



Europska
komisija

Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije

Izvešće

Jean-Claudea Junckera

u bliskoj suradnji s

Donaldom Tuskom

Jeroenom Dijsselbloemom

Marijem Draghijem

i **Martinom Schulzom**



Sadržaj

1. Obilježja snažne, istinske i poštene ekonomske i monetarne unije	3
2. Prema ekonomskoj uniji – konvergencija, blagostanje i socijalna kohezija	6
3. Prema financijskoj uniji – integrirani financijski sustavi za integriranu ekonomiju	10
4. Prema fiskalnoj uniji – integrirani okvir za zdrave i integrirane fiskalne politike	13
5. Demokratska odgovornost, legitimnost i institucijsko jačanje	16
Prilog 1: Plan za dovršetak ekonomske i monetarne unije	20
Prilog 2: Integrirani europski semestar	22
Prilog 3: Savjetodavni Europski fiskalni odbor – vodeća načela	23

Uvod

Na sastanku na vrhu država europodručja u listopadu 2014. istaknuta je činjenica da je „bolja koordinacija ekonomskih politika neophodna za osiguravanje dobrog funkcioniranja ekonomske i monetarne unije (EMU)“.

Naglašeno je da treba i dalje „razvijati konkretne mehanizme za snažniju usklađenost ekonomskih politika, konvergenciju i solidarnost“ te „pripremiti sljedeće korake za bolje ekonomsko upravljanje u europodručju“.

Ovo izvješće izradio je predsjednik Europske komisije u bliskoj suradnji s predsjednikom sastanka na vrhu država europodručja, predsjednikom Euroskupine, predsjednikom Europske središnje banke i predsjednikom Europskog parlamenta.

U izvješću je uzeta u obzir intenzivna rasprava s državama članicama i civilnim društvom. Ono se nadovezuje na izvješće „Prema istinskoj ekonomskoj i monetarnoj uniji“ (takozvano „Izvješće četvorice predsjednika“) i na Komisijin „Nacrt za snažnu i istinsku ekonomsku i monetarnu uniju“ iz 2012., koji su i dalje ključni referentni dokumenti za dovršetak EMU-a, te na

analitičku obavijest „Priprema sljedećih koraka za bolje ekonomsko upravljanje u europodručju“ od 12. veljače 2015.

U ovom izvješću odražavaju se osobna razmatranja i rasprave petorice predsjednika. Glavna mu je tema europodručje jer države koje dijele valutu imaju određene zajedničke izazove, interese i odgovornosti. Međutim postupak uspostavljanja snažnijeg EMU-a otvoren je za sve države članice EU-a. On bi trebao biti transparentan i trebala bi se očuvati cjelovitost jedinstvenog tržišta u svim aspektima. Konkretno, dovršetak jedinstvenog tržišta robe i usluga, digitalnog i energetskeg tržišta te tržišta kapitala i njihovo potpuno iskorištavanje trebali bi biti dio snažnijeg napretka prema ekonomskoj uniji te otvaranju novih radnih mjesta i većem rastu.

Dovršena ekonomska i monetarna unija nije cilj sama po sebi. Ona je sredstvo za osiguravanje boljeg života i pravičnijih životnih uvjeta za sve građane, za pripremu Unije za buduće globalne izazove te za ostvarenje blagostanja u svim njezinim državama članicama.

1 Obilježja snažne, istinske i poštene ekonomske i monetarne unije



Euro je uspješna i stabilna valuta. Dijeli ga 19 država članica EU-a i više od 330 milijuna građana. Njime se korisnicima osigurava stabilnost cijena i zaštita od vanjske nestabilnosti. Unatoč nedavnoj krizi euro je i dalje druga po važnosti valuta na svijetu s gotovo jednom četvrtinom udjela u svjetskim deviznim pričuvama i gotovo šezdeset država i područja u svijetu koji izravno ili neizravno vežu svoje valute uz euro.

Europa se oporavlja od najgore financijske i gospodarske krize u proteklih sedam desetljeća. Zbog izazova u proteklim godinama nacionalne vlade i institucije EU-a bile su prisiljene poduzeti hitne i iznimne mjere. Morale su stabilizirati svoja gospodarstva i zaštititi sve što je ostvareno tijekom postupnog i ponekad zahtjevnog postupka europske integracije. Zahvaljujući tome očuvana je cjelovitost europodručja, a unutarnje tržište ostalo je snažno.

Gospodarski rast i povjerenje u gospodarstvo obnavljaju se u velikom dijelu Europe, no jasno je da hitna rješenja iz proteklih godina treba pretvoriti u trajan, pošten i demokratski legitiman temelj za budućnost. Jasno je i da, s obzirom na 18 milijuna nezaposlenih u europodručju, treba poduzeti još mnogo toga za poboljšanje ekonomskih politika.

Europska ekonomska i monetarna unija (EMU) danas je poput kuće koja se gradi desetljećima, ali samo je djelomično dovršena. Kad je došla oluja, njezine zidove i krov trebalo je brzo zaštititi. Sad je vrijeme za pojačavanje temelja i njezino pretvaranje u ono što bi EMU trebao biti: mjesto blagostanja na temelju uravnotežena gospodarskog rasta i stabilnosti cijena te konkurentno socijalno tržišno gospodarstvo, u cilju pune zaposlenosti i društvenog napretka. Kako bismo to ostvarili, morat ćemo poduzeti daljnje mjere za dovršetak EMU-a.

Euro je više od obične valute. On je politički i gospodarski projekt. Sve države članice monetarne unije zauvijek su se odrekle svojih nacionalnih valuta i s drugim državama europodručja trajno dijele svoju monetarnu suverenost. Zauzvrat države članice ostvaruju koristi od upotrebe pouzdane i stabilne valute na velikom, konkurentnom i moćnom jedinstvenom tržištu. Zbog te zajedničke sudbine potrebna je solidarnost u kriznim razdobljima i poštovanje zajednički dogovorenih pravila među svim članicama.

No takva pogodba djelotvorna je samo dok sve članice od nje ostvaruju korist. Kako bi se taj uvjet održao, države moraju pojedinačno i zajednički poduzimati mjere kako bi nadoknadile nacionalne mehanizme prilagodbe koje su ukinule pri ulasku. Prvo, moraju biti sposobne učinkovitije spriječiti krize s pomoću kvalitetnog upravljanja na europskoj i nacionalnoj razini, održive fiskalne i ekonomske politike te poštene i učinkovite javne uprave. Drugo, kad se

dogode neizbježni gospodarski šokovi, svaka država mora biti sposobna učinkovito odgovoriti na njih.

Moraju biti sposobne ublažiti šokove na unutarnjoj razini zahvaljujući gospodarstvima koja su otporna u zadovoljavajućoj mjeri i s pomoću dovoljno fiskalnih rezervi tijekom gospodarskog ciklusa. Za čitavo europodručje određuje se jedinstvena monetarna politika, stoga su nacionalne fiskalne politike od ključne važnosti za stabilizaciju gospodarstva kad se dogode lokalni šokovi. A budući da sve države dijele jedinstven devizni tečaj, potrebna su im fleksibilna gospodarstva koja mogu brzo reagirati na padove gospodarske aktivnosti. U suprotnom mogu pretrpjeti ozbiljne i trajne posljedice recesije.

Ipak, prilagodba relativnih cijena nikad se neće odvijati jednako brzo kao prilagodba deviznog tečaja, a vidjeli smo i da države zbog tržišnih pritisaka mogu naglo ostati bez fiskalnih stabilizatora. Kako bi svim gospodarstvima trajno bilo bolje u europodručju, mora se omogućiti dijeljenje učinka šokova podjelom rizika u okviru EMU-a. Ta se podjela rizika kratkoročno može ostvariti s pomoću integriranih financijskih tržišta i tržišta kapitala (podjela rizika s privatnim sektorom), u kombinaciji s potrebnim uobičajenim zaštitnim mehanizmima, to jest financijskom zaštitnom mrežom za slučaj nužde, povezanima s bankarskom unijom. Srednjeročno, kako se gospodarske strukture budu usklađivale u cilju utvrđivanja najboljih standarda u Europi, trebalo bi potaknuti javnu podjelu rizika s pomoću mehanizma za fiskalnu stabilizaciju europodručja u cijelosti.

Sprečavanje neodrživih politika te pojedinačno i zajedničko ublaživanje šokova nije bilo uspješno ni prije ni tijekom krize. Iako je otad provedeno nekoliko važnih institucijskih poboljšanja, i dalje su prisutni tragovi početnih nedostataka. Trenutačno u europodručju postoji znatna divergencija. U nekim državama nezaposlenost je na najnižoj zabilježenoj razini, dok je u drugima na najvišoj zabilježenoj razini; u nekima se fiskalna politika može upotrebljavati protuciklički, dok će u drugima za fiskalni oporavak biti potrebne godine konsolidacije.

