EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2020 02 05
COM(2020) 55 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS CENTRINIAM BANKUI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Ekonomikos valdymo peržiūra

Reglamentų (ES) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ir 473/2013 taikymo ir Tarybos direktyvos 2011/85/ES tinkamumo ataskaita

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS CENTRINIAM BANKUI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Ekonomikos valdymo peržiūra

Reglamentų (ES) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ir 473/2013 taikymo ir Tarybos direktyvos 2011/85/ES tinkamumo ataskaita[1]

1. Įvadas

Euro yra daugiau kaip 340 mln. europiečių bendra valiuta 19 valstybių narių ir vienas iš svarbiausių ir apčiuopiamiausių Europos laimėjimų. Euro yra daugiau nei pinigų projektas. Jis suteikia pagrindą mūsų ekonomikai tapti integruotesnei, kad būtų skatinamas didesnis stabilumas ir gerovė.

1992 m. Mastrichto sutartimi sukurta ekonominės ir pinigų sąjungos struktūra yra unikali. Joje derinama bendra pinigų politika, kuria siekiama kainų stabilumo tikslo, ir decentralizuota fiskalinė ir ekonominė politika, už kurią atsakingos valstybės narės. Mastrichto sutartyje pripažinta, kad reikia užtikrinti patikimą fiskalinę politiką ir koordinuoti ekonominę politiką, kad būtų galima veiksmingai vykdyti bendrą pinigų politiką ir užtikrinti euro stabilumą ir sėkmę atsižvelgiant į galimą šalutinio poveikio valstybėse narėse riziką ir galimą piktnaudžiavimą, dėl kurio susidarytų perviršinis valdžios sektoriaus deficitas ir skolos lygis. Tai savo ruožtu keltų grėsmę kainų stabilumui ir galiausiai galėtų priversti centrinį banką naudoti pinigų politiką biudžeto deficitui finansuoti.

Atsižvelgiant į tas aplinkybes, Sutartyje reikalaujama, kad valstybės narės savo ekonominę politiką laikytų bendro intereso reikalu ir ją koordinuotų Taryboje. Joje taip pat nustatytas reikalavimas valstybėms narėms vengti 3 % BVP viršijančio valdžios sektoriaus deficito ir užtikrinti, kad valstybės skolos lygis neviršytų 60 % BVP. Be to, Sutartyje nustatyti rinkos drausmės palaikymo elementai, visų pirma finansinės pagalbos neteikimo nuostata, pagal kurią vyriausybės neturėtų grąžinti viena kitos skolos, taip pat centriniam bankui uždrausta teikti valstybės skolos piniginį finansavimą. Šiai struktūrai įtakos turėjo didelė infliacija XX a. aštuntajame ir devintajame dešimtmečiuose ir tvirtas politikos formuotojų įsitikinimas, kad

[1] 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; 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms, OL L 306, 2011 11 23, p. 41; 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; 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.

ekonominė ir finansinė integracija būtų galinga konvergencijos ir stabilizavimo pinigų sąjungoje jėga.

Nuo XX a. paskutinio dešimtmečio pradžios, kai Mastrichto sutartimi buvo padėti bendros valiutos zonos pagrindai, Sąjunga sukūrė labai visapusišką ir išsamią ekonominės ir fiskalinės priežiūros sistemą. Ši sistema nustatyta keliais toliau apibūdintais antrinės teisės aktais, taip pat kitais dokumentais, kuriuose pateikiama išsamesnės informacijos ir aiškiai nurodoma, kaip praktiškai vykdoma priežiūra. Minėti dokumentai apima Stabilumo ir augimo pakto elgesio kodeksą ir Dviejų dokumentų rinkinio elgesio kodeksą. Papildomos informacijos apie priežiūros sistemos įgyvendinimą pateikta Stabilumo ir augimo pakto vadove ir Makroekonominio disbalanso procedūros kompendiume.

Ilgainiui sistema keitėsi netolygiai – pokyčiai buvo daromi reaguojant į iškilusius naujus ekonominius uždavinius ir remiantis patirtimi, įgyta įgyvendinant priežiūros sistemą. Pokyčiai trumpai:

- 1997 m. Stabilumo ir augimo paktas (SAP) buvo parengtas siekiant sustiprinti nacionalinės fiskalinės ir ekonominės politikos stebėjimą ir koordinavimą, kad visoms valstybėms narėms būtų nuolat taikomos Mastrichto sutartyje nustatytos deficito ir skolos ribos[2]. Visų pirma taikant SAP korekcinę dalį[3] pradėtas taikyti Mastrichto sutartyje nustatytas deficito kriterijus ir, siekiant išvengti perviršinio deficito susidarymo, nustatyta prevencinė dalis[4].
- XXI a. pirmo dešimtmečio pradžioje ekonomikos nuosmukio sąlygomis kai kurioms valstybėms narėms buvo sunku laikytis SAP nominaliojo deficito tikslų. Atsižvelgiant į šią ankstyvąją patirtį, SAP buvo pertvarkytas, kad būtų galima labiau atsižvelgti į ekonomines sąlygas. Todėl, siekiant atsižvelgti į ekonominio ciklo poveikį viešiesiems finansams, 2005 m. reforma labiau pabrėžiamos struktūrinės fiskalinės pastangos. Apskritai SAP buvo iš dalies pakeistas, kad būtų galima geriau atsižvelgti į konkrečių valstybių narių ekonominę ir biudžeto būklę ir tvarumo riziką, įskaitant visuomenės senėjimo poveikį.
- Reaguodama į pažeidžiamumą, kurį atskleidė ekonomikos ir finansų krizė, sukrėtusi ES ir euro zoną po 2007 m., ES ėmėsi įvairių priemonių savo ekonomikos valdymo ir priežiūros sistemai stiprinti. Šios priemonės svarbios visoms valstybėms narėms, tačiau jos turi keletą konkrečių savybių, skirtų eurą naudojančioms šalims. Prie šių pastangų iš esmės prisidėta parengiant teisės aktų rinkinius: šešių dokumentų rinkinį 2011 m. ir dviejų dokumentų rinkinį 2013 m. (šešių dokumentų ir dviejų dokumentų rinkinių reformų elementų apžvalga pateikta 1 langelyje). Šiais rinkiniais siekiama glaudžiau koordinuoti ekonominę politiką ir užtikrinti tvarią ekonominės veiklos rezultatų konvergenciją stiprinant biudžeto priežiūrą pagal SAP ir reikalaujant, kad valstybės narės nustatytų nacionalines fiskalines sistemas. Jais taip pat išplėsta priežiūros taikymo sritis, kad būtų įtrauktas makroekonominis disbalansas. Siekiant atsižvelgti į ypatingą šalutinio poveikio svarbą euro zonoje, dviejų dokumentų rinkiniu nustatytos euro zonos valstybių narių biudžeto planų stebėjimo ir vertinimo taisyklės, specialus patikslinimas euro zonos valstybėms narėms, kurioms taikoma SAP korekcinė dalis,

[2] 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo ir 1997 m. birželio 17 d. Rezoliucija dėl Stabilumo ir augimo pakto.

