

Bruxelles, 1. prosinca 2016.
(OR. en)

15070/16

SOC 763
EMPL 512
ECOFIN 1143
EDUC 411

NAPOMENA

Od:	Odbor stalnih predstavnika (dio 1.)
Za:	Vijeće
Br. preth. dok.:	14366/16 SOC 703 EMPL 482 ECOFIN 1037 EDUC 375
Br. dok. Kom.:	14358/16 ECOFIN 1033 UEM 362 SOC 699 EMPL 479 COMPET 581 ENV 709 EDUC 372 RECH 312 ENER 383 JAI 938 EUROGROUP 22
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o ekonomskoj politici europodručja

I. UVOD

Komisija je 16. studenoga 2016. predstavila jesenski ekonomski paket, zajedno s Godišnjim pregledom rasta (GPR), Izvješćem o mehanizmu upozoravanja (IMU) i nacrtom zajedničkog izvješća o zapošljavanju (ZIZ). Kao i prethodne godine paketom je obuhvaćen i Nacrt preporuke Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, s ciljem bolje integracije europodručja i nacionalnih dimenzija gospodarskog upravljanja EU-a.

Paketom se odražava činjenica da EU prolazi kroz oporavak koji je još krhak, ali koji će se nastaviti. Taj oporavak istodobno sve više odlikuje stvaranje novih radnih mjesta, unatoč znatnim razlikama među državama članicama u pogledu ishoda u području zapošljavanja i socijalnih pitanja. Prioriteti su ove godine ponovno pokretanje ulaganja, provedba strukturnih reformi i osiguravanje odgovornih javnih financija, čime se pokazuje kontinuitet politika i usmjerava na ojačanu provedbu. Razmatranje socijalnih aspekata osnaženo je u tim različitim prioritetima.

II. PREPORUKA ZA EUROPODRUČJE

U očekivanju vremenskog okvira preporuke za europodručje, predsjednici odborâ (Odbor za ekonomsku politiku u sastavu za europodručje, Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu) obavijestili su predsjedništvo i nadolazeće predsjedništvo o svojem zajedničkom razumijevanju postupanja u skladu s preporukom za europodručje te su se obvezali na blisku suradnju kako bi pravodobno i koordinirano dali svoj doprinos. Taj je pristup u skladu s cikličkim nastojanjem koje proizlazi iz preporuka za pojedine zemlje i nedavnim razvojem događaja, a čiji je cilj ojačati okvir socijalnog upravljanja, među ostalim u sklopu europskog semestra.

Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu održali su zajednički sastanak 21. studenoga kako bi analizirali i raspravljali o aspektima preporuke u vezi sa zapošljavanjem i socijalnim pitanjima. Odbori su se usuglasili o nekoliko izmjena teksta Komisije. Predsjednici Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu te su izmjene potom predstavili na sastanku Odbora za ekonomsku politiku u sastavu za europodručje održanom 22. studenoga, na kojem su napravljene manje promjene.

Aspekti preporuke za europodručje u vezi sa zapošljavanjem i socijalnim pitanjima sadržani su u **preporuci 3. i uvodnoj izjavi 5.** Slijedom toga u te dijelove uvedene su izmjene, Odbora za zapošljavanje / Odbora za socijalnu zaštitu. Osim toga, dodane su dvije manje izmjene, jedna više tehničke prirode u pozivanja, a druga više postupovne prirode u uvodnu izjavu 3.

Ovim tekstom u obzir se uzimaju izmjene o kojima se usuglasio Odbor za ekonomsku politiku u sastavu za europodručje, no samo u pogledu dijelova u nadležnosti EPSCO-a (preporuka 3. i uvodna izjava 5.). Ostatak teksta trenutačno je predmet rasprave u odborima ECOFIN-a, pri čemu bi mogao biti dodatno izmijenjen.

