

Bruxelles, 7. ožujka 2018.
(OR. en)

6911/18

CO EUR-PREP 16
POLGEN 25
ECOFIN 215
UEM 76
SOC 126
EMPL 93
COMPET 139
ENV 162
EDUC 92
RECH 100
ENER 96
JAI 204

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Europski semestar 2018.: Preporuka Vijeća o ekonomskoj politici europodručja – prosljeđivanje Europskom vijeću

Za delegacije se u prilogu nalazi tekst preporuke o ekonomskoj politici europodručja.

Vijeće za opće poslove čiji će se sastanak održati 20. ožujka 2018. poziva se da preporuku proslijedi Europskom vijeću u skladu s člankom 121. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Vijeće će tekst u prilogu službeno donijeti nakon što Europsko vijeće održi raspravu o svojim zaključcima o tom tekstu, u skladu s člankom 121. stavkom 2. UFEU-a.

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,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

budući da:

- (1) Gospodarski rast u europodručju nastavlja se te se u državama članicama temelji na sve široj osnovi. Oporavak se sve više oslanja na domaću potražnju, pri čemu je privatna potrošnja ključni pokretač povećanja rasta i ulaganja. Rast zaposlenosti nastavljen je u 2016. i prvoj polovici 2017. Znatno je smanjena stopa nezaposlenosti iako je i dalje viša nego u 2008. Oporavak u europodručju ipak je obilježen umjerenom temeljnom inflacijom i rastom plaća, visokim suficitom tekućeg računa i ustrajno niskim (iako rastućim) udjelima ulaganja. Konkretno, čini se da je skroman rast plaća posljedica kontinuirane stagnacije na tržištu rada u nekim gospodarstvima, niskih inflacijskih očekivanja koja utječu na pregovore o plaćama i slabog rasta produktivnosti. Realni dohodak kućanstava povećan je, ali i dalje je u mnogim zemljama na nižoj razini u odnosu na 2008. Među državama članicama europodručja i dalje postoje razlike u smislu BDP-a po stanovniku i stope nezaposlenosti. Stope dugotrajne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih i dalje su visoke, dok su siromaštvo, socijalna isključenost i nejednakost i dalje ozbiljan problem u nekoliko država članica.
- (2) Općenito gledano, iz analize ekonomskih pokazatelja za europodručje proizlazi potreba za daljnjom potporom potražnji, ulaganjima i rastu plaća, koja ne dovodi do rizika od pokretanja inflacijskih pritisaka i kojom se istodobno potiče ponovna uspostava unutarnje i vanjske ravnoteže, gospodarska i socijalna konvergencija te povećava potencijalni rast. Istodobno, potrebno je pažljivo pratiti naznake pojave novih neravnoteža, na primjer na tržištu stambenih nekretnina u nekim državama članicama.³

³ Vidjeti Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2018.