[3] SAP korekcine dalimi užtikrinama, kad valstybės narės imtųsi tinkamų politinių priemonių perviršiniam deficitui arba skolos lygiui panaikinti, įgyvendinant perviršinio deficito procedūrą, pagal kurią valstybėms narėms teikiamos privalomos ir veiklos rekomendacijos dėl fiskalinio koregavimo, būtino perviršinio deficito padėčiai ištaisyti per nustatytą laikotarpį.

[4] SAP prevencine dalimi valstybėms narėms padedama vykdyti jų įsipareigojimus dėl patikimos fiskalinės politikos. Joje reikalaujama, kad valstybės narės vidutiniu laikotarpiu pasiektų konkrečiai šaliai nustatytą biudžeto tikslą, kuriuo atsižvelgiama į ekonominį ciklą, taip sudarant sąlygas automatiniam stabilizavimui, kartu užtikrinant viešųjų finansų tvarumą.

ir sistema, skirta euro zonos valstybių narių, kurios patiria finansinio stabilumo sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia, problemoms spręsti. Šios patikslintos nuostatos buvo nustatytos tuo metu, kai rinkos pasitikėjimas ir valstybių narių tarpusavio pasitikėjimas buvo silpnas, todėl daugiausia dėmesio buvo skirta rizikos atskirose valstybėse narėse mažinimui ir visos euro zonos stabilumo apsaugai. Šie du rinkiniai sudarė dalį platesnio masto veiksmų, kuriais siekiama stiprinti Sąjungos ir visos euro zonos ekonominį ir finansinį stabilumą, įskaitant mechanizmų, skirtų teikti su tam tikrų sąlygų laikymusi susietą finansinę paramą euro zonos valstybėms narėms, kurios patiria finansinio stabilumo problemų arba kurioms jos gresia, nustatymą ir bankų sąjungos su bendrais priežiūros ir pertvarkymo mechanizmais sukūrimą.

- Atnaujinta makroekonominė ir biudžeto priežiūra buvo įtraukta į Europos semestrą, bendrą ekonominės ir užimtumo politikos koordinavimo ES lygmeniu tvarkaraštį, kuris buvo nustatytas tomis pačiomis aplinkybėmis. Nuo 2011 m., kai buvo pradėtas įgyvendinti Europos semestras, palaipsniui pereita prie integruotesnės ekonominės priežiūros, įskaitant valstybių narių pastangų pagal strategiją „Europa 2020“ stebėjimą.

1 langelis. Ekonominės priežiūros sistemos šešių dokumentų ir dviejų dokumentų rinkinių reformos

Šešių dokumentų rinkinio reforma (2011 m.)

Šešių dokumentų rinkinio reforma apėmė penkis reglamentus ir vieną direktyvą – sugriežtinta fiskalinė priežiūra ir išplėsta ekonominės priežiūros taikymo sritis, įtraukiant makroekonominį disbalansą[5]. Visų pirma, sustiprinus SAP *prevencinę dalį*, šešių dokumentų rinkiniu sugriežtinta fiskalinė priežiūra, nes vykdant patikimą fiskalinę politiką palankiomis ekonominėmis sąlygomis stiprinamas valstybių narių gebėjimas atlaikyti ekonominius sukrėtimus ir sudaromos sąlygos taikyti fiskalinę politiką nepalankiomis sąlygomis. Tuo tikslu nustatyta *didelio nukrypimo* nuo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo arba nuo koregavimo plano, kuriuo to tikslo siekiama, sąvoka, taip pat procedūra, pagal kurią valstybės narės turi ištaisyti tokį nukrypimą. Dėl nepakankamo politinio atsako euro zonos valstybėms narėms galiausiai gali būti taikomos finansinės sankcijos. Siekiant geriau stebėti, kaip valstybės narės vykdo savo biudžetinius įsipareigojimus, nustatytas struktūrinį balansą papildantis *išlaidų kriterijus*. Išlaidų kriterijus suteikia valstybėms narėms daugiau praktinių gairių, kaip vykdyti apdairią fiskalinę politiką, daugiausia dėmesio skiriant tiesiogiai vyriausybės kontroliuojamų rodiklių priežiūrai.

Šešių dokumentų rinkinio reforma taip pat sustiprinta SAP *korekcinė dalis*, nes pradėtas taikyti Sutartyje nustatytas *skolos kriterijus*[6]*, taigi daugiau dėmesio skiriama ne perviršinio deficito vengimui, o tvarios skolos trajektorijos užtikrinimui.*

Be to, šešių dokumentų rinkiniu sugriežtintos galimos sankcijos, kai euro zonos valstybės narės nesilaikys Tarybos rekomendacijų ir sprendimų pagal SAP.

Direktyva dėl biudžeto sistemų valstybėms narėms nustatyti reikalavimai, susiję su jų nacionalinėmis fiskalinėmis sistemomis. Ja skatinta daugiau dėmesio skirti vidutinio laikotarpio planavimui ir skaidriems biudžeto procesams. Direktyva taip pat skatinta naudoti nešališkas makroekonomines ir biudžeto prognozes fiskaliniams planams rengti ir nacionaliniu lygmeniu vykdyti nepriklausomą fiskalinių taisyklių laikymosi stebėjimą.

Be fiskalinės priežiūros griežtinimo, šešių dokumentų rinkinio reforma įvesta makroekonominio disbalanso procedūra (MDP), kuria siekiama nustatyti žalingą makroekonominį disbalansą, užkirsti kelią jo atsiradimui ir užtikrinti esamo disbalanso panaikinimą. Komisija nustato *makroekonominį disbalansą* ir jo mastą, įskaitant tai, ar esama neigiamo šalutinio poveikio kitoms euro zonos valstybėms narėms arba tokio poveikio rizikos, o Taryba teikia rekomendacijas atitinkamoms valstybėms narėms jį panaikinti. Jei nustatomas *perviršinis makroekonominis disbalansas*, pagal MDP galima pradėti perviršinio disbalanso procedūrą, pagal kurią daugiausia dėmesio skiriama valstybių narių pateiktiems ir įgyvendinamiems taisomųjų veiksmų planams, kuriuos stebi Komisija ir Taryba.

Dviejų dokumentų rinkinio reforma (2013 m.)

Dviejuose dviejų dokumentų rinkinio reformos reglamentuose nustatytos specialios priežiūros ir stebėjimo procedūros euro zonos valstybėms narėms, atsižvelgiant į galimą šalutinį poveikį ekonominei ir pinigų sąjungai.

Visų pirma dviejų dokumentų rinkiniu nustatyta sistema, kaip spręsti problemas, susijusias su valstybėmis narėmis, kurios patiria finansinio stabilumo sunkumų arba kurioms tokie

[5] Žr. 1 išnašą.

[6] Skolos kriterijus susijęs su Sutarties nuostatomis, pagal kurias reikalaujama, kad valstybės narės pasiektų mažesnį nei 60 % skolos ir BVP santykį, nebent santykis pakankamai sparčiai mažėtų iki to lygio.

sunkumai gresia, gaunančiomis finansinę pagalbą arba baigiančioms vykdyti finansinės pagalbos programas. Svarbiausia, kad dviejų dokumentų rinkiniu taip pat papildomai sustiprintas euro zonos valstybių narių biudžeto koordinavimas atliekant daugiašalį valstybių narių biudžeto planų vertinimą pagal bendrą tvarkaraštį. Jis apima Komisijos nuomones dėl tų planų prieš juos priimant nacionaliniams parlamentams ir diskusijas Euro grupėje dėl biudžeto būklės ir perspektyvų kiekvienoje valstybėje narėje, taip pat dėl visos euro zonos. Dviejų dokumentų rinkiniu taip pat sugriežtinta euro zonos valstybių narių, kuriose susidaręs perviršinis deficitas, priežiūra.

