

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

DOPORUČENÍ

RADA

DOPORUČENÍ RADY

ze dne 21. března 2017

týkající se hospodářské politiky eurozóny

(2017/C 92/01)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 136 ve spojení s čl. 121 odst. 2 této smlouvy,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) V eurozóně pokračuje hospodářské oživení, je však i nadále nestabilní. V posledních letech bylo dosaženo významného pokroku: od roku 2015 se hrubý domácí produkt (HDP) eurozóny v reálném vyjádření vrátil na úroveň před krizí a nezaměstnanost klesla na svou nejnižší úroveň od období 2010–2011. Agregátní poptávka však roste jen zvolna, inflace zůstává výrazně pod svou cílovou hodnotou navzdory velmi akomodativní orientaci měnové politiky Evropské centrální banky a růst je brzděn následky krize, k nimž patří například přetrvávající makroekonomická nerovnováha a vysoká míra zadlužení ve všech sektorech ekonomiky. Růstový potenciál ekonomiky eurozóny navíc dlouhodobě sleduje klesající trend, přičemž tento trend se v důsledku krize ještě zvýraznil. Z přetrvávajícího nedostatku investic a vysoké nezaměstnanosti plynou i přes známky zlepšení rizika, že se vyhlídky na růst dále zhorší. Obnovování rovnováhy v ekonomice eurozóny se nadále vyznačuje asymetrií, kdy nerovnováhu napravují pouze země, které jsou čistými dlužníky. Důsledkem tohoto stavu jsou rostoucí přebytky na běžném účtu. Členské státy eurozóny se vyzývají, aby na základě globální dohody v rámci G20 využily individuálně i kolektivně veškeré nástroje politik, včetně fiskálních a strukturálních, k dosažení robustního, udržitelného, vyváženého a inkluzivního růstu.
- (2) Ambiciózní strukturální reformy by měly usnadnit hladké a efektivní přerozdělení lidských a kapitálových zdrojů a pomoci s řešením problémů, jež plynou z probíhajících technologických a strukturálních změn. Je zapotřebí reform, které nastolí příznivé podnikatelské prostředí, dokončí jednotný trh a odstraní překážky bránící investicím. Tyto kroky jsou velmi důležité, má-li vzrůst produktivita a zaměstnanost, zesílit konvergence a růstový potenciál a má-li být ekonomika eurozóny lépe schopna adaptace. Realizace strukturálních reforem cestou vytváření efektivních trhů s citlivými cenovými mechanismy by podpořila měnovou politiku, jejíž efekty by pomáhala převádět do reálné ekonomiky. Reformy, které odstraňují překážky pro investice, a investice naopak podporují, mohou přinést dvojitý výhodu v podobě krátkodobé podpory hospodářské činnosti a tvorby kapacity pro dlouhodobý udržitelný a inkluzivní růst. Reformy, které zvyšují produktivitu, jsou důležité obzvláště pro členské státy s velkou

potřebou snižování páky, která souvisí s vysokým vnějším zadlužením, neboť rychlejší růst pomáhá podíl dluhu na HDP redukovat. Obnově vnější rovnováhy těchto zemí by pomohla rovněž podpora cenové i necenové konkurenceschopnosti. Členské státy s vysokým přebytkem na běžném účtu mohou k obnově rovnováhy v eurozóně přispět tím, že zavedou opatření včetně strukturálních reforem, která pomohou odvádět přebytky úspor do domácí poptávky, zejména posílením investic. Další příležitosti v této souvislosti nabízí i stávající prostředí nízkých úrokových sazeb, zejména v členských státech, jež mají z fiskálního hlediska značný prostor.

- (3) Budou-li při své realizaci lépe koordinovány strukturální reformy, včetně reforem ukládajících členským státům individuální doporučení a potřebných k dokončení hospodářské a měnové unie, může to v členských státech vyvolat pozitivní efekt přelévání a posilovat příznivé krátkodobé dopady těchto reforem. Tematická jednání Euroskupiny se ukázala jako přínosná z hlediska společného chápání reformních priorit pro eurozónu, výměny osvědčených postupů, podpory při naplňování reforem a strukturální konvergence. Tato jednání by měla v rámci Euroskupiny pokračovat a měla by být pokud možno zintenzivněna, a to i účelným využitím sjednaných společných zásad a referenčního srovnávání. Pokračováním těchto jednání by neměly být dotčeny probíhající diskuse v příslušných složeních Rady a zároveň by ve vhodných případech mělo být uznáno, že společné výzvy a zkušenosti jsou celounijního významu a povahy. V reakci na doporučení Rady ke zřízení vnitrostátních rad pro produktivitu ze dne 20. září 2016 ⁽¹⁾ mohou k podpoře odpovědnosti a provádění potřebných reforem na úrovni členských států přispět i vnitrostátní rady pro produktivitu.
- (4) Těsná koordinace fiskálních politik v členských státech opírající se o společná pravidla má zásadní význam nalezení vhodného celkového nastavení fiskální politiky a zajištění řádného fungování měnové unie. Společná fiskální pravidla jsou tedy nastavena tak, aby se zaměřovala na udržitelnost dluhu na úrovni členských států a zároveň ponechávala prostor k makroekonomické stabilizaci. Nastavením fiskální politiky v eurozóně na vnitrostátní a agregované úrovni je tudíž nutno vyvážit dvojí cíl, kterým je zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí členských států na straně jedné a krátkodobou makroekonomickou stabilizaci na úrovni zemí i na úrovni eurozóny na straně druhé. Za současného stavu, kdy panuje značná nejistota o síle oživení a objemu volných kapacit v rámci ekonomiky a kdy měnová politika zajistila značnou míru akomodace, je nutné, aby fiskální politika na úrovni eurozóny měnovou politiku doplňovala při stimulaci poptávky, zejména investiční, a při ukončení nízké inflace, a to za řádného zohlednění přetrvávajících obav ohledně udržitelnosti dluhu. Účinnost fiskální politiky, včetně efektů přelévání v jednotlivých zemích, roste v kontextu nízkých úrokových sazeb. Ve sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Směrem k pozitivní orientaci fiskální politiky pro eurozónu“ ze dne 16. listopadu 2016, považuje Komise pro rok 2017 za žádoucí, aby fiskální expanze na úrovni eurozóny jako celku dosahovala za stávajících podmínek až 0,5 % HDP.

V červenci 2016 Euroskupina dospěla na základě analýzy Komise k závěru, že obecně neutrální agregovaná orientace fiskální politiky je v roce 2017 přiměřeně vyvážená. V prosinci 2016 Euroskupina zdůraznila význam dosažení odpovídající rovnováhy mezi potřebou zajistit udržitelnost a nutností podpořit investice v zájmu posílení nepřilíš robustního oživení, a tím přispět k vyváženější skladbě politik. Současně zůstává v řadě členských států veřejné zadlužení na vysoké úrovni a je nadále nutné, aby ve střednědobém horizontu byla obnovena udržitelnost veřejných financí. Z tohoto důvodu je nezbytné postarat se o vhodnou diferenciaci fiskálního úsilí v různých členských státech a zohlednit fiskální prostor a efekty přelévání v zemích eurozóny. Členské státy, které překročily své střednědobé fiskální cíle, by mohly využít své příznivé rozpočtové situace k dalšímu posilování své domácí poptávky a růstového potenciálu v závislosti na podmínkách specifických pro jednotlivé země, přičemž by respektovaly příslušný střednědobý cíl, jakož i vlastní rozpočtové záměry a požadavky.

Zvláště účinným způsobem, jak mohou členské státy s fiskálním prostorem maximalizovat dopad na reálnou ekonomiku a hospodářské oživení v eurozóně, jsou například záruky Evropskému fondu pro strategické investice zřízenému nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1017 ⁽²⁾. Členské státy, jež v rámci preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu potřebují další fiskální korekci, by měly zajistit, aby splňovaly požadavky, jež z tohoto paktu plynou pro rok 2017. V rámci nápravné složky paktu musí členské státy zajistit včasné a trvalé

⁽¹⁾ Doporučení Rady ze dne 20. září 2016 ke zřízení vnitrostátních rad pro produktivitu (Úř. věst. C 349, 24.9.2016, s. 1).

