



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.11.2018.
COM(2018) 770 final

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

**Godišnji pregled rasta za 2019.:
za snažniju Europu suočenu s globalnom nesigurnošću**

UVOD

U 2019. predviđa se nastavak rasta europskog gospodarstva, rekordna razina zaposlenosti i izlazak milijuna ljudi iz siromaštva i socijalne isključenosti. Strukturne reforme, ulaganja i odgovorne fiskalne politike koje provode države članice, zajedno s odlučnim djelovanjem na europskoj razini, uključujući Plan ulaganja za Europu, pridonijeli su ponovnoj uspostavi stabilnosti i većem blagostanju europskog gospodarstva. Zaposlenost se povećala na rekordnu razinu od 239 milijuna ljudi, a nezaposlenost smanjila na razinu prije krize te je zahvaljujući toj činjenici je više od deset milijuna ljudi tijekom proteklih godina izašlo iz siromaštva ili socijalne isključenosti¹.

Europsko gospodarstvo sada ulazi u šestu godinu neprekinutog rasta. Disperzija stopa rasta u europodručju najmanja je u povijesti ekonomske i monetarne unije. Nastavljena je stvarna konvergencija te se više stope rasta bilježe u državama članicama s nižim razinama BDP-a po glavi stanovnika. Snažan rast i niske kamatne stope pridonijeli su nastavku pada nacionalnih državnih deficita, koji su se u većini slučajeva vratili na razine prije krize. Krizom izazvan investicijski jaz gotovo je nestao. Grčka je nakon mnogo teških godina uspješno završila program financijske pomoći i time osigurala svoje mjesto u središtu europodručja i Europske unije.

Međutim, rast gospodarstva ne koristi u jednakoj mjeri svim građanima i svim zemljama te je i dalje osjetljiv na globalnu nestabilnost i izazove u srednjem i dugom roku. Temelji održivog rasta u Europi već su postavljeni, no, unatoč tomu, predviđa se da će gospodarski rast biti umjeren te se suočava sa znatnim negativnim rizicima. Uvjeti financiranja i dalje su povoljni, ali se očekuje postroživanje s obzirom na nastavak rasta, veću inflaciju i postupnu normalizaciju monetarne politike. Zabrinutost u pogledu održivosti javnih financija u zemljama s visokim dugom mogla bi rezultirati rastom troškova financiranja u cijelom gospodarstvu, uključujući u bankarskom sektoru. Neke države članice i dalje bilježe visoke stope nezaposlenosti, a dohodak kućanstava niži je od razina prije krize. Druge pogađa nedovoljna zaposlenost ili nedostatak vještina. Rast produktivnosti skroman je, a širenje digitalnih tehnologija sporo napreduje. Dugotrajni izazovi, kao što su starenje stanovništva, digitalizacija i njezini učinci na tržište rada, klimatske promjene i neprimjereno iskorištavanje prirodnih resursa, i dalje su goruća pitanja. Među dodatnim čimbenicima rizika ubrajaju se i brže postroživanje monetarne politike u SAD-u s mogućim posljedicama za financijsku stabilnost na rastućim tržištima, daljnje geopolitičke napetosti koje utječu na globalnu trgovinu i stalna nesigurnost u pogledu budućih odnosa Unije s Ujedinjenom Kraljevinom.

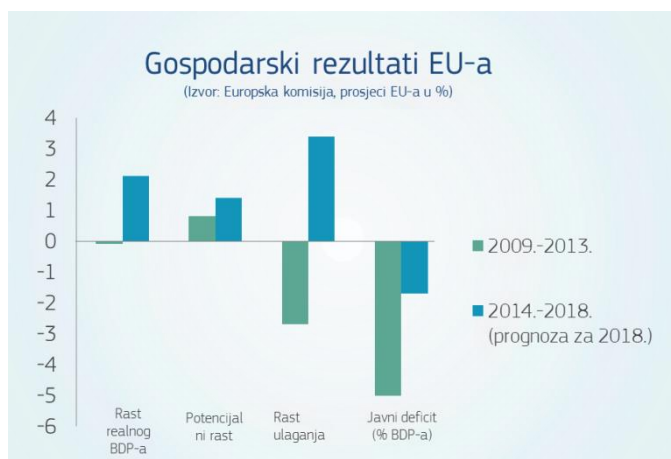
Sve veći izazovi i globalna nesigurnost podsjećaju nas da trenutačni gospodarski zamah nudi priliku koja se ne smije propustiti. Obnovljeni reformski naponi, dobro usmjerena ulaganja i smanjenje razina duga, u skladu sa zajedničkim europskim fiskalnim pravilima, ključni su i za unapređenje snage, otpornosti i uključivosti Unije i njezinih država članica. Gospodarskim i fiskalnim politikama moraju se očuvati makroekonomska stabilnost, smanjiti visoke razine duga i stvoriti zaštitni slojevi za ublažavanje vanjskih i domaćih šokova kako bi

¹ U nacrtu Zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2019. priloženom Godišnjem pregledu rasta detaljno su opisana nedavna kretanja u području zapošljavanja i socijalnih pitanja u EU-u.

se smanjili njihovi učinci na zapošljavanje i društvo. Ulaganja i strukturne reforme moraju se još više usredotočiti na poticanje potencijalnog rasta.

Otporno i uključivo gospodarstvo Uniji će omogućiti da iskoristi svoje prednosti na svjetskoj razini i zagovara multilateralizam i gospodarsku integraciju. Euro je čimbenik stabilnosti i štit pred sve većim rizicima za globalne gospodarske izgleda. Međutim, njegovu strukturu treba dodatno ojačati. Potpuno integrirano jedinstveno tržište koje dobro funkcionira isto će tako doprinijeti zaštiti Europe od budućih šokova i kriza dok će istinska unija tržišta kapitala osloboditi dodatna sredstva za njezin rast. Brzo donošenje dugoročnog proračuna Unije koji odražava brze promjene u inovacijama, gospodarskom okruženju i geopolitici također je od presudne važnosti za potporu strukturnim promjenama i snažnijoj i povezanijoj Europi koja se može suočiti sa sve većom nesigurnošću na unutarnjem i vanjskom polju. Kako bi se ojačala socijalna dimenzija Unije i poticala uzlazna konvergencija prema boljim životnim i radnim uvjetima, načela utvrđena u europskom stupu socijalnih prava potrebno je provesti u praksi na europskoj i nacionalnoj razini.

1. ČETIRI GODINE KASNIJE: OSTVARENI CILJEVI U POGLEDU RASTA, ZAPOSŁJAVANJA I ULAGANJA



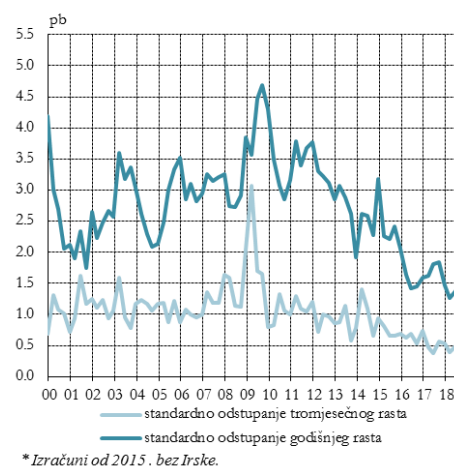
Europa je 2014. tek izlazila iz najgore financijske i gospodarske krize u nekoliko generacija. Realno gospodarstvo oporavilo se samo na razine prije krize, a dugo razdoblje niskih ulaganja, zajedno s drugim čimbenicima, kočili su rast produktivnosti i konkurentnosti. Visoki javni deficit i druge makroekonomske neravnoteže ugrožavali su krhki oporavak. Socijalne posljedice krize

duboko su se osjetile u cijeloj Uniji, s visokom nezaposlenošću, osobito među mladima, rastom siromaštva i socijalnih nejednakosti.

Europa je danas gospodarsku i financijsku krizu u velikoj

mjeri prevladala. Europsko gospodarstvo sada ulazi u šestu godinu neprekinutog rasta. Taj solidan gospodarski rast popraćen je oporavkom ulaganja, većom potrošnjom, poboljšanim javnim financijama i stalnim otvaranjem radnih mjesta, iako nije jednakog intenziteta u svim državama članicama. Disperzija stopa rasta među državama

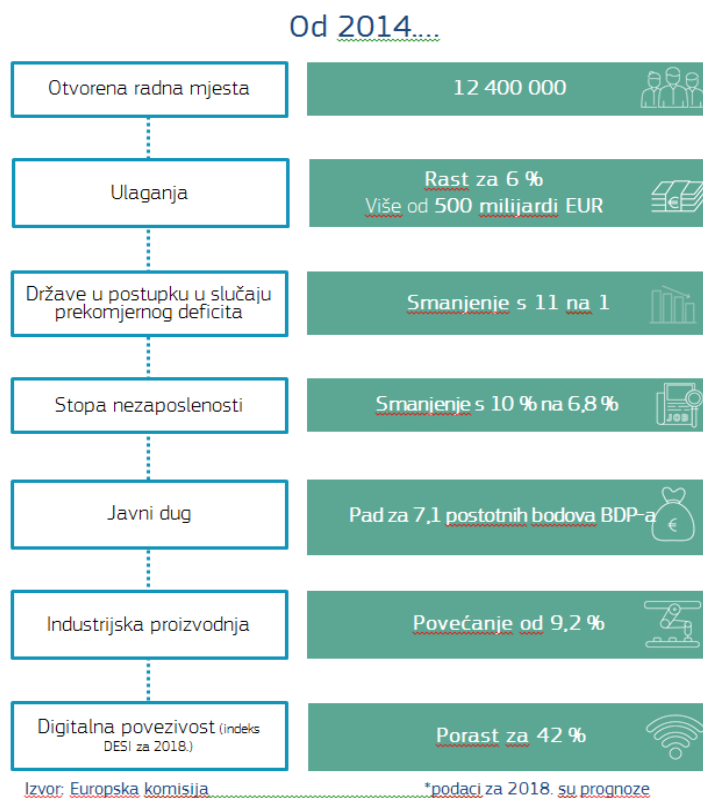
Grafikon1 — Disperzija rasta BDP-a u europodručju(2000.–2018.) Izvor: Europska komisija



europodručja pala je na najnižu razinu od početka monetarne unije (vidjeti grafikon 1.).²

Posljednjih su se godina poboljšali i mikroekonomski rezultati. Jaz u produktivnosti u odnosu na Sjedinjene Američke Države stabilizirao se, a proizvodnja u EU-u znatno se povećala. Europska roba i usluge i dalje su privlačni na svjetskom tržištu, unatoč padu potražnje na rastućim tržištima i višim cijenama nafte. Digitalna povezivost diljem država članica povećala se od 2014. za više od 40 %.

Po preuzimanju dužnosti predsjednik Juncker predstavio je ambiciozan program za radna mjesta, rast, pravednost i demokratske promjene³. Radna mjesta, rast i ulaganja bili su na vrhu popisa deset predstavljenih prioriteta. Otada su tri glavna stupa gospodarske i socijalne politike EU-a koordinirano poticanje ulaganja, ponovno preuzimanje obveza u pogledu strukturnih reformi i odgovorna fiskalna politika. U skladu s integriranim smjernicama³, tim elementima uspostavlja se tzv. trokut uspješnosti, čime se pridonosi jačanju oporavka i poticanju gospodarskog rasta.



Plan ulaganja za Europu znatno je pridonio ispunjenju obećanja iz 2014.⁴ Zahvaljujući tom planu, BDP EU-a već je porastao za 0,6 %, a predviđa se da će se do 2020. povećati za daljnjih 0,7 %. Planom je olakšano i usmjeravanje javnih i privatnih ulaganja u projekte kojima se osigurava dugoročni rast. Junckerovim planom, kojim se nadopunjuju nacionalne mjere za poboljšanje pristupa financiranju, potaknuta je i diverzificirana dostupnost financijskih instrumenata tijekom oporavka. Procjenjuje se da je na temelju operacija u okviru Junckerova plana već potpomognuto otvaranje više od 750 000 radnih mjesta, a ta bi brojka do 2020. trebala narasti na 1,4 milijuna.

² Vidjeti i Godišnje izvješće Europske središnje banke za 2017. (travanj 2018.), u kojem se isto tako ističe da su u 2017. razlike u stopama rasta u europodručju, mjerene u standardnim odstupanjima bruto dodane vrijednosti, bile najniže od 1998. (1998.: 1,47σ u usporedbi s 2017.: 0,75σ).

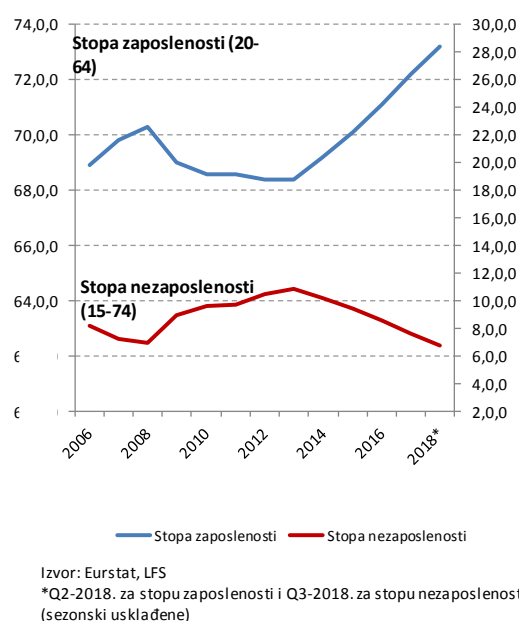
³ Kako je utvrđeno u Odluci Vijeća (EU) 2018/1215 od 16. srpnja 2018. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica i Preporuci Vijeća (EU) 2015/1184 od 14. srpnja 2015. o općim smjernicama ekonomskih politika država članica i Europske unije.

⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci: Analiza napretka Plana ulaganja za Europu i budući koraci, COM/2018/771 final.

Napredak postignut u osiguravanju zdravih fiskalnih politika i strukturnih reformi bio je ključan za smanjenje razina duga i poticanje otvaranja brojnijih i boljih radnih mjesta. Strukturnim reformama u okviru europskog semestra potiče se uključiv rast i zapošljavanje te istodobno olakšava smanjenje makroekonomskih neravnoteža. Uključivanjem europskog stupa socijalnih prava u europski semestar od 2018. taj je proces dodatno ojačan. Fiskalnom disciplinom zaštićena je financijska stabilnost u mnogim državama članicama. Javne financije sada imaju čvršće temelje, iako je u zemljama s visokim dugom potrebno odlučnije obnavljanje fiskalnih rezervi. Podignuta je i kvaliteta javne potrošnje, među ostalim i zbog oporavka ulaganja. Bolji uvjeti za poduzeća, uključujući mjere za smanjenje administrativnog opterećenja ili povećanje učinkovitosti poreznih sustava, bili su ključni za stvaranje odgovarajućeg regulatornog okruženja i promicanje poduzetničkog duha i otvaranja radnih mjesta. Napredak na nacionalnoj razini i razini EU-a u područjima kao što su usluge, infrastruktura, širokopojasni pristup, energija, promet, kružno gospodarstvo, reforme tržišta rada, zdravstvo, obrazovanje, istraživanje, osposobljavanje i inovacije stvara nove prilike za zapošljavanje i rast.

Sva ta kretanja potaknula su uključiv rast i pridonijela znatnom poboljšanju tržišta rada i socijalnih uvjeta. U drugom tromjesečju 2018. stopa zaposlenosti dobne skupine od 20 do 64 godine porasla je na 73,2 %, što je povijesno najviša razina u EU-u (vidjeti grafikon 2.). S obzirom na trenutačna kretanja, EU je na dobrom putu da 2020. dosegne cilj od 75 %

Grafikon 2. – Kretanja na tržištu rada



postavljen u strategiji Europa 2020. Usporedno s tim i kao rezultat navedenih kretanja, stopa nezaposlenosti nedavno se smanjila na razinu prije krize i iznosi 6,8 %. Smanjuje se i dugotrajna nezaposlenost i nezaposlenost mladih. Ipak, u brojnim je državama članicama ti su pokazatelji i dalje visoki. Zahvaljujući poboljšanju uvjeta na tržištu rada, ukupan broj osoba kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost, odnosno 113 milijuna osoba u 2017., prvi je put pao ispod razina prije krize. Unatoč tomu, u nekoliko država članica siromaštvo zaposlenih i dalje je visoko te raste, a rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti, posebno djece, osoba s invaliditetom i osoba migrantskog podrijetla, i dalje predstavlja izazov.

2. KLJUČNI IZAZOVI U BUDUĆNOSTI

Unatoč ostvarenom napretku, povećavaju se vanjski rizici i izazovi te iziskuju snažniji i jedinstveni europski odgovor. Od uspona Kine u svjetskom lancu vrijednosti do poremećaja poslijeratnog gospodarskog poretka zbog sve većeg trgovinskog protekcionizma SAD-a, EU će se morati suočiti s izazovima neizvjesnog i brzo promjenjivog globalnog okruženja.

Uspješna budućnost ovisi o sposobnosti Europe da ukloni trajne slabosti, odgovori na dugoročne izazove i podnese sve veće globalne rizike. Globalizacija potiče gospodarski rast, no nije svima donijela jednake koristi. Neke regije i sektori nailaze na poteškoće u uspješnom iskorištavanju tržišne integracije i tehnoloških inovacija. Visoke razine dohodovne nejednakosti i dalje su prisutne, unatoč povoljnim gospodarskim uvjetima.

U nekoliko država članica usporen zamah reformi, slab rast produktivnosti i visoke razine duga negativno utječu na potencijal rasta njihovih gospodarstava. Starenje stanovništva, digitalizacija i klimatske promjene stavljaju sve veći pritisak na našu radnu snagu, sustave socijalne skrbi i industriju, što nas obvezuje na inovacije i reforme kako bismo održali visoke životne standarde.

Okvir: Glavni rizici i izazovi

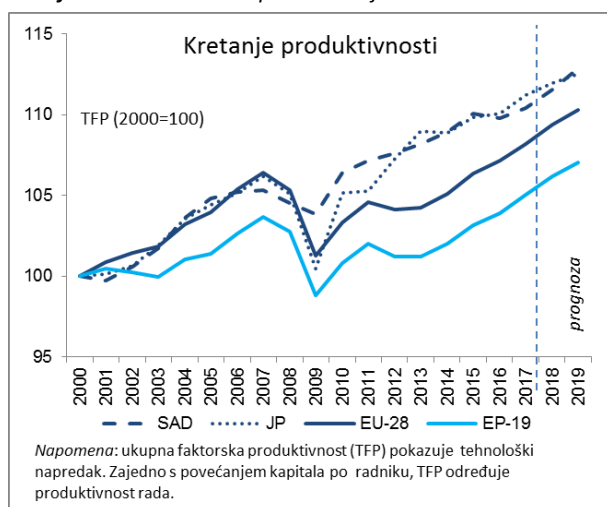
- ✓ *Trajne slabosti:* nizak rast produktivnosti; ustrajna dohodovna nejednakost i sporo smanjivanje siromaštva; regionalne i teritorijalne razlike; visoki javni i privatni dug te ostale makroekonomske neravnoteže, posebno u europodručju.
- ✓ *Kratkoročni izazovi:* rastući protekcionizam i geopolitičke napetosti koje utječu na trgovinske odnose; nestabilnost na rastućim tržištima; neusklađenost vještina s potrebama tržišta rada i sve veći manjak radne snage u određenim zemljama i sektorima; migracije: sporo širenje novih digitalnih tehnologija; postupno ukidanje poticaja središnje banke; usporen zamah reformi / rizici od njihova poništavanja i pogoršanje fiskalnih neravnoteža.
- ✓ *Srednjoročni/dugoročni izazovi:* iskorištavanje potencijala rasta digitalizacije; učinci tehnoloških promjena na radnike i određene sektore; učinci demografskih promjena i migracija; ublažavanje klimatskih promjena i prilagodba na njih; održivo iskorištavanje prirodnih resursa.

Makrofinancijska stabilnost i zdrave javne financije i dalje su preduvjet za održiv rast. Provedba strukturnih reformi i otvaranje dostatnog fiskalnog prostora u tom se smislu međusobno nadopunjuju: dok reforme koje potiču rast dovode do smanjenja razina duga, smanjenjem duga može se stvoriti prostor za ulaganja i rast. Iako bi sve države članice trebale ukloniti prepreke ulaganjima, poticanje ulaganja u državama članicama europodručja s velikim suficitom tekućeg računa pridonijet će rebalansu.

Za suočavanje s mogućim budućim šokovima potreban je napredak u produbljivanju ekonomske i monetarne unije, koji se već dugo odgađa. Potrebno je usredotočiti se na hitan dovršetak bankarske unije, uključujući uspostavu zaštitnog mehanizma za jedinstveni fond za sanaciju, te na stvaranje smislene središnje stabilizacijske funkcije za suočavanje s velikim asimetričnim šokovima, uz istovremeno zadržavanje snažnih poticaja strukturnim reformama na nacionalnoj razini. Komisija je iznijela nekoliko konkretnih prijedloga za ostvarenje tih ciljeva, od kojih većina čeka donošenje u Parlamentu i Vijeću. Globalne ekonomske nesigurnosti utječu na povjerenje poduzeća i potrošača te gospodarske izgleda. Time cijena koju plaćamo zbog odgađanja mjera postaje još veća, a potreba za konsolidacijom međunarodne uloge eura još je očiglednija. Snažno gospodarstvo EU-u će omogućiti da iskoristiti svoje prednosti na svjetskoj razini i zagovara multilateralizam.

Rastom protekcijonizma i trgovinskih napetosti na svjetskoj sceni povećala se i važnost dobrog funkcioniranja jedinstvenog tržišta.⁵ Kako bi se te prijetnje ublažile, ključno je brzo provesti preostale reforme tržišta kapitala i energetske tržišta te digitalnog gospodarstva, poduzeti vjerodostojne mjere provedbe i nastaviti reforme tržišta proizvoda i usluga na nacionalnoj razini. Donošenje predloženih mjera EU-a⁶ za jačanje mobilnosti radne snage, uz utvrđivanje jasnih i pravednih pravila, ključno je kako bi se građanima pružile veće koristi od unutarnjeg tržišta. Sporazumom o usklađenim pravilima za konsolidiranu osnovicu poreza na dobit uklonile bi se prekogranične porezne prepreke i pogodovale poslovanju na jedinstvenom tržištu.

Grafikon 3. – Izvor: Europska komisija



U posljednja dva desetljeća ukupna faktorska produktivnost u europodručju zaostajala je za velikim globalnim konkurentima (vidjeti grafikon 3.). Poticanje produktivnosti ključno je za održavanje gospodarskog rasta. Time se posebice može osigurati zadržavanje konkurentnosti EU-a, poticanje rasta plaća, otvaranje kvalitetnih radnih mjesta i promicanje uzlazne konvergencije životnog standarda. Viši rast produktivnosti omogućio bi osim toga povećanje doprinosa EU-a u globalnim lancima vrijednosti.

Postoje znatne razlike u produktivnosti među poduzećima, regijama i sektorima EU-a. Posebno rast produktivnosti u većini uslužnih sektora zaostaje za proizvodnjom i međunarodnom konkurencijom. To znatno utječe na konkurentnost EU-a jer je devet od svakih deset novootvorenih radnih mjesta u uslužnim sektorima. U većini država članica najproduktivnija poduzeća svoju su produktivnost dodatno podigla dok ona najneproduktivnija stagniraju. To upućuje na činjenicu da je širenje novih tehnologija od najinovativnijih poduzeća na ostatak gospodarstva usporeno. Poboljšanje učinkovitosti dodjele sredstava pridonijelo bi preusmjeravanju kapitala i radne snage od manje produktivnih u produktivnija poduzeća, čime bi se smanjila disperzija i povećala ukupna produktivnost. Budući da je produktivnost pokretač rasta plaća, to bi imalo i pozitivan učinak na plaće.

Sve digitaliziranjem i globaliziranjem gospodarstvu za razvoj su potrebna veća i pametnija ulaganja u razvoj vještina i obrazovanje. Digitalizacija nudi važne prednosti, ali podrazumijeva i izazove za radnike i poslodavce. Tehnološki zaokret koji je u tijeku donosi brzo restrukturiranje čak i u tradicionalnim industrijama, što iziskuje kvalificiraniju radnu snagu i usavršavanje vještina. Neusklađenost vještina s potrebama tržišta rad još je uvijek

⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Jedinstveno tržište u svijetu koji se mijenja Iznimna prednost koja zahtijeva obnovljeni politički angažman, COM/2018/772 final.

⁶ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad, COM/2018/0131 final.

znatna, a 40 % poslodavaca u EU-u suočava se s poteškoćama pri zapošljavanju osoba s odgovarajućim vještinama. Stope zaposlenosti nisko obrazovanih radnika u EU-u u prosjeku su gotovo 30 postotnih bodova niže od stopa zaposlenosti radnika s visokim stupnjem obrazovanja. Više od 60 milijuna odraslih nema potrebne razine pismenosti, matematičke pismenosti i digitalnih vještina.

Velike regionalne i teritorijalne nejednakosti i dalje su ključni problem. EU je jedinstveni pokretač konvergencije te doprinosi većoj koheziji u proširenoj Uniji – među državama članicama i unutar njih. Ipak, u mnogim državama EU-a neke regije zaostaju. Iako su najsiromašnije regije od 2010. napredovale, povećao se i njihov gospodarski jaz u odnosu na one bogatije. Tehnološkim promjenama i energetsom tranzicijom taj bi se jaz mogao još i povećati ako se ne poduzmu odgovarajuće mjere za jačanje regionalne konkurentnosti (npr. stvaranje poticaja za uvođenje novih tehnologija i prekvalifikaciju radne snage te rješavanje demografskog pada). Važnu ulogu u tom smislu imaju ulaganja ostvarena u okviru kohezijske politike EU-a, zajedno s nacionalnim reformama usmjerenima na poticanje potencijalnog rasta, uključivosti i dobrog upravljanja. Prijedlozima Komisije za novi višegodišnji financijski okvir promiču se snažnije veze između potreba strukturnih reformi utvrđenih u kontekstu europskog semestra i europskih ulaganja u državama članicama, a u cilju poticanja konkurentnosti i kohezije.

Iako je dohodovna nejednakost u EU-u manje izražena nego u drugim razvijenim gospodarstvima, i dalje je iznad razina prije krize. Europskim stupom socijalnih prava nastoji se osigurati konvergencija prema boljim radnim i životnim uvjetima. Za to su ključne reforme, među ostalim razvoj uključivih sustava socijalne zaštite koji pogoduju rastu, pravedniji sustavi poreznih olakšica i institucije tržišta rada koje učinkovito kombiniraju fleksibilnost i sigurnost. S pojavom novih načina rada, uključujući rad putem platformi i za vlastiti račun, bit će potrebna i modernizacija i prilagodba socijalne zaštite tradicionalno usmjerene na radnike s ugovorima na neodređeno vrijeme u punom radnom vremenu. U globaliziranom svijetu mogućnosti pojedinačnih vlada za oporezivanje onih koji ostvaruju najveću prihode i raspolazu najvećim bogatstvom postaju sve ograničenije. Osiguravanje pravednijeg oporezivanja, uključujući digitalno gospodarstvo u skladu s predloženim mjerama EU-a, preduvjet je za uključiviji rast.

Starenje europskog stanovništva izazov je za sustave mirovinskog osiguranja, zdravstvene skrbi i dugotrajne skrbi. Predviđa se da će se omjer broja osoba u dobi od 65 godina i više i onih u dobi od 15 do 64 godine povećati s 28,8 % u 2015. na 35,1 % u 2025. te na više od 50 % u 2050. To ima važne posljedice za budući gospodarski rast i distribuciju resursa i zahtijevat će dodatne mjere kako bi se istovremeno osigurala fiskalna održivost i odgovarajuća pokrivenost. Položaj mladih poseban je razlog za zabrinutost jer se mogu suočiti s dvostrukim opterećenjem: izdvajanjem viših stopa doprinosa tijekom radnog vijeka i nižim prihodima nakon umirovljenja. Dinamičnijim i uključivijim tržištem rada i reformom sustava socijalne skrbi socijalni rizici i rizici za javne financije povezani sa starenjem stanovništva mogli bi se ublažiti.

3. ODREĐIVANJE PRIORITETA ZA USPJEŠNU BUDUĆNOST

Europa treba dugoročno planirati i jačati svoju socioekonomsku izdržljivost kako bi bila otpornija na šokove i bolje iskorištavala prilike koje joj se pruže. Stabilan rast kakav Europa trenutačno uživa prava je prilika da se uhvati u koštac s hitnim reformama koje je čekaju, a nužne su za suočavanje s izazovima pred nama.

Danas je potrebno donijeti prave političke odluke kako bi se ostvario snažniji i pravedniji rast, omogućila bolja radna mjesta i stvorio veći kapacitet za ublažavanje učinaka globalnih gospodarskih ciklusa. Uz napore koji se ulažu na razini EU-a, za usmjeravanje nacionalnih planova reformi nužni su usklađeni prioriteti. I dalje su za uspješnu budućnost presudni 1. visokokvalitetna ulaganja; 2. usredotočenost na reforme koje povećavaju rast produktivnosti, uključivost i kvalitetu institucija; te 3. očuvanje makrofinancijske stabilnosti i zdravih javnih financija.

Visokokvalitetna ulaganja

Ulaganjem se pokreće rast i otvaraju radna mjesta. Države članice moraju i dalje njegovati investicijsku klimu koja potiče rast. Dobro usmjerena javna i privatna ulaganja trebaju se odvijati usporedno s dobro osmišljenim paketom strukturnih reformi. Ulaganja bi trebala stvoriti ili unaprijediti stratešku infrastrukturu, ojačati ljudski kapital za buduću konkurentnost i poboljšati radne i životne uvjete. Trebala bi pridonijeti i ostvarenju cilja prelaska na kružno gospodarstvo s niskim emisijama ugljika, u skladu EU-ovim ciljem dugoročne održivosti. Boljim iskorištavanjem resursa i smanjenim ulaznim troškovima takva ulaganja koja pridonose okolišnoj održivosti zapravo mogu potaknuti produktivnost cijeloga gospodarstva.

Nedostaje ulaganja u istraživanje i inovacije⁷ te u digitalnu infrastrukturu i nematerijalnu imovinu. Uspon digitalnih tehnologija iz korijena mijenja dinamiku inovacija. Učinci umreživanja i složenost procesa inovacija u porastu su. Korist od inovacija koncentrirana je u nekoliko vodećih poduzeća koja su postigla visoku stopu rasta produktivnosti. Da bi se osiguralo šire povećanje produktivnosti potaknuto inovacijama, potrebna je njihova šira rasprostranjenost i uvođenje u cijelom EU-u. Ulaganjima bi se trebala podupirati snažnija povezanost znanosti i poduzeća, uz stavljanje većeg naglaska na širenje inovacija i stvaranje novih tržišta, širenje digitalne infrastrukture (npr. širokopojasni internet i digitalizacija malih i srednjih poduzeća) te razvoj odgovarajućih vještina.

Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i vještine ključno je za povećanje produktivnosti i održavanje zaposlenosti u kontekstu brzih promjena i digitalizacije. Države članice trebale bi mladima pružiti vještine relevantne za potrebe tržišta rada, a istovremeno omogućiti i poticati cjeloživotno učenje. Radi optimalnog iskorištavanja tehnološkog napretka posebnu bi pozornost trebale obratiti na prilagodljivost radne snage, a osobito nisko kvalificiranih radnika. Također je potrebno posvetiti posebnu pozornost

⁷ S ulaganjima na razini od 2,03 % BDP-a EU je trenutačno daleko od ostvarenja općeg cilja ulaganja od 3 % BDP-a u istraživanje i razvoj te i dalje znatno zaostaje za drugim naprednim gospodarstvima kao što su Sjedinjene Američke Države (2,79 %), Japan (3,29 %) i Južna Koreja (4,23 %).

uklanjanju nejednakosti u pristupu kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju, koje i dalje postoje u većini država članica.

Okvir: Vještine i znanje za sutrašnji rast

Visokokvalitetna javna ulaganja u obrazovanje i osposobljavanje ključna su za poticanje održivog i uključivog rasta utemeljenog na znanju. Slabi obrazovni rezultati uvelike utječu na buduću stopu zaposlenosti, razinu siromaštva i konkurentnost. Kvaliteta obrazovanja i osposobljavanja još je važnija zbog negativnog učinka inovacija na radnome mjestu. U većini država članica to zahtijeva veća ulaganja i reforme sustava obrazovanja i osposobljavanja. Mogla bi se dodatno poboljšati učinkovitost ulaganja namijenjenih povećanju razine obrazovanja te njihova relevantnost na tržištu rada.

Nužno je osigurati jednak pristup kvalitetnom obrazovanju i postizanje dobrih obrazovnih rezultata. To zahtijeva odgovarajuća ulaganja. Najvažniji je sveobuhvatni strateški pristup, a često treba početi s osiguranjem pristupa kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, što je prvi korak prema uspjehu u obrazovanju i zapošljavanju kasnije u životu. Nadalje, prioritet bi trebalo biti jačanje osnovnih vještina te početnog obrazovanja i kontinuiranog profesionalnog razvoja nastavnika i instruktora. Države članice trebale bi jačati i sustave strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te ih većom fleksibilnošću i usklađenošću s potrebama tržišta rada i boljim mogućnostima učenja u praksi i naukovanja učiniti privlačnijima za prvi odabir. Nužno je uložiti više napora i u modernizaciju visokog obrazovanja.

Od presudne je važnosti razviti strateški pristup cjeloživotnom stjecanju vještina. Kako bi ljudi bili otporniji i prilagodljiviji na promjene, mjerama politike trebalo bi podupirati aktivno uključivanje svih odraslih osoba u prekvalificiranje i usavršavanje. Odluke o potrošnji i predviđanje mogućih potreba za restrukturiranjem trebali bi se temeljiti na dobrom poznavanju tržišta rada i raspoloživih vještina. Uspjeh strategija cjeloživotnog razvoja vještina uvelike ovisi o usmjeravanju i pružanju potpore u svim fazama učenja. Potrebno je intenzivnije raditi na omogućivanju pristupa niskokvalificiranih odraslih osoba usavršavanju (uključujući transverzalne i digitalne vještine) kako bi stekle kvalifikacije relevantne na tržištu rada. Time će se pospješiti i integracija migranata i bolje iskorištavanje njihovih vještina i kvalifikacija.

Trenutačni gospodarski rast trebao bi dovesti do pravodobnog ulaganja u modernizaciju i dekarbonizaciju europske industrije i prometnih i energetske sustava. Ulaganja u infrastrukturu u tim područjima trebala bi ispunjavati nove buduće potrebe i olakšati uključivanje poduzeća iz EU-a u međunarodne vrijednosne lance unutar i izvan jedinstvenog tržišta. Potrebno je kontinuirano razdvajanje korištenja energije i resursa od gospodarskog rasta kako bi se postigli klimatski i energetske ciljevi EU-a do 2030., u skladu s obvezama iz Pariškog sporazuma. Ulaganje u kružno gospodarstvo s niskim emisijama ugljika, među ostalim putem inovacija, važno je da bi Europa zadržala globalnu konkurentnost i povećala produktivnost, a da se pritom ne ugrozi životni standard. U nizu država članica i dalje je problem unapređenje prometne infrastrukture, uključujući ulaganja u pametnu, održivu i sigurnu mobilnost. Potrebno je ciljano ulaganje u stambenu izgradnju, zajedno s pojednostavnjenim nacionalnim propisima, kako bi se omogućila pristupačnost stanovanja i smanjila potrošnja energije.

Treba više iskoristiti i privatna ulaganja koja proizlaze iz funkcionalnog i integriranog tržišta kapitala. S obzirom na to da EU dovršava provedbu akcijskog plana o izgradnji unije

tržišta kapitala,⁸ Europa bi trebala dalje razvijati svu raznolikost tržišta kapitala, od globalnih čvorišta do regionalno integriranih mreža i lokalnih inicijativa, radi financiranja poduzeća te promicanja dekarbonizacije i prijelaza na održivije gospodarstvo.

Prijedlozima Komisije za sljedeći višegodišnji financijski okvir EU-a u cijelosti se podupire ostvarivanje većih i boljih ulaganja nacionalnih tijela i privatnog sektora. Kao što je već spomenuto, Komisija namjerava osigurati učinkovitiju povezanost između europskog semestra i financiranja EU-a u razdoblje od 2021. do 2027. (vidjeti okvir u nastavku). Nadalje, novim programom InvestEU⁹ objedinit će se mnoštvo financijskih instrumenata EU-a dostupnih za potporu ulaganjima. Tako će EU-ovo financiranje projekata strateškog ulaganja u Europi biti jednostavnije, učinkovitije i fleksibilnije. Jačanjem postojeće prakse u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru, programi EU-a provodit će se na koherentan način kako bi se maksimalno povećala dodana vrijednost EU-ova financiranja i poduprle reforme na nacionalnoj razini u okviru europskog semestra, a krajnji je cilj uspješno provođenje političkih prioriteta EU-a.

Okvir: Bolje usklađivanje europskog semestra i financiranja iz kohezijskih fondova EU-a

Rješavanje problema utvrđenih u okviru europskog semestra ključno je za poticanje ulaganja i povećanje njegove učinkovitosti u postizanju veće socioekonomske i teritorijalne kohezije diljem EU-a. Istovremeno, u nekim su slučajevima ulaganja potrebna za provedbu preporuka po državama članicama. Između financiranja iz kohezijske politike EU-a i koordinacije ekonomskih politika u okviru Europskog semestra već postoje formalne veze. Ostvarivanje još bolje sinergije i komplementarnosti među njima može biti od velike koristi za oba procesa.

Da bi se to postiglo, u odlučivanju o programiranju za razdoblje od 2021. do 2027. Europski semestar 2019. više će se baviti procjenom potreba za ulaganjem. Analizom u izvješćima po državama za 2019. razmotrit će se potrebe za ulaganjem u svakoj državi, uključujući, prema potrebi, sektorsku i regionalnu dimenziju. Na temelju te analize u novom prilogu izvješću po državama utvrdit će se potrebe ulaganja koje će u razdoblju od 2021. do 2027. biti relevantne za Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond plus i Kohezijski fond. To će biti kvalitetan analitički doprinos dijalogu s državama članicama o programiranju.

Na temelju izvješća po državama Komisija u okviru svojih prijedloga za preporuke po državama članicama za 2019. namjerava utvrditi prioritetna područja za javna i privatna ulaganja kako bi se još više olakšala provedba reformi za poticanje rasta.

Usmjeravanje reformi na rast produktivnosti, uključivost i kvalitetu institucija

Visokokvalitetna ulaganja mora pratiti odgovarajući skup strukturnih reformi. Dalekosežan pristup rastu traži i ponovno okretanje prema nacionalnim reformama u trima ključnim područjima: rast produktivnosti, uključivost i kvaliteta institucija.

Veći rast produktivnosti trebao bi biti središnji cilj nacionalnih reformi. Šire i brže prihvaćanje tehnologija kojima se potiče produktivnost zahtijeva ciljane mjere za promicanje relevantnih ulaganja (npr. porezni poticaji), razvijanje vještina i jačanje veza sustava

⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala, COM/2015/0468 final.

⁹ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa InvestEU (COM(2018) 439 final).

obrazovanja i osposobljavanja s poduzećima. Napredne digitalne tehnologije kao što su računalstvo visokih performansi, kibersigurnost i umjetna inteligencija sada su dovoljno zrele za intenzivniju upotrebu. Uz odgovarajuće poticaje poduzećima tako mogu nastati novi izvori prihoda i nova radna mjesta.

Države članice trebale bi na jedinstvenom tržištu preuzeti kolektivnu i pojedinačnu odgovornost za oslobađanje njegova neiskorištenog potencijala. Uz inovacije i širenje tehnologije, funkcionalna tržišta proizvoda i usluga ključni su pokretač rasta produktivnosti jer omogućuju učinkovitiju raspodjelu sredstava. Neke države članice već imaju povoljnu poslovnu klimu, a drugima su nužne dublje reforme kako bi se robi i uslugama olakšao ulazak na tržište i izlazak s njega. Reforme su posebno potrebne u energetskom, telekomunikacijskom, prometnom i maloprodajnom tržištu te tržištu poslovnih usluga. I dalje ima slučajeva zaštite rentijerskog ponašanja zbog kojih se kasni u uvođenju inovacija i novih poslovnih modela, uključujući ekonomiju suradnje i kružno gospodarstvo. U mnogim slučajevima stečajni okvir nije dovoljno učinkovit za oslobađanje resursa za nova poduzeća.

Potrebne su daljnje reforme kako bi se postigla prava ravnoteža između fleksibilnosti i sigurnosti tržišta rada. Radno zakonodavstvo i socijalni sustavi trebali bi osigurati sigurnost svim vrstama radnika, olakšati promjenu radnog mjesta i oblika zaposlenja, poticati mobilnost i fleksibilnost, a istovremeno bolje rješavati problem segmentacije tržišta rada i siromaštva zaposlenih. Za to su ključne učinkovitije mjere na tržištu rada i javne službe za zapošljavanje. U nekim državama članicama poreznim bi se poticajima i poticajnim mjerama za veće sudjelovanje žena na tržištu rada mogle stvoriti nove mogućnosti povećanja produktivnosti.

Cilj reformi trebala bi biti i uključivost, kako bi svi građani imali koristi od rasta produktivnosti. To zahtijeva veću usmjerenost na kvalitetno obrazovanje, osposobljavanje i obrazovanje odraslih, posebno za niskokvalificirane osobe (vidjeti okvir); odgovarajući i inovativni sustavi oporezivanja i naknada te očuvanje ili poboljšanje pristupa kvalitetnoj zdravstvenoj skrbi, skrbi za djecu i dugotrajnoj skrbi.

Rastom plaća, koji je rezultat povećane produktivnosti, mogu se smanjiti nejednakosti i poduprijeti uzlazna konvergencija životnog standarda. Realne plaće u 2017. u prosjeku i dalje kaskaju za produktivnošću, čime je nastavljen dugoročni trend. U kontekstu smanjenja opsega kolektivnog pregovaranja, mjere jačanja institucionalnog kapaciteta socijalnih partnera mogu biti od koristi u zemljama u kojima je socijalni dijalog slab ili je pogođen krizom.

Za suzbijanje siromaštva i nejednakosti potrebni su i uključivi i učinkoviti sustavi oporezivanja i naknada. Nacionalna reforma sustava oporezivanja i naknada trebala bi biti usmjerena na primjerenost naknada i zaštite te optimiziranje poticaja za sudjelovanje na tržištu rada. U nizu država članica borba protiv porezne prijevare, utaje i izbjegavanja poreza i dalje je ključna za pravednu raspodjelu tereta na porezne obveznike i prikupljanje poreznih prihoda za ulaganje u visokokvalitetne javne usluge. Samo izbjegavanje poreza na dobit u EU-u procjenjuje se na 50 do 70 milijardi EUR godišnje.

Države članice trebale bi i dalje promicati politike aktivacije i socijalne uključenosti te opći pristup dostupnoj i kvalitetnoj usluzi skrbi. Posebno je nužno donošenje mjera za

bolje uključivanje radnika s nestandardnim ugovorima i samozaposlenih osoba u sustave socijalne sigurnosti. Bolja dostupnost visokokvalitetnih usluga skrbi (npr. skrbi za djecu ili dugotrajne skrbi) pružila bi ženama više mogućnosti da uđu u radni odnos ili da u njemu ostanu, čime bi se smanjio rizik od siromaštva i socijalne isključenosti djece i ugroženih skupina. Boljim mjerama integriranja migranata u tržište rada poboljšala bi se i njihova šira integracija u društvo. Kako bi osigurale fiskalnu održivost i očuvale univerzalnu dostupnost kvalitetne zdravstvene zaštite, države članice trebaju popraviti troškovnu učinkovitost ulaganjem u inovacije, boljom integracijom zdravstvene zaštite na primarnoj, specijalističkoj ambulantnoj razini i na razini bolnica te jačanjem veza sa socijalnom skrbi radi zadovoljavanja potreba sve starijeg stanovništva. Kao potpora tome preporučljiva je i veća usredotočenost na prevenciju.

Uspješne javne institucije doprinose rastu i preduvjet su uspješne provedbe ostalih reformi. Empirijska analiza pokazuje da je bolja kvaliteta institucija općenito povezana s većom produktivnošću. To uključuje elemente koji se odnose na učinkovitost javne uprave, stupanj digitalizacije javnih službi, kvalitetu i stabilnost regulatornog okvira, borbu protiv korupcije i poštovanje vladavine prava. Svi ti aspekti mogu utjecati na odluku o ulaganju, a mogu se popraviti dijeljenjem i širom primjenom najboljih praksi EU-a. Države članice trebale bi se sustavnije baviti i kvalitetom upravljanja i aktivno uklanjati nedostatke.

Vladavina prava, učinkoviti pravosudni sustav i čvrst okvir za borbu protiv korupcije ključni su za privlačenje poduzeća i poticanje gospodarskog rasta. To se posebno odnosi na neovisnost i učinkovitost sudstva te na sveobuhvatan pristup borbi protiv korupcije koji obuhvaća sprečavanje, učinkovit kazneni progon i sankcije. Tome je nužno dodati transparentnost i integritet javnog sektora, učinkovitu pravnu zaštitu zviždača, postojanje neovisnih medija i veću uključenost civilnog društva. U nekim državama članicama uz strožu primjenu zakona nužne su i kvalitetne preventivne mjere i poticaji za upotrebu elektroničkog platnog sustava ili digitalnih rješenja za borbu protiv sive ekonomije.

Današnji i dalje povoljni gospodarski rast daje optimalne uvjete za uspješnu provedbu reformi, ali u nekim zemljama reformski zamah slabi. Kako bi podržala i potaknula nastavak provedbe reformi na nacionalnoj razini, Komisija je predložila uspostavu Programa potpore reformama¹⁰. Taj novi proračunski instrument EU-a za razdoblje od 2021. do 2027. namijenjen je pružanju financijskih poticaja za reforme i veću tehničku pomoć, a temelji se na uspjehu i velikoj potražnji za aktualnim Programom potpore strukturnim reformama.

Makroekonomska stabilnost i zdrave javne financije

U EU-u su se smanjile makroekonomske neravnoteže, ali i dalje ima slabosti. Globalna ponovna procjena rizika na međunarodnim financijskim tržištima mogla bi potaknuti ulagače da ponovno procijene postojeće rizike u nekim državama članicama, kao što su velika zaduženost, preostale slabosti u bankarskom sektoru i ograničeni prostor fiskalne politike. Za daljnje ispravljanje velikih neravnoteža stoga su potrebna daljnja smanjenja velikog privatnog

¹⁰ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa potpore reformama, COM/2018/391 final.

i javnog duga te dodatno jačanje financijskog sektora. Tako će se moći stvoriti potreban fiskalni prostor za osiguranje dugoročne održivosti, izgradnju kapaciteta za rješavanje budućih kriza i oslobađanje sredstava za buduća ulaganja.

I dalje su ključne vjerodostojne mjere za postizanje dogovorenih fiskalnih ciljeva u skladu sa zajedničkim europskim pravilima. U mnogim zemljama dug je i dalje visok, što smanjuje prostor za apsorpciju negativnih dohodovnih šokova. S obzirom na to da gospodarstvo i dalje raste, sazrelo je vrijeme za uspostavu fiskalnih rezervi potrebnih za suočavanje sa sljedećom recesijom i ublažavanje mogućih učinaka na zapošljavanje i društvo. Neke države članice smanjile su svoj javni dug te ostvarile ili premašile svoj srednjoročni proračunski cilj pa se otvorio prostor za veća javna ulaganja radi potpore potencijalnom rastu. Ipak, nekoliko država članica i dalje ima velik javni dug koji ograničava njihove mogućnosti ulaganja za budućnost. Te su zemlje zadnjih godina i manje smanjile javni dug. One bi trebale iskoristiti trenutačni gospodarski rast za stvaranje fiskalnih rezervi, za daljnje jačanje javnih financija, posebno u strukturnom smislu, te dati prednost rashodima u područjima koja omogućuju jačanje otpornosti i potencijala rasta. Pakt o stabilnosti i rastu daje jasna pravila za odgovorne fiskalne politike.

Bolja kvaliteta i sastav javnih financija važni su za makroekonomsku stabilnost i ključni su element fiskalne politike država članica. Na prihodovnoj strani potrebno je uspostaviti učinkoviti porezni sustav koji potiče ulaganja i rast. Potrebni su i naponi na rashodovnoj strani, putem revizija potrošnje i davanjem prednosti rashodima koji potiču dugoročni rast i pravednost.

Veoma je važna i dugoročna održivost javnih financija. Ljudi danas žive dulje i zdravije, ali zbog demografskih promjena dolazi do povećanja pritiska na socijalne sustave. I dalje su presudne mirovinske reforme kojima je cilj ravnoteža između radnog vijeka i umirovljenja te potpora dopunskoj mirovinskoj štednji. Provedba takvih reformi često je politički teška te treba izbjegavati njihovo poništavanje jer može ugroziti fiskalnu održivost, smanjiti potencijal rasta i međugeneracijsku pravednost. U nekoliko država članica boljim bi se upravljanjem javnom nabavom znatno poboljšala i javna potrošnja.

Financijski je sektor otporniji, ali treba nastaviti smanjivati loše kredite i jačati nadzorni okvir. Neke države članice znatno su smanjile razinu loših kredita, a druge moraju uložiti dodatne napore, i u području insolventnosti. Tomu će pomoći donošenje mjera koje je Komisija predstavila u ožujku 2018.¹¹ u skladu s akcijskim planom za rješavanje problema loših kredita u Europi¹². Treba još bolje iskoristiti mogućnosti koje pruža tehnološki razvoj i potpuno integrirano tržište dovršene bankarske unije. Treba prilagoditi makrobonitetne okvire kako bi se uklonili rizici od pregrijavanja i spriječile nove neravnoteže. Nacionalne nadzorne okvire i njihovu koordinaciju trebalo bi dodatno poboljšati radi potpune provedbe pravila EU-

¹¹ Taj paket uključuje prijedlog direktive o pružateljima usluga servisiranja kredita, kupcima kredita i povratu kolateralu, prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe o kapitalnim zahtjevima te nacrt za uspostavu nacionalnih društava za upravljanje imovinom.

¹² Vijeće Europske unije, Zaključci Vijeća o akcijskom planu za rješavanje problema loših kredita u Europi, 11. srpnja 2017.

a protiv pranja novca te odgovarajućeg sprečavanja rizika i primjerenog bankovnog upravljanja rizikom.

ZAKLJUČCI I BUDUĆI KORACI

S obzirom na rastuću globalnu nesigurnost, EU i države članice trebaju odlučne i usklađene mjere kako bi se ostvarilo obećanje o uključivom i održivom budućem rastu. Europa mora povećati svoj potencijal rasta, kao i gospodarsku i socijalnu otpornost, kako bi bila otpornija na šokove i dugoročne izazove pretvorila u prilike.

Prioritete koje je Komisija utvrdila u ovom Godišnjem pregledu rasta države članice trebale bi uključiti u svoje nacionalne politike i strategije, posebno pri sastavljanju nacionalnih programa reformi. Istovremeno, trebaju ubrzati provedbu reformskog programa i ključnih reformi istaknutih u preporukama po državama članicama. Radi poticanja ulaganja koje generira rast, trebale bi u potpunosti iskoristiti političke i financijske instrumente koji su im na raspolaganju na razini EU-a. Bit će posebno važno osigurati još veću sinergiju između prioriteta uspostavljenih koordinacijom ekonomskih i socijalnih politika na razini EU-a i financiranja iz proračuna EU-a, u skladu s prijedlozima Komisije za sljedeći višegodišnji financijski okvir.

Komisija će nastaviti dijalog s državama članicama u okviru europskog semestra. Cilj je postići opće razumijevanje gorućih izazova u predstojećim izvješćima po državama članicama i utvrditi područja za prioritetne mjere u sljedećem krugu preporuka po državama članicama. Osnivanje nacionalnih odbora za produktivnost moglo bi visokokvalitetnim analizama i preuzimanjem odgovornosti države za reforme potaknuti nacionalne rasprave o tome kako povećati produktivnost¹³. Države članice trebale bi osigurati da socijalni partneri i nacionalni parlamenti budu u cijelosti uključeni u reforme. Uz širu suradnju s civilnim društvom njihova je uključenost ključna za jačanje odgovornosti za reforme i njihovu legitimnost te za ostvarivanje boljih socioekonomskih rezultata.

¹³ Trinaest država članica dosad je imenovalo nacionalni odbor za produktivnost: Cipar, Finska, Francuska, Grčka, Irska, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Portugal i Slovenija. Nacionalni odbor za produktivnost imenovala su i tri države članice izvan europodručja: Danska, Mađarska i Rumunjska.