

Preskúmanie č. **06**

SK

**Riziká, výzvy
a príležitosti v rámci
reakcie hospodárskej
politiky EÚ na
krízu spôsobenú
ochorením COVID-19**



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

2020

Obsah

	Body
Zhrnutie	I – X
Úvod	01 – 04
Rozsah a prístup	05 – 08
Rôzne vnútroštátne reakcie sa zamerali na záchranu pracovných miest a podnikov bez ohľadu na náklady	09 – 36
Hospodársky vplyv obmedzení pohybu sa v jednotlivých členských štátoch a odvetviach líšil	09 – 13
Členské štáty prijali široké spektrum fiškálnych opatrení	14 – 24
Opatrenia sa zamerali najmä na okamžité zmiernenie nezamestnanosti a platobnej neschopnosti	25 – 30
Opatrenia pomohli zachrániť pracovné miesta, ale viedli k veľkým deficitom	31 – 36
Prebieha vykonávanie zásadnej hospodárskej reakcie EÚ	37 – 63
Právomoci EÚ v oblastiach, ktoré nie sú spojené s menovou a hospodárskou koordináciou, boli počas krízy obmedzené	40 – 41
Pružná hospodárska koordinácia bola rýchlo nasadená	42 – 44
EÚ zmobilizovala dostupné finančné prostriedky a vytvorila nové záchranné siete pre podniky, vlády a zamestnancov	45 – 49
Prostredníctvom nástroja NextGenerationEU navrhla EÚ rozsiahlu finančnú podporu na návrat k udržateľnej a odolnej obnove	50 – 59
Niektoré finančné opatrenia neboli vykonané alebo sa nedostali ku konečným prijímateľom	60 – 63
Kríza prináša nové riziká, výzvy a príležitosti pre hospodársku koordináciu EÚ	64 – 94
Riziká vyplývajúce z nerovnomerného hospodárskeho vývoja v členských štátoch	65 – 71

Výzvy pre súčasné rámce koordinácie hospodárskych a fiškálnych politík	72 – 77
Nástroj obnovy EÚ: nové príležitosti, riziká a výzvy	78 – 94

Prílohy

Príloha I — Kolísanie strát na HDP v jednotlivých krajinách počas pandémie: štatistické vysvetlenie

Príloha II — Hlavné hospodárske reakcie EÚ (marec – august 2020)

Príloha III — Zmeny v rozpočte EÚ na rok 2020 súvisiace s ochorením COVID-19 v porovnaní s pôvodným rozpočtom

Príloha IV — Sumy disponibilné v rámci NGEU

Príloha V — Úroveň vykonávania rôznych finančných opatrení EÚ a EMS

Príloha VI — Súčasný stav finančnej reakcie EIB na krízu spôsobenú ochorením COVID-19

Príloha VII — Kľúčové faktory vysvetľujúce rozdiely v zmenách v pomeroch verejného dlhu

Príloha VIII — Otázky týkajúce sa zodpovednosti v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

Príloha IX — Predchádzajúce návrhy na ambicióznejšie nástroje hospodárskej koordinácie

Akronymy a skratky

Glosár

Tím EDA

Zhrnutie

I Pandémia ochorenia COVID-19 je určujúcou globálnou zdravotnou krízou našich čias, ktorá spôsobila celosvetové otrasy v každodennom živote a spoločnosti. Vzhľadom na naliehavosť situácie prijali všetky členské štáty EÚ opatrenia v oblasti verejného zdravia s cieľom zastaviť šírenie vírusu a obmedziť nárast počtu úmrtí.

II V prvom polroku 2020 spôsobila pandémia ochorenia COVID-19 v členských štátoch nerovnomerné, ale vo všetkých prípadoch výrazné straty na HDP. Hospodársky vplyv bol nerovnomerný v dôsledku rôznych faktorov, ako sú rozdiely v štruktúre hospodárstiev a stratégiách v oblasti zdravia na boj proti pandémie, ako aj rôznych účinkov obmedzenia pohybu na hospodárske odvetvia.

III Cieľom tohto preskúmania je poskytnúť ucelený obraz o hlavných reakciách hospodárskej politiky v EÚ. Predkladáme analytický opis opatrení zavedených na úrovni EÚ aj členských štátov a identifikujeme riziká, výzvy a príležitosti pre budúcu hospodársku koordináciu EÚ z pohľadu externého audítora EÚ. Analýza v tomto preskúmaní je založená najmä na verejných informáciách, ktoré sú doplnené výsledkami prieskumu medzi fiškálnymi orgánmi členských štátov, rozhovormi so zamestnancami Komisie a odkazmi na naše predchádzajúce správy. Nevykonali sme auditorskú prácu, takže zistenia sú skôr analytické než hodnotiace a nevydávame odporúčania.

IV Vlády prijali v reakcii na zdravotnú a hospodársku krízu širokú škálu krátkodobých diskrečných fiškálnych opatrení. Ich veľkosť a zloženie odrážali skôr relatívne bohatstvo členských štátov než to, do akej miery ich kríza zasiahla. Členské štáty vo všeobecnosti prijali opatrenia v súlade s usmerneniami EÚ pre krízové politiky: systémy na udržanie pracovných miest a štátna pomoc na podporu likvidity podnikov tvorili prevažnú väčšinu opatrení. Zloženie fiškálnych balíkov však bolo v jednotlivých členských štátoch rôznorodé. Súčasné fiškálne politiky výrazne zvýšia úroveň verejného dlhu, ale účinne zmiernili riziká nezamestnanosti počas obmedzenia pohybu.

V Kríza spôsobená pandemiou môže zvýšiť riziko hospodárskych rozdielov medzi členskými štátmi. Medzi príslušné politické faktory patria rozdiely vo fiškálnych situáciách a narušenia hospodárskej súťaže vyplývajúce z rôznych kapacít členských štátov využívať opatrenia štátnej pomoci. Rastúce rozdiely môžu vyplynúť aj z veľkej a pretrvávajúcej nezamestnanosti, nedostatku investícií a rizík z hľadiska finančnej stability, ak by sa hospodársky vplyv rozšíril na finančný sektor.

VI Počiatočná reakcia EÚ pozostávala z opatrení prijatých v rámci existujúcich pravidiel a politických rámcov na podporu vnútroštátneho úsilia zvládnuť túto krízu. Rýchle menové zásahy ECB sprevádzalo využitie dostupnej flexibility zakotvenej v existujúcich fiškálnych pravidlách EÚ a pravidlách štátnej pomoci prijatím *ad hoc* usmernení hospodárskej politiky EÚ a prerozdelením rozpočtu EÚ na opatrenia reakcie na krízu (balíky Investičnej iniciatívy v reakcii na koronavírus). Ako ďalší krok boli vytvorené tri záchranné siete na poskytovanie cielenej úverovej podpory vládam prostredníctvom Komisie (SURE, európsky nástroj dočasnej podpory na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii) a Európskeho mechanizmu pre stabilitu a podnikom prostredníctvom EIB. Nástroj SURE Komisia sfunkčnila v priebehu leta 2020 a očakáva sa, že sa z neho začnú financovať režimy skráteného pracovného času v 17 členských štátoch už od jesene 2020.

VII EÚ následne pracovala na vytvorení väčších nástrojov podpory na riešenie rastúcich hospodárskych dôsledkov pandémie. Najväčším opatrením bol nástroj NextGenerationEU v hodnote 750 mld. EUR (v čase dokončenia nášho preskúmania ešte nefungoval). Ústredným prvkom je Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, ktorý obsahuje nový prístup k výdavkom, t. j. ponúka podporu, ktorá je podmienená vykonávaním reforiem a investícií podporujúcich rast, a nie úhradou konkrétnych výdavkov, ako je to pravidlom pre EŠIF alebo iné programy EÚ. Nástroj je zameraný na riešenie rizík hospodárskych rozdielov a zakotvenie obnovy do ekologických a digitálnych stratégií EÚ.

VIII V porovnaní s reakciami členských štátov a ECB môžu byť ostatné finančné opatrenia EÚ pomalšie pri poskytovaní podpory, keďže vo všeobecnosti zahŕňajú politické dohody a/alebo úpravu výdavkových pravidiel. Programy boli stále v procese prispôbovania sa krízovej situácii, a preto do konca augusta 2020 nedošlo k veľkému vyplateniu finančných prostriedkov. Čerpanie závisí od povahy a štruktúry nástroja podpory a od schopnosti členských štátov využívať finančné prostriedky v súlade so svojimi postupmi a podmienkami.

IX Súbor opatrení na úrovni členských štátov a EÚ vytvára riziká a výzvy pre koordináciu hospodárskej politiky EÚ, jej vykonávanie a správne finančné riadenie finančných prostriedkov EÚ. Identifikovali sme ich v týchto oblastiach:

- fiškálne balíky členských štátov a mimoriadna ponuka bankových úverov prinášajú orgánom EÚ zodpovedným za dohľad nad fiškálnymi pozíciami, vnútorným trhom, trhom práce a finančným sektorom nové výzvy,

- o existuje riziko, že účinnosť novo navrhnutého nástroja obnovy sa zníži, ak jeho finančná štruktúra nebude primeraná, plány obnovy sa nezamerajú na reformy podporujúce rast a investície, vykonávanie nebude včasné, úroveň čerpania bude nízka, koordinácia opatrení na všetkých úrovniach bude slabá, plánovanie a monitorovanie nebudú založené na spoľahlivých ukazovateľoch alebo ak bude zodpovednosť roztrieštená,
- o Komisia bude čeliť výzve riadenia finančného rizika veľkých transakcií EÚ na kapitálových trhoch.

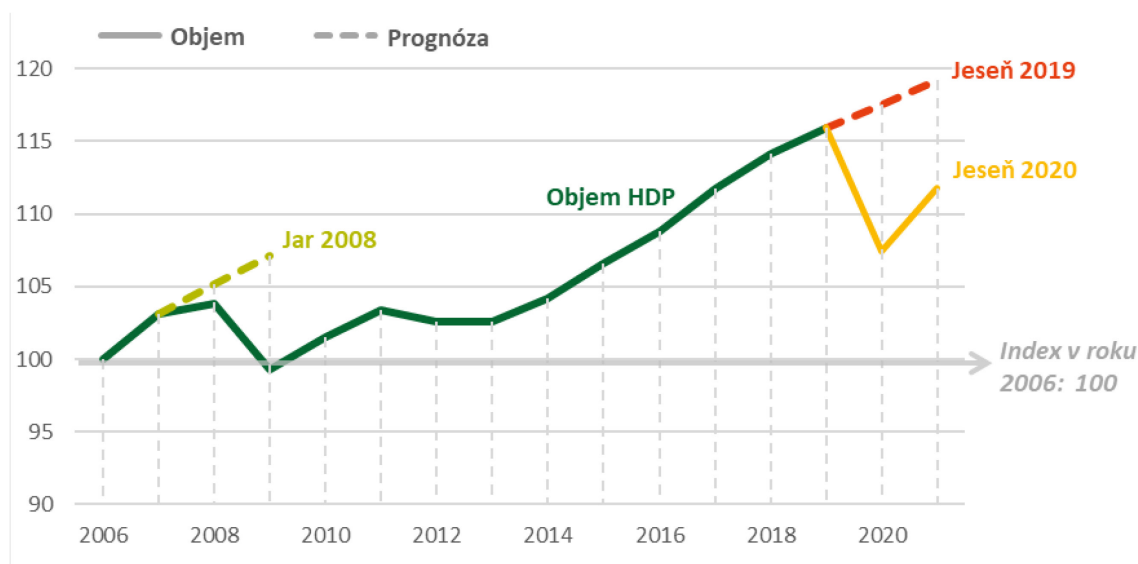
X Identifikovali sme aj príležitosti vyplývajúce z hospodárskej reakcie EÚ na krízu súvisiacu s ochorením COVID-19. Vykonávanie finančnej reakcie EÚ na hospodársku krízu prebieha, ale môže znamenať posilnenie úlohy inštitúcií EÚ pri riadení obnovy hospodárstva EÚ. Vytvorenie nových dočasných fondov, ako sú SURE a NGEU, je príležitosťou na zváženie trvalých zlepšení rozpočtovej kapacity EÚ reagovať na veľké hospodárske otrasy a zmierniť z toho vyplývajúce hospodárske rozdiely medzi členskými štátmi. Toto dodatočné financovanie je tiež významnou príležitosťou na podporu priorít EÚ, ako je udržateľný rozvoj a digitalizácia, ak budú opatrenia starostlivo navrhnuté a dôkladne monitorované v rámci európskeho semestra.

Úvod

01 Pandémia ochorenia COVID-19 sa dostala do EÚ vo februári 2020, rýchlo sa šírila vo všetkých členských štátoch, vrchol úmrtnosti dosiahla v apríli, a naďalej predstavuje veľkú hrozbu pre zdravie v Európe aj na celom svete. Do konca septembra bolo v EÚ zaznamenaných viac než 3 milióny infekcií s tragickým následkom takmer 150 000 úmrtí. Členské štáty zaviedli širokú škálu opatrení na obmedzenie pohybu a prevenciu, ktoré viedli k zníženiu šírenia nákazy, ale opätovný výskyt prípadov na jeseň 2020 opäť predstavoval výzvy pre zdravotné a hospodárske systémy.

02 Na rozdiel od celosvetovej finančnej krízy, ktorá sa vyvinula z nedostatkov vo finančnom sektore, súčasný hospodársky otras ovplyvňuje celé hospodárstvo narušením výdavkov domácností, prevádzky podnikov a globálnych dodávateľských reťazcov. Podľa prognózy Európskej komisie¹ je odchýlka od trendu hospodárskeho rastu pred pandémiou výrazne väčšia ako počas predchádzajúcej krízy (pozri [ilustráciu 1](#)). Predpokladá sa, že HDP EÚ-27 sa v roku 2020 zníži o 7,4 % a v roku 2021 sa nemusí vrátiť na úroveň pred krízy, čo bude znamenať riziko výrazného nárastu platobnej neschopnosti a zníženia počtu pracovných miest.

Ilustrácia 1 – Index objemu HDP EÚ (v percentách) (2006 – 2021)

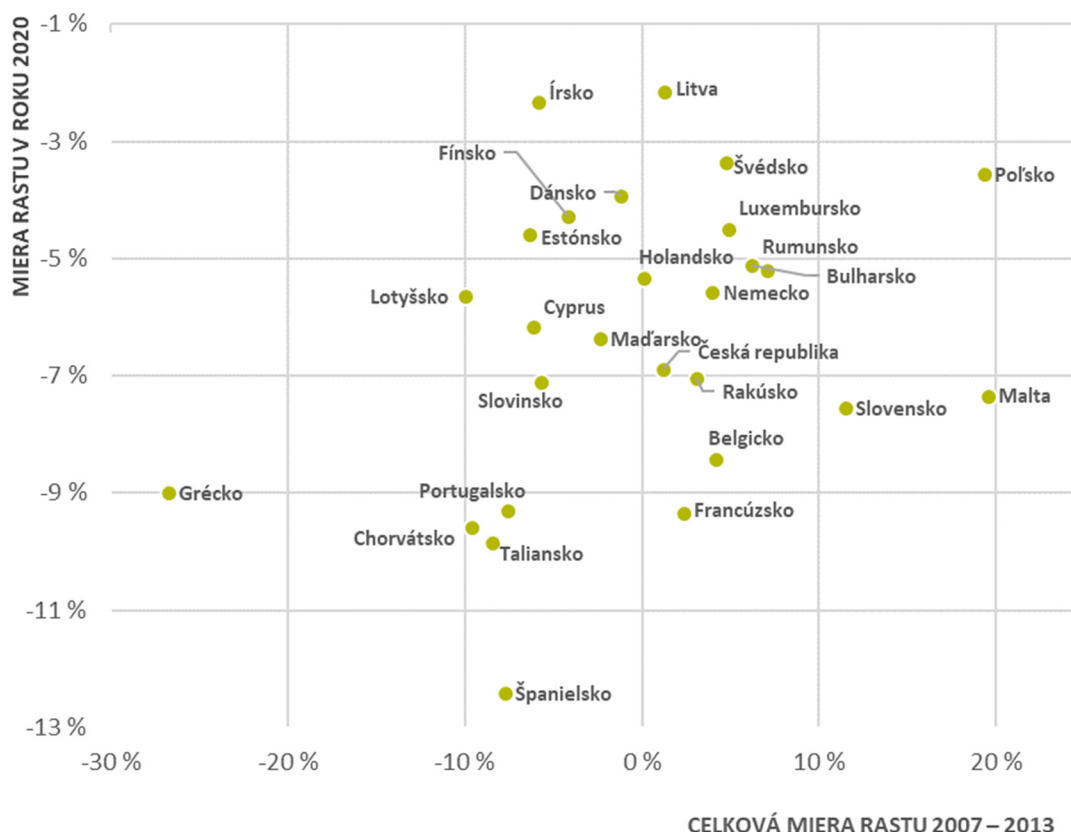


Zdroj: výpočty EDA na základe údajov a jesenných prognóz Komisie (súbor údajov AMECO).

¹ Európska hospodárska prognóza, jeseň 2020, inštitucionálny dokument 136, november 2020.

03 Napriek rozdielom v povahe súčasnej krízy a predchádzajúcich kríz v rokoch 2008 – 2013 existuje silná korelácia medzi stratami na HDP jednotlivých členských štátov, čo môže predstavovať nové výzvy pre hospodársku konvergenciu v EÚ: napríklad sa zdá, že Grécko, Taliansko a Španielsko patria k najviac postihnutým hospodárstvám počas oboch kríz (pozri [ilustráciu 2](#)).

Ilustrácia 2 – Zníženie HDP počas krízy v rokoch 2008 – 2013 a krízy v roku 2020



Zdroj: výpočty EDA na základe údajov a jesenných prognóz Komisie v roku 2020 (súbor údajov AMECO).

04 Od marca 2020 si hospodársky otras vyplývajúci z obmedzenia pohybu vyžiadala rozsiahle opatrenia hospodárskej politiky EÚ a členských štátov v reakcii na krízu spôsobenú ochorením COVID-19 s cieľom kompenzovať stratu príjmov podnikov a domácností. Po celosvetovej finančnej kríze a následnej európskej dlhovej kríze sa hospodárska koordinácia členských štátov zo strany EÚ posilnila novými právnymi predpismi (napr. balík šiestich legislatívnych aktov v roku 2011 a balík dvoch legislatívnych aktov v roku 2013) a mechanizmami finančnej pomoci (napr. EFSM, EMS). V reakcii na krízu spôsobenú pandémiou EÚ musela prispôbiť niektoré existujúce pravidlá a vytvoriť novú finančnú podporu na riešenie dôsledkov hospodárskeho otrasu.

Rozsah a prístup

05 Nejde o audítorskú správu, ale o preskúmanie, ktoré sa zakladá najmä na verejne dostupných informáciách alebo materiáloch získaných osobitne na tento účel. Cieľ tohto preskúmania je dvojaký: poskytnúť opisný prehľad a objektívnu analýzu kľúčových vnútroštátnych fiškálnych opatrení a hospodárskych opatrení EÚ v reakcii na prebiehajúcu krízu spôsobenú ochorením COVID-19; identifikovať riziká, výzvy a príležitosti na koordináciu hospodárskej politiky EÚ, jej vykonávanie a správne finančné riadenie finančných prostriedkov EÚ.

06 Verejne dostupné informácie o opatreniach prijatých v EÚ sú roztrieštené a rozptýlené vo viacerých zdrojoch a/alebo im chýba konzistentnosť a systematické vyčíslenie, čo bráni porovnávaniu. Tieto informácie sú dôležité aj na pomoc pri riešení otázok, ktoré vyplývajú z koordinácie a vykonávania politiky, a na pomoc pri analýze skúseností získaných pri reakcii hospodárskej politiky na krízu. Do rozsahu tohto preskúmania sú zahrnuté hospodárske opatrenia prijaté na úrovni EÚ v období od marca do augusta 2020 a významné následné opatrenia prijaté po tomto dátume (t. j. väčšie ako 0,1 % HDP) prijaté na vnútroštátnej úrovni v období od marca do júna 2020.

07 S cieľom vypracovať ucelený prehľad opatrení sme zhromaždili konzistentné a vyčíslené údaje o opatreniach EÚ a vnútroštátnych opatreniach na základe verejne dostupných informácií a informácií vyžiadaných od Komisie. Okrem toho, keďže neexistuje osobitná databáza na centralizáciu vnútroštátnych fiškálnych stimulačných opatrení a ich systematické vyčíslenie, vykonali sme prieskum fiškálnych opatrení všetkých 27 členských štátov prijatých v reakcii na krízu spôsobenú ochorením COVID-19 s cieľom vyplniť medzery v dostupných zdrojoch informácií. Prieskum zahŕňa vnútroštátne opatrenia prijaté do 30. júna 2020, a teda sa nezohľadnili aktualizácie nákladov na takéto opatrenia alebo iné nové opatrenia, ktoré boli odvtedy prijaté.

08 V prieskume sa ústredným fiškálnym orgánom poskytol štandardizovaný vzor výkazníctva, ktorý nám pomohol systematicky zhromaždiť údaje o prijatých vnútroštátnych fiškálnych opatreniach vrátane ich opisu, načasovania, cieľa, odhadovaných nákladov na opatrenia v roku 2020 a klasifikovať údaje na základe kritérií, ako je vplyv na rozpočet a hospodárstvo. Údaje z prieskumu boli v prípade potreby doplnené ďalšími verejne dostupnými informáciami (napr. európskym fiškálnym monitorom, programami stability a konvergenčnými programami, uverejnenými národnými rozpočtami a rozpočtovými oznámeniami). V preskúmaní sa zohľadňujú aj predchádzajúce správy EDA, rozhovory so zamestnancami Komisie, ako

aj stanoviská skupiny odborníkov týkajúce sa spoľahlivosti našej analýzy a formulovania rizík a výziev.

Rôzne vnútroštátne reakcie sa zamerali na záchranu pracovných miest a podnikov bez ohľadu na náklady

Hospodársky vplyv obmedzení pohybu sa v jednotlivých členských štátoch a odvetviach líšil

09 Príčiny súčasnej hospodárskej krízy sú v moderných dejinách jedinečné. Zatiaľ čo nedávne krízy vyvolal neudržateľný rast dopytu a/alebo akumulácia makrofinančnej nerovnováhy², súčasný veľký pokles produkcie je spôsobený účinkami pandémie a opatrení zdravotnej politiky na dopyt aj ponuku.

10 Keďže politiky v oblasti zdravia patria zväčša do vnútroštátnej právomoci, rozdiely v úrovni pripravenosti členských štátov počas počiatočných fáz nákazlivosti choroby môžu vysvetliť, prečo začiatok reakcie ochrany zdravia na pandémiu v EÚ bol poznačený váhaním, rôznymi prístupmi k obmedzeniam pohybu a hraničným kontrolám a medzerou v koordinácii opatrení zo strany členských štátov.

11 Odhadované straty na HDP skutočne zaznamenané do polovice roka 2020 poukazujú na značné rozdiely medzi jednotlivými krajinami v EÚ³. Podstatná časť týchto rozdielov medzi členskými štátmi počas krízy spôsobenej ochorením COVID-19 štatisticky koreluje s indexom prísnosti opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia alebo obmedzeniami sociálnych kontaktov a podielom cestovného ruchu v hospodárstve. V *prílohe I* je znázornená regresia s týmito premennými. Nižšie sú opísané dva vysvetľujúce faktory.

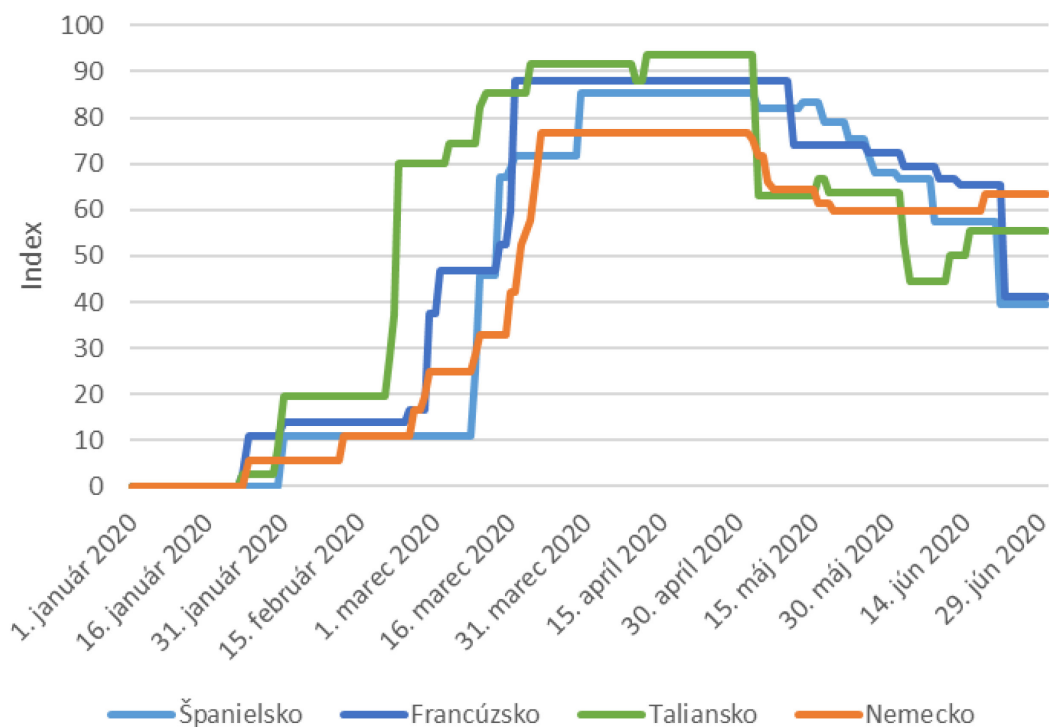
12 Napríklad zastavenie činnosti v Nemecku v marci bolo menej prísne ako v Taliansku, vo Francúzsku alebo v Španielsku, kde boli všetky podniky, ktoré nemajú zásadný význam, nútené zatvoriť, čo čiastočne vysvetľuje väčší pokles HDP v týchto krajinách (pozri aj *ilustráciu 3*). Z predbežných odhadov vyplýva, že každý mesiac

² Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses (Komisia, 2009).