Naujo politinio ciklo pradžia Sąjungoje yra palankus ir tinkamas metas įvertinti dabartinės ekonominės ir fiskalinės priežiūros sistemos, visų pirma šešių ir dviejų dokumentų rinkinių reformų, dėl kurių Komisija turi pateikti jų taikymo ataskaitą, veiksmingumą. Pagrindiniai šioje peržiūroje nagrinėjami klausimai: kokiu mastu įvairūs priežiūros elementai, nustatyti arba iš dalies pakeisti šešių dokumentų ir dviejų dokumentų rinkinių reformomis, buvo veiksmingi siekiant jų pagrindinių tikslų: i) užtikrinti tvarius valstybės finansus ir augimą, taip pat išvengti makroekonominio disbalanso, ii) sukurti integruotą priežiūros sistemą, kuri sudarytų sąlygas glaudžiau koordinuoti ekonominę politiką, visų pirma euro zonoje, ir iii) skatinti valstybių narių ekonominės veiklos rezultatų konvergenciją. Šio komunikato tikslas – pradėti viešus debatus šiais klausimais.

Dėl peržiūros svarbu pažymėti, kad ekonominės aplinkybės iš esmės pasikeitė. Praėjus 10 metų po didžiojo nuosmukio valstybėms narėms iškyla įvairių uždavinių, kurie skiriasi nuo tų, kurie buvo priimant šešių dokumentų ir dviejų dokumentų rinkinių reformas. Nors nuo tada atsigavimas truko istoriškai ilgai, daugelio valstybių narių augimo potencialas nepasiekė ikikrizinio lygio, o palūkanų normos ir toliau nuolat buvo mažos[7]. Atsižvelgiant į visuomenės senėjimą, potencialaus augimo ir palūkanų normų mažėjimas pasireiškė kartu su vis dar maža infliacija. Nors struktūrinės reformos, kuriomis siekiama stiprinti potencialų augimą ir remti ekonomikos koregavimą, po krizės buvo aktyviai įgyvendinamos, reformų pagreitis sulėtėjo, o pažanga įvairiose valstybėse narėse ir politikos srityse tapo nevienoda.

Tai turi būti vertinama turint omenyje į platesnio masto metinėje tvaraus augimo strategijoje[8] nustatytą tikslą sukurti naują augimo modelį, kuriuo būtų atsižvelgiama į mūsų gamtos išteklių apribojimus ir užtikrinamas darbo vietų kūrimas bei ilgalaikė gerovė ateityje. Šis tikslas konkrečiai įtrauktas į Europos žaliąjį kursą[9] ir komunikatą „Tvirta socialinė Europa teisingai pertvarkai užtikrinti“[10], kuriuose išdėstyta tvaraus augimo strategija, kuria siekiama, kad ES taptų pirmuoju pasaulyje neutralaus poveikio klimatui žemynu, efektyviai vartotų išteklius, prisitaikytų prie skaitmeninio amžiaus ir kartu užtikrintų socialinį teisingumą. Kad tokie tikslai būtų pasiekti, per ilgesnį laikotarpį reikės didelių papildomų privačiųjų ir viešųjų investicijų. Šie siekiai atitinka Europos įsipareigojimą darnaus vystymosi tikslus laikyti ES politikos formavimo ir veiksmų pagrindu.

Reikia atidžiai apsvarstyti vyraujančių ekonominių sąlygų poveikį ekonomikos valdymo sistemai. Pirma, reikia atidžiai įvertinti, ar šie pokyčiai turi įtakos skolos tvarumui kylančiai rizikai. Kaip rodo pastarojo meto patirtis, rinkos nuotaikos gali staiga pasikeisti ir dėl to gali greitai pakisti palūkanų normos. Net jei pagrindiniai rodikliai nesikeis, tai galėtų padidinti

[7] Be to, užimtumo ir socialinė padėtis pagerėjo visose valstybėse narėse, tačiau keliose valstybėse narėse dar nepasiekė ikikrizinio lygio.
[8] Plg. 2020 m. metinę tvaraus augimo strategiją, COM(2019) 650 *final*.
[9] COM(2019) 640 *final*.
[10] COM(2020) 14 *final*.

fiskalinę naštą, visų pirma labai įsiskolinusioms šalims, ir kelti pavojų jų skolos tvarumui. Ši rizika galbūt didesnė pinigų sąjungoje, kur vyriausybės, kurių skolos lygiai labai skirtingi, naudoja tą pačią valiutą, o centrinis bankas kraštutiniu atveju negali būti paskutiniu skolintoju vyriausybėms. Ši padėtis patvirtina, kad reikia toliau skirti dėmesio skolos tvarumo užtikrinimui. Kadangi pinigų politiką vis labiau varžo faktinė apatinė palūkanų normų riba, taip pat reikėtų įvertinti tinkamą fiskalinės ir ekonominės politikos vaidmenį vykdant makroekonominį stabilizavimą. Be to, nacionalinė fiskalinė politika taip pat daro poveikį finansų rinkų veikimui ir sąveikauja su pinigų politika, visų pirma atsižvelgiant į nacionalinių vyriausybės obligacijų, kaip palyginamojo saugaus turto, vaidmenį ir galimą poveikį santykinio saugaus turto trūkumo atveju. Galiausiai ES priežiūros procesuose vis svarbesni tampa su klimatu susijusios rizikos padariniai finansų rinkų stabilumui ir viešiesiems finansams.

Peržiūroje atsižvelgiama į šiuos naujus uždavinius. Ji grindžiama ES fiskalinių taisyklių vertinimu, kurį atliko Europos fiskalinė valdyba[11], taip pat esamais Europos Parlamento[12], valstybių narių, Europos Audito Rūmų[13] ir kitų suinteresuotųjų subjektų bei akademinės bendruomenės dokumentais.

2. Šešių dokumentų ir dviejų dokumentų rinkinių taikymo vertinimas

2.1. Stabilumo ir augimo paktas ir nacionalinės fiskalinės sistemos

Šiame poskirsnyje fiskalinės priežiūros sistema vertinama atsižvelgiant į pagrindinius tikslus, t. y. padėti užtikrinti tvarius viešuosius finansus, sudaryti sąlygas ekonomikos stabilizavimui, pripažinti viešųjų finansų kokybės svarbą ir skatinti atsakomybę už ES fiskalines taisykles. Galiausiai vertinamas Direktyvos 2011/85 poveikis nacionalinėms fiskalinėms sistemoms.

Viešųjų finansų tvarumas

Pagal pradinį 1997 m. planą, kurio pagrindas buvo 3 % BVP deficito riba, SAP daugiausia dėmesio skirta pernelyg didelio deficito šalutinio poveikio, galinčio pakenkti kainų stabilumui ekonominėje ir pinigų sąjungoje ir paveikti pinigų politikos veiksmingumą, prevencijai.

