



EURÓPSKA
KOMISIA

V Štrasburgu 19. 10. 2021
COM(2021) 662 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEJ
CENTRÁLNEJ BANKE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU
VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**Hospodárstvo EÚ po pandémie COVID-19: dôsledky pre správu hospodárskych
záležitostí**

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Hospodárstvo EÚ po pandémii COVID-19: dôsledky pre správu hospodárskych záležitostí

1. Úvod

Komisia predložila vo februári 2020 oznámenie o preskúmaní správy hospodárskych záležitostí EÚ.^(1, 2) V oznámení sa poukázalo na viacero silných stránok aj nedostatkov, ktorým čelí rámec správy hospodárskych záležitostí (rámček 1), a na základe zistení konštatovaných v oznámení sa otvorila verejná diskusia. Táto diskusia však bola krátko nato pozastavená, keďže bolo nutné riešiť okamžité výzvy spojené s pandémiou COVID-19. Komisia prisľúbila, že v diskusii sa bude ďalej pokračovať, hneď ako sa podarí započatť obnovu.⁽³⁾ Medzitým boli prijaté správy o preskúmaní, konkrétne: Európskym hospodárskym a sociálnym výborom v septembri 2020, Výborom regiónov v decembri 2020 a Európskym parlamentom v júli 2021.⁽⁴⁾ Európsky dvor audítorov takisto uverejnil dve osobitné správy o vykonávaní fiškálnych pravidiel EÚ.⁽⁵⁾

V tomto oznámení sa posudzujú dôsledky zmenených okolností pre správu hospodárskych záležitostí po kríze COVID-19 a opätovne sa otvára verejná diskusia o preskúmaní rámca. Toto oznámenie dopĺňa posúdenie uverejnené vo februári 2020 a nadväzuje na vyhlásenie predsedníčky von der Leyenovej o obnovení verejnej diskusie, ktoré uskutočnila vo svojom prejave o stave Európskej únie 15. septembra 2021. Cieľom verejnej diskusie je dosiahnuť konsenzus o ďalšom postupe v dostatočnom predstihu do roku 2023.

2. Strednodobé až dlhodobé hospodárske trendy v EÚ

Hospodárstvo EÚ čelilo viacerým dlhodobým štrukturálnym výzvam už pred krízou COVID-19. Po prvé, hoci sa výkonnosť trhu práce pred pandémiou zlepšovala, rýchlo starnúce obyvateľstvo predstavovalo hrozbu, že ponuka pracovnej sily v konečnom dôsledku klesne, a tým aj rastový potenciál EÚ. Po druhé, slabý rast produktivity brzdil hospodársky rast a EÚ zaostávala za Čínou a Spojenými štátmi v procese digitálnej transformácie. Po

(1) Koordinácia hospodárskej politiky EÚ sa riadi komplexným rámcom. Pozostáva z rámca fiškálnej politiky EÚ (Pakt stability a rastu, európsky semester a požiadavky na vnútroštátne fiškálne rámce), postupu pri makroekonomickej nerovnováhe a rámca pre programy makroekonomickej finančnej pomoci.

(2) Európska komisia (2020), „[Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí](#)“, COM(2020) 55 final z 5. februára 2020.

(3) Európska komisia (2021), „[Rok od vypuknutia pandémie COVID-19: reakcia fiškálnej politiky](#)“, COM(2021) 105 final z 3. marca 2021.

(4) Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru k preskúmaniu správy hospodárskych záležitostí, [Ú. v. EÚ C 429, 11.12.2020, s. 227](#); Stanovisko Európskeho výboru regiónov k preskúmaniu správy hospodárskych záležitostí, [Ú. v. EÚ C 37, 2.2.2021, s. 28](#);

[Uznesenie](#) Európskeho parlamentu z 8. júla 2021 o preskúmaní makroekonomickeho legislatívneho rámca v záujme lepšieho vplyvu na reálnu ekonomiku Európy a zvýšenej transparentnosti rozhodovania a demokratickej zodpovednosti.

(5) Európsky dvor audítorov (2016), „[Osobitná správa č. 10/2016: Ďalšie zlepšenia potrebné na zabezpečenie účinného vykonávania postupu pri nadmernom deficite](#)“; a Európsky dvor audítorov (2018), „[Osobitná správa č. 18/2018: Plní sa hlavný cieľ preventívnej časti Paktu stability a rastu?](#)“

trete, čoraz jasnejšie a naliehavéjšie sa začali prejavovať veľmi vysoké sociálno-ekonomické náklady súvisiace so zmenou klímy. Po štvrté, rastúca nerovnosť príjmov a bohatstva, územné rozdiely v rámci členských štátov aj medzi nimi a nerovný prístup k vzdelávaniu a zručnostiam brzdili hospodársky rast a vyvolávali v EÚ sociálne napätie.

Zmena klímy a zhoršovanie životného prostredia si vyžadujú rozhodné a rýchle opatrenia. Zmena klímy a zhoršovanie životného prostredia sú už viditeľné. Teploty stúpajú a krajiny na celom svete postihujú živelné pohromy, ktoré sa znepokojivo často opakujú. Pokiaľ nepristúpime k drastickému zníženiu emisií skleníkových plynov, hrozí, že nedosiahneme cieľ vytýčený v Parížskej dohode, t. j. obmedziť globálne otepľovanie výrazne pod 2°C a pokračovať v úsilí o obmedzovanie zvyšovania teploty na 1,5°C v porovnaní s predindustriálnymi úrovňami.⁽⁶⁾ Približne 1 miliónu druhov hrozí vyhynutie, a mnohým z nich dokonca už o zopár desaťročí.⁽⁷⁾ Ak sa tieto trendy nezačnú riešiť, môžu sa stať zdrojom systémových rizík. To si vyžaduje udržateľné súkromné a verejné investície na podporu zelenej transformácie (rámček 2) a na zmiernenie jej vplyvu na najzraniteľnejšie skupiny.

Digitálna transformácia síce už prebieha, no mala by postupovať rýchlejšie. Kríza COVID-19 urýchlila digitalizáciu našich hospodárstiev aj našich spoločností. Obmedzenia pohybu viedli k rozmachu online služieb a elektronického obchodu. Občania EÚ sa mohli sami presvedčiť, nakoľko dokáže telepráca, telemedicína, online nakupovanie a digitalizované administratívne služby zlepšiť kvalitu života aj hospodárske výsledky. Avšak veľká časť obyvateľstva má iba slabé digitálne zručnosti a pri prístupe k novému digitálnemu prostrediu čelí ťažkostiam, takže hrozí prehĺbovanie sociálnych rozdielov. Kríza odhalila okrem toho aj priepasť medzi digitálne vybavenými podnikmi a podnikmi, ktoré digitálne riešenia ešte nezavedli, a poukázala na rozdiely medzi odľahlými či vidieckymi oblasťami a mestskými oblasťami s dobrým pripojením. Rastúci nedostatok digitálnych zručností, obmedzenia digitálnych infraštruktúr, oneskorenia pri zavádzaní nových technológií vládami a podnikmi a závislosti vo viacerých kľúčových technológiách, ako sú napríklad polovodiče, sa medzitým dostali do popredia ako veľké výzvy, ktoré by chcela EÚ prekonať v oblasti digitalizácie. EÚ musí prijať naliehavé a ambiciózne opatrenia.

Ak chceme zlepšiť rastový potenciál Európy, ako aj tvorbu pracovných miest a dosiahnuť ciele udržateľného rozvoja, musíme nutne posilniť sociálno-ekonomickú odolnosť. Odolnosť je schopnosť nielen odolávať výzvam a vyrovnávať sa s nimi, ale aj prechádzať zmenami udržateľným, spravodlivým a demokratickým spôsobom. Menej odolné členské štáty, územia a odvetvia ťažšie odolávali kríze a ťažšie na ňu aj reagovali.⁽⁸⁾ Rozdiely v odolnosti v rámci EÚ majú okrem toho vplyv aj na sociálnu, hospodársku

⁽⁶⁾ Medzivládny panel o zmene klímy (2021), „[Climate Change 2021: The Physical Science Basis](#)“ (Zmena klímy 2021: prírodovedecké základy). Príspevok pracovnej skupiny I k šiestej hodnotiacej správe.

⁽⁷⁾ Medzivládna vedecko-politická platforma pre biodiverzitu a ekosystémové služby (2019), „[Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services](#)“ (Zhrnutie celosvetovej hodnotiacej správy o biodiverzite a ekosystémových službách).

