



V Bruseli 6. 12. 2017
COM(2017) 822 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE,
RADE A EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKE**

NOVÉ ROZPOČTOVÉ NÁSTROJE PRE STABILNÚ EUROZÓNU V RÁMCI EÚ

1. ÚVOD

Predseda Juncker vo svojej správe o stave Únie za rok 2017 a súvisiacom vyhlásení o zámere oznámil zámer Komisie predložiť konkrétne návrhy na vytvorenie samostatného rozpočtového riadku eurozóny v rozpočte EÚ, ktorý bude zabezpečovať tieto funkcie: 1. pomoc pri štrukturálnych reformách, a to na základe programu Komisie na podporu štrukturálnych reforiem; 2. stabilizačnú funkciu; 3. zabezpečovací mechanizmus pre bankovú úniu a 4. nástroj konvergencie na poskytovanie predvstupovej pomoci členským štátom na ich ceste k vstupu do eurozóny.

Tieto myšlienky sú podrobnejšie rozvedené v tomto oznámení, ktoré je súčasťou balíka iniciatív na prehĺbenie hospodárskej a menovej únie v Európe¹. Tento balík nadväzuje predovšetkým na správu piatich predsedov z 22. júna 2015 nazvanú Dobudovanie hospodárskej a menovej únie v Európe² a na Diskusný dokument Komisie o prehĺbení hospodárskej a menovej únie z 31. mája 2017³.

Prehĺbenie hospodárskej a menovej únie a modernizácia verejných financií EÚ sú hlavnými líniami diskusie o budúcnosti Európy, ktorú začala Komisia svojou bielou knihou z 1. marca 2017⁴. Toto smerovanie bolo zreteľné aj v Diskusnom dokumente o budúcnosti financií EÚ z 28. júna 2017⁵. V súčasnosti máme príležitosť na predloženie konkrétnych koncepcných návrhov zameraných na budúcnosť hospodárskej a menovej únie a na to, ako môžu budúce verejné financie EÚ môže pomôcť reagovať na určené výzvy.

Európska pridaná hodnota je ústrednou témou diskusie o európskych verejných financiách. Zdroje EÚ by sa mali použiť na financovanie európskych verejných statkov. Z takýchto statkov má prospech EÚ ako celok, a nijaký členský štát osamote ich nedokáže zabezpečiť efektívne. V súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality by EÚ mala prijímať opatrenia, ak ponúka lepšiu hodnotu za každé euro daňovníka v porovnaní s opatreniami prijatými na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni.

Prehĺbenie hospodárskej a menovej únie je prínosom pre eurozónu aj pre EÚ ako celok. Integrovanjšia a výkonnejšia eurozóna by priniesla viac stability a prosperity pre všetkých v EÚ, a zároveň by zabezpečil silnejšie postavenie európskeho hospodárstva na svetovej scéne. Nové rozpočtové nástroje uvedené v tomto oznámení sú zamerané na riešenie niektorých špecifických potrieb členských štátov eurozóny a členských štátov, ktoré sú na ceste k vstupu do eurozóny, pričom sa zároveň bude prihliadať na ich širšie potreby a ambície ako členských štátov EÚ. V pozadí toho úsilia je snaha maximalizovať synergie medzi existujúcimi a budúcimi nástrojmi, ktoré Komisia predstaví v máji 2018 ako súčasť svojich návrhov týkajúcich sa viacročného finančného rámca EÚ na obdobie po roku 2020.

¹ COM(2017) 821, 6. decembra 2017.

² Dobudovanie európskej hospodárskej a menovej únie, správa Jeana-Clauda Junckera vypracovaná v úzkej spolupráci s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghim a Martinom Schulzom z 22. júna 2015.

³ COM(2017) 291, 31. mája 2017.

⁴ COM(2017) 2025, 1. marca 2017.

⁵ COM(2017) 358, 28. júna 2017.

2. SÚČASNÉ VEREJNÉ FINANČIE EÚ

Verejné financie EÚ zahŕňajú rozpočet EÚ a viacero ďalších mechanizmov a finančných nástrojov eurozóny a Únie. Tieto prvky prispievajú k hospodárskemu a sociálnemu rozvoju členských štátov a podporujú spoločné priority na úrovni EÚ (pozri prehľad v prílohe).

Prehĺbenie hospodárskej a menovej únie patrí medzi uvedené spoločné priority. Vyžaduje si to rozhodné opatrenia jednotlivých členských štátov, ako aj primeranú podporu z rozpočtu EÚ a koordinačné nástroje politiky. V tomto oznámení sa uvádzajú návrhy a nápady na to, ako lepšie využiť rozpočet EÚ ako prostriedok na posilnenie odolnosti našich vzájomne prepojených hospodárstiev. Pokrok krajín eurozóny a krajín mimo eurozóny v realizácii reforiem a dosahovaní pozitívnej konvergenie je prospešný pre všetkých.

Súčasťou rozpočtu EÚ už je komplexný súbor nástrojov s významným dosahom (od grantov po finančné nástroje), naďalej je však pomerne nízky. Rozpočet EÚ, ktorý dosahuje približne 1 % celkového hrubého domáceho produktu EÚ, je v porovnaní s rozpočtami členských štátov obmedzený čo do objemu a okrem toho je zviazaný podmienkou nulového ročného schodku. Nástroje EÚ však i napriek tomu majú vo viacerých členských štátoch a odvetviach významný strategický a hospodársky vplyv. V súčasnosti má rozpočet EÚ vplyv najmä cez granty pre hospodárske subjekty alebo orgány verejnej moci, ktoré poskytujú priamo európske inštitúcie alebo inštitúcie spoločne s členskými štátmi. V niektorých krajinách napríklad európske štrukturálne a investičné fondy zabezpečili v posledných rokoch viac ako polovicu všetkých verejných investícií, ktoré výrazne prispeli k procesu znižovania hospodárskych a sociálnych rozdielov v jednotlivých regiónoch a krajinách naprieč Európou. Okrem toho, s ohľadom na rozloženie podpory na niekoľko rokov, rozpočet EÚ má takisto určitý stabilizačný účinok na úroveň verejných investícií v priebehu času, a ako možno pozorovať na prípade podpory pre grécke hospodárstvo, môže zohrávať stabilizačnú úlohu pri riešení hospodárskych ťažkostí⁶. Existuje aj viacero nástrojov na úrovni EÚ, ktoré napriek svojmu obmedzenému rozsahu, môžu špecificky pomôcť zmierniť ekonomické otrasy na vnútroštátnej alebo miestnej úrovni⁷.

Od začiatku mandátu súčasnej Komisie dopĺňa európske štrukturálne a investičné fondy a ďalšie príslušné programy Európsky fond pre strategické investície. Tzv. Junckerov plán podporuje súkromné investície v celej Európe a poskytuje flexibilný spôsob, ako znásobiť účinky obmedzených verejných zdrojov tak, že vďaka nim priláka súkromné investície⁸.

⁶ Komisia predložila 15. júla 2015 oznámenie „Nový začiatok pre zamestnanosť a rast v Grécku“ [COM(2015) 400] a navrhla súbor dočasných mimoriadnych opatrení, ktoré pomohli maximalizovať čerpanie finančných prostriedkov EÚ určených na podporu gréckej reálnej ekonomiky.

⁷ Medzi takéto mechanizmy patrí aj iniciatíva na podporu zamestnanosti mladých ľudí, ktorá poskytuje podporu členským štátom a regiónom, ktoré čelia vysokej nezamestnanosti mladých ľudí; Fond solidarity Európskej únie, ktorý poskytuje finančnú pomoc členským štátom/regiónom postihnutým veľkými katastrofami a Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii, ktorý poskytuje podporu ľuďom, ktorí stratili prácu v dôsledku veľkých štrukturálnych zmien v usporiadaní svetového obchodu alebo v dôsledku celosvetovej finančnej a hospodárskej krízy.