³ Eurostat, tlačová správa 133/2020 (8. september 2020).

prísneho obmedzenia pohybu môže stáť pokles ročného rastu HDP až o 2 percentuálne body⁴.

Ilustrácia 3 – Vývoj prísnosti opatrení na obmedzenie pohybu v prvom polroku 2020

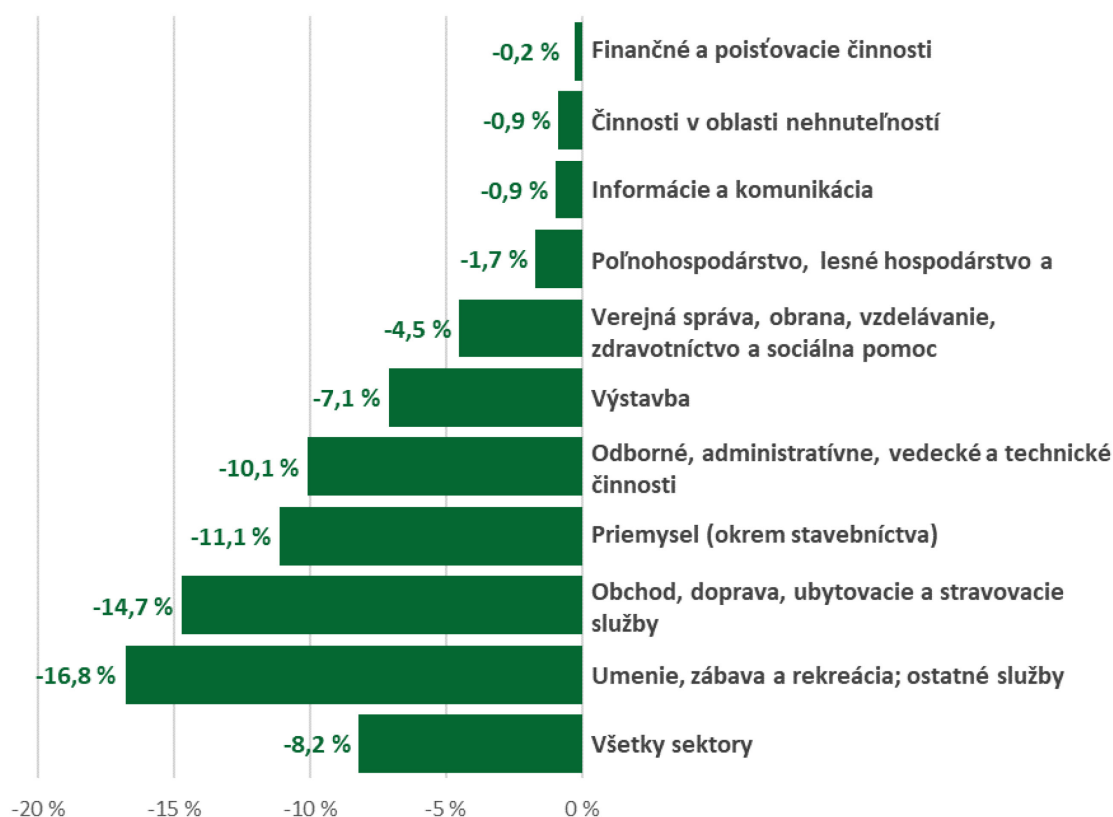


Zdroj: index prísnosti (University of Oxford: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>).

13 Z údajov za prvý polrok 2020 vyplývajú veľké rozdiely v účinkoch krízy na hospodárske odvetvia (pozri *ilustráciu 4*). Napríklad niektoré odvetvia služieb, ako je doprava, maloobchod, voľný čas a odvetvie pohostinských služieb, sú obzvlášť ťažko postihnuté, keďže opatrenia na zamedzenie šírenia ochorenia (obmedzenie pohybu, obmedzenie sociálnych kontaktov alebo zákaz cestovania) znížili dopyt po takýchto službách.

⁴ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>

Ilustrácia 4 – Zmeny objemu hrubej pridanej hodnoty EÚ v prvom polroku 2020



Pozn.: percentuálne zmeny v porovnaní s rovnakým obdobím predchádzajúceho roka.

Zdroj: EDA na základe údajov Eurostatu.

Členské štáty prijali široké spektrum fiškálnych opatrení

14 Od februára 2020 sa fiškálne politiky členských štátov zameriavali na zmiernenie krátkodobého vplyvu obmedzení pohybu a klesajúceho dopytu po príjmoch a zamestnanosti. Tieto opatrenia, ktoré verne odzrkadľujú reakciu na krízu v roku 2008, spočívajú v pôsobení automatických stabilizátorov (daňové príjmy, systémy nezamestnanosti) a prijatí diskrečných rozpočtových stimulačných opatrení, ako sú daňové úľavy alebo zníženie sadzieb, a mimoriadnych výdavkov vrátane výdavkov na podporu zamestnanosti a sektoru zdravotníctva. Okrem toho boli prijaté nerozpočtové opatrenia na zabezpečenie likvidity pre hospodárske subjekty (štátne úvery, úverové záruky, odklady daní atď.), ktoré nemajú priame fiškálne náklady.

15 Z nášho prieskumu (pozri body [07](#), [08](#)) vyplýva, že do konca júna 2020 členské štáty prijali takmer 1 250 fiškálnych opatrení na boj proti hospodárskym a zdravotným účinkom pandémie, ktoré dosahujú výšku približne 3,5 bil. EUR (27 % HDP EÚ-27 odhadovaného v roku 2020). Opatrenia sme klasifikovali do piatich hlavných kategórií

v závislosti od ich povahy a vplyvu na deficit (*rámček 1*). Zloženie súhrnných údajov z prieskumu je uvedené na *ilustrácii 5*. Záruky predstavujú 2 bil. EUR alebo 59 % opatrení, po nich nasledujú diskrečné výdavkové opatrenia (19 %), finančné nástroje (11 %), opatrenia týkajúce sa platenia daní (6 %) a diskrečné príjmové opatrenia (5 %).

16 Celkový rozsah reakcie je veľký v porovnaní s diskrečnými balíkmi na roky 2009 – 2010 na trhoch s výrobkami a na trhu práce, ktoré predstavovali približne 3 % HDP⁵. Rozsah súčasnej reakcie je porovnateľnejší s veľkosťou diskrečných opatrení a mimorozpočtových opatrení (záruky, úvery, kapitálová podpora) na podporu finančného sektora v období rokov 2008 – 2017, ktoré sa odhadujú na približne 4 % resp. 34 % HDP EÚ⁶.

⁵ Public finances in EMU – 2010 (Komisia, 2010), s. 19.

⁶ State aid scoreboard 2018 (Komisia, 2019), s. 34.

Rámček 1

Hlavná klasifikácia fiškálnych opatrení v našom prieskume

Diskrečné výdavkové opatrenia majú priamy vplyv na rozpočet. Tieto opatrenia zahŕňajú dotácie na podporu príjmov podnikov alebo domácností, opatrenia na podporu zamestnanosti, ako sú systémy nútených dovolení zamestnancov, a mimoriadne výdavky na náklady na zdravotnú starostlivosť, kapitálové investície a výskum, ako aj dotácie na úroky, rezervy na úverové straty a iné diskrečné výdavkové opatrenia. Uvádzame odhadovanú výšku opatrení za tento rok ku koncu júna.

Diskrečné príjmové opatrenia majú tiež priamy vplyv na rozpočet. Tieto opatrenia zahŕňajú daňové úľavy, zníženia daňových sadzieb a ďalšie príjmové opatrenia. Uvádzame odhadovanú výšku opatrení na tento rok ku koncu júna.

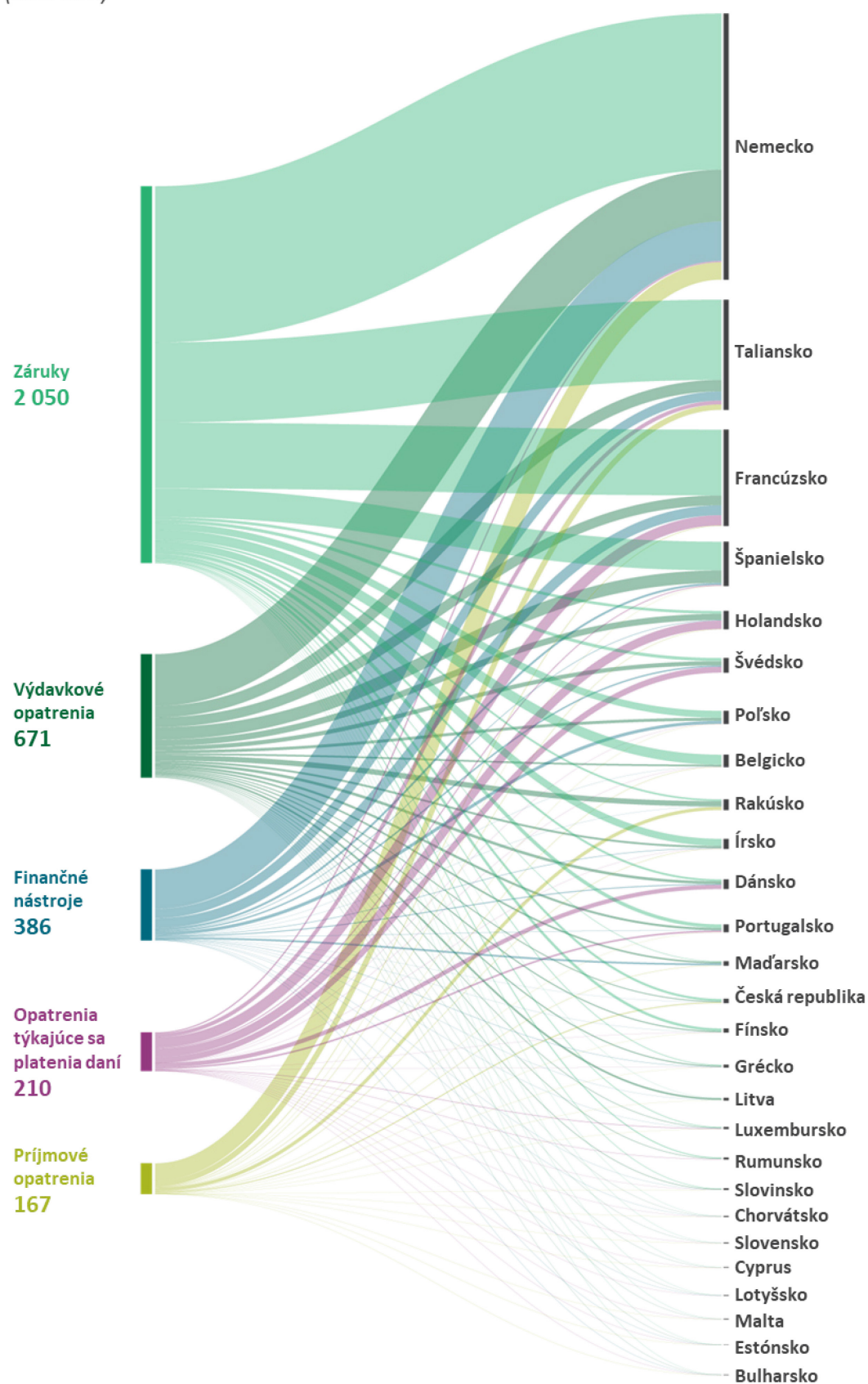
Finančné nástroje sú zamerané na podporu likvidity alebo platobnej schopnosti podnikov prostredníctvom úverov alebo kapitálových injekcií, ktoré majú nepriamy vplyv na rozpočet, ak sa nakoniec nesplatia v plnej výške. Uvádzame výšku investičných balíkov, ktoré oznámili verejné orgány do konca júna 2020.

Záruky majú za cieľ podporiť likviditnú pozíciu podnikov prostredníctvom prísľubu vlády splatiť zaručený dlh poskytnutý finančnou inštitúciou v prípade zlyhania. Tieto opatrenia majú nepriamy vplyv na rozpočet, ak sa zaručené finančné nástroje nesplatia v plnej výške. V našej analýze uvádzame sumy záručných balíkov, ktoré oznámili verejné orgány do konca júna 2020.

Opatrenia týkajúce sa platenia daní majú za cieľ dočasne zvýšiť likviditnú pozíciu podnikov prostredníctvom odkladu platieb daní alebo sociálnych príspevkov, ktoré nemajú žiadny vplyv na rozpočet, ak sa splatná suma zaplatí neskôr v priebehu roka. Tieto opatrenia zahŕňajú najmä odklady dane a predčasné vrátenie dane. V našej analýze uvádzame odhadovanú výšku opatrení za tento rok ku koncu júna.

Ilustrácia 5 – Veľkosť fiškálnych opatrení podľa kategórií

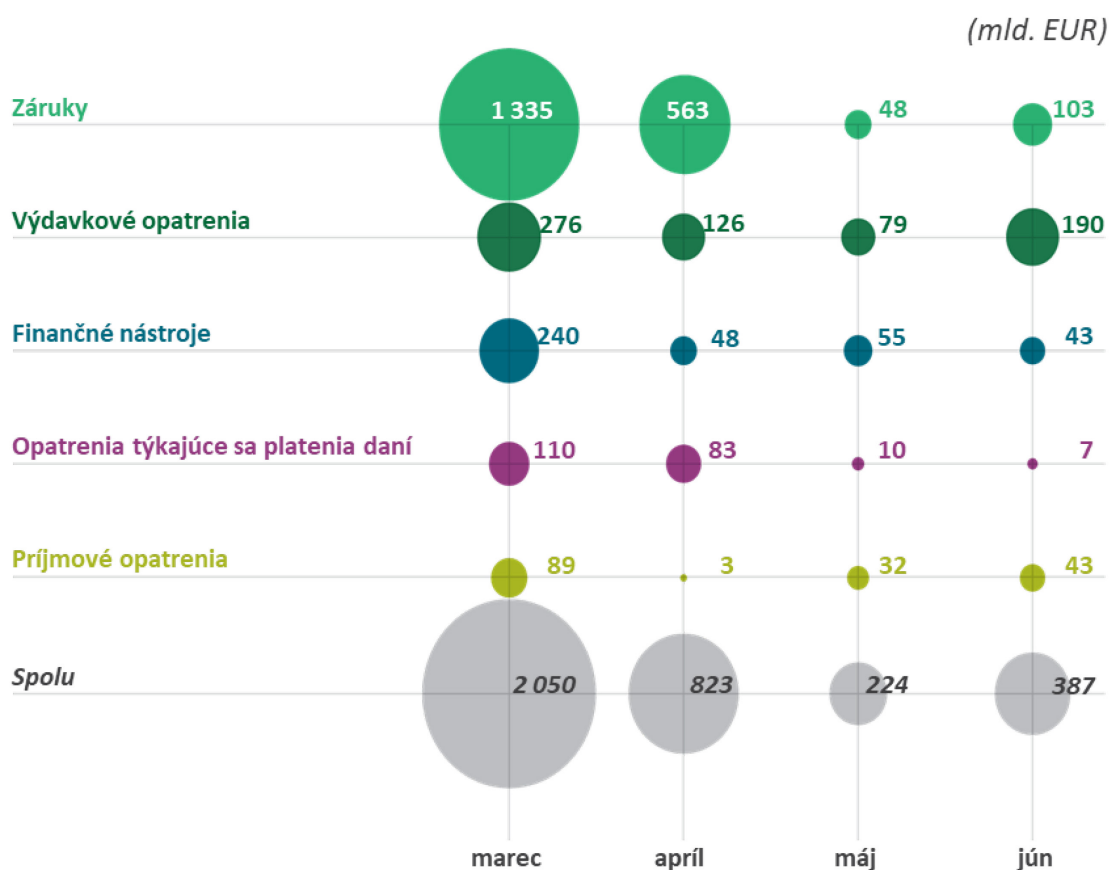
(mld. EUR)



Zdroj: údaje z prieskumu EDA.

17 Najväčšia časť opatrení, t. j. približne 2,1 bil. EUR alebo približne 60 % príslušnej sumy, bola prijatá v marci, keď boli oznámené prvé obmedzenia pohybu v súvislosti s ochorením COVID-19. V apríli bol prijatý ďalší súbor opatrení vo výške 0,8 bil. EUR, po ktorom v máji a júni nasledoval postupný pokles (*ilustrácia 6*).

Ilustrácia 6 – Načasovanie fiškálnych opatrení



Zdroj: údaje z prieskumu EDA.

18 Väčšina záručných systémov bola prijatá v apríli. Napätie na finančných trhoch v marci/apríli bolo jedným z dôvodov, prečo niektoré vlády rýchlo prijali veľké balíky záruk a núdzové úverové schémy na podporu likvidity podnikov a celkovej dôvery investorov v tom čase. Menové zásahy a následné oživenie finančných trhov vysvetľujú, prečo ďalšie schémy neboli potrebné. Ostatné druhy opatrení boli rozložené rovnomernejšie počas celého obdobia krízy. Nárast výšky výdavkových opatrení v júni odráža obnovenie niektorých dočasných opatrení, ako aj prijatie plánu obnovy v Nemecku.

19 Relatívna veľkosť fiškálnych opatrení sa doteraz v jednotlivých členských štátoch výrazne líšila. Ako je znázornené na *ilustrácii 7*, štyri z piatich najväčších fiškálnych balíkov v pomere k ich vlastnému HDP prijali štyri väčšie členské štáty EÚ, a to najmä v dôsledku oznámených súm systémov záruk. Nemecko spustilo najväčšiu reakciu prostredníctvom opatrení vo výške približne 43 % svojho HDP, za ním nasledovalo Taliansko (37 %), Litva (29 %), Francúzsko (23 %) a Španielsko (22 %). Naopak, niektoré krajiny, ktoré pristúpili k Únii neskôr, prijali podstatne menšie fiškálne balíky: Bulharsko (2 %), Slovensko (5 %) a Rumunsko (5 %) sú najmenšie spomedzi členských štátov.

Ilustrácia 7 – Veľkosť fiškálnych opatrení členských štátov ako podiel na príslušnom HDP

(% HDP)

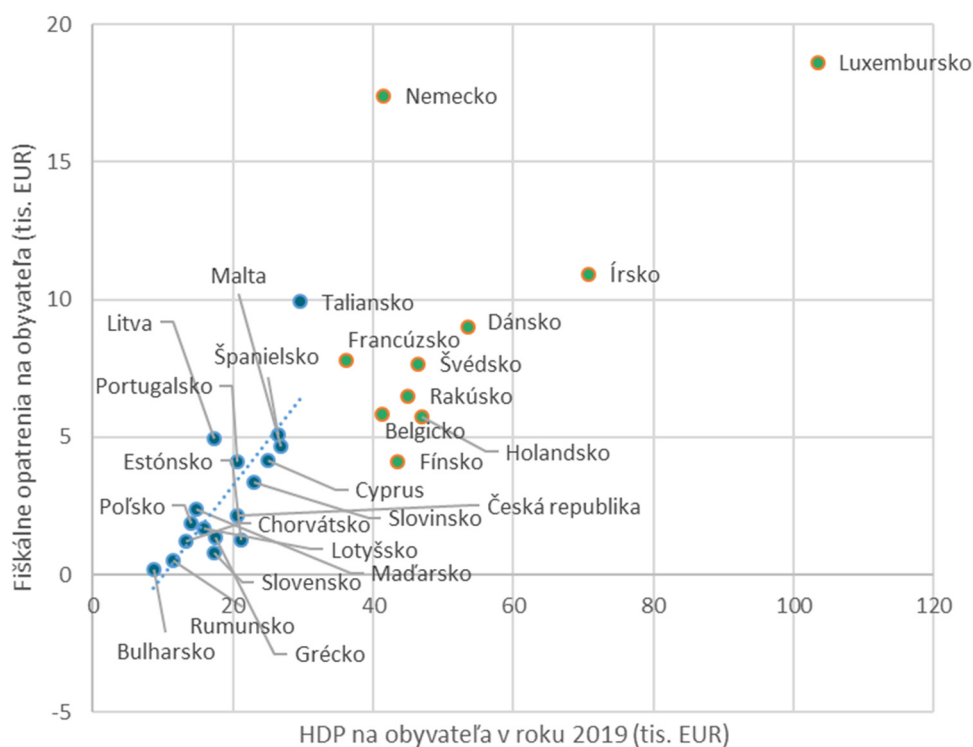


Poznámka: celkové sumy ilustrujú celkové fiškálne úsilie, ale neodrážajú rôzne fiškálne stratégie, ktoré zahŕňajú opatrenia s rôznymi typmi finančných a rozpočtových vplyvov, ako sa vysvetľuje v [rámcu 1](#).

Zdroj: údaje z prieskumu EDA.

20 Zaznamenali sme, že krajiny s relatívne nižším HDP na obyvateľa prijali menšie fiškálne balíky na obyvateľa a majú citeľne obmedzené možnosti na reakciu, zatiaľ čo krajiny s HDP na obyvateľa vyšším než priemer EÚ prijali rôznorodejšie fiškálne reakcie, ktoré zrejme nezávisia od veľkosti HDP (pozri *ilustráciu 8*). Čím vyšší je HDP na obyvateľa, tým väčšie sú fiškálne balíky, ale tento lineárny vzťah, ktorý by mohol naznačovať fiškálne obmedzenie, zaniká v prípade krajín s HDP na obyvateľa vyšším ako priemer EÚ.

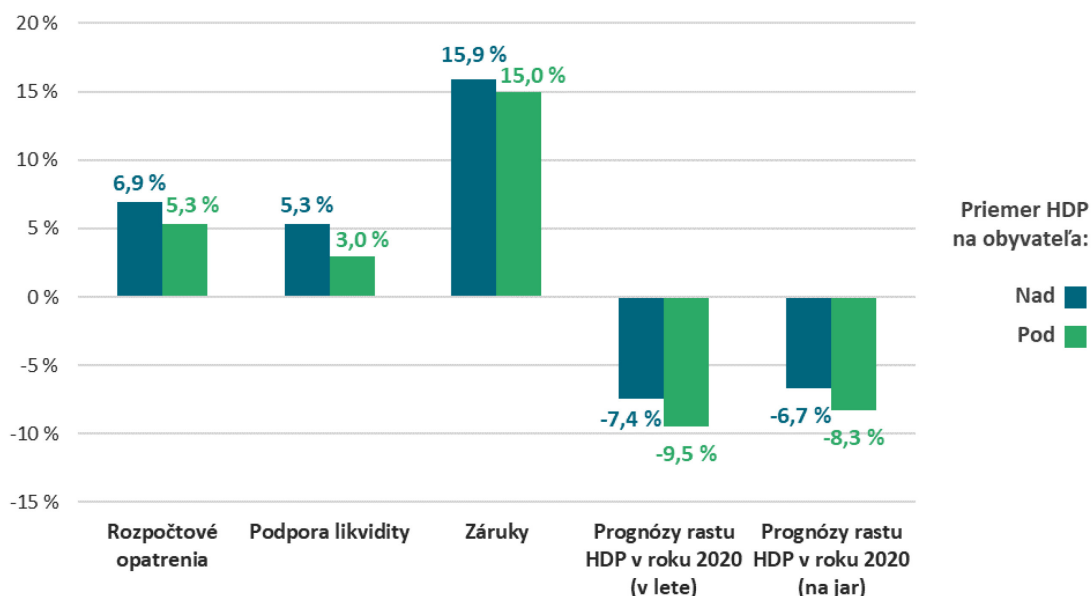
Ilustrácia 8 – Veľkosť fiškálnych balíkov na obyvateľa v porovnaní s HDP na obyvateľa



Zdroj: na základe prieskumu EDA.

21 Na základe údajov z nášho prieskumu sme vypočítali, že krajiny s HDP na obyvateľa nižším ako priemer EÚ ku koncu roka 2019 prijali súhrnné sumy fiškálnych opatrení ako podiel na HDP v roku 2020, ktoré sú nižšie ako v ostatných krajinách (pozri *ilustráciu 9*). Komisia okrem toho odhaduje, že v roku 2020 čelia väčšiemu poklesu HDP v porovnaní s ostatnými členskými štátmi. Veľkosť a zloženie prijatých opatrení preto skôr odráža relatívne bohatstvo členských štátov ako to, do akej miery ich kríza podľa prognóz zasiahne.

