

Bruselj, 4. junij 2018
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0212 (COD)

9615/18
ADD 4

ECOFIN 553
UEM 226
CADREFIN 63
CODEC 939
IA 169

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	31. maj 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2018) 298 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK OCENE UČINKA Spremni dokument k predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe

V prilogi vam pošiljamo dokument SWD(2018) 298 final.

Priloga: SWD(2018) 298 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 31.5.2018
SWD(2018) 298 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o vzpostavitvi Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe

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

Povzetek
Ocena učinka o predlogu Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava?
Težava, ki jo obravnava ta pobuda, je, če povzamemo, nezadostna zmogljivost obstoječih instrumentov za obvladovanje velikih makroekonomskih šokov v euroobmočju. V sodobnih gospodarstvih sta fiskalna in monetarna politika glavni orodji za upravljanje poslovnih ciklov. Euroobmočje pa se sooča s posebno ureditvijo: monetarna politika se lahko osredotoča samo na skupno nihanje v območju, medtem ko je finančna politika „decentralizirana“ in se načeloma lahko odziva na šoke v določeni državi. Ta ureditev se zdi izvedljiva v običajnih razmerah, vendar se sooča s hudimi težavami vsakič, ko pride do velikih gospodarskih šokov. To je še zlasti pokazal razvoj gospodarske, finančne in evrske krize, ko so se pokazale velike omejitve pri delovanju nacionalnih avtomatskih stabilizatorjev za obvladovanje asimetričnih šokov, včasih celo v državah članicah z na videz zdravimi javnimi financami. To je povzročilo prociklični vzorec za fiskalne politike, kar je tudi negativno vplivalo na kakovost javnih financ in zlasti na javne naložbe.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Pobuda naj bi podprla države članice euroobmočja pri boljšem odzivanju na hitro spreminjajoče se gospodarske okoliščine ter stabilizaciji gospodarstev v primeru obsežnih asimetričnih šokov. Natančneje, prispevati bi morala k manjšim amplitudam in asimetrijam pri nihanju poslovnega cikla v državah članicah. Podpirati bi morala fiskalne politike, ki so bolj proticiklične, ali pa vsaj zmanjšati tveganja procikličnosti. To bi moralo prispevati k enakomernejšemu zagotavljanju javnih naložb in ekonomski koheziji ter k preprečevanju hudih kriz na finančnih trgih. Hkrati bi moralo ohraniti nevtralnost med državami.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
V skladu z načelom subsidiarnosti bi stabilizacijska funkcija v izjemnih razmerah delovala kot dopolnilno orodje. V valutni uniji obstaja več plasti zaščite pred disruptivnimi šoki. Integrirani evropski trgi so nujni za učinkovito obvladovanje gospodarskih šokov v vseh državah članicah. Nacionalne vlade imajo ključno vlogo pri stabilizaciji evropskega gospodarstva v primeru šokov. ECB ima med obstoječimi skupnimi evropskimi instrumenti glavno vlogo na področju redne makroekonomske stabilizacije. Kljub vsem tem elementom obstaja tveganje, da bodo nacionalne fiskalne politike preobremenjene in da bo potrebna podpora na evropski ravni. V primeru velikih šokov (avtomatski) fiskalni stabilizatorji morda ne bodo zadoščali za zagotovitev ustrezne stabilizacije. Euroobmočje zato potrebuje fiskalni instrument za podporo pri obvladovanju velikih šokov.

B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
V oceni učinka so bile poleg prve možnosti (status quo) preučene tri možnosti politike za stabilizacijsko funkcijo: druga možnost ustreza predlogu Komisije, tj. Evropska stabilizacijska funkcija za naložbe, ki bi zagotavljala posojila in omejena nepovratna sredstva državam članicam, ki so jih prizadeli veliki šoki, da bi se ohranile javne naložbe. Tretja možnost je mehanizem zavarovanja. V skladu bi se zbirali redni prispevki, zlasti v času običajnih in ugodnih gospodarskih razmer, ali lasten vir sredstev. Kadar bi državo članico prizadel velik šok, bi prejela podporo v obliki izplačil/nepovratnih sredstev. Verjetno bi bila potrebna omejena zmožnost zadolževanja za zagotovitev verodostojnega in neprekinjenega delovanja. Četrta možnost je namenski proračun za euroobmočje. Skupni proračun primarno ne bi bil osredotočen na gospodarsko stabilizacijo, ampak na zagotavljanje evropskih javnih dobrin. Vendar bi zanašanje na ciklične prihodke in proticiklično porabo ter po možnosti okrepljene elemente diskrecije prispevalo k makroekonomski stabilizaciji na ravni EU.

Na tej stopnji je prednostna možnost Evropska stabilizacijska funkcija za naložbe (druga možnost). Prispevala bi k cilju kohezije z zagotavljanjem finančne podpore v primeru obsežnih asimetričnih šokov. To bo močna spodbuda za zaščito ključnih javnih naložb ter s tem ohranjanje ustrezne ravni odhodkov, ki so bistveni za rast gospodarstva. Makroekonomski stabilizacijski učinek v okviru te možnosti je omejen zaradi dejstva, da bo podpora zagotovljena v obliki posojila. Druga možnost je vsaj v bližnji prihodnosti tudi politično lažje izvedljiva, saj sta tveganji trajnih prenosov in moralnega hazarda precej omejeni. Na podlagi navedenega je druga možnost glede na sedanje razmere na splošno najprimernejša.

Kdo podpira katero možnost?

Trenutno poteka živahna razprava o potrebi po stabilizacijski funkciji in možni obliki take funkcije. Nekatere države članice pozitivno podpirajo nadaljnjo fiskalno integracijo kot ključen element poglobitve EMU. Ambiciozno fiskalno integracijo v obliki proračuna euroobmočja, ki bi zlasti zagotovil stabilizacijo, zagovarja francoski predsednik. Ministrstvi za gospodarstvo oziroma za finance iz Italije in Španije sta izdali dokumente s predlogi za posebne sklade, ki bi zagotavljali makroekonomsko stabilnost. Vendar so bili v drugih državah izraženi tudi pomisleki glede dodane vrednosti in tveganj skupnega instrumenta za stabilizacijo. Predsednik nizozemske vlade je v svojem nedavnem govoru izrazil jasen dvom glede pobude. Nekatere države članice se zdijo pripravljene o njej nadalje razpravljati, ne da bi pobudo nujno tudi podpirale. Koalicijski sporazum, na podlagi katerega je bila sestavljena trenutna nemška vlada, omenja prihodnji proračun za naložbe za euroobmočje, ki bi lahko prav tako zagotavljal stabilizacijo.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Evropska stabilizacijska funkcija za naložbe (druga možnost) bi prispevala h kohezijskemu cilju z zagotavljanjem finančne podpore v primeru obsežnih asimetričnih šokov v državi članici. Ta podpora bi bila usmerjena v učinke javnih naložb v prednostnih sektorjih, zanj pa bi veljali merilo za aktiviranje in pogoji za upravičenost. Predlog bi omogočil lažje izvajanje proticikličnih fiskalnih politik, in sicer z omogočanjem fiskalnih stabilizatorjev. V praksi omogoča ohranjanje ustreznih ravni porabe, vključno pri naložbah, tudi če davčni prihodki upadajo zaradi zmanjšanja davčne osnove. Učinkovitost sheme bi bila odvisna od natančne zasnove in določitve parametrov. Učinek makroekonomske stabilizacije v okviru te možnosti je omejen zaradi dejstva, da bo podpora zagotovljena v obliki posojila.

Shema bi omogočila rezultate, ki bi se močno razlikovali od rezultatov iz preteklih kriz, ko so se javne naložbe pogosto precej omejile in so se morale mnoge države članice zaradi pritiska na trgu vrniti k procikličnim fiskalnim politikam. Evropska stabilizacijska funkcija za naložbe (druga možnost) bi prispevala k bolj proticikličnim nacionalnim fiskalnim politikam in stabilnejšim naložbam. To bi na koncu pomagalo zmanjšati amplitude in asimetrije pri nihanju poslovnega cikla in prispevalo k preprečevanju hudih kriz na finančnih trgih. In končno, prispevalo bi k povezanosti Unije.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Ne pričakujejo se nobeni negativni gospodarski, družbeni in okoljski stroški.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Predlagana „Evropska stabilizacijska funkcija za naložbe“ bi prispevala k stabilnejšim ravnom javnih naložb in stabilnejšemu makroekonomskemu okolju, kar bi na koncu spodbudilo močnejšo dinamiko makroekonomske rasti. Kot taka bi koristila tudi mikropodjetjem ter MSP. Vendar pa po pričakovanjih ne bo neposredno vplivala na posamezna podjetja, kar bi se lahko izmerilo na mikroekonomski ravni/modelu.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Zagotavljanje ugodnih posojil, ki jih za upravičenko najame EU, pomeni, da so potrebna jamstva iz proračuna

EU in na koncu držav članic. To sicer prispeva k potrebam po rezervacijah za države članice, vendar so stroški oblikovanja rezervacij zelo nizki. Podobno bi bili stroški predvidene subvencije obrestne mere v makroekonomskem smislu omejeni.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Ne, nadaljnji večji učinki se ne pričakujejo.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Ocena celotnega mehanizma bi bila opravljena po določenem številu let (po možnosti po 3–5 letih). Tak odlog se zdi zadosten, da se omogoči pregled prvih primerov aktiviranja in njihovega učinka. Ker pa so veliki šoki nepredvidljivi in po definiciji naključni, ni izključeno, da bo vzorec primerov aktiviranja za to obdobje omejen.