

Brusel 16. ledna 2017
(OR. en)

5194/17

ECOFIN 13
UEM 8
SOC 8
EMPL 5
COMPET 11
ENV 21
EDUC 6
RECH 7
ENER 6
JAI 19

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. předchozího dokumentu:	ST 14358/16 ECOFIN 1033 UEM 362 SOC 699 EMPL 479 COMPET 581 ENV 709 EDUC 372 RECH 312 ENER 383 JAI 938 EUROGROUP 22
Č. dok. Komise:	COM(2016) 726 final
Předmět:	Doporučení pro DOPORUČENÍ RADY týkající se hospodářské politiky eurozóny

V příloze naleznou delegace znění návrhu doporučení Rady týkajícího se hospodářské politiky eurozóny, které bylo vypracováno po zasedáních Hospodářského a finančního výboru a Pracovní skupiny pro Euroskupinu a které by mělo být schváleno na zasedání Rady pro hospodářské a finanční věci konajícím se dne 27. ledna 2017. Znění by mělo být formálně přijato poté, co je v březnu 2017 potvrdí Evropská rada.

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

týkající se hospodářské politiky eurozóny

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 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 např. 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 reforem, 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 dvojí 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 zemích, 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 (HMU), 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, pokud možno intenzivněji a za účelného využití 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. K podpoře odpovědnosti a provádění potřebných reforem na úrovni členských států mohou přispět i vnitrostátní rady pro produktivitu, jež mají být ustaveny na základě doporučení Rady z 20. září 2016¹.

¹ Úř. věst. C 349, 24.9.2016, s. 1.

- (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 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 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. Pokud jde o rok 2017, je podle názoru Komise žádoucí, aby fiskální expanze na úrovni eurozóny jako celku dosahovala za stávajících podmínek až 0,5 % HDP². Eurokupina dospěla v červenci 2016 na základě analýzy Komise k závěru, že obecně neutrální agregovaná orientace fiskální politiky je v roce 2017 přiměřeně vyvážená. V prosinci 2016 Eurokupina 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.

² Viz COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

Zvláště účinným způsobem, jak mohou členské státy s fiskálním prostorem maximalizovat dopad na reálnou ekonomiku a hospodářské oživení v eurozóně, jsou například záruky za Evropský fond pro strategické investice. 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 příští rok. V rámci nápravné složky paktu musí členské státy zajistit včasné a trvalé 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 hladké fungování eurozóny 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 (re)integrovat osoby, jichž se týkají 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 má pokračovat práce na dokončení bankovní unie v oblasti snižování a sdílení rizik, včetně vytvoření evropského systému pojištění vkladů a zprovoznění společného mechanismu jištění pro Jednotný fond pro řešení krizí nejpozději do konce přechodného období fondu. Zatímco celková odolnost bankovního sektoru eurozóny od krize vzrostla, vzrostl i tlak na banky vlivem celé řady faktorů, např. 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.

- (7) Za poslední rok bylo dosaženo určitého pokroku, pokud jde o iniciativy uvedené ve zprávě pěti předsedů o dokončení HMU v Evropě, k nimž patří např. posílená úloha dimenze eurozóny v rámci evropského semestru, doporučení ustavit vnitrostátní rady pro produktivitu a zřízení Evropské fiskální rady při Komisi. Práce pokračuje i na zlepšení transparentnosti a zjednodušení fiskálních pravidel. V listopadu 2015 kromě toho Komise vydala návrh na vytvoření evropského systému pojištění vkladů. Navíc je ve světle zprávy pěti předsedů nutno řešit i obecnější problémy. Komise ohlásila svůj záměr představit v březnu 2017 bílou knihu o budoucnosti Evropy, která bude rovněž pojednávat o budoucnosti HMU. K dohodě o schůdném postupu vpřed je nutné, aby všechny členské státy eurozóny a orgány EU – a rovněž členské státy stojící mimo eurozónu – sdílely pocit odpovědnosti a povědomí o účelu. Silná HMU totiž pomůže řešit problémy, jimž EU čelí, důrazněji a bude mít příznivý dopad i na členské státy stojící mimo eurozónu. V tomto ohledu bude důležité, aby se diskuse o dokončení HMU vedly otevřeně a transparentně vůči členským státům mimo eurozónu, a to plně v souladu se zásadami vnitřního trhu EU, 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 a zlepší 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 zavčas 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 byla tato opatření 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 HMU, a to plně v souladu s principy vnitřního trhu EU a otevřeně a transparentně vůči členským státům mimo eurozónu. Dále pokračit v provádění stávajících iniciativ a pracovat na dlouhodobých otázkách týkajících se HMU a zároveň vzít v potaz bílou knihu o budoucnosti Evropy, kterou vydá Komise.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda nebo předsedkyně*