Prasidėjus ekonomikos ir finansų krizei, vykdant fiskalinę priežiūrą daugiausia dėmesio pradėta skirti rizikai, kylančiai dėl netvaraus valstybės skolos lygio, ir galimoms skolos krizėms, kurios galėtų kelti grėsmę visos euro zonos finansiniam stabilumui. Atsižvelgiant į padidėjusį rinkos spaudimą ir sparčiai augantį skolos lygį, reikėjo ryžtingai stiprinti skolos tvarumo apsaugos priemones. Šiomis aplinkybėmis buvo parengti šešių dokumentų ir dviejų dokumentų rinkiniai.

Pertvarkius SAP, valstybės narės paragintos grįžti prie patikimos biudžeto būklės mažinant savo deficitą ir skolos santykį. Visų pirma pasirodė, kad perviršinio deficito procedūra yra

[11] Europos fiskalinė valdyba, 2019 m. rugpjūčio mėn. ES fiskalinių taisyklių vertinimas, daugiausia dėmesio skiriant šešių dokumentų ir dviejų dokumentų rinkiniams.

[12] 2015 m. birželio 24 d. Europos Parlamento rezoliucija „Ekonomikos valdymo sistemos peržiūra: įvertinimas ir uždaviniai“, OL C 407, 2016 11 4, p. 86.

[13] Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 18/2018 „Ar įgyvendintas pagrindinis prevencinės Stabilumo ir augimo pakto dalies tikslas?“; Specialioji ataskaita Nr. 10/2016 „Būtina toliau daryti pažangą, siekiant užtikrinti veiksmingą perviršinio deficito procedūros vykdymą“; Specialioji ataskaita Nr. 22/2019 „ES reikalavimai nacionalinėms biudžeto sistemoms. Reikia dar labiau juos griežtinti ir atidžiau stebėti jų įgyvendinimą“; Specialioji ataskaita Nr. 03/2018 „Makroekonominio disbalanso procedūros (MDP) auditas“.

veiksminga didelio deficito panaikinimo priemonė. Visos valstybės narės, kurioms per ekonomikos ir finansų krizę pradėta taikyti perviršinio deficito procedūra, veiksmingai panaikino didelį deficitą. Nors visos valstybės narės, išskyrus tris, 2010 m. užfiksavo perviršinį deficitą, po ekonomikos ir finansų krizės (dėl didelio nuosmukio ir bankų rekapitalizavimo poreikio kai kuriose valstybėse narėse bendras ES lygmens nominalusis deficitas 2009–2010 m. viršijo 6 % BVP), 2018 m. visos valstybės narės laikėsi 3 % BVP deficito kriterijaus[14]. 16 valstybių narių taip pat pasiekė arba beveik pasiekė savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslus, taip apsirūpindamos tinkamais fiskaliniais rezervais ir fiskalinio manevravimo galimybėmis investuoti.

Tačiau pastaraisiais metais perviršinio deficito panaikinimą ir vėlesnį koregavimą siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslų daugiau lėmė palankios makroekonominės sąlygos, nenumatytos pajamos ir mažesnės palūkanų normos, o ne ilgalaikis fiskalinis koregavimas. Procedūra dėl didelio nukrypimo, kuria siekiama užkirsti kelią perviršiniam deficitui, suteikiant valstybėms narėms galimybę ištaisyti nukrypimą nuo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslų arba koregavimo plano jiems pasiekti, parodė, kad euro zonai nepriklausančių valstybių narių atveju veiksmingumas yra ribotas[15].

2009–2014 m. išaugęs iki beveik 90 %, 2015 m. ES ir euro zonos skolos ir BVP santykis pradėjo mažėti dėl mažesnio pirminio deficito ir (arba) didesnio pertekliaus, didesnio ekonomikos augimo ir istoriškai mažų valstybės skolos palūkanų normų. Apskritai Komisija prognozuoja, kad pastaraisiais metais mažėjęs skolos ir BVP santykis ir toliau mažės, o 2020 m. nukris iki maždaug 79 %, t. y. bus daug mažesnis nei JAV ar Japonijos (kurie atitinkamai sudaro apie 114 % ir 237 %). Tačiau valstybių narių skolos dinamika prasidėjus ekonomikos ir finansų krizei buvo gana skirtinga. Tai rodo didelius fiskalinio konsolidavimo ir ekonomikos augimo tempo, taip pat atskirų šalių fiskalinių išlaidų, susijusių su bankų sektoriui skirtomis paramos priemonėmis, skirtumus. Valstybės skola šiuo metu (vėl) yra mažesnė nei 60 % BVP maždaug pusėje valstybių narių, tačiau kai kuriose kitose valstybėse narėse ji išlieka maždaug 100 % BVP arba (gerokai) viršija šį lygį, o tai sudaro didelę euro zonos BVP dalį.

Kai kurių valstybių narių skolos santykis iš esmės toliau didėjo arba geriausiu atveju stabilizavosi. Dėl to padidėjo skolos lygio skirtumai ES. Kai kuriose labai įsiskolinusiose valstybėse narėse vis dar susidaręs deficitas, kuris, nepaisant palankių ekonominių sąlygų, neužtikrina pakankamos patikimumo ribos iki 3 % BVP pamatinės vertės. Šios šalys taip pat vis dar gerokai atsilieka nuo savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslų.

Šios pastabos pabrėžia veiksmingos prevencinės dalies svarbą ir tai, kad visos valstybės narės turi laiku ir veiksmingai įgyvendinti fiskalinės politikos rekomendacijas. Jos taip pat rodo, kad fiskalinių taisyklių vykdymo užtikrinimas nepadarė esminio skirtumo tais atvejais, kai fiskalinės drausmės užtikrinimo reikėjo labiausiai. Pasirodė, kad silpno realiojo augimo ir labai mažos infliacijos laikotarpiais užtikrinti skolos mažinimo kriterijaus laikymąsi yra politiškai ir ekonomiškai sunku. Kai kurios labai įsiskolinusios šalys dėl skolos mažinimo kriterijaus turėjo dėti itin dideles fiskalines pastangas, kurios iš tiesų galėjo pabloginti skolos

[14] Vienintelė išimtis – Kipras, kuriame dėl vienkartinių paramos priemonių, susijusių su „Cyprus Cooperative Bank“ pardavimu, valdžios sektoriaus deficitas 2018 m. laikinai buvo 4,4 % BVP. Numatoma, kad 2019 m. biudžeto balansas vėl pasieks pakankamą beveik 4 % BVP perteklių.

[15] Kol kas procedūra dėl didelio nukrypimo buvo taikyta dviem euro zonai nepriklausančioms valstybėms narėms: 2017 m. Rumunijai ir 2018 m. Vengrijai. Jos abi nesiėmė veiksmingų priemonių, kad ištaisytų didelį nukrypimą, todėl nuo to laiko joms buvo taikomos pakartotinės procedūros, o tai kelia abejonių dėl procedūros dėl didelio nukrypimo, taikomos euro zonai nepriklausančioms valstybėms narėms, veiksmingumo, atsižvelgiant į tai, kad pagal taisykles neleidžiama taikyti sankcijų, jei tos valstybės narės nesilaiko reikalavimų.

dinamiką. Todėl Komisijos atliktame atitikties skolos kriterijui vertinime ir vėlesnėse Ekonomikos ir finansų komiteto nuomonėse tinkamai atsižvelgta į visus svarbius veiksnius, laikantis šešių dokumentų rinkinio nuostatų, įskaitant mažą infliaciją ir nedidelį augimą, ypač į prevencinės dalies reikalavimų laikymąsi.

Ekonomikos stabilizavimas atskirų valstybių narių ir euro zonos lygmenimis

Teisės aktuose, įtrauktuose į šešių dokumentų ir dviejų dokumentų rinkinių reformas, pripažįstamas makroekonominio stabilizavimo vaidmuo, ypač tai, kad svarbu vengti procikliškos politikos. Jais siekiama užtikrinti, kad valstybės narės esant palankioms ekonominėms sąlygoms koreguotų savo fiskalinę politiką fiskaliniams rezervams sukaupti tam, kad nuosmukio laikotarpiais turėtų pakankamai fiskalinio manevravimo galimybių, kad galėtų veikti automatinės stabilizavimo priemonės ir būtų teikiama fiskalinė parama. Sustiprinus fiskalinį koordinavimą taip pat išaugo visos euro zonos bendros fiskalinės politikos krypties svarba. Komisija ir Taryba vėliau aiškindamos ir įgyvendindamos tuos teisės aktus[16] palaipsniui sustiprino ekonominės veiklos trumpalaikio stabilizavimo elementus.

Konkrečiai pagal SAP prevencinės dalies struktūrą valstybėms narėms leidžiama tenkinti tvarumo ir stabilizavimo poreikius. Pasiekusios savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslą valstybės narės esant nepalankioms ekonominėms sąlygoms gali taikyti fiskalinę politiką makroekonominio stabilizavimo tikslais, sudarydamos sąlygas laisvai veikti automatinėms stabilizavimo priemonėms arba didinti investicijas. Be to, pats vidutinio laikotarpio biudžeto tikslas ir valstybės narės pastangos pasiekti savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslą yra nustatytos struktūriniu požiūriu, *t. y.* pakoreguotos atsižvelgiant į ekonominio ciklo poveikį. Reikalaujamos struktūrinės pastangos rodo valstybės narės padėtį ekonominiame cikle (*t. y.* palankiomis ekonominėmis sąlygomis – daugiau pastangų, nepalankiomis sąlygomis – mažiau pastangų) ir skolos lygį.

Vis dėlto valstybių narių fiskalinė politika išliko iš esmės procikliška. Fiskalinė politika buvo procikliška jau XXI a. pirmojo dešimtmečio viduryje, kai ekonominės sąlygos buvo itin palankios, ir per krizę išliko iš esmės procikliška, nes konsolidavimas vyko padidėjus rinkos spaudimui labai mažo ekonominės veiklos augimo ar net sulėtėjimo metu. Nors pertvarkyta fiskalinė sistema sudarė sąlygas veikti automatinėms stabilizavimo priemonėms, jų poveikį kompensavo diskrecinės konsolidavimo priemonės, kurių reikėjo netvariai padėčiai ištaisyti esant padidėjusiam rinkos spaudimui. Tai prisidėjo prie prastų to laikotarpio ekonominės veiklos ir užimtumo rezultatų, nors ir buvo siekiama vėl užtikrinti viešųjų finansų tvarumą ir atkurti rinkos pasitikėjimą. Fiskalinis konsolidavimas sustojo 2014 m., tuo momentu, kai gamybos apimties atotrūkis euro zonoje vis dar buvo neigiamas. Tačiau net jei euro zonos gamybos apimties atotrūkis 2017 m. tapo teigiamas, bendra fiskalinės politikos kryptis euro zonoje ir toliau buvo iš esmės neutrali. Be to, atsižvelgiant į konkrečius tvarumo ir stabilizavimo poreikius, fiskalinės politikos krypčių pasiskirstymas valstybėse narėse buvo netinkamas. Taigi, nepaisant sustiprintos prevencinės dalies, daugelis valstybių narių nepasinaudojo palankesnėmis ekonominėmis sąlygomis, kad sukauptų anticiklinius rezervus.

Be to, SAP daugiausia dėmesio skiriama didelio valstybės biudžeto deficito ir skolos lygio koregavimui. Nors SAP nustatytos didelio valstybės biudžeto deficito, išreikšto

[16] 2015 m. sausio 13 d. Komisijos komunikate „Geriausias pasinaudojimas lankstumu, kurį suteikia galiojančios Stabilumo ir augimo pakto taisyklės“ nustatytos naujos, nors ir ribotos, diskrecinio fiskalinio stabilizavimo galimybės. Po to komunikato 2015 m. lapkričio mėn. Ekonomikos ir finansų komitetas (EFK) priėmė bendrai sutartą poziciją, kurią 2016 m. vasario 12 d. patvirtino Taryba (ECOFIN).

nominaliosiomis ribomis, panaikinimo procedūros, juo negalima *priversti* vykdyti fiskalinės politikos, kuria būtų remiama ekonominė veikla.

Dviejų dokumentų rinkinio reforma nustatytas bendras euro zonos biudžeto tvarkaraštis, pagal kurį numatoma patikrinti euro zonos biudžeto būklę ir perspektyvas remiantis valstybių narių biudžeto planais ir jų sąveika visoje euro zonoje prieš priimant biudžetus nacionaliniuose parlamentuose. Nors teisinėje sistemoje numatyta galimybė Komisijai ir Tarybai nustatyti priemones, skirtas biudžeto ir makroekonominės politikos koordinavimui euro zonos lygmeniu stiprinti, pagal ją Sąjungos institucijos negali užtikrinti tinkamos fiskalinės politikos krypties visoje euro zonoje. Nors Europos semestru valstybės narės raginamos savo stabilumo programose ir nacionalinėse reformų programose atsižvelgti į rekomendaciją dėl euro zonos ekonominės politikos[17], euro zonos aspektas vis dar nėra esminis valstybių narių politikos elementas.

Tokiomis aplinkybėmis ir nesant centrinių fiskalinių pajėgumų su stabilizavimo funkcijomis, galimybės laikytis visai euro zonai skirtos fiskalinės politikos krypties tebėra ribotos. Tai riboja fiskalinės politikos galimybes prisidėti prie makroekonominio stabilizavimo visos euro zonos lygmeniu didelių sukrėtimų, kurių nelemia politika, atveju. Todėl euro zona, be nacionalinės fiskalinės ir ekonominės politikos, makroekonominiam stabilizavimui užtikrinti ir toliau daugiausia remiasi pinigų politika, o tai tampa ypač aktualu tada, kai pinigų politika yra artima faktinei apatinei ribai. Sukūrus euro zonos fiskalinio stabilizavimo pajėgumus, kurie papildytų nacionalinę fiskalinę politiką, pinigų politika taptų veiksmingesnė ir turėtų mažesnį šalutinį poveikį.