⁽⁸⁾ Európska komisia (2020), – „[Správa o strategickom výhľade za rok 2020, Strategický výhľad – Vytýčenie smeru k odolnejšej Európe](#)“

“, COM(2020) 493 final z 9. septembra 2020.

a územnú súdržnosť, na konvergenciu v rámci eurozóny a na účinnosť jednotnej menovej politiky. Účinné a dobre navrhnuté aktívne politiky trhu práce a systémy sociálnej ochrany, investície do vzdelávania a zručností a zdravé verejné financie dokážu posilniť odolnosť a zvýšiť potenciálny rast. Po celosvetovej finančnej kríze sa členské štáty síce zamerali na vykonávanie takýchto nevyhnutných reforiem, no ich tempo sa postupne spomalilo a pokrok v jednotlivých členských štátoch a oblastiach politiky je čoraz nerovnomernejší. Keďže sú naše hospodárstva v rámci jednotného trhu aj hospodárskej a menovej únie navzájom úzko prepojené, o to dôležitejšie je koordinovať vnútroštátne politiky. Kľúčovým faktorom z hľadiska zvyšovania odolnosti a dosiahnutia dvojakej transformácie zostáva aj naďalej úplná implementácia Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj.

Kríza COVID-19 spôsobila, že sa tieto výzvy stali ešte viditeľnejšími a naliehavejšími. Ich riešenie ponúka príležitosti na transformáciu, ale zároveň si vyžaduje aj veľké investície a reformy. Dynamika reforiem, ako aj investičné výdavky sa budú musieť zvýšiť v porovnaní s obdobím pred krízou COVID-19, keď verejné investície klesli pod úroveň, ktoré sú nutné na udržanie stabilného objemu verejného kapitálu ako podielu HDP, a mnohé reformy zostali nezrealizované.

Finančná vzpruha vo výške 2 biliónov EUR z nového viacročného finančného rámca a nástroja Next Generation EU, a najmä Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti pomôže členským štátom riešiť tieto výzvy. Z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa poskytne 338 miliárd EUR nenávratnej podpory a až 386 miliárd EUR vo forme úverov (v bežných cenách) na podporu investícií a štrukturálnych reforiem do roku 2026, a to nad rámec približne 500 miliárd EUR poskytnutých z iných fondov EÚ.⁽⁹⁾ Toto rozsiahle financovanie podporí zelenú a digitálnu transformáciu, čím pomôže členským štátom pri obnove a zároveň posilní ich hospodárstva a spoločnosti. Toto úsilie bolo doplnené o iniciatívu REACT-EU financovanú z programu Next Generation EU.⁽¹⁰⁾

3. Vplyv krízy COVID-19 a jej dôsledky

3.1. Vplyv krízy

Oživenie, ktoré nasledovalo po výraznom hospodárskom poklese, bolo síce silnejšie, než sa očakávalo, ale nerovnomerné.

Pandémia COVID-19 viedla k prudkému hospodárskemu poklesu, no hospodárstvu sa začalo opäť dať. Pandémia vyústila v roku 2020 do bezprecedentného poklesu hospodárskej činnosti EÚ. Vďaka silnej politickej podpore, zrýchlenému zavádzaniu očkovania a postupnému uvoľňovaniu obmedzení súvisiacich s pandémiou tam, kde to bolo možné, sa však rast na jar 2021 výrazne obnovil. Hospodársky vývoj počas leta naznačuje, že v treťom štvrtroku sa zaznamená silný kontinuálny rast, a to najmä vďaka opätovnému otvoreniu našich spoločností a obnoveniu cestovania. Následne sa očakáva, že hospodárska činnosť sa udrží na tejto úrovni ešte niekoľko štvrtrokov, takže sa hospodárstvo EÚ posunie

⁽⁹⁾ Tento číselný údaj zahŕňa národné spolufinancovanie. Vykonávanie politiky súdržnosti siahla až do roku 2029.

⁽¹⁰⁾ V rámci iniciatívy REACT-EU sa poskytlo ďalších 50,6 miliardy EUR na posilnenie fondov politiky súdržnosti v rokoch 2021 a 2022, a to na opatrenia na nápravu dôsledkov krízy a ako premostenie k dlhodobému plánu obnovy v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

od obnovy k expanzii. Očakáva sa, že najmenej 19 členských štátov dosiahne tento rok úroveň svojho HDP z roku 2019, kým v prípade všetkých ostatných členských štátov sa dosiahnutie tejto úrovne očakáva v priebehu budúceho roka. Podobne sa v prvom polroku 2021 výrazne zotavil aj obchod EÚ s tovarom s krajinami, ktoré nie sú členmi EÚ. Výhľad však zostáva veľmi neistý a vysoko rizikový, najmä pre neistotu spojenú s budúcim vývojom pandémie, infláciou, cenami energií, nedostatkom ponuky na trhu práce a prekážkami v medzinárodných dodávateľských reťazcoch.

Vplyv na trh práce sa zmiernil vďaka politickým podporným opatreniam. Zamestnanosť sa v porovnaní so zaznamenanou stratou produkcie mierne znížila. Vďaka rozšírenému využívaniu skráteného pracovného času a iných systémov na udržanie pracovných miest – podporených novým nástrojom EÚ na dočasnú podporu na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii (SURE) – sa zmena do veľkej miery obmedzila na zníženie počtu odpracovaných hodín. Po oživení hospodárstva začala miera nezamestnanosti v celej EÚ klesať a v súčasnosti je len o 0,5 percentuálne bodu vyššia, než bola úroveň pred krízou. V niektorých regiónoch a odvetviach v EÚ však rozdiely v zamestnanosti zostávajú v porovnaní s predkrízovým obdobím stále výrazné a v iných regiónoch a odvetviach sa zas opäť začal prejavovať nedostatok pracovných síl. Je možné, že v budúcnosti bude preorientovanie zamestnaní, podnikov a odvetví vyvolávať isté napätie, keďže novovytvorené pracovné miesta budú klásť často vyššie alebo odlišné požiadavky na zručnosti ako zaniknuté pracovné miesta, čo si bude vyžadovať primerané politické opatrenia na trhu práce, aby sa tieto zmeny uľahčili.

Narušenia súvisiace s pandemiou viedli k prehĺbeniu už existujúcich ekonomických, sociálnych a územných rozdielov, takže dosiahnuť ciele udržateľného rozvoja bude ešte zložitejšie.⁽¹¹⁾ Vplyv pandémie na hospodárstvo sa v jednotlivých členských štátoch a jednotlivých odvetviach hospodárskej činnosti⁽¹²⁾ líšil v závislosti od závažnosti zdravotnej situácie, prísnosti a trvania zavedených zmierňujúcich opatrení a rozdielov v hospodárskych štruktúrach. Cestovné obmedzenia mali nepriaznivý dosah predovšetkým na krajiny s veľkými odvetviami cezhraničného cestovného ruchu. V samotných krajinách boli najviac postihnutí nízkokvalifikovaní pracovníci a mladí ľudia, ako aj regióny závislé od cestovného ruchu a iné služby vyžadujúce si osobný kontakt. Rozdiely medzi členskými štátmi, regiónmi, odvetviami a generáciami sa celkovo prehĺbili, no sú menšie, než sa pôvodne očakávalo. Kríza poukázala na vitálnu potrebu zachovať voľný pohyb osôb, tovaru, služieb a kapitálu na jednotnom trhu, ako aj nutnosť spolupracovať na posilnení jeho odolnosti voči narušeniam.

Nevyhnutná fiškálna reakcia viedla k vyšším a heterogénnejším úrovňam dlhu

Verejné financie boli značne zasiahnuté v dôsledku vážnej recesie a nevyhnutnej politickej reakcie, pričom medzi členskými štátmi došlo k zväčšovaniu fiškálnych

⁽¹¹⁾ Európska komisia (2021), „[Udržateľný rozvoj v Európskej únii – Monitorovacia správa o pokroku v dosahovaní cieľov udržateľného rozvoja v kontexte EÚ – vydanie 2021](#).“

⁽¹²⁾ Obmedzenia pohybu viedli k rozmachu online služieb a elektronického obchodu, zatiaľ čo iné odvetvia, ako je výroba predmetov dlhodobej spotreby a nákladná doprava, zaznamenali len krátkodobé zníženie obratu alebo ich činnosť dokonca vzrástla. Odvetvia, kde dochádza k častým kontaktom, utrpeli naopak značné straty a zotavujú sa pomalšie.

rozdielov. Deficity a pomery dlhu k HDP rástli vo všetkých členských štátoch, pričom celkový deficit EÚ vzrástol z 0,5 % HDP v roku 2019 na približne 7 % HDP v roku 2020 a súhrnný pomer dlhu k HDP vyskočil o 13 percentuálnych bodov HDP na 92 % HDP na konci roka 2020.⁽¹³⁾ Očakáva sa, že deficity a pomery dlhu zostanú v nadchádzajúcich rokoch nad úrovňami pred pandémie. Hospodársky prepád vyvolaný krízou COVID-19 zasiahol najviac práve členské štáty s vysokou úrovňou verejného dlhu. Dôvodom bola závažnosť zdravotnej situácie, opatrenia zavedené na ochranu verejného zdravia, ako aj štruktúra ich hospodárstiev vrátane veľkých odvetví cezhraničného cestovného ruchu. Tieto členské štáty tak zaznamenali najprudšie nárasty pomeru dlhu k HDP. Okrem priameho fiškálneho stimulu poskytli vlády aj pomoc na zvýšenie likvidity súkromnému sektoru v objeme takmer 20 % HDP, a to najmä v podobe verejných záruk pre podniky a odkladov platieb daní.⁽¹⁴⁾ Využitie týchto verejných záruk sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líšilo. Prípadný vplyv na verejné financie závisí od rozsahu, v akom budú tieto záruky uplatnené.

Pomery verejného dlhu k HDP rastú, no opatrenia navrhnuté v rámci plánov obnovy a odolnosti, ktorými sa má zvýšiť rastový potenciál, budú podporovať fiškálnu udržateľnosť. Očakáva sa, že vysoké pomery dlhu k HDP budú pretrvávajúť a v nasledujúcom desaťročí zostanú nad úrovňou pred pandémie v približne tretine členských štátov.⁽¹⁵⁾ Ak sa uplatnia záruky súvisiace s ochorením COVID-19 alebo sa zvýšia úrokové sadzby, pomery dlhu k HDP budú rásť ďalej. Z dlhodobého hľadiska môžu mať na fiškálnu udržateľnosť vplyv aj výdavky súvisiace so starnutím obyvateľstva a zmenou klímy. Fiškálnu udržateľnosť však zároveň môže podporiť niekoľko faktorov: dlhšie splatnosti dlhov; relatívne stabilné zdroje financovania s diverzifikovanou a veľkou investorskou základňou a priaznivé diferenciály medzi úrokovými mierami a rastom. A čo je rovnako dôležité, úspešné vykonávanie fiškálnych reforiem a investícií podporujúcich rast financovaných z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a fondov politiky súdržnosti a podporovaných Komisiou prostredníctvom nástroja technickej podpory by malo napomôcť potenciálny rast, prispieť k zlepšeniu fiškálnej udržateľnosti a udržať priaznivé podmienky financovania.

Investičné potreby sú naliehavé

Investičné potreby sú značné a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti ich bude pomáhať riešiť do roku 2026. EÚ sa zaviazala podstúpiť dvojakú transformáciu, čo je zakotvené v Európskej zelenej dohode a digitálnej stratégii EÚ, a to si bude vyžadovať dodatočné každoročné súkromné a verejné investície vo výške približne 650 miliárd EUR počas nasledujúcich desiatich rokov (rámček 2).⁽¹⁶⁾ Počas pandémie sa ešte viac ukázalo, že

⁽¹³⁾ Údaje z prognózy Komisie z jari 2021.

⁽¹⁴⁾ Tieto opatrenia zabránili tomu, aby sa nedostatok likvidity nezmenil na problémy s platobnou neschopnosťou, pomohli bankovému sektoru plynule poskytovať úvery hospodárstvu a umožnili účinné prenesenie priaznivých podmienok financovania na všetky odvetvia hospodárstva.

⁽¹⁵⁾ Podľa tradičnej klasifikácie Komisie takmer dve tretiny členských štátov čelia stredným alebo vysokým rizikám udržateľnosti v strednodobom horizonte v porovnaní s iba jednou tretinou pred krízou. Pozri Európska komisia (2021), „[Programy stability a konvergenčné programy na rok 2021: prehľad s hodnotením zámerov fiškálnej politiky eurozóny](#).“

⁽¹⁶⁾ Odhadované investičné potreby vychádzajú z posúdenia vplyvu k revízii smernice o obnoviteľných zdrojoch energie [SWD(2021) 621] a z pracovného dokumentu útvarov Komisie, ktorý je sprievodným dokumentom k balíku o Next Generation EU [SWD(2020) 98].

je nutné investovať do podpory digitálnej transformácie a otvorenej strategickej autonómie Európy⁽¹⁷⁾ a že potrebujeme bezpečné a rýchle internetové pripojenie, ako aj prístup k digitálnym službám, že je dôležité digitálne vzdelávanie celej spoločnosti a získavanie digitálnych zručností a že je nutné riešiť otázku závislosti EÚ, pokiaľ ide o jej kľúčové digitálne kapacity. Ďalšie investície sú potrebné aj do zlepšenia hospodárskej a sociálnej odolnosti EÚ, okrem iného aj v oblasti zdravotnej starostlivosti, vzdelávania a odbornej prípravy, výskumu a vývoja, inovácie a dopravy. Hoci fondy politiky súdržnosti budú naďalej pomáhať členským štátom pri uspokojovaní týchto potrieb, Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bude takisto podporovať toto úsilie prostredníctvom kombinácie nenávratnej podpory a úverového financovania, no toto financovanie je dočasné. Zabezpečenie hospodárskej a sociálnej odolnosti a splnenie cieľov dvojakej transformácie si bude v neposlednom rade vyžadovať aj trvalé a značné zvyšovanie verejných aj súkromných investícií v členských štátoch, a to aj po roku 2026. Plnenie týchto naliehavých potrieb si vo všeobecnosti bude vyžadovať aj vyvinutie ďalšieho úsilia na podporu súkromných investícií, okrem iného aj prostredníctvom dobudovania únie kapitálových trhov. Taxonómia EÚ pre udržateľné činnosti zas pomôže presunúť súkromné investície tam, kde budú najviac potrebné z hľadiska klímy a životného prostredia.

Fiškálna úprava po pandémie by mala byť sprevádzaná zlepšovaním kvality verejných financií. Podpora z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti prispeje k oživeniu a zvýšeniu potenciálneho rastu len vtedy, ak sa ňou budú financovať *dodatočné* produktívne a vysokokvalitné investície. To znamená, že verejné investície financované z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti by mali byť doplnkom k udržateľným investíciám financovaným z vnútroštátnych zdrojov. Preto bude mimoriadne dôležité, aby sa podporovali investície do dvojakej transformácie financované z vnútroštátnych zdrojov a posilňovala sa hospodárska a sociálna odolnosť. Ak podpora z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti nepovedie k dodatočným investíciám, dočasne síce zníži deficit a pomery dlhu k HDP, no nebude mať pozitívny vplyv na potenciálny rast v strednodobom až dlhodobom horizonte, čo povedie k zhoršeniu štruktúry verejných výdavkov. Ak sú pomery dlhu k HDP veľmi vysoké, podporovanie investícií financovaných z vnútroštátnych zdrojov si bude vyžadovať jasné stanovenie priorít vo výdavkoch a vyvinutie snahy o zlepšenie celkového zloženia a kvality verejných financií.

Prebiehajúca náprava makroekonomických nerovnováh sa stretla s prekážkami

Hoci mala kríza nerovnomerný vplyv na domácnosti a podniky, podporné politické opatrenia zmiernili otras, a to aj pokiaľ ide o bankový sektor. Po prvé, hoci boli straty pracovných miest celkovo obmedzené, častejšie sa vyskytovali u nízko a stredne kvalifikovaných pracovníkov. Rovnako boli najviac zasiahnutí mladí pracovníci a iní noví účastníci na trhu práce. Tieto trendy môžu zvýšiť nerovnosti v našich spoločnostiach a vyžadovať si ďalšie politické opatrenia zamerané na rekvalifikáciu a zvyšovanie úrovne zručností. V Portskom vyhlásení z 8. mája 2021 sa opätovne potvrdil záväzok vedúcich

⁽¹⁷⁾ Európska komisia (2021), „Správa o strategickom výhľade za rok 2021 – Kapacita EÚ a jej sloboda konať“, COM(2021) 750 final z 8. septembra 2021.

predstaviteľov EÚ k Európskemu pilieru sociálnych práv ako základnému prvku obnovy. Po druhé, hoci si boli spoločnosti nútené zobrať dodatočné úvery, aby uspokojili potreby pracovného kapitálu, kríza COVID-19 vo všeobecnosti nevyústila do rastu platobnej neschopnosti.⁽¹⁸⁾ Podporné opatrenia sa momentálne viac zacieľujú. Vzhľadom na pretrvávajúce slabé miesta by sa malo ukončovanie podporných programov uskutočňovať postupne. Po tretie, banky boli vďaka svojim silným pomeroch kapitálu a vysokým vankúšom likvidity schopné aj naďalej poskytovať úvery hospodárstvu. Vďaka pozastaveniu vyplácania dividend a určitej dočasnej regulačnej úľavy získali banky väčší manévrovací priestor. Nárast objemu nesplácaných úverov bol obmedzený, no kvalita aktív by sa mala pozorne monitorovať. Po štvrté, dynamické ceny nehnuteľností a finančných aktív predstavujú dodatočné riziká.

Kríza COVID-19 oslabila viacero už existujúcich zraniteľných miest. Vnútorne nerovnováhy súvisiace s vysokým verejným a súkromným dlhom sa zvýšili, čo bolo spôsobené poklesom HDP v roku 2020 a opatreniami prijatými na riešenie krízy COVID-19. Dynamické trendy v cenách nehnuteľností pred pandémiou pretrvávali a hypotekárny dlh v niektorých krajinách naďalej výrazne rástol. V krajinách závislých od príjmov z cestovného ruchu sa zvýšili deficity bežného účtu. Zároveň sa pozastavila korekcia prebytkov bežného účtu. V budúcnosti sa môžu objaviť nové nerovnováhy v dôsledku štrukturálnych transformácií, ktoré sa urýchlili v dôsledku krízy COVID-19. Nedostatok pracovnej sily, prekážky v globálnom hodnotovom reťazci a strategické závislosti by mohli mať vplyv na relatívne ceny a konkurencieschopnosť. Zrýchlená digitálna transformácia a posun v modeloch spotreby by mohli viesť k nesúladu medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami a k súbežnej existencii frikčnej nezamestnanosti popri nedostatku pracovných síl.

3.2. Reakcia na krízu

Reakcia vnútroštátnych politík a maximálne využívanie flexibility v regulačných rámcoch EÚ

Bezprecedentné politické opatrenia, ktoré boli prijaté koordinovaným spôsobom v reakcii na krízu COVID-19, úspešne zmiernili jej vplyv. Opatrenia prijaté v reakcii na krízu boli rôzne tak na úrovni členských štátov, ako aj na úrovni EÚ. Tieto opatrenia boli koordinované a mali rôzne doplnkové podoby. Aktivácia všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu, dohoda o dočasnom rámci štátnej pomoci (následne viackrát zmenená s cieľom zohľadniť vývoj situácie a potreby podnikov), Investičné iniciatívy v reakcii na koronavírus (ktoré poskytovali výnimočnú flexibilitu, aby sa prostriedky z fondov politiky súdržnosti mohli presmerovať tam, kde je to najnutnejšie) a zriadenie núdzových nástrojov ako SURE – to všetko sa udialo veľmi rýchlo.⁽¹⁹⁾ Následné opatrenia Komisie a odporúčania

⁽¹⁸⁾ Niektoré spoločnosti vrátane malých a stredných podnikov zvýšili svoj pákový efekt v dôsledku krízy, čím sa stali zraniteľnejšími a potenciálne by mohli potrebovať rekapitalizáciu.

⁽¹⁹⁾ Ú. v. EÚ L 99, 31.3.2020, s. 5 – 8. V apríli 2020 poskytla Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus členským štátom počiatočnú hotovostnú injekciu vo výške viac ako 20 miliárd EUR z fondov politiky súdržnosti EÚ, čím sa rozšíril rozsah podpory z fondov, zabezpečila sa okamžitá likvidita a poskytla sa flexibilita pri zmenách programu. Umožnila sa tak mobilizácia viac ako 23 miliárd EUR na núdzovú podporu pre systémy zdravotníctva a vzdelávania, malé a stredné podniky a na ochranu pracovných miest a najzraniteľnejších skupín. Pozri <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>.

Rady odrážali potrebu úzkej koordinácie hospodárskej politiky počas pandémie. Vďaka rozhodným opatreniam na úrovni EÚ sa zabezpečil vývoj, rýchle obstarávanie a koordinovaná distribúcia vakcín proti ochoreniu COVID-19. Okrem úsilia vynaloženého na zmiernenie vplyvu krízy sa zriadili osobitné dočasné nástroje EÚ, ktoré majú posilniť obnovu a podporiť udržateľný a inkluzívny rast. Závazok Komisie plniť ciele Agendy 2030 a ciele udržateľného rozvoja určoval v tomto kontexte smer k „obnove k lepšiemu“ tak, aby sa na nikoho nezabudlo.

Členské štáty čelili vážnej zdravotnej a hospodárskej kríze, a preto urýchlene prijali rozsiahle fiškálne podporné opatrenia. Včasné využitie existujúcej flexibility v príslušných rámcoch EÚ zjednodušilo prijímanie protikrizových opatrení na vnútroštátnej úrovni. Celková fiškálna reakcia členských štátov EÚ – vrátane automatických stabilizátorov aktivovaných silnými sociálnymi záchrannými sieťami – sa v rokoch 2020 – 2022 odhaduje na takmer 19 % HDP.⁽²⁰⁾ Členské štáty EÚ poskytli okrem toho podnikom významnú podporu likvidity vo forme štátnych záruk a odkladov dane. Úsilie vyvíjané v oblasti fiškálnej politiky dopĺňala menová politika. Tieto spoločne prijaté koordinované protikrizové opatrenia boli úspešné, keďže vplyv krízy COVID-19 na nezamestnanosť, hospodárske a sociálne rozdiely, platobnú neschopnosť podnikov a nesplácané úvery bol oveľa menej závažný, než sa pôvodne predpokladalo.

Nové nástroje EÚ zmiernili vplyv krízy

Nástroj SURE zohrával kľúčovú úlohu pri podpore európskych trhov práce. Táto rýchlo vytvorená záchranná sieť poskytuje členským štátom lacné úvery, ktoré im umožňujú podporovať pracovníkov a podniky počas krízy. Podporuje aj oživenie a obmedzuje stigmatizujúci účinok na trhu práce. EÚ doteraz schválila úvery SURE vo výške viac ako 94 miliárd EUR 19 žiadajúcim členským štátom. Z toho bolo už vyplatených takmer 90 miliárd EUR. Nástroj SURE pomohol ochrániť viac ako 31 miliónov ľudí (vrátane 8,5 milióna samostatne zárobkovo činných osôb) pred rizikami nezamestnanosti a počas pandémie podporil viac ako 2,5 milióna podnikov. Vnútroštátne opatrenia trhu práce, ktoré sú podporované z nástroja SURE, pomohli v roku 2020 predísť nezamestnanosti približne 1,5 milióna ľudí a prispievajú k obnove.⁽²¹⁾

Európska centrálna banka zaviedla široký súbor opatrení menovej politiky, ktoré podporili aj transmisiu opatrení fiškálnej politiky. Opatrenia menovej politiky spočívali najmä v dodatočných nákupoch aktív a operáciách poskytovania likvidity bankám eurozóny. Aby sa zlepšil prístup bánk k týmto operáciám, Európska centrálna banka prijala okrem iného aj viaceré opatrenia na zjednodušenie požiadaviek na kolaterál. Tieto opatrenia prispievali počas celej pandémie k zachovaniu priaznivých podmienok financovania vo všetkých odvetviach hospodárstva vrátane vlád, zároveň podporovali hospodársku činnosť a zabezpečovali strednodobú cenovú stabilitu. Účinky fiškálnej a menovej politiky sa

⁽²⁰⁾ Odhady vychádzajú z kumulatívnych zmien primárneho rozpočtového salda v rokoch 2020 – 2022 v porovnaní s rokom 2019 a zahŕňajú konzervatívny odhad vplyvu nenávratnej podpory Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

⁽²¹⁾ Európska komisia (2021), „[SURE: bilancia prvého roku](#)“, COM(2021) 596 final z 22. septembra 2021.

vzájomne posilňovali, čo malo zásadný vplyv na zmiernenie vplyvu krízy a prispievalo k podporovaniu obnovy.

Svoju úlohu zohrávali aj ďalšie nástroje vytvorené na úrovni EÚ a eurozóny. Očakáva sa, že Celoeurópsky záručný fond založený skupinou Európskej investičnej banky zmobilizuje až 200 miliárd EUR (1,4 % HDP EÚ) dodatočného financovania na podporu malých a stredných podnikov. K 31. augustu 2021 dosahoval schválený objem financovania 18 miliárd EUR a mal by podľa očakávaní zmobilizovať investície vo výške približne 144 miliárd EUR. Naďalej zostáva k dispozícii nástroj podpory v kríze spôsobenej pandémiou zriadený Európskym mechanizmom pre stabilitu, ktorého objem finančných prostriedkov dosahuje 240 miliárd EUR (2,0 % HDP eurozóny). Aj tento nástroj prispel k upevneniu dôvery v opatrenia, ktorými EÚ zareagovala na krízu.

