

V Bruseli 4. júna 2018
(OR. en)

**Medziinštitucionálny spis:
2018/0212 (COD)**

9615/18
ADD 4

ECOFIN 553
UEM 226
CADREFIN 63
CODEC 939
IA 169

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ, v zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie
Dátum doručenia:	31. mája 2018
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2018) 298 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU Sprievodný dokument k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zriadení európskeho nástroja stabilizácie investícií

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2018) 298 final.

Príloha: SWD(2018) 298 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 31. 5. 2018
SWD(2018) 298 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady

o zriadení európskeho nástroja stabilizácie investícií

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

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zriadení európskeho nástroja stabilizácie investícií, ktorý predkladá Komisia.
A. Potreba konať
Prečo? Aký problém sa rieši?
Problémom, ktorý sa má riešiť touto iniciatívou, je v podstate nedostatočná schopnosť dostupných nástrojov zmierňovať veľké makroekonomické otrasy v eurozóne. V moderných hospodárstvach sú hlavnými prostriedkami riadenia hospodárskych cyklov fiškálne a menové politiky. Eurozóna však čelí osobitnému nastaveniu: menová politika sa môže sústrediť len na súhrnné fluktuácie zóny, zatiaľ čo fiškálna politika je „decentralizovaná“ a v zásade môže reagovať na otrasy týkajúce sa jednotlivých krajín. Zdá sa, že toto usporiadanie je životaschopné v normálnych obdobiach, čelí však kritickým problémom vždy, keď nastane veľké narušenie hospodárstva. Túto skutočnosť ilustroval najmä vývoj hospodárskej a finančnej krízy a krízy eura, ktorý bol dôkazom výrazných obmedzení fungovania vnútroštátnych automatických stabilizátorov na zvládanie asymetrických otrasov, niekedy dokonca aj v členských štátoch so zdravými fiškálnymi prvkami. Viedlo to k procyklickej štruktúre fiškálnych politík, čo bolo škodlivé aj pre kvalitu verejných financií, a najmä pre verejné investície.
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?
Iniciatívou sa má podporiť to, aby členské štáty eurozóny mohli lepšie reagovať na rýchlo sa meniace hospodárske okolnosti a stabilizovať svoje hospodárstvo v prípade veľkých asymetrických otrasov. Konkrétnejšie by iniciatíva mala prispieť k zníženiu rozsahu a obmedzeniu asymetrií výkyvov hospodárskeho cyklu v členských štátoch. Iniciatívou by sa malo podporiť vykonávanie fiškálnych politík, ktoré je viac proticyklické, alebo by sa aspoň mali obmedziť riziká procyklickosti. Iniciatíva by mala prispievať k plynulejšiemu pohybu verejných investícií a k hospodárskej súdržnosti. Mala by pomôcť zabrániť plnohodnotným krízam finančných trhov. Zároveň by mala viesť k zachovaniu neutrality medzi krajinami.
Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?
V súlade so zásadou subsidiarity by stabilizačná funkcia pôsobila ako doplnkový nástroj v závažných situáciách. V menovej únii existuje viacero spôsobov obrany proti rušivým otrasom. Integrované európske trhy sú nenahradiiteľné pri účinnom zmierňovaní hospodárskych otrasov v členských štátoch. Kľúčovú úlohu v stabilizácii európskeho hospodárstva pred otrasmi zohrávajú národné vlády. Medzi existujúcimi spoločnými európskymi nástrojmi stojí na čele riadnej makroekonomickej stabilizácie ECB. Aj napriek existencii všetkých týchto prvkov hrozí, že vnútroštátne fiškálne politiky budú preťažené žiadosťami o podporu na európskej úrovni. V prítomnosti veľkých otrasov sa môže stať, že na zabezpečenie riadnej stabilizácie už fiškálne (automatické) stabilizátory nebudú stačiť. Eurozóna preto potrebuje fiškálny nástroj na pomoc pri zvládaní veľkých otrasov.

B. Riešenia
Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?
V posúdení vplyvu sa okrem možnosti 1, ktorou je zachovanie súčasného stavu, skúmali tri možnosti politiky pre stabilizačnú funkciu: Možnosť 2 zodpovedá návrhu Komisie, čiže európskemu nástroju stabilizácie investícií, v rámci ktorého by sa členským štátom zasiahnutým veľkými otrasmi poskytovali úvery spolu s obmedzenými grantmi na zachovanie činnosti v oblasti verejných investícií. Možnosť 3 je poisťný mechanizmus. Vo fonde by sa zhromažďovali pravidelné príspevky, najmä v normálnych a priaznivých hospodárskych obdobiach, alebo vlastný zdroj. Ak by bol členský štát zasiahnutý veľkým otrasom, mohol by využiť podporu v podobe vyplácania/grantov. Na zabezpečenie dôveryhodnej a nepretržitej prevádzky by pravdepodobne bola potrebná obmedzená kapacita na prijímanie úverov. Možnosť 4 je účelový rozpočet eurozóny. Spoločný rozpočet by

primárne nebol zameraný na stabilizáciu hospodárstva, ale skôr na poskytovanie európskych verejných statkov. Využívanie cyklických príjmov a proticyklických výdavkov, možno posilnené diskrečnými prvkami, by napriek tomu prispievalo k makroekonomickej stabilizácii na úrovni EÚ.

V tejto fáze je uprednostňovanou možnosťou európsky nástroj stabilizácie investícií (možnosť 2). Európsky nástroj stabilizácie investícií by prispieval k cieľu súdržnosti tým, že by poskytoval finančnú podporu v prípade veľkého asymetrického otrasu. Zabezpečí sa tým silný stimul na ochranu kľúčových verejných investícií, čím sa zachovávajú nevyhnutné výdavky na posilnenie rastu na primeranej úrovni. Vplyv makroekonomickej stabilizácie v rámci tejto možnosti je obmedzený tým, že podpora má formu úveru. Zároveň sa zdá, že možnosť 2 je aj politicky uskutočniteľnejšia, aspoň v blízkej budúcnosti, keďže riziká trvalých transferov a morálneho hazardu sú značne obmedzené. Vzhľadom na tieto úvahy je možnosť 2 za súčasných okolností celkovo uprednostňovanou možnosťou.

Kto podporuje ktorú možnosť?

O potrebe a forme možnej stabilizačnej funkcie sa vedie živá diskusia. Niektoré členské štáty rozhodne podporujú ďalšiu fiškálnu integráciu ako kľúčovú zložku prehĺbenia HMÚ. Francúzsky prezident obhajoval ambicióznú fiškálnu integráciu v podobe rozpočtu eurozóny, ktorým by sa najmä zabezpečovala stabilizácia. Vnútroštátne ministerstvá hospodárstva alebo financií v Taliansku a Španielsku vydali dokumenty s návrhmi týkajúcimi sa osobitných fondov na zabezpečenie makroekonomickej stabilizácie. V iných volebných obvodoch však zazneli aj pochybnosti, pokiaľ ide o pridanú hodnotu a riziká vyplývajúce zo spoločného stabilizačného nástroja. Holandský premiér bol vo svojom nedávnom prejave vyslovene skeptický. Zdá sa, že niektoré členské štáty sú otvorené ďalším diskusiám bez toho, aby nevyhnutne vyjadrovali podporný postoj. V koalícnej dohode, na ktorej sa zakladá súčasná nemecká vláda, sa uvádza zmienka o ďalšom investičnom rozpočte pre eurozónu, ktorým by sa mohla zabezpečovať aj stabilizácia.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Európsky nástroj stabilizácie investícií (možnosť 2) by prispieval k cieľu súdržnosti tým, že by poskytoval finančnú podporu v prípade veľkého asymetrického otrasu, ktorý zasiahol členský štát. Táto podpora by bola zameraná v prospech verejných investícií v prioritných odvetviach a bola by podmienená spúšťacím mechanizmom a podmienkami oprávnenosti. Uľahčovala by vykonávanie proticyklickej fiškálnej politiky tým, že by umožňovala pôsobenie fiškálnych stabilizátorov. V praxi táto podpora umožňuje zachovanie primeranej úrovne výdavkov vrátane výdavkov na investície, aj keď daňové príjmy klesajú z dôvodu narušenia základov dane. Sila systému by závisela od jeho presnej formy a nastavenia parametrov. Vplyv makroekonomickej stabilizácie v rámci tejto možnosti je obmedzený tým, že podpora má formu úveru.

Systémom by sa podporovali výsledky v ostrom protiklade s minulou krízou, keď sa verejné investície často vo veľkom rozsahu znižovali a mnohé členské štáty sa museli vrátiť k procyklickým fiškálnym politikám v dôsledku tlaku trhu. Európsky nástroj stabilizácie investícií (možnosť 2) by prispieval k viac proticyklickým vnútroštátnym fiškálnym politikám a stabilnejším investíciám. To by napokon prispelo k zníženiu rozsahu a obmedzeniu asymetrií výkyvov hospodárskeho cyklu a k zabráneniu vzniku plnohodnotných kríz finančných trhov. V konečnom dôsledku by to prispelo k integrite Únie.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Neočakávajú sa nijaké negatívne hospodárske, sociálne a environmentálne náklady.

Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?

Navrhovaný európsky nástroj stabilizácie investícií by prispel k stabilnejšej činnosti v oblasti verejných investícií a k stabilnejšiemu makroekonomickému prostrediu, čím by sa napokon podporil vyšší makroekonomický rast.

Ako taký by bol prospešný aj pre mikropodniky a MSP. Neočakáva sa však, že bude mať priamy vplyv na jednotlivé podniky, ktorý by sa mohol merať v makroekonomickom prostredí/modeli.

Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?

Poskytovanie úverov back to back z rozpočtu EÚ zahŕňa potrebu záruk z rozpočtu EÚ a v konečnom dôsledku od členských štátov. Hoci sa tým zvyšujú požiadavky týkajúce sa tvorby rezerv členských štátov, náklady na takúto tvorbu rezerv sú veľmi nízke. Podobne by boli z makroekonomického hľadiska obmedzené náklady na plánované úrokové dotácie.

Očakávajú sa iné významné vplyvy?

Nie, neočakávajú sa nijaké ďalšie významné vplyvy.

D. Nadväzné opatrenia

Kedy sa táto politika preskúma?

Hodnotenie mechanizmu v celom rozsahu by sa vykonávalo po určitom počte rokov (možno po 3 – 5 rokoch). Takýto odstup sa ukazuje ako dostatočný na to, aby sa umožnilo preskúmanie prvých prípadov aktivácie a ich vplyvu. Vzhľadom na neznámy a vo svojej podstate náhodný výskyt veľkých otrasov však nie je vylúčené, že vzorka aktivácie môže byť v tom čase obmedzená.