Viešųjų finansų kokybė, įskaitant viešųjų investicijų plėtrą

Viešųjų finansų kokybė yra sudėtingas ir daugialypis klausimas. Ji susijusi su viešųjų pajamų ir išlaidų sudėtimi ir su tuo, ar jomis tinkamai remiamas tvarus augimas ir socialinė įtrauktis. Be to, ji susijusi su mokesčių surinkimo veiksmingumu ir viešųjų išlaidų kontrolės ir prioritetų nustatymo mechanizmais. Atsižvelgiant į tai, išlaidų peržiūros gali padėti pagerinti išlaidų paskirstymą. Vienas ypač svarbus klausimas yra susijęs su pastaba, kad fiskalinio konsolidavimo laikotarpiais dažnai yra tikslingiau mažinti viešąsias investicijas arba didinti mokesčius, o ne racionalizuoti kitus išlaidų punktus. Svarbu, kad taisyklėmis grindžiamoje fiskalinės priežiūros sistemoje šiems klausimams[18], įskaitant viešųjų investicijų vaidmenį, būtų skiriama pakankamai dėmesio, nes tai būtina tvaraus ekonomikos augimo ir ilgalaikio tvarumo rėmimo sąlyga.

ES fiskalinėje sistemoje visiškai pripažįstamas esminis viešųjų investicijų vaidmuo užtikrinant viešųjų gėrybių tiekimą ir remiant tvarius viešuosius finansus. Pirma, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalyje reikalaujama, kad Komisija, svarstydama, ar valstybėje narėje yra perviršinis deficitas, atsižvelgtų į valdžios sektoriaus investicijų išlaidas. Antra, SAP pavadinime ir turinyje pripažįstama, kad reikia atsižvelgti į bendrą viešųjų finansų kokybę, vertinant mokesčių sistemos ir viešųjų išlaidų palankumą ekonomikos augimui. Trečia, vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo apibrėžtyje nurodomos galimybės imtis

[17] Kiekvienų metų rudenį, remdamasi birželio mėn. atliktu Europos fiskalinės valdybos vertinimu, Komisija priima euro zonos rekomendaciją, kurioje pateikiamos gairės dėl tinkamos fiskalinės politikos krypties visai bendros valiutos zonai.

[18] Šiuo atžvilgiu Reglamento Nr. 473/2013 6 straipsnio 3 dalies d punkte nustatyta, kad „biudžeto plano projekte pateikiama [...] atitinkama informacija apie valdžios sektoriaus išlaidas pagal funkcijas, įskaitant švietimą, sveikatos priežiūrą ir užimtumą, ir, jei įmanoma, nuorodos, koks numatomas pagrindinių išlaidų ir pajamų priemonių paskirstymo poveikis“.

biudžetinių priemonių ir visų pirma viešųjų investicijų poreikis[19]. Dėl to į fiskalinę sistemą buvo įtrauktos nuostatos, kuriomis siekta apsaugoti viešųjų investicijų lygį nuosmukio laikotarpiais ir paskatinti įgyvendinti struktūrines reformas, kuriomis prisidedama prie viešųjų finansų tvarumo, be kita ko, didinant potencialų augimą.

Tačiau apskritai dabartine fiskaline sistema neužkirstas kelias viešųjų investicijų lygio mažėjimui fiskalinio konsolidavimo laikotarpiais ir neužtikrinta, kad viešieji finansai būtų palankesni ekonomikos augimui[20]. Tai visų pirma rodo sąmoningus valstybių narių politinius sprendimus. Iš tiesų nėra aiškių įrodymų, kad fiskalinės taisyklės iš tikrųjų trukdė investuoti. Nors 2015 ir 2016 m. pradėjus taikyti nuostatą dėl investicijų[21] buvo siekiama sustiprinti SAP orientaciją į augimą, apsaugant investicijas nuosmukio laikotarpiais, neatrodo, kad viešosioms investicijoms tai būtų turėję didelį teigiamą poveikį. Visų pirma, daugiausia dėmesio skiriant investicijų apsaugai esant konkrečiai didelio nuosmukio padėčiai, ši nuostata iš esmės buvo taikoma ribotai[22]. Panašiai ir nuostata dėl struktūrinių reformų iki šiol taikyta penkis kartus[23], o rezultatai skatinant reformas, kuriomis gerinama viešųjų finansų kokybė ir (arba) didinamas potencialus augimas, buvo gana riboti.

Šias išvadas reikia atidžiai apsvarstyti, be kita ko, atsižvelgiant į dideles papildomas investicijas, kurių reikia norint modernizuoti infrastruktūrą, iki 2050 m. užtikrinti, kad ES ekonomikos poveikis klimatui būtų neutralus, ir skatinti perėjimą prie skaitmeninių technologijų. Komisija taip pat kartu su valstybėmis narėmis toliau nagrinės, kaip dažniau naudoti žaliojo biudžeto sudarymo priemones.

Atsakomybė už ES fiskalines taisykles ir jų valdymas

Dabartinės ES fiskalinio valdymo sistemos struktūrai būdingos įvairios taisyklės, susijusios su skirtingais atitikties vertinimo rodikliais, į ją taip pat įtrauktos įvairios nuostatos, kuriomis leidžiama nukrypti nuo reikalavimų ir kurių kiekviena turi savo tinkamumo kriterijus.

Remiantis šiomis įvairiomis taisyklėmis ne visada galima daryti tokią pačią išvadą dėl atitikties, todėl reikia remtis ekonominiu vertinimu. Be to, sistema labai priklauso nuo kintamųjų, kurie nėra tiesiogiai stebimi ir yra dažnai peržiūrimi, pavyzdžiui, gamybos apimties atotrūkis ir struktūrinis balansas, o tai trukdo pateikti stabilias politikos gaires. Nors sudėtingesnė Stabilumo ir augimo pakto struktūra skirta tam, kad sistema būtų lengviau pritaikoma prie kintančių ekonominių sąlygų, tai taip pat padidino pakto sudėtingumą ir sumažino jo, ypač prevencinės dalies, skaidrumą. Tai suvaržė atsakomybę, komunikaciją ir politinį įsitraukimą. Šiuos trūkumus Komisija iš dalies šalino skirdama daugiau dėmesio išlaidų kriterijui, kuriuo remiantis pateikiama stabilesnių veiklos politinių gairių ir daugiausia dėmesio skiriama biudžeto punktams, kuriuos tiesiogiai kontroliuoja vyriausybė.

Nors buvo labiau akcentuotas metinis fiskalinis koregavimas ir atitikties vertinimas, susijusi problema ta, kad vis mažiau dėmesio skiriama vidutinio laikotarpio biudžeto planavimui –

[19] Be to, euro zonos valstybės narės, kurioms taikoma perviršinio deficito procedūra, turi pateikti ekonominės partnerystės programą, kurioje būtų aprašytos politikos priemonės ir struktūrinės reformos, būtinos siekiant užtikrinti veiksmingą ir ilgalaikį perviršinio deficito panaikinimą. Programoje nustatyti politikos prioritetai taip pat turi atitikti Sąjungos ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo strategiją.

[20] Viešosios investicijos ES sumažėjo nuo aukščiausio 3,7 % BVP lygio 2009 m. iki 2,7 % 2017 m., o viešųjų investicijų į aplinkos apsaugą dalis iš esmės išliko stabili – 5–6 % visų investicijų, žr. Eurostato dokumentą „Valdžios sektoriaus išlaidos pagal funkcijas“ (COFOG).

[21] Plg. 15 išnašą.

[22] Iki šiol nuostata dėl investicijų 2016 m. pasinaudojo tik Italija ir Suomija.

[23] Nuostata dėl struktūrinių reformų 2016 m. buvo taikyta Italijai, 2017 m. – Latvijai, Lietuvai ir Suomijai ir 2019 m. – Belgijai.

daugelis valstybių narių atideda savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslų įgyvendinimą[24]. Didelis dėmesys metinių reikalavimų laikymuisi taip pat galėjo lemti nepakankamą valstybių narių, kurių fiskalinė būklė ir rizika tvarumui labai skiriasi, diferencijavimą.

Kasmetinis euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų nagrinėjimas sudarė sąlygas Komisijai anksčiau prisidėti prie valstybių narių biudžeto procesų, tačiau taip pat išryškino, kaip sunku valstybes nares priversti metų pabaigoje keisti savo planus ir Euro grupėje pradėti tikras diskusijas dėl euro zonos fiskalinės politikos krypties.

Nacionalinės fiskalinės sistemos

Su nacionalinėmis fiskalinėmis sistemomis susiję reikalavimai[25], nustatyti Direktyvoje 2011/85 ir Reglamente Nr. 473/2013, paskatino plačiu mastu rengti ir griežtinti taisykles, procedūras ir stiprinti institucijas, susijusias su biudžeto politikos vykdymu valstybėse narėse. Dėl to gerokai sustiprėjo nacionalinės fiskalinės sistemos, kartu padidėjo nacionalinė atsakomybė už fiskalinę drausmę ir buvo raginama laikytis ES fiskalinių taisyklių. Didžiausia pažanga pastebima tose valstybėse narėse, kuriose iki krizės nebuvo vidaus sistemų arba jos buvo tik elementarios. Kuriant modernią fiskalinę sistemą remtasi ES reikalavimais. Visi fiskalinių sistemų elementai buvo sparčiai vystomi, tačiau didžiausia pažanga buvo susijusi su nacionalinėmis fiskalinėmis taisyklėmis ir nepriklausomų fiskalinių institucijų steigimu. Gerokai padidėjo skaitinių fiskalinių taisyklių skaičius ir kokybė. Dabar jos yra visų valstybių narių fiskalinių sistemų pagrindas, skatinantis fiskalinę drausmę ir ES taisyklių laikymąsi.

Iš esmės visose valstybėse narėse įsteigtos arba sustiprintos nepriklausomos fiskalinės institucijos, kurios atlieka vis svarbesnį vaidmenį nacionalinio ir ES lygmens fiskalinėse diskusijose. Nepriklausomas fiskalinės politikos stebėjimas, geresnė fiskalinė statistika ir nuostatos, susijusios su prognozių rengimu ir skelbimu, labai padidino fiskalinės politikos skaidrumą. Nacionaliniai suinteresuotieji subjektai iš esmės mano, kad tvirtos nacionalinės sistemos yra veiksminga ir efektyvi priemonė, skatinanti laikytis ES fiskalinių taisyklių.

Be to, nacionalinių sistemų struktūra ir veiksmingumas valstybėse narėse labai skiriasi. Taip yra todėl, kad: i) Sąjungos teisėje nacionalinėms sistemoms nustatyti tik minimalūs reikalavimai ir ii) skiriasi faktinis nacionalinių nuostatų įgyvendinimas ir laikymasis. Be to, priėmus fiskalinį susitarimą[26] ir jo struktūrinio subalansuoto biudžeto taisyklę, nacionalinių sistemų nuostatų rinkinys tapo gana sudėtingas, todėl atsirado ES ir kai kurių nacionalinių taisyklių neatitikimų. Tai paskatino kai kurias valstybes nares rinktis palankesnes nacionalines ar ES taisykles.

2 langelis. Ekonomikos valdymas įgyvendinant Europos ekonominės politikos koordinavimo semestrą

[24] Stabilumo ir konvergencijos programų vaidmuo priežiūros sistemoje sumažėjo, o tai taip pat prisidėjo prie to, kad valstybės narės po kelis kartus atidėjo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslų įgyvendinimą.

[25] Taisyklių rinkinys ir institucijos, reglamentuojančios fiskalinę politiką nacionaliniu lygmeniu.

[26] Fiskalinis susitarimas yra 2013 m. sausio 1 d. įsigaliojusios Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (SSKV) dalis. Pagrindinė tos tarpvyriausybinės sutarties nuostata – reikalavimas, kad vidaus teisinėje sistemoje būtų subalansuoto biudžeto taisyklė (fiskalinis susitarimas). Norint, kad susitarimo šalys geriau įgyvendintų patikimą biudžeto politiką, buvo siekiama ES taisyklėmis pagrįstą fiskalinę sistemą papildyti nacionalinio lygmens nuostatomis. Fiskalinio susitarimo privalo laikytis visos euro zonos valstybės narės, o savanoriškumo pagrindu – trys euro zonai nepriklausančios valstybės narės (Bulgarija, Danija ir Rumunija).

Nuo 2011 m., kai buvo patvirtintas šešių dokumentų rinkiniu, Europos semestras tapo nusistovėjusia ekonominės politikos koordinavimo sistema. Jo tikslas – pateikti integruotą požiūrį derinant įvairias ekonominės politikos – fiskalinės, struktūrinės ir finansų – priežiūros kryptis pagal bendrą metinio priežiūros ciklo tvarkaraštį ir sistemą[27]. Tuo tikslu per Europos semestrą organizuojami pagrindiniai SAP ir MDP įgyvendinimo veiksmai, susiję tiek su laiku, tiek, kai tinkama, su ataskaitų teikimo ir priežiūros reikalavimais. Toks suderinimas padeda užtikrinti, kad integruotas požiūris į ekonominę politiką būtų naudingas valstybėms narėms.

Pastaraisiais metais Europos semestro aprėptis išsiplėtė, kad būtų geriau atsižvelgta į euro zonos aspektą, taip pat į užimtumo ir socialinius aspektus, visų pirma integruojant Europos socialinių teisių ramstį. Taip pat buvo sustiprintas dialogas su Europos Parlamentu, nacionalinėmis valdžios institucijomis ir socialiniais partneriais. Atsižvelgiant į Europos žaliąjį kursą, valstybių narių ekonominės ir užimtumo politikos aplinkosaugos aspektas bus gerokai svarbesnis Europos semestre, be to, jis taps ekonominės politikos, kuri reikalinga darnaus vystymosi tikslams pasiekti, vertinimo ir koordinavimo sistema, kartu ir toliau daugiausia dėmesio skiriant pagrindiniams ekonominės ir užimtumo politikos uždaviniams.

2.2. Makroekonominio disbalanso procedūra

Makroekonominės priežiūros taikymo srities išplėtimas

Makroekonominio disbalanso procedūra (MDP) išplėsta priežiūros sistemos taikymo sritis, kad apimtų ne tik fiskalinę politiką, bet ir kitus galimus makroekonominio disbalanso šaltinius, kurių anksčiau buvo nepaisoma. Tai apėmė, *inter alia*, didesnį dėmesį makrostruktūriniams ir makrofinansiniams klausimams, susijusiems su makroekonominiu stabilumu, pavyzdžiui, išorės disbalansui, našumui, konkurencingumui, būsto rinkai ir privačiojo sektoriaus įsiskolinimui. Be to, viešųjų finansų pokyčiai, visų pirma valdžios sektoriaus skola, taip pat analizuojami pagal MDP, atsižvelgiant į jų svarbą bendram makroekonominiam stabilumui. Šiuo atžvilgiu MDP papildė kitas priežiūros priemones ir sudarė pagrindą teikti pirmenybę politikai, kuriai netaikomas SAP, bet kuri yra svarbi tvarkingam viešųjų finansų vystymuisi. Sustiprintas analitinis disbalanso nustatymo pagrindas ir nustatyti ekonominių pokyčių ir politikos veiksmų stebėjimo procesai. Nors MDP priežiūros taikymo sritis ir toliau buvo grindžiama makroekonominiam stabilumui svarbiais aspektais, ji taip pat buvo laipsniškai plečiama, kad būtų atsižvelgta į platesnį su koregavimu susijusį poveikį, pavyzdžiui, poveikį užimtumui ir socialinei raidai.

