

## III

*(Pripravljalni akti)*

## EVROPSKA CENTRALNA BANKA

## MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 11. maja 2018

**o predlogu direktive Sveta o določbah za krepitev fiskalne odgovornosti in srednjeročne proračunske usmerjenosti v državah članicah**

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

**Uvod in pravna podlaga**

Evropska centralna banka (ECB) je 1. februarja 2018 prejela zahtevo Sveta Evropske unije za mnenje o predlogu direktive Sveta o določbah za krepitev fiskalne odgovornosti in srednjeročne proračunske usmerjenosti v državah članicah <sup>(1)</sup> (v nadaljnjem besedilu: predlagana direktiva).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), saj je predlagana direktiva pomembna za pglavitni cilj Evropskega sistema centralnih bank iz členov 127(1) in 282(2) PDEU in člena 2 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB), da ohranja stabilnost cen. Pristojnost ECB, da svetuje o predlagani direktivi, izhaja tudi iz člena 126(14) PDEU, ki je pravna podlaga predlagane direktive in v skladu s katerim Svet Evropske unije po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in ECB soglasno sprejme ustrezne določbe, ki nato nadomestijo Protokol (št. 12) o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, priložen PDEU in Pogodbi o Evropski uniji. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

**1. Splošne pripombe**

- 1.1 Finančna in gospodarska kriza je jasno pokazala, da je ambiciozna reforma okvira ekonomskega upravljanja v nespornem in izjemnem interesu Evropske unije, držav članic ter zlasti euroobmočja <sup>(2)</sup>. Pakt za stabilnost in rast, ki je izveden in utrjen v sekundarni zakonodaji v obliki Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> COM(2017) 824 final.

<sup>(2)</sup> Glej mnenji CON/2011/13 in CON/2012/18. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 209, 2.8.1997, str. 1).

in Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97<sup>(1)</sup>, je ustvaril trdnejši okvir Unije za usklajevanje in nadzor gospodarskih in fiskalnih politik<sup>(2)</sup>.

- 1.2 ECB skladno s stališčem, ki ga je izrazila v povezavi s sprejetjem zgoraj navedenih pravnih aktov, pozdravlja predlagano direktivo, katere namen je vključiti vsebino Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU) v pravni okvir Unije. S predlagano direktivo se uresničuje člen 16 PSUU, s katerim so se pogodbenice zavezale vključiti vsebino PSUU v pravni okvir Unije v petih letih od datuma začetka veljavnosti PSUU, tj. do 1. januarja 2018<sup>(3)</sup>. Evropska komisija razlaga, da vsebina PSUU ustreza t. i. fiskalnemu dogovoru<sup>(4)</sup>. ECB meni, da je treba predlagano direktivo na več mestih spremeniti, da se dodatno okrepi fiskalna odgovornost v državah članicah, poenostavi pravni okvir ter zagotovi učinkovitejše izvajanje in uveljavljanje fiskalnih pravil na ravni Unije in na nacionalni ravni.

## 2. Posebne pripombe

### 2.1 Poenostavitev sedanjega pravnega okvira

- 2.1.1 Cilj predlagane direktive je, da kot del skupnega okvira ekonomskega upravljanja Unije poenostavi pravni okvir ter zagotovi učinkovitejše in bolj sistematično spremljanje izvajanja in uveljavljanja fiskalnih pravil na ravni Unije in na nacionalni ravni. S predlagano direktivo se želi tudi zmanjšati morebitna tveganja podvajanja in nasprotujočih si ukrepov, značilna za soobstoj medvladnih ureditev in mehanizmov prava Unije. ECB sicer pozdravlja cilje predlagane direktive, kakor je navedeno v odstavku 1.2, ima pa pomisleke glede tega, ali se s predlagano direktivo ti cilji uresničujejo.

- 2.1.2 Kar zadeva PSUU, je cilj predlagane direktive vključiti fiskalni dogovor v pravo Unije. Toda določbe predlagane direktive se bistveno razlikujejo od določb fiskalnega dogovora, kar bi lahko povzročilo oslabitev pravil fiskalnega dogovora in povečalo negotovost zaradi soobstoja več fiskalnih okvirov. Zlasti so pravila fiskalnega dogovora oslabiljena, ker v predlagani direktivi ni nobenega sklicevanja na obveznost držav članic iz fiskalnega dogovora, da je njihovo proračunsko stanje uravnoteženo ali v presežku ali da ohranjajo strukturni primanjkljaj pod zgornjo mejo v višini 0,5 % bruto domačega proizvoda, ki se lahko premakne na 1,0 % bruto domačega proizvoda, kadar je raven dolga precej nižja od 60 % in je tveganje za vzdržnost majhno. Prav tako fiskalni dogovor vsebuje obveznost, da pogodbenice zagotovijo hitro približevanje svojemu srednjeročnemu cilju v skladu s Paktom za stabilnost in rast. ECB meni, da je treba te obveznosti jasno izraziti v predlagani direktivi.

<sup>(1)</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6).

<sup>(2)</sup> Pakt za stabilnost in rast je bil vgrajen v zakonodajna svežnja, znana kot šesterček (Uredba (EU) št. 1173/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju (UL L 306, 23.11.2011, str. 1); Uredba (EU) št. 1174/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v euroobmočju (UL L 306, 23.11.2011, str. 8); Uredba (EU) št. 1175/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1466/97 o okrejitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 306, 23.11.2011, str. 12); Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25); Uredba Sveta (EU) št. 1177/2011 z dne 8. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 306, 23.11.2011, str. 33) in Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L 306, 23.11.2011, str. 41)), ki je začel veljati 13. decembra 2011, ter dvojček (Uredba (EU) št. 472/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o okrejitvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah euroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo (UL L 140, 27.5.2013, str. 1) in Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L 140, 27.5.2013, str. 11)), ki je začel veljati 30. maja 2013.

<sup>(3)</sup> Člen 16 PSUU določa, da se sprejmejo potrebni ukrepi za vključitev vsebine PSUU v pravni okvir Evropske unije v petih letih od datuma začetka veljavnosti PSUU, tj. do 1. januarja 2018, na podlagi ocene izkušenj z njenim izvajanjem. To je tudi skladno s poročilom petih predsednikov z naslovom Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, poročilo pripravil Jean-Claude Juncker tesnem sodelovanju z Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem in Martinom Schulzem, 22. junij 2015, dostopno na spletni strani Komisije na naslovu [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(4)</sup> Fiskalni dogovor je določen v naslovu III PSUU.

- 2.1.3 Poleg tega predlagana direktiva ne bo nadomestila PSUU, saj ta vsebuje določbe, ki presegaajo obseg predlagane direktive. Toda ker bo PSUU še naprej veljala za vse države članice razen Češke republike in Združenega kraljevstva, se zdi, da se s predlagano direktivo ne zmanjšuje tveganje podvajanja in nasprotujočih si ukrepov, značilno za soobstoj medvladnih dogovorov in mehanizmov prava Unije. V obrazložitvenem memorandumu k predlagani direktivi je navedeno, da predlagana direktiva ne bi smela vplivati na zaveze pogodbenic PSUU iz členov 7 in 13 PSUU. Vendar pa bo predlagana direktiva vplivala na zaveze držav članic, ki so pogodbenice PSUU, iz člena 3 PSUU, ki vsebuje določbe o fiskalnem dogovoru, ne da bi te določbe razveljavila ali nadomestila<sup>(1)</sup>. Z uskladitvijo določb predlagane direktive s členom 3 PSUU bi zagotovili jasnost glede soobstoja PSUU in predlagane direktive ter prispevali k uresničevanju ciljev predlagane direktive.
- 2.1.4 Poleg tega ECB razume, da je večina držav članic, ki so pogodbenice PSUU, določbe fiskalnega dogovora že izvedla v svojih nacionalnih predpisih. V nekaterih primerih je bila ta izvedba na ustavni ali primerljivi ravni. Glede na to, da fiskalni dogovor vsebuje določbe, ki so strožje od določb predlagane direktive, zlasti v zvezi z zgornjo mejo strukturnega primanjkljaja v višini 0,5 % bruto domačega proizvoda, je mogoče pričakovati, da bodo tudi ti nacionalni predpisi vsebovali strožje fiskalne zahteve. Če bi se države članice, ki fiskalnega dogovora še niso v celoti prenesle v nacionalno pravo, odločile, da izvedejo določbe fiskalnega dogovora na milejši način, ali če bi se nekatere države članice odločile na ta način spremeniti nacionalne predpise, bi lahko prišlo do neenakih in nezdržljivih fiskalnih pravil v Uniji. To je dodatna utemeljitev predloga ECB iz odstavka 2.1.2, da se v predlagani direktivi jasno izrazijo obveznosti iz fiskalnega dogovora. S tem, ko bi izrazili določbe fiskalnega dogovora, bi zagotovili pravno jasnost in enako obravnavanje v vsej Uniji.
- 2.1.5 Kar zadeva fiskalni okvir Unije na splošno, se zdi, da predlagana direktiva vsebuje določbe, ki so podobne določbam Pakta za stabilnost in rast, šesterčka ali dvojčka ali povezane z njimi. Primeri tega so določbe o ustanovitvi neodvisnih organov v predlagani direktivi in Uredbi (EU) št. 473/2013 ter določbe o numeričnih fiskalnih pravilih in srednjeročnih proračunskih okvirih v Direktivi 2011/85/EU. ECB meni, da bi morali v teh primerih v predlagani direktivi pojasniti, kako bi se njene določbe v praksi povezovala z veljavnimi določbami prava Unije, in po potrebi spremeniti ustrezne pravne akte, da bi zagotovili pravno jasnost.

## 2.2 Srednjeročni cilj

- 2.2.1 Predlagana direktiva določa, da mora vsaka država članica vzpostaviti okvir zavezujočih in stalnih numeričnih fiskalnih pravil, ki so ji prilagojena. Ta okvir bi moral določati srednjeročni cilj v smislu strukturnega salda, da se zagotovi, da delež javnofinančnega dolga v bruto domačem proizvodu po tržnih cenah ne presega referenčne vrednosti iz člena 1 Protokola (št. 12) o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem<sup>(2)</sup>, ali da se mu približuje z zadovoljivo hitrostjo. ECB razume, da ta srednjeročni cilj ne pomeni srednjeročnega cilja, opredeljenega v Paktu za stabilnost in rast in zlasti v Uredbi (ES) št. 1466/97, ter da je namen Komisije ustvariti obveznost držav članic, da v svoje fiskalne okvire uvedejo srednjeročni cilj, ki je lahko drugačen od srednjeročnega cilja, določenega v Paktu za stabilnost in rast. ECB meni, da je treba v predlagani direktivi jasno in razumljivo opredeliti, kako se določi ta novi srednjeročni cilj v smislu strukturnega salda in, kakor je navedeno v odstavku 2.1.2, kako izraža zgornjo mejo strukturnega primanjkljaja v višini 0,5 % bruto domačega proizvoda iz fiskalnega dogovora. S tako opredelitvijo bi zagotovili, da bo državam članicam jasno, kakšne obveznosti imajo, in da bodo fiskalna pravila v vsej Uniji enotna in harmonizirana.
- 2.2.2 Fiskalni dogovor vsebuje tudi obveznost, da pogodbenice zagotovijo hitro približevanje svojemu srednjeročnemu cilju v skladu s Paktom za stabilnost in rast, pri čemer se pri časovnem okviru za to približevanje upošteva vzdržnost posamezne države. ECB izpostavlja, da bi bilo treba obveznost hitrega približevanja vnesti v predlagano direktivo. Meni, da bi bilo treba približevanje srednjeročnemu cilju iz predlagane direktive podrobneje določiti, pri čemer bi morali vzeti pravila iz Pakta za stabilnost in rast kot minimalno hitrost približevanja.

<sup>(1)</sup> To je vprašanje, o katerem morajo odločiti pogodbenice PSUU.

<sup>(2)</sup> Priložen PDEU.

2.2.3 ECB pozdravlja obveznost držav članic, da v svoje fiskalno načrtovanje vključijo srednjeročni načrt rasti javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, ki bi bil zavezujoč in stalen. V nasprotju z odhodkovnimi pravili v fiskalnem dogovoru, ki so enaka kot v Paktu za stabilnost in rast, odhodkovno pravilo v predlagani direktivi predvideva fiksne večletne odhodkovne cilje, ki se določijo za zakonodajno obdobje takoj ob nastopu mandata nove vlade. Te cilje je treba upoštevati v letnih proračunih v celotnem navedenem obdobju. Tako fiksno pravilo bi sicer lahko podpiralo fiskalno disciplino in ustvarilo dodatni fiskalni manevrski prostor v obdobju gospodarske rasti, vendar bi bilo treba bolje pojasniti, kako to pravilo uveljaviti v srednjeročnem obdobju. Poleg tega bi bilo treba v predlagani direktivi pojasniti, ali bi morale države članice prilagoditi letne odhodkovne cilje, če bi se gospodarstvo razvijalo drugače od predpostavk, ki so jih države članice uporabile ob določitvi večletnih odhodkovnih ciljev.

### 2.3 *Samodejni popravljalni mehanizem*

2.3.1 ECB pozdravlja uvedbo samodejnega popravljalnega mehanizma, skladno s členom 3(1)(e) PSUU, ki pomeni več kot postopek za popravilo odklonov, določen v členu 6(2) Uredbe (ES) št. 1466/97. S tem mehanizmom bodo lahko države članice popravile odklone od srednjeročnega cilja in prilagoditvene poti za njegovo doseganje ter izravnale posledice odklona od načrta javnofinančnih odhodkov iz predlagane direktive<sup>(1)</sup>.

2.3.2 Kljub temu je ECB odkrila več elementov tega mehanizma, ki bi jih lahko še spremenili, da bi zagotovili učinkovitejšo uporabo mehanizma v državah članicah. Zlasti predlagana direktiva določa, da se popravljalni mehanizem samodejno sproži v primeru „ugotovljenega znatnega odklona“, vendar tega pojma ne opredeljuje niti ne vsebuje smernic glede njegovega obsega. ECB predlaga, da se v predlagani direktivi opredeli pojem „ugotovljen znaten odklon“ in s tem zagotovi pravna jasnost glede tega, kdaj se uporabi popravljalni mehanizem.

### 2.4 *Neodvisni organi*

2.4.1 ECB podpira določbe predlagane direktive, katerih cilj je okrepiti vlogo neodvisnih organov in jim podeliti mandat, ki presega njihove sedanje naloge po Uredbi (EU) št. 473/2013. Predvsem ECB pozdravlja utrditev načela „upoštevanje ali utemeljitev“ v zakonodaji Unije, saj bi se s tem okrepila vloga neodvisnih organov v procesu fiskalnega nadzora. Vendar že Uredba (EU) št. 473/2013 določa ustanovitev teh neodvisnih organov in jim daje vrsto sorodnih nalog. S predlagano direktivo zato ne bi smeli podvajati veljavnih določb prava Unije, temveč bi morali zgolj razširiti naloge, ki jih ti neodvisni organi imajo, tako da bodo lahko zajeli obseg predlagane direktive.

Kadar ECB priporoča, da se predlagana direktiva spremeni, so konkretni predlogi sprememb besedila s pripadajočimi pojasnili navedeni v ločenem tehničnem delovnem dokumentu. Tehnični delovni dokument je dostopen v angleščini na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 11. maja 2018

*Predsednik ECB*

Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> Glej člen 3(2)(b) predlagane direktive.