

Становище на Европейския комитет на регионите — Фискален капацитет и автоматични стабилизатори в Икономическия и паричен съюз

(2017/C 207/04)

Докладчик: Carl Fredrik Graf (SE/ЕНП), член на Общинския съвет на Халмстад

I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

II. ВЪВЕДЕНИЕ

1. отбелязва, че еврото беше въведено като защита срещу колебанията в обменните курсове и с цел осигуряване на по-висок дългосрочен растеж. Въвеждането му обаче доведе до отпадане на политически алтернативи за смекчаване на асиметричните сътресения като например девалвирането на валутата;
2. изразява съжаление, че Икономическият и паричен съюз (ИПС), след установяването му с Договора от Маастрихт, проявява недостатъци, тъй като компетентността за паричната политика беше възложена на равнището на ЕС, а отговорността за бюджетната политика остана у държавите членки и е обект само на правила, предвиждащи относително слаба координация на националните политики;
3. счита, че ИПС прояви своята уязвимост по време на световната финансова и икономическа криза, когато неприемливите дисбаланси заедно с твърде високата публична и частна задлъжнялост доведоха до криза на държавния дълг, при която правителствените разходи за заеми се увеличиха рязко в някои държави членки, застрашавайки, в отсъствието на подходящ механизъм за управление на кризи, самото съществуване на еврозоната;
4. признава постигнатите след началото на кризата резултати, свързани с намаляването на риска и многобройните мерки, предприети от институциите на ЕС, за подобряване на координирането на фискалните политики на отделните държави;
5. констатира, че въпреки тези усилия и завръщането на положителни равнища на растеж в известен брой региони на ЕС, свързано отчасти с външни фактори, обикновената координация на националните фискални политики нито подобри капацитета на държавите членки да смекчават икономическите сътресения, нито възпрепятства появата на недостиг на инвестиции и увеличаването на неравенствата в ИПС⁽¹⁾. Мерките се оказаха недостатъчни за осъществяването на насърчаващи растежа, устойчиви и социално балансирани структурни реформи;
6. признава, че от началото на кризата ЕЦБ се грижи за стабилизиране на икономическия цикъл. Председателят на ЕЦБ призова за интегрирани институции, за по-строга и по-проактивна фискална политика на равнището на еврозоната, както и за извършването на структурни реформи от страна на държавите — членки на еврозоната; предупреждава, че паричната политика сама по себе си не може да стимулира икономиката, и същевременно изтъква, че настоящите ниски лихви създават благоприятна среда за получаване на кредити и инвестиции. Основните структурни реформи и ангажирането с тях на най-близкото до гражданите равнище, както и фискалната отговорност са основополагащи за завръщането към дългосрочен устойчив растеж;
7. подчертава, че в доклада на петимата председатели относно завършването на европейския Икономически и паричен съюз беше подчертано, че е необходимо капацитетът за поемане на сътресения на равнището на еврозоната да допълва автоматичните стабилизатори на национално равнище, ако и когато е необходимо;
8. счита, че за да се възстанови доверието в еврото, то трябва да изпълни обещанията си по отношение на стабилността, сближаването, растежа и заетостта. Един фискален капацитет би могъл да допринесе за постигането на тези цели. Солидарността е тясно свързана и зависи от отговорността, което означава, че допълнителна финансова помощ на равнището на еврозоната следва да се предоставя единствено при наличието както на фискална отговорност, така и на структурни реформи;

⁽¹⁾ Вж. годишния преглед на заетостта и социалната ситуация в Европа, представен от Европейската комисия на 20 декември 2016 г.

9. посочва отново, че във всички решения относно развитието на ИПС, като например създаването на фискален капацитет или автоматични стабилизатори, ролята на местните и регионалните власти за създаването на условията за устойчив растеж би трябвало да бъде изцяло призната и по възможност да се разширява там, където това е възможно. Това се отнася по-специално за осъществяването на икономическите и социалните политики и структурните реформи, както и за изграждането на благоприятна бизнес среда, улесняваща създаването на работни места, и за насърчаването на инвестициите;

III. ОБЩИ ПРИНЦИПИ

10. подчертава, че в краткосрочен план реализирането на банковия съюз е най-ефикасният инструмент за предотвратяване на кризи във финансовата система и за свеждане до минимум на отрицателното въздействие на икономическите сътресения ⁽²⁾;

11. отбелязва, че банковият съюз засилва доверието в принципа на ЕЦБ, съгласно който нуждите от финансиране на националните банкови системи трябва да не бъдат свързани с националните публични бюджети, и че наличието на банкова криза в една държава — членка на ЕС, не трябва да води до банкова криза в целия ЕС;

12. подчертава, че е необходимо местните и регионалните власти, както и икономическите и социалните партньори да бъдат включени и да участват активно в обсъжданията относно въвеждането на нови инструменти като автоматични стабилизатори за смекчаване на въздействието от асиметричните сътресения;