Ilustrácia 9 – Porovnanie súhrnných fiškálnych balíkov a odhadovaného poklesu HDP v roku 2020



Poznámka: rozpočtové opatrenia zahŕňajú príjmové a výdavkové opatrenia; podpora likvidity sa vzťahuje na opatrenia týkajúce sa platenia daní a finančné nástroje.

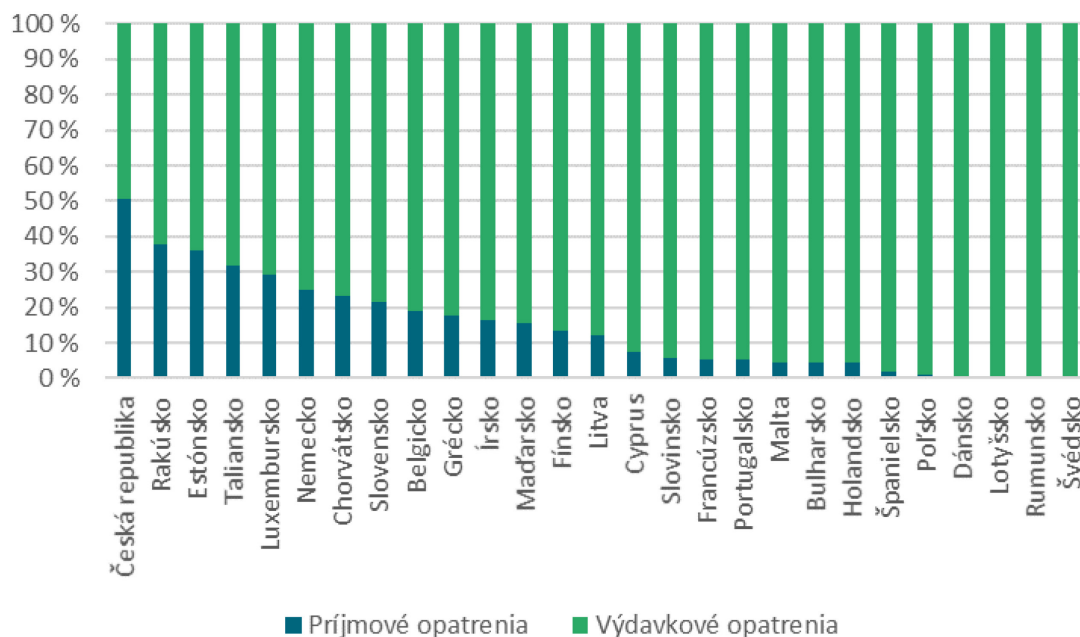
Zdroj: údaje z prieskumu EDA a prognóz HDP Komisie z roku 2020.

22 V jednotlivých členských štátoch sa tiež líši zloženie fiškálnych reakcií (pozri [ilustráciu 7](#)). Záruky predstavujú hlavný podiel na fiškálnych balíkoch, čo platí najmä pre krajiny s najväčšími balíkmi. Napríklad v Nemecku 58 % balíkov tvoria záruky; tento pomer je 73 % v Taliansku, 68 % vo Francúzsku a 65 % v Španielsku. Náš prieskum neobsahuje údaje o ich vykonávaní, ale z verejne dostupných predbežných údajov vyplýva, že miera využitia záruk bola nižšia než 10 % balíka v Nemecku, nižšia než 20 % v Taliansku, približne jedna tretina vo Francúzsku a viac než 60 % v Španielsku⁷.

23 Iné členské štáty venovali najväčší podiel fiškálnych balíkov diskrečným príjmovým a výdavkovým opatreniam, napríklad Litva (81 %), Rakúsko (81 %), Estónsko (72 %) a Bulharsko (70 %). Vlády sa uchýlili k týmto dvom druhom opatrení v rôznej miere (pozri [ilustráciu 10](#)).

⁷ Pozri tiež: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_07~5a3b3d1f8f.en.html

Ilustrácia 10 – Podiel diskrečných výdavkových a príjmových opatrení na celkových rozpočtových opatreniach



Zdroj: údaje z prieskumu EDA.

24 Diskrečné výdavkové a príjmové opatrenia vykázané v prieskume predstavujú približne 6,4 % HDP EÚ-27 v roku 2020 a väčšinou pozostávajú z diskrečných výdavkov (pozri [ilustráciu 11](#)), z čoho 2 % HDP boli vyčlenené na podporu príjmov pre podniky a 1,4 % HDP na podporu zamestnanosti, ako sú režimy skráteného pracovného času. Daňové úľavy a úľavy na sociálnych odvodoch predstavovali najväčší podiel príjmových opatrení.

Ilustrácia 11 – Zloženie súhrnných diskrečných príjmových a výdavkových opatrení v EÚ



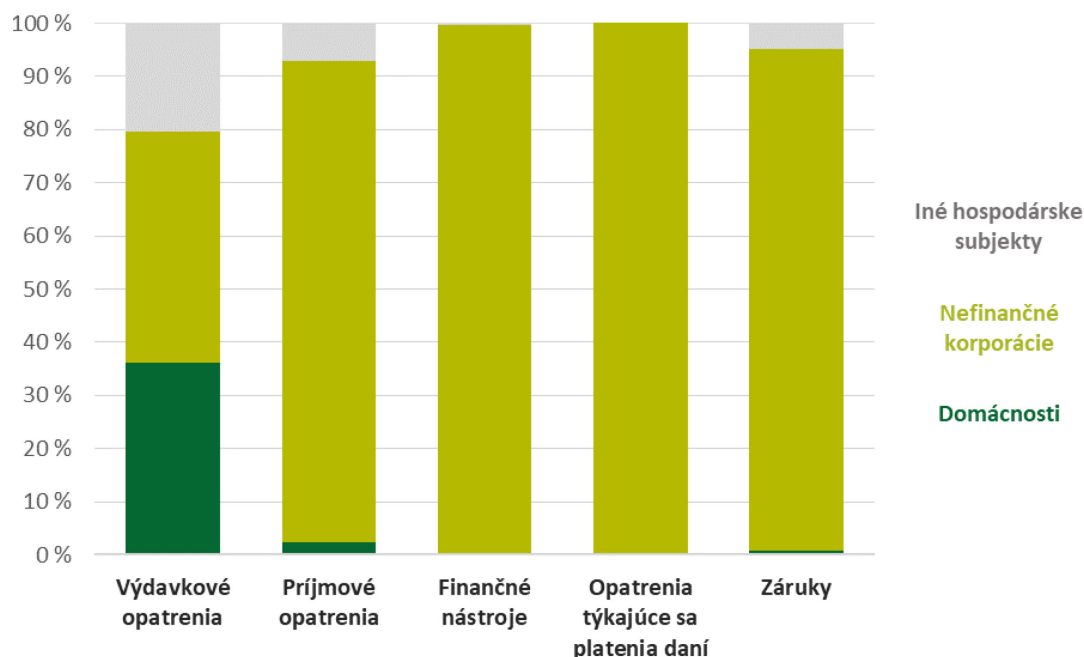
Zdroj: prieskum EDA.

Opatrenia sa zamerali najmä na okamžité zmiernenie nezamestnanosti a platobnej neschopnosti

25 Podľa **politických usmernení** Komisie pre členské štáty vydaných 13. marca 2020 (pozri bod 43) by sa fiškálne opatrenia mali zameriavať na domácnosti a podniky s cieľom zmierniť stratu pracovných miest a podporiť príjmy domácností a firiem a ich likviditu. Z nasledujúcej analýzy vyplýva, že prijaté fiškálne opatrenia boli vo všeobecnosti v súlade s týmito usmerneniami.

26 Pokiaľ ide o hospodárske subjekty, fiškálne opatrenia boli zamerané na nefinančné korporácie (84 %) a domácnosti (8 %). Kým záruky a nástroje likvidity (opatrenia týkajúce sa platenia daní a finančné nástroje) podporovali likviditu podnikov, 43 % objemu diskrečných výdavkových opatrení bolo nasmerovaných na podniky, zatiaľ čo 35 % sa zameriavalo na domácnosti. 90 % príjmových opatrení bolo zameraných na podniky, najmä prostredníctvom daňových úľav (pozri [ilustráciu 12](#)). Diskrečné výdavkové opatrenia mali širší rozsah oblastí politiky vrátane zdravotnej starostlivosti, verejných investícií, výskumu, vzdelávania, opatrení proti chudobe atď.

Ilustrácia 12 – Rozdelenie fiškálnych opatrení podľa cieľových hospodárskych subjektov



Zdroj: prieskum EDA.

27 Celková suma skúmaných opatrení na priamu podporu zamestnanosti prostredníctvom režimov skráteného pracovného času je 184 mld. EUR, pričom Francúzsko (32,5 mld. EUR), Španielsko (29,4 mld. EUR), Holandsko (25,2 mld. EUR) a Taliansko (23,7 mld. EUR) vynaložili viac než 60 % celkovej sumy (pozri [rámcik 2](#)). Fiškálne náklady na režimy skráteného pracovného času závisia od viacerých právnych charakteristík týchto programov (oprávnenosť, sadzby náhrady mzdy, trvanie atď.), povahy opatrení na zamedzenie šírenia nákazy a objemu činností na diaľku v každej krajine.

Rámček 2

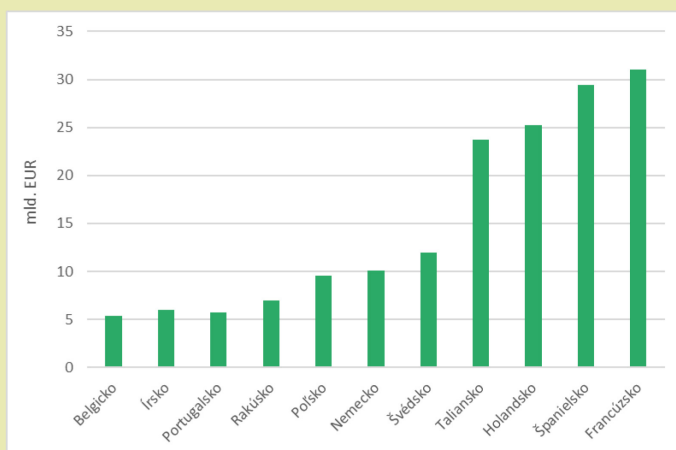
Režimy skráteného pracovného času

Režimy skráteného pracovného času sú verejné programy, ktoré umožňujú podnikom s hospodárskymi ťažkosťami dočasne znížiť odpracované hodiny a zároveň poskytovať svojim zamestnancom podporu príjmu zo strany štátu za neodpracované hodiny. Režim môže zahŕňať čiastočné skrátenie odpracovaných hodín alebo úplné pozastavenie pracovnej zmluvy na obmedzené obdobie. Cieľom je zachovať zamestnanosť počas krízy a umožniť firmám udržať si zručnosti, odborné znalosti a pracovnú silu.

Počas celosvetovej finančnej krízy Komisia ukázala, že väčšina členských štátov sa uchýlila k takýmto režimom a zaznamenala nižšiu variabilitu zamestnanosti, čo znížilo sociálne náklady krízy⁸.

Komisia 13. marca 2020 odporučila tieto režimy na zmiernenie nepriaznivých vplyvov obmedzenia pohybu na zamestnanosť. V apríli 2020, na vrchole obmedzení pohybu z dôvodu pandémie, využívalo režimy skráteného pracovného času v EÚ-27 viac než 42 miliónov pracovníkov, čo predstavovalo približne jednu štvrtinu celkovej pracovnej sily⁹. Komisia odhaduje, že bezprostredné rozpočtové náklady na tieto režimy predstavujú polovicu nákladov na dávky v nezamestnanosti, ktoré by sa vyplátili v prípade neexistencie takejto podpory zamestnanosti¹⁰.

Z nášho prieskumu vyplýva, že v 11 členských štátoch by fiškálne opatrenia na financovanie režimov skráteného pracovného času mohli v roku 2020 stáť viac než 5 mld. EUR:



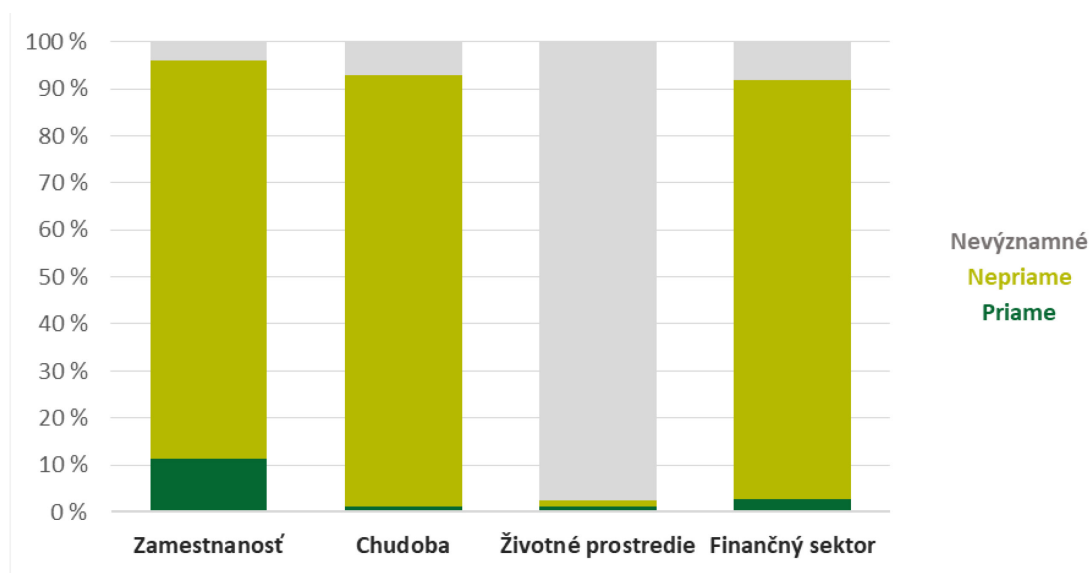
⁸ Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations (príležitostná správa, Komisia, 2010).

⁹ Politická správa č. 7/2020 (Európsky odborový inštitút, 2020).

¹⁰ Employment and Social Developments in Europe (Komisia, 2020), s. 114.

28 Kategorizovali sme vnútroštátne opatrenia zhromaždené v našej databáze podľa ich vplyvu na zamestnanosť, chudobu, finančný sektor a životné prostredie. Táto kategorizácia je výsledkom kvalitatívnej analýzy založenej na názve, opise a klasifikácii opatrení poskytnutých členskými štátmi. Opatrenia sú posúdené ako opatrenia s „priamym“ vplyvom, ak je ich cieľom ovplyvniť zamestnanosť, chudobu, finančný sektor alebo životné prostredie. Opatrenia sú posúdené ako opatrenia s „nepriamym“ vplyvom, ak je pravdepodobné, že budú mať nejaký vplyv, hoci to nebol ich primárny cieľ, a ako opatrenia s „nevýznamným“ vplyvom, ak je nepravdepodobné, že budú mať nejaký vplyv. Napríklad výdavkové opatrenia, ktorými sa financujú režimy skráteného pracovného času, majú priamy pozitívny vplyv na zamestnanosť. Naše posúdenie vplyvu opatrení je zhrnuté na [ilustrácii 13](#).

Ilustrácia 13 – Relatívna veľkosť fiškálnych opatrení podľa očakávaných vplyvov



Zdroj: prieskum EDA.

29 Väčšina opatrení bola zameraná na zamestnanosť:

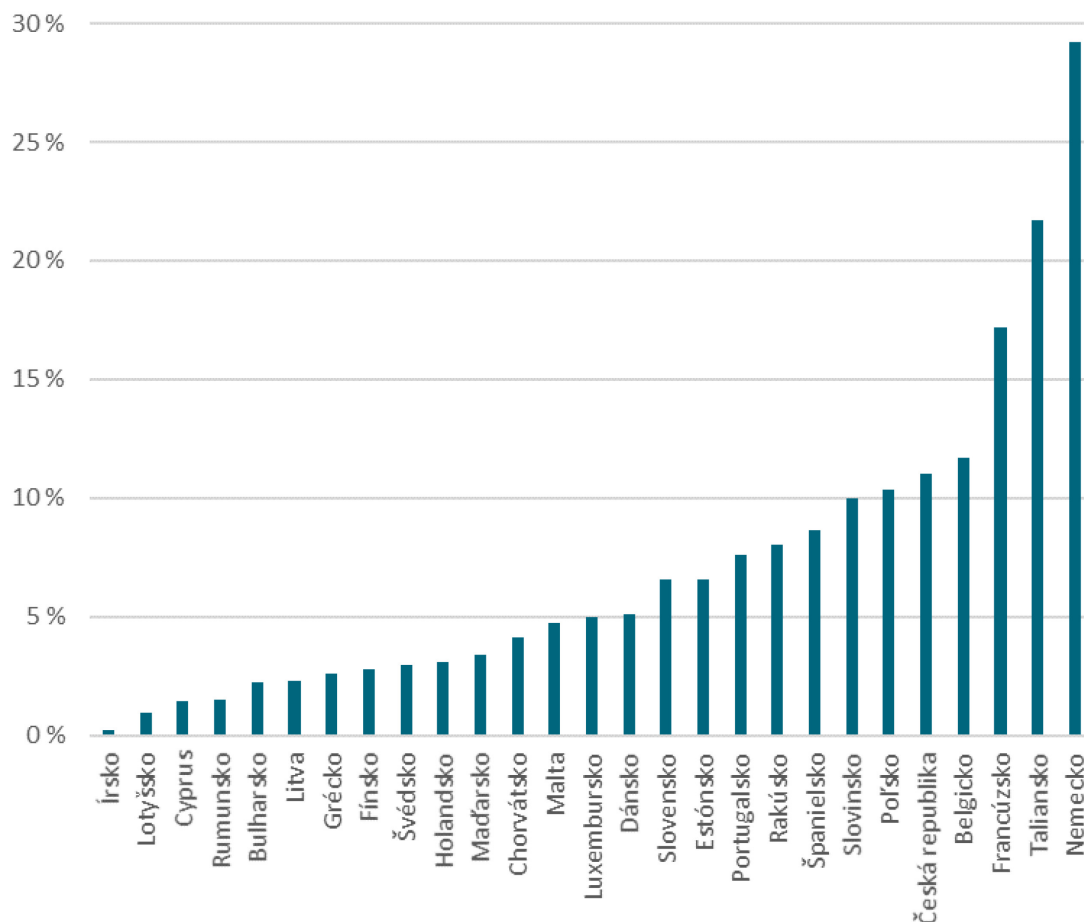
- Zo súm, ktoré opatrenia zahŕňajú, má 95 % priamy alebo nepriamy vplyv na zamestnanosť, z toho 12 % má priamy. Len 1 % opatrení sa priamo zameriava na chudobu. Väčšina opatrení prispievajúcich k zachovaniu zamestnanosti však nepriamo prispieva k obmedzeniu vplyvu krízy na chudobu. Odhaduje sa, že fiškálne opatrenia v hodnote takmer 3,2 bil. EUR (92 % celkovej sumy) majú kombinovaný priamy (1 %) a nepriamy vplyv na chudobu.
- Keďže finančný sektor zatiaľ nie je priamo ovplyvnený krízou spôsobenou ochorením COVID-19, len okrajová časť opatrení bola priamo zameraná na finančné korporácie. Vzhľadom na úlohu sprostredkovateľa pri rozdeľovaní

záruk a iných nástrojov je však finančný sektor nepriamo ovplyvnený 89 % celkovej sumy opatrení. Finančný sektor navyše nepriamo profituje aj z vnútroštátnych fiškálnych opatrení, ktoré pomáhajú predchádzať platobnej neschopnosti podnikov a domácností.

- Takmer žiadne opatrenia nemajú vplyv na otázky životného prostredia. Prijaté fiškálne opatrenia, ktoré majú priamy alebo nepriamy vplyv na životné prostredie, predstavujú len 2 % celkových súm použitých v reakcii na krízu spôsobenú ochorením COVID-19. Nezohľadňuje sa pri tom priaznivý vplyv obmedzení pohybu na životné prostredie (ako sú nižšie úrovne znečistenia), ktorý sme nedokázali vyčíslieť.

30 Štátna pomoc je hlavným kanálom, prostredníctvom ktorého členské štáty poskytli podporu domácim podnikom počas krízy. Väčšinu fiškálnych opatrení (67 %) schválila Komisia ako štátnu pomoc. Komisia do konca júna schválila štátnu pomoc v hodnote 2,2 bil. EUR (15,7 % HDP EÚ-27 v roku 2019), ktorá pozostávala najmä zo záruk a opatrení v oblasti likvidity. Vzhľadom na to, že väčšina rozhodnutí schválených Komisiou sa týkala „zastrešujúcich“ systémov vzťahujúcich sa na všetky odvetvia hospodárstva, ich sektorové zameranie nie je známe. Intenzita štátnej pomoci súvisiacej s krízou sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líšila (pozri [ilustráciu 14](#)). V absolútnom vyjadrení predstavovalo Nemecko takmer polovicu celkových rozhodnutí o štátnej pomoci udelených v EÚ (1 bil. EUR), čo zodpovedalo 29 % HDP tejto krajiny.

Ilustrácia 14 – Schválená štátna pomoc (celková výška v percentách príslušného HDP)



Zdroj: údaje Komisie z konca júna 2020.

Opatrenia pomohli zachrániť pracovné miesta, ale viedli k veľkým deficitom

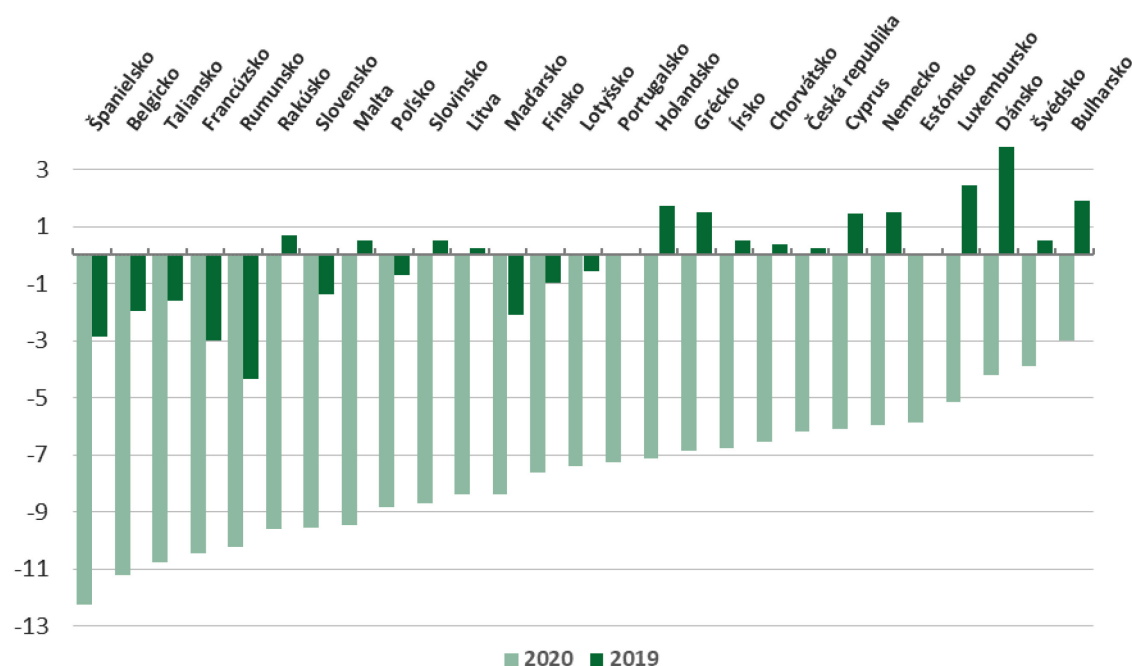
31 Hoci pandémia stále prebieha a jej sociálno-ekonomické vplyvy sa budú pravdepodobne tiež vyvíjať, preskúmali sme počiatočné dôsledky fiškálnych opatrení, ktoré boli prijaté v čase nášho preskúmania.

32 Počiatočné fiškálne reakcie na hospodársku krízu budú mať pravdepodobne závažný vplyv na **deficit** verejných financií. Dôvodom je skutočnosť, že daňové príjmy klesli v dôsledku poklesu hospodárskej činnosti, a z dôvodu diskrečných opatrení, ako sú daňové úľavy alebo zníženia sadzieb, a mimoriadnych výdavkov vrátane výdavkov na podporu zamestnanosti a sektor zdravotníctva. Okrem toho podľa nášho prieskumu predstavujú rozpočtové úspory na financovanie opatrení menej než 0,1 % HDP EÚ.

Budúce fiškálne náklady môžu tiež vyplývať zo strát zo zníženia hodnoty v súvislosti s rozsiahlymi zárukami a opatreniami v oblasti likvidity poskytovanými podnikom.

33 V novembri 2020 sa predpokladalo, že celkový rozpočtový deficit bude v roku 2020 v EÚ vyšší než 8 % HDP a niektoré krajiny, ktoré trpia výrazným poklesom HDP, môžu zaznamenať deficit vyššie než 10 % (Španielsko, Belgicko, Taliansko, Francúzsko). Je pravdepodobné, že 26 členských štátov v roku 2020 nedodrží limit EÚ pre deficit vo výške 3 % HDP (pozri [ilustráciu 15](#)). Deficity môžu v rokoch 2020 – 2021 zvýšiť verejné dlhy v rozsahu približne 20 % HDP, ale odhady sa v jednotlivých krajinách do veľkej miery líšia¹¹. Prognózy deficitu a dlhu sú v dôsledku súčasnej hospodárskej neistoty vystavené tlakom na rast. V novembri Komisia revidovala prognózu rastu HDP na rok 2021 zo 6,1 % na 4,1 %.

