

**Návrh stanoviska Európskeho výboru regiónov – Fiškálna kapacita a automatické stabilizátory
v hospodárskej a menovej únii**

(2017/C 207/04)

Spravodajca: Carl Frederik Graf (SE/EES), poslanec obecného zastupiteľstva Halmstad

I. POLITICKÉ ODPORÚČANIA

EURÓPSKY VÝBOR REGIÓNOV

II. ÚVOD

1. konštatuje, že euro malo poskytovať ochranu voči fluktuácii výmenných kurzov a bolo zavedené s cieľom zabezpečiť vyšší a trvalejší rast. Jeho zavedenie má však za následok aj to, že odpadli politické alternatívy na zmiernenie asymetrických šokov, ako napríklad devalvácia výmenného kurzu;
2. vyjadruje poľutovanie nad tým, že hospodárska a menová únia (HMÚ) má už od svojho zakotvenia v Maastrichtskej zmluve nedostatky, keďže zodpovednosť za peňažnú a menovú politiku bola prenesená na úroveň EÚ, zatiaľ čo finančná politika zostala v kompetencii členských štátov a vzťahujú sa na ňu len relatívne voľná koordinácia politík jednotlivých štátov;
3. domnieva sa, že zraniteľnosť HMÚ sa prejavila v kontexte celosvetovej finančnej a hospodárskej krízy, keď neudržateľná nerovnováha a príliš vysoká verejná a súkromná zadlženosť vyústili do krízy štátneho dlhu, počas ktorej sa náklady na štátne pôžičky v niektorých členských štátoch prudko zvýšili, takže bola bez riadneho fiškálneho zabezpečovacieho mechanizmu ohrozená ďalšia existencia eura;
4. uznáva úspechy, ktoré sa od vypuknutia tejto krízy dosiahli v oblasti znižovania rizika a početné opatrenia, ktoré podnikli inštitúcie EÚ s cieľom zlepšiť koordináciu rozpočtovej politiky v jednotlivých členských štátoch;
5. konštatuje, že aj napriek úsiliu a návratu ku kladnej miere hospodárskeho rastu vo viacerých regiónoch EÚ, ktorý je do veľkej miery spojený s externými faktormi, sa len samotnou koordináciou rozpočtových politík nezvýšila kapacita členských štátov zmierniť vplyv hospodárskych otrasov, ani sa nepodarilo zabrániť rozširovaniu investičnej priepasti či prehĺbovaniu nerovností v HMÚ⁽¹⁾. Ukázalo sa, že tieto opatrenia nie sú postačujúce na dosiahnutie štrukturálnych reforiem, ktoré by podporili rast a boli udržateľné a sociálne vyvážené;
6. konštatuje, že ECB sa od začiatku krízy starala o stabilizáciu hospodárskeho cyklu. Prezident ECB žiadal integrované inštitúcie, prísnejšiu a proaktívnejšiu rozpočtovú politiku na úrovni eurozóny a zavedenie štrukturálnych reforiem v krajinách eurozóny. Varuje, že len samotná peňažná politika nedokáže naštartovať hospodárstvo, pričom zdôrazňuje, že súčasné extrémne nízke úrokové sadzby podporujú úverové operácie a investičné aktivity. Predpokladom návratu k dlhodobému udržateľnému rastu sú zásadné štrukturálne reformy a zodpovednosť, ktorú za ne nesie úroveň najbližšia občanom, ako aj fiškálna zodpovednosť;
7. zdôrazňuje, že v správe piatich predsedov o dobudovaní hospodárskej a menovej únie v Európe sa poukazuje na to, že je potrebné, aby eurozóna bola schopná zmierniť otras, čo by doplnilo automatické stabilizačné mechanizmy na národnej úrovni, ak to bude potrebné;
8. domnieva sa, že na obnovenie dôvery v euro je potrebné, aby euro dostalo očakávaniam, pokiaľ ide o stabilitu, konvergenciu, rast a zamestnanosť. Fiškálna kapacita by mohla pomôcť tieto ciele dosiahnuť. Solidarita je úzko prepojená so zodpovednosťou a závisí od nej, čo znamená, že dodatočná finančná podpora na úrovni eurozóny by sa mala poskytovať len v prípade neustálej fiškálnej zodpovednosti a štrukturálnych reforiem;

⁽¹⁾ Pozri ročný prieskum vývoja v oblasti zamestnanosti a sociálnej situácie v Európe, ktorý predstavila Európska komisia 20. decembra 2016.

9. zdôrazňuje, že pri všetkých rozhodnutiach o vývoji HMÚ, ako napríklad pri zavedení fiškálnej kapacity alebo automatických stabilizačných prvkov, je potrebné v plnom rozsahu uznať úlohu miestnych a regionálnych samospráv, pokiaľ ide o vytváranie predpokladov pre udržateľný rozvoj, a podľa možnosti ju ešte rozšíriť. To platí predovšetkým pre vykonávanie hospodárskej a sociálnej politiky, vrátane štrukturálnych reforiem, ako aj pre vytváranie prostredia priaznivého pre podnikanie, čo prispieje k vytváraniu pracovných miest a podporí investície;

III. VŠEOBECNÉ ZÁSADY

10. zdôrazňuje, že vytvorenie bankovej únie je z krátkodobého hľadiska najúčinnjším prostriedkom na predchádzanie krízam vo finančnom systéme a minimalizáciu nepriaznivých účinkov hospodárskych šokov⁽²⁾;

11. konštatuje, že vďaka bankovej únii sa stáva vierohodnejšou zásada ECB, podľa ktorej potreby financovania národných bankových systémov musia byť oddelené od vnútroštátnych verejných rozpočtov a banková kríza v jednej členskej krajine EÚ nesmie prerásť do bankovej krízy v celej EÚ;

12. považuje za potrebné, aby sa miestne a regionálne orgány ako aj hospodárski a sociálni partneri aktívne podieľali na diskusiách o zavádzaní nových nástrojov, ako napríklad automatických stabilizačných prvkov na zmiernenie vplyvu asymetrických šokov;

13. domnieva sa, že sociálny rozmer HMÚ by sa mal posilniť tým, že sa prijímú opatrenia nadväzujúce na ukazovatele rozvoja v jednotlivých regiónoch a štátoch. Dôraz by sa pritom mal klásť na oblasť aktívnej politiky trhu práce a štrukturálne sociálne ukazovatele. Sociálni partneri by sa mali, na regionálnej, národnej aj európskej úrovni, podieľať na stanovovaní týchto opatrení vyplývajúcich z ukazovateľov;

14. berie na vedomie presvedčenie, že fiškálna kapacita je potrebná, aby HMÚ mohla disponovať dočasným mechanizmom absorpcie šokov⁽³⁾; domnieva sa, že akákoľvek fiškálna kapacita sa nesmie prekryvať s nástrojmi politiky súdržnosti, ale mala by ich dopĺňať;

15. zastáva však názor, že fiškálna kapacita musí byť na úrovni EÚ nastavená tak, aby so sebou neniesla riziko sústavných prevodov, čím by narušala stimuly na správne rozhodovanie v hospodárskej a sociálnej oblasti či stimuly na riadnu tvorbu politiky na národnej alebo regionálnej úrovni, či snahu o odstránenie národných alebo regionálnych štrukturálnych slabín. Na zabránenie morálnemu riziku by preto mala byť užšie viazaná na dodržiavanie nadradeného regulačného rámca EÚ a na pokroky v oblasti konvergencie;

16. vyzýva členské štáty, aby realizovali zodpovednú hospodársku politiku, aby sa zachoval prístup k európskym nástrojom ekonomickej stabilizácie. Využívanie týchto nástrojov musia sprevádzať štrukturálne reformy realizované v plnom rozsahu s cieľom zlepšiť konvergenciu, koordináciu a integráciu. Podpora v žiadnom prípade nesmie viesť k vzniku stálych jednosmerných tokov medzi štátmi⁽⁴⁾. Musí byť definovaná na európskej úrovni, musí byť dočasná a mať jasný harmonogram;

17. naliehavo žiada, aby sa dodržiaval Pakt stability a rastu, ako to bolo uvedené v oznámení Komisie o využívaní flexibility v rámci Paktu stability a rastu z januára 2015 a zdôrazňuje, že je dôležité, aby všetky členské štáty mali ako podmienku pre potrebné krátkodobé a dlhodobé investície verejných orgánov silné hospodárstvo a stabilné verejné financie;

18. okrem toho sa domnieva, že s cieľom zabezpečiť dostatočný priestor na investičné prostriedky a zároveň dodržať rozpočtové pravidlá treba, aby sa strednodobý cieľ dlhovej brzdy v prípade štrukturálneho deficitu doplnil o určenie skutočného deficitu pre verejné investície miestnych a regionálnych orgánov;

19. opätovne žiada väčšiu hospodársku a sociálnu konvergenciu a zodpovednejšiu správu vecí verejných, čo je rozhodujúce pre to, aby sa zabránilo stálej podpore krajín a morálnym rizikám, a zdôrazňuje, že je potrebná väčšia konvergencia;

20. zdôrazňuje súčasne, že sociálne, hospodárske a územné nerovnosti, tak medzi členskými štátmi, ako aj v rámci jednotlivých štátov, sa dajú odstrániť len prostredníctvom koncepcie, ktorá bude zahŕňať územný rozmer. Pojem rozpočtovej zodpovednosti sa nesmie obmedziť len na centralizované uplatňovanie spoločného režimu. Väčšia decentralizácia a lokalizácia vo verejných výdavkoch má za následok skutočne väčšie stimuly a podmienky pre fiškálnu zodpovednosť, reformy a atraktivnosť investícií;

⁽²⁾ Stanovisko Paula Lindquista na tému *Dosledovanie správy piatich predsedov: Dobudovanie hospodárskej a menovej únie* prijaté 7. apríla 2016, COR-2015-05112, bod 24.

⁽³⁾ Stanovisko Lindquist, bod 35.

⁽⁴⁾ Stanovisko Lindquist, bod 33.

21. zdôrazňuje, že regionálnymi rozdielmi sa treba zaoberať v záujme odstraňovania sociálnych rozdielov, posilňovania rastu, vytvárania pracovných miest, ako aj zlepšovania konkurencieschopnosti a súdržnosti v HMÚ a EÚ. V tejto súvislosti poukazuje na dôležitú úlohu miestnych a regionálnych orgánov ako zamestnávateľov, investorov, dodávateľov a poskytovateľov služieb, plánovačov, katalyzátorov a regulátorov zmeny a investičných partnerov;

22. poukazuje na to, že rozhodujúcim faktorom je aj vysoká úroveň spoluzodpovednosti príslušných miestnych a regionálnych samospráv za štrukturálne reformy; zdôrazňuje územný rozmer európskeho semestra; opakovane vyzýva Európsku komisiu a Európsky parlament, aby zaviedli etický kódex, prostredníctvom ktorého sa zabezpečí štruktúrované zapájanie miestnych a regionálnych orgánov do európskeho semestra, ktorý slúži aj na prípravu štrukturálnych reforiem⁽⁵⁾;

23. vyzýva členské štáty, aby dobudovali úniu kapitálových trhov, ktorá umožní cezhraničné kapitálové toky bez toho, aby sa ohrozila stabilita v jednotlivých regiónoch alebo krajinách, a podnikom, predovšetkým mikropodnikom a malým a stredným podnikom, prístupní rozmanité zdroje financovania, čím v konečnom dôsledku prispeje k zmierneniu hospodárskych otrasov⁽⁶⁾;

IV. ROZPOČTOVÉ HLADISKÁ

24. dáva na zváženie, že euro bolo zavedené, bez akýchkoľvek podporných štruktúr v oblasti finančnej politiky, na riešenie nerovnováhy v eurozóne a že rozpočet EÚ je do veľkej miery nevhodným prostriedkom na rýchlu mobilizáciu financovania, keď je to potrebné na stabilizáciu trhov, refinancovanie bánk alebo zvládnutie kríz platobnej bilancie;

25. žiada Komisiu, aby pri vypracúvaní budúcich európskych politík v hospodárskej a finančnej oblasti zohľadnila možnosť použiť hospodárske ukazovatele pre jednotlivé regióny, ktoré by naznačili stav týchto regiónov, pokiaľ ide o verejný dlh, a ich prínos k rastu európskeho HDP;

26. zdôrazňuje, že je potrebné intenzívne diskutovať o štruktúre a forme fiškálnej kapacity a nájsť riešenie, ktoré vyhovuje požiadavkám, pokiaľ ide o transparentnosť a demokratickú kontrolu, a je v súlade s ustanovením „no-bail-out“ článku 125 ZFEÚ⁽⁷⁾;

V. ÚVAHY O FIŠKÁLNEJ KAPACITE

27. domnieva sa, že by mala byť schopná plniť dve úlohy: po prvé, malo by byť možné v hospodársky úspešných časoch vytvárať stimuly pre štrukturálne reformy v členských štátoch, aby sa podporila hospodárska a sociálna konvergencia v eurozóne a jej hospodárska konkurencieschopnosť a odolnosť. Po druhé by malo byť možné zmierniť zo štrukturálnych faktorov vyplývajúce rozdiely v hospodárskych cykloch členských štátov eurozóny prostredníctvom zriadenia nástroja na zvládanie asymetrických šokov;

28. domnieva sa, že je potrebný podstatný pokrok, pokiaľ ide o udržateľné štrukturálne reformy, s cieľom posilniť konvergenciu rast, pracovné miesta a konkurencieschopnosť, aby sme sa vyhli asymetrickým šokom;

29. žiada členské štáty, aby sa zamysleli nad možnosťou väčšej daňovej autonómie miestnych a regionálnych samospráv s cieľom vytvoriť väčšie zosobnenie zodpovednosti za štrukturálne reformy a zabezpečiť ich lepšie uplatňovanie;

30. domnieva sa, že k inej finančnej pomoci EÚ na zavádzanie dohodnutých štrukturálnych reforiem v členských štátoch, než je pomoc z existujúcich nástrojov politiky súdržnosti, treba pristupovať opatrne. Každá možná dodatočná podpora by sa nemala prekryvať s existujúcimi nástrojmi, ale mala by ich dopĺňať;

31. považuje za potrebné, aby bola finančná pomoc viazaná na splnenie odporúčaní pre danú krajinu. Program na podporu štrukturálnych reforiem, ktorý má byť národným orgánom k dispozícii ako technická pomoc, by sa mal ďalej rozvíjať ako príspevok k funkcii fiškálnej kapacity v oblasti podpory štrukturálnych reforiem;

⁽⁵⁾ COR-2016-05386-00-00-DT.

⁽⁶⁾ Stanovisko Lindquist, bod 30.

⁽⁷⁾ Uznesenie o udržateľnej budúcnosti pre HMÚ, bod 21.

32. považuje za zmysluplné preskúmať, či by dodatočný nástroj na podporu štrukturálnych reforiem, ktorý má formu pôžičiek na financovanie stratégie verejných investícií, mohol viesť k žadanému cieľu. To by mohlo umožniť vytvorenie bázy možností financovania a investičných projektov, ktorá by mohla byť prínosom pri podpore realizácie potrebných reforiem;

33. nazdáva sa, že bez ohľadu na súčasné opatrenia v oblasti konvergencie a udržateľných štrukturálnych reforiem, ako aj vzhľadom na silnú integráciu členských štátov nemožno úplne vylúčiť v eurozóne asymetrické šoky, ktoré negatívne ovplyvňujú stabilitu eurozóny ako celku. Preto je potrebný nástroj, ktorý umožní okamžitú stabilizáciu v krízových situáciách;

34. považuje miestne a regionálne samosprávy v niektorých štátoch, vzhľadom na to, akú dôležitú úlohu zohrávajú v systémoch sociálnej ochrany členských štátov, za potenciálne zraniteľné, pokiaľ ide o následky prípadných asymetrických šokov;

35. považuje za potrebné, aby sa Európsky mechanizmus pre stabilitu ďalej rozvíjal a zmenil na európsky menový fond s dostatočnou kapacitou na poskytovanie a prijímanie úverov, ktorý by mal jednoznačne stanovený mandát, ktorý by mohol prípadne prispievať aj k fiškálnej kapacite eurozóny;

36. zasadzuje sa za to, aby fiškálna kapacita spadala pod spoločné rozhodovanie a realizáciu na úrovni HMÚ, ale na dobrovoľnej báze by mala byť otvorená aj krajinám, ktoré nie sú členmi eurozóny;

VI. ZÁVEREČNÉ PRIPOMIENKY

37. žiada, aby bol zapojený do prípravy bielej knihy, ktorá sa bude zaoberať prechodom z fázy 1 do fázy 2 v rámci reformy HMÚ;

38. zdôrazňuje, že pri opatreniach zameraných na prehĺbenie menovej únie treba zohľadniť aj dôsledky pre krajiny, ktoré nie sú súčasťou eurozóny;

39. poukazuje na to, že všetky opatrenia zamerané na dobudovanie HMÚ sa musia realizovať čo najtransparentnejšie, pričom sa musí zohľadniť demokratická legitímnosť menovej únie.

V Bruseli 8. februára 2017

Predseda
Európskeho výboru regiónov
Markku MARKKULA