Odbor stalnih predstavnika 30. studenoga razmotrio je prijedlog (sadržan u dokumentu 14366/16) te se složio s manjom izmjenom teksta uvodnih izjava, što je označeno **podebljanim slovima**. Izmjene prijedloga Komisije (sadržane u u dokumentu 14358/16) koje su napravljene na razini odbora označene su **podebljanim slovima**, a izbrisani tekst oznakom [...].

III. ZAKLJUČCI

Odbor stalnih predstavnika odlučio je Vijeću EPSCO proslijediti nacrt preporuke o ekonomskoj politici europodručja.

Vijeće (EPSCO) poziva se da odobri doprinos o aspektima preporuke za europodručje u vezi s politikom zapošljavanja i socijalnom politikom, kako je izmijenjen i priložen ovoj napomeni.

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,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu i Odbora za zapošljavanje u pitanjima tržišta rada i socijalne politike,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

budući da:

- (1) Gospodarstvo europodručja nastavlja se oporavljati, ali je i dalje krhko. Posljednjih godina postignut je znatan napredak: od 2015. realni BDP europodručja opet je dosegnuo razinu iz razdoblja prije krize, a nezaposlenost je pala na najnižu razinu od razdoblja 2010. – 2011. Ipak, ukupna je potražnja slaba, inflacija je daleko ispod cilja unatoč vrlo akomodativnoj monetarnoj politici Europske središnje banke, a rast usporavaju posljedice krize, kao što su dugotrajne makroekonomske neravnoteže i visoka razina zaduženosti u svim sektorima gospodarstva, zbog kojih je potrebno razduživanje i zbog kojih se smanjuju sredstva dostupna za potrošnju i ulaganja. Osim toga, iako je potencijal rasta gospodarstva europodručja u dugotrajnom trendu opadanja, kriza je taj trend dodatno pojačala. Unatoč znakovima poboljšanja trajni manjak ulaganja i visoka razina nezaposlenosti stvaraju rizik daljnjeg slabljenja izgleda za rast. Nastavlja se asimetrično rebalansiranje gospodarstva europodručja, pri čemu samo zemlje neto dužnice ispravljaju svoje neravnoteže, što dovodi do povećanja suficita tekućeg računa. Kao dio globalnog sporazuma u okviru skupine G 20 države članice europodručja pozivaju se da upotrebljavaju sve instrumente politike, monetarne, fiskalne i strukturne, individualno i zajednički, kako bi ostvarile snažan, održiv, uravnotežen i uključiv rast.
- (2) Ambicioznim strukturnim reformama trebala bi se olakšati neometana i učinkovita preraspodjela ljudskih i financijskih resursa te bi se trebalo pomoći u rješavanju problema povezanih s postojećim tehnološkim i strukturnim promjenama. Potrebne su reforme kojima bi se stvorilo povoljno poslovno okruženje, dovršilo jedinstveno tržište i uklonile prepreke ulaganjima. Ti su napori nužni za povećanje produktivnosti i zaposlenosti, pospješivanje konvergencije te jačanje potencijala rasta i sposobnosti prilagodbe gospodarstva europodručja. Provedbom strukturne reforme, kojom bi se stvorila učinkovita tržišta s prilagodljivim sustavima cijena, poduprla bi se monetarna politika jer bi se olakšao njezin prijenos na realno gospodarstvo. Reformama kojima se uklanjaju prepreke ulaganjima i potiče ulaganje može se ostvariti dvostruka korist u smislu kratkoročne potpore gospodarskoj aktivnosti i stvaranja sposobnosti za dugoročni rast.

Reforme kojima se poboljšava produktivnost osobito su važne za države članice s velikim potrebama razduživanja u vezi s visokim vanjskim dugom jer se zahvaljujući bržem rastu smanjuje dug kao udio u BDP-u. Poticanjem cjenovne i necjenovne konkurentnosti dodatno bi se doprinijelo vanjskom rebalansiranju u tim zemljama. Države članice s velikim suficitom tekućeg računa mogu doprinijeti rebalansiranju europodručja uvođenjem mjera, uključujući strukturne reforme, kojima se olakšava usmjeravanje prekomjerne štednje na domaću potražnju, osobito jačanjem ulaganja. U trenutačnom okruženju niskih kamatnih stopa postoje i dodatne mogućnosti u tom pogledu, osobito u zemljama sa znatnim fiskalnim manevarskim prostorom.

