodaje uklanjanje tih prepreka ima širi gospodarski učinak.

Prilagođavanje zakonodavnog okruženja novim poslovnim modelima posebno je važno za gospodarsku dinamiku, ali ne smije se provoditi na uštrb pravednosti. EU i njegove države članice moraju biti otvoreni za nove načine poslovanja u kontekstu ekonomije dijeljenja. Istovremeno, fragmentirani pristup novim poslovnim modelima u Europi izvor je nesigurnosti za tradicionalne operatere, nove pružatelje usluga i potrošače. Stoga je Komisija predložila smjernice o primjeni postojećeg zakonodavstva Unije na taj dinamičan sektor koji se brzo razvija¹⁹. Prema jednoj od smjernica države članice trebale bi ocijeniti opravdanost i proporcionalnost postojećih ograničenja i primjenjivati apsolutne zabrane samo kao krajnje mjere. Potrošačima bi trebale osigurati i visoku razinu zaštite, dok privatnim osobama koje usluge pružaju samo povremeno ne bi trebale nametati nerazmjerno zahtjevne obveze. Osim toga, države članice trebale bi nastaviti s pojednostavnjivanjem i pojašnjavanjem načina na koji se propisi u području poreza i odgovornosti te radno pravo primjenjuju na ekonomiju dijeljenja. Zahvaljujući suradnji s nacionalnim tijelima u evidentiranju gospodarskih aktivnosti, platforme za ekonomiju dijeljenja mogu znatno pridonijeti lakšem ubiranju poreza. Sve bi te inicijative zajedno trebale pridonijeti stvaranju jačih okvirnih uvjeta za inovacije, postizanju manje fragmentiranog tržišta i, konačno, otvaranju novih radnih mjesta.

Države članice moraju uspostaviti moderne porezne sustave koji mogu poduprijeti rast i pravednost među poduzećima. Suradnja u području oporezivanja i borbe protiv zlorabe poreznih sustava podići će se na višu razinu zahvaljujući inicijativama EU-a, od povećanja transparentnosti u pogledu poreznih mišljenja i poreznih informacija koje se odnose na multinacionalne kompanije do donošenja zajedničkih mjera protiv zlorabe u najraširenijim praksama izbjegavanja poreza i Komisijina Akcijskog plana za PDV. Prekogranična priroda fenomena porezne utaje i izbjegavanja poreza i integracija gospodarstava država članica zahtijevaju koordinirani pristup, ne samo putem europskih inicijativa već i putem koordinacije nacionalnih politika. Nedavni prijedlog Komisije o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit i o rješavanju sporova u slučajevima dvostrukog oporezivanja poslužit će kao temelj za izgradnju modernog, pravednog i konkurentnog okvira za oporezivanje u EU-u. Poticat će se aktivnosti koje pogoduju rastu kao što su ulaganja u istraživanje i razvoj te financiranje vlasničkoga kapitala, kojima se žele poduprijeti širi ciljevi oživljavanja rasta, zapošljavanja i ulaganja. Za mnoge je države članice važno riješiti problem neučinkovitosti sustava za ubiranje poreza, a neke od njih su poduzele mjere u tom smislu. Države članice trebale bi iskoristiti tu priliku i za smanjivanje oporezivanja rada. Istovremeno bi države članice posebno trebale voditi računa o distributivnim učincima svojih poreznih reformi.

3. Odgovorne fiskalne politike

Napori uloženi posljednjih godina doveli su do smanjenja prosječnog javnog deficita europodručja i smanjenja broja država u postupku prekomjernog deficita. Komisija je upravo izdala svoja mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja²⁰. Iza ukupne slike skrivaju se velike razlike među državama članicama. Mnoge države s visokim javnim dugom i dalje se suočavaju s izazovima u pogledu fiskalne održivosti, što može dovesti do osjetljivosti na šokove. Istovremeno druge države imaju fiskalnog manevarskog prostora. S ekonomskog stajališta, smjer fiskalne politike trebao bi se ocijeniti u

¹⁹ COM(2016) 356.

²⁰ COM(2016) 730.

odnosu na dvostruki cilj dugoročne održivosti javnih financija i potrebe da se podupre gospodarski oporavak.²¹

U ovom je trenutku, s obzirom na potrebu da se podrži oporavak koji je u tijeku, potrebno uložiti više napora u postizanje pozitivnog smjera fiskalne politike u europodručju kao cjelini, među ostalim i kako bi se poduprla monetarna politika Europske središnje banke.²² To je već bilo najavljeno u pismu namjere predsjednika Europskom parlamentu i Vijeću, a sada je ugrađeno i u predloženu Preporuku o ekonomskoj politici europodručja.²³ Fiskalna politika država članica trebala bi poduprijeti rast istovremeno osiguravajući dugoročnu održivost duga. Države članice koje imaju fiskalnog manevarskog prostora trebale bi to iskoristiti za stabilizaciju potražnje. Države članice koje nemaju taj manevarski prostor trebale bi ispuniti zahtjeve predviđene u Paktu o stabilnosti i rastu i iskoristiti svaku priliku da podupru reforme i poboljšaju kvalitetu svojih javnih financija kako bi potaknule zapošljavanje i rast. Moraju se usredotočiti na kvalitetu i sastav proračunâ (i prihoda i rashoda) kako bi njihov utjecaj na rast bio što veći. Revizije potrošnje općenito se smatraju korisnim alatom u tom smislu. To bi dovelo do bolje distribucije smjerova fiskalnih politika u raznim državama te bi se izbjegla situacija u kojoj bi se kratkoročno postigla makro stabilizacija uz cijenu povećanja rizikâ za održivost javnih financija u srednjem roku.

