

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 11 май 2018 година

относно предложение за директива на Съвета за определяне на разпоредби за повишаване на фискалната отговорност и средносрочния бюджетен подход в държавите членки

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

Въведение и правно основание

На 1 февруари 2018 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от Съвета на Европейския съюз за становище относно предложение за директива на Съвета за определяне на разпоредби за повишаване на фискалната отговорност и средносрочния бюджетен подход в държавите членки ⁽¹⁾ (наричана по-нататък „предложената директива“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), тъй като предложената директива е свързана с основната цел на Европейската система на централните банки да поддържа ценова стабилност, както е посочено в член 127, параграф 1 и член 282, параграф 2 от ДФЕС и член 2 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (наричан по-нататък „Уставът на ЕСЦБ“). ЕЦБ е компетентна да даде становище относно предложената директива и на основание член 126, параграф 14 от ДФЕС — правното основание на предложената директива, съгласно който Съветът на Европейския съюз с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент и ЕЦБ, приема подходящи разпоредби, които ще заменят Протокол (№ 12) относно процедурата при прекомерен дефицит към ДФЕС и Договора за Европейския съюз. Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, първо изречение от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

1. Общи забележки

- 1.1. Финансовата и икономическа криза показва много ясно, че извършването на амбициозни реформи на рамката за икономическо управление е от съществен и огромен интерес за Европейския съюз, държавите членки и особено за еврозоната ⁽²⁾. С Пакта за стабилност и растеж, чиито норми са приложени и укрепени чрез вторично законодателство под формата на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета ⁽³⁾ и Регламент (ЕО) № 1467/97

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Вж. становища CON/2011/13 и CON/2012/18. Всички становища на ЕЦБ са публикувани на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 84).

на Съвета ⁽¹⁾, се създаде по-стабилна рамка на Съюза за координация и наблюдение на икономическата и фискалната политика ⁽²⁾.

- 1.2. В унисон със становището си, изразено във връзка с приемането на горепосочените правни актове, ЕЦБ приветства предложената директива, с която се цели в правото на Съюза да се включи същината на Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз (наричан по-нататък „ДСКУ“ или „договорът“). Предложената директива е последица от прилагането на член 16 от ДСКУ, съгласно който основните положения от договора трябва да се включат в правната рамка на Съюза в срок до пет години от датата на влизането му в сила, т.е. до 1 януари 2018 г. ⁽³⁾. Според Европейската комисия същността на ДСКУ съответства на т.нар. „фискален пакт“ ⁽⁴⁾. ЕЦБ счита, че са необходими няколко изменения на предложената директива с цел да се засили фискалната отговорност в държавите членки, да се опрости правната уредба и да се осигури по-ефективното прилагане и изпълнение на фискалните правила на равнището на Съюза и на национално равнище.

2. Специфични забележки

2.1. Опростяване на настоящата правна уредба

- 2.1.1. Предложената директива цели да опрости правната уредба и да гарантира по-ефективен и систематичен мониторинг на прилагането и изпълнението на фискалните правила на равнището на Съюза и на национално равнище като част от цялостната рамка за икономическо управление в Съюза. Предложената директива също цели да намали възможните рискове от дублиране и противоречащи си действия, присъщи на съвместното съществуване на междуправителствени договорености наред с механизмите, предвидени в правото на Съюза. Както е посочено в параграф 1.2, ЕЦБ приветства целите на предложената директива, но същевременно изразява загриженост във връзка с възможността те да бъдат постигнати с предложената директива.

- 2.1.2. Целта на предложената директива е да включи фискалния пакт от ДСКУ в правото на Съюза. Разпоредбите ѝ обаче съществено се отклоняват от фискалния пакт, което може да доведе до отслабване на правилата му и увеличаване на несигурността в резултат от едновременното действие на няколко фискални рамки. По-специално, правилата на фискалния пакт са отслабени поради факта, че за разлика от фискалния пакт предложената директива не предвижда задължения на държавите членки да имат балансирана бюджетна позиция на сектор „Държавно управление“ или бюджетен излишък, или да не позволяват структурния дефицит да надвишава 0,5 % от брутният вътрешен продукт, като това ниво може да бъде 1,0 % от брутният вътрешен продукт, когато равнището на дълга е значително по-ниско от 60 % от брутният вътрешен продукт и когато рисковете за дългосрочната устойчивост на публичните финанси са ниски. Фискалният пакт също съдържа задължението да се предприемат необходимите мерки за бърза конвергенция към средносрочната цел в съответствие с Пакта за стабилност и растеж. ЕЦБ счита, че тези задължения трябва да бъдат недвусмислено отразени в предложената директива.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 89 и поправка в ОВ L 278, 23.10.2015 г., стр. 28).

⁽²⁾ Пактът за стабилност и растеж е в основата на пакета от шест законодателни акта относно икономическото управление (Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната, ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 1; Регламент (ЕС) № 1174/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно принудителните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически дисбаланси в еврозоната, ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 8; Регламент (ЕС) № 1175/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики, ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 12; Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25; Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета от 8 ноември 2011 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит, ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 33 и поправка в ОВ L 278, 23.10.2015 г., стр. 29; и Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки, ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41), които влязоха в сила на 13 декември 2011 г., и в пакета от два законодателни акта относно икономическото управление (Регламент (ЕС) № 472/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за засилване на икономическото и бюджетно наблюдение над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност, ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 1; и Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната, ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11), които влязоха в сила на 30 май 2013 г.

⁽³⁾ Съгласно член 16 от ДСКУ в срок до пет години от датата на влизането му в сила въз основа на оценка на натрупания опит във връзка с неговото прилагане се вземат необходимите мерки с цел включване на съдържащите се в него основни положения в правната рамка на Съюза. Това е в съответствие и с доклада на петимата председатели „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“ – Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц, 22 юни 2015 г., достъпен на уебсайта на Комисията www.ec.europa.eu

⁽⁴⁾ Фискалният пакт се съдържа в дял III от ДСКУ.

- 2.1.3. Освен това предложената директива няма да замени ДСКУ, тъй като той съдържа разпоредби, чийто обхват надхвърля приложното ѝ поле. Тъй като обаче ДСКУ ще продължи да се прилага във всички държави членки с изключение на Чешката република и Обединеното кралство, с предложената директива не се намалява рискът от дублиране и противоречаси си действия, присъщи на съвместното съществуване на междуправителствени договорености наред с механизмите, предвидени в правото на Съюза. В обяснителния меморандум към предложената директива се посочва, че тя не засяга ангажиментите, поети от договарящите страни съгласно членове 7 и 13 от ДСКУ. Тя обаче ще засегне ангажиментите на държавите членки, които са договарящи страни, произтичащи от член 3 от ДСКУ, в който се съдържа разпоредбите на фискалния пакт, без да ги отменя или заменя⁽¹⁾. Съгласуването на разпоредбите на предложената директива с член 3 от ДСКУ ще гарантира яснота по отношение на съвместното съществуване на ДСКУ и предложената директива и ще допринесе за постигането на целите ѝ.
- 2.1.4. Освен това ЕЦБ разбира, че повечето държави членки, които са договарящите страни по ДСКУ, вече са въвели разпоредбите на фискалния пакт в националното си законодателство. В някои случаи това е направено на конституционно или равностойно на него равнище. Тъй като някои от тези разпоредби са по-стриктни от разпоредбите на предложената директива, особено във връзка с горната граница за структурния дефицит, равняваща се на 0,5 % от brutния вътрешен продукт, може да се очаква, че националните закони съдържат и по-стриктни фискални изисквания. Поради това, ако държавите членки, които все още не са въвели напълно разпоредбите на фискалния пакт в националното си право, решат да го направят по не толкова стриктен начин поради приемането на предложената директива или ако някои държави членки решат да изменят националните си закони по този начин, това може да доведе до неравностойни и разнопосочни фискални правила в Съюза. Този проблем дава по-силно основание на ЕЦБ да отправи препоръката, вече изложена в параграф 2.1.2, в предложената директива недвусмислено да се отразят задълженията на фискалния пакт. Включването на разпоредбите на фискалния пакт ще внесе правна яснота и равно третиране в Съюза.
- 2.1.5. На последно място, що се отнася до фискалната рамка на Съюза по принцип, предложената директива съдържа разпоредби, които са сходни или свързани с разпоредбите в Пакта за стабилност и растеж, пакета от шест законодателни акта относно икономическото управление и пакета от два законодателни акта относно икономическото управление. Пример за подобни разпоредби са разпоредбите на предложената директива и на Регламент (ЕС) № 473/2013, с които се създават независими органи, както и разпоредбите за числовите фискални правила и средносрочните бюджетни рамки в Директива 2011/85/ЕС. ЕЦБ смята, че в тези случаи трябва да се изясни как разпоредбите на предложената директива ще си взаимодействат на практика с вече действащите в правото на Съюза разпоредби и ако е необходимо, трябва да се изменят съответните правни актове, за да се гарантира правна яснота.

2.2. Средносрочна цел

- 2.2.1. Предложената директива предвижда държавите членки да въведат рамка от правно обвързващи и постоянни числово изразени фискални правила, които са специфични за всяка от тях. В рамката следва да се определи средносрочна цел по отношение на структурното салдо, за да се гарантира, че съотношението между държавния дълг и brutния вътрешен продукт, изчислено по пазарни цени, не надвишава референтната стойност, посочена в член 1 от Протокол (№ 12) относно процедурата при прекомерен дефицит⁽²⁾, или че се приближава до тази стойност със задоволителни темпове. ЕЦБ разбира, че тази средносрочна цел не е средносрочната цел, определена съгласно Пакта за растеж и стабилност и по-специално в Регламент (ЕО) № 1466/97, и че намерението на Комисията е да създаде задължение за държавите членки да закрепят във фискалните си рамки средносрочна цел, която може да се различава от средносрочната цел съгласно Пакта за растеж и стабилност. ЕЦБ счита, че предложената директива трябва да съдържа ясно и изчерпателно определение на новата средносрочна цел от гледна точка на структурното салдо и, както е изтъкнато в параграф 2.1.2, да посочи как тази цел отразява горната граница за структурния дефицит съгласно фискалния пакт, равняваща се на 0,5 % от brutния вътрешен продукт. Това определение ще осигури яснота за държавите членки във връзка със задълженията им, както и еднообразни и хармонизирани фискални правила в Съюза.
- 2.2.2. Фискалният пакт съдържа и задължението договарящите страни да предприемат необходимите мерки за бърза конвергенция към определените за тях средносрочни цели в съответствие с Пакта за стабилност и растеж, като времевата рамка за тази конвергенция взема предвид рисковете по отношение на устойчивостта, характерни за всяка държава. ЕЦБ отбелязва, че задължението за бърза конвергенция следва да бъде включено в предложената директива. Тя счита, че конвергенцията към средносрочната цел, посочена в предложената директива, следва да бъде прецизирана, а правилата на Пакта за стабилност и растеж следва да служат за определяне на минималното темпо на конвергенция.

⁽¹⁾ Това е въпрос, който трябва да се реши от договарящите страни по ДСКУ.

⁽²⁾ Приложен към ДФЕС.

2.2.3. На последно място, ЕЦБ приветства задължението държавите членки да включват във фискалното си планиране обвързващ и постоянен средносрочен курс на нарастване на държавните разходи, като не се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите. За разлика от правилата за разходите във фискалния пакт, които са същите като тези в Пакта за стабилност и растеж, съгласно правилото за разходите в предложената директива, веднага щом новите правителства започнат да изпълняват функциите си, за срока на законодателния мандат ще се прилагат фиксирани многогодишни разходни цели. Тези цели трябва да бъдат спазвани в годишните бюджети през посочения срок. Подобно фиксирано правило може да поддържа фискалната дисциплина и да създаде допълнителни възможности за фискални маневри по време на икономическа експанзия, но е необходима повече яснота във връзка с това как ще се осигури спазването му в средносрочен план. В предложената директива трябва също да се изясни дали държавите членки трябва да коригират годишните си разходни цели, в случай че икономиката се развива по-различно от предположенията, направени от държавите членки, когато определят многогодишните си разходни цели.

2.3. *Автоматичен коригиращ механизъм*

2.3.1. ЕЦБ приветства въвеждането на автоматичен коригиращ механизъм в съответствие с член 3, параграф 1, буква д) от ДСКУ, който е по-широк от процедурата за корекция на отклонения, предвидена в член 6, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97. Този механизъм дава възможност на държавите членки да коригират отклоненията от средносрочната цел и курса на корекции с оглед на постигането ѝ, както и да компенсират отклоненията от курса на държавните разходи, посочен в предложената директива ⁽¹⁾.

2.3.2. Въпреки това ЕЦБ е забелязала няколко елемента от този механизъм, които могат да бъдат усъвършенствани, за да се осигури по-ефективното му прилагане от държавите членки. По-специално, предложената директива предвижда, че коригиращият механизъм се задейства автоматично в случай на „наблюдавано значително отклонение“, но не определя това понятие, нито съдържа насоки във връзка с обхвата му. ЕЦБ предлага в предложената директива да се включи определение на термина „наблюдавано значително отклонение“, за да се внесе правна яснота по отношение на приложимостта на коригиращия механизъм.

2.4. *Независими органи*

2.4.1. ЕЦБ подкрепя разпоредбите на предложената директива, с които се цели да се засили ролята на независимите органи, като им се възлагат правомощия, надхвърлящи задачите им съгласно Регламент (ЕС) № 473/2013. По-специално, ЕЦБ приветства закрепянето на принципа „спазвай или обосновавай“ в законодателството на Съюза, тъй като по този начин ще се засили ролята на независимите органи в процеса на фискално наблюдение. Регламент (ЕС) № 473/2013 обаче вече предвижда създаването на тези независими органи и им възлага редица подобни задачи. Поради това предложената директива не трябва да дублира съществуващите в правото на Съюза разпоредби, а само да разшири задачите на независимите органи, за да осигури, че те могат да покрият приложното поле на предложената директива.

Когато ЕЦБ отправя препоръки за изменения на предложената директива, конкретните предложения с обяснителен текст към тях се представят в технически работен документ. Техническият работен документ е достъпен на английски език на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 11 май 2018 година.

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Вж. член 3, параграф 2, буква б) от предложената директива.