

Sedem dôkazov, že na veľkosti nezáleží

Pohľad expertov MF SR na priebeh a výsledky prvého slovenského predsedníctva

Komentár pripravil odbor európskych záležitostí - sekcia medzinárodných vzťahov Ministerstva financií SR v spolupráci so sekciou daňovou a colnou MF SR a oddelením finančnej politiky na Stálom zastúpení SR pri EÚ v Bruseli.

Komentár bol vypracovaný na technickej úrovni a nemusí predstavovať oficiálne stanovisko Ministerstva financií SR.

Označenie „experti MF SR“ sa vzťahuje na predsedníckych expertov pôsobiacich na MF SR ako aj na expertov z oddelenia finančnej politiky na Stálom zastúpení SR pri EÚ v Bruseli.

Prológ

Martin Filko nás „Európanov“ (prezývka, ktorá prischla finančným expertom MF SR zapojeným do slovenského predsedníctva v Rade EÚ) **zvykol veľmi rád podpichovať, že predsedníctvo je v podstate glorifikovaný „paper-pushing“**, teda posúvanie papierov. Samozrejme, že nás to iritovalo. Tak ako každého komu sa niekto opováži naštrbiť presvedčenie o veľkoleposti a význame jeho pracovnej náplni. Vzhľadom na Martinovu angažovanosť v konkrétnych častiach predsedníckej agendy (napríklad prehlbovanie integrácie eurozóny), jeho provokačné slová v retrospektíve interpretujeme skôr ako typický, filkovský spôsob motivácie: toto je ten slabý odvar, ktorým predsedníctvo môže byť – presvedčte ma, že dokážeme viac a urobme to najlepšie ako sa dá. Úprimne si myslíme, že keby tu ešte Martin bol, za naše nasadenie a výsledky by nás určite pochválil.

O odpočte slovenského predsedníctva sa už čo to popísalo. Na nasledujúcich stranách sa Vám **napriek relatívne technickému charakteru bruselskej ekonomickej agendy pokúsime tieto veci priblížiť do ľudskej reči** a zároveň vysvetliť ich obsah a praktické prínosy. Nechceme Vás otravovať nič nehovoriacimi pojmami ako „všeobecný prístup“ alebo „závery Rady“. Ľahké to nebude. Ale vzhľadom na rastúci proti-bruselský populizmus je našou povinnosťou vysvetľovať, čo to vlastne tie tisícky euro-úradníkov v Bruseli robia. A Vaším záujmom by mohlo byť obetovať tomu pár minút.

Úvod

Na začiatku nášho predsedníctva sme mali obavy, že vonkajšie vplyvy (výsledok britského referenda, nadchádzajúce referendum v Taliansku a voľby v Rakúsku, slabý ekonomický rast, migračná kríza, bezpečnostné riziká, celkový nárast vplyvu proti-európskych populistov) naše šance na úspech znižujú. **Pripravovali sme sa skôr na krízový manažment**. V konečnom dôsledku však tieto faktory vplývali na legislatívne práce skôr pozitívne. Zložitá politická atmosféra sa pretavila do snáh posúvať veci správnym smerom aspoň na technickej úrovni. Tým sa naštartovali procesy, ktoré pomohli našim expertom dosiahnuť potrebné kompromisy.

Druhý polrok 2016 takisto predstavoval polovicu mandátu Junckerovej Európskej komisie (EK) – čo v princípe znamená vysokú legislatívnu angažovanosť. Inými slovami, bolo o čom rokovať. Do určitej miery sa treba poďakovať aj našim skúseným holandským predchodcom, na ktorých sme nadviazali – nebyť niektorých dohôd členských štátov dosiahnutých Holanďanmi, naši experti by nemohli začať rokovania s Európskym parlamentom. Nadchádzajúce (maltské) predsedníctvo najmenšej krajiny EÚ takisto prispelo k rokovacej konštruktívnosti viacerých partnerov – dobre si uvedomovali, že ak sa niektoré procesy neuzavrú do decembra 2016, nemusia sa uzavrieť vôbec.



Treba byť úprimný: nie každý legislatívny akt spraví do sveta dieru. A nie každá dohoda automaticky znamená, že bez expertov MF SR by k nej nedošlo. Takisto musíme priznať, že manévrovací priestor akéhokoľvek predsedníctva má svoje medze. Nasadli sme do idúceho vlaku, ktorý sme mohli zrýchliť alebo spomaliť, možno aj čiastočne zrekonštruovať. Meniť smer koľajníc za chodu – to je už iná vec. Tak či tak, sme presvedčení, že niektoré konkrétne veci stoja za zmienku. Nižšie sme pre Vás vybrali sedem tematických oblastí, ktoré považujeme za naše najväčšie úspechy. Pri ich výbere sme prihliadali na technickú alebo politickú náročnosť rokovaní, časové obmedzenia pri hľadaní kompromisu a celkový očakávaný prínos pre Slovensko a EÚ.

Dohoda o Európskom fonde pre strategické investície – Juncker môže pokojne spavať

Slovenské predsedníctvo v Rade EÚ dosiahlo dohodu členských štátov o zlepšení a predĺžení fungovania Európskeho fondu pre strategické investície (EFSI). EFSI je vlajkovou loďou Junckerovej EK, o čom svedčí aj jeho familiárnejší názov „Junckerov investičný plán“. **EFSI, manažovaný Európskou investičnou bankou (EIB), využíva záruky z rozpočtu EÚ a ponúka možnosti zvýhodneného, návratného financovania strategických projektov**, ktoré by inak kvôli svojej rizikovosti alebo veľkosti nemohli byť v súčasnej pokrízovej ekonomickej klíme realizované.

EFSI od svojho vytvorenia v lete 2015 fungoval podľa plánu, mobilizoval dostatočné množstvo dodatočných investícií, podpora malých a stredných podnikov prekročila všetky očakávania. V júni 2016 preto EK predstavila myšlienku takzvaného EFSI 2.0. Na začiatku boli plány len minimálne: predĺžiť fungovanie EFSI do roku 2020 (z pôvodného 2018), navýšiť záruku z EÚ rozpočtu zo súčasných 16 mld. eur na 26 mld. eur a zvýšiť cieľovú hranicu mobilizovaných investícií až na 500 mld. eur.

Členské štáty však nadšenie EK pôvodne nezdieľali. Návrh na predĺženie sa im zdal predčasný, rezonovali obvinenia o marketingovom ťahu EK. V plánovanom otvorení legislatívy sme preto videli možnosť EFSI nielen predĺžiť, ale najmä zlepšiť jeho doterajšie fungovanie. Využili sme pozíciu predsedníctva a túto tému zaradili na neformálne zasadnutie ministrov financií v Bratislave. Výsledkom bola **jednohlasná podpora pre náš návrh: predĺženie a zväčšenie EFSI musí ísť ruka v ruke s jeho vylepšením.**

Pozitívnym signálom bolo už samotné zverejnenie návrhu EK, ktorý oproti pôvodnej ambícii obsahoval aj značnú mieru kvalitatívnych zmien. **Rokovania aj napriek tomu neboli jednoduché.** Na jednej strane stáli jasní víťazi EFSI (Španielsko, Francúzsko, Taliansko), ktorí mali z využívania EFSI jasný prospech už za pôvodných podmienok a ich cieľom bolo teda udržať kvalitatívne status quo. Na druhej strane boli kohézne krajiny (neformálna skupina krajín profitujúca z kohéznej politiky EÚ), ktoré aj napriek vysokej potrebe naštartovať súkromné investície neboli z viacerých dôvodov schopné EFSI optimálne využiť. Táto skupina bola preto motivovaná dosiahnuť také nastavenie, pri ktorom by si mohla z pomyselného EFSI koláča ukrojiť viac. Do rokovacej rovnice vstupovali aj tie krajiny (Nemecko, Holandsko, Dánsko, Švédsko), ktoré vzhľadom k štruktúre ich ekonomiky a investičného trhu využívali EFSI v menšej miere. V rokovaniach presadzovali najmä implementáciu reforiem, zameranie EFSI na klimatické politiky a väčšie zapojenie súkromného sektora. V neposlednom rade sme sa museli vysporiadať aj so žabomyšími vojnami EK a EIB.

Dosiahnuť dohodu sa nám podarilo kompromisným návrhom, ktorý v obmedzenej miere obsahoval preferencie každej skupiny. Tento návrh bol nakoniec prijatý ministrami financií jednohlasne. **Výsledkom je dohoda, ktorá zvyšuje transparentnosť schvaľovania projektov, sprísňuje kritériá výberu projektov tak, aby podpora z EFSI nevytláčala súkromné investície, ponúka možnosti na**



efektívnejšie čerpanie aj zo strany kohéznych krajín, kladie dôraz na investície v oblasti ochrany klímy a iné, nie menej významné zmeny.

V neposlednom rade môže mať EFSI pozitívne účinky aj na tvorbu politík na Slovensku. Z tohto pohľadu je **EFSI nástroj, ktorý nám môže pomôcť vyliečiť našu chronickú závislosť na investičných grantoch a naučiť čerpať eurofondy aj cez finančné nástroje, ktoré fungujú na trhovom princípe a sú z definície menej náchylné na plytvanie a korupciu.** Revízia EFSI je preto ďalším dôležitým krokom smerom k hodnote za peniaze vo verejných financiách.

Dohoda o rozpočte EÚ na rok 2017 – neverili, že to dáme

Úlohou expertov MF SR bolo po predložení návrhu rozpočtu EÚ na rok 2017 dosiahnuť dohodu najprv medzi 28 členskými štátmi a následne s Európskym parlamentom (EP). **Prvotný návrh bol zo strany EK predložený s výrazným oneskorením. Dôvodom bolo britské referendum** – EK sa prirodzene, vzhľadom na citlivosť britskej politickej scény, voči téme európskeho rozpočtu snažila neovplyvňovať výsledky referenda predložením návrhu v tradičnom časovom rozmedzí, t.j. v priebehu júna.

Napriek racionálnym dôvodom dostala EK týmto krokom slovenských vyjednávačov pod nepríjemný časový tlak. Dohoda medzi členskými štátmi musela byť dosiahnutá urgentne – v opačnom prípade by sme nemali dostatok času na negóciácie s EP, ktorý už v lete vydával početné signály o svojich vysokých ambíciách a komplikovaných rokovaniach. **Slovenskému rokovaciemu tímu sa však podarilo dosiahnuť dohodu členských štátov v historicky rekordnom čase - 18 dní po predložení návrhu EK.** Prvý nevyhnutný krok k úspechu sme tak mali za sebou.

Následné rokovania s EP boli sťažené súbežnými rokovaniami o revízii viacročného finančného rámca 2014-2020 (jedná sa o sedemročný, strategický rozpočtový rámec, akýsi super-rozpočet), ktorý stanovuje mantinely jednoročných rozpočtov. EP na jednej strane a členské štáty na strane druhej mali takisto rozdielne predstavy o výške financovania konkrétnych oblastí, od programov zameraných na migráciu a vnútornú či externú bezpečnosť EÚ, cez programy podporujúce rast, zamestnanosť a konkurencieschopnosť. Celková politická neistota v súvislosti s plánovaným odchodom Veľkej Británie z EÚ a s nadchádzajúcim ústavným referendum v Taliansku takisto nepridávali rokovaniam na uvoľnenej atmosfére.

Dosiahnutie kompromisu s EP v tomto kontexte nebolo vôbec isté. Optimistickejšie hlasy očakávali dohodu Rady EÚ a EP v druhom kole rokovaní. Tie menej optimistické sa dokonca pripravovali na zlyhanie rokovaní a rozpočtové provizorium. Dosiahnutie dohody už v prvom kole neočakával takmer nik. **18-hodinový rokovací maratón počas noci zo 16. na 17. novembra sa niekoľkokrát dostal do slepej uličky. Tím za EP sa pri nejednej príležitosti vyhrážal opustením rokovacieho stola, bez dohody. Dňa 17.novembra o štvrtej hodine ráno sa však nakoniec dohodu medzi EP a Radou EÚ podarilo nájsť.**

Ide o vyvážený kompromis, ktorý zabezpečí financovanie tradičných politík, akými sú napríklad kohézia a poľnohospodárstvo, ako aj dodatočné prostriedky na riešenie aktuálnych problémov, medzi nimi primárne **migračná kríza - na jej riešenie bude k dispozícii o 11% viac financií ako v roku 2016** a využité budú na financovanie premiestňovania žiadateľov o azyl a vracanie osôb, ktoré nemajú právo na pobyt v EÚ, akčného plánu proti prevádzkačstvu migrantov, záchranných a pátracích prác na mori, zabezpečenia vonkajších hraníc EÚ, posilnenia systémov pre registráciu migrantov, núdzovú pomoc a integráciu migrantov. Prijatý rozpočet tiež navýši prostriedky pre **investície na podporu rastu a zamestnanosti** (ide o nástroje ako Erasmus+, Európsky fond pre strategické investície, Iniciatíva pre zamestnanosť mladých, atď., pri ktorých **došlo k 12% nárastu**). Slovenské predsedníctvo si tak splnilo jednu zo svojich hlavných no zároveň najnáročnejších povinností.



Dohoda o fondoch peňažného trhu – tieňové bankovníctvo konečne pod kontrolou

Experti MF SR dosiahli významný úspech v oblasti finančných služieb, keď sa im **podarilo ukončiť viac ako tri roky trvajúce rokovania o regulácii fondov peňažného trhu (FPT)**.

FPT v EÚ spravujú aktíva v hodnote vyše 1 bilióna eur. Jedná sa o podielové alebo investičné fondy, ktoré investujú do krátkodobých finančných nástrojov. Investorom ponúkajú efektívnu alternatívu k terminovaným účtom. Hoci predstavujú najmenej rizikovú kategóriu fondov, v období finančnej krízy došlo k výrazným poklesom ich likvidity. Vzhľadom na mimoriadny pokrízový presun kapitálu z bankového sektora do sektora tzv. tieňového bankovníctva, v ktorom FPT operujú, harmonizácia legislatívy v tejto oblasti získala ešte väčší význam. **Hlavným cieľom legislatívy je zvýšiť schopnosť fondov vyplácať výnosy aj v krízových trhových podmienkach** tak, aby neboli ohrozené investície vkladateľov. Legislatíva takisto zakazuje prepojenie fondov s bankami, čím sa zabráni vytváraniu neprehľadných štruktúr v rámci európskeho finančného sektora.

Naši finanční experti bez meškania odštartovali politické rokovania s EP a EK - tzv. trialógy v prvých dňoch slovenského predsedníctva. Najväčšou výzvou bolo zosúladiť protichodné záujmy inštitúcií a tých členských štátov, v ktorých FPT pôsobia. Na jednej strane stáli zástancovia prísneho režimu, medzi nimi EP, ktorých záujmom bolo predísť akýmkoľvek budúcim stratám pre sporiteľov. Na druhej strane stáli členské krajiny s rozvinutým sektorom FPT, pre ktoré bolo dôležité zaistiť ich plynulé fungovanie. **FPT v jednotlivých krajinách navyše medzi sebou zvädzajú konkurenčný boj, a preto sa každý členský štát snažil hájiť záujmy vlastného modelu tohto trhového segmentu.** Výsledkom tohto stavu bolo množstvo čiastkových výnimiek v krehkej, kompromisnej dohode Rady EÚ z júna 2016, čo nám v rokovaniach s EP neposkytovalo najsilnejšiu pozíciu.

Nakoľko Slovensko nemá skúsenosti s fungovaním vyspelého kapitálového trhu, hlavným predpokladom úspechu bola dôkladná technická príprava. Dôležité bolo pochopiť podstatu fungovania FPT a jednotlivých národných špecifik. **Museli sme sa naučiť rozlišovať legitímne požiadavky zaistiť ujúce riadne fungovanie trhu od požiadaviek, ktorých cieľom bolo získať konkurenčnú výhodu.** Okrem formálnych rokovaní neustále prebiehali aj intenzívne bilaterálne stretnutia. Ich cieľom bolo vyjasniť EP argumenty o dopadoch niektorých ich návrhov, a tým zabezpečiť jednoduchší priebeh politických trialógov.

Expertom MF SR sa nakoniec podarilo nájsť riešenia prijateľné pre obe inštitúcie a väčšinu členských štátov. **Podarilo sa teda eliminovať jednu z regulačných dier a zvýšiť ochranu investícií v prípade budúcich problémov na finančných trhoch.** Táto legislatíva sa vyjednávala vyše troch rokov, naprieč siedmimi predsedníctvami. Tlaky boli veľké, ale našim expertom sa to nakoniec podarilo úspešne ustáť.

Dane – malý krok pre slovenské predsedníctvo, veľký krok v boji proti daňovým podvodom

Rok 2016 bol z pohľadu boja proti daňovým únikom a daňovým podvodom na európskej a globálnej úrovni mimoriadne rušným obdobím. Odhalené prípady ukryvania finančných prostriedkov občanmi a spoločnosťami z EÚ v daňových rajoch (tzv. Panama Papers) odkryli pretrvávajúce diery v systéme a poukázali na potrebu nadnárodného prístupu k riešeniu tohto problému. Úloha to nebola ľahká – **dohody v daňovej oblasti sú kvôli jednohlasnosti a citlivo stráženému princípu daňovej suverenity mimoriadne náročné.** Opakujúce sa dôkazy o špinavých daňových praktikách, verejná mienka a politický tlak z EP a viacerých členských štátov však hrali v náš prospech.



Našou veľkou skúškou v tejto oblasti bolo schvaľovanie procesu a kritérií pre vypracovanie zoznamu nespolupracujúcich daňových jurisdikcií, populárne známemu aj ako „**daňový blacklist**“. Zoznam má obsahovať všetky **tretie krajiny, ktoré nespĺňajú globálne a európske štandardy v oblasti transparentnosti, daňovej spolupráce a spravodlivého zdaňovania. Plán predbežne počíta aj so zavedením protipatrení a sankcií voči štátom, ktoré budú uvedené na zozname.**

Zásadný prielom sme zavřili na novembrovom zasadaní ministrov financií. **Dohodu nikto neočakával.** Viaceré odporujúce krajiny preferovali odklad schvaľovania. Bruselskí technokrati neveriacky krútili hlavami a odporúčali nám počkať. Známý ekonomický server Eurointelligence (pod vedením Wolfgang Münchau) sa vo svojom rannom prehľade 8. novembra k ambícii slovenského predsedníctva schvaľovať dohodu na ministerskom zasadaní vyjadril nasledovne: *Záverom je, že ambície EÚ opäť raz prekonávajú jej kapacity. Bolo by ilúziou myslieť si, že EÚ 28 by v tejto veci mohla dosiahnuť dohodu.* Po siedmich zasadnutiach na technickej úrovni, nespočítateľných bilaterálnych rokovaniach a opakovaných prerušeníach ministerského rokovania (počas ktorých sa technickí experti podľa mandátu ministrov pokúšali vyčistiť z textu posledné sporné body), sa **nepravdepodobnú, jednohlasnú dohodu 28 členských štátov napriek všetkým pochybnostiam podarilo dosiahnuť.**

Po schválení procesu a kritérií na posudzovanie nespolupracujúcich daňových jurisdikcií sme sa pustili do prípravy predbežného zoznamu krajín, ktoré budú týmito kritériami testované. Opäť išlo o citlivú záležitosť. Keď bol podobný zoznam zverejnený EK v júni 2016, vyvolalo to medzinárodnú búrku kritiky. Jednohlasnú dohodu na zozname sme napriek tomu dosiahli na technickej úrovni v decembri 2016. Práce v tejto oblasti nekončia. No významný pokrok, ktorý sa nám podaril dosiahnuť počas šiestich mesiacov slovenského predsedníctva, nastavil predpoklady pre úspešné dovřenie procesu tvorby daňového blacklistu v priebehu roku 2017.

Nemenej dôležitou súčasťou boja proti daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam je **posilňovanie daňovej spolupráce a transparentnosti vo vnútri EÚ.** Aj táto iniciatíva vzišla z tzv. Panama Papers, ktoré poukázali na existenciu spoločných vzorcov pre pranie špinavých peňazí, daňové úniky a ukrývanie nezákonných finančných prostriedkov. Z týchto dôvodov predložila EK v júli 2016 v poradí už štvrtú novelu smernice o administratívnej spolupráci v oblasti daní. Tento návrh bol zameraný na **poskytnutie prístupu daňových orgánov k informáciám na boj proti praniu špinavých peňazí, vrátane informácií o skutočných vlastníkoch príjmov a hĺbkovom preverovaní klientov finančných inštitúcií.** Takýto prístup umožní daňovým orgánom kontrolovať a monitorovať riadne vykonávanie povinností uložených finančným inštitúciám, ktoré zabezpečia účinnú automatickú výmenu informácií medzi štátmi.

Nakoľko boj proti daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam je vo všeobecnosti považovaný na globálnej, európskej aj slovenskej úrovni za jednu z najväčších priorít, naše predsedníctvo si stanovilo za cieľ čo najrýchlejšie prijatie tejto smernice. Vzhľadom na relatívne krátky rozsah legislatívneho textu a všeobecnú podporu medzi členskými štátmi sa nám **podarilo už v septembri schváliť technické znenie návrhu smernice. Stalo sa tak v rekordne rýchlom čase už na druhom zasadnutí expertov.** V nasledujúcich týždňoch sme ešte trochu trpeli kvôli parlamentnej výhrade Veľkej Británie, ktorá blokovala formálne schválenie dohody. Naša obava, že Briti budú prijatie legislatívy naťahovať a za stiahnutie výhrady žiadať ústupok v inej oblasti, sa však nepotvrdila. Smernica tak bola definitívne prijatá okamžite po stiahnutí britskej parlamentnej výhrady.



Prehľadovanie hospodárskej a menovej únie – prelomenie tabu

Predsedsníctvo nie je len o rokovaniach o legislatívnych návrhoch. Predsedajúca krajina má tiež unikátnu príležitosť nastoliť víziu dlhodobého rozvoja EÚ a otvárať strategické témy, ktoré sa počas šiestich mesiacov síce nemusia pretaviť v konkrétne opatrenia, ale môžu položiť základy pre významné projekty v budúcnosti. Prehľadovanie ekonomickej a fiškálnej integrácie eurozóny bolo pre nás presne takouto témou. **V kontexte súčasných odstredivých a dezintegračných tendencií v Európe sme považovali za nevyhnutné zdôrazňovať potrebu užšej spolupráce.** Stavali sme na tradične pro-integračnom postoji SR a presvedčení, že ekonomická stabilita a prosperita v eurozóne je nevyhnutným predpokladom pre ekonomickú stabilitu a prosperitu v SR a v EÚ.

Téma hlbšej integrácie eurozóny je relatívne kontroverzná. Viaceré krajiny na čele s Nemeckom presadzujú názor, že pre stabilné fungovanie menovej únie by postačovalo prísne dodržiavanie európskych rozpočtových pravidiel a implementácia štrukturálnych reforiem. Na druhej strane štáty obklopené okolo Talianska, tzv. „južanské krídlo“ sú toho názoru, že fiškálne pravidlá pre fungovanie menovej únie nestačia a eurozóna potrebuje v dlhodobom horizonte vlastný rozpočet alebo fiškálnu kapacitu – tento postoj však Nemci považujú za skryté snahy o obchádzanie rozpočtových pravidiel. Slovensko sa so svojou povestou rozpočtovo zodpovednej krajiny, ktorá zároveň podporuje hlbšiu integráciu, pokúsilo prepojiť tieto dva názorové tábory a položiť **základy pre budúce zblíženie pro-nemeckého a pro-talianskeho postoja.**

O čo vlastne ide? Vstupom do eurozóny sa členské štáty do značnej miery vzdali možnosti individuálne reagovať na negatívne vplyvy ekonomických kríz v prospech spoločnej menovej politiky vykonávanej Európskou centrálnou bankou (ECB). Spoločná menová politika ECB je však zameraná na eurozónu ako celok a preto v plnej miere nereaguje na lokálne hospodárske výkyvy, ktoré zasahujú len niektoré krajiny eurozóny. To vo výsledku znamená, že v eurozóne chýba nadnárodný stabilizačný mechanizmus, ktorý by v jednej časti bránil prehrievaniu ekonomík, a v druhej naopak suploval nedostatok súkromného dopytu. Okrem toho by spoločná fiškálna kapacita bola vhodným nástrojom aj v súčasnej situácii takmer nulových úrokových sadzieb, v ktorej samotná politika ECB nedokáže efektívne stabilizovať ani hospodárske šoky s vplyvom na celú eurozónu.

Z týchto dôvodov sme sa zamerali na **možnosť vytvorenia spoločnej fiškálnej kapacity pre eurozónu, ktorá by pomáhala tlmiť negatívne dopady hospodárskych šokov** v oboch prípadoch. Vďaka diplomatickým snahám a bilaterálnym kontaktom, od európskych think-tankov, ministrov financií, euro-poslancov a komisárov, cez po pravú ruku Junckera – Martina Selmayera, až po ex-premiéra a pre mnohých aj záchrancu talianskej ekonomiky v 2012 – Maria Monti (práve tento presvedčený Európan nám v našej misii významne pomohol a preto sme za ním absolvovali viaceré výpravy), sa slovenskému predsedsníctvu podarilo podnietiť otvorenú a konštruktívnu debatu k tejto téme na neformálnom zasadnutí ministrov financií v Bratislave. Nebola to samozrejmosť – **pôvodné reakcie niektorých krajín voči tejto téme boli, diplomaticky povedané, chladné.** Išli sme takpovediac s kožou na trh a aj napriek značným rizikám sme pro-integračnú tému, o ktorej pridanej hodnote sme boli maximálne presvedčení, tlačili kde sa dalo. Diskusie na túto citlivú tému počas tohto pol roka položili prvé základy pre budovanie konsenzu medzi členskými štátmi. Zároveň by mali slúžiť ako vstup krajín do prípravy tzv. Bielej knihy o budúcnosti Európy, s ktorou má EK prísť na začiatku roku 2017. **Aj keď revolúcia sa nateraz nekoná, vznik eura sa takisto nedohodol počas jediného predsedsníctva.**

Dohoda o prospektoch – dostupnejší kapitál

Za vydarené predsedsníctvo je považované najmä také, ktoré dokáže aj nepredvídané okolnosti premeniť na pozitívne výsledky. Takýmto príkladom je napríklad dosiahnutie dohody s EP k nariadeniu o prospektoch, keď **počiatočná pozícia EP (bez ktorej sa rokovania nemôžu začať) „meškala“ až tri**



mesiace. Tím našich expertov vstúpil do negociácií s EP až na konci októbra 2016 a za necelých sedem týždňov docielil dohodu a ňou zásadný krok smerom k vytvoreniu únie kapitálových trhov (ÚKT).

Prospekty predstavujú informácie o spoločnosti (akýsi finančný životopis), na základe ktorých sa investori rozhodujú, či zakúpia cenné papiere danej firmy. Ich zverejnenie je povinné pri emisii cenných papierov (akcie, dlhopisy, iné) alebo vstupe na regulovaný kapitálový trh. Cieľom je, aby mal investor k dispozícii kvalitné a prehľadné informácie, podľa ktorých si môže zhodnotiť možný budúci zisk ako aj investičné riziká. **Staré pravidlá často vyžadovali prospekty v rozsahu niekoľko stoviek strán – na ktoré si spoločnosti museli najímať vysoko nákladné konzultačné firmy. To prirodzene mnohé, najmä menšie firmy od vydania prospektov a teda aj od kapitálového financovania odrádzalo.** Ďalším problémom boli nekonzistentné prospektové pravidlá naprieč európskym trhom, čo investorom komplikovalo porovnávanie finančného zdravia spoločností z rôznych krajín, a tým predstavovalo informačnú bariéru pre voľný pohyb kapitálu.

Hlavným cieľom novej prospektovej legislatívy bolo skrátiť, sprehľadniť a zjednodušiť obsah prospektov. **Administratívne a finančné náklady pri vydávaní prospektov by po novom nemali firmy odrádzať od kapitálovej formy financovania.** Medzi kľúčové zmeny patrí napríklad prospektové oslobodenie firiem pri emisiách cenných papierov v hodnote do 1 mil. eur. Dereguláciou tohto segmentu trhu sa pokúšame vytvoriť podmienky pre rozvoj tzv. crowd-fundingu, t.j. získavanie kapitálu prostredníctvom veľkého množstva mikro-príspevkov (napr. Kickstarter, Indiegogo, Youcaring, atď.). Zvýhodnené prospektové podmienky sa takisto zavádzajú pri emisiách cenných papierov v hodnote do 8 mil. eur, pre spoločnosti s nižšou trhovou kapitalizáciou (do 500 mil. eur) či nižším počtom zamestnancov (do 499), alebo pre sekundárne emisie na regulovanom trhu (tzn. ak už firma prospektus pri predošlej emisii vydala, pri následných emisiách postačuje zúžená verzia). Nové pravidlá tiež zohľadňujú národné špecifiká a rozdielnu vyspelosť kapitálových trhov v jednotlivých krajinách EÚ.

Najnáročnejším faktorom v rokovaní bola **sústavná potreba udržiavať rovnováhu medzi ochranou investorov a efektívnosťou kapitálových trhov.** Na jednej strane v tomto spore stáli hlavné finančné centrá západnej Európy, ktoré presadzovali liberálne pravidlá a inovatívne elementy prospektového režimu. Na druhej strane krajiny s menej rozvinutými kapitálovými trhami sa v rokovaní zameriavali najmä na ochranu investorov. Výsledná dohoda nakoniec zohľadňuje obe perspektívy a predstavuje pozitívny kompromis pre všetky členské štáty, EK, ako aj EP. Dúfame, že táto legislatíva otvorí dvere menším európskym firmám k novým zdrojom financovania. Na Slovensku by nový legislatívny rámec mohol byť zaujímavý obzvlášť pre startupové firmy, ktoré oproti tradičným bankovým úverom môžu preferovať inovatívne finančné zdroje.

Dohoda o prevencii prania špinavých peňazí – škrť cez rozpočet teroristom

Expertom MF SR sa podaril dosiahnuť významný úspech dohodou o prevencii prania špinavých peňazí a financovania terorizmu. Toto opatrenie je jednou z kľúčových odpovedí EÚ na zhoršujúcu sa bezpečnostnú situáciu v súvislosti s teroristickými útokmi, ako aj na nedávne dôkazy o praní špinavých peňazí, ktoré sa na verejnosť prevalili vďaka tzv. Panama Papers.

Po predložení legislatívneho návrhu EK v júli 2016 sme okamžite spustili rokovania v Rade EÚ. **Na ministerskú úroveň sme tento legislatívny akt zaradili až trikrát – viac než akékoľvek iné opatrenie.** Predmetnej téme sa často venovali aj nelegislatívne fóra, od Tatra Summit konferencie v Bratislave cez viaceré OECD podujatia. Vzhľadom na prierezový charakter tejto agendy predstavoval náš vyjednávací tím unikátnu kombináciu expertov Stáleho zastúpenia SR pri EÚ, MF SR, Národnej banky Slovenska, Ministerstva vnútra SR, s významnou podporou finančnej spravodajskej jednotky NAKA. V rámci hľadania dohody **sme predložili až päť znení kompromisného návrhu. Ten posledný bol nakoniec**



jednohlasne schválený „o päť minút dvanásť“, výborom stálych predstaviteľov (COREPER) dňa 20. decembra 2016, t.j. na absolútne poslednom zasadaní pod taktovkou slovenského predsedníctva.

