

Bruxelles, 23. studenoga 2017.
(OR. en)

14823/17

ECOFIN 1008
UEM 324
SOC 753
EMPL 573
COMPET 806
ENV 979
EDUC 429
RECH 378
ENER 467
JAI 1090

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	22. studenoga 2017.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2017) 770 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o ekonomskoj politici europodručja

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2017) 770 final.

Priloženo: COM(2017) 770 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.11.2017.
COM(2017) 770 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskoj politici europodručja

{SWD(2017) 660 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) Nastavlja se gospodarski rast u europodručju te je sve rašireniji diljem država članica. Oporavak je potaknut sve većom domaćom potražnjom uz privatnu potrošnju koja je ključni pokretač rasta i ulaganja. Rast zaposlenosti nastavljen je u 2016. i prvoj polovini 2017. Znatno je smanjena stopa nezaposlenosti iako je još uvijek veća nego u 2008. Oporavak u europodručju ima određena netipična obilježja: temeljna inflacija i rast plaća slabi su te ne odražavaju poboljšanja na tržištu rada koja pokazuju standardni pokazatelji tržišta rada, veliki suficit tekućeg računa i stalni manjak ulaganja koji se ipak smanjuje. Konkretno, čini se da je uzrok slabog rasta plaća kontinuirana stagnacija na tržištu rada u nekim gospodarstvima, očekivanje niske inflacije koje utječe na pregovore o plaćama i nizak rast produktivnosti. Povećao se realni prihod kućanstava, ali i dalje je u mnogim zemljama niži nego u 2008. I dalje postoje razlike između država članica europodručja u smislu BDP-a po stanovniku i stopa nezaposlenosti. Stope dugotrajne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih i dalje su visoke, dok su siromaštvo, socijalna isključenost i nejednakost i dalje ozbiljan problem u više država članica.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

- (2) Općenito, na temelju tumačenja ekonomskih pokazatelja za europodručje proizlazi da postoji potreba da se i dalje podupiru potražnja, ulaganja i rast plaća bez rizika da će se potaknuti inflacijski pritisci te da se pritom potiče uspostava unutarnje i vanjske ravnoteže te gospodarska i socijalna konvergencija. Istodobno, potrebno je pomno pratiti znakove pojave novih neravnoteža, na primjer na tržištu nekretnina u nekim državama članicama³.
