

Bruxelles, 26. studenoga 2018.
(OR. en)

14445/18

ECOFIN 1075
UEM 358
SOC 719
EMPL 539
COMPET 791
ENV 779
EDUC 433
RECH 497
ENER 391
JAI 1159

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	21. studenoga 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 759 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o ekonomskoj politici europodručja

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 759 final.

Priloženo: COM(2018) 759 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.11.2018.
COM(2018) 759 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskoj politici europodručja

{SWD(2018) 467 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskoj politici europodručja

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 136. u vezi s člankom 121. stavkom 2.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Europodručje ulazi u šestu godinu neprekinutoga gospodarskog rasta i negativni jaz outputa smanjuje se, no povećava se mogućnost pogoršanja ekonomskih izgleda, a očekuje se i umjereniji rast. Potencijalni rast i dalje je znatno ispod razine prije krize te opstaju razlike među zemljama koje proizlaze iz velikih razlika u otpornosti gospodarstva različitih država članica. Rast realnih plaća i dalje je umjeren te zaostaje za rastom produktivnosti. Rast nominalnih plaća i temeljna inflacija oporavljaju se u kontekstu kontinuiranog rasta zapošljavanja, ali u nekim državama članicama i dalje postoje područja nedovoljno iskorištene radne snage ili visoke nezaposlenosti. U europodručju je tijekom posljednjih pet godina zabilježen veliki suficit tekućeg računa povezan s dinamikom izvoza europodručja i njegovom poboljšanom konkurentnošću, dok su razlike među pojedinim zemljama u pogledu izvoza i dalje znatne. Države članice koje su dugo vremena bilježile velike vanjske deficite još uvijek imaju velika negativna neto međunarodna ulaganja koja predstavljaju slabu točku jer općenito upućuju na visoke razine privatnog ili državnog duga. Za uspješnu ponovnu uspostavu ravnoteže u europodručju ključni su primjereno postupno razduživanje, poticajni rast i inflacija te kontinuirane reforme za povećanje produktivnosti³. Važna je i povoljna dinamika potražnje te bi zemlje s velikim suficitom također doprinijele ponovnoj

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ Europska komisija (2018.), Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2019.

uspostavi ravnoteže jačanjem uvjeta kojima se podupire rast plaća te javna i privatna ulaganja.

- (2) Za povećanje potencijala dugoročnog rasta i prevladavanje nacionalnih i regionalnih razlika potrebno je dodatno povećati stope sudjelovanja na tržištu rada, poduzeti strukturne reforme kojima se potiče rast te povećati materijalna i nematerijalna ulaganja u cilju povećanja produktivnosti i inovacija, posebno u onim državama članicama u kojima su ta ulaganja vidljivo manja od prosjeka europodručja. To je važno za jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije u europodručju.
- (3) Usklađenost i uravnoteženost kombinacije makroekonomskih politika u europodručju, uključujući monetarne, fiskalne i strukturne politike, ključne su za osiguravanje snažnog i održivoga gospodarskog rasta. Posljednjih se godina Europska središnja banka poslužila nekonvencionalnim instrumentima monetarne politike kako bi se inflacija vratila prema ostvarenju njezina srednjoročnog cilja u pogledu inflacije, a istovremeno podupro rast i otvaranje radnih mjesta. U kontekstu postupne normalizacije monetarne politike potrebne su odgovarajuće diferencirane fiskalne politike i naglasak na strukturnim reformama kako bi se kratkoročno i dugoročno nastavio podupirati rast.
- (4) Za jačanje fiskalne održivosti europodručja i država članica europodručja potrebne su različite nacionalne politike uz puno poštovanje Pakta o stabilnosti i rastu te uvažavanje fiskalnog manevarskog prostora. Za pravilno funkcioniranje ekonomske i monetarne unije (EMU) od ključne je važnosti koordinacija nacionalnih fiskalnih politika u skladu sa zajedničkim fiskalnim pravilima. Zajednička fiskalna pravila usmjerena su na daljnje postizanje održivosti duga na nacionalnoj razini uz istodobno ostavljanje prostora za makroekonomsku stabilizaciju. Smjer fiskalne politike europodručja u razdoblju 2015.–2018. u prosjeku je ostao uglavnom neutralan te se na temelju Komisijine prognoze predviđa da će u 2019. biti blago ekspanzivan unatoč tome što je output iznad potencijala. Obnavljanje fiskalnih rezervi posebno je važno u državama članicama s još uvijek visokim razinama javnog duga. Time bi se smanjila i njihova izloženost šokovima i omogućilo potpuno funkcioniranje automatskih stabilizatora u sljedećoj krizi. Povećanjem javnih ulaganja, posebno u državama članicama s fiskalnim manevarskim prostorom, poduprli bi se rast i ponovna uspostava ravnoteže.
- (5) Fiskalne strukturne reforme i dalje su ključne za poboljšanje fiskalne održivosti i jačanje potencijala gospodarskog rasta. Boljim funkcioniranjem nacionalnih fiskalnih okvira, svrsishodnim analizama rashoda te učinkovitim i transparentnom javnom nabavom mogu se povećati učinkovitost i djelotvornost javnih rashoda te vjerodostojnost fiskalnih politika. Poboljšanjem strukture nacionalnih proračuna na prihodovnoj i na rashodovnoj strani, među ostalim premještanjem sredstava prema ulaganjima, povećao bi se učinak javnih proračuna na rast te bi se dugoročno povećala produktivnost. Pojednostavnjenje i osuvremenjivanje poreznih sustava te suzbijanje poreznih prijevara, utaje i izbjegavanja plaćanja poreza, osobito mjerama protiv agresivnog poreznog planiranja, ključni su za stvaranje učinkovitijih i pravednijih poreznih sustava. Za poboljšanje poslovnog okruženja i otpornosti gospodarstava europodručja i država članica ključno je osigurati da se poreznim sustavima pogoduje produbljivanju jedinstvenog tržišta i potiče tržišno natjecanje među poduzećima. Zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit imala bi ključnu ulogu u tom nastojanju.

- (6) Strukturna i institucionalna obilježja tržišta rada i proizvoda te javne uprave koje dobro funkcioniraju važne su za otpornost država članica europodručja. Otporne gospodarske strukture sprječavaju da šokovi imaju znatne i dugotrajne učinke na dohodak i ponudu radne snage. Time se može olakšati funkcioniranje monetarne politike i ograničiti razlike, stvarajući uvjete za održiv i uključiv rast. Boljom koordinacijom i provedbom strukturnih reformi, osobito onih koje su propisane preporukama po državama članicama, mogu se stvoriti pozitivni učinci prelijevanja među državama članicama i ojačati pozitivni učinci u cijelom europodručju. Reforme kojima se povećava konkurentnost na tržištima proizvoda, promiče učinkovitost resursa te poboljšava poslovno okruženje i kvaliteta institucija, uključujući učinkovit pravosudni sustav, potiču otpornost gospodarstva u europodručju i u državama članicama. Jedinstveno tržište i dalje ima velik neiskorišteni potencijal i potreban je napredak za njegovo produbljivanje, posebno u području financijskih usluga, digitalnih aktivnosti, energetike i prometa, uz osiguravanje pravovremene provedbe i bolje provedbe zakonodavstva.
- (7) Europskim stupom socijalnih prava utvrđuje se 20 načela za poticanje jednakih mogućnosti i pristupa tržištu rada, pravednih radnih uvjeta te socijalne zaštite i uključenosti. Reformama kojima se potiče sudjelovanje na tržištu rada i smanjuje njegova segmentacija te pruža potpora tijekom prijelaznih razdoblja može se pridonijeti jačanju rasta, povećati otpornost gospodarstva i automatska stabilizacija, smanjiti nejednakosti te pomoći u suočavanju s izazovima gospodarstva koje se mijenja. Individualiziranom potporom pri traženju posla, osposobljavanjem i prekvalifikacijama može se postići učinkovito i pravodobno aktiviranje nezaposlenih osoba. Pristup kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju neophodan je te iziskuje odgovarajuće ulaganje u ljudski kapital i vještine, posebno u pogledu niskokvalificiranih radnika. Takvim se reformama i ulaganjima srednjoročno i dugoročno povećavaju zapošljivost, inovacije, produktivnost i plaće te se time povećava otpornost europodručja i promiče socijalna uključivost i mobilnost unutar država članica i u cijelom europodručju. Porezno opterećenje u europodručju relativno je visoko i ne pogoduje zapošljavanju; njegovim pomakom s rada na porezne osnovice kojima se manje ugrožava rast, kao što su imovina, potrošnja ili porezi koji se odnose na okoliš, mogla bi se povećati ponuda i potražnja radne snage. Zakonodavstvom o zaštiti radnih mjesta trebaju se osigurati pravedni i pristojni radni uvjeti za sve radnike, posebno s obzirom na pojavu novih oblika zapošljavanja i novih vrsta ugovora koji donose nove mogućnosti, ali i izazove povezane sa sigurnošću radnih mjesta i osiguranjem socijalne zaštite. Učinkoviti i održivi sustavi socijalne zaštite ključni su i za osiguravanje primjerenog dohotka i pristupa kvalitetnim uslugama. Mirovinske reforme i politike za uspostavljanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života također su ključne za poticanje sudjelovanja na tržištu rada. Nepotrebna ograničenja koja se odnose na mobilnost na radnom mjestu te sektorsku i zemljopisnu mobilnost zaposlenika mogla bi priječiti premještanje unutar država članica i u cijelom europodručju. Neophodno je u zapošljavanje te socijalne i povezane gospodarske reforme uključiti socijalne partnere.
- (8) Iako je financijski sektor europodručja postao stabilniji od krize, i dalje treba ukloniti određene slabosti. Dug privatnog sektora i dalje je visok te u poreznim sustavima i dalje postoji povlašteni porezni tretman duga. Znatna povećanja prinosa na državne obveznice mogla bi dovesti do narušavanja kapitala banaka, zbog čega bi moglo doći do negativnih prelijevanja na cijelo europodručje. Potreba za prilagodbom poslovnih modela banaka, niske kamatne stope i sve veća konkurencija drugih oblika financiranja i dalje predstavljaju pritisak na profitabilnost banaka. Udio loših kredita u

ukupnim kreditima smanjuje se, i to snažnije u državama članicama s najvećim udjelom loših kredita. Ipak su potrebni dodatni trajni naponi u pogledu nacionalnih udjela loših kredita koji su i dalje znatno iznad prosjeka europodručja. Komisija je u ožujku 2018. predstavila paket mjera za smanjenje rizika radi rješavanja problema naslijeđenih loših kredita i izbjegavanja njihova budućeg gomilanja, koji bi Parlament i Vijeće trebali donijeti u potpunosti. Donošenje do kraja 2018. paketa bankarskih mjera iz studenoga 2016., kojim se dodatno smanjuju rizici provedbom međunarodno dogovorenih normi o zaštitnim slojevima kapitala i likvidnosti banaka i dalje je ključno za dovršetak bankarske unije. Nakon ozbiljnih kršenja pravila o sprečavanju pranja novca Komisija je predložila jačanje Europskog nadzornog tijela za bankarstvo i suradnje u području nadzora kako bi se pojačala provedba regulatornog okvira u tom području. Ostvaren je znatan napredak u uspostavi bankovne unije, ali ona još nije dovršena. Nepostojanje zajedničkog sustava osiguranja depozita i zajedničkog mehanizma zaštite za jedinstveni fond za sanaciju ograničava mogućnost bankovne unije da raskine veze banaka i država.

- (9) Za jačanje strukture ekonomske i monetarne unije prvo je potrebno dovršiti bankovnu uniju i uniju tržišta kapitala, ali i poduzeti mjere u pogledu svih elemenata plana Komisije za ekonomsku i monetarnu uniju za razdoblje do 2024. S obzirom na zajedničku monetarnu politiku i decentraliziranu fiskalnu politiku, potrebna je veća podjela rizika uzimajući u obzir postignuti napredak u smanjenju rizika. U prosincu 2017. i svibnju 2018. Komisija je objavila niz prijedloga kojima se utvrđuju daljnji koraci za dovršetak ekonomske i monetarne unije, među ostalim europska funkcija stabilizacije ulaganja i program potpore reformama (koji se predlažu u okviru višegodišnjeg financijskog okvira). Prijedlozi se temelje na dokumentu za razmatranje o produbljivanju ekonomske i monetarne unije iz svibnja 2017. i izvješću petorice predsjednika iz lipnja 2015. U skladu sa sporazumom ministara financija europodručja iz lipnja 2018., potrebno je donijeti političke odluke i poduzeti konkretne korake u vezi s bankovnom unijom, uključujući početak političkih pregovora o Europskom sustavu osiguranja depozita, te dodatno ojačati Europski stabilizacijski mehanizam, za koji su se čelnici složili da bi trebao biti zaštitni mehanizam za jedinstveni fond za sanaciju. Sve će te reforme doprinijeti jačanju međunarodne uloge eura razmjerno globalnom gospodarskom i financijskom značaju europodručja. Važno je da se o njima raspravlja na otvoren i transparentan način naspram država članica izvan europodručja.
- (10) O aspektima ove Preporuke u vezi sa zapošljavanjem i socijalnim pitanjima provedeno je savjetovanje s Odborom za zapošljavanje i Odborom za socijalnu zaštitu,

PREPORUČUJE da u 2019. i 2020. države članice europodručja u okviru Euroskupine pojedinačno i zajednički poduzmu sljedeće:

1. Prodube jedinstveno tržište, poboljšaju poslovno okruženje i nastave provedbu reformi kojima se povećava otpornost tržišta proizvoda i usluga. Smanje vanjski dug i nastave provedbu reformi za povećanje produktivnosti u državama članicama europodručja s deficitom tekućeg računa i jačanje uvjeta kojima se podupire rast plaća uz poštovanje uloge socijalnih partnera te provedu mjere kojima se potiču ulaganja u državama članicama europodručja s velikim suficitom tekućeg računa.
2. Obnove fiskalne rezerve u zemljama europodručja s visokom razinom javnog duga, podupru javna i privatna ulaganja te poboljšaju kvalitetu i strukturu javnih financija u svim zemljama.
3. Preusmjere poreze s rada i osnaže obrazovne sustave i ulaganja u vještine te učinkovitost aktivnih politika tržišta rada kojima se pruža potpora u prijelaznim

razdobljima. Riješe problem segmentacije tržišta rada i osiguraju odgovarajuće sustave socijalne zaštite u cijelom europodručju.

4. Učine operativnim zaštitni mehanizam za jedinstveni fond za sanaciju, uspostave europski sustav osiguranja depozita i osnaže europski regulatorni i nadzorni okvir. Promiču propisno razduživanje visokih razina privatnog duga. Brzo smanje razinu loših kredita u europodručju i spriječe njihovo gomilanje, među ostalim i uklanjanjem povlaštenog poreznog tretmana duga.
5. Ostvare brz napredak u dovršenju europske ekonomske i monetarne unije, među ostalim i radi jačanja međunarodne uloge eura, uzimajući u obzir prijedloge Komisije, uključujući one koji se odnose na financijski sektor, te program potpore reformama i europsku funkciju stabilizacije ulaganja u okviru prijedloga višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*