Ilustrácia 15 – Fiškálne saldá (v percentách HDP)

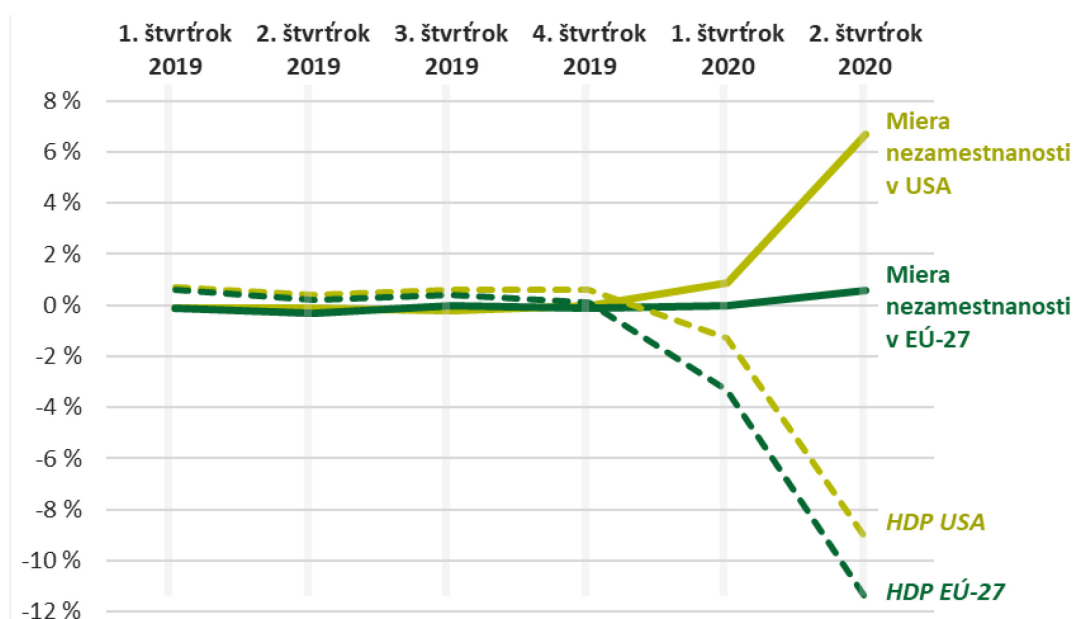


Zdroj: jesenné prognózy Komisie (2020).

34 Režimy skráteného pracovného času a schémy štátnej pomoci, ktoré poskytli vlády, sa doteraz vyrovnali s potrebami likvidity podnikov, a tak zmiernili hromadné prepúšťanie. Nedávne zvýšenie miery **nezamestnanosti** je v porovnaní s poklesom produkcie naozaj malé. Nezamestnanosť v EÚ rástla oveľa menej ako v Spojených štátoch (pozri [ilustráciu 16](#)), kde verejné orgány nepodporovali všeobecné systémy na udržanie zamestnania, ale skôr predlžovali dávky v nezamestnanosti.

¹¹ Jesenné prognózy Komisie (2020).

Ilustrácia 16 – Zmeny miery nezamestnanosti a objemu HDP v porovnaní s predchádzajúcim štvrťrokom v EÚ a Spojených štátoch amerických



Poznámka: zmeny miery nezamestnanosti sú nominálne, zmeny objemu HDP sú mierami rastu.

Zdroj: výpočty EDA na základe údajov OECD.

35 Fiškálne opatrenia zohrali kľúčovú úlohu pri stabilizácii disponibilných príjmov. Spotrebiteľské prieskumy Komisie poukazujú na značné nahromadenie nedobrovoľných **úspor**¹², čo je priamym dôsledkom opatrení na obmedzenie pohybu, fiškálnych opatrení a vysokej neistoty. Keď sa obmedzeniami pohybu znížil predaj výrobkov a služieb podnikov, fiškálnymi opatreniami sa zachovala relatívne stabilná kúpna sila zamestnancov, čo viedlo k historicky vysokej miere úspor domácností vo výške 16,9 % v eurozóne v prvom štvrťroku 2020. Tieto úspory majú potenciál prispieť k rýchlemu oživeniu spotreby, ak dôjde k rozptýleniu neistoty súvisiacej s hospodárskymi vyhliadkami.

¹² Tlačová správa Eurostatu (3. júl 2020).

36 Verejné **investície** neboli prioritou krízového riadenia. V našom prieskume sme požiadali členské štáty, aby vykázali akékoľvek investičné rozhodnutia v reakcii na krízu spôsobenú ochorením COVID-19. Z údajov z prieskumu vyplýva, že predstavovali menej než 0,5 % HDP EÚ. Bez verejných investícií oznámených v nemeckom pláne obnovy (jún 2020) predstavovali 0,1 % HDP EÚ. Verejné investície by mohli prispieť k oživeniu hospodárstiev v období po pandémie. Európska rada 23. apríla 2020 uvítala spoločný plán obnovy, v ktorom sa odporúčajú bezprecedentné investície s cieľom pomôcť oživiť a transformovať európske hospodárstva¹³.

¹³ https://www.consilium.europa.eu/media/43422/20200421-a-roadmap-for-recovery_sk.pdf

Prebieha vykonávanie zásadnej hospodárskej reakcie EÚ

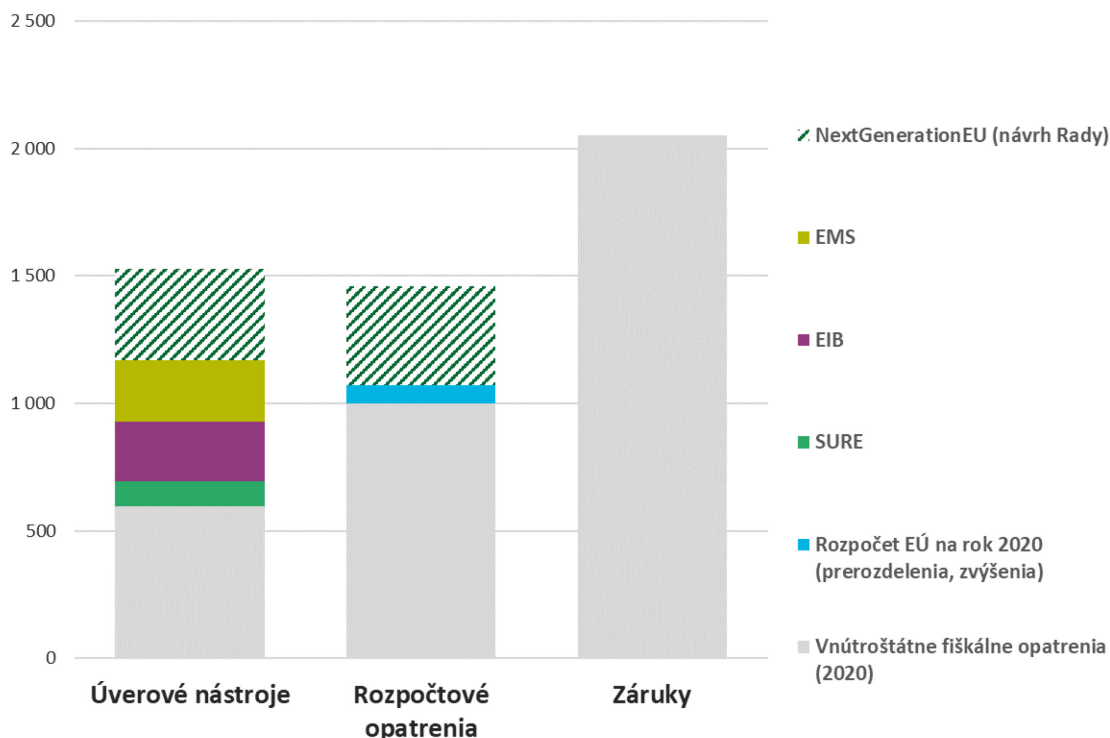
37 Počiatočná reakcia EÚ na hospodársku krízu (marec 2020) bola vypracovaná na pozadí rýchlo sa vyvíjajúcej epidemiologickej situácie a prvých všeobecných obmedzení pohybu v členských štátoch (pozri stručnú chronológiu v [prílohe II](#)). V rámci existujúcich pravidiel sa prijali okamžité opatrenia a rozhodnutia, ako sú rozpočtové opatrenia EÚ, menové zásahy ECB, rozhodnutia EIB (Európska investičná banka) a EMS (Európsky mechanizmus pre stabilitu) o poskytovaní úverov a koordinačné opatrenia Komisie.

38 S vyvíjajúcou sa pandemickou krízou sa hospodárska reakcia EÚ stala rozsiahlejšou, aby odrážala potreby obnovy, a v poslednom čase pozostáva z dohody Európskej rady o vytvorení nového dočasného nástroja rozpočtovej podpory EÚ na podporu obnovy hospodárstva a odolnosti s názvom „NextGenerationEU“ (NGEU).

39 Finančné opatrenia EÚ a EMS (prijaté alebo sa prijímajú, s výnimkou menových intervencií ECB) majú celkovú hodnotu viac než 1 363 mld. EUR¹⁴; rozdelené na granty (430 mld. EUR) a pôžičky (933 mld. EUR). Jadro európskej rozpočtovej podpory má podobu grantovej zložky navrhovaného NGEU, ktorá predstavuje približne 40 % vnútroštátnych rozpočtových opatrení predpokladaných v roku 2020 (pozri [ilustráciu 17](#)). Sumy EÚ sú maximálne dostupné sumy a nemusia sa nevyhnutne použiť v plnej výške.

¹⁴ Vrátane NextGenerationEU (sumy odsúhlasené Európskou radou).

Ilustrácia 17 – Porovnanie odhadovanej finančnej reakcie EÚ a členských štátov na krízu (mld. EUR)



Poznámka: údaje o navrhovanom nástroji NGEU vychádzajú zo záverov Európskej rady. Metóda odhadu vnútroštátnych rozpočtových intervencií je rozdiel medzi fiškálnymi saldami v rokoch 2020 a 2019 odhadnutý v jesenných prognózach Komisie (2020). Údaje o iných vnútroštátnych opatreniach vychádzajú z nášho prieskumu. Zdroje NGEU sa majú prideľovať niekoľko rokov, čo sa tu porovnáva s deficitom verejných financií členských štátov v jednom roku.

Zdroj: výpočty EDA na základe údajov z augusta 2020.

Právomoci EÚ v oblastiach, ktoré nie sú spojené s menovou a hospodárskou koordináciou, boli počas krízy obmedzené

40 Včasné politické intervencie ECB, najmä rozsiahle nákupy aktív (v rámci núdzového pandemického programu nákupu aktív pôvodne v hodnote 750 mld. EUR a neskôr zvýšené o 600 mld. EUR) boli zamerané na stabilizáciu podmienok na finančných trhoch. Intervencie ECB boli zamerané aj na uľahčenie podmienok bankového financovania prostredníctvom nových dlhodobějších refinančných operácií a zmiernenia požiadaviek na kolaterál. Niektoré centrálné banky mimo eurozóny (Dánsko, Chorvátsko, Maďarsko, Rumunsko) využili poskytovanie likvidity v eurách ich bankovým systémom zo strany ECB.

41 EÚ čelila viacerým obmedzeniam a obmedzeným právomociam v určitých oblastiach, v ktorých mohla prispieť k reakcii na pandémiu. Čiastočne to zahŕňalo nedostatočnú právomoc konať v určitých oblastiach a čiastočne to vyplývalo

z chýbajúceho konsenzu a pripravenosti pred vypuknutím krízy, pokiaľ ide o budovanie niektorých mechanizmov/nástrojov. Medzi hlavné obmedzenia patrili:

- **Právomoci v politike zdravotnej starostlivosti:** Opatrenia EÚ v oblasti zdravia sú obmedzené na podporu a dopĺňanie politiky verejného zdravia členských štátov, ktoré nesú hlavnú zodpovednosť v tejto oblasti. Rozpočet EÚ na investície do sektora zdravotníctva („tretí program v oblasti zdravia“) bol vo výške 0,5 mld. EUR, čo predstavovalo 0,05 % celkovej sumy súčasného VFR na roky 2014 – 2020. EDA onedlho uverejní samostatné preskúmanie týkajúce sa počiatočného príspevku EÚ k reakcii na ochorenie COVID-19 v oblasti verejného zdravia.
- **Právomoci v oblasti opatrení na obmedzenie pohybu:** O obmedzeniach pohybu a podobných opatreniach rozhodli výhradne samotné členské štáty, ktoré majú výlučné právomoci v oblasti verejnej bezpečnosti. Komisia mala druhotnú úlohu tým, že zabezpečila dobrovoľnú koordináciu a poskytla nezáväzné usmernenia na obmedzenie nepriaznivých dôsledkov na integritu vnútorného trhu a voľný pohyb tovaru a osôb. Komisia však môže skontrolovať, či sú opatrenia opodstatnené, t. j. vhodné, potrebné a primerané vzhľadom na ciele verejnej bezpečnosti¹⁵.
- **Pripravenosť na hospodárske krízy:** Rada a Komisia majú právomoc koordinovať hospodárske politiky členských štátov v rámci európskeho semestra (s osobitnými pravidlami fiškálneho dohľadu) a overovať súlad schém štátnej pomoci s pravidlami EÚ. Rada a Komisia takisto riadia finančnú pomoc členským štátom, ktoré čelia vážnym hospodárskym alebo finančným otrasom (EFSM, nástroj platobnej bilancie).
- **Rozpočtové pravidlá EÚ:** Rozpočet EÚ nie je určený na zmiernenie rozsiahlych hospodárskych otrasov v krátkom čase, pretože je obmedzený stropmi výdavkov viacročného finančného rámca a rôznymi pravidlami pre výdavky. Najmä akékoľvek prerozdelenie investičných programov na tento účel môže trvať určitý čas v závislosti od povahy investícií a programových cyklov. Okrem toho rozpočtové rezervy a rezervy na nepredvídané udalosti zahrnuté v súčasných rozpočtoch nie sú veľké: EDA už navrhol ponechať viac rozpočtových prostriedkov v rezerve¹⁶. Najmä ku koncu VFR na roky 2014 – 2020 sú dostupné rezervy nižšie.

¹⁵ Pozri oznámenie Koordinovaná hospodárska reakcia na vypuknutie nákazy COVID-19 [COM(2020) 112 final].

¹⁶ https://www.eca.europa.eu/other%20publications/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_sk.pdf

Pružná hospodárska koordinácia bola rýchlo nasadená

42 Po vypuknutí pandémie a bez vyhliadok na rýchly návrat k bežnému stavu, pokiaľ ide o hospodársku situáciu, bolo jasné, že EÚ musela pružne reagovať, aby členské štáty mohli navrhnúť vhodné reakcie na špecifickú zdravotnú a hospodársku situáciu. To znamenalo umožniť:

- o pružnejšie uplatňovanie kľúčových hospodárskych pravidiel alebo koordinačných procesov EÚ,
- o prijatie *ad hoc* usmernení na obmedzenie vplyvu núdzových vnútroštátnych opatrení na fungovanie jednotného trhu.

43 Prijalo sa preto niekoľko rozhodnutí na riešenie viacerých kľúčových aspektov hospodárskej politiky:

- o v nadväznosti na závery Európskej rady z 10. marca Komisia 13. marca 2020 prijala výnimočné **politické usmernenia** pre členské štáty¹⁷ mimo rámca tradičných procesov hospodárskej koordinácie v rámci európskeho semestra. Nabádali k okamžitým fiškálnym stimulačným opatreniam na zmiernenie vznikajúcej hospodárskej krízy, ako sú režimy skráteného pracovného času na zmiernenie straty pracovných miest a na podporu príjmu domácností, injekcie likvidity a úverové/vývozné záruky s cieľom pomôcť spoločnostiam s prevádzkovým kapitálom,
- o Komisia 19. marca 2020 tiež **prijala osobitný dočasný rámec štátnej pomoci**, ktorý členským štátom umožnil poskytovať verejnú podporu domácim spoločnostiam/sektorom postihnutým krízou¹⁸. Osobitné pravidlá týkajúce sa štátnych záruk, úverov a iných nástrojov súvisiacich s krízou doplnili ďalšie možnosti, ktoré už majú členské štáty k dispozícii v rámci pravidiel štátnej pomoci. Komisia do konca októbra štyrikrát zmenila pôvodný rámec s cieľom predĺžiť jeho uplatniteľnosť (od konca roka 2020 do júna 2021 s výnimkou kapitálovej podpory, ktorá je predĺžená do konca septembra 2021) a zabezpečiť primerané pokrytie výskumných činností, ako aj kapitálovú podporu,

¹⁷ Koordinovaná hospodárska reakcia na vypuknutie nákazy COVID-19 [COM(2020) 112 final].

¹⁸ Oznámenie Komisie – Dočasný rámec pre opatrenia štátnej pomoci na podporu hospodárstva v súčasnej situácii spôsobenej nákazou COVID-19 (Ú. v. EÚ C 91 I/01, 20.3.2020).

- o Komisia 20. marca 2020 po prvýkrát navrhla aktiváciu **všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu**¹⁹, ktorá umožní všetkým členským štátom dočasne sa odchýliť od rozpočtových požiadaviek, ktoré by sa bežne uplatňovali, a iniciovať rozsiahle fiškálne stimuly²⁰. Dočasný odklon od postupu úprav smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu je povolený za predpokladu, že to neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte,
- o Komisia 20. mája 2020 v rámci európskeho semestra **navrhla odporúčania pre jednotlivé krajiny** (OJK), v ktorých sa opätovne potvrdili spoločné politické ciele na zmiernenie vážnych následkov krízy v krátkodobom horizonte a na oživenie rastu v strednodobom horizonte. Tieto odporúčania pre jednotlivé krajiny po prvýkrát neobsahovali fiškálne odporúčania týkajúce sa postupu úprav smerom k strednodobým cieľom. Namiesto toho sa zamerali na okamžitú krízovú podporu a strednodobú obnovu prostredníctvom ekologickej a digitálnej transformácie.

44 Počas celého obdobia Komisia prijala usmernenia na koordináciu niektorých **opatrení zdravotnej bezpečnosti** v oblastiach, v ktorých bolo ovplyvnené normálne fungovanie vnútorného trhu. Komisia napríklad vydala usmernenia na obmedzenie dôsledkov riadenia hraníc na voľný pohyb tovaru a služieb (23. marca 2020) a na pracovnú silu (30. marca 2020). Vzhľadom na vnútroštátne právomoci v oblasti zdravotnej politiky Komisia nevydala záväzné pravidlá. V septembri 2020 Komisia navrhla odporúčanie Rady, ktorým sa stanovuje všeobecný rámec pre koordináciu a oznamovanie opatrení obmedzujúcich voľný pohyb²¹.

EÚ zmobilizovala dostupné finančné prostriedky a vytvorila nové záchranné siete pre podniky, vlády a zamestnancov

45 Finančná podpora EÚ sa rýchlo vyvinula od **okamžitého prerozdelenia finančných prostriedkov a mobilizácie nástrojov flexibility** v rámci súčasného rozpočtu EÚ

¹⁹ Aktivácia „všeobecnej únikovej doložky“ v zmysle článku 5 ods. 1, článku 6 ods. 3, článku 9 ods. 1 a článku 10 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97, ako aj článku 3 ods. 5 a článku 5 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1467/97 uľahčuje koordináciu rozpočtových politík v časoch prudkého hospodárskeho poklesu.

²⁰ Oznámenie Komisie Rade o aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu (COM(2020) 123 final).

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/IP_20_1555

na prijatie **finančných záchranných sietí** pre podniky, členské štáty a zamestnancov s cieľom bojovať proti bezprostredným hospodárskym dôsledkom krízy.

46 Prvé opatrenia navrhnuté Komisiou po vypuknutí krízy spočívali v rozšírení existujúcich opatrení. Tie boli v rámci VFR a boli financované najmä prostredníctvom prerozdelenia rozpočtových prostriedkov (pozri aj [prílohu III](#)). Do konca augusta predstavovali zvýšenia v rozpočte EÚ na rok 2020 2,3 % pôvodných viazaných rozpočtových prostriedkov, čím sa vyčerpali všetky rezervy v rámci stropov výdavkov súčasného VFR. Hlavnými opatreniami financovanými na doplnenie vnútroštátnych výdavkov počas krízy boli:

- Komisia sa 13. marca 2020 rozhodla presmerovať EŠIF v rámci politiky súdržnosti na rok 2020 na **investičnú iniciatívu v reakcii na koronavírus (CRII)** s cieľom riešiť najnaliehavejšie potreby týkajúce sa výdavkov na zdravotnú starostlivosť, podpory MSP a krátkodobých pracovných opatrení. **Predbežné financovanie** vo výške 8 mld. EUR **by sa Komisii nevrátilo** a členským štátom by poskytlo hotovostné injekcie na projekty súvisiace s krízou. Členské štáty majú prístup k zdrojom prostredníctvom zmeny svojich existujúcich operačných programov na základe zjednodušeného a zrýchleného procesu, pričom v niektorých prípadoch využívajú určitú flexibilitu na priame prerozdelenie finančných prostriedkov,
- Komisia sa 13. marca 2020 rozhodla uvoľniť 1 mld. EUR z Európskeho fondu pre strategické investície (EFSI), aby slúžila ako záruka pre Európsky investičný fond (EIF) na podporu malých podnikov postihnutých hospodárskym vplyvom pandémie koronavírusu. Táto záruka je určená na stimulovanie bánk v celej EÚ, aby poskytovali úvery na prevádzkový kapitál vo výške až 8 mld. EUR približne 100 000 MSP,
- 30. marca 2020 EÚ zmenila rozsah pôsobnosti **Fondu solidarity Európskej únie** (FSEÚ) tak, aby zahŕňal závažné núdzové opatrenia súvisiace s verejným zdravím. V tom čase bolo na tento nástroj v roku 2020 k dispozícii až 0,8 mld. EUR. V dôsledku následných platieb na iné núdzové situácie sa disponibilná suma v roku 2020 znížila na 0,18 mld. EUR;
- CRII bol 2. apríla 2020 doplnený o opatrenia na dočasné umožnenie flexibilnejšieho využívania **neviazaných EŠIF** (európskych štrukturálnych a investičných fondov) v hodnote 54 mld. EUR na projekty súvisiace s ochorením COVID-19 („**CRII+**“). To zahŕňa flexibilnejšie prevody medzi fondmi, tematickými cieľmi a operačnými programami, ako aj 100 % mieru spolufinancovania výdavkov zo strany EÚ, s odhadovaným vplyvom na platby vo výške 14,6 mld. EUR,

- o 14. apríla 2020 EÚ zmenila nariadenie o aktivácii **nástroja núdzovej podpory** s rozpočtom 2,7 mld. EUR v roku 2020 na podporu reakcie členských štátov na zdravotnú krízu, napríklad prostredníctvom predbežných dohôd o kúpe s vývojármi vakcín proti koronavírusu.

47 16. marca 2020 aj skupina EIB oznámila výnimočné finančné opatrenia:

- o **Financovanie podnikov** poskytnutím 28 mld. EUR z existujúcich programov:
 - **záruky pre MSP:** Na základe 1 mld. EUR uvoľnených z Európskeho fondu pre strategické investície (EFSI) by EIF poskytol záruky vo výške 2,2 mld. EUR, ktorých cieľom je zmobilizovať finančné prostriedky vo výške až 8 mld. EUR pre najmenej 100 000 MSP prostredníctvom programu COSME (program EÚ pre konkurencieschopnosť MSP) a programu InnovFin²²,
 - **osobitné linky likvidity pre banky:** s cieľom poskytnúť podporu prevádzkového kapitálu MSP a spoločností so strednou trhovou kapitalizáciou vo výške 10 mld. EUR,
 - **osobitné programy nákupu cenných papierov krytých aktívami:** s cieľom umožniť bankám preniesť rizikové portfóliá úverov MSP, pričom sa zmobilizuje ďalších 10 mld. EUR.
- o **Financovanie projektov v sektore zdravotníctva** do výšky 5 mld. EUR.

48 Keďže obmedzenia pohybu boli predĺžené a prvé vnútroštátne hospodárske prognózy začali poukazovať na možné vplyvy, 9. apríla 2020 Euroskupina navrhla balík **núdzových záchranných sietí**. Jeho cieľom bolo zároveň podporiť verejné financie, podniky a zamestnanosť, a tým bojovať proti bezprostredným dôsledkom krízy. Komplexný balík v hodnote 540 mld. EUR bol založený na troch pilieroch:

- o **podpora vzhľadom na krízu spôsobenú pandémiou z EMS:** dočasný nástroj v hodnote 240 mld. EUR, t. j. polovica úverovej kapacity EMS, ktorý sa má použiť na priame a nepriame liečebné náklady súvisiace s ochorením COVID-19 vzniknuté od februára 2020. Prístup by bol obmedzený na 2 % HDP členských štátov ku koncu roka 2019;
- o **financovanie firiem z EÚ prostredníctvom skupiny EIB:** Financovanie vo výške 200 mld. EUR podporené dočasným celoeurópskym záručným fondom (PEGF) vo výške 25 mld. EUR na pomoc spoločnostiam, najmä MSP, ktoré čelia

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_20_569

nedostatku likvidity. Členské štáty musia prispieť do záručného fondu v súlade so svojím podielom v EIB. Prispievať sa môže aj z rozpočtu EÚ a EMS;

- o **SURE – dočasná finančná podpora na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii:** 100 mld. EUR na financovanie zvýšenia vnútroštátnych verejných výdavkov na režimy skráteného pracovného času a podobných režimov na požiadanie a ako doplnkové opatrenie na financovanie niektorých opatrení súvisiacich so zdravím, najmä na pracovisku. Tento nástroj by riadila Komisia a podliehal by finančným pravidlám EÚ. Nástroj SURE má podobu systému poskytovania úverov podporeného systémom záruk v hodnote 25 mld. EUR, ktoré členské štáty poskytli do rozpočtu Únie.

49 Európska rada návrh schválila 23. apríla a vyzvala, aby sa balík začal uplatňovať do 1. júna 2020. Nástroj EMS schválila Rada guvernérov EMS 15. mája vrátane potvrdenia oprávnenosti všetkých krajín eurozóny. Okrem toho správna rada EIB 26. mája schválila štruktúru a obchodný prístup nového fondu. Rada prijala nariadenie o SURE 19. mája. Vzhľadom na dĺžku ratifikačných postupov však PEGF nebol funkčný do augusta, zatiaľ čo SURE bol aktivovaný 22. septembra po tom, ako všetky členské štáty podpísali záruky.

Prostredníctvom nástroja NextGenerationEU navrhla EÚ rozsiahlu finančnú podporu na návrat k udržateľnej a odolnej obnove

50 Európska rada sa 23. apríla 2020 rozhodla pracovať na zriadení fondu obnovy s cieľom reagovať na krízu spôsobenú ochorením COVID-19 a poverila Komisiu, aby urýchlene predložila návrh. O mesiac neskôr Komisia navrhla bezprecedentný dočasný fond EÚ („NextGenerationEU“) v hodnote 750 mld. EUR na základe predchádzajúceho francúzsko-nemeckého návrhu (18. máj) spolu s upraveným návrhom VFR na roky 2021 – 2027 s cieľom zohľadniť sociálno-ekonomické dôsledky krízy. Európska rada sa na ňom dohodla 21. júla 2020 s niekoľkými dôležitými zmenami. Spolu s VFR na roky 2021 – 2027 sa v dohode navrhuje celková podpora EÚ členskými štátom vo výške 1 824,3 mld. EUR.

51 NGEU poskytne finančné prostriedky na niekoľko programov, ktoré podporia proces obnovy. Ústredným prvkom je Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (RRF). RRF je zameraný na podporu oživenia hospodárstiev členských štátov a riešenie dôsledkov krízy spôsobenej pandémiou prostredníctvom koordinovaných investícií a štrukturálnych reforiem so zameraním na konvergenciu a zelenú a digitálnu transformáciu vo všetkých oblastiach politiky. Pokiaľ ide o SURE a EFSM (vytvorené

počas krízy štátneho dlhu), právnym základom pre NGEU je článok 122 ZFEÚ, ktorý umožňuje cielenú finančnú pomoc vo výnimočných krízových situáciách, ako sú prírodné katastrofy.

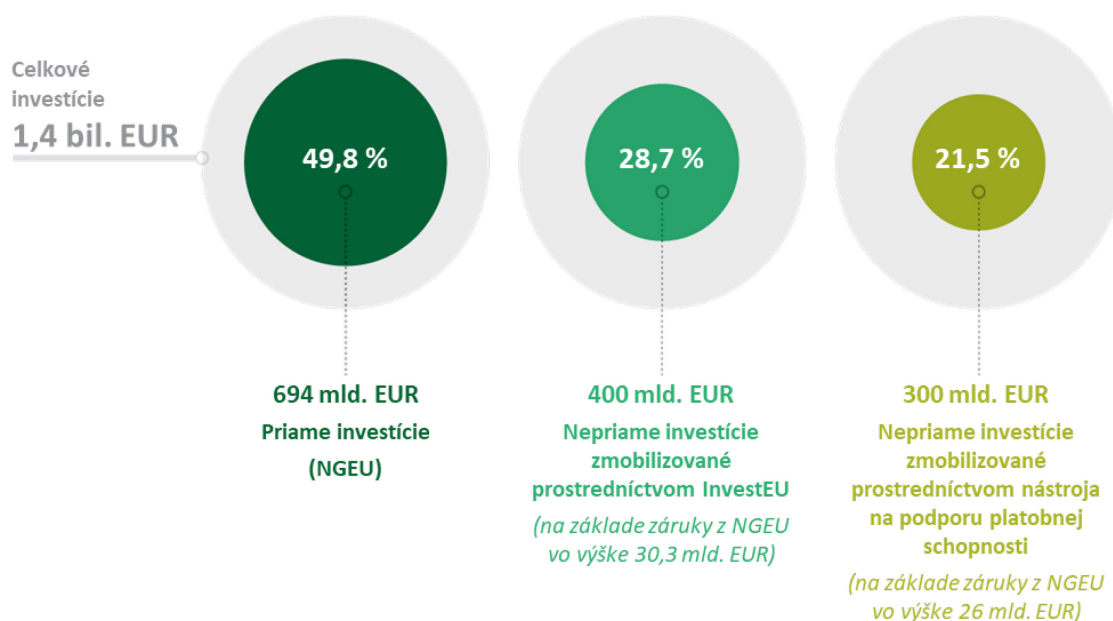
NGEU – očakávané vplyvy

52 Komisia odhaduje²³, že vplyv NGEU bude pravdepodobne značný na hospodárstvo EÚ-27:

- V rokoch 2021 – 2022 by mohol zvýšiť (súkromné a verejné) investície o 1,4 bil. EUR (pozri *ilustráciu 18*), čím by sa mohla vyplniť očakávaná investičná medzera, ktorá vznikla v dôsledku krízy v období rokov 2020 – 2021, nasledovne:
 - väčšina finančných prostriedkov (približne 700 mld. EUR) je určených na priame financovanie investícií,
 - osobitné rezervy na záruky (približne 56 mld. EUR) na dva programy (InvestEU a nástroj na podporu platobnej schopnosti) majú zmobilizovať súkromné investície až do výšky 700 mld. EUR.
- Vzhľadom na zmobilizované investície Komisia odhaduje, že úroveň HDP v EÚ-27 bude v roku 2024 približne o 2 % vyššia ako súčasné prognózy.

²³ Identifying Europe's recovery needs (pracovný dokument útvarov Komisie, SWD(2020) 98 final).

Ilustrácia 18 – Potenciálne investície vytvorené prostredníctvom NGEU v rokoch 2021 – 2022



Zdroj: výpočty EDA na základe údajov Komisie.

NGEU – rozsah a zloženie

53 NextGenerationEU je určený na dosiahnutie niektorých z nasledujúcich inovačných prístupov:

- o **oveľa dôležitejšia úloha EÚ** — dočasný nástroj takmer zdvojnásobí sumu dlhodobého rozpočtu EÚ na obdobie 2021 – 2027,
- o podpora prostredníctvom **diverzifikovanej finančnej podpory** (granty, úvery, rezervy na záruky) a **programov** riadených priamo alebo nepriamo Komisiou alebo v rámci zdieľaného riadenia (pozri [prílohu IV](#)),
- o podľa dohody Európskej rady takmer 90 % finančných prostriedkov fondu obnovy bude pridelených na nový nástroj (RRF), ktoré sa vyplatia za určitých podmienok súvisiacich s **reformami a investíciami**, ktoré riešia vnútroštátne výzvy identifikované v rámci **európskeho semestra**,
- o **predsunutá podpora pre rýchlu reakciu**: podľa dohody Európskej rady sa až 70 % nenávratnej podpory z RRF bude musieť viazať v rokoch 2021 – 2022 a zvyšok v roku 2023. Európska rada sa okrem toho dohodla, že od februára 2020 bude financovať **retrospektívne výdavky** súvisiace s cieľmi RRF.

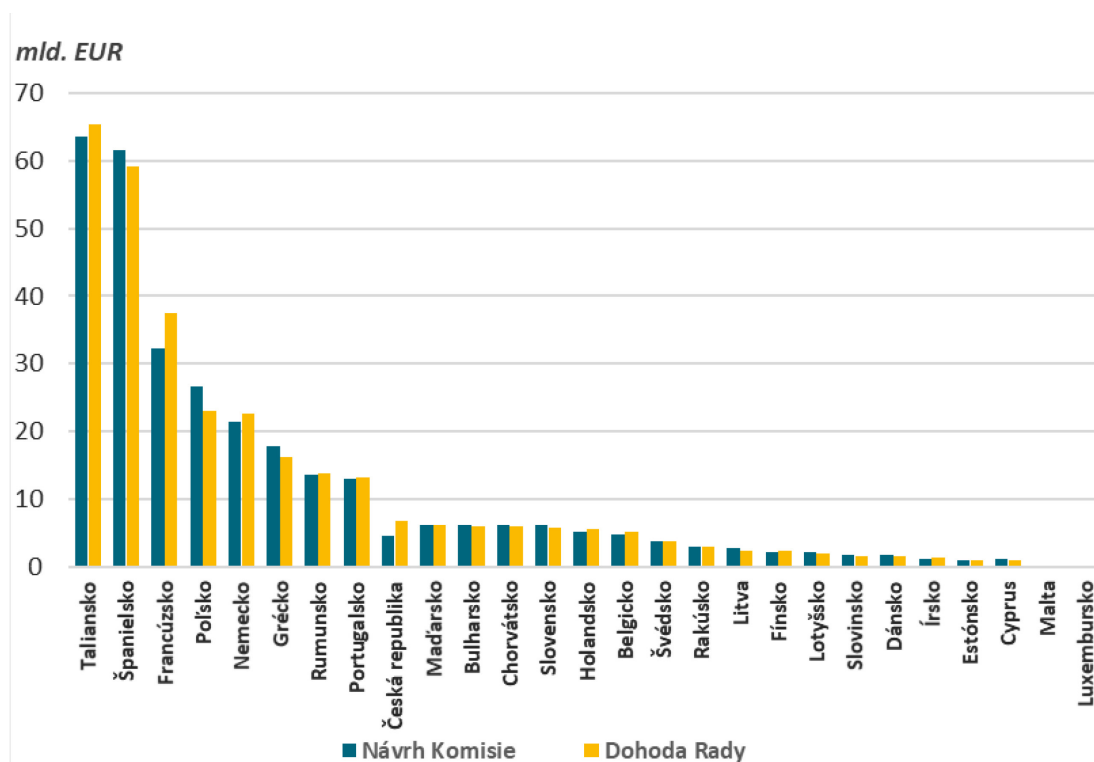
- o kľúče na **prideľovanie** prostriedkov pre nové programy financované v rámci NGEU (RRF, REACT-EU) odrážajúce ich osobitný účel a odlišný od účelu EŠIF,
- o odlišný postup financovania prostredníctvom pôžičiek na **kapitálových trhoch**. EÚ si po prvýkrát požičia na financovanie nenávratnej podpory.

54 Vzhľadom na naliehavosť a výnimočné okolnosti nebol návrh Komisie predmetom posúdenia vplyvu ani konzultácie so zainteresovanými stranami, ale bol doplnený pracovným dokumentom útvarov Komisie, v ktorom sa identifikovali potreby obnovy EÚ. Stále nie je jasné, ako sa stanovil pomer grantov k pôžičkám a zosúladiť s cieľmi fondu. Po rokovaní o zložení balíka Európska rada súhlasila so znížením podielu nenávratnej podpory v balíku (z pôvodne navrhnutých 500 mld. EUR na 390 mld. EUR) kompenzovaným zvýšením úrovne úverov z 250 mld. EUR na 360 mld. EUR.

Prideľovanie prostriedkov v rámci RRF

55 Kritériá používané na **prideľovanie finančných prostriedkov v rámci RRF členským štátom** sa líšia od kritérií používaných pre iné veľké programy VFR. Pokiaľ ide o úvery, maximálny strop závisí od HND a nemal by presiahnuť 6,8 % (návrh Európskej rady). V prípade nenávratnej podpory prídel závisí od konvergenčných ukazovateľov, ako je počet obyvateľov, HDP na obyvateľa a miera nezamestnanosti. Na základe návrhu Európskej rady sa kritérium nezamestnanosti v kľúči na prideľovanie prostriedkov na rok 2023 nahrádza stratou reálneho HDP zaznamenanou v roku 2020 a kumulatívnou stratou reálneho HDP zaznamenanou v období rokov 2020 – 2021. Zmena sa týkala 30 % grantov (pozri [ilustráciu 19](#)). Odráža to dvojaký cieľ, ktorým je riešiť sociálno-ekonomický vplyv pandémie a riešiť štrukturálne výzvy, ktoré brzdia rast a tvorbu pracovných miest.

Ilustrácia 19 – Odhadované pridelenie nenávratnej podpory v rámci RRF



Zdroj: výpočet EDA na základe alokačných kľúčov.

56 Odhadované prideľovanie prostriedkov zväčša odráža predkrízové hospodárske nedostatky a úrovne konvergenzie v rámci EÚ (pozri [ilustráciu 20](#)). Z pridelenia finančných prostriedkov členským štátom vypočítaného jednou z týchto dvoch metód tiež vyplýva, že tí istí traja najväčší príjemcovia (Taliansko, Španielsko a Francúzsko) by mali získať kumulatívne približne polovicu celkového objemu grantov (použijúc súčasné prognózy vývoja HDP v rokoch 2020 – 2021). Očakáva sa tiež, že počas krízy zaznamenajú výrazný pokles HDP (pozri [ilustráciu 20](#)).

Financovanie NGEU

58 NGEU bude financovaný prostredníctvom **kapitálových trhov**. Komisia bude oprávnená požičať si finančné prostriedky v mene Európskej únie prísne obmedzené na sumu 750 mld. EUR (v cenách z roku 2018). To umožňuje EÚ zmobilizovať veľké zdroje v krátkom čase bez toho, aby sa zvýšili štátne verejné dlhy počas krízy.

59 Grantová zložka NGEU sa bude musieť splatiť najneskôr v rokoch 2028 až 2058 prostredníctvom budúcich rozpočtov EÚ. V čase písania tohto preskúmania existujú neistoty a diskusie, pokiaľ ide o návrh **nových vlastných zdrojov** s cieľom uľahčiť splácanie záväzkov EÚ.

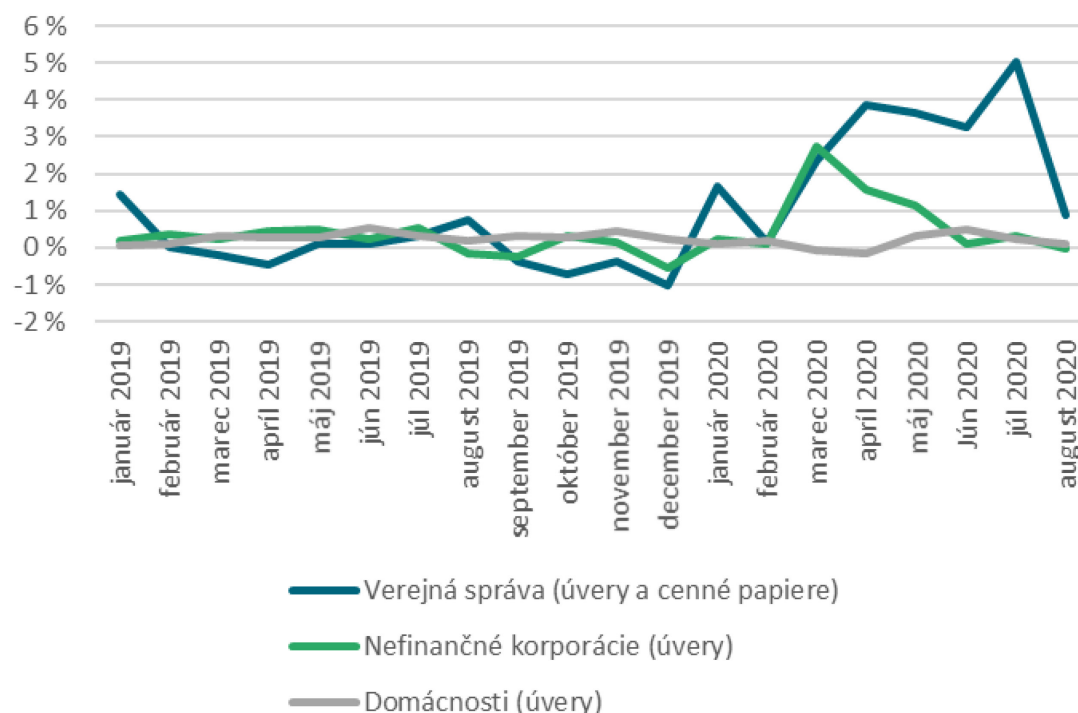
Niektoré finančné opatrenia neboli vykonané alebo sa nedostali ku konečným prijímateľom

60 Intervencie ECB na trhu mali okamžitý stabilizačný vplyv na finančné trhy. Najmä štátne spready v eurozóne sa stabilizovali na nižších úrovniach, ako boli vrcholy dosiahnuté v polovici marca po oznámení núdzového plánu ECB²⁶. Okrem toho banky profitovali aj z uvoľneného menového financovania, dočasného uvoľnenia niektorých kapitálových požiadaviek EÚ a úverových záruk poskytnutých vládami. V dôsledku toho sa úvery peňažných finančných inštitúcií (PFI) eurozóny nefinančným korporáciám a vládam od februára 2020 zvýšili o vysoké miery rastu (pozri *ilustráciu 21*). Väčšina úverov poskytnutých podnikom však bola zameraná na financovanie prevádzkového kapitálu, zatiaľ čo úvery na fixné investície sa znižujú²⁷.

²⁶ ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities No 2 (september 2020), s. 17.

²⁷ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200714~d6b166d17c.en.htm>

Ilustrácia 21 – Mesačná miera rastu úverov PFI eurozóny



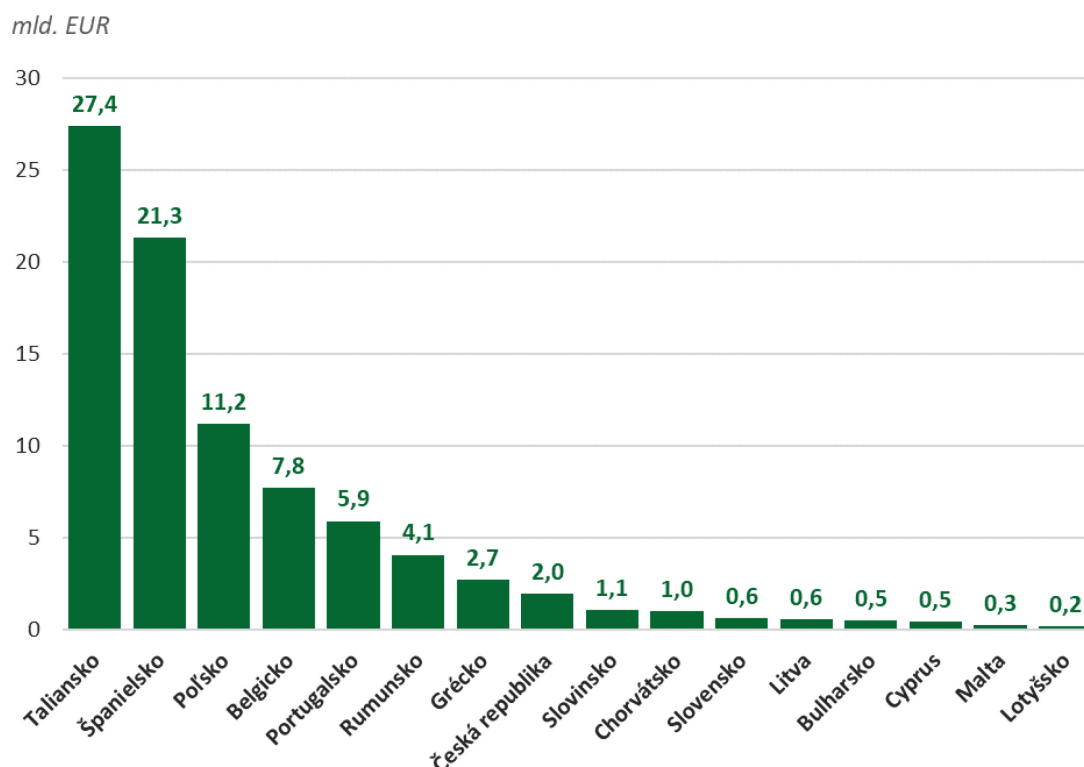
Zdroj: výpočty EDA na základe údajov ECB (súbor údajov BSI).

61 Na rozdiel od intervencií v rámci finančnej politiky bolo využívanie ostatných nových opatrení EÚ vo všeobecnosti skromné, ale v prípade každého nástroja odlišné, čo odráža ich odlišné podmienky a postupy. Zo stavu čerpania prostriedkov (pozri [prílohu V](#)) je jasné, že rýchle rozhodovanie sa nemusí nevyhnutne premietnuť do okamžitej finančnej podpory – čerpanie závisí od povahy a štruktúry nástroja podpory a od schopnosti členských štátov využívať tieto finančné prostriedky v súlade s postupmi a podmienkami, ktoré sa uplatňujú na oprávnenosť na využívanie finančných prostriedkov. Konkrétne, EŠIF nie sú určené na rýchlu reakciu na krízu na rozdiel od poistného fondu alebo fiškálneho automatického stabilizátora. Niektoré nariadenia sa však upravili tak, aby sa zvýšila rýchlosť reakcie, vrátane využitia spätnej oprávnenosti od 1. februára 2020 (v rámci balíkov CRII a CRII Plus).

62 Vykonávanie úverových operácií EÚ súvisiacich s krízou prebieha. EIB schválila alebo podpísala úvery súvisiace s COVID-19 vo výške 18,1 mld. EUR (pozri [prílohu VI](#)) a nedávno schválený záručný fond spravovaný EIB začal fungovať koncom augusta 2020 po ukončení všetkých právnych postupov. Do konca augusta nebolo vyplatené žiadne financovanie z nástroja SURE. V septembri 2020 však Rada prijala prvé rozhodnutia o financovaní pre 16 členských štátov, ktorými sa využilo takmer 90 % rozpočtu. Prostredníctvom úverov z nástroja SURE môže EÚ preniesť priaznivé úrokové sadzby na členské štáty s vysokým verejným dlhom (napríklad Taliansko, Španielsko

a Belgicko), ale aj na členské štáty s malým miestnym dlhovým trhom. Vidieť to na súbore členských štátov, ktoré požiadali o podporu z nástroja SURE (pozri [ilustráciu 22](#)).

Ilustrácia 22 – Schválené úvery SURE na režimy skráteného pracovného času



Zdroj: vykonávacie rozhodnutie Rady (september 2020).

63 V čase dokončenia nášho preskúmania nebol nástroj NGEU ešte prijatý. Dohoda medzi vedúcimi predstaviteľmi EÚ otvorila cestu k oficiálnym rokovaniam medzi Európskym parlamentom a Radou o veľkosti a zložení a o podrobnostiach rôznych nariadení upravujúcich programy financované prostredníctvom NGEU. Okrem toho rozhodnutie o vlastných zdrojoch spojené s financovaním rozpočtu EÚ prostredníctvom NGEU musia ratifikovať všetky členské štáty v súlade s ich ústavnými požiadavkami, a preto sa NGEU nebude vykonávať skôr ako v roku 2021.

Kríza prináša nové riziká, výzvy a príležitosti pre hospodársku koordináciu EÚ

64 Reakcia hospodárskej politiky na COVID-19 zahŕňa širokú škálu opatrení na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ, čo prináša riziká, výzvy a príležitosti pre hospodársku koordináciu a integráciu EÚ z dvoch dôvodov. Po prvé, pandémia môže vytvárať riziká hospodárskych rozdielov rôznych rozmerov medzi hospodárstvami členských štátov. Po druhé, reakcia EÚ na vznikajúce ťažkosti v členských štátoch prináša výzvy a príležitosti pre správu hospodárskych záležitostí EÚ, pokiaľ ide o navrhovanie a vykonávanie vhodných opatrení, ktorými sa zabezpečí stabilná hospodárska konvergencia v rámci EÚ.

Riziká vyplývajúce z nerovnomerného hospodárskeho vývoja v členských štátoch

65 Vplyvy pandémie a vnútroštátnych špecifických krízových politík môžu zvýšiť **riziká hospodárskych rozdielov** v rámci EÚ a **nízkych vyhlíadok rastu** vyplývajúcich z:

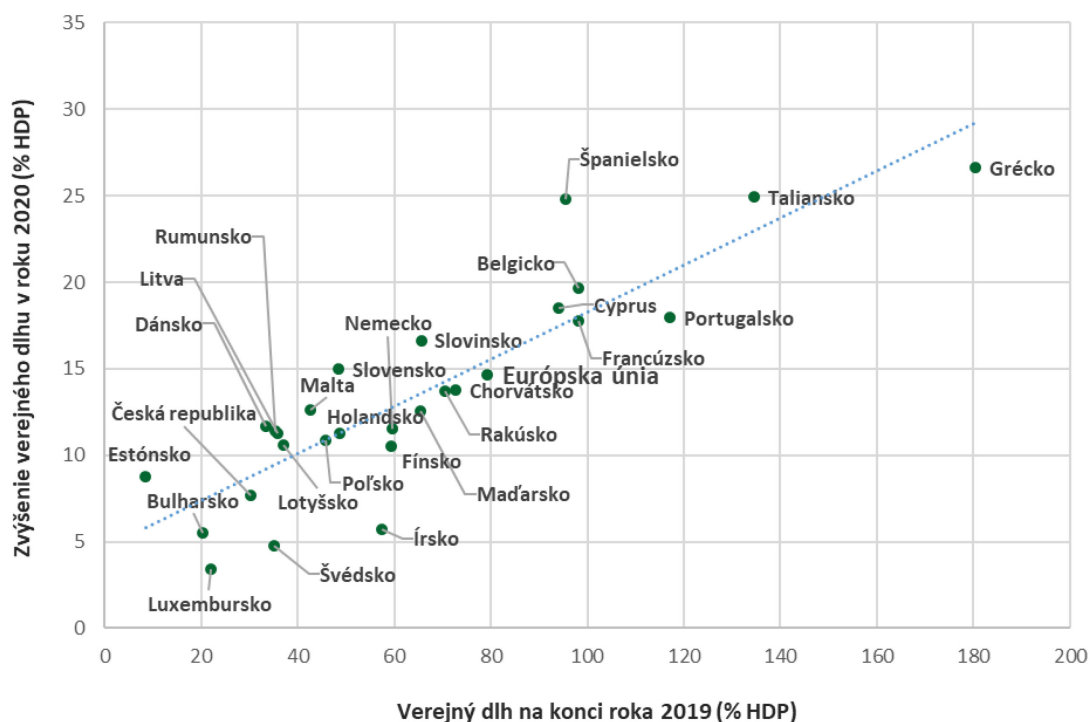
- fiškálnej divergencie,
- narušenia hospodárskej súťaže z dôvodu opatrení štátnej pomoci,
- vysokej a pretrvávajúcej nezamestnanosti,
- nízkych investícií.

66 Pandémia môže zväčšiť **fiškálne rozdiely** medzi členskými štátmi: Komisia predpokladá vyšší nárast dlhu v roku 2020 v krajinách, ktoré mali vyššie verejné dlhy už pred krízou (pozri [ilustráciu 23](#)). Je to spôsobené najmä zvýšeným vplyvom strát HDP na pomer dlhu v krajinách s vysokým zadlžením (pozri [prílohu VII](#)). Napríklad vplyv strát HDP na pomer dlhu je najvyšší v Grécku, Taliansku a Španielsku a očakáva sa, že tieto krajiny zaznamenajú aj niektoré z najväčších poklesov HDP v roku 2020. Komisia nedávno dospela k záveru, že stav verejného dlhu zostáva udržateľný

vo všetkých členských štátoch eurozóny, ale prognózy sú obklopené mimoriadne veľkou neistotou²⁸.

67 Rastúce verejné dlhy a obavy týkajúce sa ich udržateľnosti môžu následne obmedziť fiškálnu silu reagovať na iné krízy, financovať dlhodobý rast a hospodársku konvergenciu v rámci EÚ a prispievať k stratégiám EÚ. Nové akčné plány EÚ na investovanie do klimateckej a digitálnej transformácie preto môžu čeliť novým vnútroštátnym finančným obmedzeniam. Rozsiahle fiškálne opatrenia prijaté počas krízy boli doteraz zamerané na zmiernenie okamžitých krátkodobých účinkov pandémie (pozri bod 29), ale nefinancovali stratégie obnovy.

Ilustrácia 23 – Vzťah medzi predkrízovými verejnými dlhmi a predpokladaným rastom dlhu v roku 2020



Zdroj: výpočty EDA na základe údajov Komisie (jeseň 2020).

68 Komisia posúdila, že úplné fungovanie **jednotného trhu** je kľúčom k podpore obnovy po pandémii²⁹. Z údajov o fiškálnych opatreniach vyplýva, že niektoré členské štáty prijali relatívne väčšie balíky štátnej pomoci (pozri bod 30). V závislosti od ich trvania a stupňa vykonávania môžu rozdielne reakcie jednotlivých štátov na krízu

²⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf.

²⁹ https://www.consilium.europa.eu/media/43422/20200421-a-roadmap-for-recovery_sk.pdf

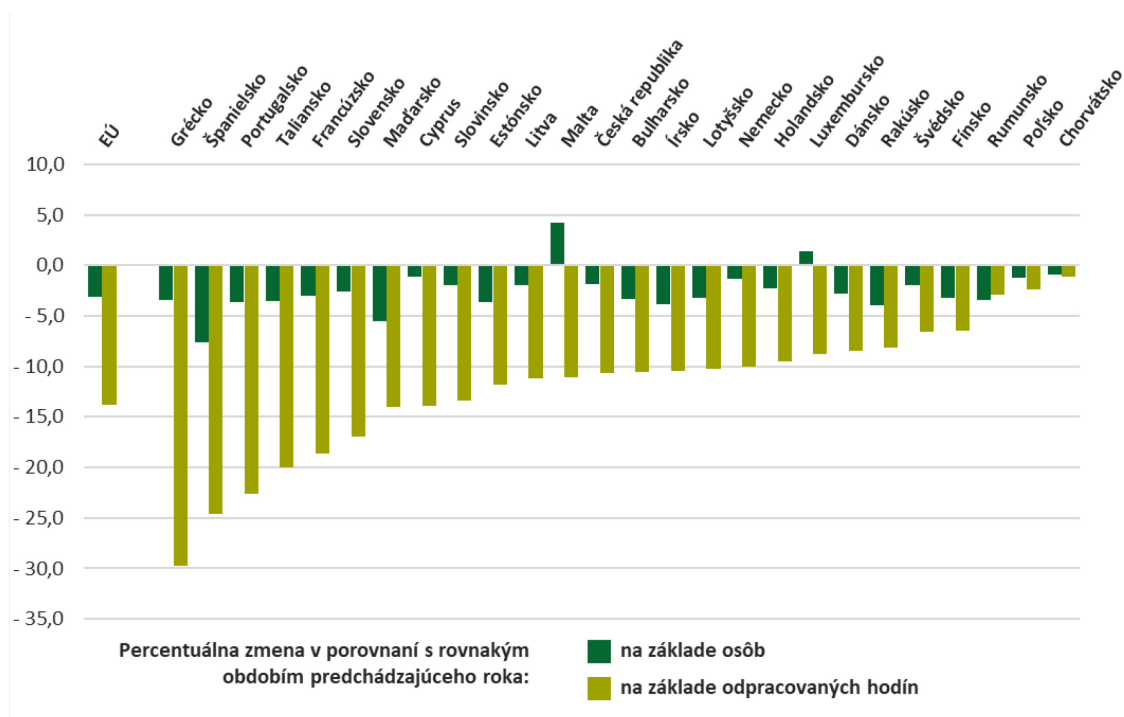
(masívna štátna pomoc, opatrenia na obmedzenie pohybu) neustále narúšať rovnaké podmienky na jednotnom trhu a predstavovať výzvy pre hospodársku konvergenciu a konkurencieschopnosť v EÚ.

69 Súčasné opatrenia na podporu **zamestnanosti** zmierňujú krátkodobé riziká nezamestnanosti (pozri bod **34**), ale nezohľadňujú vývoj životaschopnosti podnikov. Utlmená obnova a pretrvávajúce riziká pre verejné zdravie môžu viesť k štrukturálnym zmenám dopytu a problémom s platobnou neschopnosťou pre čoraz väčší počet podnikov, a to aj napriek schémam na udržanie pracovných miest. Nedávny výrazný pokles celkového počtu odpracovaných hodín v hospodárstve EÚ o približne 15 % v prvom polroku 2020 v porovnaní s rovnakým obdobím predchádzajúceho roka (pozri **ilustráciu 24**) poukazuje na potenciálne vysoký rast nezamestnanosti a rozdielne vplyvy v jednotlivých členských štátoch.

70 Z predchádzajúcich skúseností so schémami na udržania pracovných miest počas celosvetovej finančnej krízy vyplýva, že pri ich dlhodobom využívaní môže hroziť podpora upadajúcich podnikov a v konečnom dôsledku oddiaľovanie reštrukturalizácie a spomalenie rastu produktivity³⁰. Včasné zavedenie nových druhov fiškálnych opatrení na financovanie aktívnych politík trhu práce (ako je odborná príprava, rekvalifikácia) môže byť potrebné na podporu potrebného prerozdelenia zdrojov v hospodárstve.

³⁰ Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations (príležitostná správa, Komisia, 2010).

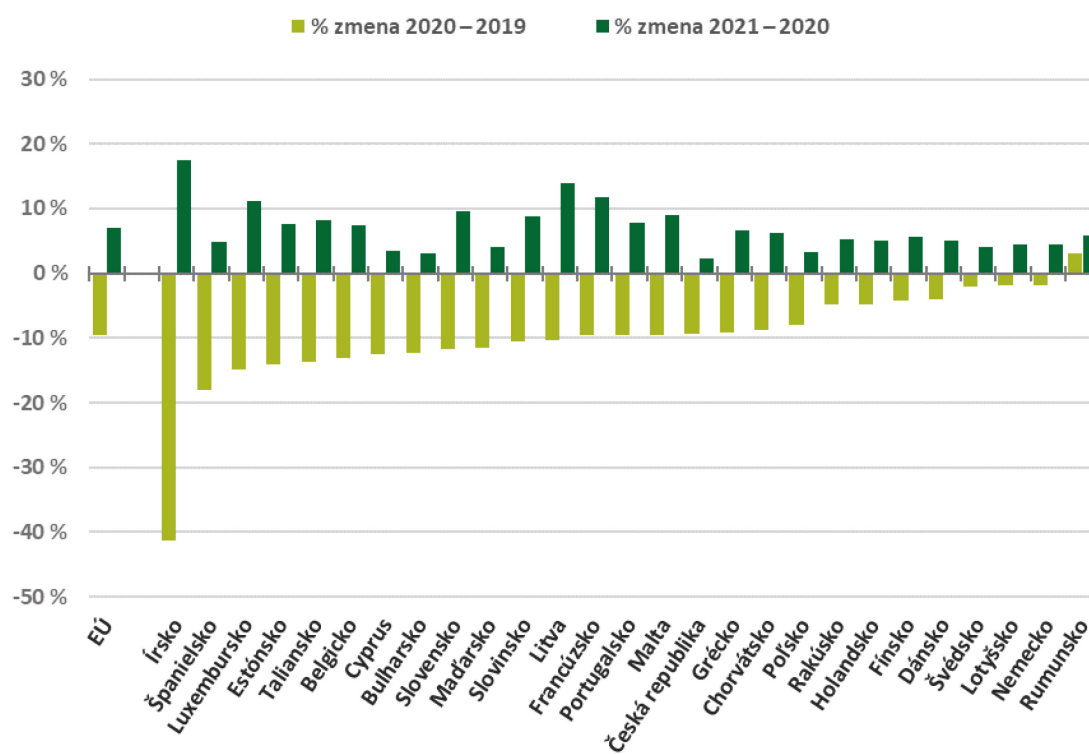
Ilustrácia 24 – Celkové zmeny zamestnanosti ku koncu júna 2020



Zdroj: údaje Eurostatu.

71 Vysoká miera neistoty v súvislosti s hospodárskymi vyhliadkami, poklesmi príjmov podnikov a rastúcimi podnikovými dlhmi počas pandémie môže brzdiť súkromné **investície**. Zo súčasných prognóz vyplýva, že pokles investícií v roku 2020 je porovnateľný s poklesom zaznamenaným počas finančnej krízy (2008 – 2013) a že pokles investícií, ktorý sa očakáva v tomto roku, sa výrazne líši, čo môže prispieť k riziku rastúcich hospodárskych rozdielov v EÚ (pozri [ilustráciu 25](#)). Hrozí, že nedostatok investícií, ktorý pretrváva v priebehu rokov, prispieje k nízkemu dlhodobému rastu. Nedostatok verejných investícií môže takéto riziká ešte zvýšiť; doteraz neboli prioritou vnútroštátnych fiškálnych reakcií na krízu (pozri bod [36](#)).

Ilustrácia 25 – Tvorba hrubého fixného kapitálu v súkromnom sektore (percentuálna zmena)



Zdroj: výpočty EDA na základe údajov Komisie (jeseň 2020).

Výzvy pre súčasné rámce koordinácie hospodárskych a fiškálnych politík

72 EÚ preukázala aktívnosť pri uplatňovaní flexibility svojej hospodárskej koordinácie (napr. pozastavenie fiškálnych pravidiel a dočasné zmeny pravidiel štátnej pomoci). Bolo to potrebné na to, aby členské štáty mohli prijať rýchle a prispôsobené reakcie na vyvíjajúcu sa krízu. Mimoriadne zmiernenie kľúčových pravidiel, hoci aj dočasné, však môže ohroziť **schopnosť Európskej únie koordinovať** vnútroštátne reakcie hospodárskej politiky počas krízy a obnovy.

Výzvy pre fiškálnu koordináciu EÚ

73 Rozsiahla fiškálna reakcia členských štátov na krízu vyvoláva výzvy z hľadiska budúcej koordinácie fiškálnych politík EÚ:

- o rastúce fiškálne dlhy a riziká (pozri bod 66) by mohli sťažiť návrat k súčasným **fiškálnym pravidlám EÚ**. Dokonca ani počas obdobia pred krízou ich niektoré

členské štáty nespĺňali v plnej miere³¹. Budúcou výzvou pre riadenie EÚ bude, ako navrhnúť návrat k súčasným alebo novým pravidlám, ktorý nebráni členským štátom v obnove po pandémii, ani udržateľnosti dlhovej služby. Riešenie môže vychádzať zo súčasného preskúmania správy hospodárskych záležitostí EÚ zo strany Komisie³².

- o okrem toho aktivácia „únikovej doložky“ (pozri bod 43) umožnila vnútroštátnym fiškálnym politikám reagovať na krízu flexibilne, ale bez akejkoľvek koordinácie EÚ. Neobjasnili sa v nej niektoré operačné aspekty (napr. náznaky načasovania a podmienok ukončenia alebo preskúmania)³³, čo môže brániť koordinácii strednodobých fiškálnych cieľov.

Výzvy pre koordináciu politík zamestnanosti na úrovni EÚ

74 Koordinácia vnútroštátnych politík zamestnanosti patrí do právomoci EÚ v rámci európskeho semestra. Zamestnanosť bola prioritou predchádzajúcej hospodárskej stratégie EÚ („Európa 2020“) a je súčasťou súčasnej stratégie EÚ pre udržateľný rozvoj³⁴ a politických usmernení Komisie na roky 2019 – 2024. Kríza predstavuje riziko pre účinné fungovanie trhov práce v EÚ (pozri bod 69). Výzvou je, aby ich Komisia monitorovala a navrhla vhodné odporúčania pre jednotlivé krajiny a financovanie EÚ s cieľom včas koordinovať vnútroštátne reakcie na zvýšenie nezamestnanosti, napríklad nástroj SURE (pozri bod 48).

Výzvy pre politiku hospodárskej súťaže EÚ

75 Pokiaľ ide o koordináciu **vnútorného trhu**, Komisia prijala právny rámec, ktorého cieľom je poskytnúť objektívne kritériá na navrhovanie vnútroštátnych schém štátnej pomoci a podmienky na obmedzenie narušenia hospodárskej súťaže, najmä v prípade podnikov s významným vplyvom na trhu (pozri tiež bod 43). Veľkosť prijatých schém štátnej pomoci sa však v jednotlivých členských štátoch líšila a v závislosti od ich využitia to môže viesť k nerovnakému zaobchádzaniu k podnikom na vnútornom trhu (pozri bod 68). Komisia bude čeliť veľkej výzve pri monitorovaní vývoja na trhu

³¹ Osobitná správa EDA č. 18/2018: Plní sa hlavný cieľ preventívnej časti Paktu stability a rastu?

³² Communication on the Economic Governance Review (Komisia, február 2020).

³³ Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021 (Európska fiškálna rada, 1. júla 2020).

³⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_en

a značných objemov štátnej pomoci. Komisia už tento typ rámca použila počas finančnej krízy a krízy štátneho dlhu³⁵ a zistili sme, že pravidlá štátnej pomoci, ktoré Komisia uplatňuje na finančný sektor, neboli prispôsobené meniacej sa situácii na trhu a regulačným rámcom³⁶.

76 Okrem toho, pokiaľ opatrenia na obmedzenie pohybu a hraničné kontroly naďalej ohrozujú fungovanie jednotného trhu a základné európske slobody, ako je cezhraničný voľný pohyb tovaru a občanov, Komisia zohráva a bude naďalej zohrávať dôležitú úlohu pri ochrane týchto slobôd, a to kontrolou primeranosti vnútroštátnych opatrení (pozri bod 44).

Výzvy pre dohľad EÚ nad finančným sektorom

77 Bankový systém je v lepšej pozícii odolávať otrasom než v roku 2008³⁷, hoci niektoré členské štáty stále čelia pomerne vysokej úrovni nesplácaných úverov. Z prvých náznakov vyplýva, že hospodárstvu poskytol mimoriadnu likviditu (pozri bod 60). Očakáva sa, že nesplácané úvery sa v dôsledku hospodárskeho otrasu a rastúcej nezamestnanosti prudko zvýšia, čo vytvára väčšie riziko budúcich bankových kríz³⁸. Komisia, ECB a finančné orgány EÚ (ESRB, EBA, ESMA, EIOPA, SRB) budú zohrávať náročnú úlohu pri monitorovaní finančných rizík a/alebo prijímaní vhodných zmierňujúcich opatrení pri zachovaní úverových tokov do hospodárstva.

³⁵ Oznámenie Komisie – Dočasný rámec Spoločenstva pre opatrenia štátnej pomoci na podporu prístupu k financovaniu v období súčasnej finančnej a hospodárskej krízy (Ú. v. EÚ C 16, 22.1.2009, s. 1); oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci na podporné opatrenia v prospech bánk v súvislosti s finančnou krízou od 1. januára 2012, (Ú. v. EÚ C 329/07, 7.12.2010).

³⁶ Osobitná správa EDA č. 21/2020 Kontrola štátnej pomoci poskytovanej finančným inštitúciám v EÚ: potreba kontroly vhodnosti.

³⁷ Preskúmanie EDA č. 5/2020 Ako EÚ využila poznatky získané z finančnej krízy a krízy štátneho dlhu z rokov 2008 – 2012.

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005~1b75555f66.en.html#toc22>

Nástroj obnovy EÚ: nové príležitosti, riziká a výzvy

78 Navrhovaný fond NGEU prináša nové riziká, výzvy a príležitosti pre koordináciu hospodárskych politík EÚ a správne finančné riadenie finančných prostriedkov EÚ:

- o riziká finančnej primeranosti,
- o riziká vykonávania,
- o riziká z hľadiska monitorovania,
- o riziká týkajúce sa zodpovednosti,
- o výzvy v oblasti riadenia finančných rizík,
- o príležitosti na posilnenie hospodárskej koordinácie EÚ.

Riziká finančnej primeranosti

79 Nástroj NGEU je finančne významný a poskytne finančné prostriedky na niekoľko kľúčových programov a tematických oblastí. Počas rokovaní však Európska rada nepodporila niekoľko iných ambiciózných nápadov na podporu v konkrétnych oblastiach. Názorným príkladom je dohoda Európskej rady o NGEU, z ktorej je vylúčený navrhovaný nástroj Komisie na podporu **vlastného kapitálu podnikov (SSI)** bez akejkoľvek alternatívy (pozri [prílohu IV](#)). Existuje riziko, že:

- o sa nenájde vhodné riešenie na zmiernenie nadmerného pákového efektu, ktorému môže čeliť rastúci počet podnikov počas súčasnej krízy. Existuje preto riziko hromadného bankrotu a/alebo nežiaducich prevzatí zahraničnými konkurentmi, ktoré môže narušiť riadne fungovanie jednotného trhu a konkurencieschopnosť EÚ,
- o cieľ stanovený v návrhu Komisie na financovanie investícií vo výške 1,4 bil. EUR môže byť nesplnený, keďže SSI bol navrhnutý tak, aby zmobilizoval investície do výšky 300 mld. EUR.

80 Účinnosť NGEU bude závisieť aj od **jeho veľkosti vo vzťahu k trvaniu a vplyvu pandémie**. Hoci sú nové finančné balíky významné, zakladajú sa na jarných prognózach Komisie, v ktorých boli veľké riziká nepriaznivého vývoja³⁹. Ak sa riziká naplnia, môže

³⁹ Európska hospodárska prognóza – jar 2020 (Komisia), s. 68.

byť potrebné zodpovedajúcim spôsobom prehodnotiť odhadovaný vplyv nástroja, jeho výšku a/alebo štruktúru.

Riziká vykonávania

81 Účinnosť NGEU a budúceho VFR pri zmierňovaní vplyvov krízy spôsobenej ochorením COVID-19 na rast a konvergenciu nie je zaručená. Bude v rozhodujúcej miere závisieť od zložiek vykonávania, a to najmä od:

- **včasnej dostupnosti finančných prostriedkov**, ktoré závisia od faktorov, ako je rýchla ratifikácia rozhodnutia o vlastných zdrojoch členskými štátmi; rýchleho prijatia nového dlhodobého rozpočtu a odvetvových právnych predpisov; schopnosti Komisie rýchlo a plynule riadiť realizáciu projektov,
- **vysokej miery čerpania**, keďže NGEU môže priniesť želané účinky len vtedy, ak členské štáty dokážu čerpať finančné prostriedky. Vysoká miera čerpania prostriedkov je však ohrozená. Už v predchádzajúcom programovom období európskej politiky súdržnosti sme zistili značné problémy s čerpaním: niektoré členské štáty s najnižším čerpaním prostriedkov v súčasnom programovom období pravdepodobne dostanú významnú podporu z RRF⁴⁰,
- **kvality výdavkov a reforiem**, najmä stratégií a kapacity členských štátov využiť príležitosti na podporu rastu, ktoré ponúkajú spôsoby financovania EÚ. Existuje riziko, že členské štáty nebudú ochotné alebo schopné realizovať ambiciózne reformy alebo investície. Rada v roku 2019 opätovne zdôraznila potrebu ďalších štrukturálnych reforiem s cieľom odstrániť prekážky brániace investíciám⁴¹. V rámci európskeho semestra sme zaznamenali nízku mieru vykonávania odporúčaní pre jednotlivé krajiny a že účinnosť európskeho semestra závisí od miery vlastníckej zodpovednosti aj od odhodlania členských štátov vykonať OJK v primeranom časovom rámci⁴².

82 Ciele RRF sú spoločné s cieľmi ostatných programov EÚ, čo má výhody z hľadiska doplnkovosti a synergie. Zvyšuje sa však riziko **dvojitého financovania** a súťaže medzi rôznymi programami. EDA navrhol, aby RRF zahŕňal vhodné mechanizmy

⁴⁰ Stanovisko EDA č. 6/2020 k Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

⁴¹ Council conclusions on In-depth reviews and implementation of the 2018 Country Specific Recommendations (3. máj 2019).

⁴² Osobitná správa EDA č. 16/2020 Európsky semester – odporúčania pre jednotlivé krajiny riešia dôležité problémy, ich vykonávanie je však potrebné zlepšiť.

na zabezpečenie koordinácie s inými zdrojmi financovania EÚ a na zabezpečenie doplnkovosti⁴³. V usmerneniach Komisie pre členské štáty⁴⁴ sa vyžadujú vhodné opatrenia na zabezpečenie toho, aby sa počas vykonávania plánov podpory obnovy a odolnosti dodržiavalo vymedzenie rôznych nástrojov a aby sa vždy vylúčilo dvojité financovanie.

Monitorovanie rizík

83 Nedávno sme poukázali na niekoľko nedostatkov súvisiacich s fungovaním európskeho semestra, napríklad výber a stanovenie priorít odporúčaní pre jednotlivé krajiny a prípady, keď národné programy reforiem predložené členskými štátmi jasne nespájajú navrhované opatrenia s odporúčaniami pre jednotlivé krajiny alebo širšími cieľmi EÚ⁴⁵. Tieto body sú relevantné aj pre plány predložené členskými štátmi v súvislosti s RRF, v ktorých by sa malo vysvetliť, ako plánujú použiť finančné prostriedky na riešenie priorít EÚ a odporúčaní pre jednotlivé krajiny⁴⁶. Existuje preto riziko, že plány podpory obnovy a odolnosti, ktoré sú základom pre vyplácanie RRF, nebudú obsahovať dostatočne **jasné národné stratégie a ambiciózne ciele**. Na rozdiel od národných programov reforiem bude tieto plány musieť schváliť Komisia a Rada, čo by malo zmierniť takéto riziká.

84 Okrem toho, hoci sa čiastkové ciele a cieľové hodnoty musia stanoviť na úrovni členských štátov v ich plánoch podpory obnovy a odolnosti, poukázali sme na skutočnosť, že navrhované nariadenie neobsahuje **spoločné ukazovatele výsledkov** a cieľové hodnoty na úrovni EÚ⁴⁷. To by umožnilo lepšie monitorovanie, meranie, hodnotenie a kontrolu vykonávania RRF na úrovni EÚ a usmernilo členské štáty pri účinnejšom využívaní zdrojov na dosiahnutie cieľov EÚ. Komisia vo svojom oznámení o ročnej stratégii udržateľného rastu na rok 2021⁴⁸ poskytla niekoľko ukazovateľov a cieľov vo svojich siedmich hlavných iniciatívach EÚ. Komisia

⁴³ Stanovisko EDA č. 6/2020 k Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

⁴⁴ Pracovný dokument útvarov Komisie – Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans, 17.9.2020 SWD(2020) 205 final.

⁴⁵ Osobitná správa EDA č. 16/2020 Európsky semester – odporúčania pre jednotlivé krajiny riešia dôležité problémy, ich vykonávanie je však potrebné zlepšiť.

⁴⁶ Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans – Part 2 (SWD(2020) 205 final).

⁴⁷ Stanovisko EDA č. 6/2020 k mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

⁴⁸ Ročná stratégia udržateľného rastu na rok 2021 (COM(2020) 575 final)

v usmerneniach pre členské štáty vyzvala členské štáty, aby vysvetlili, ktoré časti plánov podpory obnovy a odolnosti prispievajú k týmto iniciatívam.

Riziká týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa

85 Krízové opatrenia prinesú nové riziká pre finančné riadenie EÚ a následne pre audit a verejnú zodpovednosť. EDA konštatoval, že nástroje mimo rozpočtu EÚ nemajú primerané ustanovenia, pokiaľ ide o povinnosť zodpovedať sa občanom za výsledky vykonávania politík EÚ⁴⁹. Počiatočné finančné iniciatívy (CRII a SURE) sú navrhnuté tak, aby boli v plnom súlade s nariadeniami EÚ o rozpočtových pravidlách.

86 Novší RRF nie je fondom EŠIF, a preto má odlišný prístup k povinnosti zodpovedať sa. V našom stanovisku k RRF⁵⁰ zdôrazňujeme niekoľko dôležitých úvah, pokiaľ ide o ustanovenia RRF týkajúce sa **auditov a povinnosti zodpovedať sa** (pozri [prílohu VIII](#)). Zdôrazňujeme najmä potrebu dôkladného monitorovania založeného na overiteľných ukazovateľoch a cieľoch, jasnej parlamentnej kontrole a jasných audítorských právach. K účinnosti nástroja môžu prispieť aj vysoké štandardy zodpovednosti a komplexné opatrenia v oblasti auditu.

Výzvy v oblasti riadenia finančných rizík

87 Nové krízové nástroje (SURE, NGEU) zahŕňajú rozsiahle **operácie prijímania a poskytovania úverov** (pozri body [48](#), [58](#)). Hoci to samo o sebe nie je pre Komisiu novou činnosťou, bude čeliť výzve zvýšiť svoje administratívne kapacity v krátkom čase s cieľom zabezpečiť správne riadenie väčších transakcií na kapitálových trhoch ako kedykoľvek predtým vrátane emisie dlhopisov a riadenia finančných rizík (ako je úrokové riziko, úverové riziko, riziko podvodu).

88 Z pôžičiek Komisie sa budú financovať granty a záruky (NGEU) aj úvery (NGEU, SURE). Úvery musia splatiť členské štáty, a preto si nevyžadujú dodatočné zdroje EÚ, pokiaľ nedôjde k uplatneniu záruky z rozpočtu EÚ v prípade zlyhania. V súčasnosti neexistuje návrh na oficiálny mechanizmus (napríklad dohľad po ukončení programu⁵¹ v prípade poskytovania úverov z EFSM a EMS) na monitorovanie kapacity členských štátov splácať tieto úvery.

⁴⁹ Budúcnosť financií EÚ: reforma spôsobu fungovania rozpočtu EÚ (EDA, informačný dokument, február 2018), bod 26.

⁵⁰ Stanovisko EDA č. 6/2020 k Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

⁵¹ Nariadenie (EÚ) č. 472/2013.

89 Grantová zložka bude splatená priamo z rozpočtu EÚ po roku 2027 a najneskôr do roku 2058. S cieľom splniť tieto záväzky Európska rada súhlasila s prevodom mimoriadnych vnútroštátnych príspevkov do rozpočtu EÚ až do výšky 0,6 % HND ročne, kým sa vypožičané sumy nesplatia v plnej výške. Európska rada sa dohodla na vytvorení nového vlastného zdroja založeného na nerecyklovanom plastovom odpade a na preskúmaní zavedenia ďalších **nových vlastných zdrojov** v budúcnosti (napr. mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach alebo digitálna daň), podrobnosti však bude potrebné objasniť v budúcich návrhoch Komisie. Zavedenie nových vlastných zdrojov EÚ je príležitosťou na zníženie tlaku na rozpočty členských štátov a EÚ a vplyvu akýchkoľvek politických rizík na integritu príjmov EÚ. Nové zdroje príjmov môžu tiež prispieť k prioritám EÚ, ako sú opatrenia v oblasti klímy a udržateľný rozvoj.

Príležitosť na posilnenie hospodárskej koordinácie EÚ

90 Hospodárske stratégie EÚ, ako sú ekologická a digitálna transformácia, akčný plán jednotného trhu⁵² a priemyselná stratégia⁵³ (nedávno prijaté), môžu usmerňovať obnovu po pandémie, podporiť investície a pôsobiť ako páka na oživenie dlhodobého hospodárskeho rastu hospodárstiev EÚ. Poznamenávame, že zakotvenie navrhovaného RRF do európskeho semestra je zamerané na **koordináciu národných stratégií obnovy** a ich účinné zosúladienie s hospodárskymi stratégiami EÚ. Môže to motivovať členské štáty, aby vynakladali dodatočné finančné prostriedky na štrukturálne reformy a investície s veľkým vplyvom na dlhodobý rast. Komisia navrhla, aby sa do plánov podpory obnovy a odolnosti zahrnuli jasné čiastkové ciele a overiteľné kritériá pokroku, ktoré by mali byť predmetom dôkladného monitorovania počas fázy vykonávania.

91 Návrh RRF takisto vytvára príležitosť na **rýchly vplyv** na oživenie hospodárstva. Predovšetkým možnosť predsunúť čerpanie prostriedkov z fondu a rôzne výdavkové pravidlá (pozri bod 53) zvrátia doteraz prevládajúcu logiku rozpočtových výdavkov EÚ, ktoré sa zvyčajne ku koncu obdobia finančného rámca zvyšovali z dôvodu zdĺhavého procesu programovania a prípravy projektov. Nová logika – vychádzajúca z čiastkových cieľov politiky – môže prispieť k obnove krátko po hospodárskom otrase, ak sa realizácia čiastkových cieľov a cieľových hodnôt výrazne oneskorí.

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf

⁵³ Nová priemyselná stratégia pre Európu (COM(2020) 102 final).

92 Predchádzajúca finančná kríza a kríza štátneho dlhu v EÚ vyvolali zásadné reformy finančných pravidiel EÚ (jednotný súbor pravidiel, jednotný mechanizmus dohľadu, európsky systém finančného dohľadu) alebo viedli k posilneným alebo novým mechanizmom hospodárskej koordinácie („balík šiestich legislatívnych aktov“, „balík dvoch legislatívnych aktov“, európsky semester, postup pri makroekonomickej nerovnováhe) alebo k novým typom makrofinančnej pomoci dostupnej pre členské štáty (EMS, EFSM)⁵⁴. Dostupná finančná pomoc EÚ (EFSM, nástroj platobnej bilancie) sa však počas pandémie nevyužila, pretože bola navrhnutá na riešenie iných druhov kríz a na nápravu hospodárskych nerovnováh.

93 Hoci sú fiškálne pravidlá EÚ zavedené, prebiehajúca kríza má tendenciu zhoršovať predchádzajúci trend fiškálnych rozdielov (pozri bod 66) a opätovne otvára diskusiu o potrebe spoločných nástrojov makroekonomickej stabilizácie v menovej únii⁵⁵. Euroskupina sa opätovne zaviazala pokračovať v práci na ďalšom posilňovaní štruktúry a odolnosti voči otarasom menovej únie⁵⁶. Kríza spôsobená ochorením COVID-19 môže byť príležitosťou na opätovné preskúmanie iniciatív zameraných na posilnenie hospodárskej koordinácie v eurozóne, ktoré boli navrhnuté pred vypuknutím pandémie (pozri [prílohu IX](#)).

94 Súčasná kríza má rôzne vplyvy a príčiny, ale zároveň ponúka príležitosť zamyslieť sa nad ďalším zlepšením **finančnej kapacity inštitúcií EÚ** rýchlo reagovať na veľké hospodárske otrasy s cieľom zmierniť potenciálne hospodárske rozdiely medzi členskými štátmi spôsobené takýmito otrasmi. Vývoj opatrení EÚ počas tejto krízy ukázal, že rozpočet EÚ nebol prispôbený rozsahu potrieb členských štátov (pozri najmä body 41, 46, 61). Nástroje NGEU a SURE sú dočasné, ale môžu testovať potrebu vytvorenia takýchto trvalých stabilizačných nástrojov.

⁵⁴ Preskúmanie EDA č. 5/2020 Ako EÚ využila poznatky získané z finančnej krízy a krízy štátneho dlhu z rokov 2008 – 2012.

⁵⁵ Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area (Európska fiškálna rada, júl 2020).

⁵⁶ Statement on COVID-19 economic policy response (Euroskupina, 16. marec 2020).

Toto preskúmanie prijala komora IV, ktorej predsedá Alex BRENNINKMEIJER, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu dňa 24. novembra 2020.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

Prílohy

Príloha I — Kolísanie strát na HDP v jednotlivých krajinách počas pandémie: štatistické vysvetlenie

Bez váh

Premenná	Koeficient	Štandardná chyba	t –štatistika	Pravd.
C	0,049077	0,055015	0,892075	0,3830
CEST. RUCH1	-0,730315	0,328399	-2,223861	0,0378
PRÍSNOŠŤ	-0,360840	0,129799	-2,779996	0,0116
R-kvadrát	0,430685	Priemer závislej premennej		-0,112609

Váhy HDP

Premenná	Koeficient	Štandardná Chyba	t –štatistika	Pravd.
C	0,000870	0,000337	2,578985	0,0179
CEST. RUCH1_Y	-1,805882	0,258049	-6,998202	0,0000
PRÍSNOŠŤ_Y	-0,331146	0,009569	-34,60612	0,0000
R-kvadrát	0,983588	Priemer závislej premennej		-0,005994

Váhy obyvateľstva

Premenná	Koeficient	Štandardná Chyba	t –štatistika	Pravd.
C	0,000939	0,000471	1,992262	0,0602
CEST. RUCH1_P	-1,526311	0,328663	-4,644001	0,0002
PRÍSNOŠŤ_P	-0,325346	0,014576	-22,32012	0,0000
R-kvadrát	0,964087	Priemer závislej premennej		-0,006027

Poznámka: v prípade týchto troch regresíí medzi krajinami je závislou premennou pokles objemu HDP v druhom štvrťroku 2020, medziročne (údaje Eurostatu). Vysvetľujúce premenné, ktoré sa považujú za významné, sú: index prísnošti Oxfordskej univerzity⁵⁷, podiel cestovného ruchu na celkovej zamestnanosti (údaje Eurostatu). Regresie sú špecifikované v rámci troch alternatív na potvrdenie robustnosti výsledkov: Zatiaľ čo krajiny majú pri nevážených regresiach rovnakú váhu, veľké krajiny sú dôležitejšie v rámci prístupov s váhami (HDP a počet obyvateľov).

⁵⁷ <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>

Príloha II — Hlavné hospodárske reakcie EÚ (marec – august 2020)

MAREC

- 12** ECB sa rozhodla vykonávať dodatočné dlhodobejšie refinančné operácie s cieľom poskytnúť likviditu bankám a dodatočný program nákupu aktív v hodnote 120 mld. EUR platný do konca roka 2020 v reakcii na napätie na finančných trhoch. ECB sa rozhodla povoliť bankám eurozóny, aby dočasne fungovali pod určitými kapitálovými požiadavkami.
- 13** Komisia prijala usmernenia o koordinovanej hospodárskej reakcii na vypuknutie nákazy COVID-19.
- 16** Skupina EIB oznámila opatrenia z existujúcich programov na mobilizáciu až 40 mld. EUR na financovanie opatrení súvisiacich so zdravím a podnikov postihnutých krízou, ktoré majú byť čiastočne zaručené rozpočtom EÚ.
- 18** ECB sa rozhodla spustiť dočasný núdzový pandemický program nákupu aktív (PEPP) s rozpočtom vo výške 750 mld. EUR.
- 19** Komisia prijala dočasný rámec na základe článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ s cieľom umožniť vládám podporovať podniky počas krízy (prostredníctvom grantov, záruk, dotovaných úverov, rekapitalizácie).
- 23** Rada schválila návrh Komisie aktivovať „všeobecnú únikovú doložku“ fiškálnych pravidiel EÚ.
- 30** Prijatie zmien nariadenia o EFRR a nariadenia o spoločných ustanoveniach s cieľom poskytnúť flexibilné využívanie kohéznych fondov vo výške 37 mld. EUR na financovanie opatrení súvisiacich s krízou v oblastiach, ktoré to najviac potrebujú.

APRÍL

- 09** Euroskupina v inkluzívnom formáte súhlasila s vytvorením troch finančných záchranných sietí v hodnote 540 mld. EUR, ktoré bude spravovať EMS, skupina EIB a Komisia.
- 17** Prijatie opravného rozpočtu EÚ na rok 2020 s ďalšími 3 mld. EUR na nástroj núdzovej podpory a mechanizmus civilnej ochrany.
- 30** ECB sa rozhodla vykonávať v období od mája do decembra 2020 núdzové dlhodobé refinančné operácie s cieľom poskytnúť bankám likviditu.

MÁJ

- 27** Komisia navrhla fond EÚ na obnovu („Next Generation EU“) v hodnote 750 mld. EUR.

JÚN

- 04** ECB sa rozhodla zvýšiť objem programu PEPP o 600 mld. EUR a predĺžiť trvanie programu PEPP aspoň do konca júna 2021.

JÚL

- 21** Európska rada sa dohodla na fonde EÚ na obnovu („Next Generation EU“) v hodnote 750 mld. EUR.

Príloha III — Zmeny v rozpočte EÚ na rok 2020 súvisiace s ochorením COVID-19 v porovnaní s pôvodným rozpočtom

Okruh VFR	Presun	Zvýšenie pridelených viazaných rozpočtových prostriedkov	Zvýšenie pridelených prostriedkov na platby
Konkurencieschopnosť pre rast a zamestnanosť	1,7		
Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť	54		22,6
<i>Z toho:</i> <i>CRII</i> <i>CRII+</i>	54		8 14,6
Udržateľný rast: prírodné zdroje	0,1		0,7
Bezpečnosť a občianstvo		3	
<i>Z toho:</i> <i>Nástroj núdzovej podpory</i>		2,7	
Globálna Európa	11,5	0,1	
Osobitné nástroje mimo stropov VFR (FSEÚ)	0,2		
Viazané rozpočtové prostriedky spolu	67,5	3,1	
Platobné rozpočtové prostriedky spolu			23,3

Pozn.: údaje v mld. EUR ku koncu augusta 2020.

Zdroj: Komisia.

Príloha IV — Sumy disponibilné v rámci NGEU

01 Väčšina finančných prostriedkov NGEU sa sústreďí na podporu **súdržnosti a hospodárskej konverencie**:

- **672,5 mld. EUR na Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti** (schválený Európskou radou): predstavuje kľúčový nový nástroj NGEU, ktorý poskytne rozsiahlu finančnú podporu na investície a reformy, ktoré obnovia rastový potenciál hospodárstiev, budú riešiť výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra a prispieť k vykonávaniu ekologických a digitálnych stratégií EÚ,
- **47,5 mld. EUR na program REACT-EU** (schválený Európskou radou): pozostávajúci z grantov v oblasti súdržnosti, ktoré sa pridelia členským štátom na základe závažnosti hospodárskej krízy.

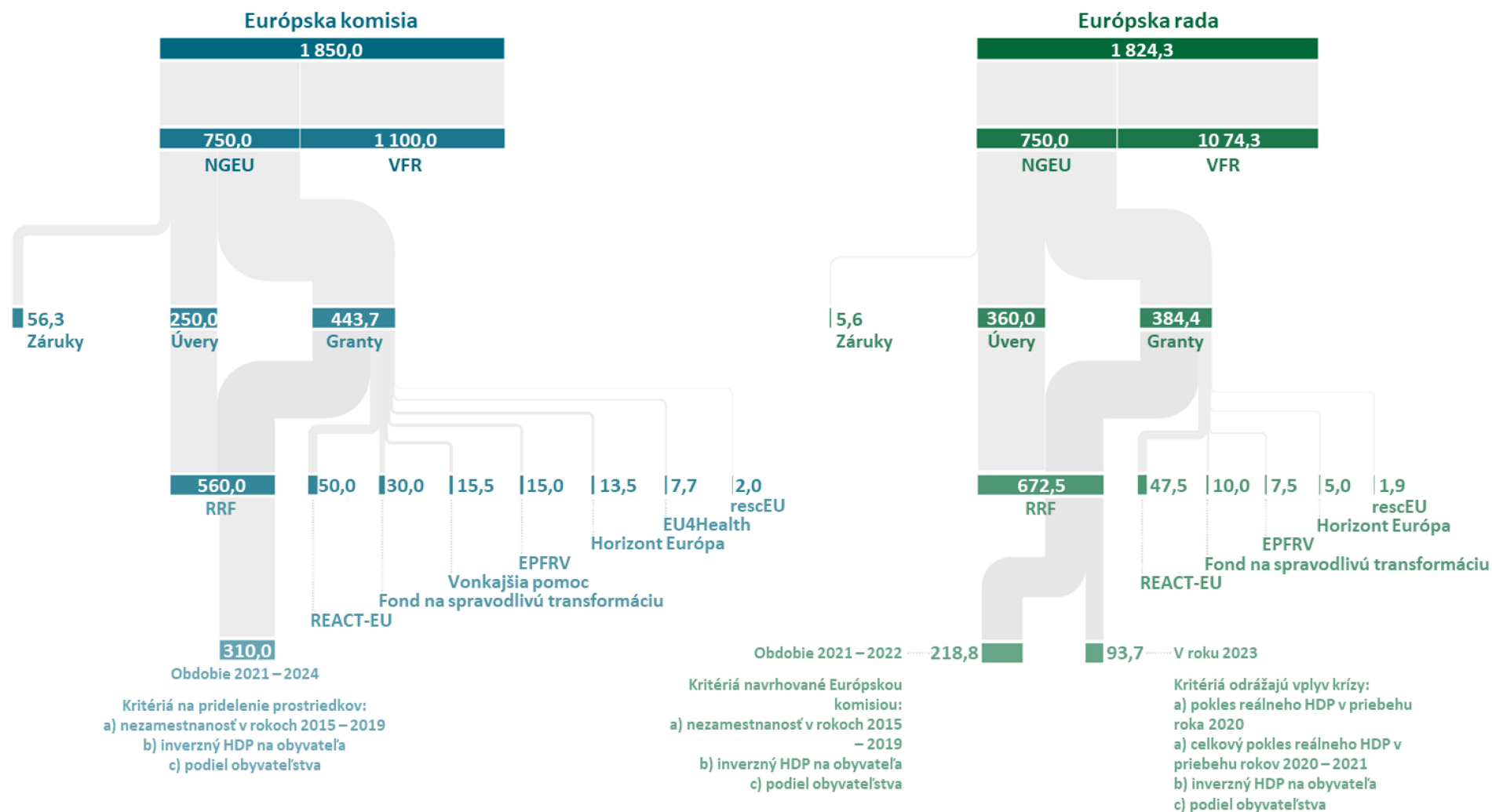
02 **Grantová podpora vo výške 30 mld. EUR** (schválená Európskou radou): posilní okruhy VFR „Jednotný trh, inovácie a digitálna ekonomika“ a „Prírodné zdroje a životné prostredie“.

- **Posilnenie prostriedkov VFR pridelených na program InvestEU**: tento program je nástupcom EFSI a jeho cieľom je naďalej podporovať strategické investície. Európska rada znížila navrhovaný prídel na záruky z pôvodných 31,2 mld. EUR na 5,6 mld. EUR, pričom jeho hospodársky vplyv bude obmedzenejší; Navrhovaný „strategický investičný nástroj“ v rámci iniciatívy InvestEU, ktorý bol zameraný na podporu novej priemyselnej stratégie EÚ, nebol schválený,
- Európska rada neschválila navrhovaný prídel vo výške 26 mld. EUR na nový **nástroj na podporu platobnej schopnosti**. Jeho cieľom bolo pomôcť predchádzať insolventnosti prostredníctvom kapitálových investícií v sektoroch, na ktoré má pandémie väčší finančný vplyv,
- **Posilnenie niektorých programov: Horizont Európa** (na poskytovanie podpory pre výskum a inovácie v oblasti zdravia a klímy), **RescEU** (na posilnenie mechanizmu Únie v oblasti civilnej ochrany), **EPFRV** (na poskytovanie pomoci poľnohospodárskym a potravinárskym odvetviám, ktoré kríza ťažko zasiahla) a **EU4Health** (na poskytovanie cielej podpory na zlepšenie vnútroštátnych systémov zdravotnej starostlivosti). Európska rada neschválila časť ich financovania,
- **Fond na spravodlivú transformáciu**: fond je zameraný na podporu hospodárskej diverzifikácie a rekonverzie území najviac postihnutých prechodom na nízkouhlíkové hospodárstvo. V návrhu Komisie sa na fond vyčlenilo 30 mld.

EUR nad rámec 10 mld. EUR zahrnutých do budúceho VFR. Európska rada však znížila pridelené prostriedky na 10 mld. EUR.

03 Údaje v tejto prílohe sa týkajú odsúhlasených opatrení ku koncu augusta 2020 (pozri tiež *ilustráciu A*).

Ilustrácia A – Zložky NGEU: porovnanie návrhov Komisie a Európskej rady (mld. EUR)



Príloha V — Úroveň vykonávania rôznych finančných opatrení EÚ a EMS

Inštitúcia	Nástroje	Dostupné prostriedky	Stav čerpania
Komisia	CRII/CRII+	54 mld. EUR v roku 2020	Ku koncu júla 2020 bolo v 18 členských štátoch potvrdených 97 zmien operačných programov v súvislosti s koronavírusom. Do októbra bolo prerozdelených približne 14 mld. EUR v 23 členských štátoch a Spojenom kráľovstve na investície určené na boj proti hospodárskej a zdravotnej kríze. Ďalších 8 mld. EUR je k dispozícii pre členské štáty ako nevymôžené ročné predbežné financovanie. Vzhľadom na postupy a súčasné rozpočtové prídely je však pravdepodobné, že dostupné zdroje v roku 2020 budú obmedzené na predbežné financovanie vo výške 8 mld. EUR, zatiaľ čo zvyšné finančné prostriedky sa môžu vyplatiť v roku 2021.
	FSEÚ	0,18 mld. EUR v roku 2020	19 členských štátov požiadalo o pomoc, ale zatiaľ sa nevyužili žiadne finančné prostriedky, keďže Komisia ku koncu roka 2020 posudzovala pridelenie prostriedkov pre jednotlivé krajiny. V októbri Komisia navrhla vyplatiť zálohové platby 7 členským štátom, ktoré o ne požiadali. Očakáva sa, že úplné platby na žiadosti v súvislosti s ochorením COVID-19 sa zmobilizujú v roku 2021 v závislosti od dostupnosti rozpočtových prostriedkov.
	ESI	2,7 mld. EUR v roku 2020	Komisia prijala rozhodnutie o financovaní a dve zmeny do konca augusta, pričom vyčlenila všetky finančné prostriedky okrem 100 mil. EUR. Značná časť finančných prostriedkov bola pridelená na dohody s vývojármi očkovacích látok.
	SURE	100 mld. EUR vo forme úverovej podpory	Rada na základe návrhu Komisie z augusta schválila v septembri žiadosti 16 členských štátov o úvery vo výške 87,4 mld. EUR. V októbri Rada schválila 0,5 mld. EUR pre Maďarsko a Komisia úspešne vydala prvé dlhopisy vo výške 17 mld. EUR na financovanie SURE.

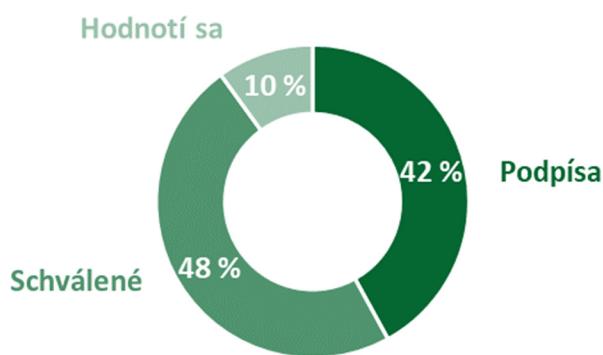
EIB	Počiatkové iniciatívy súvisiace s ochorením COVID-19	Potenciálne financovanie vo výške 28 mld. EUR	Do polovice augusta dostala EIB 72 žiadostí o projekty súvisiace s ochorením COVID-19 v celkovej výške 21 mld. EUR od 23 členských štátov. Z tejto sumy EIB schválila alebo podpísala projekty vo výške 18,1 mld. EUR, zatiaľ čo 2,1 mld. EUR sa posudzovalo.
	PEGF	Potenciálne financovanie vo výške 200 mld. EUR	Prípravné postupy boli ukončené na konci augusta, keď bolo ratifikovaných aspoň 60 % vnútroštátnych záruk pre fond. Do konca augusta nebol spustený žiadny projekt financovania.
EMS	PCS	240 mld. EUR	Neboli doručené žiadne žiadosti členských štátov.