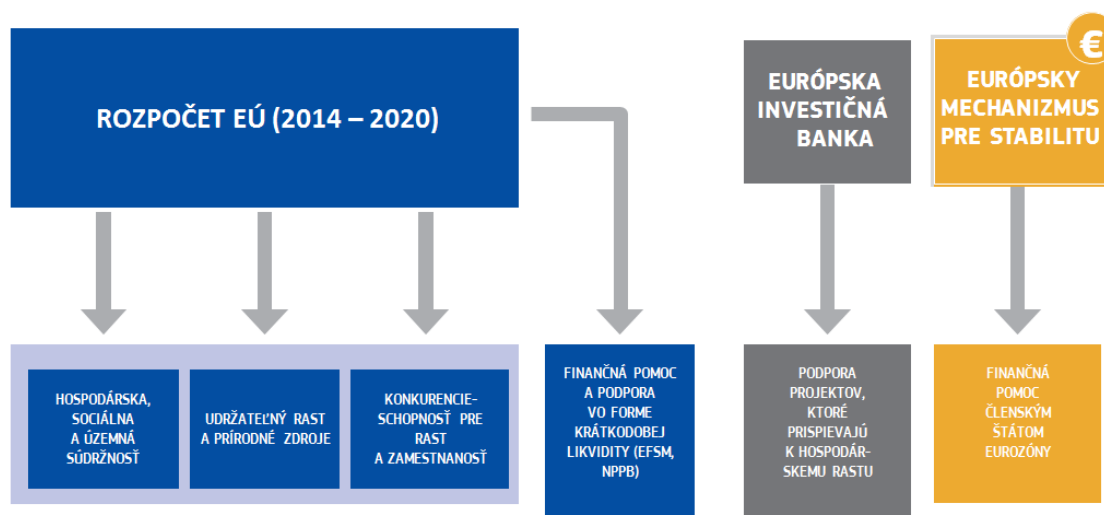
⁸ Do konca novembra 2017 dosiahli schválené investície v rámci Európskeho fondu pre strategické investície (EFSI) objem 49,6 mld. EUR a boli použité vo všetkých 28 členských štátoch. Očakáva sa, že Európsky fond pre strategické investície celkovo vyvolá investície v objeme 251,6 mld. EUR. Zo zlepšeného prístupu k financovaniu by mohlo mať prospech približne 528 000 malých a stredných podnikov (MSP).

Vo veľmi špecifických prípadoch je EÚ oprávnená si požičiavať a poskytovať pôžičky. Platí to najmä v prípade riadenia úverov poskytnutých v rámci nástroja na podporu platobnej bilancie⁹ pre členské štáty mimo eurozóny, ktorým hrozia problémy s platobnou bilanciou. Platí to aj pre úvery poskytnuté v rámci Európskeho finančného stabilizačného mechanizmu¹⁰. Keďže vypožičané prostriedky a zodpovedajúce úvery sú nadväznými operáciami (tzv. back-to-back), nemajú priamy vplyv na rozpočet EÚ, pokiaľ si prijímajúce členské štáty plnia svoje povinnosti.

Popri grantoch a pôžičkách sa podpora EÚ čoraz častejšie poskytuje aj v podobe technickej pomoci. Zriadením služby na podporu štrukturálnych reforiem v roku 2015 Komisia rozšírila svoju technickú pomoc a teraz pomáha členským štátom, ak o to požiadajú, s realizáciou reforiem v kľúčových oblastiach politiky a s posilňovaním ich verejnej správy.

Opatrenia podporované priamo z rozpočtu EÚ sú doplnené viacerými európskymi alebo nástrojmi a orgánmi Únie alebo eurozóny. Niektoré z nich pôsobia v inštitucionálnom rámci EÚ, ale mimo rozpočtu EÚ, ako napríklad Európska investičná banka. Iné sú mimo právneho rámca Únie, ako napríklad Európsky mechanizmus pre stabilitu. Európska investičná banka podporuje projekty, ktoré prispievajú k zamestnanosti a rastu v Európe a za jej hranicami. Európsky mechanizmus pre stabilitu poskytuje finančnú pomoc členským štátom eurozóny, ktoré čelia závažným problémom s financovaním.

Súčasný fondy a finančné nástroje EÚ



Zdroj: Európska komisia. EFSM Európsky finančný stabilizačný mechanizmus. NPPB: Nástroj na podporu platobnej bilancie

Hoci rozpočet EÚ vždy podporoval sociálnu a hospodársku konvergenciu nahor a úverová kapacita dostupná na úrovni EÚ sa v posledných rokoch zvýšila s cieľom umožniť reakciu na mimoriadne okolnosti, makroekonomická stabilizácia doteraz nebola výslovným cieľom

⁹ Nariadenie Rady (ES) č. 332/2002 z 18. februára 2002, ktorým sa zavádza systém strednodobej finančnej pomoci pre platobné bilancie členských štátov (Ú. v. ES L 53, 23.2.2002, s.1).

¹⁰ Európsky finančný stabilizačný mechanizmus bol zriadený 11. mája 2010 na základe nariadenia Rady (EÚ) č. 407/2010 z 11. mája 2010 (Ú. v. EÚ L 118, 12.5.2010, s. 1). Funguje podobne ako nástroj na podporu platobnej bilancie, je však k dispozícii všetkým členským štátom, t. j. vrátane členských štátov eurozóny.

rozpočtu EÚ. Zo skúsenosti z krízových rokov vieme, že štruktúra a objem verejných financií EÚ naďalej nenapĺňa špecifické potreby hospodárskej a menovej únie, a to ani v prípade členských štátov eurozóny, ani pokiaľ ide o členské štáty, ktoré sú na ceste k vstupu do eurozóny.

Reakcia na tieto výzvy nemusí mať na začiatku nevyhnutne finančný charakter. Dosiahol sa už značný pokrok a v tomto úsilí by sa malo pokračovať s cieľom zlepšiť regulačný a politický rámec na úrovni EÚ, ako aj na úrovni členských štátov. Plán ďalšej práce je súčasťou dnešného balíka¹¹.

Zo skúseností získaných v priebehu rokov však vieme, že verejné financie EÚ musia lepšie reagovať na tieto tri prepojené a podrobne zdokumentované výzvy:

- 1. Podpora štrukturálnych reforiem v členských štátoch, s cieľom dosiahnuť väčšiu odolnosť ekonomických štruktúr a lepšiu konvergenciu v oblasti výkonnosti.** Platí to najmä pre krajiny s jednotnou menou, ale aj pre členské štáty, ktoré sú na ceste k prijatiu eura, nakoľko odolné štruktúry sú základom bezproblémovej účasti v eurozóne. Krízové roky jasne ukázali význam moderných hospodárskych a sociálnych štruktúr schopných rýchlo reagovať na otrasy s cieľom zabrániť prehĺbeniu hospodárskych alebo sociálnych ťažkostí. Majú takisto významný vplyv na hospodársku produkciu, nezamestnanosť, investície a záchranu bánk pomocou vonkajších zdrojov, ktorý bol v určitých častiach Európy umocnený. Až v súčasnosti, takmer desať rokov od vypuknutia krízy, sa objavujú náznaky, že sa obnovil dlhodobý proces konvergencie životnej úrovne.
- 2. Podpora členských štátov eurozóny, aby mohli lepšie reagovať na rýchlo sa meniace hospodárske pomery a stabilizovať hospodárstva v prípade veľkých asymetrických otrasov.** V dôsledku zjednotenia menovej politiky v priestore s jednotnou menou už zúčastnené členské štáty nemajú k dispozícii nástroje makroekonomickej politiky, ako mali predtým. Krajiny sa líšia, pričom veľkosť a štruktúra hospodárstva má význam, pokiaľ ide o pravdepodobnosť, že krajiny budú vystavené otrasom. Kríza odhalila obmedzený rozsah prostriedkov dostupných pre jednotlivé členské štáty eurozóny na zmiernenie dosahu veľkých asymetrických otrasov, pričom niektoré z nich prišli o prístup na trhy, kde by mohli uspokojiť svoje finančné potreby. Vo viacerých prípadoch to viedlo k zdlhavej recesii a negatívnym účinkom presahovania do iných členských štátov.
- 3. Prerušenie prepojenia medzi štátnym dlhom a situáciou bánk s cieľom znížiť systémové riziká a posilniť kolektívnu schopnosť reagovať na možné ďalšie zlyhania veľkých bánk,** a rovnako preto, aby sa zabránilo reťazovému efektu. Dohoda o zabezpečovacom mechanizme, ktorého cieľom je posilniť kapacitu jednotného fondu na riešenie krízových situácií potrebnú na zvládanie krízových situácií bánk, sa už v zásade dosiahla v roku 2013. Tento zabezpečovací mechanizmus má pôsobiť ako posledná poistka//poistka v krajnom prípade a má význam pre ďalšie posilnenie dôvery v európsky bankový sektor.

V tejto súvislosti existujú spôsoby, ako rozvíjať spoločné rozpočtové nástroje na úrovni EÚ, ktoré môžu prispieť k stabilite v eurozóne a zabezpečiť úžitok aj pre EÚ ako celok. Na zabezpečenie ich úspechu a účinnosti a v záujme maximalizácie ich efektívnosti z pohľadu daňovníkov musia byť tieto nástroje v úplnej synergii s ostatnými rozpočtovými nástrojmi existujúcimi v širšom rámci Únie. Modernizácia verejných financií EÚ bude spolu s návrhmi Komisie predloženými v máji 2018 jedinečnou príležitosťou pre EÚ a eurozónu, aby sa vybavili potrebnými prostriedkami.

¹¹ COM(2017) 821, 6. decembra 2017.

3. MODERNIZOVANÉ A VÝHLADOVÉ VEREJNÉ FINANCIÉ EÚ

Diskusný dokument o budúcnosti financií EÚ pripravil pôdu pre moderný a výhladový rozpočtový rámec po roku 2020. V súlade so správou predsedu Junckera o stave Únie sú v tomto oznámení detailnejšie rozpracované štyri osobitné funkcie:

- **V tomto oznámení sa predstavuje nový spôsob, ako podporovať vnútroštátne reformy označené v rámci európskeho semestra koordinácie hospodárskych politík, a to formou rozpočtovej aj technickej pomoci.** Prvé kroky boli navrhnuté pre obdobie rokov 2018 – 2020 vo forme cielených zmien nariadenia o spoločných ustanoveniach, ktorými sa riadia európske štrukturálne a investičné fondy, a posilnenia súčasných programov na podporu štrukturálnych reforiem. Pre viacročný finančný rámec po roku 2020 Komisia plánuje predložiť nový nástroj na realizáciu reforiem, ktorý bude finančne podporovať dohodnuté reformné záväzky členských štátov. Okrem toho Komisia navrhne posilnenie technickej podpory na obdobie po roku 2020 vychádzajúc zo skúseností s programom na podporu štrukturálnych reforiem.
- **V tomto oznámení sa navrhuje vytvorenie špecializovaného nástroja konvergenzie pre členské štáty, ktoré sú na ceste k vstupu do eurozóny.** Na obdobie rokov 2018 – 2020 Komisia navrhuje zriadiť samostatný pracovný okruh v rámci programu na podporu štrukturálnych reforiem. Na obdobie po roku 2020 by sa tento pracovný okruh mal zmeniť na špecializovaný nástroj. Základom pre výber reformných priorít budú diskusie a monitoring uskutočňované v rámci európskeho semestra.
- **V tomto oznámení sa stanovujú kľúčové prvky zabezpečovacieho mechanizmu pre bankový úniu.** Tento mechanizmus sa skladá z úverovej linky alebo záruk poskytovaných z Európskeho mechanizmu pre stabilitu/Európskeho menového fondu, ktoré by sa poskytovali priamo do jednotného fondu na riešenie krízových situácií.
- **V tomto oznámení sa uvádzajú niektoré kľúčové prvky na zavedenie stabilizačnej funkcie** ako spôsobu na zachovanie úrovne investícií v prípade veľkých asymetrických otrasov. Stabilizačná funkcia je koncipovaná pre členské štáty eurozóny a mala by byť otvorená ostatným členským štátom EÚ. Táto koncepcia by sa mala odzrkadliť v prípadnom návrhu finančnej štruktúry.

Tieto funkcie sú podrobnejšie opísané v nasledujúcich oddieloch. Pred tým, ako sa pozrieme na podrobnosti, však musíme poukázať na viacero všeobecných zásad.

- **Po prvé, hoci sa určité funkcie zameriavajú na jednej strane na osobitné potreby členských štátov eurozóny a na druhej strane na potreby členských štátov mimo eurozóny, všetky sú zakotvené v spoločnom prístupe EÚ a vo vízii širšieho rámca EÚ.** Je nevyhnutné, aby sme pri vytváraní týchto nástrojov mali jasný obraz o celkových verejných financiách EÚ – súčasných aj budúcich: pomôže nám to posilniť synergie medzi všetkými aktérmi a nástrojmi financovania, vyhnúť sa duplicitám a v konečnom dôsledku zabezpečiť vyššiu návratnosť za každé spoločne vynaložené euro. Je to o to dôležitejšie – a tento aspekt sa opakuje na viacerých miestach dnešného balíka –, že budúcnosť členských štátov eurozóny i štátov mimo nej je úzko spojená a rozdiel medzi nimi je postupom času čoraz menej relevantný.
- **Po druhé, hoci zvyšná časť tohto dokumentu sa zameriava hlavne na stranu výdavkov verejných financií EÚ, moderný systém vlastných zdrojov by v budúcnosti mohol byť takisto prínosný.** Napríklad, strana príjmov rozpočtu EÚ už poskytuje určitý stupeň hospodárskej

stabilizácie, najmä prostredníctvom vlastného zdroja založeného na hrubom národnom dôchodku, ktorý predstavuje takmer 75 % z celkového objemu vlastných zdrojov, a ktorý odráža relatívnu hospodársku výkonnosť¹². Znamená to, že rovnako ako sa postupom času vyvíjala strana výdavkov rozpočtu EÚ, mali by sa zväziť aj ďalšie zlepšenia na strane príjmov¹³. Možné zdroje budúcich príjmov ponúkla napríklad skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje¹⁴. Tieto úvahy nie sú rozpracované v texte, preskúmajú sa však s ohľadom na viacročný finančný rámec po roku 2020. Môžu sa vzájomne dopĺňať s tým, čo je uvedené ďalej.

- **Po tretie, tieto funkcie by mali fungovať spoločne a nerozdielne s politickým rámcom vytvoreným pre európsky semester pre koordináciu hospodárskych politík**, vrátane Paktu stability a rastu. Európsky semester je hlavným nástrojom na koordináciu hospodárskych politík členských štátov na úrovni EÚ. Členským štátom umožňuje diskusiu o ich hospodárskych, sociálnych a rozpočtových prioritách a monitorovanie pokroku v presne stanovenom období roka. Pakt stability a rastu a postupu pri makroekonomickej nerovnováhe slúžia v kontexte európskeho semestra na zabezpečenie zdravých verejných financií a zabránenie rizikám nerovnováhy. Pokrok sa dosiahol aj pri vytváraní väčšieho prepojenia medzi prioritami európskeho semestra a európskych štrukturálnych a investičných fondov, a to zavedením podmienenosti ex-ante a makroekonomickej podmienenosti¹⁵. Okrem toho, najlepším využívaním flexibility zahrnutej do existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu súčasná Komisia posilnila prepojenie medzi investíciami, štrukturálnymi reformami a fiškálnou zodpovednosťou, pričom lepšie zohľadnila cyklické hospodárske podmienky, ktorým čelia členské štáty¹⁶. V budúcnosti bude dôležité naďalej posilňovať súdržnosť všetkých týchto nástrojov a ich vplyv.
- **Po štvrté, tieto štyri funkcie sú úzko prepojené.** Môžu pôsobiť ako súčasť globálneho prístupu k modernizovanému rámcu EÚ. Vzhľadom na dôraz na hospodársku a menovú úniu sa vysvetlenia prirodzene zameriavajú na priority a finančné nástroje EÚ súvisiace so zamestnanosťou, rastom, investíciami a makroekonomicou stabilitou. Nemá to však vplyv na iné prvky návrhov viacročného finančného rámca, ktoré budú predložené v máji 2018.

Na obdobie po roku 2020 je možné navrhnúť spôsob, ktorým sa maximalizuje dosah verejných financií EÚ. Tento spôsob je zhrnutý v nižšie uvedenom grafe. Viaceré jeho prvky sú dobre známe: tak ako v súčasnosti by viaceré fondy EÚ, a najmä európske štrukturálne a investičné fondy, ostali zachované ako štruktúra na podporu skutočnej konvergencie, popri iných zdrojoch financovania, ako sú zdroje poskytované v rámci „Junckerovho plánu“ a ďalšie nástroje na úrovni EÚ. Bez ohľadu na presný zdroj financovania by podpora naďalej mala jednu z troch základných foriem: technická pomoc, granty alebo pôžičky.

¹² Skutočnosť, že sú tieto príspevky založené na hrubom národnom dôchodku každého členského štátu znamená, že ich absolútna suma sa časom mení v závislosti od hospodárskeho cyklu, pričom ostatné podmienky zostávajú rovnaké.

¹³ Na rozdiel od národných rozpočtov nemôže pri rozpočte EÚ vzniknúť schodok, pretože jeho príjmy a výdavky musia byť na konci roku vyrovnané. Namiesto toho sa spolieha na financovanie cez tzv. vlastné zdroje. V súčasnosti sú k dispozícii tri hlavné typy vlastných zdrojov: príspevky od členských štátov stanovených podľa výšky ich príjmov vo forme hrubého národného dôchodku, príspevky stanovené podľa dane z pridanej hodnoty a clá vybrané na vonkajších hraniciach Únie.

¹⁴ Pozri Diskusný dokument o budúcnosti financií EÚ z 28. júna 2017, ktorý čerpal aj z konečnej správy a odporúčaní skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje z decembra 2016. Skupine predsedal bývalý taliansky predseda vlády a európsky komisár Mario Monti a bola zložená z členov vymenovaných Európskym parlamentom, Radou a Európskou komisiou.

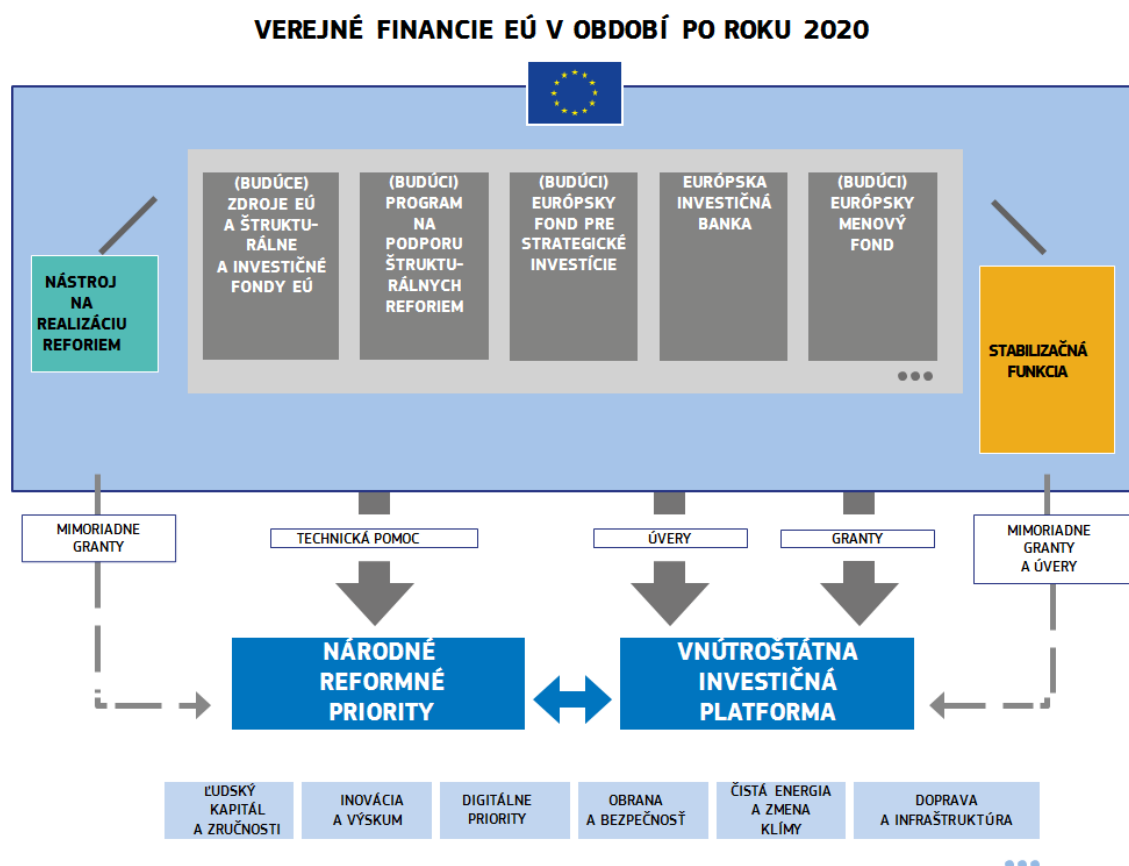
¹⁵ Pozri aj článok 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013 o spoločných ustanoveniach.

¹⁶ COM(2015) 12, 13. januára 2015.

Členské štáty budú naďalej v rámci svojich ročných národných programov stanovovať svoje národné reformné priority, a to ako súčasť európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík. Ako sa uvádza v ročnom prieskume rastu na rok 2018¹⁷, naďalej treba pokračovať v realizácii prebiehajúcich, čo často trvá určitý čas a vyžaduje si to diskusiu. Preto Komisia presadzuje viacročný prístup a preskúmanie reformných záväzkov s posilneným kolektívnym prvkom.

Okrem národných reformných priorít vypracujú členské štáty vlastné investičné priority, ktoré by sa mali premietnuť do národnej platformy pre investície. Takéto platformy by mali spojiť príslušných aktérov na rôznych úrovniach verejnej správy v každom členskom štáte s cieľom stanoviť viacročné investičné priority, podporiť zásobníky projektov, ktoré by rovnako mohli byť súčasťou európskych projektov, a určiť zdroje financovania a podpory vrátane zo strany EÚ.

Maximalizácia vplyvu verejných financií EÚ: ďalšie možné kroky



Zdroj: Európska komisia

I keď táto konštrukcia je pomerne podobná súčasnej realite, bude obohatená o dva nové prvky. Prvým z nich je nástroj na realizáciu reforiem, ktorý by poskytoval mimoriadne granty na podporu vnútroštátneho úsilia zameraného na realizáciu reforiem označených za priority v rámci európskeho semestra. Druhým je stabilizačná funkcia, ktorá by v prípade veľkých asymetrických otrasov mohla zabezpečiť rýchlu podporu a pomôcť zachovať úroveň vnútroštátnych investícií, zvyčajne vyplnením medzery vo financovaní existujúcich finančných tokov pre projekty a/alebo podporou zvyšovania úrovne zručností. Tieto dva nové prvky sú podrobnejšie vysvetlené ďalej v texte.

¹⁷ COM(2017) 690, 22. novembra 2017.

4. PODPORA ŠTRUKTURÁLNYCH REFORIEM

Primerané vnútroštátne politiky sú nevyhnutné pre hladké fungovanie integrovanej hospodárskej a menovej únie. Keďže mnoho dôležitých a zároveň rozhodujúcich oblastí politiky zostáva primárnou zodpovednosťou členských štátov, ich koordinácia a postupnosť reforiem v rámci európskeho semestra je dôležitá s cieľom maximalizovať ich účinnosť, a to nielen na vnútroštátnej úrovni, ale aj na úrovni EÚ.

Väčšia podpora štrukturálnych reforiem by sa mohla dosiahnuť cez dva doplnujúce piliere:

- a) nástroj na realizáciu reforiem, ktorým by sa podporovali členské štáty v plnení ich reformných záväzkov a
- b) technickú pomoc pre osobitné opatrenia na žiadosť členských štátov.

Nástroj na realizáciu reforiem, ktorým by sa podporovali členské štáty v plnení ich reformných záväzkov

S cieľom podporiť členské štáty pri realizácii reforiem vytýčených v rámci európskeho semestra má Komisia v úmysle navrhnúť nový nástroj na realizáciu reforiem ako súčasť viacročného finančného rámca po roku 2020. Tento nový nástroj by mali k dispozícii členské štáty, ktoré sa zaviazali k reformám dohodnutým v dialógu s Komisiou a zahrnutým v reformných záväzkoch.

Úlohou tohto nového nástroja na realizáciu reforiem bude podporovať širokú škálu reforiem. Dôraz by sa mal klásť na reformy, ktoré môžu najviac prispieť k odolnosti národných hospodárstiev a majú pozitívne účinky presahovania na ostatné členské štáty. Patria sem reformy na trhoch výrobkov a práce, daňové reformy, rozvoj kapitálových trhov, reformy na zlepšenie podnikateľského prostredia, ako aj investície do ľudského kapitálu a reformy verejnej správy.

Podporené reformy by sa zahrnuli do viacročných balíkov reformných záväzkov, ktoré by sa predstavili a monitorovali spolu s národnými programami reforiem. Reformné záväzky by navrhli samotné členské štáty a obsahovali by súbor reformných opatrení s jasnými medzníkmi a cieľmi (pozri rámček ďalej v texte). Členské štáty s nadmernými nerovnováhami zachytenými v postupe pri makroekonomických nerovnováhach by boli vyzvané, aby predstavili takéto reformné záväzky ako prostriedok na riešenie zistených problémov. Procesom partnerského preskúmania by sa zabezpečilo, že návrhy reforiem čerpajú zo skúseností iných členských štátov, ako aj z posúdenia vypracovaného Komisiou.

Po odsúhlasení balíka reformných záväzkov sa jeho monitorovanie a podávanie správ o dosahovaní medzníkov prepojí s európskym semestrom. Národné programy reforiem by slúžili ako zdroj informácií o pokroku a mali by poskytovať informácie o krokoch na dokončenie reforiem. Ročné správy o jednotlivých krajinách vypracované útvarmi Komisie by obsahovali by aktualizované posúdenie pokroku reforiem. Postup udeľovania podpory z tohto nástroja bude treba dôkladne nastaviť tak, aby sa zabezpečilo, že sú rozhodnutia prijímané včas a je za ne prevzatá dostatočná zodpovednosť.

V období rokov 2018 – 2020 by sa tento systém mohol otestovať v pilotnej fáze tak, že by sa členským štátom ponúkla možnosť použiť časť výkonnostnej rezervy súčasných európskych štrukturálnych a investičných fondov na podporu reforiem namiesto podpory konkrétnych projektov. Preto sú dnes súčasťou predkladaného balíka návrhy na zmenu nariadenia o spoločných ustanoveniach.

Podpora štrukturálnych reforiem nástrojom na realizáciu reforiem

- 1. Príslušné štrukturálne reformy by mali navrhovať členské štáty s ohľadom na výzvy zistené v rámci procesu európskeho semestra.*
- 2. Na základe dialógu s Komisiou by v prvej fáze balík reformných záväzkov zastrešoval viaceré reformy, ktoré sa majú zrealizovať počas obdobia troch rokov na začiatku viacročného finančného rámca na programové obdobie po roku 2020.*
- 3. Dohodnuté balíky reformných záväzkov by priniesli podrobný súbor opatrení, medzníky ich realizácie a harmonogram dokončenia v lehote najviac troch rokov. Členské štáty by správy o pokroku podávali ako súčasť ich národných programov reforiem.*
- 4. Druhé kolo balíkov reformných záväzkov by sa mohol dohodnúť v priebehu programového obdobia, napríklad na žiadosť novej vlády.*
- 5. Komisia by vypracovala kritériá pre posudzovanie pokroku plnenia jednotlivých medzníkov s cieľom pomôcť členským štátom s ich reformami. Kvantitatívne a kvalitatívne ciele a medzníky by predstavovali základ pre posúdenie finančnej podpory.*

Technická pomoc pre osobitné opatrenia na žiadosť členských štátov

Ako doplnok Komisia plánuje významne posilniť technickú pomoc, ktorú členským štátom ponúka na navrhovanie reforiem a ich realizáciu. Odkedy bol začatý program na podporu štrukturálnych reforiem, žiadosti členských štátov o podporu výrazne prekračujú výšku disponibilných prostriedkov pre ročné cykly (pozri rámček ďalej v texte).

Ako prvý krok Komisia navrhuje zdvojnásobiť finančné krytie súčasného programu na podporu štrukturálnych reforiem, čím by sa jeho krytie dostalo na sumu 300 miliónov EUR na obdobie do roku 2020 a použilo by sa aj na krytie potrieb členských štátov, ktoré sú na ceste k vstupu do eurozóny (pozri ďalej v texte). Umožnilo by sa tým rýchle zavedenie dodatočnej technickej pomoci pre v súčasnosti plánované štrukturálne reformy. Na základe týchto skúseností Komisia takisto zamýšľa navrhnuť nadväzujúci program na podporu štrukturálnych reforiem v rámci viacročného finančného rámca po roku 2020.

Program na podporu štrukturálnych reforiem

Program na podporu štrukturálnych reforiem schválili Európsky parlament a Rada na základe návrhu Komisie začiatkom roka 2017. Jeho cieľom je financovanie individualizovanej technickej pomoci členskými štátmi, ktorá má podporiť realizáciu ich plánov reforiem. Na obdobie rokov 2017 až 2020 mu bol pridelený rozpočet 142,8 mil. EUR. Uvedená podpora je dostupná pre všetky členské štáty EÚ a poskytuje sa na požiadanie, pričom si nevyžaduje žiadne spolufinancovanie.

Technická pomoc sa vzťahuje na reformy v oblasti riadenia a verejnej správy, riadenia verejných financií, podnikateľského prostredia, trhu práce, zdravotníctva a sociálnych služieb, finančného sektora a prístupu k financovaniu. Vychádza z osvedčených postupov a skúseností z celej Európskej únie, ako aj od medzinárodných organizácií, súkromného sektora a z prostredia Komisie. Program realizuje služba Komisie na podporu štrukturálnych reforiem v spolupráci s ostatnými útvarmi Komisie a odborníkmi z celej Európy i mimo nej.

Služba na podporu štrukturálnych reforiem doteraz podporila 15 členských štátov, ktoré tak zrealizovali viac ako 150 projektov. V cykle programu na podporu štrukturálnych reforiem na rok 2018 dostala služba na podporu štrukturálnych reforiem 444 žiadostí o podporu z viac ako 20 členských štátov, čo znamená, že dopyt po prostriedkoch je výrazne vyšší ako je obmedzený rozpočet programu.

5. ŠPECIALIZOVANÝ NÁSTROJ KONVERGENCIE PRE ČLENSKÉ ŠTÁTY, KTORÉ SÚ NA CESTE K VSTUPU DO EUROZÓNY

Euro je menou EÚ¹⁸ a všetky členské štáty – s výnimkou Dánska a Spojeného kráľovstva, majú v konečnom dôsledku právnu povinnosť vstúpiť do eurozóny. Ako uviedol predseda Juncker vo svojej správe o stave Únie v roku 2017: „Euro má byť jednotnou menou Európskej únie ako celku. Všetky naše členské štáty, s výnimkou dvoch krajín, majú povinnosť a právo vstúpiť do eurozóny, keď splnia všetky podmienky. „Členské štáty, ktoré chcú pristúpiť do eurozóny, musia mať možnosť tak urobiť.“

Ako sa uvádza v článku 140 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, aby mohli členské štáty prijať euro, musia dosiahnuť vysoký stupeň konvergenencie. Tento parameter sa posudzuje na základe plnenia štyroch konvergenčných kritérií uvedených v článku 140 a v protokole č. 13, ktorý je pripojený k zmluvám Únie. Okrem týchto formálnych kritérií má pre hladký prechod na eura a účasť v eurozóne zásadný význam aj odolnosť hospodárskych štruktúr, a to najmä s cieľom absorbovať otrasy.

Odolnosť hospodárstiev závisí od mnohých faktorov. Členské štáty by mali spravovať svoje rozpočty v súlade so zásadami riadneho hospodárenia s verejnými financiami, vytvárať fiškálne rezervy v priaznivých obdobiach a zabezpečovať vysokú návratnosť verejných výdavkov, a to aj prostredníctvom dobre fungujúcej verejnej správy. Regulačné a dozorné inštitúcie by mali byť pripravené zúčastniť sa na bankovej únii. Riadne fungovanie trhu práce a trhu s výrobkami by prinieslo rýchle šírenie nových činností a vysokú mieru zamestnanosti a produktivity.

¹⁸ Vo vyhlásení č. 52 pripojenom k Lisabonskej zmluve 16 členských štátov (Belgicko, Bulharsko, Nemecko, Grécko, Španielsko, Taliansko, Cyprus, Litva, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Rakúsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko) vyhlásilo, že „euro ako mena Európskej únie“ bude naďalej symbolom spoločnej príslušnosti občanov k Európskej únii a ich spojenia s ňou. Formou parlamentného uznesenia francúzskeho Národného zhromaždenia z 27. novembra 2017 Francúzsko podniklo kroky na pristúpenie k uvedenému vyhláseniu.

Komisia ako súčasť svojich činností poskytovania technickej pomoci navrhuje zriadiť samostatný pracovný okruh zameraný na poskytovanie cielej podpory pre členské štáty na ich ceste k vstupu do eurozóny. Technická pomoc bude ponúkaná na požiadanie a bude sa vzťahovať na všetky politiky, ktoré môžu pomôcť dosiahnuť vysoký stupeň konvergenie, ako je podpora reforiem v oblastiach riadenia verejných financií, podnikateľského prostredia, finančného sektora, trhu práce a trhu s výrobkami či verejnej správy. Táto technická pomoc bude financovaná cez program na podporu štrukturálnych reforiem. Jej využitie bude úplne dobrovoľné a prijímajúce členské štáty ju nebudú musieť nijako spolufinancovať. Tento návrh je zohľadnený v pozmeňujúcom návrhu nariadenia o programe na podporu štrukturálnych reforiem predložený spolu s týmto balíkom.

Na obdobie po roku 2020 Komisia navrhne špecializovaný nástroj konvergenie, ako súčasť pokračovania programu na podporu štrukturálnych reforiem, s cieľom podporiť členské štáty v ich konkrétnych prípravách na bezproblémovú účasť v eurozóne. Uplatní sa bez ohľadu na formálny proces smerujúci k prijatiu eura, ktorý je súčasťou osobitného monitorovacieho procesu¹⁹.

Už v súčasnosti sa môžu členské štáty takisto rozhodnúť o zmene programovania časti svojho rozpočtu na technickú pomoc z európskych štrukturálnych a investičných fondov a jeho využiti na projekty, ktoré budú podporované službou na podporu štrukturálnych reforiem. Pokrok v reformách priamo v členských štátoch, vrátane reforiem, ktoré súvisia s nástrojom na realizáciu reforiem opísaným v predchádzajúcom texte, sa bude aj naďalej monitorovať v rámci európskeho semestra.

6. ZABEZPEČOVACÍ MECHANIZMUS PRE BANKOVÚ ÚNIU

Vytvorenie zabezpečovacieho mechanizmu pre jednotný fond na riešenie krízových situácií odsúhlasili členské štáty v roku 2013 s cieľom doplniť politickú dohodu o nariadení o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií²⁰. Spoločný zabezpečovací mechanizmus, ktorý by mal funkciu poslednej poistky v prípade riešenia krízových situácií bánk, by sa mal aktivovať iba, ak by zdroje dostupné v jednotnom fonde na riešenie krízových situácií nepostačovali na financovanie riešenia krízovej situácie dotknutej banky(dotknutých bánk). Posilnilo by to dôveru všetkých strán zainteresovaných na opatreniach, ktoré má prijať Jednotná rada pre riešenie krízových situácií.

O štyri roky neskôr tento zabezpečovací mechanizmus ešte stále nie je funkčný. V správe o stave Únie zo septembra 2017 a oznámení o dobudovaní bankovej únie²¹ z októbra 2017 sa zdôrazňuje potreba prioritne sfunkčniť takýto zabezpečovací mechanizmus.

V Diskusnom dokumente o prehĺbení hospodárskej a menovej únie boli uvedené určité kritériá, ktoré by zabezpečovací mechanizmus mal splniť na to, aby bol v prípade krízovej situácie funkčný. Mal by mať dostatočnú veľkosť, aby mohol plniť svoju úlohu a v časoch krízy by mala byť možná jeho rýchla aktivácia. Takisto by mal byť fiškálne neutrálny, keďže v nariadení o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií sa stanovuje, že bankový sektor v bankovej únii musí uhradiť všetky potenciálne platby prostriedkov z jednotného fondu na riešenie krízových situácií.

¹⁹ Podľa článku 140 Zmluvy o fungovaní EÚ Komisie a Európska centrálna banka predložila najmenej každé dva roky správu. Ďalšie správy sa očakávajú v máji 2018.

²⁰ Vyhlásenie Euroskupiny a ministrov Rady pre hospodárske a finančné záležitosti o zabezpečovacom mechanizme jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií, 18. december 2013.

²¹ COM(2017) 592, 11. októbra 2017.

Spoločný zabezpečovací mechanizmus ako súčasť Európskeho mechanizmu pre stabilitu/Európskeho menového fondu

Komisia dnes predkladá návrh na zriadenie Európskeho menového fondu, v ktorom sa predpokladá, že budúci Európsky menový fond by mal poskytovať úverovú linku alebo záruky priamo jednotnému fondu na riešenie krízových situácií.

Väčšina členských štátov vyjadrila podporu integrácie funkcie zabezpečovacieho mechanizmu do Európskeho mechanizmu pre stabilitu. Komisia víta doteraz vykonané technické prípravné práce na splnenie tohto cieľa. Zároveň ide o veľmi pragmatické a účinné riešenia. Európsky mechanizmus pre stabilitu (v budúcnosti Európsky menový fond) bude vychádzať zo svojich skúseností a dosiahnutých výsledkov s využívaním trhov, a to aj v náročnom prostredí.

Toto riešenie by sa podľa potreby malo rozšíriť tak, aby za rovnakých podmienok zahŕňalo všetkých členov bankovej únie. Zakaždým, keď nový členský štát pristúpi k bankovej únii bez pristúpenia k eurozóne, mal by poskytovať paralelný vnútroštátny nástroj adekvátnej podpory, ktorú Európsky menový fond poskytuje jednotnému fondu na riešenie krízových situácií. Cez primerané mechanizmy správy a riadenia sa zabezpečí zohľadňovanie oprávnených záujmov členských štátov, ktoré nepatria do eurozóny, ale zúčastňujú sa na bankovej únii. Tieto aspekty sú súčasťou dnešného návrhu na vytvorenie európskeho menového fondu.

Rozhodovací postup

Uznávajúc dôležitosť riadenia zlyhania banky tak, aby sa zároveň zabránilo reťazovému efektu alebo narušeniu finančnej stability, sa v nariadení o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií stanovujú osobitné ustanovenia o prijímaní rozhodnutí. Na rozhodovacie postupy pre prijatie programu riešenia krízových situácií sa uplatňujú krátke lehoty, aby ich v prípade potreby bolo možné dokončiť cez noc, kým sa znovu otvoria trhy²².

Zabezpečovací mechanizmus by mal byť k dispozícii v momente, keď začne platiť program riešenia krízových situácií. Ak sú popri zdrojoch momentálne dostupných v jednotnom fonde na riešenie krízových situácií potrebné dodatočné prostriedky (t. j. zabezpečovací mechanizmus), rozhodovací postup Európskeho menového fondu o použití zabezpečovacieho mechanizmu musí byť rýchly a predvídateľný. Postup nesmie zahŕňať ďalšiu podmienenosť nad rámec požiadaviek nariadenia o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií²³. Vhodný rozhodovací postup preto musí byť rýchly a predvídateľný, pričom sa zabezpečí rovnaké zaobchádzanie v celej bankovej únii.

²² Článok 18 nariadenia o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií.

²³ 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; pozri článok 18.

7. STABILIZAČNÁ FUNKCIA

Stabilizačná funkcia na európskej úrovni by mala poskytovať možnosť rýchlej aktivácie zdrojov na vysporiadanie sa s otrasmi, ktoré nemožno zvládnuť výlučne na vnútroštátnej úrovni. Správa piatich predsedov a Diskusný dokument o prehĺbení hospodárskej a menovej únie uvádzajú argumenty na podporu takéhoto nástroja a dôležité zásady, ktoré naďalej platia²⁴. Prístup k stabilizačnej funkcii by bol podmienený splnením kritérií oprávnenosti a uplatňoval by sa dohodnutý mechanizmus na jej používanie. V zostávajúcej časti tohto oddielu sa predstavuje stabilizačná funkcia určený členským štátom eurozóny, no otvorená pre všetkých, ktorí sa chcú zapojiť.

Takáto stabilizačná funkcia by mala iba dopĺňať stabilizačnú úlohu vnútroštátnych rozpočtov v prípade veľkých asymetrických otrasov. Vnútroštátne rozpočty, vzhľadom na ich ústrednú úlohu v hospodárstve, budú naďalej hlavným nástrojom fiškálnej politiky členských štátov na prispôbenie sa meniacim sa hospodárskym okolnostiam. Preto musia členské štáty neustále budovať a udržiavať primerané fiškálne rezervy, najmä v hospodársky priaznivých časoch, ako sa uvádza v Pakte stability a rastu²⁵. V prípade poklesu by členské štáty najskôr využili svoje automatické stabilizátory a vlastnú fiškálnu politiku v súlade s Paktom stability a rastu. Stabilizačná funkcia na európskej úrovni vstúpi do hry, len ak sa tieto rezervy a stabilizátory ukážu ako nedostatočné, najmä v prípade veľkých asymetrických otrasov.

Takáto funkcia by pomohla zmierniť vplyv asymetrických otrasov a zabrániť negatívnym účinkom presahovania. Cieľom je poskytnúť zdroje členskému štátu zasiahnutému otrasmi, ktoré by ho inak prinútili obrátiť sa na trhu s požiadavkou na financovanie – v potenciálne ťažkej situácii – s možným dosahom na deficit/dlhovú pozíciu daného členského štátu.

Základné prvky stabilizačnej funkcie

V záujme efektívneho fungovania by stabilizačná funkcia mala spĺňať viacero kritérií. Predovšetkým by mala byť:

- **Odlíšna od existujúcich nástrojov v oblasti verejných financií EÚ a dopĺňať ich.** Takáto funkcia by mala vyplniť medzeru medzi existujúcimi nástrojmi financovanými z rozpočtu EÚ na zamestnanosť, rast a investície na jednej strane a finančnou pomocou v mimoriadnych prípadoch z Európskeho menového fondu na druhej strane. Pri pohľade do budúcnosti je takisto dôležité zohľadniť úlohu existujúcich nástrojov s určitým stabilizačným účinkom financovaných z rozpočtu EÚ²⁶. Mohlo by sa to v budúcnosti rozšíriť aj na pomoc pri absorpcii otrasov účinnjším spôsobom, ako doplnenie toho, čo sa uvádza v tomto dokumente. Rovnako vhodné je

²⁴ V dokumente bolo uvedených viacero hlavných zásad. Stabilizačný nástroj by i) mal minimalizovať morálny hazard a nemal by viesť k permanentným transferom, ii) mal byť prísne podmienený jasnými kritériami a racionálnymi politikami, najmä takými, ktorými sa zabezpečí väčšia miera konvergencie v eurozóne, iii) mal byť súčasťou právneho rámca EÚ, iv) mal byť otvorený a transparentný voči všetkým členským štátom a v) nemal kopírovať úlohu Európskeho mechanizmu pre stabilitu – budúceho Európskeho menového fondu – ako nástroja krízového riadenia.

²⁵ V posledných rokoch bol pakt stability a rastu posilnený s cieľom zohľadniť to, čo dáva zmysel pre daný členský štát v konkrétnom štádiu jeho hospodárskeho cyklu, napríklad aby sa zabránilo reštriktivizmu v situácii, keď si okolnosti vyžadujú opak. V Pakte stability a rastu sa odporúča tvoriť ďalšie rezervy v priaznivých časoch a poukazuje na nevyhnutnosť vynaložiť menšie fiškálne úsilie v čase zložitých hospodárskych podmienok.

²⁶ Pozri poznámku pod čiarou 7 s príkladmi existujúcich nástrojov EÚ vytvorených na účely zmiernenia a/alebo absorpcie otrasov.

zvážiť myšlienku dočasného zvýšenia miery spolufinancovania EÚ a/alebo možnosť modulácie úrovne predbežného financovania z európskych štrukturálnych a investičných fondov v závislosti od okolností²⁷.

- **Neutrálna v strednodobom horizonte a nemala by viesť k permanentným transferom medzi členskými štátmi.** Stabilizačná funkcia by mala byť navrhnutá tak, aby všetky zúčastnené členské štáty mali rovnakú pravdepodobnosť využitia a aby príspevky poskytovali konzistentne.
- **Mala by prispievať k zdravej fiškálnej politike a minimalizovať morálny hazard.** Pomoc by nebola podmienená, ale prístup k stabilizačnej funkcii by bolo možné získať len po splnení vopred vymedzených prísnych kritérií oprávnenosti na základe zdravých makroekonomických politík. Všeobecnou zásadou je, že oprávnenie na prístup by mali mať len tie členské štáty, ktoré dodržiavali rámec EÚ pre dohľad počas obdobia pred veľkým asymetrickým otrasom. Tým sa zabráni morálnemu hazardu a vytvorí sa ďalší stimul na dodržiavanie zdravej fiškálnej a štrukturálnej politiky.
- **Mala by prispievať k finančnej stabilite.** Mala by znížiť riziko, že prijímajúci členský štát bude nakoniec potrebovať program Európskeho menového fondu.
- **Mala by byť z hospodárskeho hľadiska zmysluplná a ustálená.** Mala by byť dostatočne veľká na to, aby poskytovala skutočnú stabilizáciu na úrovni členských štátov. Odhady naznačujú, že na to, aby táto funkcia bola efektívna v eurozóne, mala by umožniť celkové čisté platby vo výške aspoň 1 % hrubého domáceho produktu. Okrem toho, ak má byť dôveryhodná, stabilizačná funkcia musí mať k dispozícii dostatočné finančné prostriedky, a to aj v čase hospodárskeho poklesu. Mohlo by to znamenať určitú formu kapacity na získavanie úverov so zreteľom na potrebu zabezpečiť, aby sa nenarušila rovnováha rozpočtu EÚ.
- **Mala by byť včasná a účinná.** V prípade tých členských štátov, ktoré spĺňajú kritériá oprávnenosti na prístup k stabilizačnej funkcii, by bola aktivácia automatická a pohotová na základe vopred určených parametrov (napríklad na základe veľkej dočasnej zápornej odchýlky od trendu vo vývoji nezamestnanosti či investícií krajiny).
- **Mala by zahŕňať rozpočtovú podporu/grantovú zložku.** Spoliehanie sa iba na systém pôžičiek by mohlo mať obmedzený dosah, pretože členské štáty by si mohli požičiavať jednoducho na trhoch alebo využiť niektorú existujúcu preventívnu úverovú linku. Úverová zložka má na druhej strane výhodu v podobe schopnosti riešiť niektoré možné obavy týkajúce sa likvidity bez vytvárania rizík permanentných transferov. Stabilizačný nástroj prostredníctvom systému grantov by mohol mať silnejšie a bezprostrednejšie makroekonomické účinky.

Takáto stabilizačná funkcia sa dá zabezpečiť rôznymi spôsobmi. Komisia načrtla tri rôzne možnosti vo svojom diskusnom dokumente o prehĺbení hospodárskej a menovej únie. V prvom rade by Európsky program ochrany investícií mohol chrániť investície v prípade poklesu podporou dobre určených priorít a už naplánovaných projektov alebo činností na vnútroštátnej úrovni, ako je napríklad infraštruktúra alebo systémy odbornej prípravy. Po druhé, Európsky systém zaistenia v nezamestnanosti by mohol byť

²⁷ Takéto výnimočné opatrenia boli v posledných rokoch prijaté na pomoc Grécku. Modulácia mier spolufinancovania mohla mať jednorazový stabilizačný účinok, pretože pomohla zachovať verejné investície, ktoré by inak členské štáty neboli schopné financovať. Úprava úrovne predbežného financovania by napríklad mohla znamenať poskytovanie zálohových platieb z európskych štrukturálnych a investičných fondov dohodnutých na celé obdobie viacročného finančného rámca, s výhradou neskorších nižších platieb.

akýmsi „zaist'ovacím fondom“ pre systémy pomoci v nezamestnanosti existujúce v jednotlivých štátoch. Po tretie, fond pre nepriaznivé obdobia by mohol pravidelne akumulovať finančné prostriedky z členských štátov a vyplácanie by sa aktivovalo na základe vopred určených dôvodov. Tieto možnosti majú svoje výhody a zároveň sa môžu časom kombinovať.

Komisia vlastne plánuje stabilizačnú funkciu, ktorá dokáže podporovať investície na vnútroštátnej úrovni a ktorá sa môže časom rozvíjať, počnúc úvermi a relatívne obmedzenou grantovou zložkou. Bolo by to v súlade s významom, ktorý Komisia pripisuje investíciám ako hybnej sile dlhodobého rastu, a v porovnaní s ďalšími dvoma možnosťami by to umožnilo rýchlejšie zavedenie. Vzhľadom na štruktúru a zloženie rozpočtu EÚ (nulový ročný schodok a obmedzené vlastné zdroje), by stabilizačná funkcia mala byť navrhnutá tak, aby mohla dosiahnuť svoj plný potenciál počas určitého obdobia, najmä aby mohla dosiahnuť potrebnú finančnú kapacitu.

Stabilizačná funkcia: špecializovaná štruktúra zjednocujúca verejné financie EÚ, aby mohli reagovať na veľké asymetrické otrasy

Takto navrhnutá štruktúra spravovaná Komisiou by mohla účinne spájať rôzne zdroje financovania na európskej úrovni s cieľom zabezpečiť stabilizačnú funkciu. Ako podklad pre túto štruktúru posluží európsky program ochrany investícií. Jej cieľom by bola podpora riadne identifikovaných priorít a plánovaných projektov alebo činností na vnútroštátnej úrovni, napríklad takých, ako boli identifikované v rámci vnútroštátnych investičných platforiem uvedených v predchádzajúcom texte.

Na základe prísnych kritérií oprávnenosti by bol členský štát, ktorý čelí veľkému asymetrickému otrasu, automaticky oprávnený využívať pomoc poskytovanú prostredníctvom stabilizačnej funkcie. Nastúpila by zmiešaná pomoc zložená z úverov a rozpočtovej podpory, pozostávajúca napríklad z troch zložiek, ktoré sa môžu postupne rozvíjať:

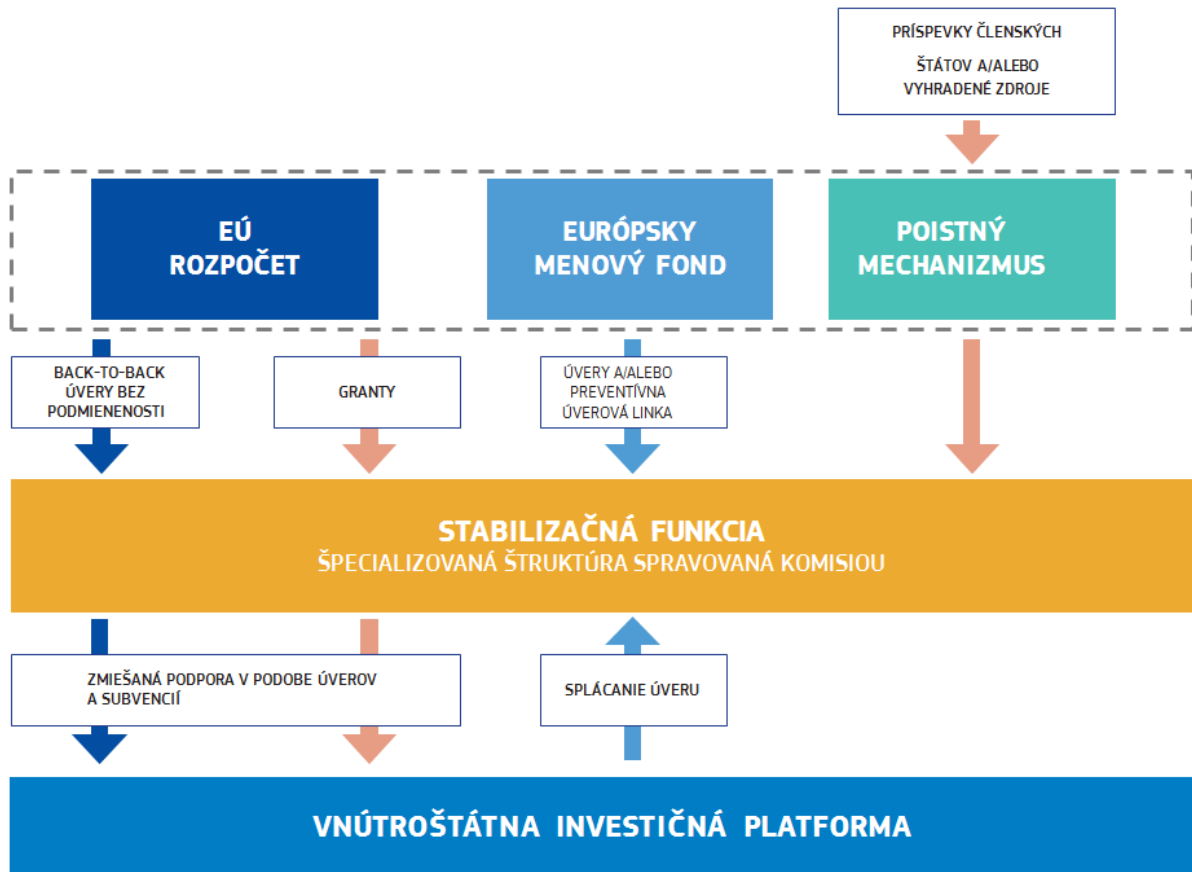
- **Rozpočet EÚ a Európsky menový fond by mohli postihnutému členskému štátu poskytovať úvery garantované rozpočtom EÚ.** Európsky menový fond by mohol vystupovať ako back-office stabilizačnej funkcie a poskytovať preventívne úvery na účely poskytovania krátkodobej podpory likvidity. Toto opatrenie by doplnili úvery back-to-back zaručené rozpočtom EÚ (na tento účel by vo viacročnom finančnom rámci po roku 2020 mohla byť vytvorená obmedzená kapacita na získavanie úverov²⁸). Prijímajúci členský štát by uvedené úvery splácal v prospech stabilizačnej funkcie.
- **Rozpočet EÚ by mohol dotknutým členským štátom poskytovať určitú obmedzenú grantovú pomoc schválenú v ročnom rozpočte.** Príslušné rozpočtové prostriedky by mohli byť viazané na osobitný rozpočtový riadok, pravdepodobne ako súčasť európskych štrukturálnych a investičných fondov pre zúčastnené členské štáty. Tento rozpočtový riadok by bol každý rok zdrojom pre stabilizačnú funkciu s cieľom prispieť k akumulácii jej kapitálu. Aby nedošlo k vytláčaniu zdrojov pre iné politiky EÚ, súvisiace rozpočtom kryté výdavky by sa započítavali voči „rezerve“ medzi viacročným finančným rámcom a stropmi vlastných zdrojov²⁹.

²⁸ Treba poznamenať, že by možno bolo nevyhnutné zvýšenie stropu vlastných zdrojov v závislosti od plánovanej výšky.

²⁹ Bolo by potrebné primerane upraviť rozhodnutie o vlastných zdrojoch a nariadenie o viacročnom finančnom rámci.

- **Poistný mechanizmus založený na dobrovoľných príspevkoch členských štátov by časom mohol dopĺňať grantovú podporu stabilizačnej funkcie.** Členské štáty by mohli ročne prispievať do tohto osobitného fondu nad rámec rozpočtu EÚ a/alebo by sa mohli dohodnúť na vytvorení samostatného pracovného okruhu zdrojov. Po tom, ako sa členské štáty zaviazu prispievať a podarí sa naakumulovať dostatočné zdroje, mohol by tento mechanizmus posilniť kapacitu stabilizačnej funkcie.

Európska stabilizačná funkcia na podporu investícií



Zdroj: Európska komisia

Komisia bude naďalej posudzovať ďalší vplyv na rozpočet EÚ v kontexte príprav viacročného finančného rámca na obdobie po roku 2020 a predloží potrebné návrhy.

8. ZÁVER

V tomto oznámení Komisia predkladá svoju predstavu nových rozpočtových nástrojov pre stabilnú eurozónu v rámci Únie.

Na obdobie rokov 2018 – 2020 Komisia navrhuje:

- Zabezpečiť rýchlu dohodu do polovice roku 2018 o funkcii zabezpečovacieho mechanizmu pre jednotný fond na riešenie krízových situácií a jej sfunkčnenie do roku 2019. Tento návrh je obsiahnutý v návrhu na zriadenie Európskeho menového fondu v rámci Únie.
- Posilniť činnosti služby na podporu štrukturálnych reforiem s cieľom podporiť reformy vo všetkých členských štátoch, a zaviesť samostatný pracovný okruh na podporu členských štátov na ich ceste k vstupu do eurozóny. Tento zámer je vyjadrený v návrhu na zmenu nariadenia o programe na podporu štrukturálnych reforiem, ktorého cieľom je zdvojnásobiť rozpočet vyčlenený na činnosti služby na podporu štrukturálnych reforiem na obdobie do roku 2020.
- Rozšíriť možnosť využívať súčasnú výkonnostnú rezervu európskych štrukturálnych a investičných fondov na podporu štrukturálnych reforiem, ako spôsobu overenia myšlienky nástroja na realizáciu reforiem v pilotnej fáze. Tento zámer je vyjadrený v cieľových zmenách nariadenia o spoločných ustanoveniach pre európske štrukturálne a investičné fondy.

Pokiaľ ide o obdobie po roku 2020, Komisia plánuje svoje návrhy predložiť v máji 2018 ako súčasť viacročného finančného rámca po roku 2020. Išlo by o tieto návrhy:

- Nástroj na realizáciu reforiem, ktorým by sa podporovali členské štáty v plnení ich reformných záväzkov.
- Ďalšia technická pomoc pre osobitné opatrenia na žiadosť členských štátov.
- Špecializovaný nástroj konvergenzie pre členské štáty, ktoré sú na ceste k vstupu do eurozóny
- Stabilizačná funkcia pre členské štáty eurozóny a otvorená pre všetkých, v prípade veľkých asymetrických otrasov.

Príloha 1: Prehľad dostupných finančných prostriedkov a ochranných mechanizmov

Právny rámec	Nástroj	Druh podpory	Objem	Zdroj financovania	Splatenie	Funkcia	Geografické aspekty
Rozpočet EÚ na roky 2014 – 2020	Investičné programy – Európske štrukturálne a investičné fondy	Granty, finančné nástroje	Kapacita 461 mld. EUR	Rozpočet EÚ	Rozpočet EÚ	Podporuje strednodobé a dlhodobé investičné priority EÚ a členských štátov	Intenzívnejšie v členských štátoch a regiónoch s nižším HDP
	Granty, finančné nástroje		Kapacita 107 mld. EUR	Rozpočet EÚ	Rozpočet EÚ	Podporuje strednodobé a dlhodobé investičné priority EÚ	Pre všetky členské štáty EÚ
	Európsky finančný stabilizačný mechanizmus	Back-to-back úvery	Úverová kapacita do 60 mld. EUR	Pôžičky kryté rozpočtom EÚ	Splatenie členským štátom, ktorý prijal úver	Poskytuje krátkodobú likviditu členským štátom s hospodárskymi ťažkosťami	Pre všetky členské štáty EÚ
	Nástroj na podporu platobnej bilancie		Úverová kapacita vo forme back-to-back úverov do 50 mld. EUR	Pôžičky kryté rozpočtom EÚ	Splatenie členským štátom, ktorý prijal úver	Poskytuje krátkodobú likviditu v členských štátoch s hospodárskymi ťažkosťami	Len pre mimo eurozóny členské štáty
	Program na podporu štrukturálnych reforiem	Technická pomoc	Kapacita 0,14 mld. EUR	Rozpočet EÚ	Rozpočet EÚ	Technická pomoc na podporu realizácie štrukturálnych reforiem členskými štátmi	Pre všetky členské štáty EÚ
Činnosti Európskej investičnej banky a Európsky fond pre strategické investície		Úvery, finančné nástroje	Mobilizuje viac ako 100 mld. EUR ročne	Pôžičky kryté rozpočtom EÚ a kapitálom EIB	Splatenie úverov príjmcami	Podporuje strednodobé a dlhodobé investičné priority EÚ a členských štátov	Na základe kvality projektov na úrovni EÚ
Európsky mechanizmus pre stabilitu	Zvýhodnené úvery	Zvýhodnené úvery	Úverová kapacita do 500 mld. EUR	Pôžičky kryté vlastným kapitálom	Splatenie členským štátom, ktorý prijal úver	Poskytuje krátkodobú likviditu členským štátom s hospodárskymi ťažkosťami	Len pre členské štáty eurozóny

Zdroj: Európska komisia