

Stanovisko Evropského výboru regionů – Fiskální kapacita a automatické stabilizátory v hospodářské a měnové unii

(2017/C 207/04)

Zpravodaj: Carl Fredrik Graf (SE/ELS), člen zastupitelstva obce Halmstad

I. POLITICKÁ DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ

II. ÚVOD

1. konstatuje, že euro bylo zamýšleno jako ochrana proti kolísání směnných kurzů a bylo koncipováno jako nástroj k zajištění lepšího dlouhodobého růstu. Zavedení eura však vedlo k tomu, že odpadly alternativní politické možnosti řešení asymetrických šoků, včetně devalvace směnného kurzu;
2. vyjadřuje politování nad tím, že hospodářská a měnová unie (HMU) vykazovala nedostatky již od svého vzniku na základě Maastrichtské smlouvy, která svěřila měnovou politiku do působnosti EU, ale fiskální politika zůstala v pravomoci členských států a vztahují se na ni pouze ustanovení o omezené koordinaci vnitrostátních politik;
3. poukazuje na to, že zranitelnost HMU se projevila během celosvětové finanční a hospodářské krize, kdy neudržitelná nerovnováha spolu s příliš vysokou mírou veřejného a soukromého zadlužení vyústila v krizi státního dluhu, v jejímž průběhu v některých členských státech výrazně vzrostly náklady na úvěry vlád, což vzhledem k neexistenci řádného fiskálního jistění ohrozilo vlastní existenci eurozóny;
4. oceňuje výsledky, které byly dosaženy od vypuknutí krize, pokud jde o omezování rizika a řadu opatření, která přijaly orgány EU s cílem posílit koordinaci vnitrostátních fiskálních politik;
5. konstatuje, že i přes toto úsilí a přes to, že většina regionů EU má opět – z větší části díky vnějším faktorům – kladnou míru růstu, nezvýšila pouhá koordinace fiskálních politik jednotlivých států vnitrostátní kapacitu pro tlumení hospodářských otřesů, ani nezabránila zvyšování nedostatku investic a rostoucím nerovnostem v HMU ⁽¹⁾. Ukázalo se, že politika není dostačující k podnícení strukturálních reforem podporujících růst, které by byly udržitelné a sociálně vyvážené;
6. podotýká, že za stabilizaci hospodářského cyklu odpovídala od počátku krize ECB. Prezident ECB vyzval k integraci institucí, k důraznější a proaktivnější fiskální politice na úrovni eurozóny a k tomu, aby členské státy eurozóny prováděly strukturální reformy. VR varuje, že měnová politika nemůže sama stimulovat hospodářství, a zároveň zdůrazňuje, že stávající nízké úrokové sazby podporují úvěrovou a investiční činnost. Předpokladem k obnovení dlouhodobého, udržitelného růstu jsou zásadní strukturální reformy a odpovědnost, kterou za ně nese úroveň, jež je občanům nejbližší, jakož i fiskální odpovědnost;
7. konstatuje, že ve zprávě pěti předsedů o dokončení evropské hospodářské a měnové unie se poukazuje na to, že je na úrovni eurozóny zapotřebí kapacity k absorpci šoků, která by doplnila automatické stabilizátory jednotlivých států, pokud to bude nutné;
8. domnívá se, že pro opětovné získání důvěry je nutné, aby euro splnilo očekávání, pokud jde o stabilitu, konvergenci, růst a zaměstnanost. Fiskální kapacita by mohla pomoci těmto cílům dosáhnout. Solidarita je úzce provázána s odpovědností a závisí na ní, což znamená, že dodatečná finanční podpora na úrovni eurozóny by měla být poskytována pod podmínkou neustálé fiskální odpovědnosti a strukturálních reforem;

⁽¹⁾ Viz výroční zpráva Evropské komise o zaměstnanosti a sociálních ukazatelích v Evropě ze dne 20. prosince 2016.

9. opakuje, že při veškerém rozhodování o vývoji HMU, např. zavedení fiskální kapacity a automatických stabilizátorů, by měl být plně uznáván podíl místních a regionálních orgánů na vytvoření podmínek pro udržitelný růst a pokud možno i zvyšován, zejména co se týče provádění hospodářských a sociálních politik a strukturálních reforem, vytvoření příznivého podnikatelského prostředí usnadňujícího tvorbu pracovních příležitostí a podpory investic;

III. OBECNÉ ZÁSADY

10. opakuje, že realizace bankovní unie je v krátkodobém horizontu nejúčinnějším nástrojem úsilí o předcházení krizím ve finančním systému a minimalizaci negativních dopadů hospodářských otřesů ⁽²⁾;

11. domnívá se, že bankovní unie činí zásadu ECB, že potřeby financování vnitrostátních bankovních systémů musí být odděleny od veřejných rozpočtů jednotlivých států a že bankovní krize v jedné zemi nesmí vyústit v bankovní krizi v celé Unii, důvěryhodnější;

12. má za to, že do diskusí o zavedení nových nástrojů, například automatických stabilizátorů, jež mají zmírnit dopady asymetrických šoků, musí být zapojeni hospodářští a sociální partneři i místní a regionální orgány;

13. domnívá se, že je třeba rozvíjet sociální rozměr HMU prostřednictvím sledování ukazatelů pokroku v jednotlivých regionech a zemích. Důraz by se měl klást na monitorování aktivní politiky trhu práce a strukturálních sociálních ukazatelů. Do sledování ukazatelů by měli být zapojeni sociální partneři – na úrovni regionů, členských států i EU;

14. bere na vědomí přesvědčení, že fiskální kapacita je nezbytná, má-li mít HMU dočasný mechanismus absorpce šoků ⁽³⁾. Případná fiskální kapacita by se neměla překrývat s nástroji politiky soudržnosti, nýbrž je doplňovat;

15. domnívá se však, že fiskální kapacita na úrovni EU nesmí být formována tak, že by vzniklo riziko trvalých transferů a narušily se tak pobídky k přijímání rozumných hospodářských a sociálních rozhodnutí o politikách na vnitrostátní nebo regionální úrovni a o jejich provádění a pobídky k řešení vnitrostátních nebo regionálních strukturálních nedostatků. V zájmu vyloučení morálního hazardu by proto měla být úzce provázána s respektováním celkového rámce EU pro řízení a s vývojem konvergence;

16. požaduje, aby členské státy musely za účelem získání přístupu k evropským nástrojům určeným ke stabilizaci ekonomiky prokázat zodpovědnou makroekonomickou politiku. Využívání těchto nástrojů by mělo jít ruku v ruce s úplným provedením strukturálních reforem se zaměřením na vyšší konvergenci, koordinaci a integraci, a podpora nesmí za žádných okolností vést ke stálým jednosměrným tokům mezi zeměmi ⁽⁴⁾. Podpora musí být stanovena na úrovni EU, musí být dočasná a mít jasný harmonogram;

17. zdůrazňuje, že musí být respektován Pakt o stabilitě a růstu, jak je uvedeno ve sdělení Komise o optimálním využití flexibility v rámci Paktu o stabilitě a růstu z ledna 2015, a že je důležité, aby měl každý členský stát zdravou ekonomiku a stabilní veřejné finance, což je předpokladem nezbytných krátkodobých a dlouhodobých veřejných investic;

18. domnívá se také, že aby bylo zajištěno, že bude existovat dostatečný prostor pro investice a zároveň budou dodržována fiskální pravidla, bylo by vhodné, aby byl střednědobý cíl týkající se dluhové brzdy strukturálního schodku doplněn stanovením skutečného rozpočtového schodku veřejných investic pro místní a regionální orgány;

19. znovu vyzývá k větší hospodářské a sociální konvergenci a posílení řádné správy, neboť mají rozhodující význam pro předcházení trvalým transferům a morálnímu hazardu, a vyzdvihuje potřebu větší konvergence;

20. zároveň zdůrazňuje, že sociální, hospodářské a územní rozdíly uvnitř členských států i mezi nimi lze snížit pouze s pomocí koncepce, která zahrnuje územní rozměr. Pojem fiskální odpovědnosti se nesmí omezovat na centralizované uplatňování společných pravidel. Více decentralizace a lokalizace ve veřejných výdajích má totiž za následek více pobídek a podmínek pro fiskální odpovědnost, reformy a přitažlivost investic;

⁽²⁾ Stanovisko Reakce na zprávu pěti předsedů „Dokončení evropské hospodářské a měnové unie“ ze dne 7. dubna 2016, zpravodaj: Paul Lindquist, COR-2015-05112, odstavec 24.

⁽³⁾ Stanovisko, jehož zpravodajem byl pan Lindquist, odstavec 35.

⁽⁴⁾ Stanovisko, jehož zpravodajem byl pan Lindquist, odstavec 33.

21. konstatuje, že regionální rozdíly se musí řešit, aby se čelilo sociálním nerovnostem, zvyšoval růst, vytvářela pracovní místa a zlepšovala konkurenceschopnost a soudržnost v rámci HMU a EU, a poukazuje na důležitou úlohu, již hrají místní a regionální orgány jakožto zaměstnavatelé, investoři, dodavatelé a poskytovatelé služeb, plánovači, hnací motor a regulátor změn a investiční partneři;

22. připomíná, že vysoká míra odpovědnosti příslušných místních a regionálních orgánů za strukturální reformy v praxi má zásadní význam pro jejich úspěšnost. Upozorňuje na územní rozměr evropského semestru. Znovu vyzývá Komisi a Parlament, aby přijaly kodex chování, který zaručí, že budou místní a regionální orgány do evropského semestru, který je také jedním ze způsobů přípravy strukturálních reforem, systémově zapojeny ⁽⁵⁾;

23. vyzývá členské státy, aby uskutečnily unii kapitálových trhů, jež umožní kapitálové toky přes hranice, aniž by byla ohrožena stabilita různých regionů a zemí, a která podnikům, a to zejména mikropodnikům a malým a středním podnikům, pomůže získat přístup k široké škále zdrojů financování, a tím přispěje ke zmírnění hospodářských otřesů ⁽⁶⁾;

IV. ROZPOČTOVÁ HLEDISKA

24. poukazuje na to, že euro bylo zavedeno, aniž by existovala nějaká podpůrná fiskální struktura pro řešení nerovnováhy v eurozóně, a že rozpočet EU není do značné míry vhodný k případnému rychlému mobilizování finančních prostředků za účelem stabilizace trhů, refinancování bank a řešení problémů s platební bilancí;

25. v souvislosti s vypracováním budoucích evropských hospodářských a finančních politik vyzývá Komisi, aby zvážila možnost použít pro každý region ekonomické ukazatele, které udávají stav veřejného dluhu a příslušný podíl na růstu evropského HDP;

26. zdůrazňuje, že je nutné intenzivně jednat o struktuře a úpravě fiskální kapacity a dospět k takovému řešení, které bude v souladu s požadavky na transparentnost a demokratickou kontrolu a s doložkou „no bail-out“ stanovenou v článku 125 SFEU ⁽⁷⁾;

V. ÚVAHY TÝKAJÍCÍ SE FISKÁLNÍ KAPACITY

27. má za to, že by mohly být splněny dvě funkce. Zaprvé by mělo být možné poskytovat v hospodářsky příznivých obdobích pobídky ke strukturálním reformám v členských státech s cílem podpořit hospodářskou a sociální konvergenci v rámci eurozóny a zlepšit její hospodářskou konkurenceschopnost a odolnost. Za druhé by mělo být možné snížit rozdílnost hospodářských cyklů členských států eurozóny danou strukturálními faktory, a to zavedením nástroje, který by reagoval na asymetrické šoky;

28. zdůrazňuje, že je třeba dosáhnout výrazného pokroku v oblasti udržitelných strukturálních reforem, aby bylo možné posílit konvergenci, růst, zaměstnanost a konkurenceschopnost s cílem účinně zamezit asymetrickým šokům;

29. vyzývá členské státy, aby zvážily větší fiskální autonomii místních a regionálních orgánů jakožto způsob převzetí odpovědnosti za lepší provádění strukturálních reforem a jeho zaručení;

30. zdůrazňuje, že k poskytnutí jiné unijní finanční podpory na provedení dohodnutých strukturálních reforem v členských státech než podpory v rámci stávajících nástrojů politiky soudržnosti je třeba přistupovat opatrně. Žádná případná dodatečná podpora by se neměla překrývat se stávajícími nástroji, nýbrž je doplňovat;

31. domnívá se, že by finanční podpora měla být vázána na provádění doporučení pro jednotlivé země. Měl by být dále rozvíjen Program na podporu strukturálních reforem, který má vnitrostátním orgánům poskytovat technickou podporu, neboť přispívá k funkci fiskální kapacity jakožto podpory strukturálních reforem;

⁽⁵⁾ COR-2016-05386-00-00-DT.

⁽⁶⁾ Stanovisko, jehož zpravodajem byl pan Lindquist, odstavec 30.

⁽⁷⁾ Usnesení Udržitelná budoucnost hospodářské a měnové unie (HMU), odstavec 21.

32. domnívá se, že by se mělo přezkoumat, zda by byl účelný dodatečný nástroj podpory strukturálních reforem, který by byl zaveden ve formě půjček na financování veřejné investiční strategie, což by mohlo umožnit určení souboru zdrojů financování a investičních projektů, jenž by mohl přispět k podpoře provádění potřebných reforem;

33. domnívá se, že bez ohledu na stávající úsilí o konvergenci a udržitelné strukturální reformy nelze vzhledem k silnému provázání členských států eurozóny zcela vyloučit možnost asymetrických šoků s dopadem na stabilitu eurozóny jako celku. Proto je zapotřebí nástroj, který může v případech nouze zajistit okamžitý stabilizační účinek;

34. má za to, že místní a regionální orgány mohou být v některých zemích vzhledem ke své důležité úloze v systémech sociálního zabezpečení členských států méně odolné vůči dopadům asymetrických šoků;

35. žádá, aby byl dále rozvíjen Evropský mechanismus stability (ESM) a aby byl přeměněn v evropský měnový fond s dostatečnými kapacitami pro poskytování a získávání úvěrů a jasně definovaným mandátem, včetně případného příspěvku k fiskální kapacitě eurozóny;

36. požaduje, aby fiskální kapacita podléhala společnému rozhodování a provádění na úrovni HMU, ale byla zároveň na dobrovolném základě otevřena i členským státům mimo eurozónu;

VI. ZÁVĚREČNÉ PŘIPOMÍNKY

37. opakuje, že by měl být zapojen do přípravy bílé knihy týkající se přechodu z první fáze reformy HMU do druhé;

38. zdůrazňuje, že je důležité zajistit, aby byly při úsilí o prohloubení měnové unie zohledněny také důsledky pro země mimo eurozónu;

39. trvá na tom, že by veškerá opatření týkající se dokončení HMU měla být provedena co nejtransparentnějším způsobem a s ohledem na demokratickou legitimitu měnové unie.

V Bruselu dne 8. února 2017.

předseda
Evropského výboru regionů

Markku MARKKULA