Zbog trenutačne divergencije ugrožena je stabilnost čitave Unije. Moramo ispraviti tu divergenciju i pokrenuti novi postupak konvergencije. Uspjeh monetarne unije u bilo kojem području ovisi o njezinu uspjehu u svim područjima. Osim toga, u sve globaliziranijem svijetu države članice imaju odgovornost održavati primjerene politike i pokrenuti reforme uz koje bi njihova gospodarstva postala fleksibilnija i konkurentnija, a to im je i u interesu.

Napredak se mora odvijati u četiri smjera: prvo, prema **istinskoj ekonomskoj uniji** u kojoj će se svakom gospodarstvu osigurati strukturna obilježja

za blagostanje u monetarnoj uniji. Drugo, prema **financijskoj uniji** kojom će se zajamčiti integritet naše valute u cijeloj monetarnoj uniji i pojačati podjela rizika s privatnim sektorom. Time je obuhvaćen i dovršetak bankarske unije i ubrzanje uspostave unije tržišta kapitala. Treće, prema **fiskalnoj uniji** u kojoj će se osigurati i fiskalna održivost i fiskalna stabilizacija. Naposljetku, prema **političkoj uniji** kojom će se osigurati temelj za sve prethodno navedeno s pomoću istinske demokratske odgovornosti, legitimnosti i institucijskog jačanja.

Sve četiri unije ovise jedna o drugoj. Stoga se moraju usporedno razvijati, a sve države članice europodručja moraju sudjelovati u svim unijama. U svakom slučaju napredak će morati uslijediti nakon niza kratkoročnih i dugoročnih mjera, ali nužno je još danas utvrditi taj niz i postići dogovor. Kratkoročnim mjerama samopouzdanje će se povećati samo ako one budu početak dužeg postupka, odnosno most prema dovršenom i istinskom EMU-u. Nakon mnogo godina krize vlade i institucije moraju pokazati građanima i tržištima da europodručje neće tek *preživjeti*. Oni moraju vidjeti da europodručje *napreduje*.

Za ostvarivanje te dugoročne vizije potrebne su ambiciozne kratkoročne mjere. Njima se mora odmah stabilizirati tu europsku kuću i pripremiti temelje za dovršetak strukture u srednjem roku. Za to će s vremenom biti neophodna veća podjela suverenosti. Unatoč neporecivoj važnosti gospodarskih i fiskalnih pravila te njihova poštovanja, drugim po veličini gospodarstvom na svijetu ne može se upravljati samo s pomoću suradnje na temelju pravila. Kako bi se europodručje postupno razvilo u istinsku ekonomsku i monetarnu uniju, morat će, umjesto sustava pravila i smjernica za izradu nacionalnih ekonomskih politika, postati sustav snažnije podjele suverenosti sa zajedničkim institucijama, od kojih većina već postoji i koje mogu postupno ostvarivati taj zadatak. U praksi bi države članice zbog toga morale prihvatiti sve snažniju suradnju na donošenju odluka u pogledu elemenata njihovih nacionalnih proračuna i ekonomskih politika. Dovršetkom uspješnog postupka gospodarske konvergencije i financijske integracije do određene bi se mjere omogućila javna podjela rizika, što bi istovremeno moralo biti popraćeno snažnijim demokratskim sudjelovanjem i odgovornošću na nacionalnoj i europskoj razini. Takav pristup u fazama nužan je jer su za neke ambicioznije mjere potrebne izmjene trenutačnog pravnog okvira EU-a, među kojima i neke izmjene većih razmjera, te znatan napredak u pogledu gospodarske konvergencije i regulatornog usklađivanja u državama članicama europodručja.

Dva su cilja ovog izvješća: odrediti početne mjere kojima će se danas pokrenuti taj postupak i utvrditi jasnu orijentaciju za dugoročne mjere. Postupak bi

se organizirao u dvije uzastopne faze (vidi Plan u Prilogu 1.):

Prva faza (1. srpnja 2015. – 30. lipnja 2017.): u prvoj fazi, pod nazivom „**osnaživanje djelovanjem**”, institucije EU-a i države članice europodručja nadopunile bi postojeće instrumente i na najbolji mogući način iskoristile postojeće Sporazume. Ukratko, time je obuhvaćeno povećanje konkurentnosti i strukturne konvergencije, dovršetak financijske unije, ostvarivanje i održavanje odgovornih fiskalnih politika na nacionalnoj razini i na razini europodručja te povećanje demokratske odgovornosti.

Druga faza: u drugoj fazi, pod nazivom „**dovršetak EMU-a**”, utvrdile bi se konkretne dugoročnije mjere za dovršetak ekonomske i institucijske strukture EMU-a. Konkretno, u drugoj fazi postupak konvergencije postao bi u većoj mjeri obvezujući i temeljio bi se na skupu zajednički dogovorenih referentnih vrijednosti za konvergenciju, koje bi mogle imati i pravnu prirodu. Znatan napredak prema ostvarenju tih standarda te njihovo stalno poštovanje kad se jednom ostvare bili bi među uvjetima za sudjelovanje svih država članica europodručja u mehanizmu ublaživanja šokova za europodručje u toj drugoj fazi.

Završna faza (najkasnije do 2025.): na kraju druge faze i kad sve mjere budu u potpunosti provedene, čvrst i istinski EMU trebao bi biti stabilno i prosperitetno okruženje za sve građane država članica EU-a koje dijele jedinstvenu valutu, a privuklo bi i druge države članice EU-a da se pridruže ako za to budu spremne.

Predsjednici institucija EU-a pratit će provedbu preporuka iz ovog izvješća. Kako bi sve pripremila za prijelaz iz prve u drugu fazu, Komisija će u proljeće 2017. objaviti „bijelu knjigu” u kojoj će ocijeniti napredak ostvaren u prvoj fazi i iznijeti potrebne sljedeće mjere, uključujući mjere pravne prirode za dovršetak EMU-a u drugoj fazi. Bijela knjiga temeljit će se na analitičkim zapažanjima stručne savjetodavne skupine koja će podrobnije istražiti pravne, gospodarske i političke preduvjete za dugoročne prijedloge iz ovog izvješća. Izradit će se u suradnji s predsjednicima drugih institucija EU-a.

U ovom izvješću iznose se zamisli na temelju kojih se, nakon daljnjih rasprava, mogu izraditi propisi i osnovati institucije. Za to je potreban opsežan, transparentan i uključiv postupak koji bi trebao započeti bez odgađanja.

2

**Prema ekonomskoj uniji –
konvergencija, blagostanje i
socijalna kohezija**

Pojam konvergencije okosnica je ekonomske unije: konvergencija među državama članicama radi postizanja najviše razine blagostanja i konvergencija unutar europskih društava radi poticanja jedinstvenog europskog modela.

U EMU-u je monetarna politika centralizirana, ali važni dijelovi ekonomske politike ostaju u nacionalnoj nadležnosti. Međutim, tijekom krize postalo je itekako očito da članice europodručja u pogledu rasta ovise jedna o drugoj. Sposobnost ublažavanja ekonomskih šokova, modernizacija ekonomskih struktura i sustava socijalne skrbi te osiguranje prilagodbe građana i poduzeća novim zahtjevima, trendovima i izazovima te da iz toga izvuku korist u interesu je svake pojedine članice i u njihovu zajedničku interesu. U interesu je svake članice i da ostale članice to provedu sličnom brzinom. U monetarnoj uniji kao što je EMU to je od ključne važnosti jer među članicama nisu predviđeni fiskalni prijenosi velikih razmjera, a mobilnost radne snage relativno je ograničena.

To ne znači da bi sve države članice koje imaju jedinstvenu valutu trebale biti iste niti da bi trebale imati iste politike. Ono što je naposljetku bitno jest ishod: da sve države članice europodručja provode čvrste politike kako bi se brzo mogle oporaviti od kratkoročnih šokova, iskoristiti svoje komparativne prednosti unutar jedinstvenog tržišta te privući ulaganja, istovremeno održavajući visoke razine rasta i zapošljavanja.

Mnogo se toga može postići produbljivanjem jedinstvenog tržišta, što je važno za svih 28 država članica, a posebice za članice koje imaju zajedničku valutu. Jedinstveno tržište još nije dovršeno u važnim područjima politika kao što su roba i usluge te u područjima neiskorištena potencijala kao što su energetika, digitalno tržište i tržište kapitala. Time je vidljivo da usprkos golemom gospodarskom potencijalu povezanom s uistinu jedinstvenim tržištem postoje znatne političke zapreke. Kako bi se ostvario napredak, odgovarajuće odluke u svakom području ne bi trebalo donositi odvojeno, već u okviru političkog paketa u korist svim državama članicama. No to nije dovoljno. Za održivu konvergenciju potreban je širi raspon politika koje se mogu nazvati „strukturnim reformama”, a to su reforme usmjerene na modernizaciju gospodarstava radi postizanja većeg rasta i otvaranja više radnih mjesta. To podrazumijeva djelotvornija tržišta rada i proizvoda te snažnije javne institucije.

Kako bi se ostvarila konvergencija među državama članicama europodručja, potreban je daljnji napredak. Prvo, potrebno je kratkoročno (prva faza) uložiti dodatne napore kako bi se svi približili na putu ostvarenja najboljih rezultata i praksi u Europi, razvojem i daljnjim jačanjem trenutačnog okvira upravljanja. Krajnji je

cilj ostvariti podjednako otporne ekonomske strukture u cijelom europodručju. Time bi se trebao dati nov poticaj otvaranju radnih mjesta i rastu, s naglaskom na konkurentnosti i socijalnoj koheziji.

U drugoj bi se fazi postupak konvergencije formalizirao i temeljio na nizu zajednički dogovorenih standarda pravne prirode. Znatno napredak prema njima redovito bi se pratio te bi bio uvjet da se države članice mogu koristiti drugim instrumentima, kao što je mehanizam ublažavanja šoka koji će se uspostaviti za cijelo europodručje.

2.1. Nov poticaj konvergenciji, otvaranju radnih mjesta i rastu

Ponovni poticaj za reforme u duhu je pakta Euro Plus iz 2011. o snažnijoj koordinaciji ekonomskih politika za konkurentnost i konvergenciju, koji, međutim, uglavnom nije ostvario očekivane rezultate zbog svoje međuvladine, neobvezujuće naravi¹. Na putu prema ekonomskoj uniji konvergencije, rasta i radnih mjesta nisu potrebni daljnji paktovi, već konkretan napredak ostvaren na temelju prava EU-a. Taj napredak trebao bi počivati na četiri stupa: osnivanje sustava tijela nadležnih za konkurentnost u europodručju snažnija provedba postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža veći naglasak na zapošljavanju i socijalnom učinku te jača koordinacija ekonomskih politika u okviru poboljšanog europskog semestra. To bi se trebalo provesti kratkoročno (prva faza) na temelju praktičnih mjera i u skladu s metodom Zajednice.

Sustav tijela nadležnih za konkurentnost u europodručju

Upravljanje u europodručju dobro je utvrđeno za koordinaciju i nadzor fiskalnih politika, ali se mora poboljšati u sve širem i važnijem području – području konkurentnosti. Europski semestar i uspostavljanje postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža prvi su korak na putu ispravljanja tih nedostataka, no potrebno je učiniti još mnogo toga kako bi se osiguralo da sve države članice unaprijede svoju konkurentnost istim zamahom.

Preporučuje se da svaka država članica europodručja osnuje nacionalno tijelo koje bi bilo nadležno za praćenje rezultata i politika u području konkurentnosti. Time bi se spriječila gospodarska divergencija i povećao osjećaj odgovornosti za provođenje potrebnih reformi na nacionalnoj razini. Ta tijela nadležna za konkurentnost trebala bi biti neovisni subjekti koji imaju ovlast „ocijeniti razvijaju li se plaće u skladu s produktivnošću te ih usporediti s kretanjima u ostalim državama europodručja i glavnim usporedivim trgovinskim partnerima”, kao što je velika većina država

¹ „Pakt Euro Plus o snažnijoj koordinaciji ekonomskih politika za konkurentnost i konvergenciju” potpisali su 2011. čelnici država i vlada europodručja te Bugarske, Danske, Latvije, Litve, Poljske i Rumunjske. Druge države članice EU-a mogu mu dobrovoljno pristupiti. Osmišljen je kao međuvladino rješenje za poticanje reformi i koordinacije. Njegova provedba imala je niz nedostataka, uključujući nepostojanje institucije za praćenje, no njegova temeljna načela i dalje su relevantna i trebalo bi ih obnoviti. Stoga bi njegove relevantne dijelove trebalo uključiti u pravni okvir EU-a.

članica već dogovorila u okviru pakta Euro Plus. Isto tako, ta bi tijela mogla imati ovlasti ocijeniti napredak ostvaren na temelju ekonomskih reformi radi poticanja konkurentnosti u širem smislu. Na kraju, konkurentno gospodarstvo gospodarstvo je u kojem se institucijskim i političkim okvirom produktivnim poduzećima omogućuje napredak. S druge strane, razvojem tih poduzeća podupire se rast zapošljavanja, ulaganja i trgovine.

U okviru sustava tijela nadležnih za konkurentnost u europodručju ta bi se nacionalna tijela trebala povezati s Komisijom, koja bi jednom godišnje koordinirala njihovo djelovanje. Komisija bi potom pri odlučivanju o mjerama u okviru europskog semestra trebala uzeti u obzir rezultat te koordinacije, pogotovo za svoj godišnji pregled rasta i odluke koje se donose u okviru postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža, među ostalim trebala bi razmotriti hoće li preporučiti pokretanje postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže.

Tijela nadležna za konkurentnost

Cilj tijela nadležnih za konkurentnost ne bi trebao biti prekogranično usklađivanje praksi ili rada tijela nadležnih za određivanje plaća. Ti se postupci znatno razlikuju među državama članicama i s pravom održavaju nacionalne prioritete i pravnu tradiciju.

- Svaka bi država članica na temelju zajedničkog obrasca trebala odlučiti o točnom ustroju svojeg nacionalnog tijela nadležnog za konkurentnost, ali bi ono moralo biti demokratski odgovorno i djelovati neovisno. Nacionalni čimbenici, kao što su socijalni partneri, trebali bi zadržati svoju ulogu u skladu s utvrđenim praksama u svakoj državi članici, ali bi im mišljenja tih tijela trebala služiti kao smjernice u pregovorima o određivanju plaća. Određene države članice, primjerice Nizozemska i Belgija, već imaju takva tijela.

Snažniji postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža

Postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža osmišljen je u jeku krize. Dio je europskog semestra, godišnjeg ciklusa izvješćivanja o ekonomskim politikama EU-a i nacionalnim ekonomskim politikama te nadzora nad njima. Služi kao alat za sprečavanje i smanjenje neravnoteža prije nego što izmaknu kontroli. Postao je ključno sredstvo europskog nadzora, primjerice za sprečavanje balona na tržištu nekretnina ili utvrđivanje gubitka konkurentnosti, povišenih razina privatnog i javnog duga te nedostatka ulaganja. Njegov potencijal trebalo bi u potpunosti iskoristiti. Stoga je potrebno djelovanje u dva područja:

- Ne bi ga trebalo upotrebljavati samo za otkrivanje neravnoteža, nego i za poticanje strukturnih reformi u okviru europskog semestra. Njegov bi korektivni

dio trebalo odlučno upotrebljavati. Trebalo bi ga pokrenuti čim se utvrde prekomjerne neravnoteže i upotrebljavati ga za praćenje provedbe reformi.

- Taj bi postupak trebao bolje odražavati neravnoteže cijelog europodručja, a ne samo pojedinih država. Stoga bi i dalje trebao biti usredotočen na smanjenje štetnih vanjskih deficita kojima se ugoražava neometano funkcioniranje europodručja (npr. u obliku „naglih prekida” tokova kapitala). Istovremeno bi u okviru postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža trebalo poticati i odgovarajuće reforme u državama koje nakupljaju velike i trajne viškove na tekućem računu ako su potaknuti, primjerice, nedovoljnom domaćom potražnjom i/ili niskim potencijalom rasta, što je također važno za osiguravanje učinkovitog uravnoteženja u monetarnoj uniji.

Veći naglasak na zapošljavanju i socijalnom učinku

Zapošljavanje i socijalno stanje uvelike se razlikuju u europodručju, djelomično zbog krize, ali i zbog temeljnih kretanja i loših rezultata prije krize. Europski cilj trebao bi biti zaslužena ocjena „AAA” za socijalni učinak.

To je i ekonomska nužnost. Za uspjeh EMU-a potrebno je da tržišta rada i sustavi socijalne skrbi u svim članicama dobro i pravično funkcioniraju. Stoga zapošljavanje i socijalna pitanja moraju zauzeti visoko mjesto na popisu prioriteta u okviru europskog semestra. Nezaposlenost, a pogotovo dugotrajna nezaposlenost, jedan je od glavnih razloga nejednakosti i socijalne isključenosti. Zato su od ključne važnosti tržišta rada na kojima se promiče visoka razina zaposlenosti i na kojima je moguće ublažiti šokove bez stvaranja prekomjerne nezaposlenosti. Time se pridonosi nesmetanom funkcioniranju EMU-a i uključivijim društvima.

Ne postoji jedinstveni predložak koji bi odgovarao svima, ali su izazovi u državama članicama često slični, primjerice zapošljavanje više ljudi svih dobnih skupina, pronalaženje prave ravnoteže između fleksibilnih i sigurnih ugovora o radu, izbjegavanje razlike između zaštićenih „insajdera” s visokim plaćama i „outsajdera”, prebacivanje poreznog opterećenja s rada, pružanje prilagođene potpore nezaposlenima radi povratka na tržište rada i poboljšanje obrazovanja i cjeloživotnog učenja. Izvan tržišta rada važno je osigurati da svaki građanin ima pristup odgovarajućem obrazovanju i uspostaviti učinkovit sustav socijalne zaštite kako bi se zaštitile najranjivije osobe u društvu, uključujući uspostavu osnovne socijalne zaštite. Naše stanovništvo brzo stari, a kako bi mirovinski i zdravstveni sustavi s time držali korak, potrebne su velike reforme. Stoga će dob za umirovljenje trebati uskladiti s očekivanom životnom dobi.

Kako bi EMU ostvario trajan uspjeh, trebali bismo ići još dalje i nastojati jače integrirati nacionalna tržišta rada, omogućujući lakšu geografsku i profesionalnu mobilnost, među ostalim boljim priznavanjem kvalifikacija, lakšim pristupom poslovima u javnom sektoru za strane državljane i boljom koordinacijom sustava socijalne sigurnosti.

Snažnija koordinacija ekonomskih politika

Europskim semestrom znatno je ojačana koordinacija ekonomskih politika. No dodavanjem raznih „paketa”, „paktova”, „postupaka” i složenih zahtjeva za izvješćivanje gube se iz vida njegov smisao i učinkovitost. Smisao europskog semestra mora biti postavljanje zajedničkih prioriteta i njihova provedba u europskoj perspektivi s jasnim smislom za zajednički interes. Poduzete su mjere pojednostavnjenja i jačanja europskog semestra: veći naglasak na prioritetima, manje dokumenata i više vremena da bi se o njima raspravljalo, veća suradnja na političkoj razini i suradnja s nacionalnim tijelima. Te mjere treba nastaviti, a ciljevi su sljedeći:

- državama članicama treba dati jasne preporuke s naglaskom na prioritetnim reformama koje su ključne za povećanje potencijalnog rasta, podupiranje otvaranja radnih mjesta i iskorištavanje prilika koje nudi jedinstveno tržište; preporuke po državama članicama trebaju biti konkretne i ambiciozne, posebno u pogledu očekivanih rezultata i vremenskog roka za njihovo postizanje; istovremeno bi morale ostati „političke”, što znači da bi države članice morale imati određenu slobodu u pogledu točnih mjera koje će provesti; nacionalni programi reformi koje države članice svake godine pripremaju trebali bi poslužiti kao osnova za raspravu o njihovim namjerama u pogledu reformi
- države članice treba smatrati odgovornima za poštovanje svojih obveza; trebalo bi sustavnije provoditi periodično izvješćivanje o provedbi, redovite stručne preglede i pristup „poštuj ili objasni”; Euroskupina bi već u prvoj fazi mogla preuzeti koordinacijsku ulogu u unakrižnom ispitivanju rezultata, sa sve većim naglaskom na uspostavi referentnih vrijednosti i provođenju najboljih praksi; to se mora događati zajedno s iskorištavanjem punog potencijala postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža
- treba bolje integrirati europodručje i nacionalnu razinu; u tu bi svrhu europski semestar trebalo strukturirati u dvije uzastopne faze – europsku i nacionalnu; to znači da bi prije rasprava o pojedinim državama trebalo provesti rasprave i preporuke povezane s europodručjem u cjelini kako bi se zajednički izazovi u potpunosti uzeli u obzir pri

djelovanju na razini država članica; taj je prijedlog naveden u Prilogu 2.

- treba uspostaviti jasnu dugoročnu viziju: ne može se i ne treba se sve odigrati u jednoj godini; godišnji ciklus europskog semestra trebao bi biti povezan s jačim višegodišnjim pristupom u skladu s obnovljenim postupkom konvergencije.

2.2. Formaliziranje postupka konvergencije

Srednjoročno (druga faza) bi postupak konvergencije prema otpornijim ekonomskim strukturama (kako su prethodno opisane) trebao biti obvezujući. To se može postići dogovaranjem niza zajedničkih visokih standarda koji bi se odredili zakonodavstvom EU-a jer bi suverenost u politikama od zajedničkog interesa bila podijeljena, a uspostavio bi se i snažan postupak donošenja odluka na razini europodručja. U određenim će područjima biti potrebno dodatno usklađivanje, dok će u drugima, u kojima različite politike mogu dovesti do podjednako dobrih rezultata, trebati pronaći primjerena rješenja za pojedine države. Zajednički bi se standardi trebali prvenstveno usredotočiti na tržišta rada, konkurentnost, poslovno okruženje i javne uprave te na određene aspekte porezne politike (npr. osnovica poreza na dobit). Napredak prema tim standardima redovito bi se pratio. Preporuke po državama članicama i dalje bi se upotrebljavale u tom kontekstu. Isto tako, postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža mogao bi se osim kao alat za sprečavanje i smanjenje neravnoteža upotrebljavati i za poticanje reformi i praćenje napretka svih država članica europodručja prema uspostavi tih zajedničkih standarda. Znatna i trajna konvergencija prema slično otpornim gospodarstvima trebala bi biti uvjet za pristup mehanizmu ublažavanja šokova koji će se uspostaviti za europodručje, kako je ukratko opisano u pododjeljku 4.2.

Za određivanje posebnih standarda i pokazatelja potrebna je dublja analiza. Međutim, standardi za tržišta rada, primjerice, trebali bi povezivati sigurnost i fleksibilnost te bi se mogli razvijati uz razne elemente pojma „fleksigurnosti” (npr. fleksibilni i pouzdani ugovori o radu kojima se izbjegava stvaranje dvaju razreda tržišta rada, sveobuhvatne strategije cjeloživotnog učenja, učinkovite politike pomoći nezaposlenima da se vrate na tržište rada, moderni sustavi socijalne sigurnosti i poticajno oporezivanje rada).

3

**Prema financijskoj uniji –
integrirani financijski sustavi za
integriranu ekonomiju**



Napredak u uspostavi snažnije ekonomske unije znatno će pridonijeti boljem funkcioniranju EMU-a. No taj napredak istovremeno mora biti popraćen i dovršetkom financijske unije s obzirom na to da se ekonomska i financijska unija upotpunjuju i uzajamno podupiru. Napredak u tim dvama područjima mora biti glavni prioritet tijekom prve faze plana uspostave istinskog EMU-a.

U monetarnoj uniji financijski sustav mora uistinu biti jedinstven jer se u protivnom učinci odluka u području monetarne politike (npr. promjene kamatnih stopa) neće ravnomjerno prenijeti na njezine države članice. Upravo je to bio slučaj tijekom krize, zbog čega su se povećale razlike među gospodarstvima. Nadalje, jedinstveni bankarski sustav odraz je jedinstvenog novca. Budući da velik dio novca čine bankovni depoziti, novac može biti uistinu jedinstven samo ako vlada jednako povjerenje u sigurnost bankovnih depozita neovisno o državi članici u kojoj banka posluje. To nije moguće bez jedinstvenog sustava nadzora i sanacije banaka te osiguranja depozita. To je ujedno ključno i za sprječavanje negativne međuovisnosti banaka i država, koja je bila u samoj srži krize.

Financijski sustav istovremeno mora raspolagati mogućnošću diversifikacije rizika po državama kako bi se mogao ublažiti učinak šokova u pojedinim državama i umanjio rizik koji je potrebno podijeliti s pomoću fiskalnih mjera.

Sve su to razlozi kojima se opravdava hitna potreba za uspostavom financijske unije. Cilj bankarskog nadzora u velikoj je mjeri ostvaren zahvaljujući uspostavi jedinstvenog nadzornog mehanizma. Postignut je dogovor i oko jedinstvenog sanacijskog mehanizma, no on nije u potpunosti proveden. Za dovršetak financijske unije potrebno je uspostaviti zajednički sustav osiguranja depozita i uniju tržišta kapitala. S obzirom na to da je riječ o hitnim mjerama, sljedeće bi mjere trebalo provesti tijekom prve faze.

3.1. Dovršetak bankarske unije

Za dovršetak bankarske unije prije svega je potrebno u potpunosti prenijeti Direktivu o oporavku i sanaciji banaka u nacionalna zakonodavstva svih država članica. To je neophodno za podjelu rizika s privatnim sektorom. Osim toga, bankarska unija omogućuje bolju zaštitu poreznih obveznika od troškova sanacije banaka.

Kao drugo, potrebno nam je i brzo postizanje dogovora oko primjerenog prijelaznog mehanizma financiranja dok Jedinstveni fond za sanaciju ne postane operativan 1. siječnja 2016.², čime bi se osigurala dostatna sredstva u slučaju nužne sanacije banka čak i ako Fond u tom trenutku ne raspolaže dostatnim sredstvima.

Kao treće, uspostava vjerodostojnog zajedničkog zaštitnog mehanizma povezanog s Jedinstvenim fondom za sanaciju i napredak u osiguravanju potpuno jednakih pravila za banke u svim državama članicama trebali bi biti prioritet tijekom prijelaznog razdoblja do uspostave Jedinstvenog fonda za sanaciju. Stoga je potrebna brza provedba zaštitnog mehanizma. To se može učiniti tako da se Jedinstvenom fondu za sanaciju odobri kreditna linija u okviru europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM). Taj bi zaštitni mehanizam srednjoročno trebao biti fiskalno neutralan, što se može postići povratom javne potpore s pomoću *ex post* nameta financijskoj industriji.

Nadalje, predlažemo uspostavu europskog sustava osiguranja depozita (EDIS), koji bi uz bankovni nadzor i sanaciju činio treći stup potpuno uspostavljene bankarske unije. Budući da je postojeće uređenje koje se temelji na nacionalnim sustavima osiguranja depozita osjetljivo na velike lokalne šokove (osobito kada se smatra da su država i nacionalni bankarski sektor u osjetljivom položaju), zajedničkim bi se osiguranjem depozita povećala otpornost tijekom budućih kriza. Ujedno je i vjerojatnije da će u usporedbi s nacionalnim sustavima osiguranja depozita zajednički sustav biti fiskalno neutralan tijekom vremena s obzirom na to da omogućuje širu raspodjelu rizika i da se privatni doprinosi prikupljaju u okviru mnogo većeg broja financijskih institucija. Za uspostavu potpuno funkcionalnog EDIS-a trebat će vremena, ali bi poduzimanje konkretnih mjera u tom smjeru trebao biti prioritet već u prvoj fazi te bi se za to trebale iskoristiti mogućnosti dostupne na temelju postojećeg pravnog okvira. Jedna od mogućnosti jest oblikovanje EDIS-a kao sustava za reosiguranje nacionalnih sustava osiguranja depozita na europskoj razini. Baš kao i Jedinstveni fond za sanaciju, zajednički EDIS bio bi financiran privatnim sredstvima na temelju *ex ante* naknada za rizik koje bi plaćale sve banke sudionice u državama članicama, a njegov način ustroja sprječavao bi moralni hazard. Njegovo bi se područje primjene trebalo podudarati s područjem primjene jedinstvenog nadzornog mehanizma.

S vremenom bi se trebala preispitati učinkovitost instrumenta ESM-a za izravnu dokapitalizaciju banaka, posebno s obzirom na ograničavajuće kriterije prihvatljivosti koji su trenutačno povezani s njim, pri čemu je potrebno poštovati dogovorena pravila o sanaciji vlastitim sredstvima. Postojanje dostupnijeg mehanizma za izravnu dokapitalizaciju banaka pridonijelo bi jačanju povjerenja deponenata jer države u financijskim poteškoćama ne bi bile blisko povezane s upravljanjem restrukturiranim bankama te bi se time uklonio problem međuovisnosti država i banaka na nacionalnoj razini.

² To se nadovezuje na [izjavu Vijeća za ekonomske i financijske poslove](#) od 18. prosinca 2013.

Jednaka pravila trebaju vrijediti za sve banke sudionice bankarske unije. Stoga će biti potrebne dodatne mjere koje nadilaze jedinstveni pravilnik kako bi se smanjilo postojeće znatno diskrecijsko pravo na nacionalnoj razini koje i dalje ima važne posljedice, prije svega u pogledu kvalitete i sastava kapitala banaka. Velik dio neusklađenosti mogao bi se riješiti u okviru europskog nadzornog mehanizma. No za druga pitanja potrebne su zakonodavne promjene, posebno u slučaju razlika u pravnim i institucionalnim okvirima. Slično tomu, nedavna revizija Direktive o sustavima osiguranja depozita dovela je do bolje usklađenosti, prije svega u pogledu pretfinanciranja nacionalnih sustava, no i dalje su predviđena određena diskrecijska prava na nacionalnoj razini koja bi trebalo preispitati.

Istovremeno, EU i dalje treba pratiti mogućnost nastanka novih rizika u bankarskom sektoru, uključujući rizike povezane sa sektorom usporednog bankarstva. Postojeće strukture trebale bi biti takve da omogućuju uočavanje rizika za financijski sektor kao cjelinu. Zbog toga bismo trebali razmotriti jačanje naših makrobonitetnih institucija, oslanjajući se na ulogu i ovlasti Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB) te istovremeno jačati njegovu sinergiju s ESB-om. Konačno, u srednjem bi roku moglo imati smisla preispitati tretman izloženosti banaka državnom dugu, primjerice utvrđivanjem ograničenja velikih izloženosti. Time bi se mogla dodatno smanjiti međuovisnost financijske stabilnosti i nacionalnih javnih financija. No te bi dalekosežne promjene postojećeg okvira trebalo razmatrati samo kao dio koordiniranih napora na svjetskoj razini.

3.2. Uspostava unije tržišta kapitala

Uz bankarsku uniju, uspostavu unije tržišta kapitala trebalo bi smatrati prioritetom³. To se odnosi na svih 28 država članica EU-a, ali je osobito relevantno za europodručje. Time će se osigurati raznovrsniji izvori financijskih sredstava tako da trgovačka društva, uključujući MSP-ove, mogu iskoristiti tržišta kapitala i ostvariti pristup ne samo bankovnim kreditima, već i nebankovnom financiranju. Istovremeno će se dobrim funkcioniranjem unije tržišta kapitala ojačati prekogranična podjela rizika zahvaljujući produblivanju integracije tržišta vrijednosnih papira i tržišta vlasničkih instrumenata, pri čemu je tržište vlasničkih instrumenata glavni ublaživač šokova. U potpunosti integrirana tržišta kapitala omogućila bi i

zaštitu od sistemskih šokova u financijskom sektoru te bi pridonijela boljoj podjeli rizika s privatnim sektorom u svim državama⁴. Time bi se smanjio opseg podjele rizika koji bi se trebao ostvariti drugim financijskim sredstvima (javna podjela rizika). No budući da bi intenzivnija integracija tržišta kapitala i postupno uklanjanje preostalih nacionalnih prepreka mogli dovesti do novih rizika u pogledu financijske stabilnosti, bit će potrebno proširiti i ojačati postojeće instrumente radi razboritog upravljanja sistemskim rizicima sudionika na financijskom tržištu (skup makrobonitetnih instrumenata) i jačanja okvira nadzora kako bi se osigurala stabilnost svih financijskih dionika. To bi u konačnici trebalo dovesti do uspostave jedinstvenog europskog tijela za nadzor tržišta kapitala.

U tom je kontekstu važno da se regulatornim uređenjem uspostave poticaji objedinjenju i podjeli rizika te da se osigurava da sve financijske institucije raspolažu dostatnim strukturama za upravljanje rizikom i da su bonitetno zdrave. I oporezivanje može imati važnu ulogu u smislu osiguravanja neutralnog tretmana različitih ali usporedivih djelatnosti i ulaganja u različitim jurisdikcijama. Za uspostavu istinske unije tržišta kapitala potrebna su i druga poboljšanja, od kojih se neka mogu postići isključivo s pomoću zakonodavstva, primjerice: pojednostavnjenje zahtjeva koji se odnose na prospekt, oživljavanje EU-ova tržišta za visokokvalitetnu sekuritizaciju, bolje usklađivanje prakse u području računovodstva i revizije te uklanjanje ključnih uskih grla koja onemogućuju integraciju tržišta kapitala u područjima kao što su stečajno pravo, pravo trgovačkih društava, imovinska prava te u pogledu pravne izvršivosti prekograničnih potraživanja.

³ Vidi zelenu knjigu „[Stvaranje unije tržišta kapitala](#)“: Europska komisija, 18. veljače 2015.

⁴ Povećani prekogranični tokovi ulaganja u načelu bi trebali dovesti do veće podjele rizika s privatnim sektorom. Dva su razloga za to: 1) zemljopisno raznovrsniji portfelj financijske imovine, uključujući korporativne obveznice i vlasničke instrumente, omogućuje stabilnije povrate i njihovu slabiju korelaciju s domaćim prihodom (kanal tržišta kapitala za podjelu rizika); 2) ako neku državu pogodi gospodarski šok, zahvaljujući prekograničnim tokovima njezini bi stanovnici trebali moći pozajmiti sredstva za ublažavanje šoka (kanal kreditnog tržišta za podjelu rizika).

4

Prema fiskalnoj uniji – integrirani okvir za zdrave i integrirane fiskalne politike



Jedna od glavnih pouka krize jest da su u monetarnoj uniji fiskalne politike od ključnog zajedničkog interesa. Čak ni snažna ekonomska i financijska unija ni zajednička monetarna politika usmjerena na stabilnost cijena ne mogu uvijek jamčiti dobro funkcioniranje EMU-a. Neodržive fiskalne politike ne ugrožavaju samo stabilnost cijena u Uniji, već su i štetne za financijsku stabilnost jer su uzrok širenja štetnih posljedica među državama članicama i financijske rascjepkanosti.

Stoga su odgovorne nacionalne fiskalne politike iznimno važne. One moraju imati dvostruku funkciju: jamčiti održivost javnog duga i osigurati da se fiskalnim automatskim stabilizatorima mogu ublažiti ekonomski šokovi karakteristični za pojedinu zemlju. U protivnom je vjerojatno da će se u pojedinim zemljama bilježiti dulja razdoblja pada gospodarske aktivnosti, što posljedično utječe na cijelo europodručje. No to nije dovoljno. Važno je i osigurati da zbroj nacionalnih proračunskih salda dovodi do odgovarajućeg smjera fiskalne politike⁵ na razini europodručja kao cjeline. To je ključno za trajno izbjegavanje procikličkih fiskalnih politika.

Konačno, u slučaju veoma ozbiljnih kriza nacionalni proračuni mogu postati preopterećeni, što se dogodilo u pojedinim državama posljednjih godina. U takvim situacijama nacionalni fiskalni stabilizatori možda nisu dostatni za ublažavanje šoka i osiguravanje optimalne razine ekonomske stabilnosti, što se zatim može negativno odraziti na cijelo europodručje. Stoga bi bilo važno u dugom roku uspostaviti fiskalnu stabilizacijsku funkciju na razini cijelog europodručja. Taj bi korak bio vrhunac procesa, koji kao preduvjet zahtijeva znatan stupanj ekonomske konvergencije, financijsku integraciju te daljnju koordinaciju i objedinjenje postupka odlučivanja o nacionalnim proračunima, uz razmjerno jačanje demokratske odgovornosti. To je važno kako bi se izbjegao moralni hazard i osigurala zajednička fiskalna disciplina.

U međuvremenu moramo povećati povjerenje u zajednički okvir fiskalnog upravljanja EU-a. Stoga je stalna, temeljita, dosljedna i transparentna provedba našeg postojećeg fiskalnog okvira ključna za pripremu terena za sljedeće korake.

4.1. Odgovorne proračunske politike – kamen temeljac EMU-a

Posljednjih je godina takozvanim „paketom od šest mjera“, „paketom od dvije mjere“ i Ugovorom o stabilizaciji, koordinaciji i upravljanju znatno poboljšan okvir fiskalnih politika u okviru EMU-a. Na njima se temelje naši naponi usmjereni na sprječavanje proračunskih neravnoteža, praćenje kretanja duga,

uspostavu boljih mehanizama izvršenja i jačanje odgovornosti za pravila EU-a na nacionalnoj razini. Tim novim okvirom upravljanja već je predviđena sveobuhvatna *ex ante* koordinacija godišnjih proračuna država članica europodručja te se njime unaprijeđuje nadzor država u financijskim poteškoćama. Svaka se država članica mora pridržavati pravila jer se u protivnom ugrožava vjerodostojnost tog okvira. Pravila su doduše složena, ali bi skora revizija „paketa od šest mjera“ i „paketa od dvije mjere“ trebala biti prilika da se poboljša jasnoća, transparentnost, usklađenost i legitimnost te istovremeno zadrži njihova usmjerenost na osiguravanje stabilnosti.

Kratkoročno (prva faza), postojeći bi okvir upravljanja trebalo osnažiti stvaranjem savjetodavnog europskog fiskalnog odbora. To bi novo savjetodavno tijelo koordiniralo i dopunjavalo rad nacionalnih fiskalnih vijeća uspostavljenih na temelju Direktive EU-a o proračunskim okvirima. Sastavljalo bi, na europskoj razini, javne i neovisne ocjene uspješnosti proračuna i njihova izvršenja u odnosu na ekonomske ciljeve i preporuke utvrđene okvirom fiskalnog upravljanja EU-a. Odbor bi trebao biti pluralističkog sastava te bi trebao raspolagati širokim spektrom stručnosti. Mandat tog novog europskog fiskalnog odbora trebao bi se temeljiti na vodećim načelima iz Priloga 3.

Takav europski fiskalni odbor trebao bi osigurati bolje poštovanje zajedničkih fiskalnih pravila, kvalitetnije javne rasprave i snažniju koordinaciju nacionalnih fiskalnih politika.

4.2. Fiskalna stabilizacijska funkcija za europodručje

Postoje mnogi načini na koje valutna unija može prerasti u fiskalnu uniju. Iako se stupanj zajedničkih proračunskih instrumenata u okviru valutnih unija razlikuje, sve dobro razvijene monetarne unije imaju zajedničku makroekonomsku stabilizacijsku funkciju kako bi se mogle bolje nositi sa šokovima kojima se ne može upravljati isključivo na nacionalnoj razini.

To bi dugoročno (druga faza) i u prethodno navedenim uvjetima bio prirodan razvoj događaja za europodručje, tj. vrhunac procesa konvergencije i daljnjeg objedinjenja postupka odlučivanja o nacionalnim proračunima. Cilj automatske stabilizacije na razini europodručja ne bi bila aktivna prilagodba ekonomskog ciklusa na razini europodručja, već bi se njome trebala poboljšati sposobnost ublažavanja velikih makroekonomskih šokova, a time i EMU učiniti općenito otpornijim. Za točno utvrđivanje takvih stabilizatora europodručja potrebno je uložiti dodatne napore, a to bi trebala biti jedna od zadaća predložene stručne skupine.

⁵ U konceptu smjera fiskalne politike uzimaju se u obzir promjene fiskalnog salda kako bi se utjecalo na ukupnu ekonomsku potražnju i rezultate. Prema Paktu o stabilnosti i rastu smjer fiskalne politike mjeri se na temelju strukturnog fiskalnog salda, tj. fiskalnog salda koji je ispravljen kako bi se uzeli u obzir učinci gospodarskog ciklusa i neto vrijednost jednokratnih i drugih privremenih mjera. Općenito, fiskalni deficit (suficit) upućivao bi na ekspanzivni (restriktivni) smjer fiskalne politike.

Mogućnosti i vodeća načela za stabilizacijsku funkciju europodručja

Buduća stabilizacijska funkcija mogla bi se, primjerice, nadovezivati na Europski fond za strateška ulaganja kao prvi korak tako da se utvrdi skup financijskih izvora i investicijskih projekata koji su karakteristični za europodručje, a koji bi se iskoristili ovisno o poslovnom ciklusu. U obzir bi trebalo uzeti različite dodatne izvore financiranja. Bit će važno osigurati da se pri uspostavi takve stabilizacijske funkcije slijede sljedeća vodeća načela:

- ne bi smjela dovoditi do stalnih transfera među državama odnosno do isključivo jednosmjernih transfera, što je razlog zašto je konvergencija prema ekonomskoj uniji preduvjet za sudjelovanje. Ne bi smjela biti osmišljena ni kao način ujednačavanja prihoda među državama članicama.
- ne bi smjela dovoditi u pitanje poticaje za donošenje razumnih fiskalnih politika na nacionalnoj razini ni poticaje za rješavanje nacionalnih strukturnih slabosti. U skladu s time, te kako bi se spriječio moralni hazard, trebala bi biti usko povezana s

usklađenošću sa sveobuhvatnim okvirom upravljanja EU-a i s napretkom u konvergenciji prema zajedničkim standardima opisanima u odjeljku 2.

- trebala bi se razviti u okviru Europske unije. Time bi se zajamčila njezina usklađenost s postojećim fiskalnim okvirom EU-a i postupcima koordinacije ekonomskih politika. Trebala bi biti otvorena i transparentna u odnosu na sve države članice EU-a.
- ne bi smjela služiti kao instrument za upravljanje krizama jer to je funkcija europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM). Umjesto toga, njezina bi uloga trebala biti poboljšanje opće ekonomske otpornosti EMU-a i država europodručja pojedinačno. Time bi se dakle pridonijelo sprječavanju kriza te bi se u stvarnosti umanjila vjerojatnost budućih intervencija ESM-a.

5

**Demokratska odgovornost,
legitimnost i institucijsko
jačanje**



Veća odgovornost i integracija na razini EU-a i europodručja trebale bi biti popraćene većom demokratskom odgovornošću, legitimnošću i institucijskim jačanjem. To je istovremeno uvjet za uspjeh i prirodna posljedica sve veće međuovisnosti u okviru EMU-a. Time će se omogućiti bolje dijeljenje novih ovlasti i veća transparentnost u pogledu pitanja tko donosi kakve odluke i kada ih donosi. Naposljetku, zbog toga je potreban učestaliji dijalog, veće međusobno povjerenje i snažnije zajedničko djelovanje.

Tijekom vrhunca krize dugoročne odluke često su se morale donositi u žurbi, katkad i preko noći. U nekoliko slučajeva odabrana su međuvladina rješenja kako bi se ubrzalo donošenje odluka ili prevladalo protivljenje. Sad je potrebno revidirati i konsolidirati našu političku strukturu te izgraditi sljedeću fazu naše ekonomske i monetarne unije.

Trebalo bi već u kratkoročnom razdoblju poduzeti niz konkretnih mjera usmjerenih prema većoj odgovornosti i sudjelovanju (prva faza).

Ključna uloga Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata

Europski parlament poduzeo je prve praktične mjere u cilju jačanja parlamentarnog nadzora u okviru europskog semestra. U skladu s odredbama „paketa od šest mjera” i „paketa od dvije mjere” provedeni su „ekonomski dijalozi” između Europskog parlamenta i Vijeća, Komisije i Euroskupine koji su već bili dio prošlog europskog semestra. Ti se dijalozi mogu poboljšati utvrđivanjem točnih vremenskih razdoblja tijekom faza ciklusa europskog semestra. Uspostavljen je novi oblik međuparlamentarne suradnje kako bi se povezali europski i nacionalni sudionici. Ona se odvija u okviru Europskog parlamentarnog tjedna, koji organizira Europski parlament u suradnji s nacionalnim parlamentima i na kojemu predstavnici nacionalnih parlamenata sudjeluju u detaljnim raspravama o prioritetima politika. Paketom od dvije mjere utvrđeno je i da nacionalni parlament ima pravo pozvati povjerenika da predstavi mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana ili njezinu preporuku za državu članicu na koju se primjenjuje postupak u slučaju prekomjernog deficita, a to bi se pravo trebalo koristiti sustavnije nego što je trenutačno slučaj.

Mogli bismo dodatno poboljšati pravovremenost i dodanu vrijednost te parlamentarne suradnje u skladu s izmijenjenim europskim semestrom iz Priloga 2. Konkretno, Europska komisija mogla bi sudjelovati na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta prije objave godišnjeg pregleda rasta te nastaviti s raspravom nakon njegova donošenja. Osim toga, nakon iznošenja preporuka Komisije po državama članicama, u skladu s relevantnim odredbama „paketa od šest

mjera” o ekonomskom dijalogu mogla bi se održati druga posebna plenarna sjednica. Istovremeno, predstavnici Komisije i Vijeća mogu sudjelovati na međuparlamentarnim sastancima, posebno u okviru Europskog parlamentarnog tjedna. Institucije EU-a (Komisija, Vijeće za ekonomske i financijske poslove, Euroskupina i Europski parlament) mogu se, poštujući svoje institucijske uloge, postupno dogovarati o pojedinostima u pogledu te nove prakse, to jest u obliku neobvezujućeg međuinstitucijskog sporazuma.

Europska komisija trebala bi i pripremiti aranžmane kako bi interakcija s nacionalnim parlamentima bila učinkovitija. Takva interakcija trebala bi se primjenjivati na rasprave s nacionalnim parlamentima o preporukama upućenima državi članici te na rasprave u okviru godišnjeg proračunskog postupka. Time bi pravo na pozivanje povjerenika utvrđeno u „paketu od dvije mjere” dobilo na važnosti. Nacionalni parlamenti u pravilu bi trebali biti usko uključeni u donošenje nacionalnog programa reformi i stabilnosti.

Europski parlament trebao bi se organizirati tako da preuzme svoju ulogu u pitanjima koja se odnose posebno na europodručje.

Usklađivanje vanjskog zastupanja eura

Kako se EMU bude razvijao u ekonomsku, financijsku i fiskalnu uniju, njegovo vanjsko zastupanje trebalo bi biti sve ujednačenije. To se ujednačivanje može odvijati postupno, ali trebalo bi se pokrenuti već u prvoj fazi.

EU je najveći trgovački blok na svijetu te najveći trgovac industrijskim proizvodima i uslugama na svijetu. To je postigao jer je na globalnom tržištu djelovao usuglašeno, a ne s 28 različitih trgovinskih strategija. S obzirom na njegovu znatnu gospodarsku i financijsku veličinu te jedinstvenu monetarnu politiku i politiku deviznog tečaja za većinu država članica, odluke EU-a o politikama i gospodarska kretanja u EU-u sve su važniji za svjetsko gospodarstvo.

No u međunarodnim financijskim institucijama EU i europodručje još nisu zastupljeni kao jedno tijelo. Svaka država članica europodručja iznosi vlastita mišljenja, a EU zbog tog rascjepkanog iznošenja mišljenja ne može pokazati svoju političku i gospodarsku moć. To posebno vrijedi u slučaju MMF-a, unatoč naporima u pogledu usklađivanja europskih stavova.

Uključivanje međuvladinih rješenja u pravni okvir EU-a

Tijekom krize doneseno je nekoliko međuvladinih sporazuma. Razlozi za to bili su nedostaci u strukturi

EMU-a, ali u konačnici je potrebno te sporazume uključiti u pravni okvir Europske unije. To je već predviđeno za Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, a trebalo bi se provesti i u drugim slučajevima, primjerice za pakt Euro Plus i međuvladin sporazum o Jedinstvenom fondu za sanaciju.

Naposljetku, europski stabilizacijski mehanizam postao je središnji instrument za upravljanje potencijalnim krizama. Međutim, upravljanje njime i postupci donošenja odluka složeni su i dugotrajni, prvenstveno zbog njegove međuvladine strukture. Stoga bi u srednjem roku (druga faza) njegovo upravljanje trebalo u potpunosti uključiti u ugovore EU-a.

Središnja uloga Euroskupine

Euroskupina ima središnju ulogu u raspravama o interesima europodručja te u njihovu promicanju i zastupanju. Ona će pojačati svoje sudjelovanje u izmijenjenom europskom semestru. Kratkoročno bi za to moglo biti potrebno ojačati njezino predsjedništvo i sredstva koja ima na raspolaganju. Dugoročno (druga faza) bi trebalo razmotriti uvođenje stalnog predsjedništva Euroskupine s jasnim mandatom utvrđenim u okviru ovog izvješća. Uz podršku svih institucija EU-a, Euroskupina bi mogla imati još važniju ulogu u zastupanju interesa jedinstvene valute, i u europodručju i izvan njega.

Riznica europodručja

Pakt o stabilnosti i rastu i dalje je okosnica fiskalne stabilnosti i povjerenja u poštovanje naših fiskalnih pravila. Osim toga, u istinskoj fiskalnoj uniji bit će potrebno snažnije zajedničko odlučivanje u pogledu fiskalnih politika. To ne bi podrazumijevalo centralizaciju svih aspekata politike prihoda i rashoda. Države članice europodručja i dalje bi odlučivale o oporezivanju i raspodjeli proračunskih rashoda u skladu s nacionalnim preferencijama i političkim odlukama. No kako se europodručje bude razvijalo u istinski EMU, neke će odluke sve češće trebati donositi zajednički i pri tome osigurati demokratsku odgovornost i legitimnost. Potencijalna buduća riznica europodručja mogla bi biti pravo mjesto za takvo zajedničko donošenje odluka.

ZAKLJUČAK

U ovom izvješću utvrđene su glavne mjere potrebne za dovršetak EMU-a najkasnije do 2025. Iznesen je ambiciozan, ali i pragmatičan plan. Neke od tih mjera mogu se i trebaju provesti bez odgađanja. Institucije EU-a trebale bi pokrenuti prve inicijative u tom cilju već od 1. srpnja 2015. Za druge će trebati više vremena. No povrh svega, u izvješću se iznosi jasan smjer europskog EMU-a. To je ključno za građane i za gospodarske dionike te za njihovo povjerenje u jedinstvenu valutu. Bit će potreban zajednički osjećaj dužnosti svih država članica i institucija EU-a kako bi se ti prijedlozi proveli u praksi. Europsko vijeće poziva se da prvom prilikom podrži te prijedloge.





Prilog 1.

Plan za dovršetak ekonomske i monetarne unije

FAZA

1

1. SRPNJA 2015. – 30. LIPNJA 2017.

NEODGODIVE MJERE

Ekonomska unija

- nov poticaj konvergenciji, otvaranju radnih mjesta i rastu
- osnivanje sustava tijela nadležnih za konkurentnost u europodručju
- snažnija provedba postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža
- veći naglasak na zapošljavanju i socijalnom učinku
- snažnija koordinacija ekonomskih politika u okviru izmijenjenog europskog semestra

Financijska unija

- dovršetak bankarske unije
- uspostava prijelaznog mehanizma financiranja za Jedinstveni fond za sanaciju
- poduzimanje konkretnih mjera za uspostavu zajedničkog zaštitnog mehanizma povezanog s Jedinstvenim fondom za sanaciju
- dogovor u pogledu zajedničkog sustava osiguranja depozita
- poboljšanje učinkovitosti instrumenta europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) za izravnu dokapitalizaciju banaka
- uspostava unije tržišta kapitala
- jačanje Europskog odbora za sistemske rizike

Fiskalna unija

- novi savjetodavni Europski fiskalni odbor
- Odbor bi na europskoj razini provodio javne i neovisne ocjene uspješnosti proračuna i njihova izvršenja u odnosu na ekonomske ciljeve i preporuke utvrđene u fiskalnom okviru EU-a; njegovi savjeti trebali bi se uzeti u obzir pri donošenju odluka Komisije u okviru europskog semestra

Demokratska odgovornost, legitimnost i institucijsko jačanje

- izmjena europskog semestra
- reorganizacija semestra u dvije uzastopne faze, pri čemu bi se prva faza odnosila na čitavo europodručje, a u drugoj fazi raspravljalo bi se o problemima po državama članicama
- jačanje parlamentarne kontrole u okviru europskog semestra
- plenarne sjednice u Europskom parlamentu o godišnjem pregledu rasta prije nego što ga Komisija objavi i nakon objave; zatim plenarna sjednica o preporukama po državama članicama
- sustavnija interakcija između povjerenikâ i nacionalnih parlamenata u pogledu preporuka po državama članicama i nacionalnih proračuna
- sustavnije savjetovanje s nacionalnim parlamentima i društvenim partnerima te njihovo uključivanje od strane vlada prije godišnjeg podnošenja nacionalnog programa reformi i stabilnosti
- povećanje razine suradnje između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata
- jačanje središnje uloge Euroskupine
- poduzimanje mjera za usklađeno vanjsko zastupanje europodručja
- uključivanje u pravni okvir EU-a Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, relevantnih dijelova pakta Euro Plus te međuvladina sporazuma o Jedinstvenom fondu za sanaciju

FAZA

2

DOVRŠETAK STRUKTURE EMU-a

Ekonomska unija

- formaliziranje postupka konvergencije uvođenje većeg stupnja njegove obvezatnosti

Fiskalna unija

- uspostava makroekonomske stabilizacijske funkcije za europodručje
- konvergencija prema slično otpornim ekonomskim strukturama bila bi preduvjet za pristup tom mehanizmu

Demokratska odgovornost, legitimnost i institucijsko jačanje

- integracija europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) u pravni okvir EU-a
- uspostava riznice europodručja s odgovornošću na europskoj razini

ZAVRŠNA FAZA NAJKASNIJE DO 2025.

Prilog 2.

Integrirani europski semestar

Kako bi se bolje integriralo europodručje i nacionalne razine, europski semestar trebalo bi podijeliti u dvije uzastopne faze u kojima bi se jasnije prikazala razlika između europskog dijela i nacionalnog dijela (prikaz u nastavku sadržava novu strukturu).

Prva faza (od studenoga godine „n – 1” do veljače godine „n”) uključivala bi procjenu situacije u cijelom europodručju. Komisijin godišnji pregled rasta bio bi osnova za tu raspravu i temeljio bi se na nizu tematskih izvješća, primjerice na izvješću o mehanizmu upozoravanja, godišnjem izvješću Europskog odbora za sistemske rizike te zajedničkom izvješću o zapošljavanju i društvenom stanju, i na stajalištima novog Europskog fiskalnog odbora i novog sustava tijela nadležnih za konkurentnost u europodručju. Ta bi izvješća sadržavala potpunu sliku izazova s kojima se suočava europodručje. Godišnji pregled rasta predstavio bi se Europskom parlamentu, koji bi o njemu raspravljao. Komisija bi uz godišnji pregled rasta istovremeno iznijela posebnu preporuku za djelovanje u europodručju te popis država članica za koje razmatra provedbu „detaljnih preispitivanja” u skladu s postupkom u slučaju makroekonomskih neravnoteža. O tim bi se dokumentima raspravljalo s Europskim parlamentom

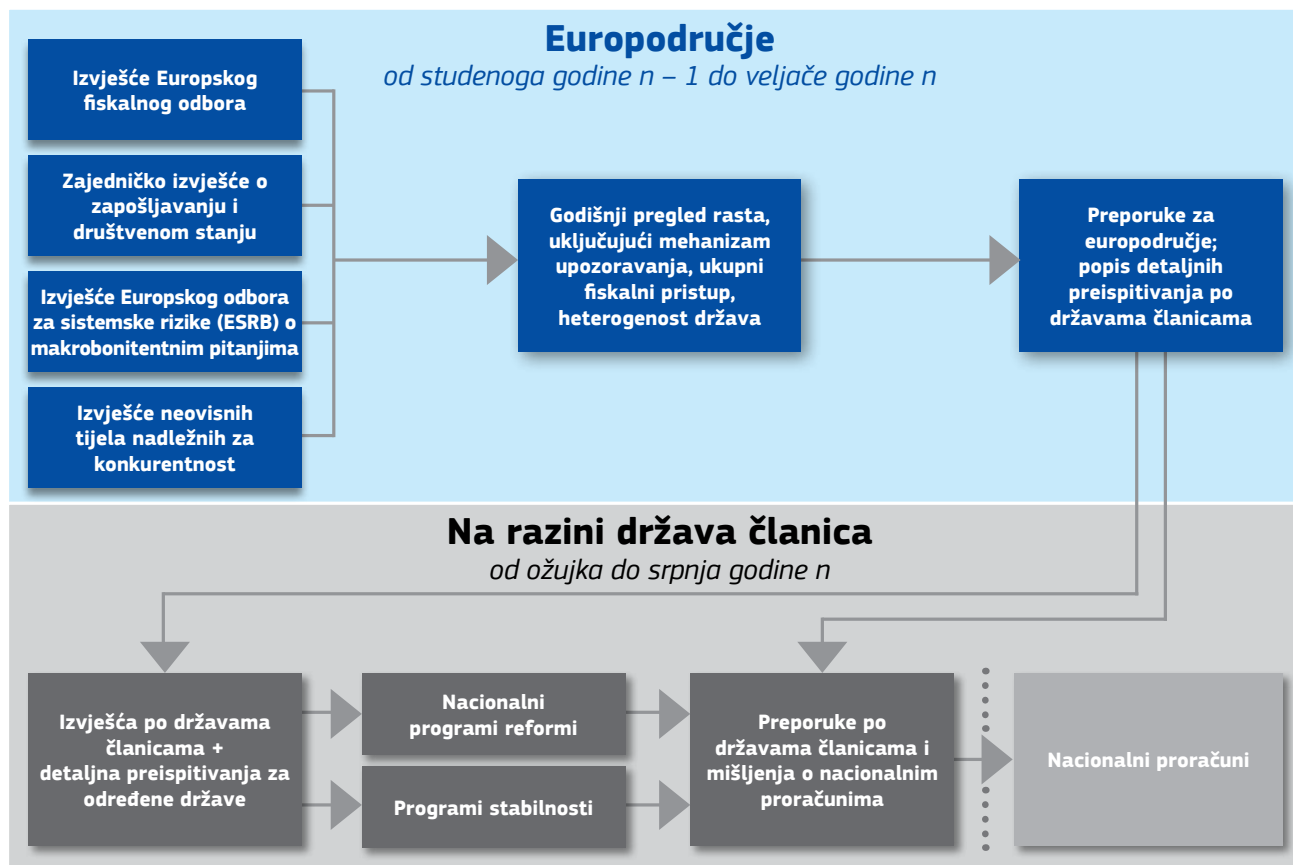
u okviru ekonomskog dijaloga, kako je predviđeno „paketom od šest mjera”, te s različitim sastavima Vijeća i s Euroskupinom. To znači da bi se do kraja veljače svake godine održala stvarna rasprava o prioritetima utvrđenima za predstojeću godinu za EU, a posebno za europodručje.

Sljedeća faza (od ožujka do srpnja godine „n”) uključivala bi preispitivanje i ocjenu rezultata i politika država članica s obzirom na te prioritete. U toj bi fazi države članice trebale u raspravi o nacionalnim prioritetima sustavno uključivati nacionalne parlamente te društvene partnere i civilno društvo. Ta bi faza započela s objavom Komisijinih izvješća po državama članicama, u kojima se sažeto iznose izazovi i rezultati država članica. Ta bi faza završila s donošenjem preporuka po državama članicama, u kojima bi se svakako trebale uzeti u obzir odluke u pogledu europodručja iz prve faze.

Društvene partnere na razini EU-a u raspravu bi se moglo uključiti i ranije, primjerice u okviru obnovljenog trostranog socijalnog sastanka na vrhu i makroekonomskog dijaloga, kako bi dali najveći mogući doprinos tom novom postupku.

Prilog 2.

INTEGRIRANIJI EUROPSKI SEMESTAR



Prilog 3.

Savjetodavni Europski fiskalni odbor – vodeća načela

Mandat savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora trebao bi počivati na sljedećim načelima:

- Odbor bi trebao koordinirati rad mreže nacionalnih fiskalnih vijeća i poštovati jednak standard neovisnosti
- trebao bi davati savjete, a ne provoditi politike; izvršavanje propisa trebalo bi i dalje biti zadaća Europske komisije, kojoj bi moralo biti dopušteno odstupanje od stavova Europskog fiskalnog odbora pod uvjetom da ima opravdane razloge i da ih obrazloži
- trebao bi izrađivati ekonomske a ne pravne ocjene o prikladnoj fiskalnoj politici na nacionalnoj razini i na razini europodručja u kontekstu fiskalnih propisa EU-a; to bi se trebalo činiti na temelju pravila propisanih Paktom o stabilnosti i rastu
- trebao bi moći davati mišljenja kad bude smatrao da je to potrebno, a posebno u pogledu ocjene programâ stabilnosti i predstavljanja godišnjih proračunskih planova te provođenja nacionalnih proračuna
- trebao bi objaviti *ex post* evaluaciju provedbe okvira upravljanja.