Komisija će nastaviti primjenjivati pravila uz primjerenu fleksibilnost koja je predviđena Paktom o stabilnosti i rastu²⁴. Primjenjujući svoju trenutačnu metodologiju, Komisija će uzeti u obzir i utjecaj koji na proračun imaju izniman priljev izbjeglica i iznimne potrebe u vezi sa sigurnošću. Mnogim zemljama koje su primijenile klauzulu o strukturnim reformama i klauzulu o ulaganjima već je osigurana znatna fleksibilnost.

Zbog niskih troškova financiranja ovo je idealna prilika za države članice da unaprijed financiraju javna ulaganja. U kombinaciji s nominalnim rastom koji postupno jača, takvo okruženje otvara i mogućnost smanjenja visokih udjela duga. Taj se proces može olakšati smanjivanjem rashoda koji nisu usmjereni na budućnost i popunjavanjem rupa u poreznom zakonodavstvu. Pakt o stabilnosti i rastu osigurava pravi okvir za usmjeravanje fiskalne politike u različitim okolnostima. Iskorištavanje alata fiskalnog nadzora u punoj mjeri potrebno je da bi se osigurali poticaji za donošenje kvalitetnih politika i osnažio gospodarski oporavak.

Većina država članica provela je reforme svojih mirovinskih sustava kako bi povećala njihovu održivost, učinkovitost i primjerenost, ali su potrebne dodatne mjere za konsolidaciju tih reformi.²⁵ U tu svrhu, mjere politika trebale bi nadopuniti provedene mirovinske reforme pomoćnim mjerama, među ostalim povećanjem mirovinskih primanja zahvaljujući produženju radnog vijeka, na primjer povezivanjem dobi za umirovljenje s očekivanim životnim vijekom i podupiranjem drugih oblika komplementarnih mirovinskih primanja. Države članice također bi trebale uvesti mjere za povećanje otpornosti kako bi osigurale da se održivost javnog mirovinskog sustava može očuvati, čak i u nepovoljnim uvjetima.

²¹ COM(2016) 727.

²² COM(2016) 727.

²³ COM(2016) 726.

²⁴ COM(2015) 12.

²⁵ Vidi Odbor za ekonomsku politiku (AWG) i Europska komisija (GU ECFIN), (2015.) „The 2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013 – 2060)”, European Economy, No. 3, i Europska komisija (GU EMPL) i Odbor za socijalnu zaštitu, (2015.), „The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU”, Vol I and II.

Zbog starenja stanovništva i tehnološkog razvoja očekuje se da će javni izdaci za zdravstvo i dugoročnu skrb znatno porasti u sljedećim desetljećima. Kako bi se očuvala održivost zdravstvenih sustava i podupro njihov pozitivan doprinos zdravlju stanovništva i ekonomskom blagostanju, bit će potrebne daljnje mjere politika kojima se želi postići da ljudi ostanu duže zdravi te da zdravstveni sustavi postanu učinkovitiji, pristupačniji korisnicima i otporniji.²⁶

4. Sljedeći koraci

Države članice trebale bi pojačati provedbu ključnih reformi koje su istaknute u preporukama po državama članicama koje su im upućene. Istovremeno, trebale bi u potpunosti iskoristiti mogućnosti koje im se nude na razini EU-a. Za učinke reformi potrebno je vrijeme i što se one više odgađaju, to će duže rast gospodarstava ostati ispod njihova punog potencijala. Države članice potiču se da se učinkovito koriste alatima dostupnima na razini EU-a, na primjer europskim strukturnim i investicijskim fondovima, programom za potporu strukturnim reformama, čim ga suzakonodavci donesu, i Planom ulaganja za Europu. Komisija je spremna pružiti pomoć ako to bude potrebno. Komisija će nastaviti svoj konstruktivan dijalog s Europskim parlamentom i Vijećem kako bi se osigurao brz napredak u prioritetnim inicijativama EU-a.

Komisija će također pojačati dijalog s državama članicama prije donošenja nacionalnih programa i preporuka po državama članicama sljedećeg proljeća. Taj bi se dijalog trebao temeljiti na zajedničkom poimanju uspješne provedbe i planiranja reformi, uzimajući u obzir kratkoročne i srednjoročne učinke te distribucijske troškove i koristi. Nakon objave izvješća po državama članicama tijekom zime, Komisija će nastaviti raspravu s državama članicama putem raznih kanala, uključujući posebne posjete na političkoj razini pod vodstvom odgovornog potpredsjednika. Države članice imat će i mogućnost dostaviti svoje primjedbe na analizu Komisije tijekom drugog kruga bilateralnih sastanaka te u okviru nacionalnih programa reformi i programâ stabilnosti i konvergencije. U svim tim kontaktima Komisija će najviše staviti naglasak na provedbu preporuka po državama članicama koje je donijelo Vijeće.

Za pripremu nacionalnih programa Komisija zagovara snažnu ulogu nacionalnih parlamenata i veći angažman socijalnih partnera. Uključiv karakter pripreme tih programa pridonosi većem osjećaju odgovornosti i široj potpori za reforme, a Komisija je spremna pomoći u olakšavanju kontakata na svim razinama.

²⁶ COM(2014) 215.