Úterý 22. listopadu 2022

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

USNESENÍ

EVROPSKÝ PARLAMENT

P9_TA(2022)0400

Výpůjční strategie pro financování nástroje Unie na podporu oživení NextGenerationEU

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 22. listopadu 2022 o provádění výpůjční strategie pro financování nástroje Unie na podporu oživení NextGenerationEU (2021/2076(INI))

(2023/C 167/01)

Evropský parlament,

— s ohledem na čl. 5 odst. 3 rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie ([1]) (dále jen „rozhodnutí o vlastních zdrojích“),

— s ohledem na nařízení Rady (EU) 2020/2094 ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje Nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi COVID-19 ([2]),

— s ohledem na interinstitucionální dohodu ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázni, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů ([3]),

— s ohledem na nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 ([4]), včetně společných a jednostranných prohlášení schválených jako součást víceletého finančního rámce (VFR),

— s ohledem na sdělení Komise ze dne 14. dubna 2021 o nové strategii financování nástroje NextGenerationEU (COM(2021)0250),

— s ohledem na návrh rozhodnutí Rady, kterým se mění rozhodnutí o vlastních zdrojích, jenž předložila Komise (COM(2021)0570),

— s ohledem na sdělení Komise ze dne 11. prosince 2019 o Zelené dohodě pro Evropu (COM(2019)0640) a na své usnesení ze dne 15. ledna 2020 na toto téma ([5]),

— s ohledem na článek 54 jednacího řádu a na čl. 1 odst. 1 písm. e) a na přílohu 3 rozhodnutí Konference předsedů ze dne 12. prosince 2002 o postupu udělování svolení k vypracování zpráv z vlastního podnětu,

— s ohledem na zprávu Rozpočtového výboru (A9-0250/2022),

([1]) Úř. věst. L 424, 15.12.2020, s. 1.
([2]) Úř. věst. L 433 I, 22.12.2020, s. 23.
([3]) Úř. věst. L 433 I, 22.12.2020, s. 28.
([4]) Úř. věst. L 433 I, 22.12.2020, s. 11.
([5]) Úř. věst. C 270, 7.7.2021, s. 2.

A. vzhledem k tomu, že rozhodnutí o vlastních zdrojích zmocňuje Komisi, aby si v letech 2021 až 2026 vypůjčila na kapitálových trzích jménem Unie finanční prostředky až do výše 750 miliard EUR v cenách roku 2018, a to výhradně za účelem řešení důsledků krize COVID-19 prostřednictvím nástroje EU na podporu oživení NextGenerationEU (NGEU); vzhledem k tomu, že 360 miliard EUR v cenách roku 2018 může být použito na poskytování půjček členským státům a 390 miliard EUR je možné využít přímo na výdaje EU;

B. vzhledem k tomu, že splácení vypůjčených prostředků a souvisejících úroků má být hrazeno z rozpočtu Unie a naplánováno tak, aby bylo zajištěno stálé a předvídatelné snižování závazků nejpozději do 31. prosince 2058; vzhledem k tomu, že stropy vlastních zdrojů byly zvýšeny o 0,6 %, aby byly pokryty všechny závazky Unie vyplývající z výpůjček na NGEU;

C. vzhledem k tomu, že Parlament, Rada a Komise přijaly právně závazný plán zavedení nových vlastních zdrojů s cílem vytvořit dostatečné finanční prostředky na pokrytí očekávaných výdajů souvisejících se splácením NGEU a nesnížit zároveň financování programů a politik Unie;

D. vzhledem k tomu, že podle rozhodnutí o vlastních zdrojích musí Komise pravidelně a komplexně informovat Parlament a Radu o všech aspektech své strategie řízení dluhu, včetně harmonogramu emisí s očekávanými daty a objemy emisí pro nadcházející rok a plánu stanovujícího očekávané splátky jistiny a úroků;

E. vzhledem k tomu, že celková částka plánovaná pro NGEU a periodické kuponové platby a umoření v době splatnosti (náklady na splácení nástroje EURI) byla na období 2021–2027 stanovena na 14,7 miliardy EUR;

Odůvodnění výpůjček pro nástroj NextGenerationEU

1. zdůrazňuje, že NGEU je největším společným programem EU pro získávání finančních prostředků, který nejen poskytuje půjčky členským státům, ale také pokrývá přímé výdaje z rozpočtu Unie začleněné do reálných programů a politik EU; zdůrazňuje, že společný dluh Unie spravovaný Komisí zvyšuje objem, dopad a přidanou hodnotu rozpočtu Unie, čímž podporuje oživení po skončení pandemie COVID-19 a naplňuje dlouhodobé priority EU, zejména ekologickou a digitální transformaci;

2. poukazuje na to, že s průměrným ročním objemem výpůjček ve výši 150 miliard EUR do roku 2026 se díky výpůjčnímu programu NGEU Unie stala klíčovým hráčem na finančních trzích, staví se na stejnou úroveň s dalšími významnými evropskými státními emitenty a je největším nadnárodním emitentem a největším emitentem zelených dluhopisů;

3. zdůrazňuje, že úspěch výpůjční strategie se bude posuzovat podle schopnosti včas a s relativně nízkými náklady získat na kapitálových trzích finanční prostředky nezbytné pro realizaci NGEU a na základě profilu, který bude plynulý a předvídatelný, splatit dluh do roku 2058, aniž by byly vytěsňovány výdaje na zřízené programy v rámci stropů VFR a došlo k ohrožení budoucích opatření EU; zdůrazňuje, že emise Unie by neměla narušit výpůjční podmínky pro ostatní evropské emitenty a měla by dokonce hrát pozitivní roli na kapitálových trzích zejména tím, že uspokojí poptávku investorů po aktivech denominovaných v eurech a po nových produktech, jako jsou zelené dluhopisy;

Popis a posouzení dosavadní výpůjční strategie nástroje NextGenerationEU

4. konstatuje, že Komise vypracovala a zavedla nový a rozsáhlý program financování a rychle a účinně vybudovala své kapacity pro obsluhu dluhu; vítá skutečnost, že emise probíhaly od první emise v roce 2021 stabilním tempem a všechny byly silně nadobjednány, což odhalilo silný zájem investorů a umožnilo Komisi splnit její cíle financování; s uspokojením konstatuje, že v souladu s unijním ratingem AAA se s produkty EU obchoduje za atraktivní úrokové sazby, které jsou srovnatelné s ostatními velkými evropskými a nadnárodními emitenty;

5. bere na vědomí, že strategie financování přijatá Komisí je diverzifikovaná a nabízí širokou škálu produktů (dluhopisy a směnky) a splatností (od tří měsíců do 30 let) prostřednictvím různých emisních metod (syndikované transakce a aukce) na základě pravidelného harmonogramu;

6. bere na vědomí rozhodnutí Komise spoléhat se na velkou síť primárních dealerů, kteří jsou důležitými partnery při zajišťování dobře fungujících primárních a sekundárních trhů a podávání zpráv Komisi o tržních podmínkách; připomíná Komisi, že je důležité zajistit, aby banky plnily své právní požadavky, a usilovat o lepší zeměpisnou rovnováhu, pokud jde o členství v síti primárních dealerů i vedoucí úlohu syndikovaných transakcí; vyzývá Komisi, aby zajistila, že členové sítě primárních dealerů budou mít dostatečné pobídky a povinnosti, aby tak mohli plnit svou úlohu;

7. bere na vědomí rozhodnutí o ročních výpůjčkách a plány financování, které Komise dosud zveřejnila;; zdůrazňuje, že klíčový význam pro dosažení úspěšné koordinace s ostatními účastníky trhu a zajištění odpovědnosti, zejména vůči Parlamentu, a rovněž informovanosti a odpovědnosti rozhodovacích orgánů a široké veřejnosti má transparentnost výpůjční strategie a operací Komise; vyzývá v této souvislosti Komisi, aby urychleně a systematicky informovala Parlament tím, že poskytne rozčleněné údaje o všech poplatcích vzniklých v souvislosti s emisemi dluhopisů EU, včetně poplatků, které Komise účtuje EURI jako administrativní náklady a nákladů vzniklých členským státům při braní půjček v rámci Nástroje pro oživení a odolnost;

8. konstatuje, že v souladu s ročním rozhodnutím o výpůjčkách a pololetními plány financování získala Komise do června 2021 na finančních trzích více než 113 miliard EUR, z toho 23 miliard EUR ve formě zelených dluhopisů a dluhopisů s krátkodobou, střednědobou a dlouhodobou splatností; bere náležitě na vědomí poskytnuté informace týkající se distribuce typu investora a zeměpisné distribuce; vyzývá k průběžné transparentní komunikaci o vývoji v aukcích a syndikacích dluhopisů;

Potenciální pozitivní účinky půjček v rámci nástroje NextGenerationEU a s nimi spojené výzvy

9. domnívá se, že tím, že se Unie stane jedním z největších emitentů dluhopisů v Evropě, může mít nástroj NGEU pozitivní dopad na stabilitu a likviditu kapitálových trhů EU a zlepšit hospodářský výhled EU, doplnit makroekonomickou strukturu eurozóny a posílit mezinárodní úlohu eura; konstatuje, že nástroj NGEU je právně omezen co do velikosti a trvání a mohl by za předpokladu, že budou náležitě zohledněny získané zkušenosti, hrát ještě významnější úlohu jako zdroj bezpečných aktiv a přispět k integraci finančních trhů EU a posílit odolnost Unie; dále konstatuje, že jak dočasný charakter, tak i objem výpůjčního programu NGEU omezují potenciál dluhopisů EU stát se skutečně bezpečnými aktivy a sloužit řádnému fungování finančních trhů a podpořit stabilitu evropské hospodářské a měnové unie; vyzývá Komisi, aby zvážila možné způsoby, jak zachovat nesplacený objem dluhopisů NGEU i po roce 2027, aby se zabránilo tomu, že likvidita klesne krátce poté, co bude dosaženo vrcholu na konci výdajové fáze NGEU;

10. bere na vědomí vysokou poptávku po hladké integraci dluhu EU na kapitálových trzích; vyzývá Komisi, aby konsolidovala stav dluhu EU diverzifikací profilu investorů, stimulací sekundárních trhů a odstraněním technických překážek;

11. poukazuje zejména na to, že Unie by jakožto největší světový emitent zelených dluhopisů mohla stanovit měřítka pro udržitelné investice, a to i prostřednictvím diverzifikace své investorské základny a zajištěním nižších výpůjčních nákladů; zdůrazňuje důležitou úlohu zelených dluhopisů při financování aktiv potřebných pro přechod na nízkouhlíkové hospodářství; vítá skutečnost, že rámec Komise pro zelené dluhopisy používá vysoké standardy udržitelnosti; naléhavě vyzývá Komisi, aby zabránila jakémukoli druhu „lakování nazeleno“ a zajistila vysoce kvalitní podávání zpráv o využití výnosů, aby nebyla ohrožena tzv. zelená přirážka; konstatuje, že zásada „významně nepoškozovat“ slouží jako norma pro výdaje financované z nástroje NGEU; zdůrazňuje, že s ohledem na to, že část dluhu NGEU byla vydána ve formě zelených dluhopisů, mají členské státy a Komise povinnost učinit vše, co je v jejich silách, aby zajistily splnění závazků vůči investorům, jež se týkají oblasti klimatu, a očekává, že Komise v plném rozsahu splní svůj závazek, a sice že jakmile budou vzneseny jakékoli řádně odůvodněné obavy týkající se lakování nazeleno, vyloučí dotčené problematické projekty z financování prostřednictvím zelených dluhopisů; vítá srovnávací přehled zelených dluhopisů nástroje NGEU, který má formu interaktivní internetové stránky s informacemi o investicích financovaných ze zelených dluhopisů ([6]);

([6]) https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds/dashboard_cs

12. je toho názoru, že Komise by měla zavést důkladná auditní opatření s cílem zajistit řádné provádění Nástroje pro oživení a odolnost, zejména s cílem snížit riziko jakéhokoli druhu lakování nazeleno a s ohledem na jedinečnou konfiguraci nástroje NGEU, kdy Komise získává finanční prostředky na kapitálových trzích a nese odpovědnost vůči investorům, ale ve skutečnosti tyto prostředky vynakládají členské státy; vyzývá členské státy, aby dodržovaly své závazky, které přijaly ve svých plánech pro oživení a odolnost, aby tyto závazky řádně a v plném rozsahu provedly a aby Komisi podrobně informovaly o plnění milníků a cílů;

13. konstatuje, že navzdory svému rozsahu se nástroji NGEU dosud daří zmírňovat riziko vytěsňování poptávky po jiných evropských státních dluhopisech; zdůrazňuje, že díky tomu, že se trh se státními dluhopisy eurozóny stane atraktivnějším, zejména pro investory ze zemí mimo EU, může mít emise v rámci NGEU pozitivní dopad na poptávku po cenných papírech vydaných jinými subjekty evropského trhu; vyzývá Komisi, aby pokračovala v úzké koordinaci s dluhovými agenturami členských států a s Evropskou centrální bankou, Evropskou investiční bankou a Evropským mechanismem stability; znovu opakuje, že je důležité rozšiřovat obchodování s dluhopisy EU prostřednictvím jiných burz cenných papírů EU v souladu se zásadami unie kapitálových trhů;

14. dále tvrdí, že nástroj NGEU má pozitivní dopad na atraktivitu a udržitelnost dluhů členských států tím, že všem členským státům nabízí výpůjční podmínky s ratingem AAA prostřednictvím půjček z Nástroje pro oživení a odolnost, přispívá k významnému snížení výnosů státních dluhopisů a snižuje diskontní převody při výpočtu vnitrostátního dluhu a vysílá finančním trhům jasný signál o odolnosti a soudržnosti eurozóny a EU;

15. domnívá se, že nástroj NGEU ukazuje výhody ambiciózněji, kolektivní a demokratičtější reakce na krize na úrovni EU; domnívá se, že pokud by občané EU měli příležitost nakupovat dluhopisy EU přímo, mohlo by to posílit jejich pocit sounáležitosti s EU; žádá Komisi, aby v tomto ohledu vytvořila jednoduchý a transparentní mechanismus; konstatuje, že tato praxe již existuje v několika členských státech; domnívá se, že hospodářské přínosy by byly velké a převážily by náklady na provádění; konstatuje, že výrazná krizová podpora financovaná společným vydáváním dluhopisů posílila důvěru v odolnost EU a jejích členských států a že účastníci finančního trhu obecně uznávají zvýšenou odolnost evropské finanční architektury; zdůrazňuje, že úspěšné provádění nástroje NGEU ukazuje, že EU adekvátně reagovala na hospodářské důsledky krize COVID-19; vyzývá proto všechny orgány EU, aby zajistily, že EU splní své sliby, a to i tím, že nabídnou dlouhodobou politickou vizi;

16. se znepokojením bere na vědomí nové výzvy, které představuje špatná bezpečnostní situace v globálním prostředí v důsledku nezákonné, nevyprovokované a neodůvodněné agrese Ruska vůči Ukrajině a prudkého nárůstu inflace a úrokových sazeb, které postihují státní emitenty; varuje, že náklady na financování v poslední době výrazně vzrostly v důsledku náročných podmínek na trhu a že se očekává obrovská nejistota ohledně dlouhodobé situace v oblasti úrokových sazeb; očekává, že to ovlivní splátkovou položku nástroje EUIR v rozpočtu EU; se znepokojením konstatuje, že náklady na refinancování, které jsou vyšší, než se plánovalo, již mají dopad na dostupné prostředky v okruhu 2b a v průběhu ročního rozpočtového procesu dokonce spotřebovávají omezené dostupné prostředky zvláštních nástrojů; vyzývá Komisi, aby situaci pozorně sledovala a pravidelně informovala rozpočtový orgán; bere na vědomí, že Komise musí operovat na velmi nejistém trhu mimo 99 % interval spolehlivosti; připomíná, že veškeré platby finančních příspěvků členským státům by měly být provedeny do 31. prosince 2026, jak stanoví nařízení o EURI a nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost, avšak tuto lhůtu by bylo možné změnit; zdůrazňuje, že tato změna by vyžadovala příslušné změny jak nařízení o EURI, tak nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost;

17. domnívá se, že plný potenciál nástroje NGEU lze využít pouze tehdy, budou-li všechny národní plány pro oživení a odolnost účinně a včas provedeny; je znepokojen nedostatečnou absorpční kapacitou několika členských států; vyjadřuje politování nad dynamikou, která vznikla v některých členských státech, kde se provádění tradičních fondů EU zpozdilo, aby se umožnilo rychlejší čerpání prostředků z Nástroje pro oživení a odolnost; vybízí členské státy, aby plně a soudržným způsobem využívaly půjčky poskytované v rámci nástroje NGEU;

18. zdůrazňuje, že k posílení konkurenceschopnosti, odolnosti a strategické autonomie EU budou nezbytné další investice do politik EU, zejména pokud jde o průmysl a opatření v oblasti klimatu; domnívá se, že neustálé přesuny prostředků nejsou schůdným dlouhodobým řešením pro financování priorit EU, a zdůrazňuje, že jsou zapotřebí další zdroje; připomíná, že změna klimatu a probíhající válka na Ukrajině zdůrazňují naléhavou potřebu ukončit závislost Unie na třetích zemích v klíčových odvětvích jejího hospodářství, jako je energetika, suroviny, průmysl a zemědělství; v této souvislosti se domnívá, že oznámení předsedkyně Komise Ursuly von der Leyenové o vytvoření Fondu pro evropskou suverenitu je v souladu s usnesením Parlamentu ze dne 19. května 2022 ([7]) a s prohlášením Konference předsedů ze dne 30. června 2022 o pracovním programu Komise na rok 2023; vyzývá proto Komisi a členské státy, aby v souladu s doporučeními Konference o budoucnosti Evropy věnovaly další pozornost společným půjčkám na úrovni EU s cílem vytvořit příznivější výpůjční podmínky a zároveň zachovat odpovědné fiskální politiky na úrovni členských států; vyjadřuje politování nad systematickým vytvářením a využíváním nástrojů, fondů a společných výpůjčních programů, jako je NGEU, mimo rozpočet EU a bez jakéhokoli dohledu nebo kontroly ze strany rozpočtového orgánu; vyzývá proto k zahrnutí výpůjčních a úvěrových operací a všech budoucích programů nebo nástrojů EU do rozpočtu; žádá, aby byl Parlament plně zapojen do všech případů prostřednictvím postupu spolurozhodování;

Rozpočet Unie a nové vlastní zdroje

19. poukazuje na to, že charakteristiky půjček z nástroje NGEU budou mít přímé důsledky na splátky z rozpočtu Unie po celá desetiletí; proto trvá na optimalizaci obsluhy dluhu a zajištění plynulého profilu dluhu, aby se tak budoucí zátěž rovnoměrně rozložila;

20. zdůrazňuje, že díky nástroji NGEU se výrazně zvýšila kapacita EU, pokud jde o poskytování a získávání úvěrů; trvá na tom, že je třeba, aby byl rozpočtový orgán zapojen do všech fází tohoto procesu; připomíná, že podle rozhodnutí o vlastních zdrojích je Komise povinna zveřejňovat pravidelně aktualizovaný plán očekávaných splátek jistiny a úroků, který bude projednáván s Parlamentem a Radou na pravidelných interinstitucionálních schůzkách týkajících se NGEU;

21. připomíná svůj pevný požadavek, aby byly rozpočtové prostředky na náklady na splácení nástroje EURI zapsány do rozpočtu EU nad rámec stropů VFR, aby tak byla zachována rozpětí a mechanismy flexibility pro jejich zamýšlené účely; vyzývá k provedení příslušných změn nařízení o VFR během jeho revize v polovině období;

22. pevně věří, že konečný úspěch NGEU, a zejména důvěryhodnost a udržitelnost jeho financování, bude posuzován také podle schopnosti Unie splácet společný dluh novými vlastními zdroji v oblasti životního prostředí a podnikové sféře spíše než zvýšenými příspěvky členských států na základě hrubého národního důchodu;

23. zdůrazňuje, že nové vlastní zdroje jsou klíčovým faktorem, který Unii umožňuje provádět své politické priority, a to částečně kvůli potřebě zvýšit investice k řešení energetické nezávislosti a ke zmírnění sociálního dopadu ruské útočné války proti Ukrajině, jakož i urychlit ekologickou transformaci energetiky; zdůrazňuje, že zavedení těchto nových vlastních zdrojů by zabránilo budoucím škrtům v programech Unie, které by ohrozily samotný účel a dlouhodobé přínosy plánu oživení; je přesvědčen, že zavedení nových vlastních zdrojů, jak bylo dohodnuto v právně závazné interinstitucionální dohodě ze dne 16. prosince 2020, by zajistilo trvalé přínosy nejen při provádění politik EU, ale také při zajištění toho, aby byla Unie považována za důvěryhodného a prozíravého emitenta dluhopisů; vyzývá proto členské státy, aby co nejrychleji pokročily a urychlily jednání o prvním souboru tzv. nové generace vlastních zdrojů EU založených na systému EU pro obchodování s emisemi, mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích a pilíři I mezinárodní dohody OECD o minimální zdanění nadnárodních společností, jak nastínila Komise dne 22. prosince 2021; naléhavě vyzývá Radu, aby do konce roku 2022 schválila první soubor vlastních zdrojů;

([7]) Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. května 2022 o sociálních a hospodářských důsledcích ruské války na Ukrajině pro EU – posílení akceschopnosti EU (Přijaté texty, P9_TA(2022)0219).

24. konstatuje však, že odhadované výnosy z těchto tří vlastních zdrojů by nepostačovaly k pokrytí výpůjčního dluhu NGEU; opakuje proto svou žádost, aby Komise do prosince 2023 předložila návrh druhého souboru nových vlastních zdrojů, včetně návrhu týkajícího se daně z finančních transakcí, s cílem zajistit dostatečné zdroje na splácení dluhu v rámci NGEU; zdůrazňuje právně závazný plán stanovený na základě interinstitucionální dohody; žádá však Komisi, aby s ohledem na nedávné hospodářské výzvy byla ještě ambicióznější a nevylučovala možnost přidávat vlastní zdroje, které jsou inovativní, nové a pokud možno skutečné;

o

o o

25. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto usnesení Radě a Komisi.