

III

(Sagatavošanā esoši tiesību akti)

EIROPAS CENTRĀLĀ BANKA

EIROPAS CENTRĀLĀS BANKAS ATZINUMS

(2018. gada 11. maijs)

par priekšlikumu Padomes direktīvai, ar ko nosaka noteikumus par fiskālās atbildības un vidējā termiņa budžeta ievirzes stiprināšanu dalībvalstīs

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

Ievads un tiesiskais pamats

Eiropas Centrālā banka (ECB) 2018. gada 1. februārī saņēma Eiropas Savienības Padomes lūgumu sniegt atzinumu par priekšlikumu Padomes direktīvai, ar ko nosaka noteikumus par fiskālās atbildības un vidējā termiņa budžeta ievirzes stiprināšanu dalībvalstīs ⁽¹⁾ (turpmāk – “ierosinātā direktīva”).

ECB kompetence sniegt atzinumu balstās uz Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 127. panta 4. punktu un 282. panta 5. punktu, jo ierosinātā direktīva ir nozīmīga Eiropas Centrālo banku sistēmas galvenajam mērķim saglabāt cenu stabilitāti, kā to paredz LESD 127. panta 1. punkts un 282. panta 2. punkts, kā arī Eiropas Centrālo banku sistēmas un Eiropas Centrālās bankas Statūtu (turpmāk – “ECBS Statūti”) 2. pants. ECB ir kompetenta apspriesties par ierosināto direktīvu arī saskaņā ar LESD 126. panta 14. punktu, kas ir ierosinātās direktīvas juridiskais pamats, saskaņā ar kuru Eiropas Savienības Padome, ievērojot īpašo likumdošanas procedūru un pēc apspriešanās ar Eiropas Parlamentu un ECB, vienprātīgi pieņem attiecīgus noteikumus, kuri aizstāj LESD un Līgumam par Eiropas Savienību pievienoto Protokolu (Nr. 12) par pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūru. ECB Padome šo atzinumu ir pieņēmusi saskaņā ar Eiropas Centrālās bankas reglamenta 17.5. panta pirmo teikumu.

1. Vispārīgi apsvērumi

- 1.1. Finanšu un ekonomikas krīze skaidri parādīja, ka vērienīga ekonomikas pārvaldības sistēmas reforma nepārprotami ir Eiropas Savienības, dalībvalstu un jo īpaši euro zonas interesēs ⁽²⁾. Stabilitātes un izaugsmes pakts (SIP), ko īsteno un pastiprina ar sekundāro tiesību aktu palīdzību Padomes Regulas (EK) Nr. 1466/97 ⁽³⁾ un Padomes

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Sk. Atzinumus CON/2011/13 un CON/2012/18. Visi ECB atzinumi ir publicēti ECB interneta vietnē www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Padomes Regula (EK) Nr. 1466/97 (1997. gada 7. jūlijs) par budžeta stāvokļa uzraudzības un ekonomikas politikas uzraudzības un koordinācijas stiprināšanu (OV L 209, 2.8.1997., 1. lpp.).

Regulas (EK) Nr. 1467/97⁽¹⁾ veidā, izveidoja noturīgāku Savienības sistēmu ekonomikas un fiskālās politikas koordinēšanai un uzraudzībai⁽²⁾.

- 1.2. Atbilstīgi nostājai, kas izteikta iepriekš minēto tiesību aktu pieņemšanas kontekstā, ECB atzinīgi vērtē ierosināto direktīvu, kuras mērķis ir iekļaut Līguma par stabilitāti, koordināciju un pārvaldību (LSKP) saturu Savienības tiesiskajā regulējumā. Ierosinātā direktīva balstās uz LSKP 16. pantu, kurā tika aicināts LSKP saturu iekļaut Savienības tiesiskajā regulējumā piecu gadu laikā pēc LSKP stāšanās spēkā, t. i., līdz 2018. gada 1. janvārim⁽³⁾. Eiropas Komisija LSKP saturu interpretējusi tā, lai tas atbilstu tā sauktajam “fiskālajam paktam”⁽⁴⁾. ECB uzskata, ka vairāki grozījumi ierosinātajā direktīvā vajadzīgi, lai turpinātu stiprināt fiskālo atbildību dalībvalstīs, vienkāršotu tiesisko regulējumu un nodrošinātu fiskālo noteikumu efektīvāku īstenošanu un izpildi Savienības un nacionālajā līmenī.

