



Vijeće  
Europske unije

Bruxelles, 28. ožujka 2019.  
(OR. en)

5643/19

ECOFIN 54  
UEM 18  
SOC 38  
EMPL 31  
COMPET 60  
ENV 67  
EDUC 22  
RECH 47  
ENER 31  
JAI 49

#### **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 Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika<sup>1</sup>, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

---

<sup>1</sup> SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža<sup>1</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

budući da:

- (1) Europodručje ulazi u šestu godinu neprekinutoga gospodarskog rasta i te se smanjuje negativni jaz outputa, Međutim, povećava se mogućnost pogoršanja ekonomskih izgleda, a očekuje se i umjereniji rast. Potencijalni rast i dalje je nizak u odnosu razine iz prethodnih desetljeća. I dalje postoje razlike među zemljama koje proizlaze iz velikih razlika u otpornosti gospodarstva različitih država članica. Rast realnih plaća i dalje je umjeren te zaostaje za kretanjima produktivnosti. Rast nominalnih plaća i temeljna inflacija povećavaju se u kontekstu kontinuiranog rasta zapošljavanja, ali u nekim državama članicama i dalje postoje područja nedovoljno iskorištene radne snage ili visoke nezaposlenosti, a u drugima nedostaje radne snage. U europodručju je tijekom posljednjih pet godina zabilježen velik suficit tekućeg računa koji proizlazi iz dinamike izvoza europodručja i poboljšane konkurentnosti europodručja, dok su razlike među pojedinim zemljama na međunarodnoj razini 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. Kako je navedeno u Izvješću o mehanizmu upozoravanja za 2019. koji je Komisija donijela 21. studenoga 2018., za uspješnu ponovnu uspostavu ravnoteže u europodručju ključni su primjereno postupno razduživanje, poticajni rast i inflacija te kontinuirane reforme za povećanje produktivnosti. Važna je i povoljna dinamika potražnje, a države članice s velikim suficitom također bi doprinijele ponovnoj uspostavi ravnoteže jačanjem uvjeta kojima se podupire rast plaća uz poštovanje uloge socijalnih partnera, kao i 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 s ciljem povećanja produktivnosti i inovacija, posebno u onim državama članicama u kojima je potencijal rasta vidljivo niži 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, uključivog i održivoga gospodarskog rasta. Posljednjih se godina Europska središnja banka poslužila nekonvencionalnim instrumentima monetarne politike kako bi se inflaciju ponovno usmjerilo prema ostvarenju njezina srednjoročnog cilja u pogledu inflacije, a istovremeno podupro rast i otvaranje radnih mjesta. 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 kojima se u potpunosti poštuje Pakt o stabilnosti i rastu, uvažavajući fiskalni manevarski prostor i prelijevanja među zemljama. Za pravilno funkcioniranje ekonomske i monetarne unije (EMU) od ključne je važnosti koordinacija nacionalnih fiskalnih politika na temelju zajedničkih fiskalnih pravila. 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 zaštitnih slojeva posebno je važno u državama članicama s još uvijek visokim razinama javnog duga. Time bi se smanjila i njihova osjetljivost na šokove i omogućilo potpuno funkcioniranje automatskih stabilizatora u sljedećoj krizi. Povećanjem javnih ulaganja, posebno u državama članicama s fiskalnim manevarskim prostorom i niskom razinom javnih ulaganja, podupire 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 prijevара, 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 europodručja i gospodarstava 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. Tim strukturama može se olakšati funkcioniranje fiskalne i monetarne politike i ograničiti razlike, stvarajući uvjete za održiv i uključiv rast. Boljom koordinacijom i provedbom strukturnih reformi, osobito onih koje su propisane preporukama za pojedine zemlje, 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, osobito učinkovitost pravosudnog sustava, potiču otpornost gospodarstva u europodručju i u državama članicama. Jedinstveno tržište, koja se pokazalo glavnim pokretačem rasta i konvergencije među državama članicama, i dalje ima velik neiskorišteni potencijal te je potreban napredak za njegovo produbljivanje, posebno u području usluga, digitalnih aktivnosti, energetike i prometa, time osiguravajući pravodobnu i bolju provedbu 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, podupire uspješne prijelaze na tržištu rada, potiče otvaranje kvalitetnih radnih mjesta i smanjuje segmentacija može se doprinijeti jačanju uključivog rasta, povećati otpornost gospodarstva i automatska stabilizacija, smanjiti nejednakosti, uhvatiti se ukoštac sa siromaštvom i socijalnom isključenosti 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 tijekom cijelog života 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 uključenost 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. Napredak u području smanjenja rizika postojan je, posebno u pogledu smanjenja broja neprihodonosnih kredita i povećanja minimalnih zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. Ipak su potrebni dodatni trajni napori u pogledu nacionalnih udjela neprihodonosnih kredita koji su i dalje znatno iznad prosjeka europodručja. Komisija je u ožujku 2018. predstavila paket mjera za smanjenje rizika radi omogućavanja rješavanja pitanja naslijeđenih neprihodonosnih kredita i izbjegavanja njihova budućeg stvaranja. Paket mjera o bankarstvu iz studenoga 2016., kojim se nastoji dodatno smanjiti rizike provođenjem međunarodno dogovorenih normi o zaštitnim slojevima kapitala, podređenosti obveza i likvidnosti banaka, u kojemu je zadržana ravnoteža iz kompromisa Vijeća, važan je za daljnji napredak prema smanjenju rizika i slijedom toga podjeli rizika.

