

Mišljenje Europskog odbora regija — Fiskalni kapacitet i automatski stabilizatori u ekonomskoj i monetarnoj uniji

(2017/C 207/04)

Izvjestitelj: Carl Fredrik Graf (SE/EPP), vijećnik u Općinskom vijeću Halmstada**I. PREPORUKE O POLITIKAMA**

EUROPSKI ODBOR REGIJA

II. UVOD

1. utvrđuje da je euro trebao služiti kao zaštita protiv fluktuacija deviznog tečaja i da je uveden kako bi se osigurao viši dugoročni rast. No njegovim su uvođenjem ukinute političke mogućnosti za ublažavanje asimetričnih šokova, kao što je devalvacija tečaja;
2. žali zbog činjenice da ekonomska i monetarna unija (EMU) pokazuje nedostatke još otkako je uspostavljena Ugovorom iz Maastrichta, jer je odgovornost za novčanu i monetarnu politiku povjerena EU-u, dok je proračunska politika ostala u nadležnosti država članica te podliježe samo odredbama o relativno labavoj koordinaciji nacionalnih politika;
3. smatra da je ranjivost EMU-a izašla na vidjelo tijekom globalne financijske i gospodarske krize, kada je zbog neodrživih neravnoteža i prekomjernih razina javne i privatne zaduženosti došlo do krize javnog duga, uslijed koje su u nekim državama članicama troškovi državnog zaduživanja dramatično porasli te se pritom, u nedostatku odgovarajućeg mehanizma za upravljanje kriznim situacijama, ugrozilo samo postojanje eura;
4. priznaje da su nakon izbijanja krize postignuti rezultati na području umanjivanja rizika i primjećuje brojne mjere koje su poduzele institucije EU-a kako bi poboljšale koordinaciju nacionalnih proračunskih politika;
5. utvrđuje da se unatoč tim naporima i povratku na pozitivne stope rasta u više regija EU-a, u velikoj mjeri zahvaljujući vanjskim čimbenicima, sposobnost država članica da ublažavaju gospodarske šokove nije uspjela povećati isključivo koordinacijom nacionalnih proračunskih politika, kao što se nije uspjelo spriječiti ni širenje investicijskog jaza niti povećanje nejednakosti unutar EMU-a⁽¹⁾. Mjere su se pokazale nedovoljnima za pokretanje održivih i socijalno uravnoteženih strukturnih reformi kojima se potiče rast;
6. utvrđuje da je ESB od samog početka krize nastojao stabilizirati gospodarski ciklus. Predsjednik ESB-a zalagao se za integrirane institucije, strožu i proaktivniju proračunsku politiku na razini europodručja, kao i za provedbu strukturnih reformi u državama članicama europodručja. Iako upozorava da se gospodarstvo ne može stimulirati isključivo monetarnom politikom, ističe da sadašnje niske kamatne stope potiču zaduživanje i ulaganja. Temeljite strukturne reforme i preuzimanje odgovornosti za njih na razini koja je najbliža građanima, kao i fiskalna odgovornost, središnji su elementi povratka na dugoročni, održivi rast;
7. naglašava da se u Izvješću petorice predsjednika o dovršenju ekonomske i monetarne unije Europe ističe kako europodručje mora imati sposobnost ublažavanja šokova kao nadopunu automatskim stabilizatorima na nacionalnoj razini, ako i kada je to potrebno;
8. smatra da euro, kako bi ponovno zadobio povjerenje, mora ispuniti dana obećanja o stabilnosti, konvergenciji, rastu i zapošljavanju. Fiskalni kapacitet mogao bi pridonijeti postizanju takvih ciljeva. Solidarnost je usko povezana s odgovornošću o kojoj i ovisi, što znači da dodatnu financijsku potporu na razini europodručja treba osiguravati samo ako postoje stalna fiskalna odgovornost i strukturne reforme;

⁽¹⁾ Godišnji pregled zapošljavanja i socijalnih kretanja u Europi koji je Europska komisija predstavila 20. prosinca 2016.

9. podsjeća da se prilikom donošenja odluka o razvoju EMU-a – kao što je npr. uvođenje fiskalnog kapaciteta ili automatskih stabilizatora – uloga lokalnih i regionalnih vlasti u stvaranju uvjeta za održivi rast u potpunosti mora priznati te po mogućnosti i ojačati. To se posebice odnosi na provedbu gospodarske i socijalne politike, uključujući i strukturne reforme, kao i stvaranje poduzetničke klime, čime se pospješuje otvaranje radnih mjesta i promicanje ulaganja;

III. OPĆA NAČELA

10. ponovno ističe svoj stav da je ostvarenje bankovne unije, kratkoročno gledano, najučinkovitije sredstvo za sprečavanje krize financijskog sustava i za umanjivanje negativnih posljedica gospodarskih šokova ⁽²⁾;

11. primjećuje da s bankovnom unijom dobiva na vjerodostojnosti klauzula ESB-a prema kojoj se potrebe financiranja nacionalnih bankovnih sustava moraju odvojiti od nacionalnih javnih proračuna te da bankovna kriza u jednoj državi članici EU-a ne mora prerasti u bankovnu krizu u čitavom EU-u;

12. smatra da je lokalne i regionalne vlasti, kao i ekonomske i socijalne partnere, potrebno aktivno uključiti u rasprave o uvođenju novih instrumenata, kao, primjerice, o automatskim stabilizatorima za ublažavanje učinaka asimetričnih šokova;

13. uvjeren je da bi socijalnu dimenziju EMU-a trebalo ojačati praćenjem pokazatelja razvoja u pojedinim regijama i državama. Naglasak bi trebalo staviti na mjere praćenja inicijativa na tržištu rada i strukturnih socijalnih pokazatelja. Socijalne partnere na regionalnoj i nacionalnoj razini, kao i na razini EU-a, trebalo bi uključiti u praćenje tih pokazatelja;

14. prima na znanje uvjerenje da je fiskalni kapacitet neophodan kako bi se omogućilo da EMU raspolaže privremenim mehanizmom za ublažavanje šokova ⁽³⁾; smatra da se eventualni fiskalni kapacitet ne bi trebao preklapati s instrumentima kohezijske politike već bi ih trebao nadopunjavati;

15. međutim, smatra da fiskalni kapacitet na razini EU-a ne bi trebao biti oblikovan tako da uzrokuje opasnost od stalnih prijenosa sredstava, čime bi se ugrozili poticaji za razborito donošenje političkih odluka na gospodarskom i socijalnom području, kao i poticaji za razboritu provedbu politika na nacionalnoj i regionalnoj razini te za uklanjanje nacionalnih i regionalnih strukturnih slabosti. Kako bi se izbjegli moralni rizici, trebao bi biti uže povezan s poštovanjem sveobuhvatnog regulativnog okvira EU-a i s napretkom postignutim u pogledu konvergencije;

16. zahtijeva da države članice budu obavezne dokazati da vode odgovornu gospodarsku politiku kako bi dobile pristup europskim instrumentima za gospodarsku stabilizaciju. Korištenje tih instrumenata mora ići ruku pod ruku s potpunom provedbom strukturnih reformi kako bi se poboljšala konvergencija, koordinacija i integracija, dok potpora ni pod kojim okolnostima ne smije dovesti do nastanka stalnih jednosmjernih priljeva između država ⁽⁴⁾. Potporu se mora definirati na europskoj razini te joj se mora dati vremenski okvir i jasni rokovi;

17. insistira na tome da se poštuje Pakt o stabilnosti i rastu, kako je utvrđeno u Komunikaciji Komisije o fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu iz siječnja 2015., te naglašava kako je važno da kao preduvjet za potrebna kratkoročna i dugoročna javna ulaganja svaka država članica ima snažno gospodarstvo i stabilne javne financije;

18. povrh toga, smatra da je u svrhu osiguravanja dovoljno prostora za ulaganja, uz pridržavanje fiskalnih pravila, potrebno da srednjoročni cilj ograničavanja duga u slučaju strukturnog deficita bude dopunjen određivanjem jasno preciziranog realnog deficita za javna ulaganja javnih lokalnih i regionalnih vlasti;

19. ponavlja kako se zalaže za veću gospodarsku i socijalnu konvergenciju i odgovorno upravljanje jer su od presudne važnosti za sprečavanje stalnih prekograničnih prijenosa sredstava i moralnih rizika te ističe kako je veća konvergencija neophodna;

20. istodobno ističe da se socijalne, gospodarske i teritorijalne razlike između i unutar država članica mogu smanjiti samo uz pomoć koncepta koji uključuje teritorijalnu dimenziju. Pojam fiskalne odgovornosti ne smije se svesti na centraliziranu primjenu zajedničkog sustava. Doista, što je decentralizacija i lokalizacija javnih rashoda veća, to postoji više poticaja i uvjeta za fiskalnu odgovornost, reforme i privlačnost ulaganja;

⁽²⁾ Mišljenje „Praćenje izvješća petorice predsjednika: Doprinos europske ekonomske i monetarne unije”, od 7. travnja 2016., izvijestitelj Paul Lindquist, COR-2015-05112, točka 24.

⁽³⁾ Mišljenje Lindquist, točka 35.

⁽⁴⁾ Mišljenje Lindquist, točka 33.

21. naglašava da se regionalne razlike moraju rješavati kako bi se smanjile socijalne nejednakosti, ojačao rast, otvorila radna mjesta i osnažila konkurentnost i kohezija unutar EMU-a i EU-a; s time u vezi ističe važnu ulogu lokalnih i regionalnih vlasti kao poslodavaca, ulagatelja, dobavljača i pružatelja usluga, planera, katalizatora i regulatora promjena te partnera u ulaganjima;

22. ukazuje na to da je za uspjeh strukturnih reformi potrebna visoka razina suodgovornosti lokalnih i regionalnih vlasti na terenu i ističe teritorijalnu dimenziju europskog semestra; ponovno upućuje zahtjev Komisiji i Europskom parlamentu da donesu kodeks postupanja kojim se osigurava strukturirano uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti u europski semestar, koji također služi i za pripremu strukturnih reformi ⁽⁵⁾;

23. potiče države članice da uspostave uniju tržišta kapitala kojom se omogućuju prekogranični priljevi kapitala, dok se pritom ne ugrožava stabilnost pojedinih regija ili država, te kojom se poduzetnicima, a osobito mikropoduzetnicima i MSP-ovima, omogućuje pristup širokoj lepezi financijskih izvora i shodno tome doprinosi ublažavanju gospodarskih šokova ⁽⁶⁾;

IV. PRORAČUNSKI ASPEKTI

24. primjećuje da je euro uveden bez fiskalne potporne strukture za ispravljanje neravnoteža u europodručju i da je proračun EU-a uvelike neprikladan za brzu mobilizaciju financijskih sredstava u situacijama kada je potrebno stabilizirati tržišta, refinancirati banke ili rješavati krize bilance plaćanja;

25. poziva Komisiju da prilikom izrade budućih europskih gospodarskih i financijskih politika uzme u obzir mogućnost korištenja gospodarskih pokazatelja za svaku regiju, kojima bi se identificiralo zdravstveno stanje u pogledu javnog duga i doprinosa regija europskom rastu BDP-a;

26. naglašava da je potrebno intenzivno raspravljati o strukturi i konceptu fiskalnog kapaciteta te pronaći rješenje koje je u skladu s uvjetima u pogledu transparentnosti i demokratske kontrole, kao i u skladu s klauzulom o nepreuzimanju obveza iz članka 125. UFEU-a ⁽⁷⁾;

V. RAZMATRANJA U POGLEDU FISKALNOG KAPACITETA

27. smatra da bi fiskalni kapacitet trebao moći obavljati dvije zadaće: kao prvo, njime bi se mogle potaknuti strukturne reforme u državama članicama tijekom povoljnih gospodarskih razdoblja kako bi se postigla gospodarska i socijalna konvergencija u europodručju i poboljšala njezina gospodarska konkurentnost i otpornost. Kao drugo, razlike u gospodarskim ciklusima država članica u europodručju, uzrokovane strukturnim čimbenicima, mogle bi se ispraviti uvođenjem instrumenta za rješavanje asimetričnih šokova;

28. vidi potrebu za znatnim napretkom održivih strukturnih reformi u svrhu poticanja konvergenije, rasta, radnih mjesta i konkurentnosti radi učinkovitog sprječavanja asimetričnih šokova;

29. potiče države članice da razmisle o većoj fiskalnoj autonomiji lokalnih i regionalnih vlasti kako bi se potakao osjećaj odgovornosti za strukturne reforme i osigurala njihova bolja provedba;

30. smatra da, uz izuzetak postojećih instrumenata kohezijske politike, financijskoj potpori EU-a za provedbu dogovorenih strukturnih reformi u državama članicama treba pristupiti s oprezom. Nijedna se moguća dodatna potpora ne bi smjela preklapati s postojećim instrumentima kohezijske politike, već bi ih trebala nadopunjavati;

31. vjeruje da bi financijsku potporu trebalo vezati uz provedbu preporuka za pojedine države. Program za potporu strukturnih reformi, uz pomoć kojega bi se nacionalnim vlastima trebala osiguravati tehnička pomoć, moglo bi se dalje razvijati kao doprinos zadaći fiskalnog kapaciteta koja se odnosi na podupiranje strukturnih reformi;

⁽⁵⁾ COR-2016-05386-00-00-DT.

⁽⁶⁾ Mišljenje Lindquist, točka 30.

⁽⁷⁾ Rezolucija o održivoj budućnosti EMU-a, točka 21.

32. ističe da bi se isplatilo ispitati moguću korisnost dodatnog instrumenta za jačanje strukturne reforme, osmišljenog tako da osigurava financijska sredstva u obliku zajmova za strategiju javnog ulaganja. Time bi se moglo omogućiti utvrđivanje pričuve financijskih izvora i projekata ulaganja potrebnih za podupiranje provedbe potrebnih reformi;

33. vjeruje da, bez obzira na postojeće napore u pogledu konvergencije i održivih strukturnih reformi i s obzirom na snažnu integraciju država članica europodručja, asimetrične šokove koji utječu na stabilnost europodručja u cjelini nije moguće isključiti. Stoga je potreban instrument koji može osigurati hitnu stabilizaciju u kriznim situacijama;

34. smatra da lokalne i regionalne vlasti u nekim zemljama mogu biti osjetljivije na posljedice asimetričnih šokova zbog važne uloge koju imaju u sustavima socijalne skrbi država članica;

35. smatra kako je potrebno nastaviti razvijati Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) i pretvoriti ga u europski monetarni fond koji ima zadovoljavajuću sposobnost kreditiranja i pozajmljivanja i jasno utvrđen mandat koji uključuje njegov mogući doprinos fiskalnom kapacitetu europodručja;

36. zalaže se za to da fiskalni kapacitet podliježe zajedničkom odlučivanju i provedbi na razini EMU-a, no da bude otvoren za države članice izvan europodručja na dobrovoljnoj osnovi;

VI. ZAKLJUČNE NAPOMENE

37. ponavlja svoj zahtjev da sudjeluje u pripremi Bijele knjige o prijelazu iz prve u drugu fazu reforme EMU-a;

38. naglašava da se pri provedbi mjera za produbljivanje monetarne unije mora voditi računa o posljedicama za zemlje koje ne pripadaju europodručju;

39. insistira na najtransparentnijoj mogućoj provedbi svih mjera za dovršenje EMU-a, uz vođenje računa o demokratskoj legitimnosti monetarne unije.

Bruxelles, 8. veljače 2017.

*Predsjednik
Europskog odbora regija*
Markku MARKKULA