- (3) Boljom koordinacijom provedbe strukturnih reformi, među ostalim onih propisanih u preporukama za pojedine zemlje i onih potrebnih za dovršetak ekonomske i monetarne unije (EMU), mogu se stvoriti pozitivni učinci prelijevanja među državama članicama i ojačati njihovi pozitivni kratkoročni učinci. Tematske rasprave Euroskupine pokazale su se korisnima za izgradnju zajedničkog razumijevanja prioriteta reformi u europodručju, razmjenu najbolje prakse te promicanje provedbe reformi i strukturne konvergenije. Eurokupina bi trebala nastaviti s tim raspravama i pojačati ih ako je moguće, uz učinkovitu upotrebu usuglašenih zajedničkih načela i referentnih mjera. **S tim bi raspravama trebalo nastaviti, a da se u pitanje ne dovedu rasprave u tijeku u relevantnim sastavima Vijeća te uz istodobno prepoznavanje važnosti i prirode zajedničkih izazova te, prema potrebi, iskustava diljem EU-a.** Nacionalni odbori za produktivnost, koji se trebaju osnovati kao odgovor na preporuku Vijeća donesenu 20. rujna 2016.³, također mogu doprinijeti raspravi na nacionalnoj razini i osmišljavanju strukturnih reformi koje su nužne za države članice u kontekstu gospodarstva europodručja.

³ SL C 349, 24.9.2016., str. 1.

- (4) Snažna koordinacija nacionalnih fiskalnih politika na temelju zajedničkih pravila ključna je za postizanje odgovarajućeg općeg smjera fiskalne politike i pravilno funkcioniranje monetarne unije. Zajednička fiskalna pravila usmjerena su na daljnje postizanje održivosti duga na nacionalnoj razini, a istovremeno se ostavlja prostor za makroekonomsku stabilizaciju. Nacionalnim i općim smjerom fiskalne politike europodručja mora se stoga postići ravnoteža u ostvarivanju dvostrukog cilja osiguravanja dugoročne održivosti nacionalnih javnih financija i kratkoročne makroekonomske stabilizacije na razini pojedinačnih zemalja i europodručja. U trenutačnom kontekstu velike nesigurnosti u pogledu snage oporavka i razine rezervnog kapaciteta u gospodarstvu te u trenutku u kojem su monetarnom politikom uvedene znatne prilagodbe, nužna je fiskalna politika na razini europodručja kojom bi se monetarna politika dopunila radi podupiranja potražnje, osobito ulaganja, te izlaska iz niske inflacije. U kontekstu niskih kamatnih stopa pojačana je učinkovitost fiskalne politike, zajedno s učincima prelijevanja među zemljama. Stoga postoje razlozi za preporuku pozitivnijeg smjera fiskalne politike za europodručje u cjelini. Komisija smatra da je za 2017. poželjna fiskalna ekspanzija u vrijednosti do 0,5 % BDP-a na razini europodručja kao cjeline u postojećim okolnostima⁴. U okviru mogućih ciljeva to je razborit i pragmatičan cilj, pri čemu je donja granica utvrđena na 0,3 %, a gornja na 0,8 %, kako bi se uspostavila ravnoteža između pitanja makroekonomske stabilizacije i fiskalne održivosti.
- Istodobno je javni dug i dalje visok te je u više država članica potrebno javne financije učiniti održivima u srednjoročnom razdoblju. Stoga je nužno osigurati primjerenu diferencijaciju fiskalnih napora među državama članicama, uzimajući u obzir fiskalni manevarski prostor i učinke prelijevanja među zemljama europodručja. Države članice koje su premašile svoje fiskalne ciljeve trebale bi svoj fiskalni manevarski prostor iskoristiti za potporu domaćoj potražnji i kvalitetnim ulaganjima, među ostalim prekograničnim ulaganjima u kontekstu Plana ulaganja za Europu. Primjerice, jamstva za Europski fond za strateška ulaganja posebno su učinkovit način kojim države članice s fiskalnim manevarskim prostorom mogu maksimalno povećati učinak na realno gospodarstvo i oporavak u europodručju. Države članice kojima je potrebna daljnja fiskalna prilagodba u okviru preventivnog dijela Pakta trebale bi osigurati općenitu usklađenost sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu za nadolazeću godinu. U okviru korektivnog dijela Pakta države članice moraju osigurati pravodobno ispravljanje prekomjernog deficita, među ostalim osiguravanjem fiskalnih rezervi u slučaju nepredviđenih okolnosti.

