



ES FISKALINĖS POLITIKOS SISTEMA

Siekiant užtikrinti ekonominės ir pinigų sąjungos stabilumą, būtina stipri sistema, padedanti išvengti netvarių viešųjų finansų. 2011 m. pabaigoje įsigaliojo reforma (šešių dokumentų rinkinio dalis), kuria iš dalies keičiamas Stabilumo ir augimo paktas. 2013 m. pradžioje įsigaliojo tarpvalstybinė Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos, įskaitant fiskalinį susitarimą. 2013 m. gegužės mėn. įsigaliojo reglamentas (dviejų dokumentų rinkinio dalis), kuriuo nustatomas nacionalinių biudžeto planų projektų vertinimas.

TEISINIS PAGRINDAS

- Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 3, 119–144, 136, 219 ir 282–284 straipsniai;
- Protokolas Nr. 12 dėl perviršinio deficito procedūros; prie SESV pridėtas Protokolas Nr. 13 dėl konvergencijos kriterijų.

TIKSLAI

Europos Sąjungos fiskalinės politikos struktūros paskirtis – sukurti tvirtą ir veiksmingą valstybių narių fiskalinės politikos priemonių koordinavimo ir priežiūros sistemą. 2011–2013 m. įvykdytos šios struktūros reformos – tai tiesioginis atsakas į valstybių skolos krizę, kuri parodė, kad reikia taikyti griežtesnes taisykles, atsižvelgiant į netvarių viešųjų finansų šalutinį poveikį euro zonoje. Taigi peržiūrėta sistema sukurta remiantis patirtimi, susijusia su Europos pinigų sąjungos pradinės struktūros trūkumais, ir ja siekiama stiprinti SESV 119 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą pagrindinį patikimų viešųjų finansų principą.

LAIMĖJIMAI

A. Stabilumo ir augimo paktas

Sąjungos pirminėje teisėje pagrindinis Stabilumo ir augimo pakto teisinis pagrindas nustatytas SESV 121 straipsnyje (daugiašalė priežiūra) ir 126 straipsnyje (perviršinio deficito procedūra) bei Protokole Nr. 12 dėl perviršinio deficito procedūros. Sąjungos antrinėje teisėje išsamiau išdėstyta, kaip reikia įgyvendinti Sutartyje nustatytas taisykles ir procedūras. Pirmasis ekonomikos valdymo dokumentų rinkinys (šešių dokumentų rinkinys), kuriuo pertvarkomos ir iš dalies keičiamos Stabilumo ir augimo pakte nustatytos taisyklės, įsigaliojo 2011 m. gruodžio 13 d. Iš dalies pakeistame Stabilumo ir augimo pakte numatomos pagrindinės valstybių narių fiskalinės politikos



priežiūros (prevencinė dalis) ir perviršinio deficito padėties ištaisymo (korekcinė dalis) priemonės. Šiuo metu Stabilumo ir augimo pakta sudaro toliau nurodytos priemonės.

- 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, iš dalies pakeistas 2005 m. birželio 27 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1055/2005 ir 2011 m. lapkričio 16 d. Reglamentu (ES) Nr. 1175/2011. Šiame reglamente nustatoma prevencinė dalis.
- 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo, iš dalies pakeistas 2005 m. birželio 27 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1056/2005 ir 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1177/2011. Šiame reglamente nustatoma korekcinė dalis.
- 2011 m. lapkričio 16 d. Reglamentas (ES) Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje.

Be to, vadinamajame Elgesio kodekse, kuris yra Ekonomikos ir finansų komiteto (Ekonomikos ir finansų reikalų tarybos komiteto) nuomonė, išdėstytos išsamesnės Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo nuostatos bei stabilumo ir konvergencijos programų formos ir turinio gairės. Nors Elgesio kodeksas oficialiai yra menčiau įpareigojantis nei reglamentas, jame nurodoma, kaip praktiškai įgyvendinti Stabilumo ir augimo pakta, todėl jis labai svarbus. Naujausioje redakcijoje, dėl kurios Ekonomikos ir finansų komitetas susitarė 2017 m. gegužės 15 d., pateikiami patikslinimai dėl lankstumo taikant esamas Stabilumo ir augimo pakto taisykles (vadinamąsias investicijų ir struktūrinių reformų sąlygas bei matricą, kurioje nustatomi ekonomikos pakilimo ir nuosmukio laikotarpiai pagal Pakto prevencinę dalį). Šie patikslinimai grindžiami bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo taikant Stabilumo ir augimo pakta, dėl kurios 2015 m. lapkričio mėn. susitarė Ekonomikos ir finansų komitetas ir kurią 2016 m. vasario mėn. patvirtino Ekonomikos ir finansų reikalų taryba. Pradinis diskusijų taškas buvo 2015 m. sausio mėn. Komisijos komunikatas dėl lankstumo. Be to, dabartinės redakcijos Elgesio kodekse esama dviejų 2016 m. lapkričio mėn. pateiktų Ekonomikos ir finansų komiteto nuomonių, kuriose daugiau dėmesio skiriama išlaidų lyginamajam kriterijui, nors struktūrinio balanso rodiklis išlieka esmine fiskalinės priežiūros sistemos dalimi.

1. Stabilumo ir augimo pakto prevencinė dalis

Prevencinės dalies tikslas – taikant daugiašalę priežiūrą, kuri grindžiama SESV 121 straipsniu, užtikrinti, kad viešieji finansai būtų patikimi. Iš dalies pakeistas Reglamentas (EB) Nr. 1466/97 ir naujasis Reglamentas (ES) Nr. 1173/2011 sudaro antrinės teisės aktų pagrindą.

Pagrindinė sąvoka kalbant apie priežiūrą ir rekomendacijų teikimą – konkrečiai šaliai pritaikytas vidutinės trukmės biudžeto tikslas. Kiekvienos šalies vidutinės trukmės biudžeto tikslas turi patekti į -1 proc. BVP ir biudžeto balanso arba pertekliaus intervalą, pašalinus cikliško padarinių ir vienkartinę laikiną priemonių poveikį. Šį tikslą būtina persvarstyti kas treji metai arba įgyvendinant svarbias struktūrines reformas, kurios



daro poveikį fiskalinei būklei. Pagrindinės Stabilumo ir augimo pakto prevencinės dalies priemonės yra stabilumo ir konvergencijos programos.

Stabilumo ir konvergencijos programos

Pateikimas. Vykdydama SESV 121 straipsnyje numatytą daugiašalę priežiūrą, kiekviena valstybė narė kiekvienais metais balandžio mėnesį Komisijai ir Tarybai turi pateikti stabilumo programą (euro zonos valstybių narių atveju) arba konvergencijos programą (euro zonai nepriklausančių valstybių narių atveju). Stabilumo programose, be kita ko, būtina nurodyti vidutinės trukmės biudžeto tikslą, jam pasiekti skirtą koregavimo planą ir scenarijaus analizę, kurioje būtų nagrinėjamas pagrindinių ekonominių prielaidų pokyčių poveikis fiskalinei būklei. Šie skaičiavimai turi būti grindžiami labiausiai tikėtinais (arba atsargesniais) makrofiskaliniais scenarijais. Šios programos skelbiamos viešai.

Vertinimas. Taryba, remdamasi Komisijos bei Ekonomikos ir finansų komiteto vertinimu, išnagrinėja šias programas. Visų pirma tikrinama pažanga siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo. Naujas iš dalies pakeisto Stabilumo ir augimo pakto elementas – aiškiai numatytas išlaidų pokyčių nagrinėjimas atliekant vertinimą.

Nuomonė. Taryba, remdamasi Komisijos rekomendacija ir pasikonsultavusi su Ekonomikos ir finansų komitetu, priima nuomonę dėl šių programų. Savo nuomonėje Taryba gali reikalauti, kad valstybės narės savo programas koreguotų. Nuomonė sudaro neatsiejamą konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų, kurias Taryba priima kiekvieno Europos semestro pabaigoje, dalį.

Stebėsena. Komisija ir Taryba stebi, kaip įgyvendinamos Stabilumo ir konvergencijos programos.

Išankstinis perspėjimas. Iš esmės nukrypus nuo vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti skirto koregavimo plano, Komisija, remdamasi SESV 121 straipsnio 4 dalimi, atitinkamą valstybę narę perspėja (iš dalies pakeisto Reglamento (EB) Nr. 1466/97 6 ir 10 straipsniai). Šis perspėjimas pateikiamas kaip Tarybos rekomendacija, kurioje atitinkamos valstybės narės prašoma atlikti būtinus politikos koregavimus.

Sankcijos. Jei atitinkama euro zonos valstybė narė nesiima tinkamų koregavimo veiksmų, iš dalies pakeistame Stabilumo ir augimo pakte taip pat numatoma galimybė tai valstybei narei taikyti sankcijas – palūkaninį indėlį, kuris sudaro 0,2 proc. praėjusių metų BVP. Be to, numatytos baudos už manipuliavimą skolos arba deficito duomenimis.

Europos semestras. Stabilumo ir konvergencijos programų teikimas ir vertinimas – tai Europos semestro, kuris yra platesnis ekonomikos politikos koordinavimo Europos Sąjungoje procesas ir apima Stabilumo ir augimo pakto prevencinę funkciją, dalis.

2. Stabilumo ir augimo pakto korekcinė dalis

Perviršinio deficito procedūra.

Perviršinio deficito procedūra siekiama išvengti perviršinio deficito ir užtikrinti, kad jis būtų nedelsiant ištaisomas. Perviršinio deficito procedūra reglamentuojama SESV 126 straipsnyje, prie Sutarties pridėtame Protokole Nr. 12, iš dalies pakeistame Reglamente (EB). 1467/97 ir naujajame Reglamente (ES) Nr. 1173/2011.



Iš dalies pakeistame Stabilumo ir augimo pakte nurodyta, kad perviršinio deficito procedūra grindžiama deficito kriterijumi arba skolos kriterijumi:

- deficito kriterijus – valdžios sektoriaus deficitas laikomas perviršiniu, jeigu jis rinkos kainomis yra didesnis už 3 proc. pamatinę BVP vertę;
- skolos kriterijus – skola yra didesnė kaip 60 proc. BVP, o metinis skolos mažinimo tikslas 60 proc. ribą viršijančią skolą sumažinti 1/20 nebuvo pasiektas per pastaruosius trejus metus.

Iš dalies pakeistame reglamente taip pat pateikiamos nuostatos, kuriomis paaiškinama, kada už nustatytą pamatinę vertę didesnis deficitas bus laikomas išimtinu (dėl neįprasto įvykio, didžiulio ekonomikos nuosmukio ir t. t.) arba laikinu (kai iš prognozių matyti, kad pasibaigus neįprastam įvykiui ar nuosmukiui deficitas taps mažesnis už pamatinę vertę).

SESV 126 straipsnio 3–6 dalyse nustatoma perviršinio deficito vertinimo ir su šiuo deficitu susijusių sprendimų priėmimo tvarka. Jeigu valstybė narė nesilaiko bent vieno iš šių dviejų kriterijų arba jeigu kyla pavojus, kad ji jų nesilaikys, Komisija parengia ataskaitą. Ekonomikos ir finansų komitetas parengia nuomonę dėl šios ataskaitos. Jeigu Komisija mato, kad deficitas yra perviršinis (arba gali būti perviršinis), ji atitinkamai valstybei narei pateikia nuomonę ir apie tai praneša Tarybai. Remdamasi Komisijos pasiūlymu, Taryba priima galutinį sprendimą dėl to, ar susidaręs perviršinis deficitas (SESV 126 straipsnio 6 dalis). Po to, remdamasi Komisijos rekomendacija, ji priima atitinkamai valstybei narei skirtą rekomendaciją (SESV 126 straipsnio 7 dalis), kurioje reikalauja imtis veiksmingų priemonių deficitui sumažinti ir nustato tam ne ilgesnį kaip šešių mėnesių terminą. Nustačiusi, kad šių priemonių nebuvo imtasi, savo rekomendaciją Taryba gali viešai paskelbti (SESV 126 straipsnio 8 dalis). Jei valstybė narė ir toliau nevykdo pateiktų rekomendacijų, Taryba gali šią valstybę narę perspėti per nurodytą laiką imtis atitinkamų priemonių (SESV 126 straipsnio 9 dalis).

Sankcijos. Pagal perviršinio deficito procedūrą taip pat numatomos sankcijos už nuostatų nesilaikymą (SESV 126 straipsnio 11 dalis). Paprastai euro zonos valstybėms narėms ši sankcija yra bauda, kurią sudaro nustatyto dydžio komponentas (0,2 proc. BVP) ir kintamasis komponentas (daugiausia 0,5 proc. BVP abu komponentus kartu sudėjus).

Papildomos sankcijos euro zonos valstybėms narėms numatytos Reglamente (ES) Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje. Šios sankcijos taikomos įvairiais perviršinio deficito procedūros etapais, jomis numatomi 0,2 proc. nepalūkaniniai indėliai ir 0,2 proc. praėjusių metų BVP dydžio bauda. Tame pačiame reglamente taip pat numatomos sankcijos už manipuliavimą statistiniais duomenimis.

B. Fiskalinis susitarimas

2012 m. kovo mėn. Europos Vadovų Tarybos susitikime visos valstybės narės, išskyrus Jungtinę Karalystę ir Čekijos Respubliką, pasirašė tarpvyriausybines Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje, kurios fiskalinis komponentas yra fiskalinis susitarimas (Kroatija taip pat nepasirašė šios sutarties nei prieš narystę ES, nei 2013 m. liepos 1 d. įstojusi į ES). Fiskaliniame



susitarime numatoma nacionalinėje teisėje, pageidautina konstituciniu lygmeniu, įtvirtinti subalansuoto biudžeto taisyklę – 0,5 proc. BVP struktūrinio deficito žemutinę ribą, kuri sudaro 1 proc. BVP, jei valdžios sektoriaus skola nesiekia 60 proc. („skolos stabdžio“ taisyklę). Valstybės narės Europos Sąjungos Teisingumo Teismui gali pareikšti ieškinius kitoms valstybėms narėms, kuriose ši taisyklė tinkamai neįgyvendinama. Papildomose nuostatose, be kita ko, numatomas automatinis taisomųjų priemonių ir pagal perviršinio deficito procedūrą valstybėms taikomų taisyklių inicijavimas. Be to, finansinė parama pagal Europos stabilumo mechanizmą bus teikiama tik toms valstybėms narėms, kurios pasirašė fiskalinį susitarimą.

C. Kitos reformos, kuriomis stiprinamas ekonomikos valdymas euro zonoje

2011–2013 m. Sąjungos ekonomikos valdymo ir fiskalinės politikos sistemos reformos – tai ne tik pakeistos Stabilumo ir augimo pakto taisyklės ir tarpvyriausybė Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos, bet ir du reglamentai (dviejų dokumentų rinkinys), kurių paskirtis – toliau gerinti ekonomikos valdyseną euro zonoje:

- 2013 m. gegužės 21 d. Reglamentas (ES) Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų, taip pat
- 2013 m. gegužės 21 d. 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.

Pagrindiniais pirmojo reglamento elementais turi būti nustatyti visoms euro zonos valstybėms narėms bendri biudžeto tvarkaraščiai ir numatytos Komisijos atliekamo valstybių narių biudžeto planų stebėjimo ir vertinimo taisyklės. Esant rimtiems Stabilumo ir augimo pakto taisyklių nesilaikymo atvejams, Komisija gali paprašyti persvarstyti planus. Be to, reglamente nustatyta, kad euro zonos valstybės narės, kurioms taikoma perviršinio deficito procedūra, privalo pateikti ekonominės partnerystės programą, kurioje išsamiai išdėstomos politikos priemonės ir struktūrinės reformos, būtinos siekiant užtikrinti veiksmingą ir ilgalaikį perviršinio deficito padėties ištaisymą. Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, priima nuomonės dėl ekonominės partnerystės programų.

Antrasis reglamentas taikomas valstybėms narėms, kurios turi didelių finansinio stabilumo sunkumų ar kurioms gresia tokie sunkumai. Jame nustatomos taisyklės dėl griežtesnės priežiūros, finansinės paramos ir po programos įgyvendinimo vykdomos priežiūros (kol negražinta bent 75 proc. gautos finansinės paramos).

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Europos Parlamentas yra lygiateisis teisės aktų leidėjas nustatant išsamias daugiašalės priežiūros taisykles (SESV 121 straipsnio 6 dalis) ir su juo konsultuojamasi dėl antrinės teisės aktų, kuriais įgyvendinama perviršinio deficito procedūra (SESV 126 straipsnio 14 dalis). Iš dalies pakeistame Stabilumo ir augimo pakte numatoma nauja priemonė, ekonominis dialogas, užtikrinantis svarbų Parlamento vaidmenį dabartinėje fiskalinės politikos sistemoje, nes juo numatoma, kad kompetentingas Parlamento komitetas gali pasikviesti keistis nuomonėmis Tarybos pirmininką, Komisijos atstovus,



Europos Vadovų Tarybos pirmininką, Euro grupės pirmininką, o atitinkamais atvejais ir valstybės narės atstovus. Parlamentui taip pat reguliariai pranešama apie reglamentų taikymą. Be to, Komisijos įgaliojimai nustatyti papildomus reikalavimus teikti ataskaitas pagal naująjį reglamentą dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo dabar turės būti atnaujinami kas treji metai, o Parlamentas arba Taryba galės juos atšaukti.

Jost Angerer
05/2019

