

III

(Parengiamieji aktai)

EUROPOS CENTRINIS BANKAS

EUROPOS CENTRINIO BANKO NUOMONĖ

2018 m. gegužės 11 d.

dėl pasiūlymo dėl Tarybos direktyvos, kuria nustatomos fiskalinės atsakomybės ir biudžeto orientavimo į vidutinį laikotarpį didinimo valstybėse narėse nuostatos**(CON/2018/25)**

(2018/C 261/01)

Ižanga ir teisinis pagrindas

2018 m. vasario 1 d. Europos Centrinis Bankas (ECB) gavo Europos Sąjungos Tarybos prašymą pateikti nuomonę dėl pasiūlymo dėl Tarybos direktyvos, kuria nustatomos fiskalinės atsakomybės ir biudžeto orientavimo į vidutinį laikotarpį didinimo valstybėse narėse nuostatos ⁽¹⁾ (toliau – pasiūlyta direktyva).

ECB kompetencija teikti nuomonę grindžiama Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 127 straipsnio 4 dalimi ir 282 straipsnio 5 dalimi, nes pasiūlyta direktyva yra susijusi su Europos centrinių bankų sistemos (ECBS) pagrindiniu tikslu – palaikyti kainų stabilumą, kaip nustatyta Sutarties 127 straipsnio 1 dalyje, 282 straipsnio 2 dalyje ir Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko statuto (toliau – ECBS statutas) 2 straipsnyje. ECB yra kompetentingas teikti nuomonę dėl pasiūlytos direktyvos taip pat ir pagal SESV 126 straipsnio 14 dalį, kuri yra pasiūlytos direktyvos teisinis pagrindas ir pagal kurią Taryba, spręsdama pagal specialią teisėkūros procedūrą ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu bei ECB, vieningai priima atitinkamas nuostatas, paskui pakeisiančias prie SESV ir Europos Sąjungos sutarties pridėdamą Protokolą (Nr. 12) dėl perviršinio deficito procedūros. Vadovaudamasi Europos Centrinio Banko darbo reglamento 17 straipsnio 5 dalies pirmuoju sakiniu, Valdančioji taryba priėmė šią nuomonę.

1. Bendros pastabos

- 1.1. Finansinė ir ekonominė krizė aiškiai pademonstravo, kad ambicinga ekonominės valdysenos sistemos reforma yra gilus ir esminis Europos Sąjungos, valstybių narių ir ypač euro zonos interesas ⁽²⁾. Stabilumo ir augimo paktas (SAP), kuris buvo įgyvendintas ir sugriežtintas antrinės teisės aktais, priėmus Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97 ⁽³⁾

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Žr. Nuomones CON/2011/13 ir CON/2012/18. Visos ECB nuomonės skelbiamos ECB interneto svetainėje www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo (OL L 209, 1997 8 2, p. 1).

ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1467/97 ⁽¹⁾, sukūrė patvaresnę Sąjungos ekonominės ir fiskalinės politikos koordinavimo ir priežiūros sistemą ⁽²⁾.

- 1.2. Laikydamasis aukščiau nurodytų teisės aktų priėmimo kontekste išreikštos pozicijos, ECB pritaria pasiūlytai direktyvai, kuria siekiama Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (SSKV) turinį įtraukti į Sąjungos teisinę sistemą. Pasiūlyta direktyva remiasi SSKV 16 straipsniu, kuriame buvo skatinama SSKV turinį įtraukti į Sąjungos teisinę sistemą per penkerius metus nuo SSKV įsigaliojimo, t. y. iki 2018 m. sausio 1 d. ⁽³⁾. Remiantis Europos Komisijos aiškinimu, SSKV turinys atitinka vadinamąjį fiskalinį susitarimą ⁽⁴⁾. ECB mano, kad reikalingi keli pasiūlytos direktyvos daliniai pakeitimai, siekiant dar labiau sustiprinti valstybių narių fiskalinę atsakomybę, supaprastinti teisinę sistemą ir užtikrinti veiksmingesnį fiskalinių taisyklių įgyvendinimą ir jų vykdymo užtikrinimą ES ir nacionaliniu lygmenimis.

2. Konkrečios pastabos

2.1. Dabartinės teisinės sistemos supaprastinimas

- 2.1.1. Pasiūlyta direktyva siekia supaprastinti teisinę sistemą ir veiksmingiau bei sistemiškiau stebėti fiskalinių taisyklių įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą ES ir nacionaliniu lygmenimis pagal bendrą ES ekonomikos valdysenos sistemą. Pasiūlyta direktyva taip pat siekia sumažinti galimą dubliavimo ir prieštaringų veiksmų riziką, būdingą tuo atveju, kai tarpvyriausybiniai susitarimai taikomi kartu su Sąjungos teisėje numatytais mechanizmais. Nors, kaip pažymėta 1.2 dalyje, ECB pritaria pasiūlytos direktyvos tikslams, jis yra susirūpinęs, ar pasiūlyta direktyva šiuos tikslus pasiekia.

- 2.1.2. Kalbant apie SSKV, pasiūlyta direktyva siekiama fiskalinį susitarimą įtraukti į Sąjungos teisę. Tačiau pasiūlytos direktyvos nuostatos iš esmės nukrypsta nuo fiskalinio susitarimo nuostatų, o tai gali susilpninti fiskalinio susitarimo nuostatas ir padidinti netikrumą dėl to, kai kartu taikomos kelios fiskalinės sistemos. Konkrečiai fiskalinio susitarimo nuostatas silpnina aplinkybė, kad pasiūlytoje direktyvoje nėra jokių nuorodų į valstybių narių įsipareigojimus pagal fiskalinį susitarimą užtikrinti, kad jų biudžetas būtų subalansuotas arba perteklinis, arba kad viršutinė struktūrinio deficito riba būtų 0,5 % bendrojo vidaus produkto; jeigu valstybių narių skolos lygis gerokai žemesnis nei 60 % bendrojo vidaus produkto ir jeigu rizika viešųjų finansų ilgalaikiam tvarumui maža, joms gali būti taikoma 1,0 % bendrojo vidaus produkto riba. Tuo pačiu fiskaliniame susitarime yra įtvirtintas įsipareigojimas užtikrinti sparčią konvergenciją siekiant vidutinės trukmės tikslo laikantis SAP. ECB siūlo pasiūlytoje direktyvoje aiškiai atspindėti šiuos įsipareigojimus.

⁽¹⁾ 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo (OL L 209, 1997 8 2, p. 6).

⁽²⁾ SAP buvo įtvirtintas teisėkūros dokumentų rinkiniuose, vadinamajame „šešių dokumentų rinkinyje“ (2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje (OL L 306, 2011 11 23, p. 1); 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1174/2011 dėl vykdymo užtikrinimo priemonių, skirtų perviršiniams makroekonominiams disbalansams naikinti euro zonoje (OL L 306, 2011 11 23, p. 8); 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011, kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo (OL L 306, 2011 11 23, p. 12); 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo (OL L 306, 2011 11 23, p. 25); 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1177/2011, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo (OL L 306, 2011 11 23, p. 33) ir 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms (OL L 306, 2011 11 23, p. 41)), kuris įsigaliojo 2011 m. gruodžio 13 d., ir „dviejų dokumentų rinkinyje“ (2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 472/2013 dėl euro zonos valstybių narių, kurios turi didelių finansinio stabilumo sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia, ekonominės ir biudžeto priežiūros griežtinimo (OL L 140, 2013 5 27, p. 1) ir 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų (OL L 140, 2013 5 27, p. 11)), kuris įsigaliojo 2013 m. gegužės 30 d.

⁽³⁾ SSKV 16 straipsniu buvo skatinama imtis reikiamų veiksmų, siekiant SSKV turinį įtraukti į Sąjungos teisinę sistemą per penkerius metus nuo SSKV įsigaliojimo, t. y. iki 2018 m. sausio 1 d., remiantis jos įgyvendinimo patirties vertinimu. Tai taip pat atitinka 2015 m. birželio 22 d. penkių pirmininkų pranešimą dėl Europos ekonominės ir pinigų sąjungos sukūrimo, parengtą Jeano-Claude'o Junckerio, glaudžiai bendradarbiaujant su Donaldu Tusku, Jeroenu Dijsselbloemu, Mario Draghi ir Martinu Schulzu, paskelbtą Komisijos interneto svetainėje www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Fiskalinis susitarimas išdėstytas SSKV III antraštinėje dalyje.

2.1.3. Be to, pasiūlyta direktyva nepakeis SSKV, kadangi SSKV yra nuostatų, peržengiančių pasiūlytos direktyvos taikymo srities ribas. Tačiau, kadangi SSKV bus ir toliau taikoma visoms valstybėms narėms, išskyrus Čekijos Respubliką ir Jungtinę Karalystę, pasiūlyta direktyva nesumažina dubliavimo ir prieštaringų veiksmų rizikos, būdingos tuo atveju, kai tarpvyriausybiniai susitarimai taikomi kartu su Sąjungos teisėje numatytais mechanizmais. Pasiūlytos direktyvos aiškinamajame memorandume teigiama, kad pasiūlyta direktyva neturėtų daryti poveikio SSKV susitariančiųjų šalių įsipareigojimams, prisiimtiems pagal SSKV 7 ir 13 straipsnius. Tačiau pasiūlyta direktyva darys poveikį valstybių narių, kurios yra SSKV susitariančiosios šalys, įsipareigojimams pagal SSKV 3 straipsnį, kuriame numatytos fiskalinio susitarimo nuostatos, jų nepanaikinant ar nepakeičiant⁽¹⁾. Pasiūlytos direktyvos nuostatų suderinimas su SSKV 3 straipsniu užtikrintų aiškumą dėl SSKV taikymo kartu su pasiūlyta direktyva ir padėtų pasiekti pasiūlytos direktyvos tikslus.

2.1.4. Be to, ECB supranta, kad dauguma valstybių narių, kurios yra SSKV susitariančiosios šalys, savo nacionaliniuose teisės aktuose jau yra įgyvendinę fiskalinio susitarimo nuostatas. Tam tikrais atvejais jos buvo įgyvendintos konstituciniu arba jam lygiaverčiu lygmeniu. Atsižvelgiant į tai, kad fiskaliniame susitarime yra griežtesnių nuostatų, nei įtvirtintos pasiūlytoje direktyvoje, ypač dėl viršutinės struktūrinio deficito ribos, lygios 0,5 % bendrojo vidaus produkto, tikimasi, kad šie nacionalinės teisės aktai taip pat įtvirtins griežtesnius fiskalinius reikalavimus. Dėl to, jeigu valstybės narės, kurios dar nėra visiškai perkėlusios į savo nacionalinę teisę fiskalinio susitarimo nuostatų, nuspręstų įgyvendinti fiskalinio susitarimo nuostatas ne tokiu griežtu būdu dėl pasiūlytos direktyvos priėmimo, arba jeigu kai kurios valstybės narės nuspręstų pakeisti savo nacionalinės teisės aktus, tai galėtų lemti nelygiavertės ir skirtingas fiskalines taisykles Sąjungoje. Šis aspektas sustiprina 2.1.2 dalyje išdėstytą ECB siūlymą pasiūlytoje direktyvoje aiškiai atspindėti fiskaliniame susitarime esančius įsipareigojimus. Užtikrinus, kad fiskaliniame susitarime esantys įsipareigojimai yra atspindėti, bus laikomasi aiškumo ir vienodo traktavimo visoje Sąjungoje.

2.1.5. Galiausiai, kiek tai susiję su Sąjungos fiskaline sistema apskritai, atrodo, kad pasiūlytoje direktyvoje yra nuostatų, kurios yra tokios pačios, kaip SAP „šešių dokumentų rinkinio“ arba „dviejų dokumentų rinkinio“ nuostatos, arba su jomis siejasi. Keletas tokių nuostatų pavyzdžių yra nuostatos dėl nepriklausomų įstaigų įsteigimo, kurios yra numatytos pasiūlytoje direktyvoje ir Reglamente (ES) Nr. 473/2013, taip pat Direktyvoje 2011/85/ES esančios nuostatos dėl skaitinių fiskalinių taisyklių ir vidutinio laikotarpio biudžeto programų. ECB laikosi nuomonės, kad šiais atvejais pasiūlyta direktyva turėtų patikslinti, kaip pasiūlytos direktyvos nuostatos praktikoje sąveikaus su dabartinėmis Sąjungos teisės nuostatomis ir, jei būtina, pakeisti atitinkamus teisės aktus, siekiant užtikrinti teisinį aiškumą.

2.2. Vidutinio laikotarpio tikslas

2.2.1. Pasiūlytoje direktyvoje numatyta, kad valstybės narės turėtų įdiegti privalomų ir nuolatinių skaitinių fiskalinių taisyklių sistemą. Šioje sistemoje turėtų būti įtvirtintas struktūrinio balanso vidutinio laikotarpio tikslas, kuriuo siekiama užtikrinti, kad valdžios sektoriaus skolos ir bendrojo vidaus produkto rinkos kainomis santykis neviršytų pamatinės vertės, nustatytos Protokolo Nr. 12 dėl perviršinio deficito procedūros⁽²⁾ 1 straipsnyje, arba tinkamu tempu prie jos artėtų. ECB supranta, kad šis vidutinio laikotarpio tikslas nėra SAP ir ypač Reglamente (EB) Nr. 1466/97 apibrėžtas vidutinės trukmės tikslas, ir kad Komisija ketina nustatyti pareigą valstybėms narėms įtvirtinti jų fiskalinėse sistemose vidutinio laikotarpio tikslą, kuris gali skirtis nuo SAP įtvirtinto vidutinės trukmės tikslo. ECB mano, kad pasiūlytoje direktyvoje turi būti aiškiai ir išsamiai apibrėžta, kaip šis vidutinio laikotarpio tikslas struktūrinio balanso prasme yra apibrėžiamas, ir, kaip pažymėta 2.1.2 dalyje, kaip jis atspindi fiskaliniame susitarime nustatytą viršutinę struktūrinio deficito ribą, lygią 0,5 % bendrojo vidaus produkto. Suformulavus tokią apibrėžtį, būtų užtikrinta, kad valstybės narės aiškiai žino savo įsipareigojimus ir kad Sąjungoje taikomos vienodos ir suderintos fiskalinės taisyklės.

2.2.2. Fiskaliniame susitarime taip pat numatytas susitariančiųjų šalių įsipareigojimas užtikrinti greitą priartėjimą prie jų atitinkamų vidutinio laikotarpio tikslų laikantis SAP, kartu numatant, kad tokio priartėjimo terminai atsižvelgia į kiekvienai šaliai būdingą tvarumą. ECB pažymi, kad pasiūlytoje direktyvoje turėtų būti numatytas greito priartėjimo įsipareigojimas. ECB mano, kad pasiūlytoje direktyvoje numatytas priartėjimas prie vidutinio laikotarpio tikslo turėtų būti dar labiau sukonkretintas, SAP taisykles laikant minimaliu priartėjimo tempu.

⁽¹⁾ Šį klausimą turi išspręsti SSKV susitariančiosios šalys.

⁽²⁾ Pridėta prie SESV.

- 2.2.3. Galiausiai ECB pritaria tam, kad valstybėms narėms būtų numatyta pareiga į jų fiskalinius planus įtraukti vidutinio laikotarpio valdžios sektoriaus išlaidų, atėmus diskrecines pajamų priemones, augimo planą, kuris būtų privalomo ir nuolatinio pobūdžio. Priešingai nei fiskaliniame susitarime numatytos išlaidų taisyklės, atkartojančios SAP, pasiūlytoje direktyvoje įtvirtinta išlaidų taisyklė numato fiksuotus daugiamečius išlaidų tikslus, kurie turėtų būti taikomi visą teisės aktų leidėjo kadencijos laikotarpį, kai tik naujoji Vyriausybė pradeda dirbti. Šių tikslų privalo būti laikomasi sudarant metinius biudžetus per visą šį laikotarpį. Tokia fiksuota taisyklė gali sustiprinti fiskalinę drausmę ir sukurti papildomas fiskalinio manevravimo galimybes ekonomikos augimo sąlygomis, tačiau reikėtų aiškiau apibrėžti, kaip bus užtikrinamas šios taisyklės įgyvendinimas vidutinės trukmės laikotarpiu. Be to, pasiūlytoje direktyvoje reikia patikslinti, ar valstybės narės turės koreguoti savo metinius išlaidų tikslus tuo atveju, jeigu ekonomikos raida skirsis nuo prielaidų, kuriomis valstybės narės rėmėsi, nustatydamos savo daugiamečius išlaidų tikslus.
- 2.3. *Automatinis koregavimo mechanizmas*
- 2.3.1. ECB pritaria SSKV 3 straipsnio 1 dalies e punktą atitinkančio automatinio koregavimo mechanizmo sukūrimui, kuris yra platesnės apimties, nei Reglamento (EB) Nr. 1466/97 6 straipsnio 2 dalyje numatyta procedūra. Ši priemonė leis valstybėms narėms ištaisyti nukrypimus nuo vidutinės trukmės tikslo ir koregavimo plano jo siekiant, visų pirma kompensuojant nukrypimus nuo valdžios sektoriaus išlaidų plano ⁽¹⁾.
- 2.3.2. Nepaisant to, ECB identifikavo keletą šio mechanizmo aspektų, kurie galėtų būti dar peržiūrėti, siekiant užtikrinti, kad tą mechanizmą valstybės narės taikytų veiksmingiau. Konkrečiai pasiūlytoje direktyvoje numatyta, kad koregavimo mechanizmas pradedamas taikyti automatiškai „didelio nukrypimo“ atveju, tačiau ši sąvoka nėra apibrėžiama ir nepateikiama jokių gairių dėl jos apimtys. ECB siūlo pasiūlytoje direktyvoje apibrėžti sąvoką „pastebėtas didelis nukrypimas“, kad koregavimo mechanizmo taikymas taptų aiškesnis.
- 2.4. *Nepriklausomos įstaigos*
- 2.4.1. ECB pritaria pasiūlytos direktyvos nuostatoms, kuriomis siekiama sustiprinti nepriklausomų įstaigų vaidmenį, suteikiant joms įgaliojimus, kurių apimtis viršija dabartinius uždavinius pagal Reglamentą (ES) Nr. 473/2013. Konkrečiai ECB pritaria, kad ES teisėje būtų įtvirtintas principas, pagal kurį turi būti laikomasi reikalavimų arba paaiškinama, kodėl jų nesilaikoma, taip sustiprinant nepriklausomų įstaigų vaidmenį fiskalinės priežiūros procese. Tačiau Reglamentas (ES) Nr. 473/2013 jau dabar numato tokių nepriklausomų įstaigų įsteigimą ir paveda joms vykdyti tam tikrus susijusius uždavinius. Dėl šios priežasties pasiūlyta direktyva neturėtų dubliuoti dabartinių Sąjungos teisės nuostatų, o turėtų praplėsti šioms nepriklausomoms įstaigoms pavestus uždavinius, siekiant užtikrinti, kad jos būtų pajėgios veikti pasiūlytos direktyvos taikymo ribose.

Kai ECB rekomenduoja iš dalies keisti pasiūlytą direktyvą, konkretūs redagavimo pasiūlymai kartu su aiškinamuoju tekstu pateikiami techniniame darbo dokumente. Techninis darbo dokumentas anglų kalba paskelbtas ECB interneto svetainėje.

Priimta Frankfurte prie Maino 2018 m. gegužės 11 d.

ECB Pirmininkas

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Žr. pasiūlytos direktyvos 3 straipsnio 2 dalies b punktą.