- (3) Znatne neravnoteže i dalje postoje u europodručju. Iako su zemlje neto dužnice postigle velik napredak u ispravljanju svojih vanjskih neravnoteža, neke zemlje vjerovnici i dalje bilježe visoke suficite tekućeg računa, koji odražavaju opće pomanjkanje ukupne potražnje. Oni su rezultirali suficitom od 3,3 % BDP-a u europodručju u 2016., 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 su i dalje potrebni stalni naponi kako bi se ponovno uspostavila ravnoteža. Zemlje s dugotrajnim visokim deficitom tekućeg računa i dalje bilježe visoka negativna neto stanja međunarodnih ulaganja, koja su općenito popraćena visokom razinom privatnog ili državnog duga i predstavljaju slabu točku. Istodobno, i u zemljama s visokim suficitom tekućeg računa potrebno je podupirati domaću potražnju i potencijalni rast, a time i ponovnu uspostavu ravnoteže u europodručju.
- (4) Rastom plaća i otvaranjem novih radnih mjesta doprinosi se gospodarskom oporavku u europodručju podupiranjem ukupne potražnje, smanjuju se nejednakosti i osigurava visok standard života u području. Učinkovitim mehanizmima određivanja plaća trebala bi se osigurati diferencijacija plaća ovisno o specifičnim okolnostima pojedine zemlje i pojedinih sektora uz istodobno uvažavanje promjena u produktivnosti. Provedbom strukturnih reformi kojima se povećava produktivnost i poboljšava kvaliteta i struktura javnih rashoda s ciljem potpore ulaganjima u svim zemljama, poticanjem rasta plaća uz poštovanje uloge socijalnih partnera, snažnijom dinamikom potražnje u zemljama neto vjerovnicima te provedbom mjera kojima se ograničava rast jediničnih troškova rada i nastoji poboljšati konkurentnost u zemljama neto dužnicima doprinijelo bi se bržoj ponovnoj uspostavi ravnoteže u europodručju.
- (5) Usklađenost i uravnoteženost ukupne kombinacije makroekonomskih politika u europodručju, uključujući monetarne, fiskalne i strukturne politike, ključne su za osiguravanje snažnog i održivog gospodarskog rasta. Posljednjih godina monetarna politika pribjegavala je novim nekonvencionalnim alatima za postizanje srednjoročnog cilja ESB-a u pogledu inflacije, čime se ujedno podupirao rast i otvaranje novih radnih mjesta. S obzirom na smjer monetarne politike i gospodarska kretanja potrebno je staviti naglasak na fiskalne i strukturne politike. Kako bi se podupro potencijal naših gospodarstava za rast potrebne su odgovarajuće fiskalne politike i naglasak na strukturnim reformama.

- (6) Snažna koordinacija nacionalnih fiskalnih politika na temelju zajedničkih pravila ključna je za postizanje odgovarajućeg općeg smjera fiskalne politike za europodručje i za pravilno funkcioniranje monetarne unije. Zajednička fiskalna pravila usmjerena su na daljnje postizanje održivosti duga na nacionalnoj razini uz istodobno ostavljanje prostora za makroekonomsku stabilizaciju. Stoga se smjerom fiskalne politike za države članice i na ukupnoj razini za europodručje mora postići ravnoteža između ostvarivanja ciljeva osiguravanja dugoročne održivosti nacionalnih javnih financija i kratkoročne makroekonomske stabilizacije na razini zemalja i europodručja. S obzirom na postojeći gospodarski rast u europodručju koji se temelji na širokoj osnovi, unatoč kontinuiranim posljedicama krize u nekim područjima, općenito neutralan smjer fiskalne politike na ukupnoj razini i dalje je primjeren za europodručje u 2018. Potrebna je odgovarajuća diferencijacija fiskalnih napora među državama članicama europodručja, uzimajući u obzir fiskalni manevarski prostor i učinke prelijevanja među zemljama. Poboljšanje gospodarskih uvjeta istodobno zahtijeva obnovu fiskalnih pričuvi uz nastavak jačanja potencijala naših gospodarstava za rast.
- (7) Odlučnim poboljšanjem nacionalnih proračuna u smislu njihove strukture i upravljanja njima na prihodovnoj i na rashodovnoj strani, među ostalim premještanjem sredstava prema materijalnim i nematerijalnim ulaganjima, povećao bi se učinak javnih proračuna na rast te bi se dugoročno povećala produktivnost. Poboljšanjem funkcioniranja nacionalnih fiskalnih okvira i dobrim upravljanjem preispitivanjima potrošnje podupire se provedba vjerodostojnih fiskalnih politika koje pogoduju rastu.
- (8) Dobro osmišljena struktura oporezivanja ključna je za promicanje rasta i zapošljavanja te doprinosi smanjenju nejednakosti. Pojednostavnjenje i osuvremenjivanje poreznih sustava te suzbijanje poreznih prijevara, utaje i izbjegavanja plaćanja poreza ključni su za stvaranje učinkovitijih i pravednijih poreznih sustava. Njima se mogu osloboditi sredstva za javna ulaganja, i, među ostalim, za obrazovanje i zdravstvenu skrb te se doprinosi potpori ukupnim ulaganjima, kvalitetnom zapošljavanju i gospodarskoj i socijalnoj konvergenciji. Konkretno, mjere protiv agresivnog poreznog planiranja ključne su za osiguravanje državnih prihoda, sprečavanje narušavanja tržišnog natjecanja među poduzećima, očuvanje socijalne kohezije i suzbijanje rastućih nejednakosti. Zajedničkom konsolidiranom osnovicom poreza na dobit doprinijelo bi se borbi protiv izbjegavanja plaćanja poreza i 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 konvergencije u državama članicama europodručja. Otpornim gospodarskim strukturama sprječavaju se znatni i dugotrajni učinci šokova na dohodak i zapošljavanje unutar država članica i u europodručju. Na taj se način smanjuju gospodarske fluktuacije i osigurava povoljno okruženje za održiv i uključiv rast. Boljom koordinacijom provedbe strukturnih reformi, osobito onih koje su propisane preporukama za pojedine zemlje, mogu se stvoriti pozitivni učinci prelijevanja u državama članicama i ojačati njihovi pozitivni učinci.
- (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. S ciljem da se u tom području postigne uzlazna konvergencija, *Europskim stupom socijalnih prava* koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. utvrđuje se dvadeset ključnih načela koja potpadaju u tri velika poglavlja: i. jednake mogućnosti i pristup tržištu rada; ii. pravedni radni uvjeti; te 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 socijalne zaštite mogu se poduprijeti prijelazna razdoblja i ponovna integracija, smanjiti segmentacija tržišta rada, osigurati učinkovita automatska stabilizacija te promicati jednake mogućnosti za sve i gospodarsku i socijalnu konvergenciju. Dobro osmišljenim aranžmanima u pogledu radnog vremena može se doprinijeti ublažavanju šokova. Individualiziranom potporom pri traženju posla, osposobljavanjem i prekvalifikacijama može se učinkovito i pravodobno postići aktiviranje nezaposlenih osoba koje mogu sudjelovati na tržištu rada, uz istodobnu zaštitu onih osoba koje ne mogu sudjelovati. 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 dostojne radne uvjete 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. Trebalo bi ukinuti sva nepotrebna ograničenja koja postoje u sustavima zapošljavanja i socijalne zaštite, a odnose se na mobilnost na radnom mjestu te sektorsku i geografsku mobilnost zaposlenika.
- (13) Pristup kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju nužan je kako bi se osigurale jednake mogućnosti i izbjegla neusklađenost postojećih i traženih 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 imaju ključnu ulogu u poboljšanju sposobnosti prilagodbe gospodarstva i realne konvergencije. Uz osiguravanje socijalne uključenosti i mobilnosti, ulaganja u vještine mogu potaknuti i inovacije te povećati produktivnost i konkurentnost.
- (14) Reforme proizvodnih tržišta kojima se povećava konkurentnost te reforme kojima se poboljšava poslovno okruženje i kvaliteta institucija (uključujući učinkovit pravosudni sustav kojim se olakšava 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 i dalje ima velik neiskorišteni potencijal te je potrebno ostvariti znatan napredak za njegov dovršetak. Pravodobna provedba i bolje izvršavanje postojećeg zakonodavstva jednako su tako ključne za iskorištavanje prednosti jedinstvenog tržišta. Jedinstveno tržište usluga (uključujući financijske, digitalne, energetske i prometne usluge) ostaje neriješenim izazovom. Pozornost bi ipak trebalo usmjeriti i na robna tržišta kako bi se spriječila potencijalna segmentacija tržišta. Jedinstveno digitalno tržište trebalo bi doprinijeti dovršetku pravnog okvira kako bi se ubrzala digitalizacija gospodarskih aktivnosti potrebna za poboljšanje rezultata proizvodnih tržišta i globalne konkurentnosti. Zajedničkim ciljem stoga ostaju dovršetak i provedba različitih strategija jedinstvenog tržišta do 2018.

- (15) Iako se od krize povećala opća stabilnost bankovnog sektora u europodručju te je kreditna aktivnost banaka ponovno počela rasti, i dalje ima slabih točaka koje se moraju ukloniti. Banke se suočavaju s niskom profitabilnosti. Potreba za prilagodbom poslovnih modela banaka, niske kamatne stope i sve veća konkurencija drugih oblika financiranja i dalje predstavljaju pritisak na profitabilnost banaka. Stoga su potrebni dodatni naponi kojima bi se osigurala njihova dugoročna održivost. Udjel loših kredita stabilizirao se u gotovo svim jače pogođenim državama članicama europodručja ili je u padu, ali napredak je i dalje spor te se razlikuje od banke do banke. Visok udjel loših kredita ograničava kreditnu sposobnost banaka, transmisiju monetarne politike te sposobnost gospodarske prilagodbe. Ujedno uzrokuje slabost bankovnog sustava u cjelini te ga je potrebno rješavati na razini EU-a i nacionalnoj razini, kako je utvrđeno u akcijskom planu o kojem je Vijeće postiglo dogovor u srpnju 2017. Kao što je objavila u svojoj Komunikaciji o bankovnoj uniji od 11. listopada 2017., Komisija trenutačno priprema sveobuhvatan paket mjera za smanjenje postojećeg opsega loših kredita i snižavanje rizika od budućeg gomilanja takvih kredita.
- (16) Za jačanje institucionalne strukture ekonomske i monetarne unije potrebno je prije svega dovršiti bankovnu uniju i ostvariti dodatan napredak u pogledu unije tržišta kapitala. U pogledu uspostave bankovne unije ostvaren je znatan napredak, ali ona još nije dovršena. U skladu s programom iz lipnja 2016., kako je navedeno u zaključcima Vijeća od 16. lipnja 2016., trebao bi se nastaviti rad na dovršetku bankovne unije u pogledu smanjenja i raspodjele rizika, uključujući europski sustav osiguranja depozita i operacionalizaciju zajedničkog zaštitnog mehanizma za Jedinstveni fond za sanaciju najkasnije do kraja prijelaznog razdoblja Fonda kako je utvrđeno u Uredbi (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća. U nedavnoj komunikaciji Komisije o dovršetku bankovne unije pokušava se izložiti put za postizanje dogovora o dovršetku bankovne unije. I dalje se mora raditi na smanjenju rizika i poboljšanju upravljanja rizicima u bankama. U tom kontekstu ključno je brzo postići dogovor o regulatornom paketu koji je u studenome 2016. predložila Komisija te i dalje raditi na smanjenju loših kredita i ostvarenju napretka u vezi s podjelom rizika u skladu s planom Ecofina iz lipnja 2016.

- (17) Komisija je u Bijeloj knjizi o budućnosti Europe opisala moguće scenarije za budućnost Unije. Ujedno je pružila doprinos i u obliku niza dokumenata za razmatranje kao što je onaj posvećen produbljenju ekonomske i monetarne unije, oslanjajući se pritom na izvješće petorice predsjednika u okviru kojeg je izložen prijedlog globalne vizije i slijeda mjera za dovršetak ustroja ekonomske i monetarne unije. Komisija je podnijela dodatne prijedloge u jesen 2017.
- (18) 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 2018. i 2019. države članice europodručja u okviru Euroskupine pojedinačno i zajednički poduzmu sljedeće:

1. Provede politike kojima se podupire održiv i uključiv rast te poboljšavaju otpornost, ponovna uspostava ravnoteže i konvergencija. Ostvare znatan napredak u smjeru dovršetka jedinstvenog tržišta, posebice u području usluga, i to posebice financijskih, digitalnih, energetske i prometne usluge, te provedbom relevantnih reformi proizvodnih tržišta na nacionalnoj razini. S obzirom na pozitivne cikličke uvjete, prioritet svih država članica trebale bi biti reforme kojima se povećava produktivnost i potencijal za rast, poboljšava institucionalno i poslovno okruženje, uklanjaju uska grla za ulaganja te podupiru inovacije i otvaranje kvalitetnih radnih mjesta te smanjuje nejednakost. Države članice s deficitom tekućeg računa ili visokim vanjskim dugom trebale bi dodatno nastojati ograničiti rast jediničnih troškova rada i nastojati poboljšati svoju konkurentnost. Države članice s visokim suficitom tekućeg računa trebale bi povrh toga stvoriti uvjete za poticanje rasta plaća uz uvažavanje uloge socijalnih partnera te provesti prioritetne mjere za potporu ulaganjima, domaćoj potražnji i potencijalu za rast, čime se olakšava ponovno postizanje ravnoteže.
2. Ostvare planirani i općenito neutralan smjer fiskalne politike za europodručje i time doprinesu uravnoteženoj kombinaciji politika. Postignu odgovarajuću ravnotežu između osiguravanja održivosti javnih financija, posebice u slučaju visokih udjela duga, i potpore gospodarstvu uz puno poštovanje Pakta o stabilnosti i rastu te uvažavajući fiskalni manevarski prostor i učinke prelijevanja među državama članicama. Posluže se poboljšanim gospodarskim uvjetima kako bi obnovile fiskalne pričuve uz nastavak jačanja potencijala za gospodarski rast. Osiguraju učinkovito funkcioniranje nacionalnih fiskalnih okvira. Države članice trebale bi provoditi politike kojima se podupiru ulaganja te poboljšava kvaliteta i struktura javnih financija, među ostalim s pomoću analiza rashoda i donošenjem pravednih poreznih struktura koje pogoduju rastu. 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. Provođe reforme kojima se potiče otvaranje kvalitetnih radnih mjesta, jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, pravedni radni uvjeti te podupire socijalna zaštita i uključenost. Cilj reformi trebao bi biti: i. pouzdani ugovori o radu kojima se zaposlenicima i poslodavcima pružaju prilagodljivost i sigurnost, u kombinaciji s prikladnom potporom tijekom prijelaznih razdoblja i izbjegavanjem segmentacije tržišta rada; ii. kvalitetni, djelotvorni i uključivi sustavi cjeloživotnog obrazovanja i osposobljavanja 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 odgovarajući sustavi socijalne zaštite kojima se tijekom cijelog životnog ciklusa doprinosi socijalnoj uključenosti i integraciji na tržište rada te koji se prilagođavaju novim vrstama zapošljavanja i radnih odnosa; v. neometana mobilnost radne snage u smislu promjene radnog mjesta, sektora i lokacije; vi. učinkovit socijalni dijalog i pregovaranje o plaćama na odgovarajućoj razini u skladu s nacionalnim posebnostima; 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 dovršetku bankovne unije u pogledu smanjenja rizika i dijeljenja rizika, uključujući europski sustav osiguranja depozita, pokrenu zajednički mehanizam zaštite za Jedinstveni fond za sanaciju, kako je dogovoreno. Dodatno osnaže europski regulatorni i nadzorni okvir kako bi se spriječilo gomilanje 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. Dodatno razviju uniju tržišta kapitala kako bi se podupro rast realnog gospodarstva uz istodobnu zaštitu stabilnosti financijskog tržišta.
5. Ostvare brz napredak u smislu dovršetka ekonomske i monetarne unije, uzimajući u obzir inicijative Komisije pokrenute u jesen 2017., uz potpuno uvažavanje unutarnjeg tržišta Unije te na otvoren i transparentan način naspram država članica izvan europa područja.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*