13. счита, че социалното измерение на ИПС би трябвало да бъде подсилено чрез включването на последващи действия във връзка с показателите за развитие в отделните региони и държави. Акцентът следва да се постави върху инициативите в областта на активната политика на пазара на труда и на структурните социални показатели. Социалните партньори — както на регионално, национално, така и на европейско равнище — би трябвало да участват в последващите действия, произтичащи от показателите;

14. отбелязва убеждението, че е необходим фискален капацитет, за да може ИПС да разполага с временен механизъм за поемане на сътресения ⁽³⁾. Един евентуален фискален капацитет не би трябвало да се припокрива с инструментите на политиката на сближаване, а по-скоро да ги допълва;

15. счита обаче, че фискален капацитет на равнището на ЕС би трябвало да бъде проектиран така, че да не крие риск от постоянни трансфери, което би подкопало стимулите за вземането на разумни решения в икономическата и социалната сфера, за стабилно прилагане на политики на национално и регионално равнище, както и за преодоляване на националните или регионалните структурни слабости. С цел да се избегне моралният риск, той би трябвало да бъде по-тясно обвързан със спазването на широката регулаторна рамка на ЕС, както и с постигане на напредък по отношение на конвергенцията;

16. настоява от държавите членки да се изисква да докажат, че провеждат отговорна икономическа политика, за да получат достъп до европейските инструменти за икономическо стабилизиране. Използването на тези инструменти трябва да върви ръка за ръка с цялостното провеждане на структурните реформи, за да се подобри конвергенцията, координацията и интеграцията, и подкрепата в никакъв случай не бива да води до възникването на постоянни потоци само в една посока между държавите ⁽⁴⁾; Помощта трябва да се определи на европейско равнище, да бъде временна и да има ясен график;

17. настоява за спазване на Пакта за стабилност и растеж, както се уточнява в Съобщението на Комисията от януари 2015 г. относно използването на гъвкавостта в рамките на Пакта за стабилност и растеж, и подчертава, че е важно всички държави членки да разполагат със силна икономика и стабилни публични финанси като предпоставка за необходимите краткосрочни и дългосрочни публични инвестиции;

18. освен това счита, че за да се гарантира достатъчен марж за средства за инвестиране при спазване на бюджетните правила, би било целесъобразно средносрочната цел „спирачка на дълга“ в случай на структурен дефицит да бъде допълнена с установяването на ясно определен действителен дефицит за публичните инвестиции на местните и регионалните власти;

19. отново отправя призив за по-голямо икономическо и социално сближаване и за по-отговорно управление, тъй като това е от решаващо значение, за да се избегнат постоянни трансфери между държавите и морални рискове, и изтъква, че е необходимо по-голямо сближаване;

20. едновременно с това подчертава, че социалните, икономическите и териториалните различия както между държавите членки, така и в техните рамки могат да бъдат намалени само посредством концепция, която включва териториално измерение. Концепцията за фискална отговорност не трябва да се ограничава до централизирано прилагане на обща схема. Колкото по-децентрализирани и локализирани са публичните разходи, толкова повече са стимулите и условията за фискална отговорност, реформи и привлекателност на инвестициите;

⁽²⁾ Становище относно „Последващи мерки във връзка с доклада на петимата председатели „Завършване на икономическия и паричен съюз“, прието на 7 април 2016 г., докладчик: Paul Lindquist, COR-2015-05112, параграф 24.

⁽³⁾ Становище Lindquist, параграф 35.

⁽⁴⁾ Становище Lindquist, параграф 33.

21. подчертава, че регионалните различия трябва да бъдат преодолені, за да се премахнат социалните неравенства, да се укрепі растежът, да бъдат създадени работни места и да се засилят конкурентоспособността и сближаването в ИПС и ЕС; изтъква важната роля на местните и регионалните власти като работодатели, инвеститори, доставчици на услуги и способстващи фактори за тях, отговорни за планирането органи, катализатори и регулатори на промяната и инвестиционни партньори;

22. посочва, че високото равнище на съотговорност за структурните реформи по места от страна на засегнатите местни и регионални власти е от ключово значение за техния успех; изтъква териториалното измерение на европейския семестър. Комитетът припомня своето искане към Комисията и Европейския парламент да въведат кодекс за поведение, който да гарантира структурираното участие на местните и регионалните власти в европейския семестър, който служи и за подготовка на структурните реформи ⁽⁵⁾;

23. призовава държавите членки да завършат съюза на капиталовите пазари, който позволява движението на трансгранични капиталови потоци, без да се застрашава стабилността в отделни региони или държави, предоставя достъп на предприятия (по-специално на микропредприятията и МСП) до широк спектър от източници на финансиране и по този начин допринася за смекчаване на икономическите сътресения ⁽⁶⁾;

IV. БЮДЖЕТНИ АСПЕКТИ

24. обръща внимание, че еврото беше въведено без каквито и да е структури за подкрепа в областта на финансовата политика за преодоляване на дисбалансите в еврозоната и че бюджетът на ЕС до голяма степен е непригоден за бързото мобилизиране на финансиране, когато то е необходимо за стабилизиране на пазарите, рефинансиране на банките или преодоляване на кризи на платежния баланс;

25. приканва Комисията в процеса на изготвяне на бъдещите европейски икономически и финансови политики да отчете възможността за използване на икономически показатели за всеки регион, които да показват състоянието от гледна точка на публичния дълг и относителния принос на европейския БВП за растежа;

26. подчертава необходимостта активно да се обсъжда структурата и оформянето на фискалния капацитет и да се намери решение, което е в съответствие с изискванията относно прозрачността и демократичният контрол и забраната за спасяване в член 125 на ДФЕС ⁽⁷⁾;

V. СЪОБРАЖЕНИЯ ОТНОСНО ФИСКАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ

27. е на мнение, че той би трябвало да може да изпълни две задачи: на първо място би трябвало да могат да бъдат предоставяни стимули за структурни реформи в държавите членки в периоди на положително икономическо развитие, за да се насърчава икономическото и социалното сближаване в еврозоната и да се подобрява нейната икономическа конкурентоспособност и устойчивост. На второ място би трябвало да могат да бъдат намалявани дължащите се на структурни фактори различия в икономическите цикли на държавите членки в еврозоната чрез създаването на инструмент за справяне с асиметричните сътресения;

28. подчертава, че е необходим значителен напредък по отношение на устойчивите структурни реформи, за да се насърчат сближаването, растежът, работните места и конкурентоспособността, така че ефективно да се предотвратяват асиметричните сътресения;

29. настоятелно призовава държавите членки да обмислят предоставянето на повече автономност на местните и регионалните власти, за да се създаде по-голям ангажимент по отношение на структурните реформи и да се гарантира по-добро изпълнение;

30. счита, че към финансовата помощ на ЕС за изпълнението на договорените структурни реформи в държавите членки, с изключение на съществуващите инструменти на политиката на сближаване, следва да се подхожда предпазливо. Всяка възможна допълнителна подкрепа не бива да се припокрива със съществуващите инструменти, а да ги допълва;

31. смята, че е необходимо финансовата подкрепа да се обвърже с изпълнението на специфичните за страната препоръки и че програмата за подкрепа на структурните реформи, чрез която следва да се предоставя техническа подкрепа на националните органи, следва да бъде допълнително разработена като принос към подкрепящите структурните реформи функции на фискалния капацитет;

⁽⁵⁾ COR-2016-05386-00-00-DT.

⁽⁶⁾ Становище Lindquist, параграф 30.

⁽⁷⁾ Резолюция относно устойчиво бъдеще на ИПС, параграф 21.

32. счита, че е разумно да се провери дали един допълнителен инструмент с цел подпомагане на структурните реформи под формата на заеми за финансиране на една публична инвестиционна стратегия не е по-целесъобразен. Това би трябвало да позволи да се създаде набор от възможности за финансиране и инвестиционни проекти, който би могъл да бъде полезен за подкрепата на изпълнението на необходимите реформи;

33. счита, че, независимо от настоящите действия в областта на сближаването и устойчивите структурни реформи и с оглед на високата степен на интеграция на държавите членки в еврозоната, е невъзможно да бъдат изключени асиметрични сътресения, които засягат стабилността на еврозоната като цяло. Следователно е необходим инструмент, който да позволява незабавното стабилизиране в извънредни ситуации;

34. смята, че с оглед на важната им роля за системите за социална закрила в държавите членки, местните и регионални власти в някои страни могат да бъдат по-уязвими спрямо въздействието на асиметрични сътресения;

35. счита, че е необходимо Европейският механизъм за стабилност (ЕМС) да продължи да се развива и да се превърне в Европейски валутен фонд с достатъчен капацитет за отпускане и вземане на заеми, който да разполага с ясно дефиниран мандат, включващ евентуален принос за фискален капацитет на еврозоната;

36. счита, че фискалният капацитет и трябвало да подлежи на съвместно вземане на решение и осъществяване на равнището на ИПС, но на доброволна основа да бъде отворен за участие и за държавите членки извън еврозоната;

VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

37. отново отправя искане да бъде включен в изготвянето на Бялата книга относно прехода от фаза 1 към фаза 2 на реформите на ИПС;

38. изтъква, че при мерките за задълбочаването на паричния съюз трябва да бъдат взети предвид и последиците за държавите извън еврозоната;

39. отбелязва, че всички мерки, насочени към завършване на изграждането на ИПС, трябва да бъдат осъществявани възможно най-прозрачно и при отчитане на демократичната легитимност на паричния съюз.

Брюксел, 8 февруари 2017 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Markku MARKKULA