

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 9. studenoga 2018.

o Prijedlogu uredbe o uspostavi europske funkcije stabilizacije ulaganja

(CON/2018/51)

(2018/C 444/05)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 10. srpnja 2018. zahtjev Europskog parlamenta za davanje mišljenja o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi europske funkcije stabilizacije ulaganja ⁽¹⁾ (dalje u tekstu „Prijedlog uredbe”).

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije budući da je Prijedlog uredbe, u svom cilju makroekonomske stabilizacije, od značaja za primarni cilj Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) održavanje stabilnosti cijena i, ne dovodeći u pitanje cilj održavanja stabilnosti cijena, održavanje opće ekonomske politike u Uniji, kako je navedeno u članku 127. stavku 1. i članku 282. stavku 2. Ugovora te članku 2. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (dalje u tekstu „Statut ESSB-a”). Prijedlog uredbe također sadrži odredbe koje utječu na ulogu ESB-a kao fiskalnog agenta za osobe javnog prava na temelju članka 21. stavka 2. Statuta ESSB-a.

Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

Opće napomene

Uspostava europske funkcije stabilizacije ulaganja ima za cilj zaštititi nacionalna javna ulaganja u prisutnosti velikih asimetričnih makroekonomskih šokova u državama članicama čija je valuta euro i u državama članicama izvan europske zajednice koje sudjeluju u Europskom tečajnom mehanizmu (ERM II) (dalje u tekstu zajedno „države članice sudionice”) te spriječiti rizik negativnog prelijevanja. ⁽²⁾ Europska funkcija stabilizacije ulaganja bila bi dio šireg skupa novih instrumenata za otpornije europodručje unutar okvira Unije. Otpornost bi doprinijela jačanju ekonomske i monetarne unije (EMU). Prijedlog uredbe predviđa da bi potpora na temelju europske funkcije stabilizacije ulaganja bila uvjetovana usklađenošću s odabranim odlukama i preporukama iz Unijina okvira za fiskalni i makroekonomski nadzor ⁽³⁾. U tom smislu, primjećuje se da fiskalni okvir EU-a ima za cilj osigurati da države članice nastave provoditi dobre fiskalne politike i uspostaviti fiskalne rezerve u dobrim gospodarskim razdobljima ⁽⁴⁾.

Izvješće petorice predsjednika od 22. lipnja 2015. ⁽⁵⁾ naglasilo je potrebu za dovršetkom ekonomske i institucionalne arhitekture EMU-a. S obzirom na iskustvo s financijskom i gospodarskom krizom, podržavaju se daljnji integracijski koraci radi poboljšanja otpornosti država članica na ozbiljne gospodarske recesije. Od država članica očekuje se da

⁽¹⁾ COM(2018) 387 konačno.

⁽²⁾ Vidjeti obrazloženje uz prijedlog uredbe, str. 2.

⁽³⁾ Članak 3. stavak 1. Prijedloga uredbe.

⁽⁴⁾ Vidjeti „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije”, izvješće Jean-Claudea Junckera, u bliskoj suradnji s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Marijem Draghiem i Martinom Schulzom, 22. lipnja 2015., str. 4., dostupno na mrežnim stranicama Komisije www.ec.europa.eu.

⁽⁵⁾ „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije”, izvješće Jean-Claudea Junckera, u bliskoj suradnji s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Marijem Draghiem i Martinom Schulzom, 22. lipnja 2015.

podrže inicijative kojima čine nacionalna gospodarstva otpornijima i da dopune te napore s dodatnim koracima koji imaju za cilj dovršetak fiskalne i ekonomske unije - osobito stvaranje zajedničke funkcije makroekonomske stabilizacije. Takva funkcija postoji u svim monetarnim unijama, radi boljeg bavljenja s gospodarskim šokovima kojima se ne može upravljati na nacionalnoj razini. Ako je odgovarajuće osmišljena, zajednička funkcija makroekonomske stabilizacije povećala bi gospodarsku otpornost pojedinih država članica sudionica i europodručja kao cjeline, na taj način također podupirući jedinstvenu monetarnu politiku.