- (3) U europodručju i dalje su prisutne znatne neravnoteže. Iako je ostvaren velik napredak među zemljama neto dužnicama u ispravljanju njihovih vanjskih neravnoteža, neke zemlje vjerovnici i dalje imaju veliki suficit tekućeg računa, što odražava manjak ukupne potražnje. U 2016. one su za europodručje generirale višak od 3,3 % BDP-a, za koji se predviđa da će pasti na 2,9 % BDP-a u 2019. Neto stanje međunarodnih ulaganja najzaduženijih država članica sporo se poboljšava te je i dalje potrebno kontinuirano uspostavljati ravnotežu. Države članice koje su dugo vremena imale veliki deficit tekućeg računa i dalje imaju visoka negativna neto međunarodna ulaganja koja su općenito povezana s visokom razinom privatnog ili državnog duga i predstavljaju slabu točku. Istodobno, države članice s velikim suficitom tekućeg računa trebaju podržati domaću potražnju, a time i uspostavu ravnoteže u europodručju.
- (4) Rast plaća pridonosi gospodarskom oporavku u europodručju podupiranjem ukupne potražnje, smanjuje nejednakosti i osigurava visok standard života u tom području. Učinkovit mehanizam određivanja plaća trebao bi osigurati diferencijaciju plaća ovisno o specifičnim okolnostima pojedine države članice i uzeti u obzir promjene produktivnosti. Bržoj uspostavi ravnoteže u europodručju pridonijela bi provedba strukturnih reformi kojima se povećava produktivnost u svim državama članicama, pri čemu se poboljšava kvaliteta i sastav javnih rashoda kako bi se potakla ulaganja, promiče rast plaća i veća dinamika potražnje u zemljama neto vjerovnicima te provode mjere kojima se ograničava rast jediničnih troškova rada u zemljama neto dužnicima.
- (5) Od ključne su važnosti dosljednost i ravnoteža svih makroekonomskih politika u europodručju, uključujući monetarne, fiskalne i strukturne politike, kako bi se osigurao snažniji i održiviji gospodarski oporavak. Posljednjih godina taj je skup politika bio podređen monetarnoj politici koja je pribjegavala novim nekonvencionalnim instrumentima za postizanje srednjoročnog cilja ESB-a u pogledu inflacije, čime se podupirao rast i otvaranje radnih mjesta. ESB je najavio da će od siječnja 2018. započeti s ponovnom kalibracijom kupnje vrijednosnica. Za to je potrebna podrška drugih politika u državama članicama u kojima ima prostora za političko djelovanje.
- (6) Ključna je čvrsta koordinacija nacionalnih fiskalnih politika na temelju zajedničkih pravila kako bi se postigao odgovarajući opći smjer fiskalne politike za europodručje i kako bi monetarna unija pravilno funkcionirala. Zajednička fiskalna pravila usmjerena su na daljnje postizanje održivosti duga na nacionalnoj razini, a istovremeno se ostavlja prostor za makroekonomsku stabilizaciju. Stoga se smjerom fiskalne politike za države članice i za europodručje na ukupnoj razini mora postići ravnoteža u ostvarivanju cilja osiguravanja dugoročne održivosti nacionalnih javnih financija i kratkoročne makroekonomske stabilizacije na razini država članica i europodručja. U svjetlu trenutačnog gospodarskog oporavka u europodručju koji ima određena netipična obilježja, dugova koji su ostavština krize i očekivane ponovne kalibracije kupnje vrijednosnica od strane ESB-a, čini se da je za europodručje na ukupnoj razini

³ Vidi Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2018.

prikladan uglavnom neutralan smjer fiskalne politike. Potrebna je primjerena diferencijacija fiskalnih napora među državama članicama europodručja, uzimajući u obzir fiskalni prostor i učinke prelijevanja među državama članicama.

- (7) Odlučnim poboljšanjem nacionalnih proračuna u smislu njihova sastava i upravljanja njima na prihodovnoj i na rashodovnoj strani, na primjer prebacivanjem sredstava prema materijalnim i nematerijalnim ulaganjima, povećao bi se kratkoročni učinak javnih proračuna na potražnju te bi se dugoročno povećala produktivnost. Poboljšanjem funkcioniranja nacionalnih fiskalnih okvira i dobrim analizama rashoda podupire se provedba fiskalnih politika koje su pouzdane i povoljne za rast.
- (8) Dobro osmišljena struktura oporezivanja ključna je za promicanje rasta i zapošljavanja te pridonosi smanjenju nejednakosti. Pojednostavnjenje poreznih sustava i suzbijanje poreznih prijevара, utaje i izbjegavanja plaćanja poreza ključni su za stvaranje učinkovitijih i pravednijih poreznih sustava. Time se mogu osloboditi sredstva za javna ulaganja, obrazovanje i zdravstvo te se pridonosi poticanju ulaganja, zapošljavanju i većoj socijalnoj pravednosti. Konkretno, mjere protiv agresivnog poreznog planiranja ključne su kako bi se osigurali državni prihodi, ograničilo narušavanje tržišnog natjecanja među društvima, sačuvala socijalna kohezija i suzbile sve veće nejednakosti. Zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit bila bi još jedan moćan instrument za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza, dok bi se istodobno poboljšalo jedinstveno tržište za poduzeća.
- (9) Strukturna i institucionalna obilježja tržišta rada i proizvoda te javne uprave koje dobro funkcioniraju važan su čimbenik gospodarske otpornosti i cikličke, realne i socijalne konvergenije u državama članicama europodručja. Otporne gospodarske strukture sprječavaju da šokovi imaju znatne i dugotrajne učinke na dohodak i zapošljavanje unutar država članica i u europodručju. Na taj se način smanjuju gospodarske oscilacije i osigurava povoljno okruženje za održiv i uključiv rast. Boljom koordinacijom provedbe strukturnih reformi, osobito onih koje su navedene u preporukama po državama članicama, mogu se stvoriti pozitivni učinci prelijevanja među državama članicama i ojačati pozitivni učinci reformi.
- (10) Tržišta rada i sustavi socijalne zaštite koji dobro funkcioniraju važan su temelj za uključiv gospodarski rast, smanjenje nejednakosti te otpornost nacionalnih gospodarstva i europodručja u cjelini. U cilju da se u tom području postigne pozitivna konvergencija, u *Europskom stupu socijalnih prava* utvrđeno je 20 ključnih načela koja su podijeljena u tri velika poglavlja: i. jednake mogućnosti i pristup tržištu rada; ii. pravedni uvjeti rada i iii. socijalna zaštita i uključenost.
- (11) Unatoč napretku reformi za poboljšanje sposobnosti prilagodbe tržišta rada i dalje postoje znatne razlike unutar europodručja koje otežavaju njegovo neometano funkcioniranje. Dobro osmišljenim politikama tržišta rada koje su potpuno integrirane u sustave zaštite mogu se olakšati prijelazna razdoblja i ponovna integracija na tržište rada, smanjiti segmentacija tržišta rada, osigurati učinkovita automatska stabilizacija i promicati socijalna pravednost. Dobro osmišljenim odredbama o radnom vremenu može se pridonijeti ublažavanju šokova. Individualiziranom potporom pri traženju posla, osposobljavanjem i prekvalifikacijama može se učinkovito i pravodobno postići aktivno sudjelovanje nezaposlenih osoba koje mogu sudjelovati na tržištu rada, a istovremeno se štiti one koji to ne mogu. Pojava novih oblika zapošljavanja i novih vrsta ugovora sa sobom donosi izazove koji se odnose na sigurnost radnih mjesta i socijalnu zaštitu. U tom kontekstu, zakonodavstvo o zaštiti radnih mjesta treba osigurati poštene i pristojne uvjete rada za sve radnike.

- (12) Učinkoviti sustavi socijalne zaštite ključni su za promicanje uključivih tržišta rada, osiguravanje primjerene dohodovne potpore i odgovarajuće socijalne potpore pristupom kvalitetnim uslugama. Mirovinske reforme i politike za uspostavljanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života također su ključne za poticanje sudjelovanja na tržištu rada. Potrebno je ukinuti sva nepotrebna ograničenja koja postoje u sustavima zapošljavanja i socijalne zaštite, a odnose se na mobilnost na radnom mjestu te sektorsku i zemljopisnu mobilnost zaposlenika.
- (13) Pristup kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju neophodan je kako bi se osigurala jednake mogućnosti i izbjegla neusklađenost postojećih i potrebnih vještina. Odgovarajuća ulaganja u ljudski kapital kroz sustave obrazovanja i osposobljavanja kojima se poboljšava cjeloživotno učenje i osigurava da razina vještina odgovara postojećim i budućim potrebama tržišta rada dugoročno trebaju imati ključnu ulogu u poboljšanju sposobnosti prilagodbe gospodarstva i realne konvergencije. Osim što osiguravaju socijalnu uključenost i mobilnost, ulaganja u vještine mogu potaknuti i inovacije te povećati produktivnosti i konkurentnost.
- (14) Reforme tržišta proizvoda kojima se povećava konkurentnost te reforme kojima se poboljšava poslovno okruženje i kvaliteta institucija (uključujući učinkovit pravosudni sustav koji omogućuje izvršenje ugovora) potiču otpornost gospodarstva u državama članicama i u europodručju u cjelini. Daljnja integracija jedinstvenog tržišta pokazala se glavnim pokretačem rasta i konvergencije među državama članicama. Jedinstveno tržište još uvijek ima velik neiskorišteni potencijal i potreban je znatan napredak za njegovo dovršenje. Jedinstveno tržište usluga (uključujući financijske usluge, digitalnu trgovinu, energetiku i prijevoz) i dalje je izazov. Osim toga, pažnju bi trebalo usmjeriti i na tržište robe kako bi se spriječila potencijalna segmentacija tržišta. Jedinstveno digitalno tržište trebalo bi pridonijeti dovršenju pravnog okvira kako bi se ubrzala digitalizacija gospodarskih aktivnosti potrebna za poboljšanje rezultata tržišta proizvoda i globalne konkurentnosti.
- (15) Iako je bankarski sektor u europodručju od krize postao općenito stabilniji i banke su ponovno počele više kreditirati, i dalje ima slabih točaka koje se moraju ukloniti. Banke, a osobito male i srednje, suočavaju se s niskom profitabilnošću. Troškovi prilagodbe poslovnih sustava banaka, niske kamatne stope i sve veće tržišno natjecanje kroz druge oblike financiranja i dalje utječu na profitabilnost banaka. Stoga je potrebna daljnja prilagodba poslovnih modela kako bi bili dugoročno održivi. Udio loših kredita stabilizirao se u gotovo svim jače pogođenim državama članicama europodručja ili je u padu, ali napredak je i dalje spor. Visok udio loših kredita sprječava banke da kreditiraju, transmisiju monetarne politike te sposobnost gospodarske prilagodbe. Osim toga, općenito uzrokuje slabosti bankarskog sustava. Na temelju akcijskog plana za rješavanje problema loših kredita koji je u srpnju 2017. donijelo Vijeće i kao što je najavljeno u Komisijinoj komunikaciji o bankovnoj uniji od 11. listopada 2017. Komisija trenutačno radi na sveobuhvatnom paketu mjera za smanjenje loših kredita do 2018.
- (16) Za jačanje institucionalne strukture ekonomske i monetarne unije potrebno je prije svega dovršenje bankovne unije i daljnji napredak unije tržišta kapitala. Ostvaren je znatan napredak u uspostavi bankarske unije, ali još uvijek nije dovršena. U nedavnoj Komisijinoj komunikaciji o dovršetku bankovne unije pokušava se pokazati na koji način se na temelju postojećih preuzetih obveza Vijeća može postići sporazum o dovršenju bankovne unije. Nepostojanje zajedničkog sustava osiguranja depozita i zajedničkog mehanizma zaštite za jedinstveni fond za sanaciju ograničava mogućnost bankovne unije da raskine veze banaka i država. I dalje se mora raditi na smanjenju

rizika i poboljšanju upravljanja rizicima u bankama. U tom kontekstu, ključno je brzo doći do sporazuma o regulatornom paketu koji je u studenome 2016. predložila Komisija te i dalje raditi na smanjenju loših kredita i pomoći bankama da diversificiraju svoja ulaganja u državne obveznice.

- (17) Bijela knjiga o budućnosti Europe s mogućim scenarijima pokrenula je proces promišljanja o budućnosti Unije za 27 država članica EU-a. Osim toga, Komisija je donijela niz dokumenata za razmatranje, među kojima je i dokument za razmatranje o produbljenju ekonomske i monetarne unije u kojem je ponuđena sveukupna vizija dovršenja ekonomske i monetarne unije s jasnim vremenskim slijedom mjera potrebnih za dovršenje strukture. U govoru o stanju Unije 2017. utvrđeni su ključni elementi za daljnji razvoj ekonomske i monetarne unije te je Komisija u jesen 2017. predstavila odgovarajuće prijedloge.

PREPORUČUJE da u 2018. i 2019. države članice europodručja u okviru Euroskupine pojedinačno i zajednički poduzmu sljedeće:

1. Provode politike kojima se podupire održiv i uključiv rast, poboljšava otpornost, ponovno uspostavljaju ravnoteže i potiče konvergencija. Ostvare znatan napredak u dovršenju jedinstvenog tržišta, osobito u području usluga, uključujući financijske usluge, digitalnu trgovinu, energetiku i prijevoz. S obzirom na pozitivne cikličke uvjete, prioritet država članica trebale bi biti reforme kojima se povećava produktivnost i potencijal za rast, poboljšava institucionalno i poslovno okruženje, uklanjaju prepreke ulaganjima te podupire otvaranje kvalitetnih radnih mjesta i smanjuje nejednakost. Države članice s deficitom tekućeg računa ili visokim vanjskim dugom trebale bi još više nastojati ograničiti rast jediničnih troškova rada. Države članice s velikim suficitom tekućeg računa trebale bi dodatno promicati rast plaća i kao prioritet provoditi mjere kojima se potiču ulaganja, podupire domaća potražnja i omogućuje ponovna uspostava ravnoteže u europodručju.
2. Teže uglavnom neutralnom smjeru fiskalne politike na ukupnoj razini za europodručje i uravnoteženom skupu politika. Fiskalnim se politikama mora uspostaviti odgovarajuća ravnoteža između osiguravanja održivosti javnih financija, osobito smanjivanjem visokih stopa duga, i potpore gospodarskom oporavku. Države članice trebale bi osigurati učinkovito funkcioniranje nacionalnih fiskalnih okvira te istodobno u okviru Pakta o stabilnosti i rastu provoditi fiskalne politike kojima se potiču ulaganja te poboljšava kvaliteta i sastav javnih financija, između ostalog s pomoću analiza rashoda i donošenjem pravednih poreznih struktura povoljnih za rast. Države članice trebale bi poduzeti i provoditi mjere protiv povlaštenog poreznog tretmana duga pri oporezivanju i agresivnog poreznog planiranja kako bi se osigurali ravnopravni uvjeti, pravedan tretman poreznih obveznika te zaštitile javne financije i stabilnost u europodručju. To uključuje kontinuirani rad na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit.
3. Provode reforme kojima se potiče otvaranje kvalitetnih radnih mjesta, jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, pravedni uvjeti rada te podupire socijalna zaštita i uključenost. Cilj reformi trebao bi biti: i. pouzdani i fleksibilni ugovori o radu u kombinaciji s prikladnom potporom tijekom prijelaznih razdoblja i sprječavanjem segmentacije tržišta rada; ii. kvalitetno, učinkovito i cjeloživotno obrazovanje i osposobljavanje kojim će se nastojati uskladiti vještine s potrebama tržišta rada; iii. učinkovite aktivne politike tržišta rada kojima se potiče sudjelovanje na tržištu rada; iv. održivi i prikladni sustavi socijalne zaštite u skladu s novim vrstama zapošljavanja i zaposleničkim odnosima; v. neometana mobilnost radne snage u

smislu promjene radnog mjesta, sektora i lokacije; vi. učinkovit socijalni dijalog i pregovaranje o plaćama na odgovarajućoj razini; vii. porezno rasterećenje rada, osobito za osobe s niskim dohotkom i primatelje drugog dohotka u kućanstvu.

4. U skladu s programom Vijeća (ECOFIN) iz lipnja 2016. nastave raditi na dovršenju bankovne unije u pogledu smanjenja rizika i dijeljenja rizika, uključujući europski sustav osiguranja depozita, pokrenu zajednički mehanizam zaštite za jedinstveni fond za sanaciju i jačaju europski nadzorni okvir za sprječavanje kumuliranja rizika. Poduzmu mjere kako bi se osjetno ubrzalo smanjenje loših kredita na temelju akcijskog plana dogovorenog u Vijeću (ECOFIN) i potaklo propisno razduživanje u državama članicama s visokom razinom privatnog duga. Povećaju integraciju i razvoj tržišta kapitala EU-a kako bi se podržao rast realnog gospodarstva, a istodobno sačuvala stabilnost financijskog tržišta.
5. Ostvare brz napredak pri dovršenju ekonomske i monetarne unije, osobito na temelju inicijativa Komisije pokrenutih u jesen 2017., uz potpuno uvažavanje unutarnjeg tržišta Unije te na otvoren i transparentan način naspram država članica izvan europodručja.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*