

Брюксел, 31.5.2018г.
SWD(2018) 298 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета
за създаването на Европейска функция за стабилизиране на инвестициите**

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

Обобщение
Оценка на въздействието на предложението на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „Европейска функция за стабилизиране на инвестициите“.
А. Необходимост от действия
Защо? Какъв е разглежданият проблем?
Накратко, проблемът, който тази инициатива трябва да разреши, е недостатъчната способност на наличните инструменти да поемат големи макроикономически сътресения в еврозоната. В съвременните икономики фискалните и паричните политики са основното средство за управление на икономическите цикли. Еврозоната обаче се сблъсква със специфична ситуация: паричната политика може да се насочва само върху съвкупните колебания в зоната, докато фискалната политика е „децентрализирана“ и по принцип може да отговаря на специфични за отделните държави сътресения. Тази договореност изглежда надеждна при нормални условия, но среща сериозни проблеми при възникване на големи икономически смущения. Това се илюстрира по-специално от развитието на икономическата и финансовата криза и на кризата в еврозоната, която демонстрира сериозни ограничения за функционирането на националните автоматични стабилизатори за справяне с асиметрични сътресения, дори и в някои държави членки със солидни данъчни политики. Това доведе до модел на процикличност на фискалните политики, който също стана причина за понижаване на качеството на публичните финанси, и по-специално на публичните инвестиции.
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?
Очаква се инициативата да подпомага държавите членки от еврозоната да реагират по-добре на бързо променящите се икономически обстоятелства и да стабилизират своите икономики в случай на големи асиметрични сътресения. По-конкретно, тя следва да допринесе за намаляването на амплитудата и асиметрията на колебанията на икономическия цикъл в държавите членки. Тя следва да подпомогне провеждането на фискални политики, които са по-антициклични, или най-малкото да намали риска от процикличност. Инициативата ще допринесе за по-безпроблемно движение на публичните инвестиции и за икономическо сближаване. Тя ще допринесе и за предотвратяване на мащабни кризи на финансовия пазар. В същото време инициативата следва да запази неутралността между отделните държави.
Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?
В съответствие с принципа на субсидиарност стабилизиращата функция ще действа като допълнителен инструмент в усложнени обстоятелства. Във валутния съюз съществуват няколко линии на защита срещу сътресения, водещи до смущения. Интегрирани помежду си, европейските пазари са крайно необходими, за да поемат ефективно икономическите сътресения в държавите членки. Националните правителства играят ключова роля за стабилизирането на европейската икономика срещу сътресения. Сред съществуващите общи европейски инструменти ЕЦБ заема челна позиция по отношение на редовното макроикономическо стабилизиране. Дори при наличието на всички тези елементи съществува риск националните фискални политики да бъдат претоварени и да потърсят помощ на европейско равнище. При наличие на големи сътресения фискалните (автоматични) стабилизатори могат да станат недостатъчни, за да гарантират правилното стабилизиране. Поради това еврозоната се нуждае от фискален инструмент за подпомагане на справянето с големи сътресения.
Б. Решения
Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?
Оценката на въздействието разглежда три варианта на политиката за стабилизираща функция, освен вариант 1 — настоящото положение: Вариант 2 съответства на предложението на Комисията, а именно

за създаване на Европейска функция за стабилизиране на инвестициите, по линия на която ще се отпускат заеми заедно с ограничени безвъзмездни средства на държавите членки, засегнати от големи сътресения, за да се поддържа дейността във връзка с публичните инвестиции. Вариант 3 представлява застрахователен механизъм. Във фонд се натрупват редовни вноски, особено при нормални и добри икономически условия, или собствен ресурс. Когато дадена държава членка е засегната от голямо сътресение, тя ще получи подкрепа под формата на плащания/безвъзмездни средства. За да се гарантира надеждна и непрекъсната работа, вероятно ще е необходим ограничен капацитет за получаване на заеми. Вариант 4 представлява специален бюджет за еврозоната. Общият бюджет няма да бъде насочен преди всичко към икономическата стабилизация, а по-скоро към предоставянето на европейски обществени блага. Все пак зависимостта от циклични приходи и антициклични разходи, вероятно подобрени дискреционни елементи, би допринесла за макроикономическата стабилизация на равнището на ЕС.

На този етап предпочитаният вариант е Европейска функция за стабилизиране на инвестициите (вариант 2). Тя ще допринесе за постигането на целта за сближаване, като предлага финансова подкрепа в случай на големи асиметрични сътресения. Това ще осигури силен стимул за защита на ключови публични инвестиции и по този начин ще се запазят на подходящото равнище основните разходи за насърчаване на растежа. Въздействието на макроикономическата стабилизация при този вариант се ограничава от факта, че подкрепата е под формата на заеми. В същото време вариант 2 изглежда по-осъществим и от политическа гледна точка, поне в близко бъдеще, тъй като рисковете от постоянни трансфери и морален риск са доста ограничени. Като цяло, предвид тези съображения, при настоящите обстоятелства предпочитаният вариант е вариант 2.

Кой подкрепя отделните варианти?

Води се оживен дебат относно необходимостта и формата на евентуална стабилизираща функция. Някои държави членки оказват положителна подкрепа за по-нататъшната фискална интеграция като ключов компонент на укрепването на Икономическия и паричен съюз. Предложението за амбициозна фискална интеграция под формата на бюджет на еврозоната, която по-конкретно би осигурила стабилизиране, бе направено от френския президент. Националните министерства на икономиката или финансите на Италия и Испания са издали документи за представяне на предложения за конкретни фондове, гарантиращи макроикономическа стабилизация. Също така обаче съмнения по отношение на добавената стойност и рисковете от създаването на общ инструмент за стабилизиране бяха изразени и от други заинтересовани групи. В неотдавнашно изказване министър-председателят на Нидерландия изрази изрично скептична гледна точка. Някои държави членки изглежда изразяват готовност за по-нататъшни обсъждания, без непременно да подкрепят инициативата. Коалиционното споразумение, което стои в основата на сегашното правителство на Германия, посочва бъдещ инвестиционен бюджет за еврозоната, който би могъл да гарантира и стабилизация.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — от основните варианти)?

Европейска функция за стабилизиране на инвестициите (вариант 2) ще допринесе за постигането на целта за сближаване, като предлага финансова подкрепа в случай на големи асиметрични сътресения, засягащи дадена държава членка. Тази подкрепа ще е насочена към ползите от публичните инвестиции в приоритетните сектори и ще зависи от условията за задействане и допустимост. Това би улеснило провеждането на антициклична фискална политика, като се даде възможност за намеса на фискалните стабилизатори. На практика подкрепата позволява да се поддържат адекватни равнища на разходите, включително по отношение на инвестициите, въпреки намаляването на данъчните приходи вследствие на свиването на данъчната основа. Приносът на схемата ще зависи от точната конструкция и параметри на функцията. Въздействието на макроикономическата стабилизация при този вариант се ограничава от факта, че подкрепата е под формата на заеми.

Схемата ще насърчи постигането на резултати в ясно изразен контраст с предишната криза, в която публичните инвестиции често бяха значително намалени, а много държави членки трябваше да се насочат към проциклична фискална политика вследствие на пазарния натиск. Европейската функция за стабилизиране на инвестициите (вариант 2) ще допринесе за по-антициклична национална фискална

политика и по-стабилни инвестиции. Това в крайна сметка ще допринесе за намаляване на амплитудата и асиметрията на колебанията на икономическия цикъл и ще допринесе за предотвратяването на мащабни кризи на финансовия пазар. *В заключение*, тя би допринесла за целостта на Съюза.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?

Не се очакват отрицателни икономически, социални и екологични разходи.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

Предложената „Европейска функция за стабилизиране на инвестициите“ ще допринесе за по-стабилна публична инвестиционна дейност и за по-стабилна макроикономическа среда, като в крайна сметка ще насърчи по-висок макроикономически ръст. От това ще се възползват и микропредприятията и МСП. Не се очаква обаче да има пряко въздействие върху отделните предприятия, което да може да се измери чрез макроикономическа рамка/модел.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Предоставянето на заеми „бек-ту-бек“ от бюджета на ЕС води до необходимостта от гаранции от бюджета на ЕС и в крайна сметка от държавите членки. Макар че това увеличава изискванията към държавите членки за създаване на провизии, разходите за тези провизии са много ниски. По подобен начин разходите за предвидената лихвена субсидия ще бъдат ограничени в макроикономически план.

Ще има ли други значителни въздействия?

Не, не се очакват други значителни въздействия.

Г. Последващи дейности

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Оценката на механизма в неговата цялост ще бъде извършена след определен брой години (евентуално 3—5 години). Такъв срок изглежда достатъчен, за да се даде възможност за преразглеждане на първите случаи на задействане и тяхното въздействие. Въпреки това, предвид неизвестната и по дефиниция случайна поява на големи сътресения, не е изключено извадката по отношение на задействането да бъде ограничена към този момент.