U tom kontekstu, ESB pozdravlja novi poticaj raspravi o tome kako uspostaviti zajedničku funkciju makroekonomske stabilizacije za države članice sudionice. U uspostavi takve funkcije važno je osigurati da ona osigurava učinkovitu makroekonomsku stabilizaciju, posebno u prisutnosti dubokih recesija u europodručju. U tu svrhu, funkcija fiskalne stabilizacije trebala bi biti dovoljno velika. U tom smislu, potrebno je napomenuti da europska funkcija stabilizacije ulaganja predviđa financijsku omotnicu naizmjeničnih zajmova u ukupnom iznosu do 30 milijardi EUR, što predstavlja samo 0,3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) europodručja. Učinkovita stabilizacija također zahtijeva da se potpora europske funkcije stabilizacije ulaganja aktivira i provodi pravodobno. Odgovarajući kriteriji aktivacije za potporu europske funkcije stabilizacije ulaganja trebali bi učinkovito razlikovati između cikličnih i strukturnih kretanja. Aktivator europske funkcije stabilizacije ulaganja koji je predviđen povezan je s prosječnom nezaposlenošću tijekom razdoblja od 60 tromjesečja. Ovako dugačko vremensko razdoblje se ukazuje neosnovanim, s obzirom da bi trenutna nezaposlenost mogla biti daleko od prosječne za 60 tromjesečja za zemlje koje su iskusile snažan trend rasta ili pada nezaposlenosti tijekom proteklih petnaest godina. Predviđeni okidač europske funkcije stabilizacije ulaganja ne bi vodio dovoljno računa, s jedne strane, o rigidnostima tržišta rada koje nisu riješene reformama u nekim državama članicama, ili s druge strane, o reformama kojima se jača otpornost koje su uvele druge države članice. Važno je da potpora europske funkcije stabilizacije ulaganja nadopunjuje poticaje za stabilne nacionalne fiskalne i ekonomske politike i, posebno, za reforme koje imaju za cilj rješavanje nacionalnih strukturnih izazova i jačanje usklađenosti s Unijinim okvirom za fiskalni i makroekonomski nadzor. Potpora europske funkcije stabilizacije ulaganja trebala bi biti povezana s prethodnim podacima o potpunom poštivanju država članica sudionica okvira Unije za fiskalni i makroekonomski nadzor. U tom kontekstu, predviđeni kriterij prihvatljivosti čini se slabim - posebno kriterij koji traži da ne postoji odluka Vijeća koja utvrđuje da nije poduzeta djelotvorna mjera radi ispravljanja prekomjernog deficita na temelju članka 126. stavka 8. ili članka 126. stavka 11. Ugovora dvije godine prije traženja potpore europske funkcije stabilizacije ulaganja ⁽¹⁾. Ovaj kriterij prihvatljivosti bi omogućio dodjelu potpore europske funkcije stabilizacije ulaganja državama članicama koje su mogle izbjeći neusklađenost s Paktom o stabilnosti i rastu, unatoč prisutnosti stalnih nedostataka u pogledu zahtjeva strukturne prilagodbe. Važno je da očekivana funkcija stabilizacije osigurava poticaje za države članice da uspostavljuju fiskalne rezerve u dobrim gospodarskim razdobljima, koje mogu podnositi trošenje u recesiji. Konačno, traži se jasnoća u vezi s međudjelovanjem između Prijedloga uredbe i korištenja fleksibilnosti unutar Pakta o stabilnosti i rastu, posebno u vezi s odredbama takozvane „investicijske odredbe” ⁽²⁾, koja ima sličan cilj europskoj funkciji stabilizacije ulaganja, odnosno održavanje ulaganja u teškim gospodarskim vremenima. Značajno je da je potrebna odredba radi osiguravanja da je razina potpore europske funkcije stabilizacije ulaganja razmjerna razini zahtijevanoj za održavanje održivosti duga.

Posebne napomene

1. Upotreba monetarnog prihoda kao osnove za izračun nacionalnih doprinosa Fondu za potporu stabilizaciji

Fond za potporu stabilizaciji bi gotovo u potpunosti dobio godišnje doprinose od država članica sudionica. Ovi doprinosi bi se izračunavali u skladu sa Sporazumom o prijenosu doprinosa Fondu za potporu stabilizaciji između država članica sudionica ⁽³⁾ (dalje u tekstu „nacrt sporazuma”). Na temelju nacrta sporazuma, godišnji doprinos svake države članice čija je valuta euro Fondu za potporu stabilizaciji bila bi jednaka 6 posto iznosa monetarnog prihoda koji je dodijeljen njezinom NSB-u na kraju prethodne financijske godine u skladu s člankom 32. Statuta ESSB-a. Godišnji doprinos država članica izvan europodručja koje sudjeluju u ERM II izračunavao bi se upotrebom formule koja uzima u obzir ukupan monetarni prihod Eurosustava, i utvrđuje udio koje je dodijeljen državi članici izvan europodručja koja sudjeluje u ERM II na temelju samo BDP-a, a ne broja stanovništva.

⁽¹⁾ U tom smislu potrebno je napomenuti da u skladu s člankom 126. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, ako država članica nije odgovorila na preporuke koje joj je uputilo Vijeće u kontekstu ranije odluke Vijeća da država članica nije ispunila zahtjeve kriterija deficita iz Ugovora, Vijeće mora donijeti odluku kojom utvrđuje da nije poduzeta učinkovita mjera.

⁽²⁾ „Investicijska odredba” sadržana je u članku 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL L 209, 2.8.1997., str. 1.).

⁽³⁾ Nacrt sporazuma dostupan je na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf

1.1 *Institucionalna neovisnost*

Načelo institucionalne neovisnosti izričito je navedeno u članku 130. Ugovora i članku 7. Statuta ESSB-a. Ova dva članka zabranjuju nacionalnim središnjim bankama u ESSB-u i članovima njihovih tijela nadležnih za odlučivanje traženje ili primanje uputa od institucija, tijela, ureda ili agencija Unije, bilo koje vlade država članica ili bilo kojeg drugog tijela. Osim toga, institucije, tijela, uredi ili agencije Unije i vlade država članica obvezuju se da će poštovati ovo načelo i da neće nastojati utjecati na članove tijela nadležnih za odlučivanje u nacionalnim središnjim bankama u obavljanju njihovih zadaća povezanih s ESSB-om. ⁽¹⁾ Dok nacrt sporazuma jasno navodi da su doprinosi Fondu za potporu stabilizaciji obveze plaćanja država članica sudionica, načelo institucionalne neovisnosti zahtijeva da vlade država članica ne vrše pritisak na svoje odnosne nacionalne središnje banke. U tom smislu, upućivanje u nacrtu sporazuma na nacionalni doprinos države članice koji je „jednak 6 posto iznosa monetarnog prihoda koji je dodijeljen njezinoj središnjoj banci” upućuje da je ovo tek formula koja se upotrebljava za izračun obveze plaćanja države članice sudionice. Ovo smanjuje rizik mogućeg vršenja pritiska na tijela nacionalnih središnjih banaka nadležna za odlučivanje u pogledu njihova neovisnog postupka donošenja odluka u odnosu na strategije ulaganja i rizika te raspodjelu dobiti. Konačno, ESB bi pozdravio brisanje obveze koja mu je nametnuta Prijedlogom uredbe kojom se od njega zahtijeva da priopćuje Komisiji, najkasnije do 30. travnja svake godine, iznos monetarnog prihoda koji je dodijeljen nacionalnim središnjim bankama Eurosustava u skladu s člankom 32. Statuta ESSB-a za potrebe izračuna doprinosa države članice sudionice. Ovim brisanjem izbjegao bi se svaki rizik zadiranja u institucionalnu neovisnost ESB-a. ESB je spreman surađivati s Komisijom u tom smislu, u skladu s uvodnom izjavom 27. Prijedloga uredbe koja pojašnjava da bi ESB trebao priopćavati Komisiji iznos monetarnog prihoda na koji su ovlaštene nacionalne središnje banke Eurosustava.

1.2 *Financijska neovisnost*

Načelo financijske neovisnosti zahtijeva od nacionalnih središnjih banaka da imaju dovoljno sredstava za izvršavanje svojih zadaća povezanih s ESSB-om i nacionalnih zadaća. Države članice ne smiju dovesti svoje nacionalne središnje banke u položaj u kojem ne bi imale dovoljno financijskih sredstava za provođenje ovih zadaća ⁽²⁾. U Prijedlogu uredbe, nacionalne doprinose Fondu za potporu stabilizaciji iz nacrta sporazuma moraju platiti države članice sudionice. Oni ne predstavljaju doprinose ili obveze nacionalnih središnjih banaka ili ESB-a. Stoga se čini da Prijedlog uredbe ne utječe na sposobnost nacionalnih središnjih banaka da se slobodno koriste dovoljnim financijskim sredstvima radi ispunjavanja svojih zadataka.

1.3 *Dodatna razmatranja*

1.3.1 ESB razumije da je izračun nacionalnih doprinosa Fondu za potporu stabilizaciji odvojen od stvarnog prihoda ili dobiti središnje banke. Iznos monetarnog prihoda dodijeljen nacionalnim središnjim bankama može se smatrati mjerilom za izračun koje se mijenja godišnje. U skladu s time, iznos od 6 posto naveden u nacrtu sporazuma kao referentna točka za izračun nacionalnih doprinosa Fondu za potporu stabilizaciji trebao bi se samo odnositi na konačan iznos monetarnog prihoda dodijeljen nacionalnim središnjim bankama. Ovo bi trebao biti slučaj čak i ako je potrebno nadoknaditi gubitak koji je pretrpio ESB, djelomično ili u cijelosti, iz monetarnog prihoda odgovarajuće financijske godine u skladu s člankom 33. stavkom 2. Statuta ESSB-a. ⁽³⁾

1.3.2 ESB primjećuje da povezivanje doprinosa država članica sudionica Fondu za potporu stabilizaciji s monetarnim prihodom primjenom unaprijed određenog postotka vodi automatski do volatilnosti doprinosa država članica sudionica. Ova volatilnost može utjecati na prijenos novih sredstava Fondu za potporu stabilizaciji.

1.3.3 Prijedlog uredbe koristi godišnji monetarni prihod Eurosustava kao osnovu za izračun godišnjih doprinosa država članica čija je valuta euro i država članica izvan europodručja koje sudjeluju u ERM II. U odnosu na države članice čija je valuta euro, monetarni prihod raspoređuje se između njihovih nacionalnih središnjih banaka u skladu s njihovim odnosnim udjelima u ključu kapitala ESB-a, koji se ponderira u jednakoj mjeri u skladu s udjelom svake odnosne države članice u broju stanovništva i BDP-u Unije, kako je utvrđeno u članku 29. Statuta ESSB-a. Međutim, doprinosi država članica izvan europodručja koje sudjeluju u ERM II Fondu za potporu stabilizaciji izračunavaju se na osnovi monetarnog prihoda Eurosustava koji se mjeri prema državi članici samo na osnovi njezinih podataka o BDP-u. Ovo nepodudaranje može imati za posljedicu razmjerno veće ili manje doprinose država članica izvan europodručja koje sudjeluju u ERM II.

⁽¹⁾ Vidjeti ESB Izvješće o konvergenciji, svibanj 2018., str. 21.

⁽²⁾ Vidjeti ESB Izvješće o konvergenciji, svibanj 2018., str. 25.

⁽³⁾ Člankom 33. stavkom 2. Statuta propisano je da se, u slučaju da ESB zabilježi gubitak, manjak nadoknađuje iz fonda opće pričuve ESB-a i, ako je to potrebno, na temelju odluke Upravnog vijeća, iz monetarnog prihoda dotične financijske godine, razmjerno visini iznosa raspodijeljenih nacionalnim središnjim bankama u skladu s člankom 32. stavkom 5. Statuta ESSB-a i najviše do tih iznosa.

2. Upravljanje zajmovima

- 2.1 ESB je spreman utvrditi potrebne mehanizme s Komisijom radi upravljanja zajmovima i primiti od dotične države članice glavnice i kamate dospjele po zajmu europske funkcije stabilizacije ulaganja na račun kod ESB-a, kako je predviđeno Prijedlogom uredbe. U tom smislu, ESB primjećuje da u skladu s člankom 21. stavkom 2. Statuta ESSB-a, ESB može djelovati kao fiskalni agent za institucije Unije, na isti način kao za upravljanje zajmovima s ESB-om u okviru europskog mehanizma za financijsku stabilnost ⁽¹⁾.
- 2.2 Sa svim iznosima europske funkcije stabilizacije ulaganja deponiranim na posebnim računima koje trebaju otvoriti dotične države članice kod svog NSB-a za upravljanje primljenom potporom europske funkcije stabilizacije ulaganja potrebno je postupati u skladu s uvjetima utvrđenim u odgovarajućim pravnim aktima, kao što su Smjernica ESB/2014/9 Europske središnje banke ⁽²⁾.

Tamo gdje ESB predlaže izmjenu Prijedloga uredbe, konkretni prijedlozi izmjena navedeni su u posebnom tehničkom radnom dokumentu kojem je u tu svrhu priloženo obrazloženje. Tehnički radni dokument dostupan je na engleskom jeziku na mrežnim stranicama ESB-a.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 9. studenoga 2018.

Predsjednik ESB-a

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Vidjeti članak 8. Uredbe Vijeća (EU) br. 407/2010 od 11. svibnja 2010. o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (SL L 118, 12.5.2010., str. 1.).

⁽²⁾ Smjernica ESB/2014/9 Europske središnje banke od 20. veljače 2014. o domaćim operacijama upravljanja imovinom i obvezama od strane nacionalnih središnjih banaka (SL L 159, 28.5.2014., str. 56.).