

Bruxelles, 10. ožujka 2017.
(OR. en)

5757/17

ECOFIN 53
UEM 16
SOC 57
EMPL 43
COMPET 55
ENV 84
EDUC 27
RECH 24
ENER 21
JAI 75

ZAKONODAVNI AKTI I DRUGI INSTRUMENTI

Predmet: PREPORUKA VIJEĆA o ekonomskoj politici europodručja

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

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 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) Gospodarski oporavak u europodručju nastavlja se, ali je i dalje krhak. Posljednjih godina postignut je znatan napredak: od 2015. realni bruto domaći proizvod (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 zbog trajnog manjka ulaganja i visoke razine nezaposlenosti postoji rizik daljnjeg slabljenja izgleda za rast. Nastavlja se asimetrično rebalansiranje u gospodarstvu 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, uključujući 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 suočavanju s izazovima koje predstavljaju postojeće tehnološke i strukturne promjene. Potrebne su reforme kojima se stvara povoljno poslovno okruženje, dovršava jedinstveno tržište i uklanjaju prepreke ulaganjima. Ti su napori ključni 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 mehanizmima 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 održiv i uključiv 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 državama članicama sa znatnim fiskalnim manevarskim prostorom.

- (3) Boljom koordinacijom provedbe strukturnih reformi, uključujući one propisane u preporukama za pojedine zemlje i one potrebne 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 prioriternih reformi u europodručju, razmjenu najbolje prakse te promicanje provedbe reformi i strukturne konvergencije. S tim bi raspravama trebalo nastaviti u okviru Euroskupine te bi ih trebalo pojačati ako je moguće, među ostalim uz učinkovitu upotrebu usuglašenih zajedničkih načela i referentnih mjerila. S tim bi raspravama trebalo nastaviti ne dovodeći u pitanje rasprave u tijeku u relevantnim sastavima Vijeća te, prema potrebi, uz istodobno prepoznavanje važnosti i prirode zajedničkih izazova i iskustava širom Unije. Kao odgovor na Preporuku Vijeća o osnivanju nacionalnih odbora za produktivnost¹, donesenu 20. rujna 2016., nacionalnim odborima za produktivnost može se također doprinijeti poticanju odgovornosti i provedbe potrebnih reformi na nacionalnoj razini.

¹ Preporuka Vijeća od 20. rujna 2016. o osnivanju nacionalnih odbora za produktivnost (2016/C 349/01) (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 istodobno se ostavlja prostor za makroekonomsku stabilizaciju. Slijedom toga, nacionalnim i općim smjerom fiskalne politike europodručja mora se 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 potpore potražnji, osobito ulaganjima, te izlasku iz niske inflacije, uzimajući u obzir postojeću zabrinutost u pogledu održivosti duga. U kontekstu niskih kamatnih stopa pojačana je učinkovitost fiskalne politike, uključujući učinke prelijevanja među zemljama. U svojoj Komunikaciji Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija pod naslovom „Prema razvoju pozitivnog smjera fiskalne politike europodručja” od 16. studenoga 2016. Komisija smatra da je za 2017. poželjna fiskalna ekspanzija u vrijednosti do 0,5 % BDP-a na razini europodručja kao cjeline u postojećim okolnostima.

Euroskupina je u srpnju 2016. na temelju analize Komisije zaključila da se pretežito neutralnim općim smjerom fiskalne politike u 2017. uspostavlja primjerena ravnoteža. Euroskupina je u prosincu 2016. naglasila važnost toga da se uspostavi primjerena ravnoteža između potrebe za osiguravanjem održivosti i potrebe za podrškom ulaganjima kako bi se ojačao krhki oporavak, čime se doprinosi uravnoteženijoj kombinaciji politika. 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 nadmašile svoje fiskalne ciljeve mogle bi svoje povoljno proračunsko stanje iskoristiti za dodatno jačanje domaće potražnje i potencijala rasta, ovisno o okolnostima u pojedinoj državi, pritom poštujući srednjoročni cilj, nacionalne proračunske ovlasti i nacionalne zahtjeve.

Primjerice, jamstva za Europski fond za strateška ulaganja osnovan Uredbom (EU) 2015/2017 Europskog parlamenta i Vijeća² 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 o stabilnosti i rastu (PSR) trebale bi osigurati usklađenost sa zahtjevima PSR-a za 2017. U okviru korektivnog dijela PSR-a države članice trebaju osigurati pravodobno i trajno ispravljanje svojeg prekomjernog deficita, čime se osiguravaju fiskalne rezerve u slučaju nepredviđenih okolnosti. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike uz puno poštovanje PSR-a te istodobno optimalno iskorištavati fleksibilnost koja je sastavni dio postojećih pravila. Strukturnim reformama, osobito onima kojima se povećava produktivnost, podržao 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 proračuna na produktivnost. Djelotvorni nacionalni fiskalni okviri nužni su za povećanje vjerodostojnosti politika država članica i pomažu pri uspostavi ravnoteže između kratkoročne makroekonomske stabilizacije, održivosti duga i dugoročnog rasta.

² Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 – Europski fond za strateška ulaganja (SL L 169, 1.7.2015., str. 1.).

- (5) Tržišta rada u europodručju i dalje se postupno oporavljaju uz stalno smanjenje nezaposlenosti. Međutim, stope dugotrajne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih i dalje su visoke, 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 integraciji ili reintegraciji osoba koje su u prijelazu s jednog radnog mjesta na drugo ili su isključene s tržišta rada, za smanjenje segmentacije i za promicanje gospodarske i socijalne konvergencije, među ostalim i povećanjem izgleda za kvalitetno zaposlenje. To će dovesti i do djelotvornije automatske stabilizacije te jačeg, održivog i uključivog rasta i 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, što 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, uključujući dugotrajno nezaposlene, pomoglo da se vrate na tržište rada i povećalo sudjelovanje na tržištu rada; i 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 smanjenjem oporezivanja rada, prije svega za osobe s niskim dohotkom, te osiguravanjem pravednih poreznih sustava. Države članice europodručja koje su provele takve reforme otpornije su te ostvaruju bolje rezultate u području zaposlenosti i socijalne sigurnosti. Prilikom osmišljavanja takvih reformi potrebno je uzeti u obzir njihov mogući učinak na društvo.

- (6) Ostvaren je napredak u uspostavi bankovne unije, ali ona je i dalje nedovršena. U skladu s planom iz lipnja 2016., navedenim u zaključcima Vijeća od 16. lipnja 2016., nastaviti će se rad na dovršetku bankovne unije u pogledu smanjenja rizika i podjele rizika, uključujući europski sustav osiguranja depozita i cilj da zajednički zaštitni mehanizam za jedinstveni fond za sanaciju postane operativan najkasnije do kraja prijelaznog razdoblja Fonda kako je definirano u Uredbi (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća³. Iako se sveukupna otpornost bankovnog 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 u nekim slučajevima dovodi u pitanje održivost. Tim pritiskom ograničava se 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 dug održivih dužnika u poteškoćama utvrdi, servisira i prema potrebi restrukturira te da se dijelovi neodrživog duga riješe radi brže i učinkovitije prenamjene kapitala. U tom kontekstu za uspješan proces 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 nacionalnih postupaka u slučaju nesolventnosti i okvira za izvansudske nagodbe.

³ Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL L 225, 30.7.2014., str. 1.).

- (7) Tijekom 2016. ostvaren je određeni napredak u pogledu inicijativa predstavljenih u izvješću petorice predsjednika pod naslovom „Dovršenje europske ekonomske i monetarne unije” od 22. lipnja 2015., koje je pripremio predsjednik Europske komisije u bliskoj suradnji s predsjednicima Europskog vijeća, Europske središnje banke, Euroskupine i Europskog parlamenta,, primjerice u pogledu povećane uloge dimenzije europodručja u europskom semestru, Preporuke Vijeća 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, a u studenome 2015. Komisija je podnijela prijedlog o europskom sustavu osiguranja depozita. Usto, prema izvješću petorice predsjednika pred nama su veći izazovi. Komisija je 1. ožujka 2017. izdala Bijelu knjigu o budućnosti Europe koja obuhvaća i budućnost EMU-a. Za postizanje dogovora o budućim operativnim mjerama potrebno je da sve države članice europodručja i institucije Unije dijele zajednički osjećaj odgovornosti i svrhe, a to vrijedi i za države članice izvan europodručja jer će se zahvaljujući snažnom EMU-u moći odlučnije riješiti izazovi s kojima se Unija suočava te će se pozitivno utjecati i na države članice izvan europodručja. U tom pogledu važno je da se rasprave o dovršetku EMU-a vode na otvoren i transparentan način u odnosu na države članice izvan europodručja, uz puno poštovanje unutarnjeg tržišta Unije, te da relevantne inicijative, prema potrebi na jednakoj osnovi, budu otvorene za države članice izvan europodručja.

- (8) O aspektima zapošljavanja i socijalne politike ove Preporuke provedeno je savjetovanje s Odborom za zapošljavanje i Odborom za socijalnu zaštitu,

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

1. Provode politike kojima se kratkoročno i dugoročno podupire održiv i uključiv 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 stvaranje radnih mjesta. Države članice s deficitom tekućeg računa ili visokim vanjskim dugom trebale bi povećati produktivnost, a pritom ograničiti jedinične troškove rada. Države članice s velikim suficitom tekućeg računa trebale bi ponajprije provoditi mjere, uključujući strukturne reforme i poticanje ulaganja, kojima se pomaže jačanju njihove domaće potražnje i potencijala rasta.

2. Imaju za cilj primjerenu ravnotežu u fiskalnim politikama između potrebe da se osigura održivost i potrebe za poticanjem ulaganja kako bi se ojačao oporavak, time doprinoseći odgovarajućem općem smjeru fiskalne politike i uravnoteženijoj kombinaciji politika. Države članice za koje u skladu s procjenom Komisije postoji rizik da ne ispune svoje obveze u okviru PSR-a u 2017. trebale bi na toj osnovi pravodobno poduzeti dodatne mjere kako bi se osigurala usklađenost. S druge strane, države članice koje su nadmašile svoje srednjoročne ciljeve pozivaju se da nastave davati prioritet ulaganjima za poticanje mogućeg rasta, uz istodobno očuvanje dugoročne održivosti javnih financija. Države članice za koje se očekuje da će uglavnom biti usklađene s PSR-om u 2017. trebale bi osigurati usklađenost s PSR-om u okviru svojih nacionalnih proračunskih postupaka. Provođe fiskalne politike uz puno poštovanje PSR-a te istodobno optimalno iskorištavaju fleksibilnost koja je sastavni dio postojećih pravila. Općenito, države članice trebale bi poboljšati sastav javnih financija stvaranjem više prostora za materijalna i nematerijalna ulaganja te osigurati učinkovito funkcioniranje nacionalnih fiskalnih okvira.

3. Provode reforme kojima se promiču konkurentnost, stvaranje radnih mjesta, kvaliteta radnih mjesta, otpornost te gospodarska i društvena konvergencija, na temelju djelotvornog 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 s ciljem 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. Smanje oporezivanje rada, prije svega za osobe s niskim dohotkom i u državama članicama u kojima je troškovna konkurentnost ispod prosjeka europodručja, te to smanjenje oporezivanja učine proračunski neutralnim u zemljama bez fiskalnog manevarskog prostora.
4. U skladu s planom iz lipnja 2016. nastave rad na dovršetku bankovne unije u pogledu smanjenja rizika i podjele rizika, uključujući europski sustav osiguranja depozita i cilj da zajednički zaštitni mehanizam za jedinstveni fond za sanaciju postane operativan najkasnije do kraja prijelaznog razdoblja Fonda. Osmisle i provedu djelotvornu strategiju za cijelo europodručje radi nadopune djelovanja bonitetnog nadzora kako bi se riješilo pitanje rizika za održivost unutar bankovnog sektora, među ostalim u pogledu visoke razine loših kredita, neučinkovitih poslovnih modela i viška kapaciteta. Promiču uredno razduživanje u državama članicama s visokim razinama privatnog duga.

5. Ostvare napredak u dovršetku EMU-a, uz puno poštovanje unutarnjeg tržišta Unije te na otvoren i transparentan način u odnosu na države članice izvan europodručja. Dodatno unaprijede postojeće inicijative i rad na dugoročnim pitanjima EMU-a, uzimajući u obzir Bijelu knjigu Komisije o budućnosti Europe.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik
