

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

ODPORÚČANIA

RADA

ODPORÚČANIE RADY

z 21. marca 2017

o hospodárskej politike eurozóny

(2017/C 92/01)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 136 v spojení s článkom 121 ods. 2,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

- (1) Oživenie hospodárstva v eurozóne pokračuje, zostáva však nestabilné. V posledných rokoch sa zaznamenal značný pokrok: od roku 2015 sa hrubý domáci produkt (ďalej len „HDP“) eurozóny v reálnom vyjadrení dostal na úroveň pred krízou a miera nezamestnanosti klesla na najnižšiu úroveň od rokov 2010 – 2011. Aj napriek veľmi ústretovej menovej politike Európskej centrálnej banky však súhrnný dopyt rastie pomaly a inflácia je výrazne pod cieľovou hranicou, pričom rast brzdia dôsledky krízy, ako napríklad pretrvávajúce makroekonomické nerovnováhy a vysoká úroveň zadlženosti vo všetkých odvetviach hospodárstva, ktoré si vyžadujú zníženia zadlženosti a obmedzujú zdroje dostupné pre spotrebu a investície. Navyše, rastový potenciál hospodárstva eurozóny má dlhodobo klesajúci trend, ktorý sa vplyvom krízy ešte zvýraznil. Pretrvávajúci nedostatok investícií a vysoká nezamestnanosť aj napriek náznakom zlepšenia sú rizikom ďalšieho tlmenia vyhliadok rastu. Asymetrický charakter obnovy rovnováhy v hospodárstve eurozóny pokračoval, pričom k náprave nerovnováh došlo iba v krajinách, ktoré sú čistými dlžníkmi, a jeho následkom je zvyšovanie prebytku bežného účtu. V rámci globálnej dohody skupiny G20 sa členské štáty eurozóny vyzývajú, aby na dosiahnutie silného, udržateľného, vyrovnaného a inkluzívneho rastu využívali individuálne aj kolektívne všetky nástroje politiky vrátane fiškálnych a štrukturálnych.
- (2) Ambiciózne štrukturálne reformy by mali uľahčiť hladké a efektívne prerozdelenie ľudských a kapitálových zdrojov a pomôcť pri riešení výziev, ktoré sú spôsobené prebiehajúcimi technologickými a štrukturálnymi zmenami. Potrebné sú reformy, ktoré vytvárajú priaznivé podnikateľské prostredie, dobudovávajú jednotný trh a odstraňujú prekážky brániace investíciám. Tieto snahy sú rozhodujúce pre zvyšovanie produktivity a zamestnanosti, posilňovanie konvergencie a zvyšovanie rastového potenciálu a adaptačnej kapacity hospodárstva eurozóny. Vykonávanie štrukturálnych reforiem vytvorením efektívnych trhov s pohotovo reagujúcimi cenovými mechanizmami by podporilo menovú politiku uľahčením jej prenosu do reálnej ekonomiky. Reformy na odstránenie prekážok brániacich investovaniu a na podporu investícií môžu priniesť dvojaký úžitok podporovaním hospodárskej činnosti v krátkodobom horizonte a vytváraním kapacít pre dlhodobo udržateľný a inkluzívny rast.

Reformy, ktoré zvyšujú produktivitu, sú obzvlášť dôležité pre členské štáty s veľkou potrebou znižovania zadlženosti súvisiacej s vysokým vonkajším dlhom, pretože rýchlejšia rast prispieva k znižovaniu podielu dlhu na HDP. Zvýšenie cenovej a necenovej konkurencieschopnosti by ďalej prispelo k obnove vonkajšej rovnováhy v uvedených krajinách. Členské štáty s veľkými prebytkami bežného účtu môžu prispieť k obnove rovnováhy v eurozóne zavedením opatrení vrátane štrukturálnych reforiem, ktoré uľahčujú nasmerovanie nadmerných úspor do domáceho dopytu, a to najmä posilnením investícií. Súčasnú prostredie s nízkymi úrokovými sadzbami tiež ponúka v uvedenej súvislosti ďalšie možnosti, najmä v členských štátoch, ktoré majú značný fiškálny priestor.

- (3) Lepšia koordinácia vykonávania štrukturálnych reforiem vrátane reforiem stanovených v odporúčaní pre jednotlivé krajiny a reforiem, ktoré sú potrebné na dobudovanie hospodárskej a menovej únie (HMÚ), môže priniesť pozitívne účinky presahovania v jednotlivých členských štátoch a posilniť ich pozitívne krátkodobé účinky. Ukázalo sa, že tematické diskusie Euroskupiny boli užitočné pri vytváraní spoločného chápania reformných priorít v eurozóne, pri výmene najlepších postupov, podporovaní vykonávania reforiem a štrukturálnej konvergencii. Uvedené diskusie by mali v Euroskupine pokračovať, a mali by sa v rámci možností zintenzívňovať, a to aj účinným využívaním dohodnutých spoločných zásad a referenčných porovnaní. V týchto diskusiách by sa malo pokračovať bez toho, aby boli dotknuté prebiehajúce diskusie v príslušných zloženiach Rady, a zároveň by sa mala tam, kde je to uplatniteľné, uznať relevantnosť Únie a povaha spoločných výziev a skúseností. V reakcii na odporúčanie Rady o zriadení národných rád pre produktivitu⁽¹⁾, prijaté 20. septembra 2016 môžu národné rady pre produktivitu prispieť aj k posilneniu zodpovednosti a vykonávaniu potrebných reforiem na vnútroštátnej úrovni.
- (4) Pre dosiahnutie vhodných súhrnných zámerov fiškálnej politiky a riadne fungovanie menovej únie je rozhodujúca silná koordinácia vnútroštátnych fiškálnych politík založená na spoločných pravidlách. Spoločné fiškálne pravidlá sú zamerané na dosahovanie udržateľnosti dlhovej služby na vnútroštátnej úrovni a zároveň poskytujú priestor na makroekonomickú stabilizáciu. Vnútroštátne a súhrnné zábery fiškálnej politiky v eurozóne majú následne vyvážiť dvojité cieľ, a to zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť vnútroštátnych verejných financií a krátkodobú makroekonomickú stabilizáciu na úrovni krajín, ako aj na úrovni eurozóny. V súčasnej situácii vysokej neistoty súvisiacej s intenzitou oživenia hospodárstva a úrovňou voľnej kapacity v hospodárstve, keď menová politika vedie k značnej akomodácii, treba, aby fiškálna politika na úrovni eurozóny dopĺňala menovú politiku pri podporovaní dopytu, a najmä investícií, a pri odpútaní sa od nízkej inflácie pri riadnom zohľadnení pretrvávajúcich obáv v súvislosti s udržateľnosťou dlhu. Účinnosť fiškálnej politiky vrátane účinkov presahovania medzi krajinami sa v kontexte nízkych úrokových sadzieb posilňuje. Vo svojom oznámení Európskemu parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov s názvom „Smerom k pozitívnym zámerom fiškálnej politiky pre eurozónu“ zo 16. novembra 2016 sa Komisia domnieva, že za súčasných okolností je na rok 2017 na úrovni eurozóny ako celku žiaduca fiškálna expanzia až 0,5 % HDP.

Euroskupina v júli 2016 na základe analýzy Komisie dospela k záveru, že primeraná rovnováha sa zabezpečí vo všeobecnosti neutrálnymi súhrnnými zámermi fiškálnej politiky v roku 2017. V decembri 2016 Euroskupina zdôraznila význam nájdania primeranej rovnováhy medzi potrebou zabezpečiť udržateľnosť a potrebou podporovať investície, aby sa posilnilo krehké oživenie hospodárstva, a prispelo sa tak k vyváženějšímu súboru politík. Zároveň pretrvávajú vysoký verejný dlh a vo viacerých členských štátoch je stále potrebné dosiahnuť udržateľnosť verejných financií v strednodobom horizonte. Z uvedeného dôvodu treba zabezpečiť vhodnú diferenciáciu fiškálneho úsilia jednotlivých členských štátov, a to so zreteľom na fiškálny priestor a presahovanie medzi krajinami eurozóny. Členské štáty, ktoré prekonalí svoje fiškálne ciele, by mohli využiť svoju priaznivú rozpočtovú situáciu na ďalšie posilnenie svojho domáceho dopytu a potenciálu rastu, v závislosti od konkrétnych okolností v každom členskom štáte, pričom by rešpektovali strednodobý cieľ, vnútroštátne rozpočtové právomoci a vnútroštátne požiadavky.

Napríklad záruky Európskeho fondu pre strategické investície, stanovené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1017⁽²⁾ predstavujú zvlášť účinný spôsob, akým môžu členské štáty s fiškálnym priestorom maximalizovať vplyv na reálnu ekonomiku a oživenie hospodárstva v eurozóne. Členské štáty, ktoré potrebujú ďalšie fiškálne úpravy v rámci preventívnej časti paktu, by mali zabezpečiť dodržiavanie požiadaviek Paktu stability

⁽¹⁾ Odporúčanie Rady z 20. septembra 2016 týkajúce sa zriadenia národných rád pre produktivitu (Ú. v. EÚ C 349, 24.9.2016, s. 1).

⁽²⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1017 z 25. júna 2015 o Európskom fonde pre strategické investície, Európskom centre investičného poradenstva a Európskom portáli investičných projektov a o zmene nariadení (EÚ) č. 1291/2013 a (EÚ) č. 1316/2013 – Európsky fond pre strategické investície (Ú. v. EÚ L 169, 1.7.2015, s. 1).

a rastu na rok 2017. V rámci nápravnej časti paktu musia členské štáty zabezpečiť včasnú a trvalú nápravu svojich nadmerných deficitov, ktorá poskytuje fiškálne rezervy pre prípady nepredvídaných okolností. Členské štáty by mali pokračovať v plnení fiškálnych politík pri plnom dodržiavaní Paktu stability a rastu a zároveň čo najlepšie využívať flexibilitu, ktorá sa poskytuje v rámci existujúcich pravidiel. Štrukturálne reformy, najmä tie, ktoré zvyšujú produktivitu, by podporili rast a zlepšili udržateľnosť verejných financií. Rozhodujúcim zlepšením štruktúry a riadenia vnútroštátnych rozpočtov, a to na strane príjmov, ako aj na strane výdavkov, presunutím zdrojov na hmotné a nehmotné investície by sa okrem toho zvýšil vplyv rozpočtov na dopyt v krátkodobom horizonte a na produktivitu v dlhodobejšom horizonte. Na posilnenie dôveryhodnosti politík členských štátov a na pomoc pri dosahovaní správnej rovnováhy medzi krátkodobou makroekonomickou stabilizáciou, udržateľnosťou dlhovej služby a dlhodobým rastom sú potrebné účinné vnútroštátne fiškálne rámce.

- (5) Trhy práce v eurozóne sa naďalej postupne zotavujú a nezamestnanosť stále klesá. Miera dlhodobej nezamestnanosti a nezamestnanosti mladých ľudí však zostáva vysoká, zatiaľ čo chudoba, sociálne vylúčenie a nerovnosť spôsobujú vo viacerých členských štátoch aj naďalej vážne obavy. Napriek pokroku v oblasti reforiem, ktorých cieľom je zlepšiť odolnosť a adaptačnú kapacitu trhov práce, pretrvávajú medzi jednotlivými členskými štátmi eurozóny značné rozdiely, ktoré sú z hľadiska hladkého fungovania eurozóny aj naďalej výzvou. Pre bezproblémové a permanentné prerozdelenie pracovných síl na produktívnejšie činnosti, na podporu integrácie alebo opätovnej integrácie osôb, ktoré sú v procese prechodu medzi pracovnými miestami alebo sú vylúčené z trhu práce, na zníženie segmentácie a na podporu hospodárskej a sociálnej konvergencie vrátane zvýšenia príležitostí na kvalitné zamestnanie je potrebný dobre navrhnutý, spravodlivý a inkluzívny trh práce, systém sociálnej ochrany, daňový systém a systém sociálneho zabezpečenia. Výsledkom bude aj účinnejšia automatická stabilizácia a intenzívnejší, udržateľnejší a inkluzívnejší rast a zamestnanosť, ktoré sú dôležité pre riešenie sociálnych výziev v eurozóne.

Potrebné reformy zahŕňajú tieto oblasti: i) zmeny v právnych predpisoch na ochranu zamestnanosti zamerané na spoľahlivé zmluvné dojednania, ktoré zamestnancom aj zamestnávateľom poskytujú flexibilitu a bezpečnosť, podporujú presuny na trhu práce, bránia dvojakému (*two-tier*) trhu práce a v prípade potreby umožňujú úpravu nákladov práce, t. j. oblastí, v ktorej bolo v posledných rokoch zvlášť intenzívne reformné úsilie; ii) prehĺbenie zručností zlepšením výkonu a účinnosti vzdelávacích systémov a komplexných stratégií celoživotného vzdelávania zameraných na potreby trhu práce; iii) účinné aktívne politiky trhu práce na pomoc nezamestnaným vrátane dlhodobo nezamestnaných, aby sa mohli vrátiť na trh práce a zvýšiť účasť na trhu práce a iv) moderné, udržateľné a primerané systémy sociálneho zabezpečenia, ktoré počas životného cyklu účinne a efektívne prispievajú k sociálnemu začleneniu a k integrácii na trhu práce. Okrem toho, oslobodením práce od daňového zaťaženia, najmä v prípade osôb s nízkymi príjmami, a zaistením spravodlivých daňových systémov sa môže zlepšiť situácia na trhu práce. Členské štáty eurozóny, ktoré vykonávajú takéto reformy, sú odolnejšie a preukazujú lepšie výsledky v oblasti zamestnanosti a sociálnej oblasti. V rámci takýchto reforiem sa musí zohľadňovať ich možný sociálny vplyv.

- (6) Vytváranie bankovej únie napreduje, stále však nie je dokončené. V súlade s plánom z júna 2016, ako sa stanovilo v záveroch Rady zo 16. júna 2016, bude sa pokračovať v práci na dokončení bankovej únie s ohľadom na zníženie a rozdelenie rizík, vrátane európskeho systému ochrany vkladov a sfunkčnenia spoločného fiškálneho zabezpečovacieho mechanizmu pre jednotný fond na riešenie krízových situácií najneskôr do konca prechodného obdobia fondu, ako je vymedzené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 806/2014⁽¹⁾. Aj keď sa celková odolnosť bankového sektora eurozóny od obdobia krízy zvýšila, tlak na banky vzrástol, a to v dôsledku niekoľkých faktorov, napríklad vysokej úrovne nesplácaných úverov, neefektívnych obchodných modelov a nadmernej kapacity v niektorých členských štátoch, čo spôsobilo nízku ziskovosť a v niektorých prípadoch problémy týkajúce sa životaschopnosti. Tento tlak ohrozuje schopnosť bánk poskytovať úvery hospodárstvu. Riziká sa rozširujú aj do reálneho hospodárstva, kde v niektorých členských štátoch zostáva aj naďalej zvýšená úroveň verejného a nefinančného súkromného dlhu. Treba pokračovať v disciplinovanom znižovaní zadlženia v súkromnom sektore prostredníctvom riešenia, splácania a v prípade potreby aj reštrukturalizácie dlhu ekonomicky životaschopných dlžníkov nachádzajúcich sa v problematickej situácii a vyriešením dlhov, ktoré nie sú životaschopné, aby sa kapitál mohol rýchlejšie a efektívnejšie prerozdeliť. V tejto súvislosti riešenie stále zvýšených úrovní nesplácaných úverov a dodržiavanie spoločných zásad pri tvorbe rámcov pre platobnú neschopnosť pre podniky a domácnosti, a to aj prostredníctvom zlepšenia vnútroštátnych insolvenčných postupov a rámcov mimosúdneho urovnávania, predstavujú kľúčové prvky úspešného procesu znižovania zadlženia, ktorý podporuje rast.

(¹) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 806/2014 z 15. júla 2014, ktorým sa stanovujú jednotné pravidlá a jednotný postup riešenia krízových situácií úverových inštitúcií a určitých investičných spoločností v rámci jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií a jednotného fondu na riešenie krízových situácií a ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1093/2010 (Ú. v. EÚ L 225, 30.7.2014, s. 1).

- (7) Počas roku 2016 sa dosiahol určitý pokrok v oblasti iniciatív predstavených v správe piatich predsedov s názvom „Dobudovanie hospodárskej a menovej Únie“ z 22. júna 2015 vypracovanej predsedom Európskej komisie, v úzkej spolupráci s predsedami Európskej rady, Európskej centrálnej banky, Euroskupiny a Európskeho parlamentu, ako napríklad zvýšená úloha rozmeru eurozóny v európskom semestri, odporúčanie Rady týkajúce sa národných rád pre produktivitu a zriadenie Európskej fiškálnej rady v rámci Komisie. Prebiehajú aj práce na zlepšovaní transparentnosti a znižovaní zložitosti fiškálnych pravidiel a Komisia vydala v novembri 2015 návrh európskeho systému ochrany vkladov. Okrem toho existujú širšie problémy, ktoré treba riešiť so zreteľom na správu piatich predsedov. Komisia 1. marca 2017 predložila Bielu knihu o budúcnosti Európy, v ktorej sa venuje aj budúcnosti HMÚ. Dohoda o operačnom napredovaní si vyžaduje spoločný zmysel pre zodpovednosť a spoločné chápanie cieľa u všetkých členských štátov eurozóny a inštitúcií Únie, ako aj u členských štátov, ktoré nepatria do eurozóny, pretože silná HMÚ pomôže dôraznejšie riešiť problémy, ktorým čelí Únia, a bude mať pozitívny vplyv aj na členské štáty mimo eurozóny. V uvedenej súvislosti je dôležité, aby sa rokovania o dobudovaní HMÚ viedli spôsobom, ktorý je pri plnom rešpektovaní vnútorného trhu Únie otvorený a transparentný vo vzťahu k členským štátom mimo eurozóny, a aby boli príslušné iniciatívy otvorené pre členské štáty mimo eurozóny, a to na rovnakom základe, ak je to vhodné.
- (8) S Výborom pre zamestnanosť a Výborom pre sociálnu ochranu sa konzultovalo o zamestnanosti a sociálnych aspektoch tohto odporúčania,

TÝMTO ODPORÚČA, aby členské štáty eurozóny prijali v rokoch 2017 až 2018 jednotlivo aj spoločne v rámci Euroskupiny opatrenia s cieľom:

1. Uskutočňovať politiky, ktoré podporujú udržateľný a inkluzívny rast v krátkodobom i dlhodobom horizonte a zlepšujú adaptačnú kapacitu, obnovu rovnováhy a konvergenciu. Uprednostniť reformy, ktoré zvyšujú produktivitu, zlepšujú inštitucionálne a podnikateľské prostredie, odstraňujú prekážky brániace investovaniu a podporujú vytváranie pracovných miest. Členské štáty s deficitom bežného účtu alebo vysokým vonkajším dlhom by mali zvýšiť produktivitu a zároveň znížiť jednotkové náklady práce. Členské štáty s veľkými prebytkami bežného účtu by mali ako prioritné zaviesť opatrenia, ktoré pomáhajú posilniť ich domáci dopyt a rastový potenciál vrátane štrukturálnych reforiem a podporných investícií.
2. Snažiť sa o primeranú rovnováhu vo fiškálnych politikách medzi potrebou zabezpečiť udržateľnosť a potrebou podporovať investície na posilnenie oživenia hospodárstva, čím sa prispieva k primeraným súhrnným zámerom fiškálnej politiky a vyvázenejšiemu súboru politík. Členské štáty, ktorým podľa posúdenia Komisie hrozí, že v roku 2017 nespĺnia svoje povinnosti v rámci Paktu stability a rastu, by preto mali prijať v primeranom čase dodatočné opatrenia na zabezpečenie súladu. Naopak, členské štáty, ktoré svoje strednodobé ciele prekročili, sa vyzývajú, aby naďalej uprednostňovali investície na posilnenie potenciálneho rastu a zároveň zachovávali dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Členské štáty, ktoré by v roku 2017 podľa očakávaní mali vo všeobecnosti dodržiavať Pakt stability a rastu, by mali zabezpečiť súlad s PSR v rámci svojich národných rozpočtových procesov. Pokračovať v plnení fiškálnych politík pri plnom dodržiavaní PSR a zároveň čo najlepšie využívať flexibilitu, ktorá sa poskytuje v rámci súčasných pravidiel. Celkovo by členské štáty mali zlepšiť štruktúru verejných financií vytvorením väčšieho priestoru na hmotné a nehmotné investície a zabezpečiť účinné fungovanie vnútroštátnych rozpočtových rámcov.
3. Vykonať reformy, ktoré podporujú konkurencieschopnosť, vytváranie pracovných miest, kvalitu pracovných miest, odolnosť a hospodársku a sociálnu konvergenciu, podložené efektívnym sociálnym dialógom. Tieto opatrenia by mali byť kombináciou: i) spoľahlivých pracovných zmlúv, ktoré zamestnancom aj zamestnávateľom poskytujú flexibilitu a bezpečnosť; ii) kvalitných a efektívnych systémov vzdelávania a odbornej prípravy a komplexných stratégií celoživotného vzdelávania zameraných na potreby trhu práce; iii) účinných aktívnych politík trhu práce na podporu účasti na trhu práce; iv) moderných, udržateľných a primeraných systémov sociálnej ochrany, ktoré počas celého životného cyklu účinne a efektívne prispievajú k sociálnej inklúzii, ako aj k integrácii na trhu práce. Oslobodiť prácu od daňového zaťaženia, najmä v prípade osôb s nízkymi príjmami a v členských štátoch, v ktorých nákladová konkurencieschopnosť zaostáva za priemerom eurozóny, a v krajinách, ktoré nemajú fiškálny priestor na manévrovanie, zabezpečiť rozpočtovú neutralitu tohto oslobodenia práce od daňového zaťaženia.
4. V súlade s plánom z júna 2016 pokračovať v práci na dokončení bankovej únie s ohľadom na zníženie a rozdelenie rizík, vrátane európskeho systému ochrany vkladov a sfunkčnenia spoločného zabezpečovacieho mechanizmu pre jednotný fond na riešenie krízových situácií najneskôr do konca prechodného obdobia fondu. Navrhnuť a zaviesť účinnú stratégiu pre celú eurozónu, aby sa doplnili prudenciálne opatrenia dohľadu s cieľom riešiť riziká

životoschopnosti v rámci bankového sektora, a to aj pokiaľ ide o vysokú úroveň nesplácaných úverov, neefektívne obchodné modely a nadmernú kapacitu. V členských štátoch, ktoré majú vysokú úroveň súkromného dlhu, podporovať disciplinované znižovanie zadlženia.

5. Pokročiť v práci na dobudovaní HMÚ pri plnom rešpektovaní vnútorného trhu Únie a otvoreným a transparentným spôsobom vo vzťahu k členským štátom mimo eurozóny. Ďalej napredovať v prebiehajúcich iniciatívach a pracovať na dlhodobějších otázkach týkajúcich sa HMÚ pri náležitom zohľadnení Bielej knihy Komisie o budúcnosti Európy.

V Bruseli 21. marca 2017

Za Radu

predseda

E. SCICLUNA