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1017 ze dne 25. června 2015 o Evropském fondu pro strategické investice, Evropském centru pro investiční poradenství a Evropském portálu investičních projektů a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013 – Evropský fond pro strategické investice (Úř. věst. L 169, 1.7.2015, s. 1).

odstranění svých nadměrných schodků, čímž se vytvoří fiskální rezervy proti nepředvídaným okolnostem. Členské státy by plně v souladu s Paktem o stabilitě a růstu měly sledovat fiskální politiky a zároveň co nejlépe využít flexibility obsažené ve stávajících pravidlech. Strukturální reformy, zejména reformy zaměřené na zvýšení produktivity, by podpořily růst a zlepšily by udržitelnost veřejných financí. Rozhodující zlepšení skladby a řízení vnitrostátních rozpočtů na příjmové i výdajové straně prostřednictvím přesouvání zdrojů na hmotné i nehmotné investice by navíc posílilo krátkodobý dopad rozpočtů na poptávku a jejich dlouhodobý dopad na produktivitu. Účinné vnitrostátní fiskální rámce jsou nezbytné k posílení věrohodnosti politiky členských států a k dosažení vhodné vyváženosti mezi krátkodobou makroekonomickou stabilizací, udržitelností dluhu a dlouhodobým růstem.

- (5) Trhy práce se v eurozóně nadále postupně zotavují a nezaměstnanost trvale klesá. Míra dlouhodobé nezaměstnanosti a nezaměstnanosti mladých lidí však zůstává vysoká a v několika členských státech je nadále vážným problémem chudoba, sociální vyloučení a nerovnost. I přes pokrok v reformách při zvyšování odolnosti a adaptability trhů práce přetrvávají v eurozóně značné rozdíly, jež pro její hladké fungování představují i nadále problém. K hladkému a trvalému směřování pracovní síly do produktivnějších činností je nezbytné, aby trh práce, sociální ochrana, daňový systém a systém sociálních dávek byly kvalitně koncipovány a byly spravedlivé a inkluzivní. Účelem je integrovat nebo reintegrovat osoby, jichž se týká přechody mezi pracovními místy nebo které jsou z trhu práce vyloučeny, omezit segmentaci a podpořit hospodářskou a sociální konvergenci, mj. zlepšením vyhlídek na kvalitní zaměstnání. Výsledkem bude i účinnější automatická stabilizace, jakož i výraznější, udržitelný a inkluzivní růst a vyšší zaměstnanost, které jsou k řešení sociálních problémů v eurozóně důležité.

Nezbytné reformy obnášejí: i) změny v legislativě na ochranu zaměstnanosti, jejichž cílem jsou spolehlivá smluvní ujednání a které zaměstnancům i zaměstnavatelům nabídnou flexibilitu a bezpečnost, podpoří přechody na trhu práce, zamezí tomu, aby se tento trh rozděloval do dvou kategorií, a které v případě potřeby umožní úpravy nákladů práce – v této oblasti je reformní úsilí v posledních letech zvláště intenzivní, ii) zdokonalení dovedností díky tomu, že vzroste výkonnost a efektivita vzdělávacích systémů a komplexních strategií celoživotního učení, které se budou orientovat podle potřeb trhu práce, iii) účinné aktivní politiky na trhu práce, jež pomohou nezaměstnaným, včetně dlouhodobě nezaměstnaných, na tento trh znovu vstoupit a zvýšit míru ekonomické aktivity, a iv) moderní, udržitelné a přiměřené systémy sociální ochrany, které v průběhu životního cyklu účinně a efektivně přispívají k sociálnímu začlenění i k integraci na trhu práce. Zlepšit výsledky, jichž trh práce dosahuje, lze i přesunem daňového zatížení z práce do jiných oblastí, zejména v případě osob s nízkými příjmy, a zajištěním spravedlivých daňových systémů. Členské státy eurozóny, jež tyto reformy zavedly, se vyznačují vyšší odolností a lepším výkonem v oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí. Při navrhování těchto reforem je třeba zohledňovat jejich potenciální sociální dopad.

- (6) Při vytváření bankovní unie byl zaznamenán posun vpřed, jejího dokončení však dosaženo nebylo. V souladu s plánem z června 2016 stanoveným v závěrečích Rady ze dne 16. června 2016 má pokračovat práce na dokončení bankovní unie v oblasti snižování a sdílení rizik, včetně vytvoření evropského systému pojištění vkladů a zprovoznění společného mechanismu jistění pro Jednotný fond pro řešení krizí nejpozději do konce přechodného období fondu, jak je definováno v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014⁽¹⁾. Zatímco celková odolnost bankovního sektoru eurozóny od krize vzrostla, vzrostl i tlak na banky vlivem celé řady faktorů, například vysokého objemu úvěrů v selhání, neefektivních podnikatelských modelů a nadměrné kapacity v některých členských státech. Všechny tyto faktory vedou k nízké ziskovosti a v některých případech i ke zpochybnění životaschopnosti bank, a vlivem uvedeného tlaku klesá schopnost bank zajišťovat financování ekonomiky. Rizikům čelí i reálná ekonomika, kde se v některých členských státech drží míra veřejného a nefinančního soukromého dluhu na vysoké úrovni. V soukromém sektoru je zapotřebí trvale a plynule snižovat zadlužení snižováním úvěrových ztrát dlužníků a obsluhou a v případě nutnosti i restrukturalizací dluhu životaschopných dlužníků v tíživé situaci, jakož i řešením dluhu, který životaschopný není, tak aby bylo možno kapitál realokovat rychleji a efektivněji. Klíčovými aspekty úspěšného a prorůstového postupu snižování zadlužení jsou v této souvislosti řešení nadále vysokých objemů úvěrů v selhání a dodržování společných zásad při koncipování insolvenčních rámců pro podniky a domácnosti, včetně zkvalitnění vnitrostátních postupů insolvenčního řízení a rámců mimosoudního vyrovnání.

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 (Úř. věst. L 225, 30.7.2014, s. 1).

- (7) Během roku 2016 bylo dosaženo určitého pokroku, pokud jde o iniciativy uvedené ve zprávě pěti předsedů ze dne 22. června 2015 „Dokončení evropské hospodářské a měnové unie“, vypracované předsedou Evropské komise v úzké spolupráci s předsedy Evropské rady, Evropské centrální banky, Euroskupiny a Evropského parlamentu, k nimž patří například posílená úloha dimenze eurozóny v rámci evropského semestru, doporučení Rady ustavit vnitrostátní rady pro produktivitu a zřízení Evropské fiskální rady při Komisi. Práce pokračuje i na zlepšení transparentnosti a zjednodušení fiskálních pravidel a v listopadu 2015 Komise vydala návrh na vytvoření evropského systému pojištění vkladů. Navíc je ve světle zprávy pěti předsedů nutno řešit i obecnější problémy. Dne 1. března 2017 předložila Komise bílou knihu o budoucnosti Evropy, která rovněž pojednává o budoucnosti hospodářské a měnové unie. K dohodě o schůdném postupu vpřed je nutné, aby všechny členské státy eurozóny a orgány Unie – a rovněž členské státy stojící mimo eurozónu – sdílely pocit odpovědnosti a povědomí o účelu. Silná hospodářská a měnové unie totiž pomůže řešit problémy, jimž Unie čelí, důrazněji a bude mít příznivý dopad i na členské státy stojící mimo eurozónu. V tomto ohledu bude důležité, aby se diskuse o dokončení hospodářské a měnové unie vedly otevřeně a transparentně vůči členským státům mimo eurozónu, a to plně v souladu se zásadami vnitřního trhu Unie, a aby příslušné iniciativy byly pokud možno rovnocenným způsobem otevřené členským státům mimo eurozónu.
- (8) Výbor pro zaměstnanost a Výbor pro sociální ochranu byly konzultovány ohledně aspektů tohoto doporučení týkajících se zaměstnanosti a sociální oblasti,

DOPORUČUJE, aby členské státy eurozóny v období 2017–2018 přijaly individuálně i kolektivně v rámci Euroskupiny opatření s cílem:

1. provádět politiky, jež v krátkodobém i dlouhodobém horizontu podpoří udržitelný a inkluzivní růst alepší schopnost adaptace, obnovu rovnováhy a konvergenci. Prioritu dát reformám, jež zvyšují produktivitu, zkvalitňují institucionální a podnikatelské prostředí, odstraňují překážky bránící investicím a napomáhají tvorbě pracovních míst. Členské státy s deficitem na běžném účtu anebo s vysokým vnějším zadlužením by měly produktivitu zvýšit při současném zachování úrovně jednotkových nákladů práce. Členské státy s vysokým přebytkem běžného účtu by měly prioritně zavést opatření včetně strukturálních reforem a podpory investic, jež pomohou posílit jejich domácí poptávku a růstový potenciál;
2. usilovat o to, aby v rámci fiskálních politik bylo dosaženo vhodné rovnováhy mezi potřebou zajistit udržitelnost a potřebou podpořit investice v zájmu posílení hospodářského oživení, a přispět tak k vhodné celkové orientaci fiskální politiky a vyvážené skladbě politik. Členské státy, u nichž podle odhadů Komise hrozí, že v roce 2017 nesplní své povinnosti v rámci Paktu o stabilitě a růstu, by na tomto základě měly závčas přijmout dodatečná opatření za účelem zajištění souladu s paktem. Na druhou stranu členské státy, které překročily své střednědobé cíle, se vyzývají, aby nadále upřednostňovaly investice zaměřené na stimulaci potenciálního růstu, přičemž by měla být zachována dlouhodobá udržitelnost veřejných financí. Členské státy, které by podle prognóz měly v roce 2017 být obecně v souladu s Paktem o stabilitě a růstu, by měly dodržení paktu zajistit v rámci svých vnitrostátních rozpočtových postupů. Rovněž by měly plně v souladu s Paktem o stabilitě a růstu sledovat fiskální politiky a zároveň co nejlépe využít flexibility obsažené ve stávajících pravidlech. Celkově by členské státy měly zkvalitnit strukturu veřejných financí vytvořením většího prostoru pro hmotné i nehmotné investice a zajistit účinné fungování vnitrostátních fiskálních rámců;
3. provádět reformy, které podpoří konkurenceschopnost, tvorbu a kvalitu pracovních míst, odolnost a hospodářskou a sociální konvergenci, jež se opírají o účinný sociální dialog. Tyto reformy by měly kombinovat: i) spolehlivé pracovní právní smlouvy, jež zaměstnancům i zaměstnavatelům nabízejí flexibilitu a bezpečnost, ii) kvalitní a efektivní systémy vzdělávání a odborné přípravy a komplexní strategie celoživotního učení zacílené na potřeby trhu práce, iii) účinné aktivní politiky na trhu práce, jež pomohou zvýšit míru ekonomické aktivity, iv) moderní, udržitelné a přiměřené systémy sociální ochrany, které v průběhu životního cyklu účinně a efektivně přispívají k sociálnímu začlenění i k integraci na trhu práce. Přesunout daňovou zátěž z práce do jiných oblastí, především u osob s nízkými příjmy a v členských státech, kde nákladová konkurenceschopnost zaostává za průměrem eurozóny, a v zemích, jež nemají fiskální manévrovací prostor, zajistit, aby byl tento přesun daňové zátěže rozpočtově neutrální;
4. v souladu s plánem z června 2016 pokračovat v práci na dokončení bankovní unie v oblasti snižování a sdílení rizik, včetně vytvoření evropského systému pojištění vkladů a zprovoznění společného mechanismu jistění pro Jednotný fond pro řešení krizí nejpozději do konce přechodného období fondu; vypracovat a zavést účinnou strategii pro

celou eurozónu, která doplní obezřetnostní opatření v oblasti dohledu v zájmu řešení rizik ohrožujících životaschopnost v rámci bankovního sektoru, mj. pokud jde o vysoký objem úvěrů v selhání, neefektivní podnikatelské modely a nadměrnou kapacitu. V členských státech s vysokým objemem soukromého dluhu podporovat plynulé snižování páky;

5. dosáhnout pokroku při dokončování hospodářské a měnové unie, a to plně v souladu s principy vnitřního trhu Unie a otevřeně a transparentně vůči členským státům mimo eurozónu. Dále pokročit v provádění stávajících iniciativ a pracovat na dlouhodobých otázkách týkajících se hospodářské a měnové unie a zároveň vzít v potaz bílou knihu Komise o budoucnosti Evropy.

V Bruselu dne 21. března 2017.

Za Radu

předseda

E. SCICLUNA
