III

(Atti preparatorji)

IL-BANK ĊENTRALI EWROPEW

OPINJONI TAL-BANK ĊENTRALI EWROPEW

tal-11 ta' Mejju 2018

dwar proposta għal Direttiva tal-Kunsill li tistabbilixxi dispożizzjonijiet għat-tisħiħ tar-responsabbiltà fiskali u l-orjentazzjoni baġitarja fuq perjodu medju fl-Istati Membri

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

Introduzzjoni u bażi legali

Fl-1 ta' Frar 2018, il-Bank Ċentrali Ewropew (BĊE) irċieva talba mingħand il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea għal opinjoni dwar proposta għal Direttiva tal-Kunsill li tistabbilixxi dispożizzjonijiet għat-tisħiħ tar-responsabbiltà fiskali u l-orjentazzjoni baġitarja fuq perjodu medju fl-Istati Membri [1] (minn hawn 'il quddiem "id-direttiva proposta").

Il-kompetenza tal-BĊE li jagħti opinjoni hija bbażata fuq l-Artikoli 127(4) u 282(5) tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea (TFUE) peress li d-direttiva proposta hija relevanti għall-objettiv ewlieni tas-Sistema Ewropea ta' Banek Ċentrali li tinżamm l-istabbiltà tal-prezzijiet, kif imsemmi fl-Artikoli 127(1) u 282(2) tat-TFUE u l-Artikolu 2 tal-Istatut tas-Sistema Ewropea ta' Banek Ċentrali u tal-Bank Ċentrali Ewropew (iktar 'il quddiem l-"Istatut tas-SEBĊ"). Il-BĊE huwa kompetenti wkoll biex jiġi kkonsultat dwar id-direttiva proposta skont l-Artikolu 126(14) tat-TFUE, li huwa l-bażi legali tad-direttiva proposta, li skont din il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea għandu jaġixxi unanimament f'konformità u wara konsultazzjoni mal-Parlament Ewropew u l-BĊE, jadotta d-dispożizzjonijiet xierqa li mbagħad għandhom jissostitwixxu l-Protokoll (Nru 12) dwar il-proċedura ta' defiċit eċċessiv anness mat-TFUE u t-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea. B'konformità mal-ewwel sentenza tal-Artikolu 17.5 tar-Regoli tal-Proċedura tal-Bank Ċentrali Ewropew, il-Kunsill Governattiv adotta din l-opinjoni.

1. **Osservazzjonijiet ġenerali**

1.1. Il-kriżi preżenti wriet biċ-ċar ħafna li riforma ambizzjuża għall-qafas tal-governanza ekonomika hija fl-interess profond u predominanti tal-Unjoni Ewropea, l-Istati Membri u, b'mod partikolari, taż-żona tal-euro [2]. Il-Patt ta' Stabbiltà u Tkabbir (PST), li huwa implimentat u msaħħaħ permezz ta' leġiżlazzjoni sekondarja fil-forma tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1466/97 [3] u r-Regolament tal-Kunsill

[1] COM (2017) 824 final.

[2] Ara l-Opinjonijiet CON/2011/13 u CON/2012/18. L-opinjonijiet kollha tal-BCE huma ppubblikati fil-websajt tal-BĊE fuq www.ecb.europa.eu.

[3] Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1466/97 tas-7 Lulju 1997 dwar it-tisħiħ tas-sorveljanza ta' pożizzjonijiet ta' budget u s-sorveljanza u l-koordinazzjoni ta' politika ekonomika (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 10, Vol. 1, p. 84).

(KE) Nru 1467/97 [1], ħoloq qafas tal-Unjoni aktar b'saħħtu għall-koordinazzjoni u s-sorveljanza tal-politika fiskali [2].

1.2. F'konformità mal-pożizzjoni espressa fil-kuntest tal-adozzjoni tal-atti legali msemmija hawn fuq, il-BĊE jilqa' d-direttiva proposta, li timmira li tintegra s-sustanza tat-Trattat dwar l-Istabbiltà, il-Koordinazzjoni u l-Governanza (TSKG) fil-qafas legali tal-Unjoni. Id-direttiva proposta ssegwi l-Artikolu 16 tat-TSKG, li talab li tiġi inkorporata s-sustanza tat-TSCGC fil-qafas legali tal-Unjoni fi żmien ħames snin mid-data tad-dħul fis-seħħ tat-TSKG, jiġifieri mill-1 ta' Jannar 2018 [3]. Is-sustanza tat-TSKG ġiet interpretata mill-Kummissjoni Ewropea biex tikkorrispondi mal-hekk imsejjaħ "patt fiskali [4]". Il-BĊE jikkunsidra li diversi emendi għad-direttiva proposta huma meħtieġa sabiex tissaħħaħ aktar ir-responsabbiltà fiskali fl-Istati Membri, jissimplifikaw il-qafas legali u jiżguraw implimentazzjoni u infurzar aktar effettivi tar-regoli fiskali fil-livell tal-Unjoni u dak nazzjonali.

2. Osservazzjonijiet speċifiċi

2.1. *Simplifikazzjoni tal-qafas legali attwali*

2.1.1. Id-direttiva proposta għandha l-għan li tissimplifika l-qafas legali u tiżgura monitoraġġ aktar effettiv u sistematiku tal-implimentazzjoni u l-infurzar tar-regoli fiskali kemm fil-livell tal-Unjoni kif ukoll f'dak nazzjonali, bħala parti mill-qafas ġenerali tal-governanza ekonomika tal-Unjoni. Id-direttiva proposta timmira wkoll li tnaqqas ir-riskji possibbli ta' duplikazzjonijiet u azzjonijiet konfliġġenti inerenti fil-koeżistenza ta' arranġamenti intergovernattivi flimkien mal-mekkaniżmi previsti taħt il-liġi tal-Unjoni. Filwaqt li l-BĊE jilqa', kif iddikjarat fil-paragrafu 1.2, l-għanijiet tad-direttiva proposta, hemm tħassib dwar jekk id-direttiva proposta tilħaqx dawn l-għanijiet.

2.1.2. Fir-rigward tat-TSKG, id-direttiva proposta għandha l-għan li tintegra l-patt fiskali fil-liġi tal-Unjoni. Madankollu, id-dispożizzjonijiet tad-direttiva proposta jiddevjaw sostanzjalment minn dawk tal-patt fiskali, li jistgħu jwasslu biex jiddgħajfu r-regoli tal-patt fiskali u tiżdied l-inċertezza bħala riżultat tal-koeżistenza ta' oqfsa fiskali multipli. B'mod partikolari, ir-regoli tal-patt fiskali huma mdgħajfa minħabba l-fatt li d-direttiva proposta ma fiha ebda referenza għall-obbligu tal-Istati Membri taħt il-patt fiskali li jkollhom il-pożizzjoni baġitarja tagħhom f'bilanċ jew b'bilanċ pożittiv, jew iżommu d-deficit strutturali limitu massimu ta' 0,5 % tal-prodott gross domestiku, li jista' jsir 1,0 % tal-prodott gross domestiku f'każijiet fejn il-livell tad-dejn huwa ferm inqas minn 60 % tal-prodott gross domestiku u fejn hemm riskji baxxi għas-sostenibbiltà. Bl-istess mod, il-patt fiskali fih l-obbligu li tiġi żgurata konverġenza mgħaġġla lejn l-objettiv għal żmien medju f'konformità mal-PST. Il-BĊE jikkunsidra li dawn l-obbligi għandhom jiġu riflessi b'mod ċar fid-direttiva proposta.

---

[1] Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1467/97 tas-7 ta' Lulju 1997 dwar li titħaffef u li tiġi ċċarata l-implimentazzjoni tal-proċedura ta' defiċit eċċessiv (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 10, Vol. 1, p. 89).

[2] Il-PST ddaħħal fil-pakketti leġiżlattivi magħrufin bħala s-"Six-pack" (Regolament (UE) Nru 1173/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-16 ta' Novembru 2011 dwar l-infurzar effettiv tas-sorveljanza baġitarja fiż-żona tal-euro (ĠU L 306, 23.11.2011, p. 1); Regolament (UE) Nru 1174/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-16 ta' Novembru 2011 dwar miżuri ta' infurzar biex jikkoreġu żbilanċi makroekonomiċi eċċessivi fiż-żona tal-euro (ĠU L 306, 23.11.2011, p. 8); Regolament (UE) Nru 1175/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-16 ta' Novembru 2011 li jemenda r-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1466/97 dwar it-tisħiħ tas-sorveljanza ta' pożizzjonijiet tal-budget u s-sorveljanza u l-koordinazzjoni ta' politika ekonomika (ĠU L 306, 23.11.2011, p. 12); Regolament (UE) Nru 1176/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-16 ta' Novembru 2011 dwar il-prevenzjoni u l-korrezzjoni tal-iżbilanċi makroekonomiċi (ĠU L 306, 23.11.2011, p. 25); Regolament tal-Kunsill (UE) Nru 1177/2011 tat-8 ta' Novembru 2011 li jemenda r-Regolament (KE) Nru 1467/97 dwar li titħaffef u li tiġi ċċarata l-implimentazzjoni tal-proċedura ta' defiċit eċċessiv (ĠU L 306, 23.11.2011, p. 33); u d-Direttiva tal-Kunsill 2011/85/UE tat-8 ta' Novembru 2011 dwar ir-rekwiżiti għal oqfsa baġitarji tal-Istati Membri (ĠU L 306, 23.11.2011, p. 41), li daħal fis-seħħ fit-13 ta' Diċembru 2011, kif ukoll it-"Two-pack" (Regolament (UE) Nru 472/2013 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-21 ta' Mejju 2013 dwar it-tisħiħ tas-sorveljanza ekonomika u baġitarja tal-Istati Membri fiż-żona tal-euro li jesperjenzaw jew ikunu mhedda b'diffikultajiet gravi fir-rigward tal-istabbiltà finanzjarja tagħhom (ĠU L 140, 27.5.2013, p. 1); u r-Regolament (UE) Nru 473/2013 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-21 ta' Mejju 2013 dwar dispożizzjonijiet komuni għall-monitoraġġ u l-valutazzjoni tal-abbozzi tal-pjani baġitarji u l-iżgurar tal-korrezzjoni tad-defiċit eċċessiv tal-Istati Membri fiż-żona tal-euro, li daħal fis-seħħ fit-30 ta' Mejju 2013.

[3] L-Artikolu 16 tat-TSKG talab li jittieħdu l-passi meħtieġa bil-għan li tiġi inkorporata s-sustanza tat-TSKG fil-qafas tal-Unjoni fi żmien ħames snin mid-data tad-dħul fis-seħħ tat-TSKG, jiġifieri sal-1 ta' Jannar 2018, fuq il-bażi ta' valutazzjoni tal-esperjenza fl-implimentazzjoni tagħha. Dan huwa wkoll konformi mar-Rapport tal-Ħames Presidenti dwar "Nikkompletaw l-Unjoni Ekonomika u Monetarja tal-Europa", Rapport minn Jean-Claude Juncker, f'kooperazzjoni mill-qrib ma' Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi u Martin Schulz, fit-22 ta' Ġunju 2015 disponibbli fil-websajt tal-Kummissjoni fuq www.ec.europa.eu.

[4] Il-"patt fiskali" jidher fit-Titolu III tat-TSKG.

2.1.3. Barra minn hekk, id-direttiva proposta ma tissostitwix it-TSKG, billi t-TSKG fih dispożizzjonijiet li jeċċedu l-ambitu tad-direttiva proposta. Madankollu, peress li t-TSKG xorta se jkun applikabbli għall-Istati Membri kollha, bl-eċċezzjoni tar-Repubblika Ċeka u r-Renju Unit, id-direttiva proposta ma tidhirx li tnaqqas ir-riskju ta' duplikazzjoni u azzjonijiet konfliġġenti inerenti fil-koeżistenza ta' arranġamenti intergovernattivi flimkien mal-mekkaniżmi previsti taħt il-liġi tal-Unjoni. Il-memorandum ta' spjegazzjoni li jakkumpanja d-direttiva proposta jiddikjara li d-direttiva proposta m'għandhiex taffettwa l-impenji tal-partijiet kontraenti tat-TSKG magħmula skont l-Artikoli 7 u 13 tat-TSKG. Madankollu, id-direttiva proposta taffettwa l-impenji tal-Istati Membri li huma partijiet kontraenti fit-TSKG skont l-Artikolu 3 tat-TSKG, li fih id-dispożizzjonijiet tal-patt fiskali, mingħajr ma jħassruhom jew jibdluhom ([1]). L-allinjament tad-dispożizzjonijiet tad-direttiva proposta mal-Artikolu 3 tat-TSKG jiżgura ċarezza fir-rigward tal-koeżistenza tat-TSKG flimkien mad-direttiva proposta u jikkontribwixxi għall-kisba tal-għanijiet tad-direttiva proposta.

2.1.4. Barra minn hekk, il-BĊE jifhem li ħafna mill-Istati Membri li huma partijiet kontraenti fit-TSKG diġà implimentaw id-dispożizzjonijiet tal-patt fiskali fil-liġijiet nazzjonali tagħhom. F'xi każijiet, din l-implimentazzjoni saret f'livell kostituzzjonali jew wieħed ekwivalenti. Meta jitqies li l-patt fiskali fih dispożizzjonijiet li huma aktar stretti minn dawk stabbiliti fid-direttiva proposta, b'mod partikolari fir-rigward tal-limitu massimu għad-defiċit strutturali ta' 0,5 % tal-prodott gross domestiku, huwa mistenni li dawn il-liġijiet nazzjonali jkun fihom ukoll rekwiżiti fiskali iktar stretti. Għalhekk, jekk l-Istati Membri li għadhom ma ttrasponewx il-patt fiskali fil-liġi nazzjonali tagħhom jiddeċiedu li jimplimentaw id-dispożizzjonijiet dwar il-patt fiskali b'mod iktar limitat minħabba li d-direttiva proposta tiġi adottata, jew jekk xi Stati Membri jagħżlu li jemendaw il-liġijiet nazzjonali tagħhom b'dak il-mod, dan jista' jirriżulta f'regoli fiskali disugwali u differenti fl-Unjoni kollha. Din il-kwistjoni ssaħħaħ is-suġġeriment tal-BĊE, li jinsab fil-paragrafu 2.1.2, biex jiġu riflessi b'mod ċar fid-direttiva proposta l-obbligi li jinsabu fil-patt fiskali. Meta jiġi żgurat li d-dispożizzjonijiet tal-patti fiskali jiġu riflessi dan se jipprovdi ċarezza legali u trattament ugwali fl-Unjoni kollha.

2.1.5. Fl-aħħarnett, safejn huwa kkonċernat il-qafas fiskali ġenerali tal-Unjoni, jidher li d-direttiva proposta fiha dispożizzjonijiet li huma simili jew relatati mad-dispożizzjonijiet tal-PST, is-"Six-pack" jew it-"Two-pack". Xi eżempji huma d-dispożizzjonijiet li jistabbilixxu korpi indipendenti misjuba fid-direttiva proposta u fir-Regolament (UE) Nru 473/2013, kif ukoll id-dispożizzjonijiet dwar regoli fiskali numeriċi u oqfsa baġitarji fuq perjodu ta' żmien medju tad-Direttiva 2011/85/UE. Il-BĊE huwa tal-fehma li f'dawn il-każijiet, id-direttiva proposta teħtieġ tikkjarifika kif id-dispożizzjonijiet tad-direttiva proposta għandhom jinteraġixxu fil-prattika mad-dispożizzjonijiet diġà eżistenti fil-liġi tal-Unjoni u, jekk meħtieġ, jemendaw l-atti legali rilevanti biex jiżguraw ċarezza.

2.2. *Objettiv fuq perjodu medju*

2.2.1. Id-direttiva proposta tistipula li l-Istati Membri għandhom jistabbilixxu qafas ta' regoli fiskali numeriċi vinkolanti u numeriċi speċifiċi għalihom. Dan il-qafas għandu jistabbilixxi objettiv għal terminu medju f'termini ta' bilanċ strutturali, sabiex jiżgura li l-proporzjon tad-dejn tal-gvern mal-prodott gross domestiku bi prezzijiet tas-suq ma jaqbiżx il-valur ta' referenza stabbilit fl-Artikolu 1 tal-Protokoll (Nru 12) dwar il-proċedura tad-defiċit eċċessiv ([2]), jew jersaq lejn il-valur ta' referenza b'pass sodisfaċenti. Il-BĊE jifhem li dan l-objettiv fuq terminu medju ma jirreferixxix għall-objettiv fuq terminu medju definit taħt il-Patt ta' Stabbiltà u Tkabbir, u b'mod partikolari taħt ir-Regolament (KE) Nru 1466/97, u li l-intenzjoni tal-Kummissjoni hija li toħloq obbligu fuq l-Istati Membri biex jistabbilixxu, fl-oqfsa fiskali tagħhom, objettiv ta' terminu medju li jista' jkun differenti mill-objettiv ta' terminu medju stabbilit fil-PST. Il-BĊE jikkunsidra li d-direttiva proposta teħtieġ li tiddefinixxi, b'mod ċar u komprensiv, kif dan l-objettiv il-ġdid għal terminu medju f'termini ta' bilanċ strutturali jkun definit, u kif innutat fil-paragrafu 2.1.2, kif tirrifletti l-limitu massimu għad-defiċit strutturali ta' 0,5 % tal-prodott gross domestiku li jinsab fil-patt fiskali. Meta tiġi pprovduta din id-definizzjoni dan jiżgura li l-Istati Membri għandhom ċ-ċarezza fir-rigward tal-obbligi tagħhom u li hemm regoli fiskali uniformi u armonizzati madwar l-Unjoni.

2.2.2. Il-patt fiskali fih ukoll obbligu għall-partijiet kontraenti li jiżguraw konverġenza mgħaġġla lejn l-objettiv rispettiv tagħhom fuq medda medja ta' żmien f'konformità mal-PST, bil-qafas ta' żmien għal din il-konverġenza jqis is-sostenibbiltà speċifika għall-pajjiż. Il-BĊE jinnota li obbligu li jeħtieġ konverġenza rapida għandu jiddaħħal fid-direttiva proposta. Huwa jikkunsidra li l-konverġenza lejn l-objettiv fuq terminu medju msemmi fid-direttiva proposta għandha tiġi speċifikata aktar, bir-regoli fil-PST meqjusa bħala pass minimu ta' konverġenza.

([1]) Din hija kwistjoni li għandha tiġi deċiża mill-partijiet kontraenti tal-TSKG.

([2]) Anness mat-TFUE

2.2.3. Fl-aħħarnett, il-BĊE jilqa' l-obbligu li l-Istati Membri jinkludu fl-ippjanar fiskali tagħhom perkors ta' tkabbir fuq medda medja ta' żmien tan-nefqa tal-gvern, li tkun netta minn miżuri ta' dħul diskrezzjonali u li jkunu ta' natura vinkolanti u permanenti. B'kuntrast mar-regoli tal-infiq imsemmijin fil-patt fiskali, li jirreplikaw il-PST, ir-regola tan-nefqa fid-direttiva proposta tipprevedi li jiġu applikati miri ta' nfiq pluriennali fissi għat-tul tal-mandat leġiżlattiv hekk kif il-gvernijiet il-ġodda jidħlu fil-kariga tagħhom. Dawn il-miri għandhom jiġu rrispettati mill-baġits annwali matul dak il-perjodu. Filwaqt li tali regola fissa tista' tappoġġja d-dixxiplina fiskali u toħloq spazju fiskali addizzjonali fi żminijiet ta' espansjoni ekonomika, aktar ċarezza tkun meħtieġa dwar kif tiġi infurzata din ir-regola fuq perjodu medju. Barra minn hekk, id-direttiva proposta teħtieġ tiċċara jekk l-Istati Membri jkollhomx bżonn jadattaw il-miri tan-nefqa annwali tagħhom f'każ li l-ekonomija tiżviluppa b'mod differenti mill-assunzjonijiet magħmula mill-Istati Membri meta jistabbilixxu l-miri tan-nefqa pluriennali tagħhom.

2.3. *Mekkaniżmu ta' korrezzjoni awtomatiku*

2.3.1. Il-BĊE jilqa' l-introduzzjoni tal-mekkaniżmu ta' korrezzjoni awtomatiku, f'konformità mal-Artikolu 3(1)(e) tat-TSKG, li jmur lil hinn mill-proċedura għall-korrezzjoni ta' devjazzjonijiet ipprovduti skont l-Artikolu 6(2) tar-Regolament (KE) Nru 1466/97. Din l-għodda se tippermetti lill-Istati Membri jikkorreġu d-devjazzjonijiet mill-objettiv fuq perjodu ta' żmien medju u l-perkors ta' aġġustament lejha, u biex jikkumpensaw għal devjazzjonijiet mill-perkors tal-infiq tal-gvern imsemmi fid-direttiva proposta ([1]).

2.3.2. Il-BĊE madankollu identifika għadd ta' elementi ta' dan il-mekkaniżmu li jista' jiġi rivedut aktar sabiex jiġi żgurat li l-mekkaniżmu jiġi applikat b'mod aktar effettiv mill-Istati Membri. B'mod partikolari, filwaqt li d-direttiva proposta tiddikjara li l-mekkaniżmu ta' korrezzjoni jiġi attivat awtomatikament f'każ ta' "devjazzjoni sinifikanti li tiġi osservata", ma tiddefinix dan it-terminu jew m'għandha ebda gwida dwar l-ambitu tiegħu. Il-BĊE jissuġġerixxi li jiġi definit it-terminu "devjazzjoni sinifikanti li tiġi osservata" fid-direttiva proposta sabiex iġġib ċarezza legali għall-applikabilità tal-mekkaniżmu ta' korrezzjoni.

2.4. *Korpi indipendenti*

2.4.1. Il-BĊE jappoġġja d-dispożizzjonijiet tad-direttiva proposta, li għandhom l-għan li jsaħħu r-rwol ta' korpi indipendenti billi jassenjawhom mandat li jmur lil hinn mill-kompiti eżistenti tagħhom skont ir-Regolament (UE) Nru 473/2013. Ta' min jgħid li l-BĊE jilqa' l-ankoraġġ tal-"prinċipju ta' konformità jew ġustifikazzjoni" fil-leġiżlazzjoni tal-Unjoni, peress li dan isaħħaħ ir-rwol tal-korpi indipendenti fil-proċess ta' sorveljanza fiskali. Madankollu, ir-Regolament (UE) Nru 473/2013 diġà jipprovdi għat-twaqqif ta' dawn il-korpi indipendenti u jassenjalhom numru ta' kompiti relatati. Id-direttiva proposta m'għandhiex, għalhekk, tidduplika d-dispożizzjonijiet eżistenti tal-liġi tal-Unjoni, iżda sempliċement tespandi l-kompiti attribwiti lil dawn il-korpi indipendenti sabiex jiġi żgurat li huma kapaċi jkopru l-ambitu tad-direttiva proposta.

Meta l-BĊE jirrakkomanda li r-regolament propost jiġi emendat, qed jiġu previsti proposti speċifiċi tal-abbozzar f'dokument ta' ħidma tekniku separat flimkien ma' test spjegattiv għal dan il-għan. Id-dokument ta' ħidma tekniku huwa disponibbli bl-Ingliż fis-sit elettroniku tal-BĊE.

Magħmula fi Frankfurt am Main, il-11 ta' Mejju 2018.

Il-President tal-BĊE

Mario DRAGHI

([1]) Ara Artikolu 3(2)(b) tad-direttiva proposta.