

III

(Prípravné akty)

EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 9. novembra 2018

k návrhu nariadenia o zriadení európskeho nástroja stabilizácie investícií

(CON/2018/51)

(2018/C 444/05)

Úvod a právny základ

Európska centrálna banka (ECB) prijala 10. júla 2018 žiadosť Európskeho parlamentu o stanovisko k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zriadení európskeho nástroja stabilizácie investícií⁽¹⁾ (ďalej len „navrhované nariadenie“).

Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článku 127 ods. 4 a článku 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, keďže navrhované nariadenie je v súvislosti s jeho cieľom makroekonomickej stabilizácie relevantné vo vzťahu k hlavnému cieľu Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB), ktorým je udržať cenovú stabilitu, a bez toho, aby bol dotknutý tento cieľ, vo vzťahu k cieľu podporovať všeobecné hospodárske politiky v Únii, ako je uvedené v článku 127 ods. 1 a článku 282 ods. 2 zmluvy a článku 2 štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky (ďalej len „štatút ESCB“). Navrhované nariadenie obsahuje tiež ustanovenia, ktoré majú vplyv na úlohu ECB ako finančného zástupcu pre verejnoprávne inštitúcie v zmysle článku 21.2 štatútu ESCB.

V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

Všeobecné pripomienky

Cieľom zriadenia európskeho nástroja stabilizácie investícií (*European Investment Stabilisation Function* – EISF) je ochrana vnútroštátnych verejných investícií v prípade, že dôjde k veľkým nerovnovážnym makroekonomickým otrasom v členských štátoch, ktorých menou je euro a v členských štátoch mimo eurozóny, ktoré sa zúčastňujú na mechanizme výmenných kurzov (ERM II) (ďalej spoločne len „zúčastnené členské štáty“), ako aj zabránenie riziku negatívnych presahov⁽²⁾. EISF by mal byť súčasťou širšieho súboru nových nástrojov v Únii, ktorých cieľom je odolnejšia eurozóna, čo prispeje k prehĺbeniu hospodárskej a menovej únie (HMÚ). Navrhované nariadenie ustanovuje, že podpora z EISF bude podmienená dodržiavaním určitých rozhodnutí a odporúčaní vydaných ako súčasť rámca Únie pre fiškálny a makroekonomický dohľad⁽³⁾. V tejto súvislosti sa uvádza, že cieľom fiškálneho rámca EÚ je zabezpečiť, aby členské štáty uskutočňovali zdravú fiškálnu politiku a v čase hospodárskej prosperity vytvárali fiškálne rezervy⁽⁴⁾.

Správa piatich predsedov z 22. júna 2015⁽⁵⁾ zdôraznila potrebu dobudovať hospodársku a inštitucionálnu architektúru HMÚ. Vzhľadom na skúsenosti s finančnou a hospodárskou krízou sa odporučila hlbšia integrácia s cieľom zvýšiť odolnosť členských štátov v prípade prudkého hospodárskeho poklesu. Od členských štátov sa očakávalo, že podporia iniciatívy na zvýšenie odolnosti vnútroštátnych ekonomík a že tieto iniciatívy doplnia o ďalšie kroky zamerané

⁽¹⁾ COM(2018) 387 final.

⁽²⁾ Pozri dôvodovú správu k navrhovanému nariadeniu, s. 2.

⁽³⁾ Článok 3 ods. 1 navrhovaného nariadenia.

⁽⁴⁾ Pozri správu s názvom Dobudovanie hospodárskej a menovej únie, autori správy: Jean-Claude Juncker, v úzkej spolupráci s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghim a Martinom Schulzom, 22. júna 2015, s. 4, dostupná na webovom sídle Komisie www.ec.europa.eu.

⁽⁵⁾ Správa s názvom Dobudovanie hospodárskej a menovej únie, autori správy: Jean-Claude Juncker, v úzkej spolupráci s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghim a Martinom Schulzom, 22. júna 2015.

na dobudovanie fiškálnej a hospodárskej únie – najmä vytvorenie spoločného nástroja makroekonomickej stabilizácie. Takýto nástroj existuje vo všetkých menových úniách a jeho cieľom je umožniť lepšie sa vyrovnávať s hospodárskymi otrasmami, ktoré sa nedajú riešiť na vnútroštátnej úrovni. Ak bude spoločný nástroj makroekonomickej stabilizácie vytvorený vhodným spôsobom, zvýši odolnosť hospodárstva jednotlivých zúčastnených členských štátov a eurozóny ako celku, čím tiež podporí jednotnú menovú politiku.