⁴ Vidi COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

Strukturnim reformama, osobito onima kojima se povećava produktivnost, podupro bi se rast i poboljšala održivost javnih financija. Osim toga, odlučnim poboljšanjem nacionalnih proračuna u smislu njihova sastava i upravljanja, na prihodovnoj i na rashodovnoj strani, prebacivanjem sredstava prema materijalnim i nematerijalnim ulaganjima povećao bi se kratkoročni učinak proračuna na potražnju i dugoročni učinak na produktivnost. Učinkoviti nacionalni fiskalni okviri nužni su za povećanje vjerodostojnosti politika država članica i uspostavu ravnoteže između kratkoročne makroekonomske stabilizacije, održivosti duga i dugoročnog rasta.

- (5) Tržišta rada u europodručju i dalje se postupno oporavljaju stalnim smanjenjem nezaposlenosti. Međutim, stopa dugotrajne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih i dalje je visoka, dok su u više država članica siromaštvo, **društvena isključenost i nejednakost i dalje ozbiljan problem**. Unatoč [...] napretku zahvaljujući reformama za poboljšanje otpornosti i sposobnosti prilagodbe tržišta rada, i dalje postoje znatne razlike unutar europodručja, što i dalje otežava njegovo neometano funkcioniranje. Dobro osmišljeno, pravedno i uključivo tržište rada te sustav socijalne zaštite, porezni sustav i sustav naknada nužni su za neometanu i trajnu preraspodjelu radne snage prema produktivnijim djelatnostima, za potporu (re)integraciji osoba koje su u prijelazu s jednog radnog mjesta na drugo ili su isključene s tržišta rada te za smanjenje segmentacije i promicanje **gospodarske i socijalne konvergencije**, među ostalim i povećanjem izgleda za kvalitetno zaposlenje. To će dovesti i do djelotvornije automatske stabilizacije, jačeg, **održivog i uključivog** rasta i veće zaposlenosti koji su važni za suočavanje sa socijalnim izazovima u europodručju. Nužne reforme obuhvaćaju:
- i. promjene u zakonodavstvu u području zaštite radnih mjesta, usmjerene na pouzdane ugovorne odnose kojima se zaposlenicima i poslodavcima pružaju fleksibilnost i sigurnost, promiču tranzicije na tržištu rada, izbjegava stvaranje dvaju razreda tržišta rada i prema potrebi omogućuje prilagodba troškova rada, a to je područje u kojem su naponi za provedbu reformi bili posebno intenzivni proteklih godina;
 - ii. poboljšanje vještina povećanjem uspješnosti i učinkovitosti sustava obrazovanja i sveobuhvatnih strategija cjeloživotnog učenja, s naglaskom na potrebe tržišta rada;

iii. učinkovite aktivne politike tržišta rada kako bi se nezaposlenima, među ostalim dugotrajno nezaposlenima, pomoglo da se vrate na tržište rada i povećalo sudjelovanje na tržištu rada te

iv. moderne, **održive** i prikladne sustave socijalne zaštite kojima se **tijekom cijelog životnog ciklusa djelotvorno i učinkovito doprinosi i društvenoj uključenosti i uključivanju** na tržište rada. Osim toga, rezultati tržišta rada mogli bi se poboljšati preusmjeravanjem oporezivanja s rada, prije svega za osobe s niskim dohotkom, te osiguravanjem pravednih poreznih sustava. Države članice europodručja koje su provele takve reforme otpornije su te imaju veću zaposlenost i bolje socijalne rezultate. **Prilikom osmišljavanja takvih reformi potrebno je uzeti u obzir njihov mogući učinak na društvo.**

- (6) Ostvaren je napredak u uspostavi bankarske unije, ali ona je i dalje nedovršena. Nepostojanje zajedničkog sustava osiguranja depozita i zajedničkog zaštitnog mehanizma za Jedinствени fond za sanaciju ograničava mogućnost bankarske unije da raskine veze između banaka i država. Iako se sveukupna otpornost bankarskog sektora europodručja povećala u usporedbi s razdobljem prije krize, pritisak na banke veći je zbog niza čimbenika, kao što su visoka razina loših kredita, neučinkoviti poslovni modeli i višak kapaciteta u određenim državama članicama, a sve to dovodi do niske profitabilnosti i dovodi u pitanje održivost. Time se ograničava sposobnost banaka da kreditiraju gospodarstvo. Rizici se šire i na realno gospodarstvo u kojem je razina javnog i nefinancijskog privatnog duga u nekim državama članicama i dalje visoka. Potrebno je kontinuirano uredno razduživanje u privatnom sektoru tako da se održivi dug utvrdi, servisira i po potrebi restrukturira te da se dijelovi neodrživog duga likvidiraju radi brže i učinkovitije prenamjene kapitala. U tom smislu za uspješan postupak razduživanja kojim se potiče rast ključno je smanjiti još uvijek visoku razinu loših kredita i slijediti zajednička načela izrade okvira nesolventnosti za poduzeća i kućanstva, među ostalim i poboljšanjem postupaka u slučaju nesolventnosti i okvira za izvansudske nagodbe.

- (7) U protekloj godini ostvaren je određeni napredak u pogledu inicijativa predstavljenih u izvješću petorice predsjednika o dovršetku europske monetarne unije, primjerice u pogledu povećane uloge dimenzije europodručja u europskom semestru, preporuke o nacionalnim odborima za produktivnost i uspostave Europskog fiskalnog odbora u okviru Komisije. U tijeku je i rad na poboljšanju transparentnosti i pojednostavnjenju fiskalnih pravila. Međutim, još se mora postići dogovor o drugim inicijativama koje su od ključne važnosti za europsku monetarnu uniju, kao što je Europski sustav osiguranja depozita koji je Komisija predložila u studenome 2015. Osim toga, prema izvješću petorice predsjednika pred nama su veći izazovi. Komisija je najavila namjeru da u ožujku 2017. predstavi Bijelu knjigu o budućnosti Europe, koja će obuhvaćati i budućnost europske monetarne unije. Za postizanje dogovora o budućim operativnim mjerama potrebno je da sve države članice europodručja i institucije EU-a dijele zajednički osjećaj odgovornosti i svrhe, a to vrijedi i za države članice izvan europodručja jer će se zahvaljujući snažnoj europskoj monetarnoj uniji moći odlučnije riješiti izazovi EU-a te će se pozitivno utjecati i na države članice izvan europodručja,

PREPORUČUJE da u 2017. i 2018. države članice europodručja u okviru Euroskupine pojedinačno i zajednički poduzmu sljedeće:

1. Provođe politike kojima se kratkoročno i dugoročno podupire rast te poboljšava sposobnost prilagodbe, rebalansiranje i konvergencija. Daju prednost reformama kojima se povećava produktivnost, poboljšava institucionalno i poslovno okruženje, uklanjaju prepreke ulaganjima i potiče otvaranje radnih mjesta. Države članice s deficitom tekućeg računa ili visokim vanjskim dugom trebale bi povećati produktivnost, a pritom ograničiti rast jediničnih troškova rada. Države članice s velikim viškom tekućeg računa trebale bi ubrzati provedbu mjera kojima se podupire jačanje domaće potražnje, osobito ulaganja.

2. Ostvare opći pozitivan smjer fiskalne politike kojim se doprinosi uravnoteženoj kombinaciji politika,
- podrže reforme i osnaže oporavak fiskalnom ekspanzijom u vrijednosti do 0,5 % BDP-a u 2017. Kombiniraju nacionalne napore u cilju osiguravanja dugoročne fiskalne održivosti u vezi s Paktom o stabilnosti i rastu i kratkoročne makroekonomske stabilizacije europodručja, potpunim iskorištavanjem manevarskog prostora u okviru Pakta o stabilnosti i rastu.
- Diferenciraju fiskalne napore svake države članice boljim uzimanjem u obzir njihova pojedinačnog stanja s obzirom na zahtjeve iz Pakta o stabilnosti i rastu, ukupne situacije u europodručju te učinaka prelijevanja među zemljama europodručja:
- i. države članice koje su premašile svoje fiskalne ciljeve trebaju iskoristiti svoj fiskalni manevarski prostor za potporu domaćoj potražnji i kvalitetnim ulaganjima, među ostalim prekograničnim ulaganjima u okviru Plana ulaganja za Europu;
 - ii. države članice kojima je potrebna daljnja fiskalna prilagodba u okviru preventivnog dijela Pakta trebaju osigurati općenitu usklađenost sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu;
 - iii. države članice obuhvaćene korektivnim dijelom Pakta trebaju osigurati pravodobno ispravljanje prekomjernog deficita, među ostalim osiguravanjem fiskalnih rezervi u slučaju nepredviđenih okolnosti. Poboljšaju sastav javnih financija stvaranjem više prostora za materijalna i nematerijalna ulaganja i osiguraju učinkovito funkcioniranje nacionalnih fiskalnih okvira.
3. Provode reforme kojima se promiču **konkurentnost**, otvaranje radnih mjesta, **kvaliteta radnih mjesta, otpornost te gospodarska i društvena [...] konvergencija [...]**, na temelju djelotvornoga socijalnog dijaloga. Trebale bi kombinirati:
- i. pouzdane ugovore o radu kojima se zaposlenicima i poslodavcima pružaju fleksibilnost i sigurnost;
 - ii. kvalitetne i učinkovite sustave obrazovanja i osposobljavanja te sveobuhvatne strategije cjeloživotnog učenja usmjerene na potrebe tržišta rada;
 - iii. učinkovite aktivne politike tržišta rada u cilju potpore sudjelovanja na tržištu rada;
 - iv. moderne, **održive** i prikladne sustave socijalne zaštite kojima se **tijekom cijelog životnog ciklusa djelotvorno i učinkovito doprinosi društvenoj uključenosti i** uključivanju na tržište rada. Preusmjere poreze s rada, prije svega za osobe s niskim dohotkom i u državama članicama u kojima je troškovna konkurentnost ispod prosjeka europodručja, te ih učine proračunski neutralnima u zemljama bez fiskalnog manevarskog prostora.

4. Postignu dogovor o Europskom sustavu osiguranja depozita na temelju prijedloga Komisije iz studenoga 2015. te započnu s izradom zajedničkog zaštitnog mehanizma za Jedinствeni fond za sanaciju kako bi postao operativan prije kraja prijelaznog razdoblja Fonda. Osmisle i provedu učinkovitu strategiju za cijelo europodručje za uklanjanje rizika za održivost bankarskog sektora, među ostalim u pogledu visoke razine loših kredita, neučinkovitih poslovnih modela i viška kapaciteta. Države članice s visokim razinama privatnog duga promiču uredno razduživanje.
5. Ubrzaju inicijative za dovršetak europske monetarne unije uz puno poštovanje unutarnjeg tržišta EU-a te na otvoren i transparentan način. Provedu preostale aktivnosti u okviru prve faze izvješća petorice predsjednika o dovršetku europske monetarne unije.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik
