



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.11.2014.
COM(2014) 902 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU, ODBORU REGIJA I EUROPSKOJ INVESTICIJSKOJ
BANCI**

Godišnji pregled rasta 2015.

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU, ODBORU REGIJA I EUROPSKOJ INVESTICIJSKOJ
BANCI**

Godišnji pregled rasta 2015.

UVOD

Prošavši kroz najtežu financijsku i ekonomsku krizu u posljednjih nekoliko naraštaja, EU je poduzeo velike napore kako bi stvorio temelje za stabilniji i održiviji rast u budućnosti. Međutim, usprkos naporima na nacionalnoj razini i razini EU-a oporavak je sporiji no što se očekivalo prije godinu dana. Zamah se počeo usporavati u proljeće 2014. Ekonomska kriza potaknula je trajnu socijalnu krizu, a spor oporavak koči napore na smanjenju visoke stope nezaposlenosti.

Iako je trenutačno usporavanje rasta dijelom posljedica globalnog ekonomskog okruženja, brži rast u EU-u sprječavaju određeni unutarnji čimbenici. Među državama članicama postoje velike razlike. Rast se i dalje usporava zbog rascjepkanosti financijskih tržišta kao posljedica financijske krize i krize državnog duga, potrebe za smanjenjem zaduženosti poduzeća, kućanstava i države, nepotpunog usklađenja makroekonomskih neravnoteža te poljuljanog povjerenja kao posljedica nesigurnosti u pogledu ekonomskih izgleda i odlučnosti u provedbi strukturnih i institucijskih reformi. Izglede za rast Europe ograničavaju spor porast produktivnosti, niska razina ulaganja i visoka strukturna nezaposlenost.

EU i države članice istodobno se suočavaju s nizom dugoročnih trendova koji utječu na otvaranje novih radnih mjesta i rast, među kojima su posebice oni povezani s društvenim i demografskim promjenama, globalizacijom, produktivnošću i tehnološkim razvojem, opterećenjem resursa i ekološkim problemima te općenito slabijim rastom u zemljama u usponu te zemljama u razvoju.

Dolazak nove Komisije, s ambicioznim programom za „zapošljavanje, rast, pravednost i demokratske promjene”¹, pravi je trenutak za novi početak. Potrebno je hitno oživjeti rast u čitavom EU-u te stvoriti nove poticaje za promjene. U Godišnjem pogledu rasta i njegovim popratnim dokumentima predstavljen je paket za zapošljavanje, rast i ulaganja koji je najavljen kao glavni prioritet u političkim smjernicama za ovu Komisiju.

Okvir 1. Glavni zaključci jesenske prognoze Komisije za 2014.²

- Očekuje se da će rast realnog BDP-a dosegnuti 1,3 % u EU-u i 0,8 % u europodručju u 2014. u cjelini. S poboljšanjem inozemne i domaće potražnje, realni BDP trebao bi u 2015. polagano narasti na 1,5 % odnosno 1,1 % . U 2016. očekuje se ubrzanje gospodarske aktivnosti na 2,0 % odnosno 1,7 %.
- Nezaposlenost je u kolovozu 2014. dosegla brojku od 24,6 milijuna osoba, među kojima je 5 milijuna nezaposlenih u dobi od 15 do 24 godine. Pritom je izuzetno visoka dugotrajna nezaposlenost. Stope nezaposlenosti znatno variraju među državama članicama, a kreću se od 5,1 % u Njemačkoj i 5,3 % u Austriji do 24,8 % u Španjolskoj i 26,8 % u Grčkoj u 2014.
- Očekuje se da će se ove godine nastaviti trend niske inflacije uz niže cijene robe, osobito energije i hrane, te lošije ekonomske izgleda od očekivanih. Postupni oporavak gospodarske aktivnosti tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom trebao bi

¹ Vidi Političke smjernice za novu Komisiju od 15. srpnja 2014: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf

² Jesenska prognoza Komisije za 2014., 4. studenoga 2014.: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

dovesti do povećanja inflacije u EU-u sa 0,6 % u 2014. na 1,0 % u 2015. i 1,6 % u 2016.

- Udio deficita u BDP-u trebao bi se nastaviti smanjivati tijekom godine, premda sporije nego u 2013., sa 4,5 % u 2011. na 3,0 % u EU-u odnosno 2,6 % u europodručju. Predviđa se daljnje smanjenje državnih deficita tijekom sljedeće dvije godine, potaknuto jačanjem gospodarske aktivnosti. Očekuje se da će udio duga u BDP-u sljedeće godine dosegnuti vrhunac od 88,3 % u EU-u i 94,8 % u europodručju te ostati visok u nekoliko zemalja.

U Godišnjem pregledu rasta za 2015. Komisija, koja je stupila na dužnost 1. studenoga 2014., iznosi glavne značajke svojeg novog programa za zapošljavanje i rast. Oživljavanje rasta moguće je samo ako institucije EU-a i države članice surađuju na razvoju socijalnog tržišnog gospodarstva u Europi. Stoga se u ovom Godišnjem pregledu rasta iznose dodatne mjere koje se mogu poduzeti na razini EU-a kako bi se državama članicama pomoglo da ponovno dosegnu više stope rasta te postignu napredak ka održivom razvoju. Za ostvarivanje tog cilja bit će potrebna odlučnost u provedbi promjena i primjeni drugačijeg pristupa na nacionalnoj razini.

1. INTEGRIRANI PRISTUP

Najvažniji problemi u ovom trenutku jesu rizik od trajno niskog rasta, gotovo nulta inflacija i visoka nezaposlenost. Učinak krize bio je cikličke naravi, kao što je vidljivo iz slabljenja ukupne potražnje, no imao je i važnu strukturnu komponentu koja je dovela do smanjenja potencijalnog rasta gospodarstava u EU-u.

Kako bi se moglo učinkovito odgovoriti na taj izazov, potrebno je objediniti strukturne, fiskalne i monetarne politike u jedinstveni pristup koji je povoljan za rast, primjenjujući gospodarske mjere usmjerene i na ponudu i na potražnju. Potrebne su mjere na svim razinama uprave, od globalne, posebice u kontekstu skupine G20, preko razine EU-a do nacionalne, regionalne i lokalne razine.

U međuvremenu, u okviru svojih nadležnosti kao potpuno neovisno tijelo, Europska središnja banka (ESB) i dalje će imati ključnu ulogu u definiranju cjelokupne politike europodručja. ESB ima isključivu odgovornost za monetarnu politiku u europodručju te je poduzeo niz važnih mjera za ublažavanje stava monetarne politike i poboljšanje njezine primjene na šire financijske uvjete, posebice svojim programom kupnje vrijednosnih papira osiguranih imovinom (ABS - Asset Backed Securities) koji se počeo provoditi u listopadu. U sprezi s programom pokrivenih obveznica i programom ciljanih dugoročnijih operacija refinanciranja (TLTRO), ukupni učinak ovih triju mjera na bilancu ESB-a bit će znatan. Očekuje se da će se bilanca kretati prema visini dosegnutoj početkom 2012. Navedene bi mjere trebale postupno utjecati na gospodarstvo i poduprijeti gospodarsku aktivnost.

Vrijeme je da tijela javne vlasti na svim razinama preuzmu odgovornost. S obzirom na razlike među državama članicama, ispravan pristup nužno će se razlikovati od države do države, ali će i dalje biti dio zajedničkog integriranog pristupa. Komisija preporučuje tri osnovna stupa gospodarske i socijalne politike EU-a u 2015.:

- **Koordinirano poticanje ulaganja:** istodobno s ovim Godišnjim pregledom rasta Komisija donosi Plan ulaganja za Europu kojim bi se trebala potaknuti dodatna javna i

privatna ulaganja u razdoblju 2015. – 2017. u vrijednosti od najmanje 315 milijardi EUR te znatno poboljšati sveukupna ulagačka klima.

