

Bruksela, 4 czerwca 2018 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0212 (COD)

9615/18
ADD 4

ECOFIN 553
UEM 226
CADREFIN 63
CODEC 939
IA 169

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	31 maja 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2018) 298 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2018) 298 final.

Załącznik: SWD(2018) 298 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 31.5.2018r.
SWD(2018) 298 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji**

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

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji.
A. Zasadność działań
Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?
Problemem, który ma zostać rozwiązany w ramach niniejszej inicjatywy, jest, w skrócie, niewystarczająca zdolność dostępnych instrumentów do radzenia sobie z dużymi wstrząsami makroekonomicznymi w strefie euro. W nowoczesnej gospodarce polityka budżetowa i polityka monetarna stanowią główne narzędzia zarządzania cyklem koniunkturalnym. W strefie euro mamy jednak do czynienia ze szczególną strukturą: polityka monetarna może koncentrować się jedynie na zagregowanych wahanach w ramach strefy, natomiast polityka budżetowa jest „zdecentralizowana” i zasadniczo może reagować na wstrząsy w poszczególnych państwach. Rozwiązanie to wydaje się opłacalne w warunkach normalnej koniunktury, jednak w przypadku wystąpienia istotnych zakłóceń gospodarczych pojawiają się poważne problemy. W szczególności dało się to zauważyć w zmianach w sytuacji gospodarczej i finansowej oraz w trakcie kryzysu w strefie euro, które dowiodły istnienia znacznych ograniczeń w funkcjonowaniu krajowych automatycznych stabilizatorów służących przeciwdziałaniu asymetrycznym wstrząsom, nawet w państwach członkowskich o solidnych kompetencjach budżetowych. Konsekwencją tego jest procykliczny model polityki budżetowej, który miał również niekorzystny wpływ na jakość finansów publicznych, a w szczególności na inwestycje publiczne.
Jaki jest cel inicjatywy?
Oczekuje się, że inicjatywa będzie wspierać państwa członkowskie strefy euro, aby mogły lepiej reagować na szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i ustabilizować swoje gospodarki w przypadku znacznego wstrząsu asymetrycznego. W szczególności powinna ona przyczynić się do zmniejszenia amplitudy i asymetrii wahań cykli koniunkturalnych w poszczególnych państwach członkowskich. Powinna ona być wyrazem poparcia dla polityki budżetowej, która jest bardziej antycykliczna, lub przynajmniej ograniczać ryzyko procykliczności; przyczynić się do skorygowania kierunków inwestycji publicznych i do poprawy spójności gospodarczej. Jej celem powinno być zapobieganie występowaniu kompleksowych kryzysów na rynkach finansowych. Jednocześnie powinna utrzymywać neutralność między krajami.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?
Zgodnie z zasadą pomocniczości mechanizm stabilizacji działałaby w poważnych okolicznościach jako narzędzie uzupełniające. W ramach unii walutowej istnieje kilka linii obrony przed negatywnymi wstrząsami. Zintegrowane europejskie rynki są niezbędne, aby skutecznie amortyzować wstrząsy gospodarcze w państwach członkowskich. Rządy krajowe odgrywają kluczową rolę w stabilizacji gospodarki europejskiej zabezpieczającą przed wstrząsami. Biorąc pod uwagę istniejące wspólne instrumenty europejskie, EBC jest liderem w regularnej stabilizacji makroekonomicznej. Nawet przy wprowadzeniu tych wszystkich elementów istnieje ryzyko, że krajowe polityki budżetowe będą niewystarczające i konieczne będzie wsparcie na poziomie europejskim. W przypadku dużych wstrząsów fiskalne (automatyczne) stabilizatory mogą okazać się niewystarczające dla zapewnienia właściwej stabilizacji. Strefa euro potrzebuje zatem instrumentu polityki fiskalnej, który pomoże sprostać znacznym wstrząsom.

B. Rozwiązania
Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?
W ocenie skutków oprócz wariantu 1 przewidującego utrzymanie <i>status quo</i> przeanalizowano trzy warianty polityki w odniesieniu do mechanizmu stabilizacji. Wariant 2 odpowiada wnioskowi Komisji, czyli Europejskiemu Instrumentowi Stabilizacji Inwestycji, który udzielałby pożyczek i ograniczonych dotacji państwom członkowskim,

w których wystąpiły znaczne wstrząsy, w celu utrzymania aktywności w zakresie inwestycji publicznych. Wariant 3 przewiduje mechanizm ubezpieczeniowy. Polegałby on na gromadzeniu w określonym funduszu regularnych wkładów, w szczególności w normalnych warunkach i w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, lub zasobów własnych. W przypadku wystąpienia w jakimś państwie członkowskim znacznego wstrząsu mogłoby ono skorzystać ze wsparcia w formie wypłat/dotacji. Konieczna byłaby prawdopodobnie ograniczona możliwość zaciągania pożyczek, aby zapewnić wiarygodność i ciągłość funkcjonowania. Wariant 4 przewiduje specjalny budżet strefy euro. Wspólny budżet nie koncentrowałby się głównie na stabilizacji gospodarczej, lecz raczej na zapewnianiu europejskich dóbr publicznych. Poleganie na cyklicznych dochodach i antycyklicznych wydatkach, ewentualnie udoskonalonych elementach uznaniowych, przyczyniłoby się jednak do stabilizacji makroekonomicznej na szczeblu UE.

Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji (wariant 2) jest preferowanym wariantem na tym etapie. Wariant ten pomógłby osiągnąć cel dotyczący spójności, oferując wsparcie finansowe w przypadku dużego wstrząsu asymetrycznego. Będzie to stanowić silną zachętę do ochrony kluczowych inwestycji publicznych, a tym samym utrzymania niezbędnych wydatków pobudzających wzrost na odpowiednim poziomie. W tym wariantcie wpływ na stabilizację makroekonomiczną jest ograniczony ze względu na fakt, że wsparcie udzielane jest w formie pożyczki. Jednocześnie wariant 2 wydaje się również bardziej wykonalny pod względem politycznym, przynajmniej w najbliższej przyszłości, ponieważ ryzyko stałych transferów pieniężnych i pokusy nadużycia są dość ograniczone. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, wariant 2 w obecnych okolicznościach jest wariantem preferowanym.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Trwa ożywiona debata na temat potrzeby ustanowienia i formy ewentualnego mechanizmu stabilizacji. Niektóre państwa członkowskie aktywnie wspierają dalszą integrację fiskalną jako zasadniczy element pogłębiania UGW. Prezydent Francji przedstawił plan ambitnej integracji fiskalnej w formie budżetu strefy euro, który w szczególności zapewniłby stabilizację. Krajowe ministerstwa gospodarki lub finansów z Włoch i Hiszpanii wydały dokumenty, w których przedstawiono wnioski dotyczące konkretnych funduszy zapewniających stabilizację makroekonomiczną. W innych regionach pojawiły się jednak też wątpliwości dotyczące wartości dodanej i zagrożeń wynikających ze wspólnego mechanizmu stabilizacji. Premier Holandii był wyraźnie sceptyczny w niedawno wygłoszonym przemówieniu. Wydaje się, że niektóre państwa członkowskie są otwarte na dalsze dyskusje, ale niekoniecznie wyrażają wsparcie. W umowie koalicyjnej, na której opiera się obecny rząd niemiecki, wspomina się o przyszłym budżecie inwestycyjnym dla strefy euro, który mógłby również zapewnić stabilizację.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji (wariant 2) przyczyniłby się do realizacji celu dotyczącego spójności, oferując wsparcie finansowe w przypadku dużego wstrząsu asymetrycznego mającego wpływ na określone państwo członkowskie. Wsparcie to byłoby ukierunkowane na inwestycje publiczne w sektorach priorytetowych, a jego uruchomienie byłoby uzależnione od określonych czynników i wymagałoby spełnienia warunków kwalifikowalności. Instrument ten ułatwiłby prowadzenie antycyklicznej polityki budżetowej, umożliwiając działanie stabilizatorów fiskalnych. W praktyce pozwala on na utrzymanie odpowiednich poziomów wydatków, w tym na inwestycje, mimo że dochody z podatków zmniejszają się w wyniku erozji bazy podatkowej. Siła tego mechanizmu zależałaby od jego dokładnego zaprojektowania i parametryzacji. W tym wariantcie wpływ na stabilizację makroekonomiczną jest ograniczony ze względu na fakt, że wsparcie udzielane jest w formie pożyczki.

Mechanizm ten sprzyjałby osiągnięciu rezultatów, w przeciwieństwie do kryzysu w przeszłości, w którym często ograniczano inwestycje publiczne w znaczący sposób, a wiele państw członkowskich musiało powrócić do procyklicznej polityki budżetowej w obliczu presji rynkowej. Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji (wariant 2) przyczyniałby się do bardziej antycyklicznych krajowych polityk budżetowych oraz bardziej stabilnych inwestycji. Doprowadziłoby to ostatecznie do zmniejszenia amplitudy i asymetrii zmian cyklu koniunkturalnego oraz pomogłoby zapobiegać kompleksowym kryzysom na rynkach finansowych. W rezultacie oznaczałoby to większą integralność Unii.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Nie przewiduje się żadnych ujemnych kosztów gospodarczych, społecznych i środowiskowych.
Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?
Proponowany Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji przyczyniłby się do bardziej stabilnej działalności w zakresie inwestycji publicznych oraz do bardziej stabilnego otoczenia makroekonomicznego, a w konsekwencji do większego tempa wzrostu makroekonomicznego. W związku z tym na tym rozwiązaniu skorzystałyby również mikroprzedsiębiorstwa i MŚP. Nie oczekuje się jednak, że instrument ten będzie miał bezpośredni wpływ na poszczególne przedsiębiorstwa, co mogłoby być mierzone w kontekście otoczenia/modelu makroekonomicznego.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Udzielanie pożyczek wzajemnych z budżetu UE wiąże się z koniecznością zapewnienia gwarancji z budżetu UE, a ostatecznie z państw członkowskich. Chociaż zwiększa to wymogi dotyczące tworzenia rezerw dla państw członkowskich, koszt takiego tworzenia rezerw jest bardzo niski. Podobnie, koszty planowanej dotacji na spłatę odsetek byłyby ograniczone w kategoriach makroekonomicznych.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Nie, nie przewiduje się dalszych znaczących skutków.
D. Działania następne
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Ocena mechanizmu w całości zostanie przeprowadzona po kilku latach (prawdopodobnie 3-5 lat). Takie opóźnienie wydaje się być wystarczające, aby umożliwić przegląd pierwszych przypadków uruchomienia i ich wpływu. Ze względu na nieznane i z definicji losowe występowanie dużych wstrząsów nie wyklucza się jednak, że liczba przypadków uruchomienia może być ograniczona do tego czasu.