

Bruxelles, 4. lipnja 2018.
(OR. en)

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0212 (COD)**

**9615/18
ADD 4**

**ECOFIN 553
UEM 226
CADREFIN 63
CODEC 939
IA 169**

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	31. svibnja 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2018) 298 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK PROCJENE UČINKA priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi europske funkcije stabilizacije ulaganja

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2018) 298 final.

Priloženo: SWD(2018) 298 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 31.5.2018.
SWD(2018) 298 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

priložen dokumentu

**Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća
o uspostavi europske funkcije stabilizacije ulaganja**

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

Sažetak
Procjena učinka Komisijina Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi „europske funkcije stabilizacije ulaganja“.
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? O kakvom je problemu riječ?
Problem koji se ovom inicijativom treba riješiti je, ukratko, nedovoljna sposobnost raspoloživih instrumenata da apsorbiraju makroekonomske šokove u europodručju. U modernim gospodarstvima fiskalne i monetarne politike glavno su sredstvo za upravljanje poslovnim ciklusom. Međutim europodručje suočava se s posebnim okruženjem: monetarna politika može se usmjeriti samo na ukupne fluktuacije područja, dok je fiskalna politika „decentralizirana“ i načelno može reagirati na šokove pojedine države članice. Taj mehanizam čini se održivim u uobičajenim okolnostima, ali suočava se s kritičnim problemima svaki put kada se pojave veliki ekonomski poremećaji. To je osobito vidljivo u kretanjima tijekom gospodarske i financijske krize te krize europodručja koje je svjedočilo snažnim ograničenjima funkcioniranja nacionalnih automatskih stabilizatora za rješavanje asimetričnih šokova, ponekad čak i u državama članicama s dobrim fiskalnim kreditom. To je rezultiralo procikličkim uzorkom za fiskalne politike koji je štetan i za kvalitetu javnih financija te osobito javnih ulaganja.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Od inicijative se očekuje da će pružiti potporu državama članicama europodručja kako bi bolje odgovorile na gospodarske okolnosti koje se brzo mijenjaju i stabilizirale svoja gospodarstva u slučaju velikih asimetričnih šokova. Točnije, trebala bi pridonijeti smanjenju razmjera i asimetrija fluktuacija poslovnog ciklusa u državama članicama. Poduprijet će se vođenje fiskalnih politika koje će biti više protucikličko ili barem smanjiti rizik od procikličnosti. Trebala bi pridonijeti boljoj putanji javnih ulaganja i ekonomskoj koheziji. Trebala bi pridonijeti sprečavanju velike krize financijskih tržišta. Istodobno bi trebala spriječiti neutralnost među državama članicama.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
U skladu s načelom supsidijarnosti funkcija stabilizacije bi u teškim okolnostima djelovala kao komplementaran instrument. U valutnoj uniji postoji nekoliko linija obrane od destabilizirajućih šokova. Integrirana europska tržišta nužna su za učinkovitu apsorpciju gospodarskih šokova u državama članicama. Nacionalne vlade imaju ključnu ulogu u stabilizaciji europskog gospodarstva kako bi bilo otporno na šokove. Među postojećim zajedničkim europskim instrumentima ESB predvodi redovnu makroekonomsku stabilizaciju. Čak i sa svim tim elementima rizik od preopterećenja nacionalnih fiskalnih politika zahtijeva potporu na europskoj razini. U prisutnosti velikih šokova fiskalni (automatski) stabilizatori mogu postati nedovoljni za osiguravanje pravilne stabilizacije. Stoga europodručje treba fiskalni instrument koji će mu pomoći da se nosi s velikim šokovima.

B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije politike razmatrale? Daje li se prednost određenoj opciji? Zašto?
Osim opcije 1 i nepromijenjenog stanja, procjenom učinka ispitane su tri opcije politika za funkciju stabilizacije: Opcija 2 u skladu je s prijedlogom Komisije, odnosno europskom funkcijom stabilizacije ulaganja, kojom bi se zajedno s ograničenim bespovratnim sredstvima osigurali zajmovi za države članice pogođene velikim šokovima kako bi se održala aktivnost javnih ulaganja. Opcija 3 je mehanizam osiguranja. U fondu bi se prikupljali redoviti doprinosi, osobito u normalnim i dobrim gospodarskim vremenima, ili vlastita sredstva. Ako bi država članica bila pogođena velikim šokom, profitirala bi od potpore u obliku isplata/bespovratnih sredstava. Vjerojatno bi bila potrebna određena sposobnost zaduživanja kako bi se osiguralo pouzdano i neprekinuto funkcioniranje. Opcija 4 je namjenski proračun europodručja. Zajednički proračun ne bi primarno bio usmjeren na ekonomsku stabilizaciju, već više na pružanje europskih javnih dobara. Ipak, oslanjanje na cikličke prihode i protucikličku potrošnju te potencijalno veći diskrecijski elementi pridonijeli bi makroekonomskoj stabilizaciji na razini EU-a.

U ovoj fazi najizglednija opcija je europska funkcija stabilizacije ulaganja (opcija 2). Svojom financijskom potporom u slučaju velikih asimetričnih šokova pridonijela bi kohezijskom cilju. To će dati snažan poticaj za zaštitu ključnih javnih ulaganja i time zadržati nužne izdatke za povećanje rasta na odgovarajućoj razini. Utjecaj makroekonomske stabilizacije u ovoj je opciji ograničen činjenicom da se potpora pruža u obliku zajma. Istodobno se opcija 2 čini politički lakše izvedivom, barem u bližoj budućnosti, s obzirom na to da su rizici trajnih prijenosa i moralni hazard prilično ograničeni. S obzirom na ta razmatranja, opcija 2 je u trenutačnim okolnostima najizglednija opcija.

Tko podržava koju opciju?

U tijeku je žustra rasprava o potrebi i obliku potencijalne funkcije stabilizacije. Neke države članice pozitivno podržavaju daljnju fiskalnu integraciju kao ključnu komponentu produbljivanja ekonomske i monetarne unije. Francuski predsjednik opravdava ambicioznu fiskalnu integraciju u obliku proračuna europodručja koji bi posebno osigurao stabilizaciju. Nacionalna ministarstva gospodarstva ili financija iz Italije i Španjolske izdala su dokumente u kojima iznose prijedloge za posebna sredstva kojima bi se osigurala makroekonomska stabilizacija. Međutim drugi su izrazili sumnju u dodanu vrijednost i rizike zajedničkog stabilizacijskog instrumenta. Premijer Nizozemske u svojem je najnovijem govoru bio izričito skeptičan. Neke države članice čine se otvorenima za daljnju raspravu, a da ne pružaju nužno podršku. U koalicijskom sporazumu trenutačne njemačke vlade navodi se proračun za buduća ulaganja za europodručje koji bi također mogao osigurati stabilizaciju.

C. Učinci opcije kojoj se daje prednost

Koje su prednosti opcije kojoj se daje prednost (ako takve opcije nema, navesti koristi glavnih opcija)?

Svojom financijskom potporom u slučaju velikih asimetričnih šokova koji pogađaju države članice, europska funkcija stabilizacije ulaganja (opcija 2) pridonijela bi kohezijskom cilju. Ova potpora bila bi usmjerena na korisnost javnih ulaganja u prioritetnim sektorima te bi ovisila o uvjetima pokretanja i prihvatljivosti. Olakšala bi provođenje protucikličke fiskalne politike omogućujući djelovanje fiskalnih stabilizatora. U praksi omogućuje održavanje prikladnih razina potrošnje, uključujući ulaganja, iako porezni prihodi padaju zbog smanjenja porezne osnovice. Snaga programa ovisila bi o preciznoj izradi i parametrima. Utjecaj makroekonomske stabilizacije u ovoj je opciji ograničen činjenicom da se potpora pruža u obliku zajma.

Programom bi se podržali ishodi posve drugačije u odnosu na krize iz prošlosti kada su javna ulaganja često bila primjetno smanjena i mnoge su se države članice zbog pritiska tržišta morale vratiti procikličkim fiskalnim politikama. Europska funkcija stabilizacije ulaganja (opcija 2) pridonijela bi većoj protucikličnosti nacionalnih fiskalnih politika i stabilnijim ulaganjima. Na kraju bi to pridonijelo smanjenju razmjera i asimetrija fluktuacija poslovnog ciklusa te prevenciji razvoja velikih kriza na financijskih tržištima. U konačnici pridonijelo bi integritetu Unije.

Koliki su troškovi opcije kojoj se daje prednost (ako takve opcije nema, navesti troškove glavnih opcija)?

Nema negativnih gospodarskih, društvenih ili ekoloških učinaka.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Predložena „europska funkcija stabilizacije ulaganja” pridonijela bi stabilnijoj aktivnosti javnih ulaganja i stabilnijem makroekonomskom okruženju što bi u konačnici potaklo veći makroekonomski rast. To bi koristilo i mikropoduzećima te malim i srednjim poduzećima. Međutim ne očekuje se izravni utjecaj na pojedinačna poduzeća koji bi se mogao mjeriti u mikroekonomskom okruženju/modelu.

Hoće li to bitno utjecati na nacionalne proračune i administraciju?

Proračun EU-a osigurat će naizmjenične zajmove što će dovesti do potrebe za jamstvima iz proračuna EU-a i na kraju od država članica. I dok se time povećavaju zahtjevi za rezerviranje sredstava za države članice, trošak takvih rezerviranja vrlo je malen. Isto tako, trošak predviđenih subvencija kamate bio bi u makroekonomskom smislu ograničen.

Očekuju li se drugi bitni učinci?

Ne, ne očekuju se drugi bitni učinci.

D. Daljnje mjere

Kada će se politika preispitati?

Evaluacija mehanizma u cijelosti će se provesti nakon određenog broja godina (vjerojatno za 3 – 5 godina). Procjenjuje se da bi to vrijeme bilo dovoljno za preispitivanje prvih slučajeva aktivacije i njihovih učinaka. Međutim s obzirom na nepoznate i po definiciji nasumične velike šokove, nije isključeno da će uzorak aktivacije tada još biti ograničen.