- **Ponovno zauzimanje za strukturne reforme:** one su ključne kako bi države mogle izaći iz duga te kako bi se potaknulo veće zapošljavanje i otvaranje boljih radnih mjesta. Napredak na nacionalnoj razini i razini EU-a u područjima kao što su usluge, energetika, telekomunikacije i digitalno gospodarstvo te u poboljšanju uvjeta za poslovanje otvara nove mogućnosti za zapošljavanje i rast. Smanjivanjem „birokracije” na europskoj i nacionalnoj razini kao dio plana za bolju regulativu ključno je za stvaranje pravilnog regulatornog okruženja i klime poticajne za poduzetništvo i zapošljavanje. Stoga je potrebno da države članice preuzmu odgovornost i obvežu se na najvišoj državnoj razini te na razini nacionalnih parlamenata. „Europeizacijom” tih napora otvara se izniman potencijal.
- **Primjena fiskalne odgovornosti:** usprkos znatnom napretku u fiskalnoj konsolidaciji, države članice još uvijek trebaju osigurati dugoročni nadzor nad visinom deficita i duga. Fiskalne je politike potrebno diferencirati ovisno o situaciji u svakoj državi. Države članice s više fiskalnog manevarskog prostora trebaju poduzeti mjere za poticanje domaće potražnje, s posebnim naglaskom na ulaganjima. Osim toga, potrebno je povećati kvalitetu javnih financija poboljšanjem učinkovitosti rashoda i davanjem prednosti proizvodnim ulaganjima u državnoj potrošnji, kroz učinkovitiji porezni sustav koji je poticajniji za ulaganja. Rješavanje problema poreznih prijevара i utaje poreza ključno je za osiguravanje pravednosti te državama članicama omogućuje ubiranje poreznog prihoda koji im pripada.

Dijagram 1.: Integrirani pristup



Istodobno poduzimanje mjera u sva tri područja ključno je za vraćanje povjerenja, smanjivanje nesigurnosti koja koči ulaganja te postizanje što snažnijeg uzajamnog učinka pri zajedničkoj primjeni svih triju stupova politike. Posebice je nedvojbeno da je ponovno zauzimanje za strukturne reforme ključno za održivost javnih financija i pokretanje ulaganja.

Radi provedbe osnovne ideje novog integriranog pristupa, Komisija kao potporu navedenim trima stupovima predlaže pojednostavnjenje i jačanje europskog semestra za usklađivanje ekonomskih politika.

Za jačanje veze između strukturnih reformi, ulaganja i fiskalne odgovornosti Komisija će izdati dodatne smjernice o najboljem načinu za primjenu fleksibilnosti koja je ugrađena u postojeća pravila Pakta o stabilnosti i rastu.³

2. POTICANJE ULAGANJA

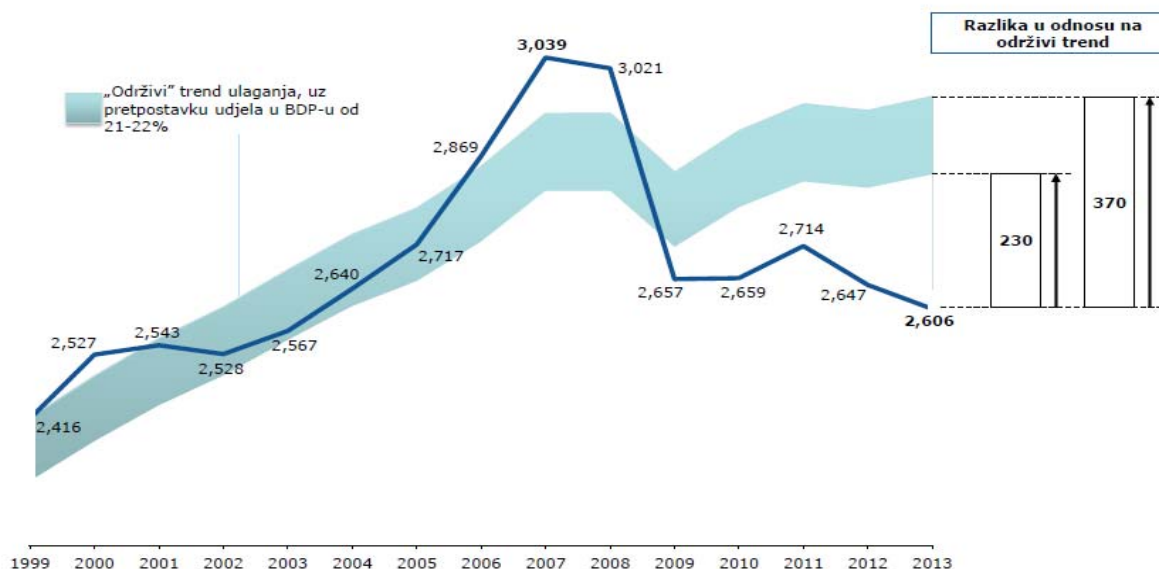
Slaba ulagačka aktivnost koči oporavak Europe

U Europi je potrebno hitno potaknuti ulaganja. Kao posljedica krize ulaganja su se smanjila za približno 430 milijardi EUR ili 15 % u odnosu na 2007. kada je ulagačka aktivnost bila na vrhuncu. U nekim državama članicama zabilježen je još dramatičniji pad ulaganja.⁴ Jesenske prognoze Komisije pokazuju da slaba ulagačka aktivnost usporava krhki oporavak u EU-u.

Cilj nije vraćanje na vrhunac ulagačke aktivnosti iz 2007. s istim vrstama ulaganja – pojedina ulaganja iz vremena prije krize nisu bila održiva. Međutim, zabrinjavajuće je to što u Europi nije došlo do oporavka ulaganja kao što je to bio slučaj u Sjedinjenim Američkim Državama. U 2013. ulaganja su činila 19,3 % BDP-a, što je približno dva postotna boda ispod povijesnog prosjeka isključujući se godine procvata i pada ulaganja. Time je u Europi nastao investicijski jaz od 230 do 370 milijardi EUR ispod dugoročnog trenda.

Dijagram 2.: Najnoviji ulagački trendovi u EU-u

(Realne bruto investicije u fiksni kapital, EU-28, cijene iz 2013., u milijardama EUR)



³ Kako je objavljeno u Političkim smjernicama za novu Komisiju donesenima 15. srpnja 2014.

⁴ To se posebice odnosi na Italiju (-25 %), Portugal (-36 %), Španjolsku (-38 %), Irsku (-39 %) i Grčku (-64 %).

Istodobno, velike ulagačke potrebe ostaju nezadovoljene. Primjerice, u kućanstvima i poduzećima postoji potreba i želja za primjenom najnovijih tehnologija i ostvarenjem veće učinkovitosti energije i resursa. Obrazovni i inovacijski sustavi slabije su opremljeni i dobivaju manje sredstava od onih naših ključnih konkurenata. Treba provesti modernizaciju sustava socijalne skrbi kako bi mogli odgovoriti na izazove brzog starenja stanovništva. U energetsom sektoru treba nadograditi mreže najnovijim tehnologijama, u ponudu uključiti obnovljive izvore energije i povećati raznolikost izvora opskrbe. U prometnom sektoru treba modernizirati infrastrukturu, smanjiti zagušenje i poboljšati trgovačke veze. U području zaštite okoliša potrebna je bolja infrastruktura za zbrinjavanje otpada, recikliranje i pročišćavanje otpadnih voda. Naposljetku, diljem Europe potrebno je proširiti i uvesti brže širokopojasne mreže i naprednije podatkovne centre.

Te su potrebe itekako vidljive nakon toliko godina niskog ili nikakvog rasta te su povezane s rizikom od smanjenja i starenja europskog proizvodnog kapitala. Time bi se dodatno smanjila naša konkurentnost i potencijal rasta i negativno utjecalo na proizvodnju i sposobnost otvaranja novih radnih mjesta.

Ne postoji jedinstveno ni jednostavno rješenje. Više je razloga takvih nezadovoljavajućih pokazatelja ulaganja: nisko povjerenje ulagatelja, slaba očekivanja u pogledu potražnje i visoka zaduženost kućanstava, poduzeća i tijela javne uprave. U mnogim regijama mala i srednja poduzeća nisu tražila financijska sredstva za vrijedne projekte zbog nesigurnih izgleda i briga zbog kreditnog rizika.

U privatnom sektoru sada su postignute znatne uštede i dostatna likvidnost, međutim, taj novac ne pronalazi put do europske realne ekonomije. To je segment u kojem svoju ulogu moraju odigrati tijela javne uprave na svim razinama.

Puno se toga može učiniti na nacionalnoj i regionalnoj razini

Nacionalna i regionalna tijela javne uprave moraju odigrati ključnu ulogu u promicanju potrebnih strukturnih reformi, primjeni fiskalne odgovornosti i jačanju investicija u cilju poticanja zapošljavanja i rasta. Države članice u kojima postoji fiskalni manevarski prostor moraju više ulagati. Sve države članice, no posebice one s ograničenijim fiskalnim manevarskim prostorom, trebaju osigurati učinkovitu uporabu resursa, u svojim proračunima prednost dati ulaganjima i izdacima za rast, te dobivanju više sredstava iz fondova EU-a koja su im na raspolaganju i stvaranju povoljnije klime za ulaganja privatnih dionika.

Nacionalnim i regionalnim tijelima javne uprave u narednim se mjesecima otvaraju jedinstvene mogućnosti da na što bolji način iskoriste proračunska sredstva EU-a predviđena za razdoblje 2014. – 2020. jer im postaju dostupni novi alati i instrumenti. Za ovo sedmogodišnje razdoblje proračun EU-a iznosi 960 milijardi EUR, što odgovara iznosu od 140 milijardi EUR godišnje, odnosno 1 % BDP-a EU-a. Najvažniji programi EU-a, poput Obzora 2020. (za inovacije i istraživanja), Instrumenta za povezivanje Europe (za infrastrukturu) te COSME-a (za financiranje malih i srednjih poduzeća) sada stupaju u primjenu.

Isto vrijedi i za novu generaciju europskih strukturnih i investicijskih fondova putem kojih će se osigurati 350 milijardi EUR za nova ulaganja tijekom razdoblja 2014. – 2020. Pridoda li se tome iznos nacionalnog sufinanciranja, ukupna sredstva raspoloživa za ulaganja iznosit će preko 600 milijardi EUR. Iako njihova važnost varira od države do države, fondovi mogu

odigrati važnu stratešku ulogu u svim državama, s prosječnim udjelom u ukupnim javnim ulaganjima u EU-u od 10 %.

Plan ulaganja za Europu

Planom ulaganja za Europu, koji Komisija donosi istodobno s ovim Godišnjim pregledom rasta, upotpunit će se i ojačati postojeći naponi. Njime će se od sada pa do kraja 2017. za dodatna javna i privatna ulaganja mobilizirati najmanje 315 milijardi EUR. To se u prvom redu može ostvariti zajedničkim naporima institucija EU-a i Europske investicijske banke (EIB) osnivanjem novog Europskog fonda za strateška ulaganja. Međutim, s priključivanjem novih dionika s dodatnim dobrovoljnim doprinosima učinak Plana će se povećati te će prekoračiti iznos od 315 milijardi EUR: države članice, nacionalne razvojne banke, regionalna tijela javne uprave i privatni ulagatelji u tome imaju središnju ulogu. Važno je istaknuti da će u kontekstu procjene javnih financija u okviru Pakta o stabilnosti i rastu Komisija zauzeti pozitivan stav prema kapitalnim doprinosima u novi fond.

Ta bi se dodatna sredstva trebala usmjeriti na infrastrukturu, posebice energetske i širokopojasne mreže, te prometnu infrastrukturu, osobito u industrijskim centrima, kao i obrazovanje, istraživanje i inovacije, obnovljivu energiju i energetske učinkovitost. To su područja u kojima postoji nedvojbena potreba za ulaganjima i u kojima bi napredak trebao donijeti velike gospodarske i društvene koristi.

Primjenom plana ulaganja žele se ostvariti sljedeća tri povezana cilja politika: zaustavljanje postojećeg trenda pada ulaganja te davanje dodatnog impulsa zapošljavanju i oporavku gospodarstva u EU-u; poduzimanje odlučnih koraka ka ispunjenju dugoročnih potreba našeg gospodarstva poticanjem konkurentnosti u strateškim područjima; jačanje europske dimenzije našeg ljudskog kapitala i fizičke infrastrukture s posebnim naglaskom na međusobno povezivanje koje je neophodno za jedinstveno tržište.

Plan ulaganja izrađen je uzimajući u obzir ograničen fiskalni manevarski prostor nacionalnih vlada kako bi se spriječilo opterećivanje nacionalnih javnih financija. Fiskalna odgovornost sastavni je dio ponovne uspostave povjerenja koje je Europi nužno za izlazak iz krize. Zbog toga se Plan temelji na rješenjima dostupnima na razini EU-a te uhodanim tijelima i postupcima koji će pridonijeti brzom provedbi, kao i na strogoj izvršenju i odgovornosti.

Okvir 2. Glavne značajke Plana ulaganja za Europu

Plan ulaganja za Europu temelji se na sljedeća tri aspekta koja imaju uzajamni učinak:

- mobiliziranje najmanje 315 milijardi EUR dodatnih sredstava za ulaganja od sada pa do kraja 2017.
- Ciljane inicijative kako bi se osiguralo da ulaganja zadovolje potrebe realne ekonomije.
- Mjere za poboljšanje ulagačke klime koja će ulaganja u Europi učiniti atraktivnijima.

Mobiliziranje najmanje 315 milijardi EUR dodatnih sredstava za ulaganja na razini EU-a

- U bliskoj suradnji s EIB-om uspostaviti će se novi Europski fond za strateška ulaganja kako bi se poduprla strateška ulaganja od europske važnosti te rizično financiranje za mala i srednja poduzeća te poduzeća srednje tržišne kapitalizacije u čitavoj Europi.
- Europski strukturni i investicijski fondovi iskoristit će se u cijelosti. To znači osigurati da

se sredstva EU-a preostala iz programskog razdoblja 2007. – 2013. iskoriste na najučinkovitiji način. Istodobno to znači i povećanje učinka poluge sredstava EU-a za razdoblje 2014. – 2020. ukupnim udvostručavanjem udjela inovativnih financijskih instrumenata i što optimalnijom uporabom privatnog sufinanciranja.

Financiranje usmjereno prema realnoj ekonomiji

- Na razini EU-a uspostaviti će se transparentan portfelj projekata spremnih za ulaganja na temelju izvješća radne skupine Komisije i EIB-a i država članica koje će biti objavljeno u prosincu 2014.
- Izvori stručnog znanja i tehničke pomoći objedinit će se u zajednički savjetodavni „centar” za ulaganja namijenjen predlagateljima projekata, ulagateljima i upravljačkim tijelima.
- U suradnji s mjerodavnim nacionalnim i regionalnim tijelima Komisija i EIB će surađivati s predlagateljima projekata, ulagateljima i institucionalnim dionicima kako bi se omogućila provedba ključnih ulagačkih projekata.

Poboljšanje ulagačke klime

- Mjere za poboljšanje regulatornog okvira na nacionalnoj i europskoj razini kako bi ga se učinilo jasnim i predvidljivim te kako bi se potaknula ulaganja.
- Mjere za razvijanje novih i alternativnih izvora dugoročnog financiranja za gospodarstvo te mjere za napredak prema Uniji tržišta kapitala.
- Mjere za dovršenje uspostave jedinstvenog tržišta u ključnim sektorima kao što su energetika, promet i digitalno gospodarstvo.

3. NASTAVAK PROVEDBE STRUKTURNIH REFORMI

Za rast je ključno europsko gospodarstvo učiniti konkurentnijim te osigurati ispravno regulatorno okruženje za dugoročna ulaganja. Strukturne reforme mogu pomoći u privlačenju proizvodnih ulaganja, posebice u mrežnim sektorima i inteligentnoj proizvodnji u kojima postoje velike potrebe za ulaganjima. Na razini EU-a to zahtijeva daljnje produbljivanje jedinstvenog tržišta i izbjegavanje nepotrebno opterećujućih propisa, posebno za mala i srednja poduzeća, poboljšanje pristupa financiranju te osiguranje kvalitete ulaganja u istraživanja i inovacije. Na razini država članica te napore treba upotpuniti ambicioznom provedbom strukturnih reformi tržišta proizvoda, usluga i radne snage.

UKLANJANJE NAJVEĆIH PREPREKA NA RAZINI EU-a

Provedba jedinstvenog tržišta robe i usluga je prioritet. s više od 500 milijuna potrošača, europsko jedinstveno tržište i dalje je najmoćniji pokretač rasta u EU-u. Potrebno je staviti snažan naglasak na daljnju integraciju tržišta usluga i roba na kojima postoji znatan potencijal za zapošljavanje, rast i inovacije, uključujući na internetu. Pritom je važno iskoristi sinergije između uspješnog jedinstvenog tržišta i industrije. Potrošači bi trebali imati koristi od integriranog jedinstvenog tržišta koje nudi jednake mogućnosti kao i njihova domaća tržišta. Produbljivanje jedinstvenog tržišta donijet će koristi i na međunarodnoj sceni. Njime će se ojačati položaj europskih poduzeća u globalnom vrijednosnom lancu i privući ulaganja, a Unija staviti u bolji položaj za stvaranje jačih veza s novim centrima globalnog rasta s

pomoću trgovinskih sporazuma kojima se pojačava regulatorna konvergencija s našim glavnim trgovinskim partnerima.

Jedinstveno digitalno tržište od ključne je važnosti za zapošljavanje, rast i inovacije: globalno gospodarstvo prerasta u digitalno gospodarstvo. Informacijske i komunikacijske tehnologije nisu samo zaseban sektor, već i temelj modernog inovativnog gospodarstva. Povezano jedinstveno digitalno tržište moglo bi godišnje donijeti do 260 milijardi EUR zahvaljujući poboljšanju učinkovitosti.⁵ Digitalna tehnologija donosi nove načine proizvodnje robe i isporuke usluga od automobila i kemijskih proizvoda do maloprodajne distribucije i energije, mijenjajući način na koji radimo i učimo. Dobro pozicioniranje u digitalnom gospodarstvu odredit će buduću konkurentnost EU-a i put ka ponovnom rastu. Digitalne usluge od iznimne su važnosti za učinkovitost i sigurnost ključnih strateških infrastruktura u Europi, primjerice energetske i željezničke infrastrukture. I što je najvažnije, one donose ogromne prednosti društvu: pristup robi, uslugama i informacijama, slobodu izražavanja, kreativnost, bolju zdravstvenu skrb i javne usluge. Unatoč tomu nemamo jedinstveno digitalno tržište. Trenutačno tek 14 % malih i srednjih poduzeća prodaje svoje proizvode na internetu. Samo 12 % potrošača kupuje preko granica. Potrošači su nezadovoljni ako nemaju pristup digitalnim uslugama u drugoj državi članici zbog restriktivnih poslovnih praksi ili pravnih prepreka. Poduzeća će moći iskoristiti puni potencijal digitalnog sektora tek kada na snazi budu strogi zajednički europski propisi o zaštiti podataka te nakon što se vrati povjerenje potrošača.

Potrebne su daljnje strukturne reforme na energetskim tržištima kako bi se ostvarila čvrsta energetska unija s klimatskom politikom usmjerenom ka budućnosti u skladu s ciljevima strategije Europa 2020. te klimatsko-energetskim okvirom do 2030. koji je Europsko vijeće odobrilo u listopadu 2014., te kako bi se povećala sigurnost opskrbe energijom i dovršila uspostava unutarnjeg energetskog tržišta. Kako bi se to ostvarilo, potrebno je poboljšati model energetskog tržišta, ojačati postojeće tržišne instrumente te modernizirati i proširiti energetske infrastrukture. To bi trebalo omogućiti slobodan protok energije u EU-u, uklanjanje energetskih otoka i povezivanje obnovljivih izvora energije u mrežu. Financiranje potrebnih ulaganja bit će velik izazov. Iako će značajna potpora biti osigurana iz strukturnih i investicijskih fondova EU-a, potrebni su inovativni financijski mehanizmi kako bi se potaknula i pokrenula ulaganja u modernizaciju energetskog sektora te kako bi se kućanstava potaknulo da ulažu u energetske učinkovitost.

Potrebne su ambiciozne mjere kako bi se osigurao europski regulatorni okvir kojim se potiču zapošljavanje, rast i ulaganja: Komisija će dati prednost radu započetom u prosincu 2012. pokretanjem Programa prikladnosti i uspješnosti propisa (REFIT) – opće revizije postojećeg zakonodavstva. Njime bi se zakonodavstvo EU-a trebalo učiniti manje opsežnim, jednostavnijim i jeftinijim u korist građana i poduzeća. Komisija će dodatno ojačati svoje regulatorne instrumente (procjena utjecaja, ocjena), u bliskoj suradnji s drugim europskim institucijama, državama članicama i dionicima.

Navedeno uklanjanje regulatornih prepreka treba se odvijati paralelno s aktiviranjem novog Europskog fonda za strateška ulaganja razvijenog u suradnji Komisije i EIB-a.

STRUKTURNE REFORME NA RAZINI DRŽAVA ČLANICA

⁵ „Mapping the Cost of Non-Europe 2014-19” (Pregled troškova nedjelovanja na razini Europe), studija koju je objavio Europski parlament u srpnja 2014., str. 9.

Naposljetku, potrebno je provesti reformu i modernizaciju gospodarstava država članica kako bi se učvrstili temelji europskog socijalnog modela. Važno je da svi članovi društva, a posebno socijalni partneri, sudjeluju i proaktivno podupru promjene.

Ambiciozna provedba strukturnih reformi na tržištima proizvoda, usluga i rada može pridonijeti povećanju produktivnosti, oporavku konkurentnosti te poboljšanju poslovnog okruženja, čime će se potaknuti i ulaganja. Time se može pridonijeti trajnoj uspostavi ravnoteže našeg modela rasta, smanjiti negativni učinak potrebnog smanjenja financijske poluge iz privatnog sektora te pridonijeti sprječavanju štetnih makroekonomskih neravnoteža. Osim toga, kroz učinke na rast, produktivnost i zapošljavanje, pod uvjetom da su dostupni odgovarajući kanali, može se pridonijeti poboljšanju cjelokupne socijalne situacije, smanjenju siromaštva te održivosti privatnog i javnog duga.

Unatoč postignućima pojedinih država članica, osobito onih u osjetljivijem položaju, u svim su državama članicama potrebne dodatne reforme. Nedavno je iskustvo pružilo brojne dokaze da ambiciozno djelovanje nedvojbeno donosi rezultate (vidi okvir 3.).

Okvir 3. Primjeri učinkovitih strukturnih reformi u državama članicama

- U **Španjolskoj** je vlada u prosincu 2013. odobrila zakon kojim se jamči jedinstvo tržišta u interesu slobode kretanja i poslovnog nastana fizičkih osoba te slobodne kretanja robe. Taj zakon predstavlja ambicioznu racionalizaciju preklapajućeg zakonodavstva u Španjolskoj te pridonosi smanjenju rascjepkanosti domaćeg tržišta i povećanju tržišnog natjecanja na tržištima proizvoda. Prema procjenama španjolskih vlasti reformom bi se BDP tijekom vremena trebao povećati za više od 1,5 %.
- **Portugal** je pokrenuo nekoliko reformi u području tržišta rada u razdoblju od 2011. do 2013. Usklađena je zaštita radnika s ugovorom na određeno vrijeme s onom koja je zajamčena radnicima s ugovorom na neodređeno vrijeme. Uvedena je veća fleksibilnost u zakonodavstvo o radnom vremenu te su poduzete mjere za bolje usklađivanje plaća s produktivnosti na razini poduzeća. Izmijenjeni su propisi o naknadi za nezaposlenost te su proširena prava na naknadu. Provedena je reforma javne službe za zapošljavanje, revidirane su postojeće aktivne politike tržišta rada te su uvedeni novi programi, uključujući one usmjerene na mlade. Stopa nezaposlenosti smanjila se za približno 2 postotna boda između 2013. i 2014.
- **Poljska** je pokrenula ambicioznu reformu kojom će se olakšati pristup reguliranim profesijama. U prvom valu reforme u 2013. liberaliziran je pristup za 50 profesija, uključujući odvjetnike, javne bilježnike, posrednike za nekretnine i vozače taksija. Poljski parlament donio je u travnju 2014. odluke kojima je obuhvaćena još 91 profesija, a za početak 2015. planirana je deregulacija za još 101 profesiju.
- **Italija** je u 2013. provela skup mjera u cilju povećanja konkurentnosti i transparentnosti na tržištu plina i električne energije. Inicijative talijanske vlade pomogle su u rješavanju dugotrajnog problema visokih cijena energije u Italiji te su, prema procjenama energetske regulatora, pridonijele smanjenju cijena za krajnje korisnike.

Za 2015. Komisija preporučuje da se pozornost usmjeri na nekoliko ključnih reformi. Odabrana područja relevantna su za sve države članice, iako će se konkretne mjere koje treba poduzeti razlikovati od države do države. Unutar europodručja posebnu pozornost treba

posvetiti boljoj koordinaciji nekih od tih reformi kako bi se povećale pozitivne sinergije te kako bi se izbjegli negativni učinci prelijevanja. Reforme su potrebne u sljedećim područjima:

1. Poboljšanje dinamike na tržištima rada i borba protiv visoke stope nezaposlenosti: najkonkurentnije i najotpornije zemlje one su u kojima poduzeća i poduzetnici cijene i najviše ulažu u kontinuirani razvoj vještina, u kojima se potiču inovacije i u kojima ljudi mogu lako mijenjati zanimanje, sektor i/ili regiju.