ECB preto víta nový impulz na diskusiu ohľadom zriadenia spoločného nástroja makroekonomickej stabilizácie pre zúčastnené členské štáty. Pri zriadení takéhoto nástroja je dôležité zabezpečiť, aby umožňoval účinnú makroekonomickú stabilizáciu, a to najmä v prípade hlbkej recesie v celej eurozóne. Preto by mal mať nástroj fiškálnej stabilizácie dostatočne veľký objem. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že návrh EISF počíta s finančným krytím úverov back-to-back vo výške do 30 miliárd EUR, čo predstavuje len približne 0,3 % z hrubého domáceho produktu (HDP) eurozóny. Pre účinnú stabilizáciu je tiež potrebné, aby bola podpora z EISF aktivovaná a realizovaná včas. Vhodné kritériá aktivácie podpory z EISF by mali rozlišovať medzi cyklickým a štrukturálnym rozvojom. Aktivácia podpory z EISF je v navrhovanom nariadení spojená s priemernou nezamestnanosťou počas 60 štvrtrokov. Toto dlhé časové obdobie sa javí ako neodôvodnené, keďže aktuálna nezamestnanosť sa môže od priemernej nezamestnanosti počas 60 štvrtrokov značne líšiť v krajinách, ktoré zaznamenali výrazne stúpajúci alebo klesajúci trend nezamestnanosti za predchádzajúcich pätnásť rokov. Navrhovaná úprava aktivácie podpory z EISF by dostatočne nezohľadňovala na jednej strane nepružnosť pracovného trhu, ktorá sa neriešila reformami v niektorých členských štátoch, a na druhej strane reformy posilňujúce odolnosť prijaté inými členskými štátmi. Je dôležité, aby podpora z EISF dopĺňala podnety na vhodné vnútroštátne fiškálne a hospodárske pravidlá a najmä na reformy, ktorých cieľom je riešiť vnútroštátne štrukturálne problémy a posilniť súlad s rámcom Únie pre fiškálny a makroekonomický dohľad. Podpora z EISF by mala byť naviazaná na skutočnosť, že zúčastnený členský štát doposiaľ v plnom rozsahu dodržiaval rámec Únie pre fiškálny a makroekonomický dohľad. Navrhované kritériá akceptovateľnosti sa v tejto súvislosti javia ako nedostatočné – konkrétne kritérium, ktorým sa vyžaduje, aby vo vzťahu k členskému štátu nebolo počas dvoch rokov pred podaním žiadosti o podporu z EISF vydané rozhodnutie Rady ktorým sa určuje, že sa neprijali žiadne účinné opatrenia na opravu nadmerného deficitu podľa článku 126 ods. 8 alebo článku 126 ods. 11 zmluvy⁽¹⁾. Toto kritérium akceptovateľnosti by umožnilo poskytnutie podpory z EISF aj členským štátom, ktoré sa dokázali vyhnúť porušeniu Paktu stability a rastu napriek pretrvávajúcemu neplneniu požiadaviek na štrukturálne úpravy. Je dôležité, aby budúci stabilizačný nástroj motivoval členské štáty vytvárať v čase hospodárskej prosperity fiškálne rezervy, ktoré v čase recesie môžu zaznamenať úbytok. Bolo by tiež potrebné presnejšie upraviť vzájomný vzťah medzi navrhovaným nariadením a využívaním flexibility v rámci Paktu stability a rastu, najmä pokiaľ ide o ustanovenia o takzvanej „investičnej doložke“⁽²⁾, ktorá sleduje podobný cieľ ako EISF, t. j. zachovať investície v ťažkých hospodárskych časoch. Je najmä potrebné upraviť, aby úroveň podpory z EISF zodpovedala úrovni potrebnej na zachovanie udržateľnosti dlhu.

Konkrétne pripomienky

1. Použitie menového príjmu ako základu pre výpočet príspevkov členských štátov do fondu na podporu stabilizácie

Fond na podporu stabilizácie by mal byť takmer v plnom rozsahu financovaný z ročných príspevkov zúčastnených členských štátov. Tieto príspevky by sa mali vypočítavať v súlade so zmluvou o prevode príspevkov do fondu na podporu stabilizácie uzatvorenou medzi zúčastnenými členskými štátmi⁽³⁾ (ďalej len „návrh zmluvy“). Podľa návrhu zmluvy by ročný príspevok do fondu na podporu stabilizácie, ktorý má zaplatiť každý členský štát, ktorého menou je euro, mal predstavovať 6 % výšky menového príjmu prideleného jeho národnej centrálnej banke na konci predchádzajúceho hospodárskeho roku v súlade s článkom 32 štatútu ESCB. Ročný príspevok členských štátov mimo eurozóny, ktoré sa zúčastňujú na ERM II, by sa vypočítal s použitím vzorca, ktorý zohľadní celkový menový príjem Eurosystemu a určí podiel, ktorý je pridelený členskému štátu mimo eurozóny, ktorý sa zúčastňuje na ERM II, len na základe HDP a nie na základe počtu obyvateľov.

⁽¹⁾ V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že podľa článku 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ak členský štát nereagoval na odporúčania Rady, ktoré mu boli adresované v súvislosti s jej skorším rozhodnutím, že členský štát nesplnil kritériá pre deficit ustanovené v zmluve, je Rada povinná vydať rozhodnutie, ktorým sa určí, že neboli prijaté účinné opatrenia.

⁽²⁾ Investičná doložka je upravená v článku 5 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (mimoriadne vydanie Ú. v. E. S, kapitola 10/zv. 1, s. 84).

⁽³⁾ Návrh zmluvy je dostupný na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf.

1.1. *Inštitucionálna nezávislosť*

Zásada inštitucionálnej nezávislosti je výslovne vyjadrená v článku 130 zmluvy a článku 7 štatútu ESCB. Tieto dva články zakazujú národným centrálnym bankám ESCB a členom ich orgánov s rozhodovacími právomocami, aby žiadali alebo prijímali pokyny od inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr Únie, od vlády členského štátu alebo od iného orgánu. Inštitúcie, orgány, úrady alebo agentúry Únie a vlády členských štátov sa zaväzujú rešpektovať túto zásadu a neovplyvňovať členov orgánov národných centrálnych bánk s rozhodovacími právomocami pri plnení ich úloh súvisiacich s ESCB⁽¹⁾. Hoci je z návrhu zmluvy zrejme, že príspevky do fondu na podporu stabilizácie sú platobnými záväzkami zúčastnených členských štátov, zásada inštitucionálnej nezávislosti vyžaduje, aby vlády členských štátov na svoje národné centrálné banky nevyvíjali žiadny tlak. Skutočnosť, že sa v návrhu zmluvy uvádza, že príspevok členského štátu predstavuje 6 % výšky menového príjmu prideleného jeho národnej centrálnej banke, v tejto súvislosti naznačuje, že ide len o vzorec, ktorý sa má použiť pre výpočet platobných záväzkov zúčastneného členského štátu. To znižuje riziko, že by bol prípadne na rozhodovacie orgány národných centrálnych bánk vyvíjaný tlak v súvislosti s ich nezávislými rozhodovacími postupmi, ktoré sa týkajú investičných stratégií a stratégií v oblasti rizika, ako aj rozdelenia zisku. ECB by tiež uvítala vypustenie ustanovenia v navrhovanom nariadení, podľa ktorého je povinná najneskôr do 30. apríla ktoréhokoľvek príslušného roku oznámiť Komisii výšku menového príjmu prideleného národným centrálnym bankám Eurosystemu podľa článku 32 štatútu ESCB na účely výpočtu príspevkov zúčastnených členských štátov. Odstránilo by sa tým riziko zasahovania do inštitucionálnej nezávislosti ECB. ECB je v tejto súvislosti pripravená spolupracovať s Komisiou v súlade s odôvodnením 27 navrhovaného nariadenia, podľa ktorého by mala ECB oznámiť Komisii výšku menového príjmu, na ktorý majú nárok národné centrálné banky Eurosystemu.

1.2. *Finančná nezávislosť*

Zásada finančnej nezávislosti vyžaduje, aby národné centrálné banky mali dostatok prostriedkov na výkon svojich úloh súvisiacich s ESCB a na plnenie svojich vnútroštátnych úloh. Členské štáty nesmú dostať svoje národné centrálné banky do situácie, v ktorej by na výkon ich úloh súvisiacich s ESCB alebo s Eurosystemom nemali dostatok finančných zdrojov⁽²⁾. Podľa navrhovaného nariadenia sú príspevky do fondu na podporu stabilizácie v zmysle návrhu zmluvy povinné zaplatiť zúčastnené členské štáty. Tieto príspevky nepredstavujú príspevky alebo záväzky národných centrálnych bánk alebo ECB. Navrhované nariadenie preto zrejme nemá vplyv na schopnosť národných centrálnych bánk autonómne používať dostatok finančných zdrojov na plnenie ich mandátu.

1.3. *Ďalšie úvahy*

- 1.3.1. ECB vychádza z toho, že výpočet príspevkov členských štátov do fondu na podporu stabilizácie je oddelený od aktuálneho príjmu alebo zisku centrálnych bánk. Výška menového príjmu prideleného národným centrálnym bankám sa môže považovať za parameter výpočtu, ktorý sa každoročne mení. Vzhľadom na to by sa mala výška 6 % uvedená v návrhu zmluvy ako referenčná veličina pre výpočet príspevkov členských štátov do fondu na podporu stabilizácie vzťahovať len na konečnú výšku menového príjmu prideleného národným centrálnym bankám. Tak by to malo byť aj v prípade, ak by mala byť strata ECB vyrovnaná, či už čiastočne alebo úplne, z menového príjmu v príslušnom hospodárskom roku v súlade s článkom 33.2 štatútu ESCB⁽³⁾.
- 1.3.2. ECB poukazuje na to, že prepojenie príspevkov zúčastnených členských štátov do fondu na podporu stabilizácie s menovým príjmom tak, že sa uplatní vopred stanovená percentuálna hodnota, automaticky vedie k volatilita príspevkov zúčastnených členských štátov. Táto volatilita môže mať vplyv na prevod nových zdrojov do fondu na podporu stabilizácie.
- 1.3.3. Navrhované nariadenie používa ročný menový príjem Eurosystemu ako základ pre výpočet ročných príspevkov tak členských štátov, ktorých menou je euro, ako aj členských štátov mimo eurozóny, ktoré sa zúčastňujú na ERM II. Pokiaľ ide o členské štáty, ktorých menou je euro, je menový príjem rozdelený medzi ich národné centrálné banky v súlade s ich príslušným váženým podielom na kľúčí na upisovanie základného imania, ktorý sa určuje rovným dielom na základe podielu príslušného členského štátu na počte obyvateľov a HDP Únie, ako je to stanovené v článku 29 štatútu ESCB. Príspevky do fondu na podporu stabilizácie, ktoré majú zaplatiť členské štáty mimo eurozóny, ktoré sa zúčastňujú na ERM II, sa vypočítajú na základe menového príjmu Eurosystemu, pričom podiel každého členského štátu sa vypočíta len na základe údajov o HDP. Tento nesúlady môže viesť k porovnateľne väčším alebo menším príspevkom od členských štátov mimo eurozóny, ktoré sa zúčastňujú na ERM II.

⁽¹⁾ Pozri Konvergenčnú správu ECB z mája 2018, s. 21.

⁽²⁾ Pozri Konvergenčnú správu ECB z mája 2018, s. 25.

⁽³⁾ Článok 332 štatútu ESCB ustanovuje, že v prípade, že ECB zaznamená stratu, môže ju uhradiť zo svojho všeobecného rezervného fondu, a ak je to potrebné, po rozhodnutí Rady guvernérov z menového príjmu príslušného hospodárskeho roka v pomere jej splatených podielov až do výšky čiastok rozdelených národným centrálnym bankám podľa článku 32.5 štatútu ESCB.

2. Správa úverov

- 2.1. ECB je pripravená zaviesť s Komisiou potrebné opatrenia na správu úverov a prijať od dotknutého členského štátu istinu a splatné úroky súvisiace s úverom z EISF na účet v ECB, ako sa ustanovuje v navrhovanom nariadení. ECB v tejto súvislosti poukazuje na to, že v súlade s článkom 21.2 štatútu ESCB môže ECB pôsobiť ako finančný zástupca pre inštitúcie Únie rovnakým spôsobom, ako pri spravovaní úverov s ECB v súvislosti s európskym finančným stabilizačným mechanizmom ⁽¹⁾.
- 2.2. Na všetky prostriedky z EISF uložené na osobitných účtoch, ktoré dotknuté členské štáty otvoria vo svojej národnej centrálnej banke a ktoré budú slúžiť na správu finančnej pomoci prijatej z EISF, sa budú vzťahovať podmienky stanovené v príslušných právnych predpisoch, ako je napr. usmernenie Európskej centrálnej banky ECB/2014/9 ⁽²⁾.

V prípadoch, kde ECB odporúča zmenu navrhovaného nariadenia, navrhované znenie príslušných zmien je uvedené spolu s odôvodnením v osobitnom technickom pracovnom dokumente. Technický pracovný dokument je dostupný v anglickom jazyku na webovom sídle ECB.

Vo Frankfurt nad Mohanom 9. novembra 2018

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Pozri článok 8 nariadenia Rady (EÚ) č. 407/2010 z 11. mája 2010, ktorým sa zriaďuje európsky finančný stabilizačný mechanizmus (Ú. v. EÚ L 118, 12.5.2010, s. 1).

⁽²⁾ Usmernenie Európskej centrálnej banky ECB/2014/9 z 20. februára 2014 o domácich operáciách riadenia aktív a pasív zo strany národných centrálnych bánk (Ú. v. EÚ L 159, 28.5.2014, s. 56).