EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 21. 11. 2018
COM(2018) 759 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

o hospodárskej politike eurozóny

{SWD(2018) 467 final}

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

o hospodárskej politike eurozóny

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 nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii[1], a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh[2], a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

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) Eurozóna vstupuje do šiesteho roku nepretržitého hospodárskeho rastu a negatívna produkčná medzera sa uzatvára, ale riziká ohrozujúce výhľad sa zintenzívňujú a očakáva sa zmiernenie rastu. Potenciálny rast zostáva naďalej výrazne pod úrovňou obdobia pred krízou a medzi jednotlivými krajinami pretrvávajú rozdiely, ktoré vyplývajú zo značných rozdielov v odolnosti hospodárstva členských štátov. Rast reálnych miezd je stále mierny a zaostáva za vývojom produktivity. Zvyšuje sa rast nominálnych miezd a jadrová inflácia a na pokračujúcom vzostupe je aj zamestnanosť, ale v niektorých členských štátoch naďalej dochádza k nedostatočnému využívaniu pracovnej sily alebo pretrváva vysoká nezamestnanosť. Eurozóna zaznamenala za posledných päť rokov veľký prebytok bežného účtu, ktorý súvisí s dynamikou vývozu eurozóny a zlepšeným konkurenčným postavením, hoci rozdiely v jednotlivých krajinách sú na vonkajšej strane ekonomiky naďalej významné. Členské štáty, ktoré dlhodobo zaznamenávali vysoké vonkajšie deficity, majú stále veľké záporné čisté medzinárodné investičné pozície, ktoré predstavujú slabé miesto, keďže sa väčšinou odrážajú vo veľkých objemoch súkromného alebo verejného dlhu. Pre úspešné obnovenie rovnováhy v eurozóne je rozhodujúce primerané tempo znižovania miery zadlženosti, priaznivé investičné a inflačné prostredie a pokračujúce reformy na

[1] Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

zvýšenie produktivity[3]. Takisto je dôležitá priaznivá dynamika dopytu, pričom krajiny s veľkým prebytkom by tiež prispeli k obnoveniu rovnováhy zlepšením podmienok, ktoré podporujú rast miezd, ako aj verejných a súkromných investícií.

(2) Na zvýšenie dlhodobého rastového potenciálu a prekonanie národných a regionálnych rozdielov je potrebné ďalšie zvyšovanie miery účasti na trhu práce, štrukturálne reformy na posilnenie rastu, ako aj hmotné a nehmotné investície s cieľom zvýšiť produktivitu a inovácie, a to najmä v tých členských štátoch, v ktorých sa tieto investície jednoznačne nachádzajú pod priemerom eurozóny. To je dôležité pre posilnenie hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti v eurozóne.

(3) Kľúčový význam pre zabezpečenie solídneho a udržateľného rastu hospodárstva má konzistentná a vyvážená skladba makroekonomických politík v eurozóne vrátane menovej, fiškálnej a štrukturálnej politiky. V posledných rokoch Európska centrálna banka využívala nekonvenčné nástroje menovej politiky s cieľom vrátiť infláciu späť k svojmu strednodobému cieľu a zároveň podporiť rast a tvorbu pracovných miest. V kontexte postupnej normalizácie menovej politiky sú na zaistenie pokračujúcej podpory rastu v krátkodobom a dlhodobom horizonte potrebné primerane diferencované fiškálne politiky a zameranie sa na štrukturálne reformy.

(4) Posilnenie fiškálnej udržateľnosti eurozóny a jej členských štátov si vyžaduje diferenciáciu národných politík v plnom súlade s Paktom stability a rastu, pričom by sa mal zohľadniť existujúci fiškálny priestor Na riadne fungovanie hospodárskej a menovej únie (HMÚ) je nevyhnutná koordinácia národných fiškálnych politík v súlade so spoločnými fiškálnymi pravidlami. Spoločné fiškálne pravidlá sa zameriavajú na sledovanie udržateľnosti dlhovej služby na národnej úrovni, pričom zároveň poskytujú priestor na makroekonomickú stabilizáciu. Zámery fiškálnej politiky eurozóny zostali v rokoch 2015 – 2018 v priemere vo všeobecnosti neutrálne a na základe prognózy Komisie sa predpokladá, že v roku 2019 budú mierne expanzívne, a to napriek produkcii nachádzajúcej sa nad potenciálom. Obnovenie fiškálnych rezerv je osobitne dôležité v členských štátoch so stále vysokou úrovňou verejného dlhu. Touto obnovou by sa znížila aj zraniteľnosť dotknutých členských štátov voči otrasom a umožnilo by sa plné fungovanie automatických stabilizátorov počas budúceho poklesu. Zvýšenie verejných investícií, najmä v členských štátoch s fiškálnym priestorom, by podporilo rast a obnovu rovnováhy.

(5) Na zlepšenie fiškálnej udržateľnosti a posilnenie potenciálu hospodárskeho rastu sú naďalej rozhodujúce fiškálne štrukturálne reformy. Lepšie fungovanie národných fiškálnych rámcov, dobre riadené preskúmania výdavkov a účinné a transparentné verejné obstarávanie môžu posilniť efektívnosť a účinnosť verejných výdavkov a zvýšiť dôveryhodnosť fiškálnych politík. Zlepšením štruktúry národných rozpočtov na strane príjmov aj na strane výdavkov, a to aj presunutím zdrojov na investície, by sa zvýšil rastový vplyv verejných rozpočtov a v dlhodobom horizonte by sa zvýšila produktivita. Na to, aby sa daňové systémy zefektívnili a stali sa spravodlivejšími, treba zjednodušiť a modernizovať daňové systémy a bojovať proti daňovým podvodom, únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam, a to najmä prostredníctvom opatrení proti agresívnemu daňovému plánovaniu. Kľúčový význam pre zlepšenie podnikateľského prostredia a odolnosť hospodárstiev eurozóny a hospodárstiev členských štátov má zabezpečenie toho, aby daňové systémy zvýhodňovali prehlbovanie jednotného trhu a podporovali hospodársku súťaž medzi

[3] Európska komisia (2018), Správa o mechanizme varovania 2019.

podnikmi. Tomuto úsiliu by napomohol spoločný konsolidovaný základ dane z príjmov právnických osôb.

(6) Pre odolnosť členských štátov eurozóny sú dôležité štrukturálne a inštitucionálne aspekty trhov práce a trhov s výrobkami, ako aj dobre fungujúce verejné správy. Odolné hospodárske štruktúry zabraňujú tomu, aby mali otrasy významný a dlhotrvajúci účinok na príjmy a ponuku pracovnej sily. To môže uľahčiť uplatňovanie menovej politiky a zabrániť rozdielom, čím sa vytvárajú podmienky pre udržateľný a inkluzívny rast. Lepšia koordinácia a vykonávanie štrukturálnych reforiem, najmä tých, ktoré sú stanovené v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny, môžu priniesť pozitívne účinky presahovania medzi členskými štátmi a posilniť pozitívne vplyvy v celej eurozóne. Hospodársku odolnosť eurozóny a členských štátov podporujú reformy, ktoré zvyšujú hospodársku súťaž na trhoch s výrobkami, podporujú efektívnosť využívania zdrojov a zlepšujú podnikateľské prostredie a kvalitu inštitúcií vrátane účinného systému súdnictva. Jednotný trh má stále značný nevyužitý potenciál a na jeho prehĺbenie treba ďalší pokrok, najmä v oblasti finančných služieb, digitálnych činností, energetiky a dopravy, za súčasného zabezpečenia včasného vykonávania a lepšieho presadzovania právnych predpisov.

(7) V Európskom pilieri sociálnych práv je stanovených dvadsať kľúčových zásad na podporu rovnosti príležitostí a prístupu na trh práce, spravodlivých pracovných podmienok a sociálnej ochrany a začlenenia. Reformy, ktoré podporujú účasť na trhu práce a zmeny postavenia na trhu práce, ako aj znižujú segmentáciu, môžu pomôcť podporiť rast a zamestnanosť, zlepšiť hospodársku odolnosť a automatickú stabilizáciu, znížiť nerovnosti a pomôcť čeliť výzvam meniaceho sa hospodárstva. Individualizovaná podpora pri hľadaní zamestnania, odbornej príprave a rekvalifikácii môže viesť k účinnej a včasnej aktivácii. Prístup ku kvalitnému vzdelávaniu a odbornej príprave je nevyhnutný a vyžaduje si primerané investície do ľudského kapitálu a zručností, najmä pokiaľ ide o osoby s nižšou kvalifikáciou. Takéto reformy a investície zlepšujú zo strednodobého a dlhodobého hľadiska zamestnateľnosť, inovácie, produktivitu a mzdy, pričom sa zvyšuje odolnosť v eurozóne a podporuje sociálne začlenenie a mobilita v členských štátoch a eurozóne. Daňové zaťaženie je v eurozóne pomerne vysoké a orientované na prácu; jeho presunutie z práce na základy dane, ktoré sú menej škodlivé pre rast, ako sú napríklad daň z nehnuteľnosti, spotrebná daň alebo environmentálna daň, by mohlo posilniť ponuku pracovnej sily a dopyt. Právne predpisy na ochranu zamestnanosti musia zaručiť spravodlivé a dôstojné pracovné podmienky všetkým pracovníkom, najmä vzhľadom na nové formy zamestnania a nové druhy zmlúv, ktoré na jednej strane prinášajú nové príležitosti, no na strane druhej aj výzvy súvisiace s istotou zamestnania a rozsahom sociálnej ochrany. Účinné a udržateľné systémy sociálnej ochrany majú takisto rozhodujúci význam pre zabezpečenie primeraného príjmu a prístupu ku kvalitným službám. Dôchodkové reformy a politiky rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom majú takisto kľúčový význam pre posilnenie účasti na trhu práce. Prerozdeleniu pracovnej sily v členských štátoch a eurozóne môžu brániť zbytočné obmedzenia týkajúce sa zamestnania, odvetvovej a geografickej mobility. Rozhodujúci význam má zapojenie sociálnych partnerov do reforiem v oblasti zamestnanosti, sociálnej oblasti a súvisiacich hospodárskych reforiem.

(8) Zatiaľ čo sa odolnosť finančného sektora eurozóny od krízy zvýšila, treba naďalej riešiť slabé miesta. Dlh súkromného sektora zostáva naďalej na vysokej úrovni a v rámci daňových systémov sa stále zvýhodňuje dlh. Podstatné zvýšenie výnosov zo štátnych dlhopisov vyvoláva hrozbu oslabenia kapitálu bánk, čím vzniká riziko

negatívnych účinkov presahovania v celej eurozóne. Potreba prispôsobiť obchodné modely bánk, nízke úrokové sadzby a rastúca konkurencia iných foriem financovania budú naďalej vyvíjať tlak na ziskovosť bánk. Podiel zlyhaných úverov na celkových úveroch klesá, pričom rýchlejšie sa znižuje v krajinách s najvyšším objemom zlyhaných úverov. Ďalšie nepretržité úsilie je však potrebné v krajinách, v ktorých podiel zlyhaných úverov zostáva vysoko nad priemerom eurozóny. Komisia v marci 2018 predložila balík opatrení na znižovanie rizika s cieľom riešiť zlyhané úvery, ktoré sú dedičstvom minulosti, a zabrániť zvyšovaniu objemu zlyhaných úverov v budúcnosti, pričom Parlament a Rada by tento balík mali v plnom rozsahu schváliť. Pre dobudovanie bankovej únie je naďalej rozhodujúce, aby sa do konca roka 2018 prijal balík opatrení v oblasti bankovníctva z novembra 2016, ktorým sa vykonávajú medzinárodne dohodnuté normy v oblasti kapitálových rezerv a likvidity bánk, a tak ešte viac znižujú riziká. Po závažných porušeniach pravidiel boja proti praniu špinavých peňazí Komisia navrhla posilniť Európsky orgán pre bankovníctvo a spoluprácu v oblasti dohľadu s cieľom posilniť presadzovanie regulačného rámca v tejto oblasti. Pri budovaní bankovej únie sa dosiahol významný pokrok, no stále nie je dokončená. Neexistencia spoločného systému ochrany vkladov a spoločného zabezpečovacieho mechanizmu pre jednotný fond na riešenie krízových situácií oslabuje schopnosť bankovej únie prerušiť väzbu medzi bankami a štátom.

(9) Posilnenie štruktúry hospodárskej a menovej únie (HMÚ) si vyžaduje prednostné dobudovanie bankovej únie a únie kapitálových trhov, ale aj opatrenia týkajúce sa všetkých prvkov plánu Komisie pre HMÚ na obdobie do roku 2024. Vzhľadom na spoločnú menovú politiku a decentralizovanú fiškálnu politiku, treba vzhľadom na dosiahnutý pokrok v oblasti znižovania rizika zabezpečiť väčšie rozdelenie rizika. Komisia uverejnila v decembri 2017 a máji 2018 súbor návrhov, v ktorých sa stanovujú ďalšie kroky smerom k dobudovaniu hospodárskej a menovej únie vrátane európskeho nástroja stabilizácie investícií a programu na podporu reforiem (navrhnutých v rámci viacročného finančného rámca). Návrhy vychádzajú z diskusného dokumentu o prehĺbení HMÚ z mája 2017 a správy piatich predsedov z júna 2015. V súlade so súhlasom ministrov financií eurozóny z júna 2018 sa majú prijať politické rozhodnutia a konkrétne kroky týkajúce sa bankovej únie vrátane začatia politických rokovaní o európskom systéme ochrany vkladov a ďalšieho posilnenia Európskeho mechanizmu pre stabilitu, ktorý by mal byť podľa dohody lídrov poskytovateľom zabezpečovacieho mechanizmu pre jednotný fond na riešenie krízových situácií. Všetky tieto reformy prispejú k posilneniu medzinárodnej úlohy eura, ktorá bude viac zodpovedať globálnemu hospodárskemu a finančnému významu eurozóny. O týchto reformách je dôležité diskutovať otvoreným a transparentným spôsobom vo vzťahu k členským štátom, ktoré nie sú súčasťou eurozóny.

(10) Aspekty tohto odporúčania, ktoré sa týkajú zamestnanosti a sociálnej oblasti, boli konzultované s Výborom pre zamestnanosť a Výborom pre sociálnu ochranu,

TÝMTO ODPORÚČA, aby členské štáty eurozóny v rokoch 2019 až 2020 jednotlivo aj spoločne v rámci Euroskupiny vykonali opatrenia s cieľom:

1. Prehĺbiť jednotný trh, zlepšiť podnikateľské prostredie a uskutočniť reformy na trhoch s výrobkami a službami zamerané na zlepšenie odolnosti. Znížiť zahraničný dlh, uskutočniť reformy na zvýšenie produktivity v členských štátoch eurozóny s deficitom bežného účtu, zlepšiť podmienky podporujúce rast miezd a rešpektovať pritom úlohu sociálnych partnerov, ako aj vykonať opatrenia podporujúce investície v členských štátoch eurozóny s veľkým prebytkom bežného účtu.

2. Obnoviť fiškálne rezervy v krajinách eurozóny s vysokou úrovňou verejného dlhu, podporiť verejné a súkromné investície a zlepšiť kvalitu a štruktúru verejných financií vo všetkých krajinách.

3. Presunúť daňové zaťaženie z práce a posilniť vzdelávacie systémy a investície do zručností, ako aj účinnosť aktívnych politík trhu práce, ktoré podporujú zmeny postavenia na trhu práce. Riešiť segmentáciu trhu práce a zabezpečiť primerané systémy sociálnej ochrany v celej eurozóne.

4. Sprevádzkovať spoločný zabezpečovací mechanizmus pre jednotný fond na riešenie krízových situácií, zriadiť európsky systém ochrany vkladov a posilniť európsky regulačný rámec a rámec dohľadu. Podporiť kontrolované znižovanie úrovne finančnej páky veľkých objemov súkromného dlhu. Rýchlo znížiť podiel zlyhaných úverov v eurozóne a predchádzať zvyšovaniu ich objemu, a to aj odstránením zvýhodňovania dlhu pri zdaňovaní.

5. Dosiahnuť rýchly pokrok pri dobudovaní hospodárskej a menovej únie – aj v záujme posilnenia medzinárodnej úlohy eura – zohľadňujúc pritom návrhy Komisie vrátane návrhov týkajúcich sa finančného sektora, ako aj programu na podporu reforiem a európskeho nástroja stabilizácie investícií uvedených v návrhu viacročného finančného rámca na roky 2021 – 2027.

V Bruseli

Za Radu
predseda