

Brusel 4. června 2018
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2018/0212 (COD)

9615/18
ADD 4

ECOFIN 553
UEM 226
CADREFIN 63
CODEC 939
IA 169

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	31. května 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2018) 298 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení evropské funkce investiční stabilizace

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2018) 298 final.

Příloha: SWD(2018) 298 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 31.5.2018
SWD(2018) 298 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady

o zřízení evropské funkce investiční stabilizace

{COM(2018) 387 final} - {SEC(2018) 277 final} - {SWD(2018) 297 final}

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů návrhu Komise na nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení „evropské funkce investiční stabilizace“.
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
Problémem, který má tato iniciativa řešit, je, stručně řečeno, nedostatečná způsobilost dostupných nástrojů k tomu, aby absorbovaly rozsáhlé makroekonomické otřesy v eurozóně. V moderních ekonomikách jsou hlavními prostředky pro správu hospodářských cyklů fiskální a měnové politiky. Eurozóna však vykazuje specifické uspořádání: měnová politika se může soustředit pouze na celkové výkyvy zóny, zatímco fiskální politika je „decentralizovaná“ a v zásadě může reagovat na otřesy v jednotlivých zemích. Toto uspořádání se v běžných podmínkách jeví jako životaschopné, ale při závažném narušení ekonomiky se potýká s kritickými problémy. Dokládá to zejména vývoj situace hospodářské a finanční krize a krize eura, během níž se ukázalo, že fungování vnitrostátních automatických stabilizátorů pro vyrovnání se s asymetrickými otřesy bylo významně omezeno, a to dokonce i v členských státech, které běžně vykazují zdravé finance. Výsledkem toho byla procyklická fiskální politika, jež měla rovněž negativní dopad na kvalitu veřejných financí, a zejména na veřejné investice.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
Očekává se, že tato iniciativa podpoří členské státy eurozóny, aby lépe reagovaly na rychle se měnící hospodářské podmínky a v případě velkých asymetrických otřesů stabilizovaly své ekonomiky. Konkrétně by tato iniciativa měla pomoci snížit amplitudu a asymetrie výkyvů hospodářského cyklu ve všech členských státech. Měla by podpořit provádění fiskálních politik, které jsou více proticyklické nebo alespoň omezují riziko procykličnosti. Měla by napomoci uhladit trajektorie veřejných investic a dosáhnout hospodářské soudržnosti. Měla by být součástí opatření pro předcházení rozsáhlých krizí na finančních trzích. Zároveň by ale měla zachovat neutralitu mezi jednotlivými zeměmi.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?
V souladu se zásadou subsidiarity by funkce stabilizace za mimořádných okolností sloužila jako doplňkový nástroj. V měnové unii existuje několik obranných linií proti nebezpečným otřesům. Evropské trhy jsou vzhledem ke své integraci nepostradatelné k tomu, aby účinně absorbovaly hospodářské otřesy ve všech členských státech. Pokud jde o stabilizaci evropského hospodářství vůči otřesům, klíčovou úlohu hrají vlády jednotlivých členských států. Co se týče běžné makroekonomické stabilizace, mezi stávajícími společnými evropskými instrumenty je na čelní pozici ECB. I když byly všechny tyto prvky zavedeny, hrozí, že budou vnitrostátní fiskální politiky přetíženy kvůli žádostem o podporu na evropské úrovni. Dojde-li k velkým otřesům, může se stát, že fiskální (automatické) stabilizátory budou pro účely řádného fungování stabilizace nedostatečné. Eurozóna proto potřebuje finanční nástroj, aby se mohla vyrovnávat s velkými otřesy.

B. Řešení
Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?
Posouzení dopadů přezkoumalo tři možnosti politiky pro funkci stabilizace, a to kromě možnosti č. 1, kterou je <i>status quo</i> ještě možnost č. 2, která odpovídá návrhu Komise, tj. zřízení evropské funkce investiční stabilizace, jež by členským státům zasaženým velkými cenovými otřesy poskytovala půjčky spolu s omezenými granty, aby se realizace veřejných investic zachovala. Možnost č. 3 představuje pojistný mechanismus. Ve fondu by se shromažďovaly pravidelné příspěvky, zejména v běžných podmínkách a v příznivém hospodářském období, nebo vlastní zdroje. Pokud by byl členský stát zasažen značným otřesem, využil by podpory v podobě výplat/grantů. Pravděpodobně by byla zapotřebí omezená kapacita půjček zajišťující důvěryhodné a nepřetržité

činnosti. Možnost č. 4 je vyhrazena rozpočtu pro eurozónu. Souhrnný rozpočet by se primárně nezaměřoval na hospodářskou stabilizaci, ale spíše na poskytování evropských veřejných statků. Nicméně závislost na cyklických příjmech a proticyklických výdajích by společně s případnými posílenými diskrečními prvky přispěla k makroekonomické stabilizaci na úrovni EU.

V této fázi je upřednostňovanou možností evropská funkce investiční stabilizace (možnost č. 2). Tato možnost by přispěla k cíli v oblasti soudržnosti tím, že by v případě velkých asymetrických otřesů nabízela finanční podporu, což bude silnou pobídkou k tomu, aby se chránily klíčové veřejné investice, a zachovávaly tak hlavní prorůstové výdaje na dostatečné úrovni. Dopad této možnosti na makroekonomickou stabilizaci omezuje skutečnost, že podpora má formu půjčky. Zároveň se však možnost č. 2 jeví jako politicky proveditelná, alespoň v blízké budoucnosti, neboť rizika spojená s trvalými transfery a tzv. morálním hazardem jsou poměrně omezená. S ohledem na výše uvedené je obecně možnost č. 2 za daných okolností upřednostňovanou možností.

Kdo podporuje kterou možnost?

Ohledně potřeby a formy případné funkce stabilizace probíhá živá diskuse. Některé členské státy jednoznačně podporují další fiskální integraci, jakožto klíčovou složku prohlubování hospodářské a měnové unie. Návrh na ambiciózní fiskální integraci v podobě rozpočtu pro eurozónu, který by zajišťoval především stabilizaci, byl předložen francouzským prezidentem. Ministerstva hospodářství či financí z Itálie a Španělska připravila dokumenty s návrhy na zřízení specifických fondů, jež by poskytovaly makroekonomickou stabilizaci. Představitelé jiných členských států však vyjádřili pochybnosti ohledně přidané hodnoty a rizik souvisejících se společným stabilizačním nástrojem. Nizozemský předseda vlády vyjádřil ve svém nedávném projevu k této otázce výslovnou skepsi. Některé členské státy jsou zjevně otevřené pro další jednání, i když navrhovaná řešení výslovně nepodporují. Koaliční smlouva, o níž se opírá současná německá vláda, výslovně zmiňuje budoucí investiční rozpočet eurozóny, jenž by zajišťoval stabilizaci.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Evropská funkce investiční stabilizace (možnost č. 2) by přispěla k cíli v oblasti soudržnosti tím, že by v případě velkých asymetrických otřesů s dopady na konkrétní členský stát nabízela finanční podporu. Podpora by se zaměřila na výhody veřejných investic pro prioritní odvětví a podléhala by splnění podmínek pro spuštění a podmínek způsobilosti. Usnadnila by provádění proticyklické fiskální politiky tím, že by umožnila zapojení fiskálních stabilizátorů. V praxi umožní zachovat odpovídající úroveň výdajů, včetně investičních výdajů, a to i snížením daňových příjmů z důvodu eroze základu daně. Síla tohoto režimu by se odvíjela od jeho přesné koncepce a nastavení parametrů. Dopad této možnosti na makroekonomickou stabilizaci omezuje skutečnost, že podpora má formu půjčky.

Výsledky, jež by tento režim přinesl, by byly v ostrém rozporu s předchozí krizí, kdy ve veřejných investicích často docházelo ke značným škrtům a členské státy se v důsledku tlaku trhu musely vrátit k procyklickým fiskálním politikám. Evropská funkce investiční stabilizace (možnost č. 2) by byla větším přínosem pro proticyklické fiskální politiky členských států a větší stabilitu investic. Nakonec by pomohla snížit amplitudu a asymetrie výkyvů hospodářského cyklu a přispěla by k předcházení plnohodnotných finančních krizí. V konečném důsledku by tento režim přispěl k integritě Unie.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Neočekávají se žádné negativní hospodářské, sociální nebo environmentální náklady.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Navrhovaná „evropská funkce investiční stabilizace“ by přispěla k vyšší stabilitě veřejných investičních činností a

stabilnějšímu makroekonomickému prostředí, přičemž by v konečném důsledku podpořila cestu k vyššímu makroekonomickému růstu. Jako taková by byla přínosem i pro mikropodniky a malé a střední podniky. Neočekává se však, že by měla přímý dopad na jednotlivé podniky, jenž by bylo možné měřit v mikroekonomickém nastavení/modelu.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Poskytování půjček typu „back-to-back“ z rozpočtu EU vyžaduje záruky z rozpočtu EU a v konečném důsledku i od členských států. Ačkoli budou členské státy muset plnit další požadavky na poskytování prostředků, náklady tohoto poskytování jsou velmi nízké. Z makroekonomického hlediska by byly podobně omezené i náklady na předpokládanou úrokovou subvenci.

Očekávají se jiné významné dopady?

Ne, neočekávají se žádné další významné dopady.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Přezkum celého rozsahu tohoto mechanismu by se provedl až po několika letech (pravděpodobně po 3–5 letech). Tento odstup se jeví jako dostatečný, aby umožnil přezkum prvních případů aktivace a jejich dopadu. Vzhledem k tomu, že se neví, kdy k velkému otřesu dojde, a že z definice je jejich výskyt náhodný, nelze vyloučit, že v dané době bude vzorek případů aktivace jen omezený.