Najkomplikovanejším aspektom rokovaní bolo vytvorenie registrov s informáciami o skutočných vlastníkoch spoločností. Ide o povinnosť zaviesť národné registre o skutočných vlastníkoch spoločností, čo predstavuje značný krok proti anonymným vlastníckym štruktúram, ktoré v minulosti zľahčovali daňové úniky. V princípe by bol pre účel efektívnejšieho obmedzenia daňových únikov a prania špinavých peňazí ideálny čo najširší prístup k informáciám z týchto registrov, čo do poslednej chvíle presadzovalo aj slovenské predsedníctvo. Na druhej strane, vzhľadom na rozdielne právne systémy členských štátov EÚ sa do predmetných registrov v jednotlivých krajinách môžu dostať rozdielne typy právnych subjektov, pričom zverejňovanie informácií o nich by v niektorých prípadoch mohlo predstavovať riziká z pohľadu ochrany osobných údajov. Do problematiky bolo z tohto dôvodu angažované aj Európske centrum pre ochranu dát, a vo výraznej miere sme spolupracovali aj s právnikmi Rady a Komisie. Riešenie sa nakoniec našlo - prístup k citlivejším informáciám z registrov budú mať iba relevantné orgány, pričom pôsobnosť legislatívy sa nám podarilo rozšíriť na všetky typy právnych subjektov.

Okrem vzniku registrov o skutočných vlastníkoch spoločností, záverečná dohoda **obmedzuje možnosti legalizácie príjmov z trestnej činnosti a vykonávanie daňových podvodov** - čo by malo zasiahnuť finančné zdroje teroristických organizácií. Nová legislatíva konkrétne posilňuje právomoci finančných spravodajských jednotiek v EÚ a zjednodušuje ich cezhraničnú spoluprácu a vzájomnú výmenu informácií. Dohoda tiež sprísňuje podmienky na využívanie alternatívnych platobných nástrojov (napríklad predplatných kariet, virtuálnych mien a peňaženiek) – anonymné využívanie týchto nástrojov sa po novom výrazne obmedzuje. Konečný text zároveň harmonizuje prístup členských krajín EÚ voči tým tretím krajinám, ktorých mechanizmy na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu sú nedostatočné.

Technický charakter opatrení značne komplikoval hľadanie dohody na legislatívnom texte. Neustálym zdôrazňovaním politického významu, opakovaným zaradzovaním na ministerskú úroveň, výraznou osobnou angažovanosťou ministra financií, ako aj nespočetnými rokovaniami na technickej úrovni sa dohodu predsa len podarilo nájsť. Vnímame to ako **dôkaz, že keď ide o veľa, EÚ vie konať**.

Pár slov na záver

Predsedanie v Rade EÚ sme si ničím nezaslúžili ani nevybojovali – bola to naša inštitucionálna povinnosť. Na legislatívnej aj nelegislatívnej úrovni sa nám podarilo dosiahnuť viacero úspechov, ale s istotou nedokážeme určiť, do akej miery sme ich dosiahli vlastnou snahou a šikovnosťou a do akej miery na nich majú zásluhu ostatné faktory – legislatívny cyklus, politické faktory, iné.

Vieme však povedať nasledovné. **Z pohľadu personálnych kapacít sme predsedníctvu dali všetko.** Bola to naša prvá historická skúsenosť a mali sme pred ňou obrovský rešpekt. Kolektívne sme veľmi chceli ukázať, že Slovensko v Bruseli nehrá druhú ligu. Dobre si uvedomujeme, že aj vyše dekádu po našom vstupe do EÚ majú mnohí Európania o Slovensku len obmedzené informácie. Predstaviť Slovensko a slovenské predsedníctvo v pozitívnom svetle bolo preto pre nás nielen profesionálnym, ale aj osobným cieľom.

Samozrejme, historickou skúsenosťou a technickou vybavenosťou majú ešte stále viaceré krajiny navrch. Zároveň sme však počas druhej polovice minulého roka zistili, že **ani od najefektívnejších európskych hráčov nie sme kvalitatívne až tak ďaleko.** Dohody sa dosahujú aj osobným nasadením, objektívnym predsedaním, efektívnou komunikáciou medzi technickou a politickou úrovňou. Týmito atribútmi sme sa zaradili medzi špičku.



Dosiahnuté výsledky sú dôležité a budeme si ich ešte istý čas veľmi dobre pamätať. To, že Slovensko je spoľahlivým a rovnocenným partnerom, s ktorými ostatné krajiny rátajú, nie je len prázdna fráza, ktorú omieľame, pretože by sme jej chceli uveriť. Naše predsedníctvo je dôkazom toho, že vieme v európskom meradle zohrať dôležitú rolu. A s týmto presvedčením budeme v našej práci pokračovať naďalej.