2. Īpaši apsvērumi

2.1. Pašreizējā tiesiskā regulējuma vienkāršošana

- 2.1.1. Ierosinātās direktīvas mērķis ir vienkāršot tiesisko regulējumu un nodrošināt efektīvāku un sistemātiskāku fiskālo noteikumu ieviešanas un izpildes uzraudzību gan Savienības, gan valstu līmenī kā daļu no vispārējās Savienības ekonomikas pārvaldības sistēmas. Ierosinātās direktīvas mērķis ir arī mazināt iespējamo dublēšanās un konfliktējošo darbību risku, kas raksturīgs starpvaldību mehānismu līdzāspastāvēšanai paralēli Savienības tiesību aktos paredzētajiem mehānismiem. Kaut arī ECB, kā norādīts 1.2. punktā, atzinīgi vērtē ierosinātās direktīvas mērķus, tai ir bažas par to, vai ierosinātajā direktīvā šie mērķi sasniegti.

- 2.1.2. Attiecībā uz LSKP ierosinātās direktīvas mērķis ir integrēt fiskālo pakta Savienības tiesību aktos. Tomēr ierosinātās direktīvas noteikumi ievērojami atšķiras no fiskālā pakta noteikumiem, kas var novest pie fiskālā pakta noteikumu vājināšanās un palielināt neskaidrības vairāku fiskālo sistēmu līdzāspastāvēšanas dēļ. Jo īpaši fiskālā pakta noteikumi tiek vājināti saistībā ar to, ka ierosinātajā direktīvā nav norādes uz dalībvalstu pienākumu saskaņā ar fiskālo pakta nodrošināt līdzsvara vai pārpalikuma budžeta pozīciju un nodrošināt strukturālo deficītu, kas nav lielāks par 0,5 % no iekšzemes kopprodukta un kas var kļūt par 1,0 % no iekšzemes kopprodukta gadījumos, kuros parāda līmenis ir ievērojami zemāks par 60 % no iekšzemes kopprodukta un kuros pastāv zems ilgtspējas risks. Tāpat fiskālajā paktā ir noteikts pienākums nodrošināt ātru konverģenci, lai sasniegtu vidēja termiņa mērķi saskaņā ar SIP. ECB uzskata, ka šie pienākumi skaidri jāatspoguļo ierosinātajā direktīvā.

⁽¹⁾ Padomes Regula (EK) Nr. 1467/97 (1997. gada 7. jūlijs) par to, kā paātrināt un precizēt pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūras īstenošanu (OV L 209, 2.8.1997., 6. lpp.).

⁽²⁾ SIP tikai iekļauts tiesību aktu kopā, kas pazīstama kā “Sešu tekstu pakete” (Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1173/2011 (2011. gada 16. novembris) par efektīvu budžeta uzraudzības īstenošanu eurozonā (OV L 306, 23.11.2011., 1. lpp.); Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1174/2011 (2011. gada 16. novembris) par izpildes pasākumiem pārmērīgas makroekonomiskās nelīdzsvarotības koriģēšanai eurozonā (OV L 306, 23.11.2011., 8. lpp.); Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1175/2011 (2011. gada 16. novembris), ar ko groza Padomes Regulu (EK) Nr. 1466/97 par budžeta stāvokļa uzraudzības un ekonomikas politikas uzraudzības un koordinācijas stiprināšanu (OV L 306, 23.11.2011., 12. lpp.); Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1176/2011 (2011. gada 16. novembris) par to, kā novērst un koriģēt makroekonomisko nelīdzsvarotību (OV L 306, 23.11.2011., 25. lpp.); Padomes Regula (ES) Nr. 1177/2011 (2011. gada 8. novembris), ar ko groza Regulu (EK) Nr. 1467/97 par to, kā paātrināt un precizēt pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūras īstenošanu (OV L 306, 23.11.2011., 33. lpp.); un Padomes Direktīva 2011/85/ES (2011. gada 8. novembris) par prasībām dalībvalstu budžeta struktūrām (OV L 306, 23.11.2011., 41. lpp.), kura stājās spēkā 2011. gada 13. decembrī, un “Divu tekstu pakete” (Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 472/2013 (2013. gada 21. maijs) par to eurozonas dalībvalstu ekonomiskās un budžeta uzraudzības pastiprināšanu, kurās ir vai kurām draud nopietnas finanšu stabilitātes grūtības (OV L 140, 27.5.2013., 1. lpp.); un Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 473/2013 (2013. gada 21. maijs) par kopīgiem noteikumiem budžeta plānu projektu uzraudzībai un novērtēšanai un pārmērīga budžeta deficīta novēršanai eurozonas dalībvalstīs (OV L 140, 27.5.2013., 11. lpp.)), kura stājās spēkā 2013. gada 30. maijā.

⁽³⁾ LSKP 16. pantā tika aicināts veikt vajadzīgos pasākumus, lai LSKP saturu iekļautu Savienības tiesiskajā regulējumā piecu gadu laikā pēc LSKP stāšanās spēkā, t. i., līdz 2018. gada 1. janvārim, pamatojoties uz pieredzi, kas gūta, veicot tā īstenošanu. Tas saskan arī ar Piecu priekšsēdētāju ziņojumu par “Eiropas ekonomiskās un monetārās savienības izveides pabeigšanu”, Jean-Claude Juncker ciešā sadarbībā ar Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi un Martin Schulz, 2015. gada 22. jūnijs, pieejams Komisijas interneta vietnē www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ “Fiskālais pakts” ir izklāstīts LSKP III sadaļā.

2.1.3. Turklāt ierosinātā direktīva neaizstās LSKP, jo LSKP satur noteikumus, kas pārsniedz ierosinātās direktīvas darbības jomu. Tomēr, tā kā LSKP joprojām būs piemērojams visās dalībvalstīs, izņemot Čehijas Republiku un Apvienoto Karalisti, ierosinātā direktīva, šķiet, nesamazinās dublēšanās un konfliktējošo darbību risku, kas raksturīgs starpvaldību mehānismu līdzāspastāvēšanai paralēli Savienības tiesību aktos paredzētajiem mehānismiem. Paskaidrojuma raksts, kas pievienots ierosinātajai direktīvai, norāda, ka ierosinātajai direktīvai nevajadzētu ietekmēt LSKP līgumslēdzēju pušu saistības, kuras tās uzņēmušās saskaņā ar LSKP 7. un 13. pantu. Tomēr ierosinātā direktīva ietekmēs to dalībvalstu saistības, kuras ir LSKP līgumslēdzējas puses saskaņā ar LSKP 3. pantu, kurā ietverti fiskālā pakta noteikumi, to neatceļot vai neaizstājot⁽¹⁾. Ierosinātās direktīvas noteikumu saskaņošana ar LSKP 3. pantu nodrošinātu skaidrību attiecībā uz LSKP līdzāspastāvēšanu paralēli ierosinātajai direktīvai un palīdzētu sasniegt ierosinātās direktīvas mērķus.

2.1.4. Turklāt ECB saprot, ka lielākā daļa dalībvalstu, kuras ir LSKP līgumslēdzējas puses, jau ir īstenojušas fiskālā pakta noteikumus savos nacionālajos tiesību aktos. Dažos gadījumos šī īstenošana ir notikusi konstitucionālā līmenī vai līdzvērtīgā līmenī. Ņemot vērā, ka fiskālajā paktā iekļauti noteikumi, kas ir stingrāki nekā tie, kas izklāstīti ierosinātajā direktīvā, jo īpaši attiecībā uz strukturālā deficīta augšējo robežu 0,5 % apmērā no iekšzemes kopprodukta, ir sagaidāms, ka šie nacionālie tiesību akti arī ietvers stingrākas fiskālās prasības. Tādēļ, ja dalībvalstis, kuras vēl nav pilnībā transponējušas fiskālo pakta, savos nacionālajos tiesību aktos nolemj īstenot fiskālo pakta saudzīgākā veidā, ņemot vērā ierosinātās direktīvas pieņemšanu, vai ja dažas dalībvalstis izvēlas grozīt savus nacionālos tiesību aktus tādā veidā, var rasties nevienlīdzīgi un atšķirīgi fiskālie noteikumi visā Savienībā. Šis jautājums stiprina 2.1.2. punktā izklāstīto ECB ieteikumu ierosinātajā direktīvā skaidri atspoguļot fiskālajā paktā noteiktās saistības. Nodrošinot, ka tiks atspoguļoti fiskālā pakta noteikumi, tiks nodrošināta juridiskā skaidrība un vienlīdzīga attieksme visā Savienībā.

2.1.5. Visbeidzot, ciktāl tas attiecas uz Savienības fiskālo sistēmu kopumā, šķiet, ka ierosinātajā direktīvā ir ietverti noteikumi, kas ir līdzīgi vai saistīti ar SIP, "Sešu tekstu paketes" vai "Divu tekstu paketes" noteikumiem. Daži piemēri ir noteikumi, ar ko izveido neatkarīgas struktūras, kas noteiktas ierosinātajā direktīvā un Regulā (ES) Nr. 473/2013, kā arī noteikumi par skaitliskajiem fiskālajiem noteikumiem un vidēja termiņa budžeta plāniem Direktīvā 2011/85/ES. ECB uzskata, ka šajos gadījumos ierosinātajā direktīvā būtu jāprecizē, kā ierosinātās direktīvas noteikumi praktiski tiks saistīti ar jau pastāvošajiem Savienības tiesību aktu noteikumiem un vajadzības gadījumā grozītu attiecīgos tiesību aktus, lai nodrošinātu juridisku skaidrību.

2.2. Vidēja termiņa mērķis

2.2.1. Ierosinātā direktīva paredz, ka dalībvalstīm būtu jānosaka tām specifiski saistoši un pastāvīgi skaitliski fiskālie noteikumi. Šai sistēmai būtu jānosaka vidēja termiņa mērķis strukturālā bilancē, lai nodrošinātu, ka valsts parāda attiecība pret iekšzemes kopproduktu tirgus cenās nepārsniedz atsaucis vērtību, kas noteikta Protokola (Nr. 12) par pārmērīga budžeta deficīta procedūru⁽²⁾ 1. pantā, vai apmierinošā tempā tuvojas atsaucis vērtībai. ECB saprot, ka šis vidēja termiņa mērķis neatsaucas uz vidējā termiņa mērķi, kas noteikts SIP un jo īpaši saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 1466/97, un ka Komisijas nodoms ir radīt dalībvalstīm pienākumu savā fiskālajā sistēmā nostiprināt vidēja termiņa mērķi, kas var atšķirties no SIP noteiktajiem vidēja termiņa mērķiem. ECB uzskata, ka ierosinātajā direktīvā skaidri un visaptveroši jānosaka, kā šis jaunais vidēja termiņa mērķis attiecībā uz strukturālo līdzsvaru ir definēts un kā saskaņā ar 2.1.2. punktu tas atspoguļo strukturālā deficīta augšējo robežu 0,5 % apmērā no iekšzemes kopprodukta, kas norādīta fiskālajā paktā. Šādas definīcijas noteikšana nodrošinātu, ka dalībvalstīm ir skaidrība attiecībā uz savām saistībām un visā Savienībā pastāv vienoti un saskaņoti fiskālie noteikumi.

2.2.2. Fiskālajā paktā līgumslēdzējām pusēm ir arī noteikts pienākums nodrošināt ātru konvergenci atbilstoši savam vidēja termiņa mērķim saskaņā ar SIP, norādot šādas konverģences laika grafiku, ņemot vērā katrai valstij raksturīgo ilgtspēju. ECB atzīmē, ka ierosinātajā direktīvā jāiekļauj pienākums, kas prasa ātru konvergenci. Tā uzskata, ka ierosinātā direktīvā minētā konverģence uz vidēja termiņa mērķi būtu jāprecizē, jo SIP noteikumi tiek uzskatīti par minimālo konverģences tempu.

⁽¹⁾ Par šo jautājumu jālemj LSKP līgumslēdzējām pusēm.

⁽²⁾ Pievienots LESD.

2.2.3. Visbeidzot, ECB atzinīgi vērtē dalībvalstu pienākumu savā budžeta plānošanā iekļaut valdības izdevumu vidēja termiņa izaugsmes ceļu, kurā neiekļauj diskrecionārus iepēmumu pasākumus un kuram ir saistošs un pastāvīgs raksturs. Pretstatā izdevumu noteikumiem, kuri minēti fiskālajā paktā un kuri atkārtoti SIP, izdevumu noteikums ierosinātajā direktīvā paredz noteiktus daudzgadu izdevumu mērķus, kas jāpiemēro likumdošanas termiņa laikā, tiklīdz jaunās valdības stājas amatā. Šajā periodā minētie mērķi ir jāievēro gada budžetos. Kaut arī šāds fiksēts noteikums varētu atbalstīt fiskālo disciplīnu un radīt papildu fiskālo telpu ekonomiskās izaugsmes laikā, būtu nepieciešama lielāka skaidrība par to, kā īstenot šo noteikumu vidējā termiņā. Turklāt ierosinātajā direktīvā ir jāprecizē, vai dalībvalstīm būs jāpielāgo gada izdevumu mērķi, ja ekonomika attīstās atšķirīgi no dalībvalstu pieņēmumiem daudzgadu izdevumu mērķu noteikšanas laikā.

2.3. *Automātiskas korekcijas mehānisms*

2.3.1. ECB atzinīgi vērtē automātiskas korekcijas mehānisma ieviešanu saskaņā ar LSKP 3. panta 1. punkta e) apakšpunktu, kas pārsniedz Regulas (EK) Nr. 1466/97 6. panta 2. punktā paredzēto noviržu korekcijas procedūru. Šis instruments ļaus dalībvalstīm koriģēt novirzes no vidēja termiņa mērķa un pielāgošanos ceļā uz to, kā arī kompensēt novirzes no valdības izdevumu ceļa, kas minēts ierosinātajā direktīvā ⁽¹⁾.

2.3.2. Tomēr ECB ir identificējusi vairākus šā mehānisma elementus, kas varētu tikt pārskatīti, lai nodrošinātu, ka dalībvalstis efektīvāk izmanto šo mehānismu. Proti, lai gan ierosinātajā direktīvā noteikts, ka korekcijas mehānisms tiek automātiski aktivizēts, ja notiek "ievērojama novirze", tajā nav definēts šis jēdziens vai tajā nav norādījumu par tā piemērošanas jomu. ECB ierosina ierosinātajā direktīvā definēt terminu "ievērojama novirze", lai nodrošinātu juridisko skaidrību korekcijas mehānisma piemērojamībai.

2.4. *Neatkarīgas struktūras*

2.4.1. ECB atbalsta ierosinātās direktīvas noteikumus, kuru mērķis ir nostiprināt neatkarīgu struktūru lomu, piešķirot tām pilnvaras, kas pārsniedz Regulā (ES) Nr. 473/2013 paredzētos uzdevumus. Konkrēti, ECB atzinīgi vērtē to, ka Savienības tiesību aktos ir noteikts princips "ievēro vai pamato", jo tas pastiprinās neatkarīgo struktūru lomu fiskālās uzraudzības procesā. Tomēr Regula (ES) Nr. 473/2013 jau paredz šo neatkarīgo struktūru izveidi un piešķir tām virkni saistītu uzdevumu. Tāpēc ierosinātajai direktīvai nav jāatkārto spēkā esošie Savienības tiesību akti, bet drīzāk jāpaplašina uzdevumi, kas piešķirti šīm neatkarīgajām iestādēm, lai nodrošinātu, ka tās spēj aptvert ierosinātās direktīvas darbības jomu.

Gadījumos, kuros ECB iesaka grozīt ierosināto direktīvu, konkrēti redakcionālie priekšlikumi ir izklāstīti atsevišķā tehniskā darba dokumentā, kuram pievienots attiecīgs paskaidrojuma teksts. Tehniskais darba dokuments ir pieejams angļu valodā ECB interneta vietnē.

Frankfurtē pie Mainas, 2018. gada 11. maijā

ECB prezidents

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Sk. ierosinātās direktīvas 3. panta 2. punkta b) apakšpunktu.