Propisi o zaštiti zaposlenja i institucije moraju stvoriti pogodno okruženje za poticanje zapošljavanja, istodobno pružajući modernu razinu zaštite i onima koji su već zaposleni i onima koji traže zaposlenje. Države članice moraju učiniti više na uklanjanju prepreka otvaranju novih radnih mjesta, uz sudjelovanje socijalnih partnera te prema potrebi reformiranjem mehanizama za rješavanje radnih sporova. Potrebno je ojačati reforme usmjerene na smanjenje poreznog opterećenja rada u cilju poticanja zapošljavanja. Smanjivanje segmentacije tržišta rada trebalo bi pridonijeti uklanjanju prepreka zapošljavanju onih koji su trenutačno nezaposleni, nedovoljno zaposleni ili zaposleni s ugovorom na određeno vrijeme, te olakšavati vertikalnu mobilnost radne snage.

EU-u je potrebna kvalificirana radna snaga u rastućim sektorima poput digitalnog gospodarstva, zelenih sektora i sektora zdravstvene skrbi. Obrazovanje ima ključnu ulogu u osiguranju vještina prilagodljivih zahtjevima tržišta rada. Potrebno je modernizirati strukovno osposobljavanje i dvojne obrazovne sustave kako bi se mladima pružile potrebne vještine. Cjeloživotno učenje trebalo bi postati glavni prioritet pri čemu bi trebalo mobilizirati javne i privatne dionike te proširiti dostupnost cjeloživotnog učenja svim dobnim skupinama te onima kojima je ono najpotrebnije. Potrebna je i bolja procjena potreba za vještinama na regionalnoj i sektorskoj razini.

Situacija mladih i dugotrajno nezaposlenih osoba područja su u kojima je posebno potrebno odlučno djelovanje. Sustavi naknada trebali bi se sastojati od odgovarajućeg zamjenskog dohotka i usluga aktivacije i osposobljavanja prilagođenih individualnim potrebama te dostupnih na jednom mjestu. Potrebno je ukloniti fiskalne mjere koje odvrćaju od traženja zaposlenja. Jamstvo za mlade predstavlja ambiciozan program koji obuhvaća različite instrumente za učinkovito rješavanje problema nezaposlenosti mladih. Međutim, države članice bi raspoloživa sredstva, uključujući 6,4 milijarde EUR namijenjenih Inicijativi za zapošljavanje mladih, trebale koristiti brže i učinkovitije te ih dopuniti nacionalnim sredstvima. Donesena su samo tri relevantna operativna programa u ukupnoj vrijednosti od 1,6 milijardi EUR kojima se omogućuje isplata pretfinanciranja, i to za Francusku, Italiju i Litvu. Kako bi se do kraja godine mogla donijeti većina relevantnih operativnih programa, države članice moraju što prije razmotriti primjedbe Komisije.

U prosjeku u EU-u postoji više od 2 milijuna nepopunjenih radnih mjesta. Iako geografska mobilnost ima ograničenja, čini se da se radnici ne koriste u potpunosti prilikama koje otvara slobodno kretanje. Kako bi se uklonile prepreke, potrebno je proširiti prenosivost prava na mirovinu na čitavom području EU-a te radnicima pomoći da donesu informirane odluke o mobilnosti, primjerice putem mreže EURES. Istodobno je potrebno poduzeti mjere protiv zlouporabe postojećih propisa te za sprječavanje trajnog odljeva mozгова iz pojedinih regija. Od ključne važnosti bit će pojačana suradnja EU-a u razmjeni informacija i dobrih praksi.

Kako bi se postigla visoka razina zaposlenosti, realne plaće moraju se kretati u skladu s razvojem produktivnosti, među ostalim na razini industrije i poduzeća. Neke države članice moraju izvršiti korekciju trendova prema kojima plaće premašuju porast produktivnosti, a koji

potječu iz razdoblja prije krize. Ključna je uloga socijalnih partnera. Kolektivnim ugovorima trebala bi se omogućiti određena razina fleksibilnosti za diferencirana povećanja plaća u svim sektorima te unutar sektorâ, u skladu sa specifičnim kretanjima produktivnosti.

2. Mirovinske reforme: u cijelom EU-u postoji potreba za osiguranjem održivosti i adekvatnosti mirovinskih sustava. Većina država članica provela je zadnjih godina reforme svojih javnih mirovinskih sustava kako bi se postavili na čvršće temelje s obzirom na starenje stanovništva u Europi. Međutim, kako je vidljivo u preporukama po državama članicama za 2014., u mnogim su slučajevima potrebne dodatne reforme u cilju povećanja učinkovitosti i financijske održivosti mirovina. U isto je vrijeme potrebno očuvati adekvatnost mirovinskih sustava kako bi se osigurala dostojna razina prihoda nakon umirovljenja. S obzirom na tendenciju sve dužeg životnog vijeka u mnogim je zemljama potreban dinamičniji pristup dobi za umirovljenje, što uključuje sustavnije povezivanje zakonske dobi za umirovljenje s očekivanim životnim vijekom kako bi se osigurala odgovarajuća ravnoteža između radnog vijeka i vremena provedenog u mirovini.

3. Modernizacija sustavâ socijalne zaštite: mehanizmi socijalne zaštite trebali bi biti učinkoviti i primjereni u svim fazama života čovjeka. Postoji potreba za pojednostavnjenim i bolje usmjerenim socijalnim politikama koje su dopunjene financijski dostupnom i kvalitetnom skrbi za djecu i obrazovanjem, sprječavanjem ranog napuštanja školovanja, osposobljavanjem i pomoći pri traženju posla, stambenom potporom i dostupnom zdravstvenom skrbi. Potrebno je reformirati sustave zdravstvene skrbi kako bi s pomoću učinkovitih struktura, uključujući e-zdravstvo, pružali kvalitetnu zdravstvenu zaštitu.

4. Poboljšanje fleksibilnosti tržišta proizvoda i usluga: modernizacija rada mrežnih industrija, unaprjeđenje kapaciteta infrastrukture i dodatno otvaranje sektora usluga i dalje je izazov za većinu država članica, kako se navodi u preporuci koja je državama članicama dostavljena 2014., a u kojoj se naglašavaju mjere za poboljšanje rada njihovih mrežnih industrija te jačanje tržišnog natjecanja u sektorima proizvoda i usluga, osobito u pogledu reguliranih profesija. Učinkovita provedba zakonodavstva o zaštiti potrošača može također povećati povjerenje i stvoriti potražnju na jedinstvenom tržištu.

Zakonodavstvo EU-a omogućuje okvir za modernizaciju na nacionalnoj razini kako bi čitava Europa postala privlačnija i konkurentnija. Od stupanja na snagu Direktive o uslugama 2006. države članice poduzele su brojne reforme u sektoru usluga, no u posljednje je vrijeme napredak manje ujednačen. Potpunom provedbom Direktive o uslugama znatno bi se poboljšalo funkcioniranje jedinstvenog tržišta usluga te bi se mogla postići dugoročna ekonomska dobit u iznosu do 1,6 % BDP-a EU-a, povrh iznosa od 0,8 % BDP-a EU-a u okviru postojeće razine provedbe.⁶ Opća postojanost velikog broja izuzetaka od općih načela predviđenih Direktivom, uz dugotrajne postupke reformi u nizu država članica, i dalje su opterećenje u potpunoj provedbi Direktive i stoga sprječavaju upotrebu svih mogućnosti koje nudi. Jačanje nacionalnih reformi trebalo bi se usredotočiti na uklanjanje sljedećih prepreka: i. nerazmjerni i neopravdani zahtjevi za izdavanje odobrenja u nekim državama članicama, posebno zahtjevi u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture; ii. nedovoljno jasno nacionalno zakonodavstvo u pogledu pravila koja se primjenjuju na poduzeća koja pružaju prekogranične usluge; iii. nedostatak uzajamnog priznavanja; iv. složeni administrativni postupci te potreba za poboljšanjem učinkovitosti jedinstvenih kontaktnih točaka; v. neujednačen napredak tekuće uzajamne ocjene propisa iz područja radnog prava i reforme

⁶ J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, „Ekonomski učinak Direktive o uslugama: prva ocjena nakon provedbe” (*Economic Papers*, br. 456, lipanj 2012., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)

reguliranih profesija; v. preostale prepreke slobodnom kretanju robe. Komisija će i dalje blisko surađivati s državama članicama kako bi se te prepreke uklonile.⁷

5. Poboljšanje okvirnih uvjeta za poslovna ulaganja: naponi uloženi u jačanje poslovnog okruženja kako bi ono postalo privlačnije za ulaganja ključno je za uvođenje privatnih ulaganja, osobito u državama članicama s ograničenim fiskalnim manevarskim prostorom za javna ulaganja. Bit će potrebno pažljivo osmisliti javno-privatna partnerstva i upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu kako bi javna potrošnja i privatna ulaganja postali učinkovitiji. Trebalo bi dodatno otvoriti ugovore o javnoj nabavi, osobito na temelju zakonodavstva EU-a. Time se podrazumijeva i jačanje administrativnih kapaciteta tijela za nabavu u području planiranja i provedbe, osobito s pomoću e-nabave. U mnogim je slučajevima potrebno poboljšati učinkovitost postupaka i povećati transparentnost. Za učinkovitu preraspodjelu resursa ključni su i funkcionalni stečajni postupci.

6. Poboljšanje kvalitete ulaganja u istraživanje i razvoj: ulaganje u istraživanje i razvoj na nacionalnoj i regionalnoj razini imat će ključnu ulogu u pokretanju održivog rasta. Države članice trebale bi i dalje davati prednost javnom ulaganju u istraživanje i razvoj, osiguravajući njegovu učinkovitost i učinak poluge u odnosu na privatna ulaganja. Države članice trebale bi se usredotočiti na kvalitetu ustanova koje se bave istraživanjem i razvojem, njihove postupke razvoja strategije i donošenja politika te programe. U isto vrijeme trebaju ići ukorak s reformama kako bi se osiguralo okruženje pogodno za ulaganja, što je nužan preduvjet za poslovna ulaganja u istraživanje i razvoj te za inovativna mala i srednja poduzeća koja se brzo razvijaju.

7. Poboljšanje učinkovitosti javne uprave: javne uprave diljem EU-a i dalje su suočene s izazovom postizanja više rezultata uz manje resursa, odnosno ispunjivanja javnih potreba sa smanjenim proračunima, poboljšanja poslovnog okruženja smanjenjem administrativnog i regulatornog opterećenja za poduzeća i građane te prilagodbe potrebama digitalnog gospodarstva. U velikoj većini država članica to je i dalje izazov. Neke su započele institucijske ili teritorijalne reforme s dvostrukim ciljem postizanja ušteda racionalizacijom organizacije i osiguranja nesmetanog odlučivanja i provedbe reformi razjašnjenjem nadležnosti različitih razina institucija ili vlasti.

Osim toga, slično Programu za prikladnost i učinkovitost propisa (REFIT) koji se provodi na razini EU-a, većina država članica treba težiti pojednostavnjenju i povećanju digitalnog pristupa javnoj upravi. Uklanjanje birokratskog tereta i regulatornih prepreka trebalo bi donijeti veću kvalitetu te jednostavnije i pristupačnije zakonodavstvo i otvoriti put prema okruženju pogodnijem za poduzeća i građane, čime se pak potiču ulaganja. U tom je smislu važan preduvjet i poboljšanje učinkovitosti i osiguranje pravednosti neovisnih pravosudnih sustava. Postoji jasna potreba za rješavanjem pitanja kao što su trajanje postupaka, broj neriješenih predmeta, nedovoljno korištenje informacijskim i komunikacijskim tehnologijama, promicanje alternativnih načina rješavanja sporova i neovisnost pravosudnih sustava.

4. USMJERENOST NA FISKALNU ODGOVORNOST

S obzirom na nagao porast razina deficita i duga diljem EU-a tijekom financijske krize, za povratak povjerenja u održivost javnih financija država članica i prekidanje začaranog kruga

⁷ COM(2012) 261 od 8. lipnja 2012.

između kretanja državnog duga i financijske nestabilnosti bio je potreban znatan stupanj fiskalne konsolidacije. Bitnim usklađenjima provedenima tijekom proteklih godina postignut je uspjeh u području smanjenja deficita i stabiliziranja razina duga u EU-u. Ta se fiskalna poboljšanja uočavaju u znatnom smanjenju broja zemalja obuhvaćenih postupkom u slučaju prekomjernog deficita, odnosno smanjenju na 11 zemalja u 2014. u usporedbi s 24 zemlje u 2011. U skladu s najnovijom prognozom očekuje se da će sljedećih godina fiskalni pristup u EU-u ostati neutralan, što znači da fiskalna politika neće opterećivati nastavak rasta.

No javni je dug i dalje vrlo visok, što uz visoku vanjsku zaduženost gospodarstva čini izloženijima nepovoljnim neočekivanim događajima te može usporavati rast. Takve neravnoteže također mogu biti prijatna nesmetanom funkcioniranju europodručja kao cjeline. U nadolazećim godinama potrebno je zaustaviti rast državnog duga, u skladu s obvezama država članica u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. To se može postići kombinacijom odgovornih fiskalnih politika i ekonomskog rasta. Prvo je potrebno diferencirati tempo fiskalne prilagodbe u skladu s fiskalnim izazovima u državama članicama. Države suočene s izazovima u području održivosti trebaju nastaviti s konsolidacijom, dok bi države članice koje imaju fiskalnog manevarskog prostora to trebale iskoristiti za podupiranje rasta. Države članice trebale bi također u potpunosti iskoristiti nedavno poboljšane nacionalne fiskalne okvire kako bi utvrdile i slijedile odgovarajući fiskalni smjer. Drugo, strukturu fiskalnih strategija potrebno je osmisliti na način povoljan za rast. U nekoliko zemalja naglasak na ograničavanju rashoda, prema potrebi povezan s rezovima u porezima kojima se najviše narušava tržišno natjecanje, može pridonijeti povećanju rasta i ulaganja pod uvjetom da ostane u skladu sa zahtjevima za konsolidaciju.

Okvir 4. Odgovorna fiskalna konsolidacija povoljna za rast

Način na koji su države članice provele fiskalnu konsolidaciju nije bio vrlo povoljan za rast. U prevelikoj je mjeri bio usmjeren na povećanja poreza, što nije optimalno u većini država članica u kojima je porezno opterećenje ionako već visoko. Na strani rashoda u nacionalnim proračunima javna ulaganja bila su glavna stavka namijenjena rezovima unatoč potencijalu za poticanje rasta koji imaju u odnosu na druge proračunske rashode. U isto su vrijeme u nekim državama članicama zbog opsega potrebne fiskalne prilagodbe i dinamike financijske krize bila potrebna brza rješenja.

S popuštanjem financijske krize i usporavanjem konsolidacije započelo je poboljšanje strukture proračunskih mjera. To se moglo uočiti već u 2014., a može se vidjeti i u nacrtima proračuna za 2015. Zaustavljen je pad investicijskih izdataka, a sastav prihoda postao je povoljniji za rast. Osobito nacrti proračuna za 2015. sadržavaju neke pozitivne porezne mjere kojima se smanjuje porezno opterećenje rada, iako je razina ambicije i dalje ispod razine izazova.

Na prihodovnoj je strani važno osigurati učinkovit porezni sustav povoljan za rast. Zapošljavanje i rast moguće je potaknuti prebacivanjem poreznog opterećenja s rada na druge vrste poreza koje su manje štetne za rast, kao što su periodični porez na imovinu, porez za zaštitu okoliša i porez na potrošnju, uzimajući u obzir potencijalni distribucijski učinak takve promjene. Visoko porezno opterećenje rada dugotrajan je problem u Europi, a troškovi zapošljavanja radnika s prosječnom plaćom i neto plaće radnika razlikuju se do 40 % među državama članicama. Širenje porezne osnovice, pojednostavnjenje i veća transparentnost također mogu pomoći u povećanju učinkovitosti poreznog sustava i poboljšanju poštovanja poreznih obveza te borbi protiv agresivnih poreznih strategija.

Na rashodovnoj bi strani trebalo dati prednost proizvodnim javnim ulaganjima i stavkama tekućih rashoda koje više pogoduju rastu, a brzo odlučivanje o prijedlogu Komisije za Plan ulaganja za Europu pridonijet će podupiranju tih prioriteta. Sustavi socijalne skrbi trebali bi ispuniti svoju ulogu u borbi protiv siromaštva i poticanju socijalne uključenosti. Učinkovitost postojećih programa potrošnje u postizanju ciljeva treba ojačati donošenjem reformi i drugih mjera, poput revizija potrošnje. Najmanje osam država članica trenutačno provodi ili je nedavno provodilo neki oblik revizije potrošnje: Ujedinjena Kraljevina, Nizozemska, Francuska, Italija, Irska, Danska, Španjolska i Švedska. Šira razmjena rezultata i iskustava tih revizija trebala bi biti dio cjelokupnog sustava upravljanja.

Paktom o stabilnosti i rastu omogućuje se odgovarajući okvir za postizanje dugoročnog rasta u kontekstu održivih javnih financija, uključujući fleksibilnost po potrebi. Njime se naglašavaju proračunska kretanja u strukturnom smislu, a ne samo nominalni deficit. Time se omogućuje isključivanje negativnih (npr. asimetrični šokovi) ili pozitivnih (npr. neočekivani prihodi) događaja izvan kontrole države. To znači da ćemo imati bolju predodžbu o osnovnom stanju proračuna. Svaka se država članica ocjenjuje pojedinačno, uzimajući u obzir njezinu posebnu ekonomsku situaciju i nacionalne izazove povezane sa starenjem stanovništva, među ostalim u području mirovinske i zdravstvene politike, te razinu javnog duga.

5. POJEDNOSTAVNENJE NAŠEG SUSTAVA UPRAVLJANJA KAKO BI POSTAO UČINKOVITIJI TE KAKO BI SE POVEĆALA ODGOVORNOST

Ovim se Godišnjim pregledom rasta pokreće godišnji ciklus ekonomskog upravljanja poznat kao europski semestar. Njime se povezuje fiskalni, makroekonomski i strukturni nadzor politika na razini EU-a prije izrade nacionalnih proračuna i odluka za sljedeću godinu. Europski semestar upotrebljava se od 2011. za pokretanje i usmjeravanje važnih fiskalnih i strukturnih reformi u državama članicama. Uz ovaj Godišnji pregled rasta Komisija je provela **reviziju zakonodavnog paketa od šest mjera i zakonodavnog paketa dviju mjera**, kojima je učvršćeno ekonomsko upravljanje EU-a.⁸

Europski semestar postao je važan instrument za provedbu reformi na nacionalnoj razini i razini EU-a jer se njime osigurava da EU i države članice usklade svoje ekonomske politike i napore koje ulažu u promicanje zapošljavanja, rasta i ulaganja. Međutim, praćenjem koje provodi Komisija⁹ utvrđeno je da i dalje postoji nedostatak odgovornosti što dovodi do nezadovoljavajuće razine provedbe preporuka po državama članicama, osobito u području strukturnih reformi. U svjetlu gospodarskih izazova u Europi, Komisija smatra da je sada pravi trenutak za **pojednostavnjenje i jačanje europskog semestra** kako bi postao učinkovitiji, dajući mu veću usmjerenost, jasnoću i političku ulogu u budućnosti, u skladu s integriranim pristupom predstavljenim u ovom Godišnjem pregledu rasta. Cilj reformiranog europskog semestra trebala bi biti učinkovitija koordinacija ekonomskih politika na razini EU-a na temelju veće odgovornosti svih dionika (vidi Prilog).

Cilj pojednostavnjenja semestra jest povećati političku odgovornost i prihvaćenost postupka, ojačati njegovu vjerodostojnost i usporedivost u svim državama članicama te pomoći u poboljšanju provedbe preporuka po državama članicama.

⁸ COM (2014) 905 od 28. studenoga 2014.

⁹ Ocjene Komisije iznesene su u godišnjim radnim dokumentima službi Komisije kojima su popraćene preporuke po državama članicama: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

Rasprava o europskom semestru važna je i s obzirom na **srednjoročnu reviziju strategije Europa 2020., koja će se objaviti na vrijeme za raspravu na Europskom vijeću u proljeće 2015.** Nakon procjene stanja u Komunikaciji o provjeri napretka strategije Europa 2020., koja je objavljena prošlog ožujka¹⁰, te na temelju rezultata javnog savjetovanja, sažetka rasprava u Vijeću i doprinosa zainteresiranih strana, Komisija radi na srednjoročnoj reviziji strategije Europa 2020. i svoje će mišljenje iznijeti početkom 2015.

Kako bi EU uspio ispuniti izazove u području zapošljavanja i rasta, potreban je široki konsenzus u pogledu odgovarajućeg smjera politika te snažna podrška dionika naporima koji se ulažu u reforme. To znači da se nacionalni parlamenti, socijalni partneri i civilno društvo u cjelini moraju više uključiti u provedbu politika o kojima se odlučuje na razini EU-a i nacionalnoj razini. Kako bi se nacionalni parlamenti izravnije uključili u postupak, nacionalni parlamenti i Europski parlament sastaju se svake godine tijekom parlamentarnog tjedna kako bi raspravljali o europskom semestru, uz sudjelovanje Komisije.

Također postoji jasna potreba za praćenjem društvenog napretka i učinka reformi tijekom vremena. Već je započeo rad na jačanju socijalne dimenzije ekonomske i monetarne unije. U postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža posebno se uključuju pokazatelji u pogledu zapošljavanja i socijalni pokazatelji, koje je potrebno u potpunosti iskoristiti kako bi se stekao bolji uvid u tržište rada te socijalna kretanja i rizike. Komisija će osigurati i da se europski socijalni partneri bolje povežu s postupkom europskog semestra.

Prve će se zamisli testirati i provesti u okviru Europskog semestra 2015., a u nadolazećim će se mjesecima razraditi dodatni prijedlozi u okviru rada na produbljivanju ekonomskog upravljanja, koji koordinira predsjednik Komisije u suradnji s predsjednicima Europskog vijeća, Europske središnje banke i Euroskupine.¹¹

6. ZAKLJUČAK

Postoji hitna potreba za novim početkom u donošenju ekonomskih politika EU-a. U svojem Godišnjem pregledu rasta za 2015. Komisija predlaže integrirani pristup EU-a ekonomskoj politici utemeljen na tri glavna stupa koji moraju djelovati zajednički: poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedba odgovorne fiskalne konsolidacije povoljne za rast.

Države članice trebale bi kao prioritet odobriti Plan ulaganja 315 milijardi EUR koji je predložen u okviru ovog Godišnjeg pregleda rasta. Trebaju preuzeti obvezu provedbe zakonodavnih promjena potrebnih za osnivanje predloženog novog Fonda do kraja lipnja 2015. Države članice trebale bi se također obvezati da ukupno barem udvostruče upotrebu inovativnih financijskih instrumenata koji se koriste za provedbu projekata u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova u sljedeće tri godine.

Ovisno o situaciji u svakoj državi članici predloženi integrirani pristup treba provoditi na nacionalnoj razini rješavanjem pitanja nefleksibilnosti tržišta rada u cilju uklanjanja visokih stopa nezaposlenosti, provedbom mirovinskih reformi, modernizacijom sustava socijalne

¹⁰ COM(2014) 130 završna verzija, „Provjera napretka strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast”, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf and http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf

¹¹ Kako je dogovoreno na sastanku na vrhu država europodručja 24. listopada 2014.

zaštite, poboljšanjem fleksibilnosti tržišta proizvoda i usluga, poboljšanjem okvirnih uvjeta za poslovna ulaganja, poboljšanjem kvalitete ulaganja u istraživanje, inovacije, obrazovanje i osposobljavanje te poboljšanjem učinkovitost javne uprave. Socijalni partneri pozivaju se na aktivan doprinos programima nacionalnih reformi.

Za jačanje odgovornosti država članica potrebno je veće sudjelovanje nacionalnih parlamenata, socijalnih partnera i dionika u europskom semestru. Pojednostavnjenje Europskog semestra 2015. bit će prvi korak u tom smjeru.

Za predloženi integrirani pristup potrebno je političko vodstvo država članica, Europskog parlamenta i Europskog vijeća. Komisija će surađivati sa svim dionicima kako bi osigurala povratak Europe na put održivog gospodarskog oporavka.

PRILOG

Pojednostavnjenje i jačanje europskog semestra

Europski semestar odnosi se na godišnji ciklus koordinacije ekonomskih i proračunskih politika u okviru kojeg se državama članicama izdaju smjernice prije donošenja odluka o politikama na nacionalnoj razini. Smjernice se pružaju u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu i postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža. Europski semestar služi i za provedbu strategije Europa 2020.

Europski semestar svake godine počinje kada Komisija objavi Godišnji pregled rasta u kojem se navode opći ekonomski prioriteti EU-a. O njemu raspravljaju druge institucije te je on dio rasprava koje prethode proljetnom sastanku Europskog vijeća. Države članice svake godine u proljeće dostavljaju nacionalne programe. Komisija tada na temelju svoje procjene ekonomskih situacija i programa u državama članicama izdaje preporuke za politike po državama članicama. Obuhvaćena su sva relevantna područja politika: fiskalne, makroekonomske i strukturne reforme. O preporukama raspravlja Vijeće, a prihvaćaju se na sastanku Europskog vijeća u lipnju prije konačnog donošenja u Vijeću. Od država članica očekuje se da preporuke uključe u svoje proračunske planove i planove politika za sljedeću godinu te ih provedu tijekom sljedećih 12 mjeseci.

Europskim semestrom pojačana je koordinacija ekonomskih politika na razini EU-a, no njegovu učinkovitost dovodi u pitanje ograničena provedba ključnih preporuka po državama članicama i, ponekad, izostanak njihove provedbe. Pojednostavnjeni i ojačani europski semestar treba se temeljiti na postojećim jakim stranama postupka te rješavati njegove slabe strane na temelju pojednostavnjenja različitih faza postupka i povezanih dokumenata, poboljšane suradnje i dijaloga s državama članicama, ograničavanja zahtjeva za izvješćivanje, poboljšanja multilateralne prirode postupka i jačanja odgovornosti na svim razinama.

Pojednostavnjenje dokumenata koje izrađuje Komisija i omogućivanje više povratnih informacija o analizi Komisije: praksa zajedničkog podnošenja Godišnjeg pregleda rasta i Izvješća o mehanizmu upozoravanja u jesen dobro funkcionira jer se ta dva dokumenta međusobno dopunjuju te se njima utvrđuje opći pristup EU-a za sljedeću godinu. Međutim, dva glavna dokumenta koji se izrađuju u kasnijoj fazi postupka za svaku državu članicu, odnosno radni dokumenti službi Komisije koji se objavljuju uz preporuke po državama članicama i detaljna preispitivanja koja se podnose kao nastavak Izvješća o mehanizmu upozoravanja trenutno se podnose u različito vrijeme u proljeće. Sveobuhvatnom i jedinstvenom ekonomskom ocjenom po državama članicama koja čini temelj za preporuke koje se upućuju državama članicama poboljšala bi se usklađenost postupka i smanjilo administrativno opterećenje. Ranijim objavljivanjem tih dokumenata, npr. u ožujku, također bi se omogućila veća transparentnost i moguće povratne informacije o analizi Komisije.

Pojednostavnjenje zahtjeva za izvješćivanje za države članice: zahtjevi za izvješćivanje određeni državama članicama trebaju biti razmjerni te imati jasnu dodanu vrijednost. Trebali bi se temeljiti na pristupu racionalne razmjene informacija pri čemu se raspoložive informacije prikupljene iz dokumenata i u misijama na terenu učinkovito razmjenjuju i ponovno upotrebljavaju, dok se rad na europskoj razini treba temeljiti na njihovoj analizi i ažuriranju. Nacionalni programi reformi mogu imati važnu ulogu u pogledu komunikacije i odgovornosti na nacionalnoj razini ako se preusmjere tako da omoguće usmjereniji nacionalni doprinos analizi Komisije u ranijoj fazi te ako se u njihovu formulaciju uključe nacionalni parlamenti i socijalni partneri.

Jačanje multilateralne prirode postupka: u načelu je odgovornost država članica u postupku europskog semestra još preslaba na nacionalnoj, ali i na europskoj razini. Time se ograničava kvaliteta rasprave i provedba preporuka po državama članicama. Stupanj provedbe znatno je veći u područjima s jačim instrumentima praćenja, poput javnih financija i fiskalnih okvira. Pojednostavnjenim postupkom trebalo bi se omogućiti više vremena za razmatranje smjernica EU-a i raspravu o njima. I u tom bi smislu od koristi bilo rano predstavljanje analize Komisije za svaku državu članicu. Nadalje, u suradnji s predsjedništvom Vijeća, trebala bi se omogućiti jača unakrsna provjera učinkovitosti i politika tijekom godine. Poboljšana usporedivost djelovanja i rezultata politika u svim državama članicama pridonijela bi uzajamnom pritisku i dala dodatni doprinos multilateralnim tematskim raspravama takve vrste. Razmjena mišljenja o Komisijinom praćenju provedbe reformi osobito je važna u kontekstu priprema za raspravu Vijeća o nacrtu preporuka te s obzirom na raspravu u Europskom vijeću u lipnju.

Otvaranje postupka i veća suradnja s drugim dionicima: ponekad se dovodi u pitanje demokratska legitimnost postupka europskog semestra. Posljednjih je godina Komisija postupno uspostavila dublji i trajniji dijalog s državama članicama na bilateralnim sastancima te na temelju usmjerenije rasprave u odborima Vijeća i sveobuhvatnijih tehničkih misija. Uvedena su i poboljšanja u području sudjelovanja parlamenata. U pogledu Europskog parlamenta omogućena je bliska suradnja na temelju gospodarskog dijaloga uvedenog zakonodavnim paketom od šest mjera, kojim se omogućuje rasprava između Europskog parlamenta s jedne strane i država članica, Vijeća, Komisije, Europskog vijeća i Euroskupine s druge strane. Osim toga, Parlament održava važne političke rasprave u ključnim fazama europskog semestra. Zahvaljujući provedbi zakonodavnog paketa dviju mjera i izravnijem sudjelovanju Komisije putem prezentacija i rasprava nacionalni su parlamenti tijekom godina stekli bolji uvid u europski semestar. Unatoč tim pozitivnim kretanjima ima prostora za širi dijalog, i to ne samo s parlamentima, već i sa socijalnim partnerima. Na primjer, Komisija bi ubuduće mogla surađivati s Europskim parlamentom i socijalnim partnerima na europskoj razini prije podnošenja Godišnjeg pregleda rasta i nastaviti raspravu nakon njegova donošenja. Na temelju analize za svaku državu članicu Komisija bi s Europskim parlamentom mogla raspravljati i o novim horizontalnim aspektima i, prema potrebi, surađivati sa socijalnim partnerima kako bi dobila povratne informacije o pitanjima specifičnima za pojedine države članice.



EUROPSKI SEMESTAR: PARTNERSTVO EU-A I DRŽAVA ČLANICA

	Studeni	Prosinac	Siječanj	Veljača	Ožujak	Travanj	Svibanj	Lipanj	Srpanj	Kolovoz	Rujan	Listopad		
Europska komisija	Jesenska gospodarska prognoza <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>GPR IMU</p> <p>Godišnji pregled rasta i izvješće o mehanizmu upozoravanja</p> <p>europodručje</p> <p>Mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>Dvostrani sastanak s državama članicama</p> <p>Posjet državama članicama radi utvrđivanja činjenica</p> </div> </div>		Zimska gospodarska prognoza <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>Jedinstveni analitički dokument po državama članicama (program reformi i neravnoteže)</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>Dvostrani sastanak s državama članicama</p> </div> </div>			Proletna gospodarska prognoza <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>PPDČ</p> <p>Komisija predlaže posebne preporuke po državama članicama u pogledu proračunske, gospodarske i socijalne politike</p> </div> </div>								
Europsko Vijeće / Vijeće	<p>europodručje</p> <p>Ministri financija raspravljaju o mišljenjima Komisije o nacrtu proračunskih planova</p>		<p>GPR IMU</p> <p>Nacionalni ministri donose zaključke GPR-u i IMU-u. Čelnici EU-a dogovaraju se o glavnim područjima za koordinaciju na temelju GPR-a i IMU-a.</p>			<p>GPR</p> <p>Čelnici EU-a donose gospodarske prioritete na temelju GPR-a</p>		<p>Nacionalni ministri raspravljaju o PPDČ-ovima</p> <p>PPDČ</p> <p>Čelnici EU-a odobravaju konačne PPDČ-ove</p>						
Države članice		<p>Države članice donose proračune</p>			<p>Države članice podnose svoje programe nacionalnih reformi (za gospodarske politike) i programe stabilnosti ili konvergencije (za proračunske politike)</p>						<p>europodručje</p> <p>Države članice podnose nacrt proračunskih planova i programe gospodarskog partnerstva (Države u postupku prekomjernog deficita – PPD)</p>			
Europski parlament				<p>Dijalog o gospodarskim prioritetima</p>							<p>PPDČ</p> <p>Rasprava / odluka o europskom semestru i PPDČ-ovima</p>			

Glosar: **GPR**: godišnji pregled rasta – **IMU**: izvješće o mehanizmu upozoravanja – **PPDČ**: posebne preporuke po državama članicama – **PPD**: postupak u slučaju prekomjernog deficita – **IDP**: izvješće o detaljnom preispitivanju

Europska komisija