Prekonanie krízy a príprava na budúcnosť

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bude podporovať obnovu bohatú na investície a reformy podporujúce rast, zvyšovať potenciálny rast a zmiernovať fiškálne problémy. Vďaka jeho účinnému vykonávaniu bude hospodárstvo EÚ udržateľnejšie, inkluzívnejšie, odolnejšie a lepšie pripravené na dvojakú transformáciu a zároveň pomôže zmierniť riziko sociálno-ekonomických rozdielov.⁽²²⁾ Opatrenia, ktoré sú financované z mechanizmu formou nenávratnej podpory, umožnia financovať vysokokvalitné investičné projekty a pokryť náklady na reformy zvyšujúce produktivitu bez toho, aby to viedlo k zvyšovaniu deficitov a dlhu. Financovanie z mechanizmu tak pomôže členským štátom v ich úsilí vyvíjanom na obnovu hospodárstva, pričom bude zvyšovať potenciálny rast a postupne zlepšovať základné fiškálne pozície. Nenávratná podpora z mechanizmu a iné zdroje financovania EÚ, najmä fondy politiky súdržnosti, poskytnú v roku 2021 aj v roku 2022 podporu vo výške približne 0,5 % HDP. Celkovo sa predpokladá, že verejné investície financované tak z vnútroštátnych zdrojov, ako aj z mechanizmu sa v rokoch 2021 a 2022 zvýšia na 3,5 % HDP.

3.3. Dôsledky pre preskúmanie správy hospodárskych záležitostí

Kríza COVID-19 ešte viac zviditeľnila problémy, ktorým čelí rámec správy hospodárskych záležitostí. Hlavné závery vyplývajúce z preskúmania rámca správy hospodárskych záležitostí, ktoré Komisia uverejnila takmer pred dvoma rokmi, sú stále aktuálne (rámček 1). V dôsledku krízy sa mnohé z nich stali ešte relevantnejšími. Po prvé, pomery verejného dlhu k HDP sa ďalej zvyšovali, takže čelíme výzve, ktorá spočíva v postupnom, udržateľnom a rastovo orientovanom znižovaní dlhu na obozretnú úroveň. Po druhé, aby sa zabezpečil udržateľný a inkluzívny rast, verejné investície sa budú musieť v nasledujúcich rokoch udržať na vysokej úrovni, pričom bude dôležité dbať na ich dobré zloženie a kvalitu. Po tretie, proticyklická diskrečná fiškálna politika spolu s dočasnými nástrojmi fiškálnej podpory EÚ sa ukázala byť veľmi účinným prostriedkom na včasné

⁽²²⁾ Prídeľovanie nenávratnej podpory z mechanizmu zodpovedá skutočným potrebám členských štátov, pričom vyššie príspevky sa poskytujú členským štátom s relatívne nízkym HDP na obyvateľa a členským štátom, ktoré kríza zasiahla najviac. V dôsledku už existujúcich problémov, ako je napríklad vyššia ako priemerná nezamestnanosť, čelia tieto členské štáty vyšším rizikám, že sa nebudú vedieť z krízy rýchlo zotaviť.

a efektívne zmierňovanie vplyvu tejto výnimočnej krízy, čo poukazuje na to, ako veľmi dôležité je vytvoriť fiškálny manévrovací priestor v normálnych časoch, ktorý sa potom môže využiť v čase krízy. Po štvrté, účinné protikrizové opatrenia svedčia o dôležitosti úzkej politickej koordinácie, konkrétne medzi rôznymi politickými nástrojmi a nástrojmi financovania, ako aj medzi úrovňou EÚ a vnútroštátnou úrovňou. Po piate, rýchly vývoj krízy názorne ukázal ťažkosti spojené s používaním ukazovateľov, ktoré nie sú pozorovateľné, a s navrhovaním pravidiel, ktoré sa snažia zohľadňovať všetky možné okolnosti. Po šieste, náprava makroekonomických nerovnováh bola prerušená a objavujú sa nové slabé miesta, takže sa ukazuje, že je dôležité, aby sa rizikám a rozdielom predchádzalo, resp. aby sa včas riešili. Obnovené preskúmanie by malo vychádzať z predchádzajúcich zistení Komisie, ktoré sú uvedené v oznámení z februára 2020, ako aj z ponaučení, ktoré sme získali počas krízy. Budeme tak môcť uvažovať o rámci správy hospodárskych záležitostí, ktorý by bol schopný maximálne pomáhať členským štátom pri riešení makroekonomických výziev po skončení pandémie COVID-19.

Fiškálne pravidlá EÚ

Kľúčovou výzvou po skončení krízy bude znižovanie vysokých a rozdielných pomerov verejného dlhu k HDP udržateľným spôsobom podporujúcim rast. Ak to hospodárske podmienky dovoľia, budeme sa musieť opäť pustiť do znižovania pomeru verejného dlhu k HDP, aby sme si udržali zdravé verejné financie, zabránili pretrvávajúcim fiškálnym rozdielom medzi členskými štátmi, zachovali priaznivé podmienky financovania vo verejnom a súkromnom sektore a predchádzali občasným napätiam na trhu, ktoré by mohli viesť k nákladným účinkom presahovania. Silné oživenie hospodárstva a udržateľný hospodársky rast sú nevyhnutným predpokladom úspešného, kontinuálneho a udržateľného znižovania pomerov dlhu k HDP. Príliš drastické počiatočné zníženie pomeru dlhu k HDP by znamenalo vysoké sociálne a hospodárske náklady a bolo by kontraproduktívne, najmä vzhľadom na obmedzenia menovej politiky a riziko trvalých hospodárskych následkov. Napriek tomu však zostáva dôležité, aby sme verejný dlh realisticky, postupne a udržateľne znižovali a obnovili si tak rezervy ešte pred budúcim hospodárskym poklesom.

Počas krízy COVID-19 sa ukázalo, že stabilizačná úloha koordinovanej diskrečnej fiškálnej politiky má kľúčový význam. Kríza COVID-19 ukázala, že proticyklická diskrečná fiškálna politika a európska koordinácia môže pri reakcii na veľké hospodárske otrasy a pri zmierňovaní ich sociálnych dôsledkov zohrávať pozitívnu úlohu. Koordinované a konsenzuálne opatrenia fiškálnej politiky, ktoré boli doplnené opatreniami menovej politiky prijatými Európskou centrálnou bankou a národnými centrálnymi bankami a uľahčené aktiváciou všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu, účinne riešili okamžité výzvy spojené s veľkým hospodárskym otrasom, zároveň vzbudzovali dôveru a znižovali riziko trvalých následkov. Svedčí to aj o účinnosti stabilizačnej úlohy, ktorú zohráva fiškálna politika v súčasných podmienkach nízkych úrokových sadzieb. Predpokladanom toho, aby bolo možné poskytovať fiškálne stimuly v nepriaznivom období je však to, aby sa v priaznivom období budovali fiškálne rezervy. Posilnením proticyklickosti vo fiškálnom rámci EÚ by sa mohol posilniť strednodobý rozmer fiškálnej politiky, a tým aj schopnosť vnútroštátnej fiškálnej politiky reagovať na hospodárske výkyvy.

Štruktúra verejných financií podporujúca rast by mala podporovať investície a trvalý, udržateľný a inkluzívny rast. Veľmi dôležitú úlohu budú zohrávať národné rozpočty, ktoré budú výrazne, no len dočasne podporované z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Zároveň by verejné financovanie nemalo nahrádzať ani vytláčať súkromné investície, pokiaľ trh nezlyháva. Preto je vo všeobecnosti dôležitá kvalita a zloženie verejných financií. Malo by sa preto uvažovať aj o tom, akú úlohu by mal zohrávať rámec správy hospodárskych záležitostí, aby sa stimulovali vnútroštátne investície a reformy. Vzhľadom na dlhodobé výzvy, ktorým čelí naše hospodárstvo, by sme mali venovať osobitnú pozornosť podpore zelených a digitálnych verejných investícií, ktoré zvyšujú odolnosť.

Dosiahnutie všeobecných cieľov, ako sú zjednodušenie, väčšia zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni a lepšie presadzovanie, je aj naďalej veľmi dôležité. Hoci do súčasného fiškálneho rámca boli zahrnuté prvky flexibility a diskrečnej právomoci prostredníctvom komplexného súboru výkladových ustanovení, je dôležité, aby sa účinné uplatňovanie ekonomického posudzovania v rámci založenom na pravidlách vykonávalo transparentným spôsobom. To si vyžaduje *jednoduchšie* fiškálne pravidlá využívajúce *pozorovateľné* ukazovatele na meranie súladu. Preto by sa malo napríklad zvážiť, či by to, že by sa kládol jasný dôraz na závažné chyby v príslušnej politike (ako sa stanovuje v zmluve) na základe jasne vymedzených cieľov a väčšieho zapojenia vnútroštátnych inštitúcií, mohlo prispieť k účinnejšiemu vykonávaniu rámca dohľadu. Tieto ciele sú vzájomne prepojené. Jednoduchší rámec by mohli prispieť k väčšej zodpovednosti, lepšej komunikácii a zníženiu politických nákladov na jeho presadzovanie a dodržiavanie.

Silné vnútroštátne fiškálne rámce môžu prispieť k účinnému rámcu správy hospodárskych záležitostí. Počas krízy COVID-19 sa vnútroštátne fiškálne rámce vrátane vnútroštátnych nezávislých fiškálnych inštitúcií dokázali rýchlo prispôbiť meniacim sa okolnostiam. Preto sa zdá, že by bolo vhodné zvážiť prípadné posilnenie ich úloh. Avšak veľké rozdiely, pokiaľ ide o právne mandáty, výkonnosť a zdroje nezávislých fiškálnych inštitúcií, si vyžadujú, aby sa postupy v členských štátoch zosúlادili s najlepšimi postupmi, pričom by sa mali náležite zohľadniť rozdiely vnútroštátnych inštitucionálnych prostredí. Ďalšími otázkami, ktoré treba posúdiť, sú stratégie na podporu strednodobého a zeleného rozpočtovania, riadenie verejných investícií a spôsoby, ako lepšie zohľadniť riziká súvisiace zo zmeny klímy v rozpočtovom plánovaní.

Postup pri makroekonomickej nerovnováhe

Je mimoriadne dôležité, aby sa členské štáty postupne vrátili ku konvergencii. Prevencia a náprava makroekonomických nerovnováh zvyšuje schopnosť členských štátov reagovať na otrasy a podporuje hospodársku konvergenciu. Prevencia akumulácie vnútorných a vonkajších zraniteľných miest pomôže konsolidovať oživenie a posilniť dlhodobý rast. Asymetrický vplyv krízy a väčšie rozdiely (hoci menej, ako sa očakávalo) poukazujú na dôležitosť znižovania deficitov bežného účtu, ako aj pretrvávajúcich a veľkých prebytkov bežného účtu. Zníženie vonkajších nerovnováh bude kľúčové aj pre vytvorenie pozitívnych účinkov presahovania dopytu medzi členskými štátmi, najmä v rámci eurozóny za podmienok obmedzenej menovej politiky.

Dobre fungujúci postup pri makroekonomickej nerovnováhe môže byť nápomocný. Možný vznik nových nerovnováh v dôsledku štrukturálnych transformácií, ktoré sa zrýchlili v dôsledku krízy COVID-19, poukazuje na dôležitosť toho, aby rámec dohľadu pri postupe pri makroekonomickej nerovnováhe včas identifikoval vznik nerovnováh, aby sa mohli riešiť čo najskôr. Postup pri makroekonomickej nerovnováhe môže takisto posilniť mnohostranný dialóg o makroekonomických výzvach a podporiť koordináciu politík, ako sme to videli pri príležitosti rýchlej a zosúladenej reakcie členských štátov na krízu COVID-19. Mnohostranný dialóg posilňuje zodpovednosť jednotlivých štátov za politické opatrenia potrebné na riešenie zistených zraniteľných miest. Od zavedenia postupu pri makroekonomickej nerovnováhe boli mnohé členské štáty schopné postupne účinne zmierniť závažnosť svojich nerovnováh. Vzhľadom na to, že v niektorých prípadoch nerovnováhy pretrvávajú však treba ďalej uvažovať nad tým, ako by vykonávanie a návrh postupu pri makroekonomickej nerovnováhe, ako aj postupu pri nadmernej nerovnováhe mohli podporiť vnútroštátnu zodpovednosť a posilniť jej politickú dynamiku.

Viacere zložky dohľadu sa čiastočne prekrývajú, no tieto prepojenia sa nie vždy využívali naplno. Hoci začlenenie postupu pri makroekonomickej nerovnováhe a Paktu stability a rastu do rámca európskeho semestra pomohlo posilniť interakciu medzi týmito zložkami dohľadu, existuje priestor na ďalšie zlepšenie ich vzájomného fungovania a na zabránenie tomu, aby sa prekrývali pri riešení makroekonomických nerovnováh, potenciálnych výziev v oblasti rastu a rizík ohrozujúcich fiškálnu udržateľnosť. Okrem toho je možné, že dohľad v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe doteraz dostatočne nezohľadňoval interakcie medzi novými vznikajúcimi hospodárskymi výzvami, najmä v súvislosti so zmenou klímy a inými environmentálnymi tlakmi.

Poznatzky získané z vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

Poučenie z úspešnej politickej reakcie EÚ na krízu, a to najmä pokiaľ ide o rámec Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a jeho riadenie, môže byť užitočné pri preskúmaní rámca správy hospodárskych záležitostí. Parlament a Rada sa na základe návrhu Komisie dohodli na politickom a riadiacom rámci mechanizmu, ktorého cieľom je, aby sa spoločné ciele EÚ odzrkadlili v koordinovaných opatreniach na úrovni členských štátov.⁽²³⁾ Členské štáty vypracovali svoje národné plány obnovy a odolnosti, ktoré zahŕňajú investície a reformy, ktoré majú pomôcť riešiť konkrétne výzvy v jednotlivých členských štátoch a plniť politické priority EÚ. Na základe týchto plánov sa Komisia pustila do konštruktívnych a intenzívnych politických dialógov s členskými štátmi, čo umožnilo lepšie vzájomné pochopenie výziev a politických priorít na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ. Tieto dialógy pomohli budovať dôveru a zodpovednosť a majú vyústiť do realizácie reforiem a investícií s transformačným účinkami. Výsledok tohto dialógu sa premietol do návrhu Komisie na vykonávacie rozhodnutie Rady, ktorým sa stanovujú dohodnuté reformy a investície a ktorý Rada následne schválila.

⁽²³⁾ Politické priority EÚ sú predstavené v šiestich politických pilieroch, ktorými by sa malo riadiť vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti: zelená transformácia; digitálna transformácia; inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast, produktivita a konkurencieschopnosť; sociálna a územná súdržnosť; zdravie, hospodárska, sociálna a inštitucionálna odolnosť a politiky pre budúcu generáciu, deti a mládež.

Transparentný rámec pre posudzovanie a monitorovanie posilnil vzájomnú dôveru a bude podporovať vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Vykonávanie sa bude monitorovať a posudzovať na základe konkrétnych míľnikov a cieľov navrhnutých členským štátom, ktoré posúdi a schváli Komisia a následne schváli Rada. Mechanizmus je založený na výkonnosti a postupoch dôkladného monitorovania a kontroly, takže poskytuje konzistentnú stratégiu na podporu reforiem a verejných investícií a na podporu potenciálneho rastu s cieľom riešiť potreby dvojakého prechodu. Každý národný plán musí vyčleniť minimálne 37 % pridelených finančných prostriedkov na opatrenia v oblasti klímy a 20 % na digitálne technológie.⁽²⁴⁾ Monitorovaním týchto cieľov sa zabezpečuje dôveryhodnosť cieľov mechanizmu v oblasti klímy a digitálnych technológií. Nástroj prispeje aj k vykonávaniu Európskeho piliera sociálnych práv vďaka financovaniu opatrení v oblasti zamestnanosti a sociálnych opatrení a presadzovaniu rovnakých príležitostí pre všetkých.

Očakáva sa, že prístup v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti ku koordinácii politík, ktorý je založený na záväzkoch, ako aj na veľkej vnútroštátnej zodpovednosti za tvorbu politiky a jej výsledky, podporí realizáciu dohodnutých reforiem a investícií. Tento prístup zohľadňuje zložitost' vyplývajúcu zo súčasného sledovania rôznych vnútroštátnych cieľov a cieľov EÚ v kontexte rozdielov v sociálno-ekonomických štruktúrach a národných preferenciách. Podporuje zodpovednosť a dôveru. Veľmi rýchly vývoj od začiatku pandémie (a dokonca aj predtým) poukázal na problémy s navrhovaním komplexných pravidiel, ktoré by boli schopné zohľadniť všetky možné okolnosti. Tie isté otázky sú relevantné v širšom kontexte správy ekonomických záležitostí. Napríklad vo fiškálnej oblasti je pre zachovanie dôveryhodnosti rámca nutné, aby sa všetky ciele fiškálnej udržateľnosti, makroekonomickej stabilizácie a kvality verejných financií primerane riešili už vo fáze plánovania, čo by viedlo k dobre vymedzeným postupom úprav. Berúc do úvahy ponaučenie vyplývajúce z vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti by sa v preskúmaní správy hospodárskych záležitostí malo zväžiť, ako možno čo najlepšie zabezpečiť vnútroštátnu zodpovednosť, vzájomnú dôveru, účinné plnenie rámca v súvislosti s jeho kľúčovými cieľmi a vzájomné pôsobenie medzi hospodárskymi a fiškálnymi rozmermi.

V budúcnosti bude európsky semester aj naďalej plniť úlohu referenčného rámca pre vykonávanie integrovaného dohľadu a koordináciu hospodárskych politík a politík zamestnanosti v EÚ. Európsky semester preukázal, že prispieva k zlepšovaniu koordinácie hospodárskych politík a politík zamestnanosti. Bude sa však musieť prispôbiť novým výzvam vyplývajúcim zo zelenej a digitálnej transformácie a potrebe väčšej odolnosti. Európsky semester so širším rozsahom pôsobnosti doplní vykonávanie plánov obnovy a odolnosti, v ktorých sa stanovuje program reforiem a investícií na nadchádzajúce roky. Tieto dva procesy budú vnútorne prepojené, pričom sa čo najlepšie využijú existujúce synergie bez toho, aby dochádzalo k prekryvaniu.

⁽²⁴⁾ Okrem cieľa v oblasti klímy musia jednotlivé opatrenia dodržiavať zásadu *nespôsobovať významné škody* v súvislosti s environmentálnymi cieľmi, čo sa preukáže prostredníctvom posúdenia, ako sa uvádza v technickom usmernení uverejnenom Komisiou.

Otázky na diskusiu

Verejná diskusia zahŕňa jedenásť kľúčových otázok, ktoré sú obsiahnuté v aktualizovanom online prieskume. Berúc do úvahy skúsenosti získané v rámci uplatňovania existujúceho právneho rámca pred vypuknutím nákazy COVID-19 (rámček 1), ako aj vplyv krízy a už opísané výzvy, k deviatim otázkam usmerňujúcim verejnú diskusiu, ktoré boli zahrnuté do oznámenia z februára 2020⁽²⁵⁾, sa doplnili dve ďalšie otázky a jedna otázka bola mierne preformulovaná takto:

Nová otázka: V čom môže koncepcia, riadenie a fungovanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti poskytnúť užitočné poznatky pre správu hospodárskych záležitostí prostredníctvom väčšej zodpovednosti, vzájomnej dôvery, presadzovania a vzájomného pôsobenia medzi hospodárskym a fiškálnym rozmerom?

Nová otázka: Vzhľadom na to, ako kríza spôsobená ochorením COVID-19 zmenila naše hospodárstva, existujú nejaké ďalšie výzvy, ktoré by mal rámec správy hospodárskych záležitostí zohľadniť okrem tých, ktoré boli identifikované doteraz?

Preformulovaná otázka: Ako môže rámec (vrátane Paktu stability a rastu, postupu pri makroekonomickej nerovnováhe a všeobecnejšie európskeho semestra) čo najlepšie zabezpečiť primeranú a koordinovanú politickú reakciu na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni vzhľadom na rozsiahly vplyv krízy COVID-19 a nové dočasné politické nástroje, ktoré boli v reakcii na ňu zavedené?

4. Závěry

Komisia vyzýva ostatné inštitúcie a všetky zainteresované strany, aby sa zapojili do verejnej diskusie o preskúmaní správy ekonomických záležitostí. Komisia so záujmom očakáva inkluzívnu diskusiu s Európskym parlamentom, Radou, Európskym hospodárskym a sociálnym výborom, Výborom regiónov, Európskou centrálnou bankou, národnými centrálnymi bankami, národnými vládami a parlamentmi, ako aj so širokou škálou zainteresovaných strán vrátane sociálnych partnerov, akademickej obce, organizácií občianskej spoločnosti, nezávislých fiškálnych inštitúcií a národných rád pre produktivitu. Diskusia sa uskutoční na rôznych fórach vrátane špecializovaných stretnutí, seminárov, workshopov a online prieskumu. Online prieskum bol dnes opäť spustený, takže občania, organizácie a verejné orgány sa vyzývajú, aby do 31. december 2021 poskytli svoje príspevky.⁽²⁶⁾ Informácie o jednotlivých podujatiach, ktoré Komisia organizuje s cieľom získať názor verejnosti, sa budú sústrediť na webovej stránke Komisie venovanej správe hospodárskych záležitostí.⁽²⁷⁾ Komisia vyhodnotí aj informácie a spätnú väzbu získanú počas iných podujatí zorganizovaných zainteresovanými stranami v celej EÚ.

Na dosiahnutie rozsiahleho konsenzu je nutná široká a inkluzívna spolupráca so všetkými zainteresovanými stranami. Účinné fungovanie rámca dohľadu je kolektívnou

⁽²⁵⁾ Európska komisia (2020), „Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí“, COM(2020) 55 final z 5. februára 2020.

⁽²⁶⁾ Použij tento odkaz: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance>

⁽²⁷⁾ Pozri: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

zodpovednosťou všetkých členských štátov, inštitúcií EÚ a kľúčových zainteresovaných strán. Verejná diskusia prispeje k dosiahnutiu konsenzu všetkých strán, čo je veľmi dôležité pre zaistenie účinnosti hospodárskeho dohľadu v Únii. Komisia bude prostredníctvom svojich iniciatív podporovať dialóg a vzájomné porozumenie medzi zainteresovanými stranami s cieľom formulovať všeobecne prijatý spoločný prístup k ďalšiemu postupu.

Komisia zváži všetky názory vyjadrené počas verejnej diskusie. V prvom štvrtroku 2022 poskytne usmernenia týkajúce sa fiškálnej politiky v nadchádzajúcom období s cieľom uľahčiť koordináciu fiškálnych politík a prípravu programov stability a konvergenčných programov členských štátov. Tieto usmernenia budú odrážať globálnu hospodársku situáciu a osobitnú situáciu každého členského štátu, pričom sa v nich zohľadní diskusia o rámci správy hospodárskych záležitostí. Komisia poskytne usmernenia týkajúce sa možných zmien rámca správy hospodárskych záležitostí s cieľom dosiahnuť široký konsenzus o ďalšom postupe v dostatočnom predstihu do roku 2023.

Rámček 1: Zhrnutie oznámenia z februára 2020 o preskúmaní správy hospodárskych záležitostí

V oznámení z februára 2020 sa posudzovala účinnosť rámca správy hospodárskych záležitostí pri dosahovaní jeho kľúčových cieľov. Medzi tieto ciele patrí: i) zabezpečenie udržateľných verejných financií a rastu a zabránenie makroekonomickým nerovnováham; ii) poskytovanie integrovaného rámca dohľadu, ktorý podporuje koordináciu hospodárskych politík, najmä v eurozóne; a iii) podpora makroekonomickej konvergenzie v EÚ.

V oznámení sa zistilo, že rámec správy hospodárskych záležitostí bol úspešný pri znižovaní úrovne verejného dlhu, náprave existujúcich makroekonomických nerovnováh, podpore postupnej konvergenzie hospodárskej výkonnosti členských štátov a lepšej koordinácii hospodárskych politík. V oznámení sa poukázalo aj na otázky týkajúce sa nízkeho potenciálneho rastu členských štátov, pretrvávajúcej nízkej inflácie a neustále vysokej úrovne verejného dlhu v niektorých členských štátoch. V oznámení sa ďalej uvádza, že rámec dohľadu by mal pomôcť riešiť súčasné a budúce hospodárske, demografické a environmentálne výzvy.

Fiškálny rámec

Rámec fiškálneho dohľadu úspešne povzbudzoval členské štáty, aby sa vrátili k zdravým rozpočtovým pozíciám znižovaním svojich deficitov a miery zadlženosti. Preventívna časť rámca však bola menej účinná než jeho nápravná časť. Hoci súhrnný pomer dlhu k HDP začal v roku 2015 klesať, dynamika dlhu sa v jednotlivých členských štátoch značne líšila. Rámec nezabezpečil dostatočnú diferenciáciu medzi členskými štátmi s výrazne odlišnými fiškálnymi pozíciami, rizikami ohrozujúcimi udržateľnosť a inými slabými miestami.

V oznámení sa zdôraznilo, že fiškálne politiky členských štátov sú naďalej procyklické. Schopnosť riadiť zámery fiškálnej politiky eurozóny bola obmedzená, keďže chýbala centrálna fiškálna kapacita so stabilizačnými prvkami. Fiškálny rámec navyše dostatočne nezachoval úroveň verejných investícií v obdobiach fiškálnej konsolidácie, zatiaľ čo verejné financie nezačali prispievať k rastu viac ako predtým. V oznámení sa takisto zdôraznila zložitosť fiškálnych pravidiel EÚ vrátane mnohých ukazovateľov a spoliehania sa na nepozorovateľné premenné. Rámcu chýbala transparentnosť a jeho zložitosť bránila zodpovednosti a predvídateľnosti. Vytvorenie vnútroštátnych fiškálnych rámcov a nezávislých fiškálnych inštitúcií by v konečnom dôsledku zvýšilo vnútroštátnu zodpovednosť za fiškálnu disciplínu. Účinnosť vnútroštátnych rámcov sa však v jednotlivých členských štátoch líšila.

Postup pri makroekonomickej nerovnováhe

Postupom pri makroekonomickej nerovnováhe sa rozšíril rozsah rámca dohľadu, ale vzájomné pôsobenie medzi postupom pri makroekonomickej nerovnováhe a Paktom stability a rastu nebolo dostatočné. Mohlo by sa napríklad ďalej rozvinúť prepojenie medzi fiškálnou udržateľnosťou a makroekonomickými nerovnováhami. Dohľad v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe navyše dostatočne nezohľadňoval interakcie s novými vznikajúcimi výzvami, a to najmä tými, ktoré sa týkajú zmeny klímy a iných environmentálnych tlakov. Hoci postup pri makroekonomickej nerovnováhe pomohol zvýšiť informovanosť o makroekonomických nerovnováhach, neviedol k trvalým reformám v členských štátoch, v ktorých nerovnováhy pretrvávajú. Postup pri makroekonomickej nerovnováhe bol úspešnejší pri znižovaní deficitov bežného účtu než pri znižovaní pretrvávajúcich a veľkých prebytkov bežného účtu. Napokon, keďže bol postup pri makroekonomickej nerovnováhe zavedený v kontexte existujúcich nerovnováh, jeho

účinnosť pri predchádzaní hromadeniu nových nerovnováh, slabých miest a rizík treba ešte otestovať.

Členské štáty eurozóny, ktoré majú závažné ťažkosti s finančnou stabilitou alebo im takéto ťažkosti hrozia

Mechanizmy poskytujúce finančnú podporu členským štátom eurozóny, ktoré majú ťažkosti súvisiace s finančnou stabilitou, sa začali vytvárať v roku 2010, čo viedlo k zriadeniu Európskeho mechanizmu pre stabilitu. Hoci sa všetky členské štáty eurozóny, ktoré dostali finančnú pomoc, úspešne vrátili na trhy s primeranými úrokovými sadzbami financovania, v budúcnosti by sa väčšia pozornosť mohla venovať vnútroštátnej zodpovednosti za programy, ako aj transparentnosti a zodpovednosti.

Rámček 2: Zelené a digitálne investičné potreby

Dodatočné súkromné a verejné investičné potreby v súvislosti s dvojitou transformáciou a ich politickými cieľmi sa do roku 2030 odhadujú na takmer 650 miliárd EUR ročne. ⁽¹⁾ Zelená transformácia predstavuje ročne 520 miliárd EUR alebo 80 % týchto potrieb, pričom takmer 60 % z celkovej sumy je určených na politiku v oblasti klímy a energetiky.

Zelená transformácia

Zmena klímy nevyhnutne povedie k zrýchlenému zastarávaniu určitého existujúceho kapitálu. To nevyhnutne neznamená, že rast bude klesať, ale pravdepodobne povedie k zmene zloženia rastu, keďže viac zdrojov sa bude musieť vyčleniť na investície a menej na spotrebu. ⁽²⁾

Zvýšenie investičných potrieb v odvetví energetiky a dopravy sa odhaduje na približne 390 miliárd EUR ročne. ⁽³⁾ Vzrast o viac ako 50 % v porovnaní s historickým trendom je spôsobený najmä politikami v oblasti klímy a energetiky zameranými na dekarbonizáciu nášho hospodárstva, ale odráža aj energetické a dopravné potreby rozširujúceho sa hospodárstva. ⁽⁴⁾ V priemere to predstavuje nárast približne o 2,1 percentuálneho bodu podielu investícií do energetiky a dopravy na HDP v porovnaní s historickým trendom. Zahŕňa investície do elektrickej siete, elektrární, priemyselných kotlov a výroby a distribúcie nových palív, ako aj investície do izolácie budov, energetickej renovácie a nákladov na nákup vozidiel a iných investícií do odvetvia dopravy. ⁽⁵⁾ Čiastočne sú zahrnuté investičné potreby v oblasti infraštruktúry pre dopravu. ⁽⁶⁾ Tieto odhady nezohľadňujú budúce potreby adaptácie na zmenu klímy, ako sú investície určené na zvýšenie odolnosti existujúcich aktív voči zmene klímy alebo zvýšenie nákladov v dôsledku častejších extrémnych výkyvov počasia.

V ostatných oblastiach životného prostredia sa nedostatok investícií na dosiahnutie cieľov politiky odhaduje na približne 130 miliárd EUR ročne. Tento odhad odráža investičné potreby v oblastiach environmentálnej politiky, ako je ochrana životného prostredia vrátane biodiverzity, riadenia zdrojov a obehového hospodárstva. ⁽⁷⁾

Hoci podstatnú časť investícií bude vynakladať súkromný sektor, verejné investície sa takisto budú musieť zvýšiť.

Digitálna transformácia

Celkové investičné medzery na dosiahnutie digitálnej transformácie v EÚ sa odhadujú približne na 125 miliárd EUR ročne. ⁽⁸⁾ Tento údaj zahŕňa chýbajúce investície do komunikačných sietí, rozvoja digitálnych zručností a rozvoja kľúčových digitálnych kapacít a technológií, ako sú cloud, polovodiče a umelá inteligencia, ale nezahŕňa digitalizáciu verejných služieb a niektoré ďalšie oblasti.

⁽¹⁾ Investičné potreby rôznych politík pochádzajú z rôznych zdrojov a odrážajú rôzne prístupy (pozri poznámky pod čiarou 3, 7 a 8) a poskytujú rádovú hodnotu.

⁽²⁾ Pisani-Ferry, J. (2021), „Politika v oblasti klímy je makroekonomickou politikou a dôsledky budú značné“, PIIE Policy Brief 21 – 20. august 2021.

⁽³⁾ Pozri posúdenia vplyvu 55 % politických návrhov, okrem iného posúdenie vplyvu revízie smernice o obnoviteľných zdrojoch energie [SWD(2021) 621 final].

⁽⁴⁾ V rokoch 2021 – 2030 je potrebné investovať do odvetví energetiky a dopravy približne 1 bilión EUR ročne. Tieto odhady zodpovedajú investičným potrebám, ktoré majú uspokojiť potreby hospodárstva v oblasti energetiky a dopravy, ako aj zvýšené investičné potreby v dôsledku prijatia ambicioznejších politík v oblasti klímy a energetiky. Tieto odhady zahŕňajú nižšie predpokladané náklady na technológie v oblasti energetiky a dopravy, ako sú napríklad náklady na energiu z obnoviteľných zdrojov a batérie. Suma 650 miliárd EUR sa týka odvetvia dopravy a zahŕňa najmä obstarávacie náklady na vozidlá. Patria sem vozidlá kúpené domácnosťami, ktoré sa v národných účtoch zvyčajne účtujú ako tovar dlhodobej spotreby, a nie ako investícia.

⁽⁵⁾ Investičné potreby sú odvodené od modelu čiastočnej rovnováhy energetického a dopravného systému. Číselné údaje zahŕňajú investície do nových aktív alebo kapacít vrátane nahradenia existujúcich aktív na konci ich ekonomickej životnosti. Nahradenie existujúcich aktív sa môže urýchliť v dôsledku politických rozhodnutí, napríklad postupného ukončenia kapacity výroby energie z fosílnych palív alebo z dôvodu meniacich sa trhových podmienok, v dôsledku ktorých

sa ich prevádzka stane ekonomicky nevýhodnou.

- (6) Zahŕňajú investície do nabíjacích alebo čerpacích staníc, ale nezahŕňajú napríklad investície do železničnej alebo cestnej infraštruktúry.
- (7) Európska komisia (2020), „Pracovný dokument útvarov Komisie k balíku o novej generácii EÚ“, [SWD \(2020\) 98](#).
- (8) Tamže.