

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 11. svibnja 2018.

o Prijedlogu direktive Vijeća o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja država članica

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 1. veljače 2018. zahtjev Vijeća Europske unije za davanje mišljenja o Prijedlogu direktive Vijeća o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja država članica ⁽¹⁾ (dalje u tekstu „Prijedlog direktive“).

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) budući da je Prijedlog direktive od značaja za održavanje stabilnosti cijena kao primarnog cilja Europskog sustava središnjih banaka kako je navedeno u članku 127. stavku 1. i članku 282. stavku 2. UFEU-a te članku 2. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (dalje u tekstu „Statut ESSB-a“). ESB je također nadležan za savjetovanje o Prijedlogu direktive na temelju članka 126. stavka 14. UFEU-a, koji je pravni temelj Prijedloga direktive, prema kojem Vijeće Europske unije odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i ESB-om donosi odgovarajuće odredbe kojima se zamjenjuje Protokol (br. 12) o postupku u slučaju prekomjernog deficita priložen UFEU-u i Ugovoru o Europskoj uniji. Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

1. Opće napomene

- 1.1. Financijska i gospodarska kriza jasno je pokazala da je ambiciozna reforma okvira gospodarskog upravljanja u apsolutnom i nepobitnom interesu Europske unije, država članica i, naročito, europodručja ⁽²⁾. Pakt o stabilnosti i rastu koji je uveden i utvrđen sekundarnim zakonodavstvom u obliku Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ⁽³⁾

⁽¹⁾ COM(2017) 824 konačno.

⁽²⁾ Vidjeti Mišljenja CON/2011/13 i CON/2012/18. Sva mišljenja ESB-a objavljena su na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL L 209, 2.8.1997., str. 1.).

i Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽¹⁾ stvorio je snažniji okvir Unije za usklađivanje i nadzor gospodarske i fiskalne politike ⁽²⁾.

- 1.2. U skladu sa stajalištem iznesenim u sklopu donošenja gore navedenih pravnih akata, ESB pozdravlja Prijedlog direktive koji ima za cilj integrirati sadržaj Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u pravni okvir Unije. Prijedlog direktive slijedi članak 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju koji je pozivao na uključivanje sadržaja Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u pravni okvir Unije u roku od pet godina od datuma stupanja na snagu Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, tj. do 1. siječnja 2018. ⁽³⁾. Europska komisija tumačila je da sadržaj Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju odgovara takozvanom „fiskalnom ugovoru ⁽⁴⁾“. ESB smatra da je potrebno nekoliko izmjena Prijedloga direktive kako bi se dalje ojačala fiskalna odgovornost u državama članicama, pojednostavnio pravni okvir i osigurala djelotvornija provedba i izvršenje fiskalnih pravila na razini Unije i nacionalnoj razini.

2. Posebne napomene

2.1. Pojednostavljenje sadašnjeg pravnog okvira

- 2.1.1. Prijedlog direktive ima za cilj pojednostavniti pravni okvir i osigurati djelotvornije i sustavnije praćenje provedbe i izvršenja fiskalnih pravila na razini Unije i nacionalnoj razini, kao dio općeg okvira gospodarskog upravljanja Unije. Prijedlog direktive također ima za cilj smanjenje mogućih rizika od dupliciranja i proturječnih djelovanja koji su svojstveni supostojanju međuvladinih sporazuma i mehanizama predviđenih pravom Unije. Iako ESB pozdravlja, kako je navedeno u stavku 1.2, ciljeve Prijedloga direktive, ESB je zabrinut u vezi toga postiže li Prijedlog direktive ove ciljeve.

- 2.1.2. Što se tiče Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju Prijedlog direktive ima za cilj integrirati fiskalni ugovor u pravo Unije. Međutim, odredbe Prijedloga direktive značajno odstupaju od onih fiskalnog ugovora, što može dovesti do slabljenja pravila fiskalnog ugovora i povećanja nesigurnost kao rezultata supostojanja višestrukih fiskalnih okvira. Posebno, pravila fiskalnog ugovora oslabljena su zbog činjenice da Prijedlog direktive ne sadrži upućivanje na obvezu država članica na temelju fiskalnog ugovora da drže svoje stanje proračuna u ravnoteži ili sa suficitom, ili da održavaju strukturni deficit do gornje granice od 0,5 % bruto domaćeg proizvoda, koji može postati 1,0 % bruto domaćeg proizvoda u slučajevima kada je razina duga znatno ispod 60 % bruto domaćeg proizvoda i kada postoje mali rizici za održivost. U istom duhu, fiskalni ugovor sadrži obvezu osiguravanja brze konvergencije prema srednjoročnom cilju u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu. ESB smatra da se ove obveze trebaju jasno odražavati u Prijedlogu direktive.

⁽¹⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽²⁾ Pakt o stabilnosti i rastu ugrađen je u zakonodavni paket poznat kao „Paket od pet uredbi i jedne direktive“ (Uredba (EU) br. 1173/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju (SL L 306, 23.11.2011., str. 1.); Uredba (EU) br. 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o provedbenim mjerama za ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u europodručju (SL L 306, 23.11.2011., str. 8.); Uredba (EU) br. 1175/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL L 306, 23.11.2011., str. 12.); Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.); Uredba Vijeća (EU) br. 1177/2011 od 8. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 306, 23.11.2011., str. 33.); i Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23.11.2011., str. 41.), koji je stupio na snagu 13. prosinca 2011., i „Paket dviju uredbi“ (Uredba (EU) br. 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost (SL L 140, 27.5.2013., str. 1.) i Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013., str. 11.), koji je stupio na snagu 30. svibnja 2013.

⁽³⁾ Članak 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju pozivao je na poduzimanje potrebnih koraka s ciljem uključivanja sadržaja Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u okvir Unije u roku od pet godina od dana stupanja na snagu Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, tj. do 1. siječnja 2018. na temelju procjene iskustva s njegovom provedbom. Ovo je također u skladu s Izvješćem petorice predsjednika o dovršetku europske ekonomske i monetarne unije, Izvješće Jean-Claudea Junckera, u bliskoj suradnji s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem i Martinom Schulzom, 22. lipnja 2015., dostupno na mrežnim stranicama Komisije www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ „Fiskalni ugovor“ utvrđen je u glavi III. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

2.1.3. Osim toga, Prijedlog direktive neće zamijeniti Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju budući da Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju sadrži odredbe koje premašuju opseg Prijedloga direktive. Međutim, budući da će se Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju još uvijek primjenjivati na sve države članice, uz iznimku Češke i Ujedinjene Kraljevine, ne čini se da Prijedlog direktive smanjuje rizik dupliciranja i proturječnih djelovanja koji su svojstveni supostojanju međuvladinih sporazuma i mehanizama predviđenih pravom Unije. Obrazloženje uz Prijedlog direktive navodi da Prijedlog direktive ne bi trebao utjecati na obveze ugovornih strana Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju iz članka 7. i članka 13. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. Međutim, Prijedlog direktive utjecat će na obveze država članica koje su ugovorne strane Ugovora o stabilizaciji, koordinaciji i upravljanju na temelju članka 3. Ugovora o stabilizaciji, koordinaciji i upravljanju koji sadrži odredbe fiskalnog ugovora, bez da ih stavlja izvan snage ili zamjenjuje⁽¹⁾. Usklađivanje odredaba Prijedloga direktive s člankom 3. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju osiguralo bi jasnoću u pogledu supostojanja Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i Prijedloga direktive i doprinijelo bi postizanju ciljeva Prijedloga direktive.

2.1.4. Nadalje, ESB shvaća da je većina država članica koje su ugovorne strane Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju već provela odredbe fiskalnog ugovora u svoje nacionalno pravo. U nekim slučajevima, ova provedba izvršena je na ustavnoj ili jednakovrijednoj razini. Uzimajući u obzir da fiskalni ugovor sadrži odredbe koje su strože od onih navedenih u Prijedlogu direktive, posebno u odnosu na gornju granicu strukturnog deficita od 0,5 % bruto domaćeg proizvoda, očekuje se da će ovi nacionalni zakoni također sadržavati strože fiskalne zahtjeve. Stoga, ako države članice koje još nisu u potpunosti transponirale fiskalni ugovor u svoje nacionalno pravo odluče provesti odredbe fiskalnog ugovora na blaži način zbog donošenja Prijedloga direktive, ili ako neke države članice odluče izmijeniti svoje nacionalne zakone na taj način, to može imati za posljedicu nejednaka i različita fiskalna pravila u Uniji. Ovo pitanje učvršćuje prijedlog ESB-a, iznesen u stavku 2.1.2, da se u Prijedlogu direktive jasno odraze obveze koje se nalaze u fiskalnom ugovoru. Osiguravanje odražavanja odredaba fiskalnog ugovora osigurat će pravnu jasnoću i jednako postupanje diljem Unije.

2.1.5. Konačno, što se tiče općenito fiskalnog okvira Unije, izgleda da Prijedlog direktive sadrži odredbe koje su slične ili povezane s odredbama u Paktu o stabilnosti i rastu, Paketu od pet uredbi i jedne direktive ili Paketu dviju uredbi. Neki primjeri su odredbe o uspostavljanju neovisnih tijela koje se nalaze u Prijedlogu direktive i u Uredbi (EU) br. 473/2013 te odredbe o numeričkim fiskalnim pravilima i srednjoročnim proračunskim okvirima iz Direktive 2011/85/EU. ESB smatra da bi u ovim slučajevima Prijedlog direktive trebao razjasniti kako bi odredbe Prijedloga direktive uzajamno djelovale u praksi s već postojećim odredbama prava Unije i, prema potrebi, izmijeniti odgovarajuće pravne akte da se osigura pravna jasnoća.

2.2. Srednjoročni cilj

2.2.1. Prijedlog direktive propisuje da bi države članice trebale utvrditi okvir obvezujućih i trajnih numeričkih fiskalnih pravila koja su za njih specifična. Ovaj okvir trebao bi uspostaviti srednjoročni cilj u smislu strukturnog salda, radi osiguravanja da omjer državnog duga u bruto domaćem proizvodu po tržišnim cijenama ne prelazi referentnu vrijednost iz članka 1. Protokola (br. 12) o postupku u slučaju prekomjernog deficita⁽²⁾ ili se približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućom brzinom. ESB shvaća da se ovaj srednjoročni cilj ne odnosi na srednjoročni cilj utvrđen Paktom o stabilnosti i rastu i posebno Uredbom (EZ) br. 1466/97 te da je namjera Komisije stvoriti obvezu za države članice da ugrade, u svoje fiskalne okvire, srednjoročni cilj koji može biti različit od srednjoročnog cilja utvrđenog u Paktu o stabilnosti i rastu. ESB smatra da Prijedlog direktive treba utvrditi, na jasan i sveobuhvatan način, kako je utvrđen ovaj novi srednjoročni cilj u smislu strukturnog salda i, kako je navedeno u stavku 2.1.2, kako on odražava gornju granicu za strukturni deficit od 0,5 % bruto domaćeg proizvoda iz fiskalnog ugovora. Pružanje takve definicije osiguralo bi da države članice imaju pojašnjenje u vezi svojih obveza i da postoje jedinstvena i usklađena fiskalna pravila diljem Unije.

2.2.2. Fiskalni ugovor također sadrži obvezu za ugovorne strane da osiguraju brzu konvergenciju prema njihovom odnosnom srednjoročnom cilju u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu s vremenskim okvirom za takvu konvergenciju koja uzima u obzir održivost specifičnu za pojedinu zemlju. ESB smatra da bi obveza zahtijevanja brze konvergencije trebala biti umetnuta u Prijedlog direktive. On smatra da bi konvergencija prema srednjoročnom cilju iz Prijedloga direktive trebala biti dalje razrađena, s pravilima u Paktu za stabilnost koja se smatraju kao minimalna mjera konvergencije.

⁽¹⁾ O ovom pitanju trebaju odlučiti ugovorne strane Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

⁽²⁾ Priloženo UFEU-u.

2.2.3. Konačno, ESB pozdravlja obvezu država članica da u svoje fiskalno planiranje uključe srednjoročno kretanje rasta državnih rashoda koje bi bilo bez diskrecijskih mjera na strani prihoda, a koja bi bila obvezna i stalna. Za razliku od pravila o rashodima iz fiskalnog ugovora, koje ponavlja Pakt o stabilnosti i rastu, pravilo o rashodima u Prijedlogu direktive osigurava primjenu fiksnih višegodišnjih ciljeva rashoda za trajanja zakonodavnog razdoblja čim nova vlada preuzme dužnost. Godišnji proračuni moraju poštovati ove ciljeve tijekom tog razdoblja. Iako bi takvo fiksno pravilo moglo podržati fiskalnu disciplinu i stvoriti dodatni fiskalni prostor u vremenima gospodarskog rasta, trebalo bi pojasniti kako provesti ovo pravilo tijekom srednjoročnog razdoblja. Nadalje, Prijedlog direktive trebao bi pojasniti trebaju li države članice prilagoditi svoje godišnje ciljeve rashoda u slučaju kretanja gospodarstva koja se razlikuju od pretpostavki država članica kada su uspostavljale svoje višegodišnje ciljeve rashoda.

2.3. Automatski korektivni mehanizam

2.3.1. ESB pozdravlja uvođenje automatskog korektivnog mehanizma u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (e) Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, koji nadilazi postupak ispravka odstupanja propisan člankom 6. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Ovaj instrument omogućit će državama članicama da isprave odstupanja iz srednjoročnog cilja i kretanje prilagodbe prema njegovu ostvarenju te da nadoknade odstupanja od kretanja državnih rashoda iz Prijedloga direktive ⁽¹⁾.

2.3.2. Ipak, ESB je utvrdio niz elemenata ovog mehanizma koji bi mogli biti revidirani kako bi osigurali da države članice primjenjuju mehanizam na djelotvorniji način. Posebno, iako Prijedlog direktive navodi da bi se korektivni mehanizam automatski aktivirao u slučaju „značajnog odstupanja”, on ne definira ovaj pojam niti sadrži smjernice u vezi njegova područja primjene. ESB predlaže definiranje pojma „značajno odstupanje” u Prijedlogu direktive radi pravne jasnoće u vezi s primjenjivosti korektivnog mehanizma.

2.4. Neovisna tijela

2.4.1. ESB podržava odredbe Prijedloga direktive koje imaju za cilj jačanje uloge neovisnih tijela dodjeljujući im zaduženja povrh njihovih postojećih zadaća na temelju Uredbe (EU) br. 473/2013. Osobito, ESB pozdravlja učvršćivanje „načela uskladi ili opravdaj” u zakonodavstvu Unije jer bi to ojačalo ulogu neovisnih tijela u postupku fiskalnog nadzora. Međutim, Uredba (EU) br. 473/2013 već predviđa uspostavljanje ovih neovisnih tijela i dodjeljuje im niz povezanih zadaća. Stoga, Prijedlog direktive ne bi trebao duplicirati postojeće odredbe prava Unije, nego samo proširiti zadaće dodijeljene ovim neovisnim tijelima kako bi osigurao da su oni u stanju obuhvatiti područje primjene Prijedloga direktive.

Kada ESB predlaže izmjenu Prijedloga direktive, konkretni prijedlozi izmjena navedeni su u posebnoj tehničkoj radnoj dokumentaciji kojom je u tu svrhu priloženo obrazloženje. Tehnički radni dokument dostupan je na engleskom jeziku na mrežnim stranicama ESB-a.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 11. svibnja 2018.

Predsjednik ESB-a

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Vidjeti članak 3. stavak 2. točku (b) Prijedloga direktive.