



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 4 Ιουνίου 2018
(OR. en)

9615/18
ADD 4

Διοργανικός φάκελος:
2018/0212 (COD)

ECOFIN 553
UEM 226
CADREFIN 63
CODEC 939
IA 169

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τον Γενικό Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο κ. Jordi AYET PUIGARNAU, Διευθυντής
Ημερομηνία Παραλαβής:	31 Μαΐου 2018
Αποδέκτης:	κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2018) 298 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης Επενδύσεων

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2018) 298 final.

συνημμ.: SWD(2018) 298 final

Βρυξέλλες, 31.5.2018
SWD(2018) 298 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

**Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου
για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης Επενδύσεων**

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

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων της πρότασης της Επιτροπής για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη δημιουργία «Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης Επενδύσεων».
Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;
Το πρόβλημα που αντιμετωπίζεται μέσω της παρούσας πρωτοβουλίας, συνοπτικά, είναι η ανεπαρκής ικανότητα των διαθέσιμων μέσων να απορροφούν μεγάλους μακροοικονομικούς κλυδωνισμούς στη ζώνη του ευρώ. Στις σύγχρονες οικονομίες, η δημοσιονομική και η νομισματική πολιτική αποτελούν τα βασικά μέσα για τη διαχείριση των οικονομικών κύκλων. Ωστόσο, η ζώνη του ευρώ χαρακτηρίζεται από μια ιδιαίτερη διαμόρφωση: η νομισματική πολιτική μπορεί να εστιαστεί μόνο σε συνολικές διακυμάνσεις της ζώνης, ενώ η δημοσιονομική πολιτική είναι «αποκεντρωμένη» και μπορεί κατ' αρχήν να ανταποκρίνεται σε ειδικούς ανά χώρα κλυδωνισμούς. Ο εν λόγω μηχανισμός φαίνεται βιώσιμος υπό κανονικές συνθήκες, ωστόσο αντιμετωπίζει κρίσιμα προβλήματα όταν ανακύπτουν μεγάλες οικονομικές διαταραχές. Αυτό φάνηκε ιδιαίτερα από τις εξελίξεις κατά την οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση του ευρώ, που έχουν αποδείξει ότι υπάρχουν αυστηρά όρια στη λειτουργία των εθνικών αυτόματων σταθεροποιητών όσον αφορά την αντιμετώπιση ασύμμετρων κλυδωνισμών, ορισμένες φορές ακόμη και σε κράτη μέλη με υγιή δημοσιονομικά διαπιστευτήρια. Αυτό έχει διαμορφώσει ένα φιλοκυκλικό μοτίβο για τις δημοσιονομικές πολιτικές, το οποίο επίσης αποδείχτηκε επιζήμιο και για την ποιότητα των δημόσιων οικονομικών και ιδίως για τις δημόσιες επενδύσεις.
Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;
Η πρωτοβουλία αναμένεται να παρέχει στήριξη στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ταχέως μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες και να σταθεροποιούν την οικονομία τους σε περίπτωση μεγάλων ασύμμετρων κλυδωνισμών. Ειδικότερα, αναμένεται να συμβάλλει στον περιορισμό του εύρους και των ασυμμετριών των διακυμάνσεων του οικονομικού κύκλου στα κράτη μέλη. Αναμένεται να υποστηρίξει μια πιο αντικυκλική άσκηση των δημοσιονομικών πολιτικών ή, τουλάχιστον, να μειώσει τους κινδύνους φιλοκυκλικότητας. Προορίζεται να συμβάλλει σε ομαλότερες πορείες των δημόσιων επενδύσεων και στην οικονομική συνοχή. Αναμένεται να ενισχύσει την πρόληψη των πλήρως ανεπτυγμένων κρίσεων των χρηματοπιστωτικών αγορών. Παράλληλα, αναμένεται να διασφαλίσει τη διατήρηση της διακρατικής ουδετερότητας.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;
Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η λειτουργία σταθεροποίησης θα ενεργεί ως συμπληρωματικό εργαλείο σε σοβαρές συγκυρίες. Σε μια νομισματική ένωση, υπάρχουν διάφορες γραμμές άμυνας έναντι των κλυδωνισμών που προκαλούν διαταραχές. Οι ενοποιημένες ευρωπαϊκές αγορές αποτελούν απαραίτητο στοιχείο για την αποτελεσματική απορρόφηση των οικονομικών κλυδωνισμών στα κράτη μέλη. Οι εθνικές κυβερνήσεις παίζουν βασικό ρόλο στη σταθεροποίηση της ευρωπαϊκής οικονομίας έναντι των κλυδωνισμών. Μεταξύ των υφιστάμενων κοινών ευρωπαϊκών μέσων, η ΕΚΤ βρίσκεται στην πρώτη γραμμή της τακτικής μακροοικονομικής σταθεροποίησης. Ακόμη και αν υπάρχουν όλα αυτά τα στοιχεία, οι εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές κινδυνεύουν να μην μπορούν να αντεπεξέλθουν και να ζητήσουν υποστήριξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ενόψει μεγάλων κλυδωνισμών, οι (αυτόματοι) δημοσιονομικοί σταθεροποιητές ενδέχεται να καταστούν ανεπαρκείς για τη διασφάλιση της κατάλληλης σταθεροποίησης. Ως εκ τούτου, η ζώνη του ευρώ χρειάζεται ένα δημοσιονομικό μέσο που θα συμβάλλει στην αντιμετώπιση των μεγάλων κλυδωνισμών.
Β. Λύσεις
Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;
Στην εκτίμηση επιπτώσεων εξετάστηκαν τρεις επιλογές πολιτικής για μια λειτουργία σταθεροποίησης, πέραν της

επιλογής 1, που ήταν η διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης: η επιλογή 2 αντιστοιχεί στην πρόταση της Επιτροπής, ήτοι τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης Επενδύσεων, η οποία θα παρέχει δάνεια, σε συνδυασμό με περιορισμένες επιχορηγήσεις, σε κράτη μέλη τα οποία πλήττονται από μεγάλους κλυδωνισμούς, με σκοπό τη διατήρηση της δημόσιας επενδυτικής δραστηριότητας. Η επιλογή 3 συνίσταται σε έναν μηχανισμό ασφάλισης. Σε ένα ταμείο θα συγκεντρώνονται τακτικές συνεισφορές, ιδίως σε καιρούς κανονικών και καλών οικονομικών συνθηκών, ή ένας ίδιος πόρος. Όταν ένα κράτος πλήττεται από έναν μεγάλο κλυδωνισμό, θα μπορούσε να επωφεληθεί από τη στήριξη υπό μορφή εκταμιεύσεων/επιχορηγήσεων. Ενδεχομένως να χρειάζεται περιορισμένη δανειοληπτική ικανότητα, προκειμένου να διασφαλίζεται η αξιοπιστία και συνεχής λειτουργία. Η επιλογή 4 αναφέρεται σε έναν ειδικό προϋπολογισμό της ζώνης του ευρώ. Ένας κοινός προϋπολογισμός δεν θα αποσκοπούσε πρωταρχικά στην οικονομική σταθεροποίηση, αλλά στην παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών. Ωστόσο, η στήριξη στα κυκλικά έσοδα και στις αντικυκλικές δαπάνες, πιθανώς ενισχυμένη από στοιχεία διακριτικής ευχέρειας, θα συνέβαλλε στη μακροοικονομική σταθεροποίηση σε επίπεδο ΕΕ.

Στο παρόν στάδιο, η προτιμώμενη επιλογή είναι η Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων (επιλογή 2). Η εν λόγω λειτουργία θα συνεισέφερε στον στόχο της συνοχής, παρέχοντας χρηματοδοτική στήριξη σε περίπτωση μεγάλου ασύμμετρου κλυδωνισμού. Αυτό θα παρέχει ισχυρό κίνητρο για την προστασία των βασικών δημόσιων επενδύσεων και, ως εκ τούτου, θα διατηρεί σε επαρκές επίπεδο τις απαραίτητες δαπάνες που συμβάλλουν στην ανάπτυξη της οικονομίας. Ο αντίκτυπος της μακροοικονομικής σταθεροποίησης στη συγκεκριμένη επιλογή περιορίζεται από το γεγονός ότι η στήριξη έχει τη μορφή δανείου. Ταυτοχρόνως, η επιλογή 2 φαίνεται επίσης να είναι πολιτικά περισσότερο εφικτή, τουλάχιστον στο εγγύς μέλλον, καθώς οι κίνδυνοι μόνιμων μεταφορών και ο ηθικός κίνδυνος είναι σχετικά περιορισμένοι. Συνολικά, με βάση τις εν λόγω εκτιμήσεις, η προτιμώμενη επιλογή, υπό τις παρούσες περιστάσεις, είναι η επιλογή 2.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Διεξάγεται έντονος διάλογος σχετικά με την αναγκαιότητα και τη μορφή πιθανής λειτουργίας σταθεροποίησης. Ορισμένα κράτη μέλη στηρίζουν όντως την περαιτέρω δημοσιονομική ολοκλήρωση, ως καίρια συνιστώσα για την εμβάθυνση της ΟΝΕ. Το σήμα για φιλόδοξη δημοσιονομική ολοκλήρωση, με τη μορφή προϋπολογισμού της ζώνης του ευρώ που θα παρέχει ειδικότερα σταθεροποίηση, δόθηκε από τον Γάλλο Πρόεδρο. Τα εθνικά υπουργεία οικονομίας και οικονομικών της Ιταλίας και της Ισπανίας εξέδωσαν έγγραφα όπου διατυπώνονται προτάσεις για συγκεκριμένα ταμεία που παρέχουν μακροοικονομική σταθεροποίηση. Ωστόσο, διατυπώθηκαν επίσης επιφυλάξεις από άλλες ομάδες κρατών σχετικά με την προστιθέμενη αξία και τους κινδύνους που συνεπάγεται ένα κοινό μέσο σταθεροποίησης. Ο πρωθυπουργός των Κάτω Χωρών, σε πρόσφατη ομιλία του, εξέφρασε ρητές επιφυλάξεις. Ορισμένα κράτη μέλη φαίνονται πρόθυμα να συμμετέχουν σε περαιτέρω συζητήσεις, χωρίς απαραίτητα να εκφράζουν την υποστήριξή τους. Στη συμφωνία για κυβέρνηση συνασπισμού, στην οποία βασίζεται η σημερινή γερμανική κυβέρνηση, γίνεται αναφορά σε μελλοντικό προϋπολογισμό επενδύσεων για τη ζώνη του ευρώ, που θα μπορούσε επίσης να παρέχει σταθεροποίηση.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Μια Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων (επιλογή 2) θα συνεισφέρει στον στόχο της συνοχής, παρέχοντας χρηματοδοτική στήριξη σε περίπτωση που κράτος μέλος πληγεί από μεγάλο ασύμμετρο κλυδωνισμό. Η εν λόγω στήριξη θα επικεντρώνεται στο όφελος των δημόσιων επενδύσεων σε τομείς προτεραιότητας και θα υπόκειται σε προϋποθέσεις ενεργοποίησης και επιλεξιμότητας. Θα διευκολύνει την άσκηση αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής, δίνοντας τη δυνατότητα για εφαρμογή δημοσιονομικών σταθεροποιητών. Στην πράξη, επιτρέπει τη διατήρηση επαρκών επιπέδων δαπανών, μεταξύ άλλων για επενδύσεις, παρόλο που τα φορολογικά έσοδα υποχωρούν, λόγω της διάβρωσης των φορολογικών βάσεων. Το κατά πόσον το σύστημα αυτό θα είναι ισχυρό θα εξαρτηθεί από τον επακριβή σχεδιασμό και παραμετροποίησή του. Ο αντίκτυπος της μακροοικονομικής σταθεροποίησης στη συγκεκριμένη επιλογή περιορίζεται από το γεγονός ότι η στήριξη έχει τη μορφή δανείου.

Το σύστημα θα αποδίδει αποτελέσματα, σε αντίθεση με με την προηγούμενη κρίση, όπου οι δημόσιες επενδύσεις περικόπηκαν δραστικά και πολλά κράτη μέλη αναγκάστηκαν να στραφούν σε φιλοκυκλικές δημοσιονομικές πολιτικές, λόγω πίεσης της αγοράς. Η Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων (επιλογή 2) θα συμβάλλει σε πιο αντικυκλικές εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές και σε πιο σταθερές επενδύσεις. Αυτό, εν τέλει, θα συντελέσει σε μειωμένο εύρος και ασυμμετρίες των διακυμάνσεων του οικονομικού κύκλου και θα συμβάλει στην πρόληψη των πλήρως ανεπτυγμένων κρίσεων των χρηματοπιστωτικών αγορών. Τελικά, θα

συμβάλλει στην ακεραιότητα της Ένωσης.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδιάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Δεν αναμένεται αρνητικό οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό κόστος.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Η προτεινόμενη «Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων» θα συμβάλλει σε σταθερότερη δραστηριότητα στον τομέα των δημόσιων επενδύσεων και σε ένα πιο σταθερό μακροοικονομικό περιβάλλον, και σε τελευταία ανάλυση θα προωθήσει μια τροχιά υψηλότερης μακροοικονομικής ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, αυτό θα έχει οφέλη και για τις πολύ μικρές επιχειρήσεις και τις ΜΜΕ. Εντούτοις, δεν αναμένεται να έχει άμεσο αντίκτυπο σε επιμέρους εταιρείες, ο οποίος να μπορεί να μετρηθεί σε μικροοικονομικό περιβάλλον/μοντέλο.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;

Η παροχή δανείων αντιστήριξης από τον προϋπολογισμό της ΕΕ προϋποθέτουν την ανάγκη για εγγυήσεις από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και, εν τέλει, από τα κράτη μέλη. Παρότι αυτό έρχεται να προστεθεί στις απαιτήσεις σχηματισμού προβλέψεων για τα κράτη μέλη, το κόστος των εν λόγω προβλέψεων είναι πολύ χαμηλό. Ομοίως, το κόστος της προβλεπόμενης επιδότησης επιτοκίου θα περιορίζεται σε μακροοικονομικούς όρους.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Όχι, δεν αναμένονται περαιτέρω σημαντικές επιπτώσεις.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Αφού παρέλθει συγκεκριμένος αριθμός ετών (πιθανώς 3-5 έτη) θα διενεργηθεί αξιολόγηση του μηχανισμού στο σύνολό του. Η εν λόγω προθεσμία φαίνεται επαρκής ώστε να δοθεί η δυνατότητα για επανεξέταση των πρώτων περιπτώσεων ενεργοποίησης και του αντικτύπου τους. Ωστόσο, λόγω της άγνωστης και εξ ορισμού τυχαίας επέλευσης μεγάλων κλυδωνισμών, δεν αποκλείεται η περίπτωση να έχει περιοριστεί το δείγμα ενεργοποίησης έως το εν λόγω χρονικό σημείο.