Zdroj: EDA na základe zostavených údajov.

Príloha VI — Súčasný stav finančnej reakcie EIB na krízu spôsobenú ochorením COVID-19

01 K 18. augustu 2020 EIB vykazuje 72 finančných projektov: 15 sa hodnotí, 26 bolo podpísaných a zvyšných 31 bolo schválených. Schválené projekty dosahujú výšku 8,8 mld. EUR, zatiaľ čo podpísané projekty výšku 10,1 mld. EUR a hodnotené projekty výšku 2,1 mld. EUR (pozri *ilustráciu A*). Takmer 55 % projektov bolo predložených v období od júna do júla, čo predstavuje približne 75 % celkového rozpočtu.

Ilustrácia A – Rozdelenie projektov súvisiacich s ochorením COVID-19 podľa stavu schválenia



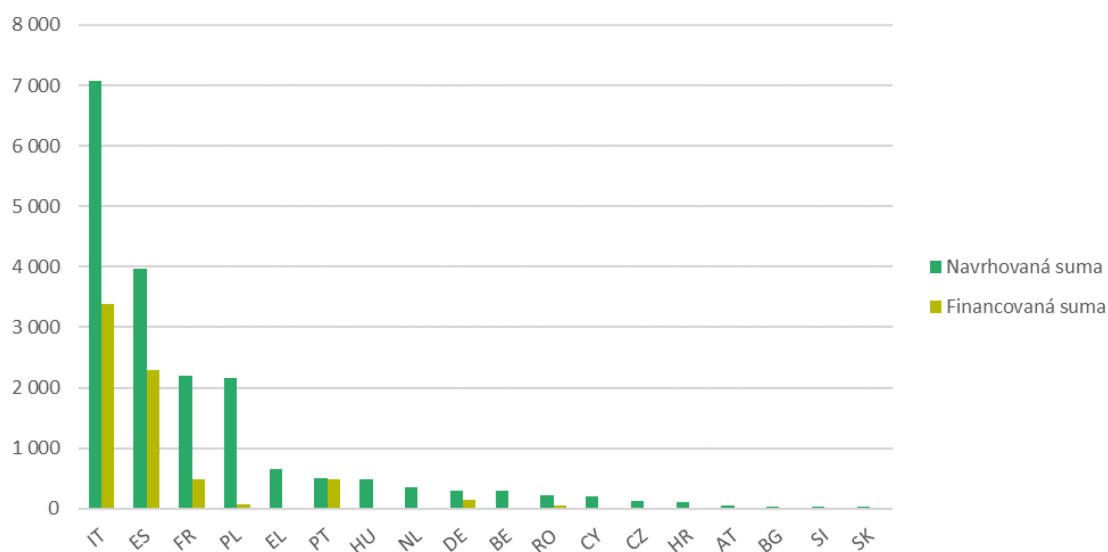
Poznámka: pred schválením financovania správnou radou a pred podpísaním úveru sa projekty posudzujú a prerokúvajú.

Zdroj: verejná databáza EIB⁵⁸.

02 Taliansko je krajinou s najvyšším počtom projektov EIB (18), za ním nasleduje Španielsko (13), Poľsko (5) a Francúzsko (5). Pokiaľ ide o rozpočtovanú sumu (pozri *ilustráciu B*), Taliansko je krajinou, ktorá má najväčší prospech z intervencie EIB (7 mld. EUR), za ním nasleduje Španielsko (4 mld. EUR), Francúzsko (2,2 mld. EUR) a Poľsko (2,1 mld. EUR).

⁵⁸ <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/index.htm?q=covid&sortColumn=projectStatusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=2020&yearTo=2020&countries.region=1&orCountries.region=true&orCountries=true&orSectors=true&orStatus=true>

Ilustrácia B – Rozdelenie projektov súvisiacich s ochorením COVID-19 podľa krajín



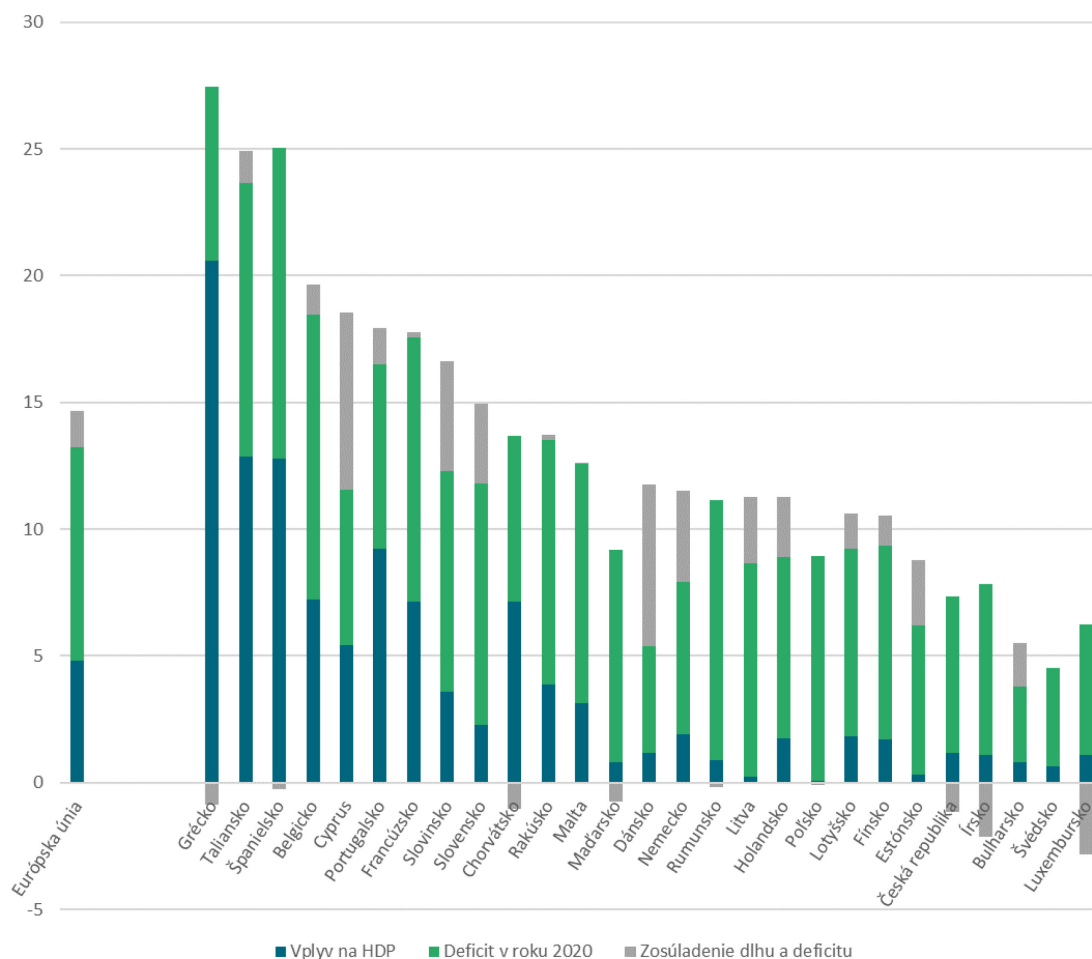
Zdroj: verejná databáza EIB.

03 79 % z nich sa zameriava na MSP (57 projektov), 11 % na zdravotnú starostlivosť (8), 4 % na energetiku (3), 3 % na výskum a vývoj (2) a 2 % na životné prostredie. Pokiaľ ide o príslušné sumy, 66 % záruk sa poskytuje MSP (13,909 mil. EUR), 29 % na projekty v oblasti zdravotnej starostlivosti (6,142 mil. EUR), 2 % na energetiku (400 mil. EUR) a 1 % na životné prostredie (300 mil. EUR) a na výskum a vývoj (150 mil. EUR).

Príloha VII — Kľúčové faktory vysvetľujúce rozdiely v zmenách v pomeroch verejného dlhu

01 Rozdiel v náraste predpokladaných verejných dlhov ako podielu na HDP⁵⁹ je spôsobený najmä objemom očakávaných deficitov a zosúladením dlhu a deficitu (ako sú verejné úvery a kapitálové injekcie zavedené počas krízy), ale aj účinkom poklesu HDP. Vplyv strát HDP na pomer dlhu k HDP je väčší v krajinách s vysokým pomerom dlhu (pozri *ilustráciu A*). Okrem toho sa vo väčšine krajín s vysokým zadlžením očakáva veľký pokles HDP (pozri *ilustráciu B*).

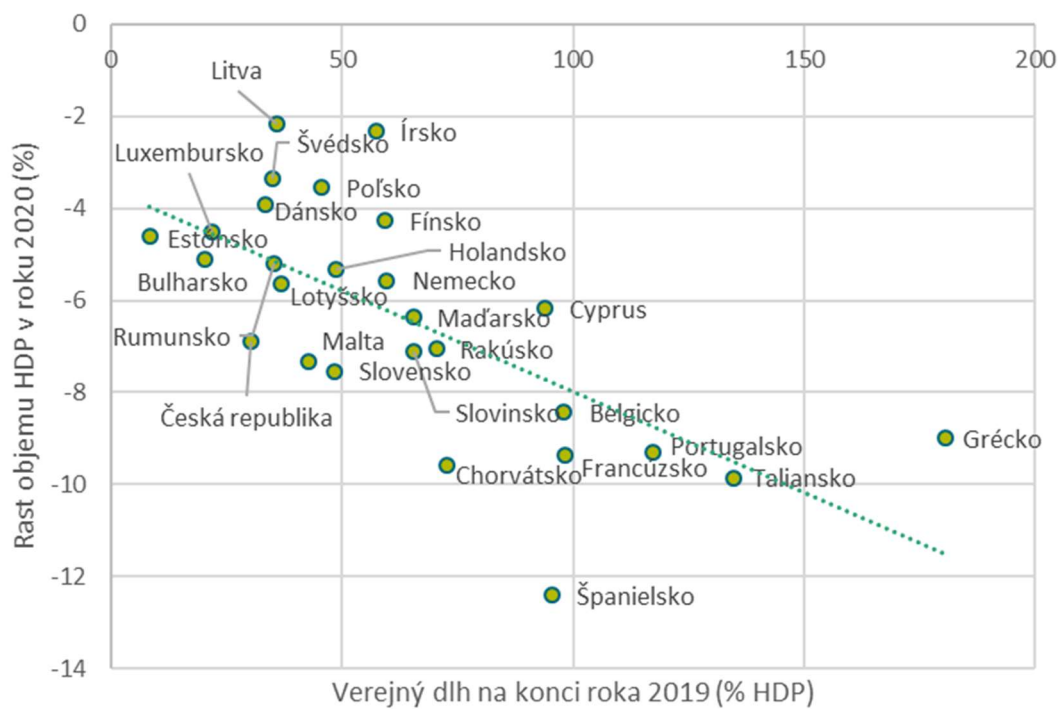
Ilustrácia A – Zloženie zmien verejného dlhu v roku 2020 (v percentách HDP)



Zdroj: jesenné prognózy Komisie (AMECO).

⁵⁹ Na základe jarných prognóz Komisie (2020).

Ilustrácia B – Väčší pokles HDP sa predpokladá v krajinách s vysokým zadĺžením



Zdroj: výpočty EDA na základe jesenných prognóz Komisie (2020).

Príloha VIII — Otázky týkajúce sa zodpovednosti v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

V našom stanovisku k návrhu Komisie, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti⁶⁰, zdôrazňujeme niekoľko otázok týkajúcich sa zodpovednosti:

- rozsah, ako aj ciele RRF sú pomerne široké a pokrývajú širokú škálu oblastí politiky. Neexistuje ani vyčíslenie očakávaných výsledkov na úrovni EÚ, ani vyčlenenie finančných prostriedkov na rôzne ciele. V usmerneniach k plánu podpory obnovy a odolnosti však Komisia navrhla vyčleniť 37 % finančných prostriedkov na opatrenia v oblasti klímy a 20 % na digitálnu transformáciu,
- pokiaľ ide o úlohu Európskeho parlamentu pri zabezpečovaní dohľadu a kontroly, v navrhovanom nariadení o RRF⁶¹ sa predpokladá postúpenie posúdenia plánov podpory obnovy a odolnosti Európskemu parlamentu, predloženie výročnej správy a hodnotiacej správy štyri roky po nadobudnutí účinnosti nariadenia. V našom stanovisku sme navrhli, aby sa úloha Európskeho parlamentu v rozpočtovom postupe a postupe udeľovania absolutória jasne vymedzila v navrhovanom nariadení o RRF vzhľadom na to, že výdavky RRF sa budú riadiť na základe rozpočtových pravidiel EÚ týkajúcich sa vonkajších pripísaných príjmov,
- v článku 287 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa Európsky dvor audítorov poveruje vykonávaním kontroly príjmov a výdavkov Únie. V odôvodnení 40 navrhovaného nariadenia o RRF sa pripomína povinnosť každej osoby alebo subjektu, ktoré prijímajú finančné prostriedky Únie, plne spolupracovať pri ochrane finančných záujmov Únie a udeliť EDA potrebný prístup a práva na audit. V našom stanovisku sme však odporučili v záujme jednoznačnosti, aby sa v navrhovanom nariadení o RRF jasne stanovilo právo EDA na audit grantov, ako aj úverovej zložky RRF,
- po predložení pôvodného návrhu nariadenia o RRF Komisia navrhla primerané pravidlá na zabezpečenie ochrany finančných záujmov Únie, ktoré sa prerokovali v čase dokončenia tohto preskúmania. Čiastočne sa premietli do kompromisu predsedníctva a pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov Európskeho parlamentu,
- poznamenali sme, že výdavky v rámci RRF sú predsunuté a hodnotenie bude zverejnené po vyčerpaní prevažnej časti výdavkov. Môže to byť nevyhnutné,

⁶⁰ Stanovisko EDA č. 6/2020 k Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

⁶¹ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (COM(2020) 408 final).

pretože jedným z cieľov nástroja je rýchla implementácia. Existuje riziko, že akékoľvek ponaučenia získané z hodnotenia by preto mali pre zvyšok Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti obmedzené využitie,

- o vzhľadom na to, že je koordinovaný v rámci európskeho semestra, v našej osobitnej správe o európskom semestri sme zdôraznili výzvy pri meraní účinnosti politických intervencií pri viacerých a simultánných cieľoch a oblastiach intervencie.

Príloha IX — Predchádzajúce návrhy na ambicióznejšie nástroje hospodárskej koordinácie

01 Pandémia opäť odhalila ťažkosti pri zvládaní veľkých otrasov v eurozóne bez fiškálnej kapacity EÚ. Niektoré myšlienky na vytvorenie trvalých fiškálnych nástrojov EÚ na boj proti veľkým hospodárskym otrasom nedosiahli konsenzus pred vypuknutím pandémie. Počas rokovaní o budúcom viacročnom rozpočte EÚ v rokoch 2017 – 2019 predložila Komisia niekoľko nápadov týkajúcich sa finančných nástrojov, ktoré by mohli zmierniť veľké makroekonomické otrasy v hospodárstve EÚ:

- **Nástroj makroekonomickej stabilizácie** — v máji 2018 Európska komisia navrhla zriadiť európsky nástroj stabilizácie investícií s cieľom absorbovať veľké asymetrické makroekonomické otrasy v eurozóne. V rámci tohto riešenia by rozpočet EÚ zaručoval nadväzné úvery až do výšky 30 mld. EUR. Úvery by boli k dispozícii členským štátom, ktoré zažívajú takéto otrasy a spĺňajú prísne kritériá oprávnenosti pre zdravé fiškálne a makroekonomické politiky. Podpora sa mala použiť na udržanie úrovne verejných investícií. Hoci má NGEU podobný účel, je dočasný a jeho mechanizmus financovania zahŕňa granty aj pôžičky.
- **Európsky systém zaistenia v nezamestnanosti** — myšlienka, ktorú vo viacerých variantoch zopakovala Komisia, ekonómovia a členské štáty. Systém navrhovaný Komisiou⁶² by fungoval ako „zaistovací fond“ pre vnútroštátne systémy nezamestnanosti (ale neposkytoval by dávky priamo nezamestnaným. Systém by poskytol väčší priestor pre vnútroštátne verejné financie v čase krízy. Komisia vo svojom pracovnom programe (január 2020) oznámila svoj zámer navrhnuť takýto systém. Program SURE možno vnímať ako prvý krok smerom k európskemu systému nezamestnanosti, ale vzhľadom na jeho diskrečnú povahu a obmedzený rozsah pôsobnosti nespĺňa ambície pôvodnej myšlienky automatického stabilizátora.
- Ku koncu roka 2019 Euroskupina stále analyzovala vhodné riešenia pre **rozpočtový nástroj pre konvergenciu a konkurencieschopnosť** (BICC) eurozóny, ktorý sa má financovať z budúceho VFR a ktorým by sa financovali reformy, ktorými sa posilní konvergencia medzi členskými štátmi v súlade s prioritami európskeho semestra. Nahradil by sa ním návrh Komisie týkajúci sa **nástroja na realizáciu reforiem**, ktorý sa pôvodne začal v máji 2018.

⁶² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf

02 Myšlienku „eurodlhopisov“ (dlhopisov vydaných spoločne členskými štátmi eurozóny) prvýkrát nastolila Komisia v roku 2011⁶³ počas krízy štátneho dlhu. Po zhoršení krízy spôsobenej ochorením COVID-19 sa na politickej úrovni objavili obnovené návrhy na spoločné vydávanie dlhopisov v think-tankoch a akademickej obci, ako sú napríklad tzv. koronadlhopisy. Finančné prostriedky by mohla získať napríklad Európska investičná banka. Vďaka mutualizácii by koronadlhopisy boli pre mnohé členské štáty lacnejším zdrojom financovania v porovnaní s ich vlastnými štátnymi dlhopismi. Niekoľko členských štátov vrátane tých, ktoré kríza zasiahla najviac, túto koncepciu podporilo, iné s ňou však dôrazne nesúhlasili. Navrhovaný fond NGEU bol výsledným kompromisom.

⁶³ Zelená kniha o uskutočniteľnosti zavedenia stabilizačných dlhopisov (Komisia, 2011).

Akronymy a skratky

AMECO: Ročná makroekonomická databáza Generálneho riaditeľstva Európskej komisie pre hospodárske a finančné záležitosti

CRII: Investičná iniciatíva v reakcii na koronavírus

EBA: Európsky orgán pre bankovníctvo

ECB: Európska centrálna banka

EDA: Európsky dvor audítorov

EFSI: Európsky fond pre strategické investície

EIB: Európska investičná banka

EIOPA: Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov

EMS: Európsky mechanizmus pre stabilitu

ESI: Nástroj núdzovej podpory

ESMA: Európsky orgán pre cenné papiere a trhy

ESRB: Európsky výbor pre systémové riziká

EŠIF: Európske štrukturálne a investičné fondy

EÚ: Európska únia

FSEÚ: Fond solidarity Európskej únie

HDP: Hrubý domáci produkt

HND: Hrubý národný dôchodok

MSP: Malé a stredné podniky

NGEU: NextGenerationEU

NPL: Nesplácané úvery

OJK: Odporúčania pre jednotlivé krajiny

PCS: Podpora vzhľadom na krízu spôsobenú pandémiou

PEGF: Celoeurópsky záručný fond

PFI: Peňažná finančná inštitúcia

RPR: Plány podpory obnovy a odolnosti

RRF: Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti

SSI: Nástroj na podporu platobnej schopnosti

SURE: Podpora na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii

VFR: viacročný finančný rámec

Glosár

Automatický stabilizátor: zložky fiškálnej politiky, ktoré kolíšu s hospodárskym cyklom (daňové príjmy, výdavky na sociálne zabezpečenie atď.).

Európsky semester: ročný cyklus koordinácie hospodárskych a rozpočtových politík v EÚ, v ktorom sa členským štátom poskytujú politické usmernenia.

Finančná pomoc: finančná podpora EÚ (napr. úvery), ktorá sa poskytuje členským štátom vo finančných ťažkostiach na obnovenie ich makroekonomického alebo finančného zdravia a s cieľom zabezpečiť, aby mohli plniť svoje záväzky verejného sektora alebo platobnej bilancie.

Finančný trh: trh predaja a nákupu akcií, dlhopisov, komodít, mien a iných finančných aktív.

Nesplácaný úver: úver, ktorého splátky meškajú určité časové obdobie (obvykle 90 dní) alebo pri ktorom existuje dôkaz, že úplné splatenie je nepravdepodobné.

Odporúčania pre jednotlivé krajiny: politické usmernenia k tomu, ako si udržať zdravé verejné financie, ktoré každoročne pre členské štáty formuluje Komisia. Komisia ich následne v júli predloží Rade na schválenie v kontexte európskeho semestra.

Peňažné finančné inštitúcie: centrálné banky, rezidentské úverové inštitúcie vymedzené v právnych predpisoch EÚ a iné rezidentské finančné inštitúcie, ktorých predmetom činnosti je prijímať vklady od subjektov iných ako PFI a na vlastný účet poskytovať úvery a/alebo investovať do cenných papierov.

Štátna pomoc: priama alebo nepriama štátna podpora pre podnik alebo organizáciu, ktorá ich zvýhodňuje pred konkurenciou.

Viacročný finančný rámec: výdavkový plán EÚ, v ktorom sú stanovené priority (na základe cieľov príslušnej politiky) a stropy v šiestich hlavných okruhoch, vo všeobecnosti na sedemročné obdobie. Predstavuje štruktúru, v rámci ktorej sa stanovujú ročné rozpočty EÚ, a obmedzuje výdavky v každej kategórii výdavkov. Súčasný VFR sa vzťahuje na obdobie 2014 – 2020.

Tím EDA

Toto preskúmanie vypracovala audítorská komora IV, ktorej predsedá člen EDA Alex Brenninkmeijer a ktorá sa zameriava na oblasti regulácie trhov a konkurencieschopnej ekonomiky.

Toto preskúmanie viedla členka EDA Ildiko Gall-Pelcz, podporu jej poskytla Claudia Kinga Bara, vedúca kabinetu, Zsolt Varga, atašé kabinetu, Zacharias Kolias, hlavný manažér, Adrian Savin, vedúci úlohy, Giuseppe Diana, Stefan-Razvan Hagianu, Kamila Lepkowska a Jacques Sciberras, audítori, Adrian Williams (jazyková podpora), Alexandra Mazilu (grafická dizajnérka), Claudia Albanese a Zsolt Varga (ECALab).

AUTORSKÉ PRÁVA

© Európska únia, 2020.

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v [rozhodnutí Európskeho dvora audítorov č. 6/2019](#) o politike otvoreného prístupu a opakovanom použití dokumentov.

Pokiaľ sa nestanovuje inak (napr. v osobitnom upozornení o autorských právach), obsah materiálov EDA vo vlastníctve EÚ podlieha licenci [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použitie je povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Používateľ nesmie skresliť pôvodný význam či myšlienku dokumentov. EDA nenesie zodpovednosť za žiadne dôsledky opakovaného použitia.

V prípade, že konkrétny materiál zobrazuje alebo opisuje identifikovateľné súkromné osoby, napr. na fotografiách zamestnancov EDA, alebo ak obsahuje prácu tretej strany, používateľ je povinný získať dodatočné povolenie. Ak je súhlas udelený, ruší a nahrádza sa ním uvedené všeobecné povolenie a jasne sa vymedzí každé prípadné obmedzenie týkajúce sa použitia.

V prípade použitia či šírenia obsahu materiálov, ktoré EÚ nevlastní, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Politika EDA týkajúca sa opakovaného použitia materiálov sa nevzťahuje na softvér ani dokumenty, ktoré podliehajú právam priemyselného vlastníctva, ako sú patenty, ochranné známky, zapísané dizajny, logá a názvy, a používateľovi sa na ne licencia neposkytuje.

V súbore webových sídiel inštitúcií Európskej únie v rámci domény europa.eu sa uvádzajú odkazy na sídla tretích strán. Keďže sú mimo kontroly EDA, odporúčame Vám oboznámiť sa s ich politikami ochrany osobných údajov a autorských práv.

Použitie loga Európskeho dvora audítorov

Logo Európskeho dvora audítorov sa nesmie použiť bez predchádzajúceho súhlasu Európskeho dvora audítorov.

Európska únia a jej členské štáty zaviedli celý rad opatrení na obmedzenie škôd spôsobených prebiehajúcou pandémiou ochorenia COVID-19 a boj proti nim. V tomto preskúmaní sa nachádza ucelený prehľad opatrení prijatých na vnútroštátnej úrovni do júna a na úrovni EÚ do augusta 2020. V preskúmaní sa tiež poukazuje na riziká, výzvy a príležitosti pre budúcu hospodársku koordináciu EÚ.

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 43981

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV