

Mnenje Evropskega odbora regij – Fiskalna zmogljivost in samodejni stabilizatorji v ekonomski in monetarni uniji

(2017/C 207/04)

Poročevalec: Carl Fredrik Graf (SE/EPP), član občinskega sveta, Halmstad**I. POLITIČNA PRIPOROČILA**

EVROPSKI ODBOR REGIJ

II. UVOD

1. ugotavlja, da je bil euro namenjen zaščiti pred tečajnimi nihanjem in je bil uveden, da bi se zagotovila večja dolgoročna rast. Vendar je njegova uvedba hkrati onemogočila politične alternative za blaženje asimetričnih pretresov, vključno z devalvacijo valute;
2. obžaluje pomanjkljivosti ekonomske in monetarne unije (EMU) že vse od njene zasnove z Maastrichtsko pogodbo, s katero je bila pristojnost za denarno in monetarno politiko dodeljena ravni EU, medtem ko je finančna politika ostala v pristojnosti držav članic in zanjo veljajo le predpisi o razmeroma ohlapnem usklajevanju nacionalnih politik;
3. meni, da se je v svetovni finančno-gospodarski krizi pokazala ranljivost EMU; nevzdržna neravnovesja so namreč skupaj z veliko previsokimi javnimi in zasebnimi dolgovi privedla do dolžniške krize, v kateri so državni stroški izposojanja v nekaterih državah članicah močno narasli, zaradi česar se je brez ustreznega mehanizma za obvladovanje krize sam obstoj eura znašel v nevarnosti;
4. priznava rezultate, ki so bili od izbruha krize doseženi na področju zmanjševanja tveganja, in številne ukrepe institucij EU za izboljšanje uskladitve posameznih nacionalnih proračunskih politik;
5. ugotavlja, da kljub tem prizadevanjem in povratku k pozitivnim stopnjam rasti v številnih regijah EU, ki so v večjem delu povezane z zunanjimi dejavniki, samo z uskladitvijo posameznih državnih proračunskih politik ni bilo mogoče niti povečati zmožnosti držav članic za blaženje gospodarskih pretresov niti preprečiti pojava naložbene vrzeli in naraščanja neenakosti znotraj EMU ⁽¹⁾. Izkazalo se je, da ti ukrepi ne zadostujejo za uvedbo strukturnih reform, ki bi bile rasti prijazne, trajnostne in socialno uravnotežene;
6. ugotavlja, da je ECB od izbruha krize skrbela za stabilizacijo gospodarskega cikla. Predsednik ECB je pozval k povezanim institucijam, strožji in proaktivnejši fiskalni politiki na ravni euroobmočja ter izvajanju strukturnih reform v državah članicah euroobmočja. OR sicer opozarja, da sama monetarna politika ne more zagnati gospodarstva, vendar poudarja, da sedanje nizke obrestne mere spodbujajo najemanje posojil in naložbe. Temeljite strukturne reforme in odgovornost zanje na ravni, ki je državljanom najbližje, ter javnofinančna odgovornost so temelji za povratek k dolgoročni in trajnostni rasti;
7. poudarja, da poročilo petih predsednikov o dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije opozarja, da je potrebna zmogljivost blaženja pretresov na ravni euroobmočja, ki bo dopolnjevala samodejne stabilizatorje na nacionalni ravni, če in kjer bo to potrebno;
8. meni, da bo za ponovno vzpostavitev zaupanja v euro treba uresničiti obljube v zvezi z njim, in sicer glede stabilnosti, konvergence, rasti in zaposlovanja. Fiskalna zmogljivost bi lahko prispevala k doseganju teh ciljev. Solidarnost je tesno povezana z odgovornostjo in odvisna od nje, kar pomeni, da bi bilo treba dodatno finančno podporo na ravni euroobmočja zagotavljati le, če obstajajo tako javnofinančna odgovornost kot strukturne reforme;

⁽¹⁾ Glej letni pregled na področju zaposlovanja in socialnih razmer v Evropi, ki ga je Evropska komisija objavila 20. decembra 2016.

9. poudarja, da je treba pri vseh odločitvah o razvoju EMU – na primer pri dogovoru o fiskalni zmogljivosti ali samodejnih stabilizatorjih – v celoti priznati vlogo lokalnih in regionalnih oblasti v ustvarjanju pogojev za trajnostni razvoj ter to vlogo po možnosti razširiti. To še posebej velja za izvajanje ekonomske in socialne politike vključno s strukturnimi reformami ter za ustvarjanje podjetništvu naklonjenega okolja, ki spodbuja odpiranje delovnih mest in naložbe;

III. SPLOŠNA NAČELA

10. poudarja, da je uresničitev bančne unije kratkoročno najučinkovitejši instrument za preprečevanje kriz v finančnem sistemu in zmanjševanje negativnih učinkov gospodarskih pretresov ⁽²⁾;

11. ugotavlja, da se bo z bančno unijo izboljšala verodostojnost načela ECB, da morajo biti potrebe po financiranju nacionalnih bančnih sistemov izključene iz nacionalnih javnih proračunov in da bančna kriza v eni državi članici EU ne sme prerasti v bančno krizo v celotni EU;

12. meni, da morajo biti lokalne in regionalne oblasti ter ekonomski in socialni partnerji nujno aktivno vključeni v razprave o uvedbi novih instrumentov, kot so na primer samodejni stabilizatorji za blažitev posledic asimetričnih pretresov;

13. meni, da bi se socialna razsežnost v EMU morala okrepiti s sprejetjem ukrepov za spremljanje kazalnikov razvoja v posameznih regijah in državah. Pri tem bi moral biti poudarek na ukrepih za spremljanje na področju aktivne politike trga dela in strukturnih socialnih kazalnikov. Socialne partnerje – tako na regionalni in nacionalni kot tudi na evropski ravni – je treba vključiti v ukrepe za spremljanje, ki bodo izhajali iz teh kazalnikov;

14. se zaveda prepričanja, da je fiskalna zmogljivost nujna, da se EMU zagotovi začasni mehanizem za blažitev pretresov ⁽³⁾; meni, da se morebitna fiskalna zmogljivost ne sme prekrivati z instrumenti kohezijske politike, temveč bi morala le-to dopolnjevati;

15. vendar meni, da fiskalna zmogljivost na ravni EU ne bi smela biti oblikovana tako, da bi spodbudila tveganje stalnih prenosov, saj bi s tem spodkopala spodbude za ustrezno sprejemanje odločitev na gospodarskem in socialnem področju, izvajanje politike na nacionalni ali regionalni ravni in odpravljanje nacionalnih ali regionalnih strukturnih pomanjkljivosti. Da se prepreči moralno tveganje, bi torej morala biti tesneje povezana s spoštovanjem celovitega zakonodajnega okvira EU in napredkom na področju konvergence;

16. meni, da morajo države članice dokazati, da vodijo odgovorno gospodarsko politiko, preden dobijo dostop do evropskih instrumentov za gospodarsko stabilizacijo. Uporaba teh instrumentov mora iti z roko v roki s popolno izvedbo strukturnih reform, da se izboljšajo konvergenca, usklajevanje in vključevanje, podpora pa ne sme v nobenem primeru ustvariti stalnih enosmernih tokov med državami ⁽⁴⁾. Pomoč mora biti določena na evropski ravni, začasna in z jasnim časovnim razporedom;

17. opozarja, da je treba spoštovati Pakt za stabilnost in rast, kot je določeno v sporočilu Komisije o uporabi prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast iz januarja 2015, in poudarja, kako pomembno je, da imajo vse države članice trdno gospodarstvo in stabilne javne finance, saj je to predpogoj za potrebne kratko- in dolgoročne naložbe javnega sektorja;

18. poleg tega meni, da je treba za zagotovitev zadostnega kritja naložbenih sredstev ob spoštovanju proračunskih pravil srednjeročni cilj zavore dolga v primeru strukturnega primanjkljaja dopolniti z natančno določitvijo dejanskega primanjkljaja za javne naložbe lokalnih in regionalnih oblasti;

19. ponavlja zahtevo po večji gospodarski in socialni konvergenci ter odgovornejšem upravljanju, saj sta odločilna za preprečevanje trajne podpore državam in moralnega tveganja, ter poudarja, da je potrebna večja konvergenca;

20. hkrati poudarja, da je mogoče socialne, gospodarske in teritorialne neenakosti tako znotraj držav članic kot med njimi zmanjšati le s konceptom, ki obsega teritorialno razsežnost. Koncept proračunske odgovornosti se ne sme omejiti na centralizirano uporabo skupnega sistema. Bolj kot so javni izdatki decentralizirani in lokalizirani, več je spodbud in pogojev za javnofinančno odgovornost, reforme in privlačnost naložb;

⁽²⁾ Mnenje Ukrepi za spremljanje poročila petih predsednikov z naslovom Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, 7. april 2016, poročevalec: Paul Lindquist, COR-2015-05112, točka 24.

⁽³⁾ Mnenje poročevalca Lindquista, točka 35.

⁽⁴⁾ Mnenje poročevalca Lindquista, točka 33.

21. poudarja, da se je treba lotiti regionalnih razlik, da se odpravijo socialne neenakosti, okrepi rast, ustvarijo delovna mesta ter povečata konkurenčnost in kohezija v EMU in EU; v zvezi s tem opozarja na pomembno vlogo lokalnih in regionalnih oblasti kot delodajalk, vlagateljic, ponudnic in izvajalk storitev, načrtovalk, spodbujevalk in regulatork sprememb ter naložbenih partneric;

22. opozarja, da bodo strukturne reforme uspešne, če bodo zanje v veliki meri soodgovorne lokalne in regionalne oblasti; poudarja teritorialno razsežnost evropskega semestra; ponovno poziva Evropsko komisijo in Evropski parlament, da uvedeta kodeks ravnanja, ki bo zagotovil strukturirano vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti v evropski semester, ki je namenjen tudi pripravi strukturnih reform ⁽⁵⁾;

23. poziva države članice, naj dokončajo unijo kapitalskih trgov, ki omogoča čezmejne pretoke kapitala, ne da bi ogrozila stabilnost v posameznih regijah ali državah, podjetjem (zlasti mikro podjetjem in MSP) daje dostop do raznolikih virov financiranja in s tem pripomore tudi k blaženju gospodarskih pretresov ⁽⁶⁾;

IV. PRORAČUNSKI VIDIKI

24. opozarja, da je bil euro uveden brez vsakršne finančnopolitične strukture za pomoč pri obvladovanju neravnovesij v euroobmočju in da je proračun EU v veliki meri neustrezen za hitro mobiliziranje finančnih sredstev, če bi to bilo potrebno za stabiliziranje trgov, refinanciranje bank ali obvladovanje plačilnobilančnih kriz;

25. poziva Komisijo, naj v okviru priprave prihodnjih evropskih ekonomskih in finančnih politik predvidi možnost uporabe gospodarskih kazalnikov za vsako regijo, s katerimi bi opredeljevali njihovo gospodarsko blaginjo z vidika javnega dolga in prispevka k rasti evropskega BDP;

26. poudarja, da je treba o strukturi in zasnovi fiskalne zmogljivosti intenzivno razpravljati in najti rešitev, ki bo v skladu z zahtevami glede preglednosti in demokratičnega nadzora ter prepovedjo reševanja z javnimi sredstvi iz člena 125 PDEU ⁽⁷⁾;

V. RAZMISLEK O FISKALNI ZMOGLJIVOSTI

27. meni, da bi morala fiskalna zmogljivost izpolnjevati dve nalogi: omogočiti bi morala spodbude za strukturne reforme v državah članicah v dobrih gospodarskih obdobjih, da bi se spodbudila gospodarska in socialna konvergenca v euroobmočju ter izboljšali konkurenčnost in odpornost gospodarstva. Poleg tega bi morala omogočiti zmanjšanje razlik v gospodarskih ciklih držav članic euroobmočja, ki temeljijo na strukturnih dejavnikih, in sicer z uvedbo instrumenta za obvladovanje asimetričnih pretresov;

28. meni, da je nujen opazen napredek v zvezi s trajnostnimi strukturnimi reformami, da se spodbudijo konvergenca, rast, delovna mesta in konkurenčnost, s čimer bo mogoče učinkovito preprečevati asimetrične pretese;

29. poziva države članice, naj razmislijo o večji davčni avtonomiji lokalnih in regionalnih oblasti, da izboljšajo prevzemanje odgovornosti za strukturne reforme in zagotovijo boljše izvajanje;

30. meni, da je treba finančno podporo EU izvajanju sprejetih strukturnih reform v državah članicah, poleg instrumentov kohezijske politike, obravnavati previdno. Nobena morebitna dodatna podpora se ne sme prekrivati z instrumenti kohezijske politike, temveč bi morala obstoječe instrumente dopolnjevati;

31. meni, da je treba finančno podporo vezati na izvajanje priporočil za posamezne države. Program za podpiranje strukturnih reform, s katerim naj bi se nacionalnim oblastem dala na voljo tehnična pomoč, naj bi se razvil kot prispevek k nalogi fiskalne zmogljivosti za podporo strukturnim reformam;

⁽⁵⁾ COR-2016-05386-00-00-DT.

⁽⁶⁾ Mnenje poročevalca Lindquista, točka 30.

⁽⁷⁾ Resolucija o trajnostni prihodnosti EMU, točka 21.

32. meni, da je smiselno proučiti, ali bi lahko z dodatnim instrumentom za spodbujanje strukturnih reform v obliki posojil za financiranje strategije za javne naložbe dosegli zastavljene cilje. S tem bi lahko opredelili bazo možnosti financiranja in naložbenih projektov, ki bi lahko pripomogla k podpiranju izvajanja potrebnih reform;

33. meni, da ne glede na sedanje ukrepe na področju konvergence in trajnostnih strukturnih reform ter upoštevajoč močno vključenost držav članic v euroobmočje, ni mogoče izključiti asimetričnih pretresov, ki na splošno zmanjšujejo stabilnost euroobmočja. Zato je potreben instrument, ki bo omogočal takojšnjo stabilizacijo v izrednih razmerah;

34. ocenjuje, da so lokalne in regionalne oblasti v nekaterih državah – glede na svojo vlogo v sistemih socialnega varstva držav članic – lahko ranljivejše za posledice asimetričnih pretresov;

35. meni, da je nujno nadalje razvijati evropski mehanizem za stabilnost (EMS) ter ga spremeniti v evropski denarni sklad z zadostno zmogljivostjo za dajanje in najemanje posojil in z jasno določenim mandatom, ki bo obsegal tudi morebiten prispevek k fiskalni zmogljivosti euroobmočja;

36. se zavzema za to, da je fiskalna zmogljivost podvržena skupnemu odločanju in izvajanju na ravni EMU, a je hkrati na prostovoljni osnovi odprta tudi državam članicam, ki niso v euroobmočju;

VI. SKLEPNE UGOTOVITVE

37. želi biti vključen v pripravo bele knjige o prehodu s faze 1 na fazo 2 reform EMU;

38. poudarja, da je treba pri ukrepih za poglobljanje monetarne unije upoštevati tudi posledice za države, ki niso v euroobmočju;

39. opozarja, da je treba vse ukrepe za dokončanje EMU izvesti čim bolj pregledno in ob upoštevanju njene demokratične legitimnosti.

V Bruslju, 8. februarja 2017

Predsednik
Evropskega odbora regij
Markku MARKKULA