Nakon ozbiljnih kršenja pravila o sprečavanju pranja novca Komisija je predložila mjere za 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, između ostaloga s pomoću nedavnog dogovora o ostvarenju zajedničkog zaštitnog mehanizma za Jedinstveni fond za sanaciju, ali ona još nije dovršena. Postoje nedostaci u trenutačnom sustavu osiguranja likvidnosti pri sanaciji, a zbog nepostojanja zajedničkog sustava osiguranja depozita i zajedničkog mehanizma zaštite za Jedinstveni fond za sanaciju ograničava se mogućnost bankovne unije da raskine veze banaka i država.

- (9) Za jačanje strukture EMU-a potrebno je prije svega dovršiti bankovnu uniju i uniju tržišta kapitala, ali i poduzeti mjere u pogledu svih ostalih elemenata iz Izjave sa sastanka na vrhu država europodručja 14. prosinca 2018. U prosincu 2017. i svibnju 2018. Komisija je objavila niz prijedloga kojima se utvrđuju daljnji koraci za dovršetak EMU-a, 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 EMU-a iz svibnja 2017. i izvješću petorice predsjednika iz lipnja 2015. Na sastanku na vrhu država europodručja 13. i 14. prosinca 2018. donesene su odluke o bankovnoj uniji i daljnjem razvoju ESM-a, za koji su se čelnici i čelnice na sastanku na vrhu država europodručja dogovorili da će pružati zajednički zaštitni mehanizam Jedinstvenog fonda za sanaciju (SRF), najkasnije do kraja prijelaznog razdoblja.

Nastavit će se rad na pripremi potrebnih izmjena Ugovora o ESM-u (uključujući zajednički zaštitni mehanizam za SRF), na temelju sažetog pregleda najvažnijih podataka o ESM-u koji su podržali čelnici i čelnice na sastanku na vrhu država europodručja. Ako se postigne dostatan napredak u smanjenju rizika, što će se procijeniti 2020., zaštitni mehanizam uvest će se prije. S radom će se nastaviti u prvoj polovici 2019., posebno uspostavom radne skupine na visokoj razini o europskom sustavu osiguranja depozita (EDIS) te daljnjim radom na sustavu za osiguranje likvidnosti pri sanaciji. Nastavit će se i rad na osmišljavanju, načinima provedbe i vremenskom okviru proračunskog instrumenta za konvergenciju i konkurentnost za europodručje te, na dobrovoljnoj osnovi, za države članice koje nisu u europodručju, a sudjeluju u Europskom tečajnom mehanizmu (ERM II). Značajke instrumenta bit će dogovorene u lipnju 2019. Instrument će biti donesen u skladu sa zakonodavnim postupkom, kako je predviđeno Ugovorima, na temelju relevantnog prijedloga Komisije koji će se prema potrebi izmijeniti. Svim tim reformama moglo bi se doprinijeti jačanju međunarodne uloge eura razmjerno globalnom gospodarskom i financijskom značaju europodručja. Važno je da se o njima raspravlja na otvoren i transparentan način u odnosu na države članice koje nisu u europodručju, uz puno poštovanje unutarnjeg tržišta Unije.

- (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 razdoblju 2019. – 2020. države članice europodručja u okviru Euroskupine pojedinačno i zajednički poduzmu sljedeće:

1. Prodube jedinstveno tržište, poboljšaju poslovno okruženje i kvalitetu institucija te nastave provedbu reformi kojima se povećava otpornost tržišta proizvoda i usluga. Smanje vanjski dug i nastave provedbu reformi za povećanje konkurentnosti, posebno s pomoću produktivnosti u državama članicama europodručja s deficitom tekućeg računa ili visokog vanjskog duga, i jačaju uvjete kojima se podupire rast plaća uz poštovanje uloge socijalnih partnera. Provode mjere kojima se potiču ulaganja u državama članicama europodručja s velikim suficitima tekućeg računa.
2. Provodeći politike uz puno poštovanje Pakta o stabilnosti i rastu, podupiru javna i privatna ulaganja te poboljšavaju kvalitetu i sastav javnih financija. Obnove fiskalne zaštitne slojeve, posebno u državama članicama europodručja s i dalje visokim razinama javnog duga. Podupiru i provode mjere EU-a za borbu protiv agresivnog poreznog planiranja.
3. Preusmjere poreze s rada i osnaže sustave obrazovanja i osposobljavanja te ulaganje u vještine. Poboljšaju učinkovitost aktivnih politika tržišta rada kojima se pruža potpora uspješnim prijelazima na tržištu rada. Potiču otvaranje kvalitetnih radnih mjesta i uhvate se ukoštac s problemom segmentacije tržišta rada. Osiguraju odgovarajuće i uključive sustave socijalne zaštite u cijelom europodručju.

4. Učine operativnim zaštitni mehanizam za SRF, i prije predviđenog roka ako je u području smanjenja rizika postignut dovoljan napredak. Nastave s radom na europskom sustavu osiguranja depozita, osobito uspostavom radne skupine na visokoj razini. Jačaju europski regulatorni i nadzorni okvir. Nastave s radom na rješenjima za uklanjanje ograničenja trenutnog sustava za osiguranje likvidnosti pri sanaciji. Promiču propisno razduživanje visokih razina privatnog duga. Nastave s brzim smanjenjem razine neprihodonosnih kredita u europodručju i spriječe gomilanje takvih kredita, među ostalim i uklanjanjem povlaštenog poreznog tretmana duga. Ostvare ambiciozan napredak u odnosu na uniju tržišta kapitala.
5. Ostvare brz napredak u produbljenju EMU-a oslanjanjem na Izjavu sa sastanka na vrhu država europodručja 14. prosinca 2018., i radi jačanja međunarodne uloge eura, uzimajući u obzir prijedloge Komisije i inicijative država članica, uz potpuno poštovanje unutarnjeg tržišta Unije i na otvoren i transparentan način u odnosu na države članice koje nisu u europodručju.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće*  
*Predsjednik*