Tačiau ryšiai su kitomis priežiūros kryptimis ne visada buvo visapusiškai išnaudojami. Tai susiję su MDP ir SAP priežiūros sąveika siekiant kartu spręsti makroekonominio disbalanso, potencialaus augimo problemų ir rizikos valstybės skolos tvarumui klausimus. Galiausiai, MDP priežiūra iki šiol galėjo nepakankamai apimti sąveiką su iškylančiomis naujomis ekonominėmis problemomis, visų pirma susijusiomis su klimato kaita ir kitais aplinkai kenkiančiais veiksniais.

Politinis atsakas ir veiksmingumas naikinant makroekonominį disbalansą

[27] Reglamentu Nr. 1175/2011 į Reglamentą Nr. 1466/97 įtrauktas Europos semestro teisinis pagrindas, siekiant užtikrinti glaudesnį ekonominės politikos koordinavimą ir tvarią valstybių narių ekonominės veiklos rezultatų konvergenciją, taip pat teikti integruotas ir nuoseklias politines rekomendacijas dėl valstybių narių ekonominės ir užimtumo politikos.

MDP padidintas informuotumas ir dėmesys sutelktas į politikos veiksmus; kai kuriais atvejais pasiekta gerų rezultatų, net jei perviršinio disbalanso procedūra (PDP) niekada nebuvo pradėta taikyti. MDP padėjo sustiprinti ES institucijų ir nacionalinių politikos institucijų dialogą dėl nustatytų problemų sprendimo būdų, sutelkiant dėmesį į politinius debatus nacionaliniu lygmeniu ir stiprinant politikos formavimo procesus. Kai kuriais atvejais MDP nustatyta sistema, kad pirmenybė būtų teikiama politikos kryptims, kuriomis siekiama spręsti makrostruktūrinius ir makrofinansinius klausimus šalyse, kurioms kyla didelė finansinio nestabilumo rizika. Tais atvejais po MDP priežiūros buvo imtasi atsakomųjų politikos priemonių, kurios buvo atidžiai ir reguliariai stebimos, ir sumažinta įtampa finansų rinkoje, nesinaudojant labiau intervencine PDP priemone.

Tačiau MDP nesukurta politinė trauka, kuri būtina siekiant išlaikyti reformų užmojį valstybėse narėse, kuriose išlieka disbalansas, be kita ko, tebesant didelei vidaus ir užsienio skolai. Nors yra įrodymų, kad konkrečioms šalims skirtos rekomendacijos pagal MDP iš pradžių buvo susijusios su aktyvesniais tolesniais veiksmais, reformų įgyvendinimas ilgainiui tapo panašus į kitų su MDP nesusijusių rekomendacijų pagal Europos semestrą įgyvendinimą. Pastaraisiais metais pažanga naikinant disbalansą, be abejo, sulėtėjo dėl sumažėjusio finansų rinkos spaudimo ir lėtesnio reformų tempo.

MDP buvo sėkmingiau mažinamas einamosios sąskaitos deficitas nei nuolatinis ir didelis einamosios sąskaitos perteklius. Valstybėse narėse, kuriose susidarė didelis einamosios sąskaitos deficitas ir sumažėjo konkurencingumas, ypač skubiai reikėjo imtis politikos veiksmų, atsižvelgiant į susirūpinimą dėl jų išorės skolos tvarumo ir su tuo susijusios mokumo rizikos, o tai kelia ypatingą nerimą, jei kartu ilgam sumažėja sąnaudų konkurencingumas ir eksporto rinkos dalys. Savo ruožtu MDP nepavyko paskatinti didelio nuolatinio einamosios sąskaitos pertekliaus koregavimo, o to, remiantis ekonomikos pagrindais, negalima visiškai paaiškinti. Didelis ilgalaikis einamosios sąskaitos perteklius, nors ir nekeliantis tiesioginės rizikos nacionaliniam ekonominiam stabilumui, gali paveikti sklandų euro zonos veikimą. Jo koregavimas padėtų padidinti realųjį BVP atitinkamose valstybėse narėse ir turėtų teigiamą šalutinį poveikį likusiai euro zonos daliai. Galiausiai, kadangi MDP buvo nustatyta tokiomis aplinkybėmis, kai daugelyje valstybių narių jau buvo susidaręs disbalansas ir perviršinis disbalansas, jos veiksmingumą užkertant kelią naujų rūšių disbalanso, pažeidžiamumo ir rizikos kaupimuisi dar reikia patikrinti. Tam reikia laiku nustatyti atsirandantį disbalansą, kad būtų galima imtis tinkamų prevencinių politikos veiksmų.

Atsakomybė už makroekonominio disbalanso procedūrą

Atsižvelgiant į platų galimo disbalanso mastą, priežiūra pagal MDP remiasi tiek kiekybinės, tiek kokybinės analizės naudojimu ir mechaniškas rodiklių vertinimas jai netinka. Todėl Komisija, įgyvendindama šią sistemą, pasinaudojo Reglamentu Nr. 1174/2011 ir Reglamentu Nr. 1176/2011 suteikta veiksmų laisve, o Taryba visada iš esmės patvirtino Komisijos nuomonę dėl disbalanso susidarymo ir dydžio. 2016 m. Komisija patikslino disbalanso nustatymo ir vertinimo kriterijus ir supaprastino jų klasifikavimą[28]. Nuo pat pradžių MDP prevencinės dalies įgyvendinimas buvo integruotas į Europos semestrą, o jos taikymas keitėsi atsižvelgiant į įgytą patirtį, uždavinių raidą ir nuolatinį dialogą su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais.

[28] 2016 m. Komisija paskelbė kompendiumą, kuriame išsamiai ir skaidriai dokumentais pagrindžiamas MDP įgyvendinimas; Europos Komisija (2016 m.), Makroekonominio disbalanso procedūra. Loginis pagrindas, procesas, taikymas. Kompendiumas.

Nepaisant pažangos, padarytos siekiant skaidraus MDP įgyvendinimo, būtų galima toliau stengtis susieti MDP analizę bei rekomendacijas ir užtikrinti MDP bei kitų priežiūros procedūrų sąveiką. Nustačiusi, kad valstybėse narėse susidaręs perviršinis disbalansas, Komisija naudojosi MDP sistemoje numatyta galimybe vykdyti specialią atidžią politikos įgyvendinimo stebėseną ir taip padėti atitinkamoms valstybėms narėms vykdyti tarpusavio spaudimą ir skatinti reformų veiksmus. Tačiau nebuvo reikalaujama, kad atitinkama valstybė narė įgyvendintų sutartame taisomųjų veiksmų plane nustatytus konkrečius politikos veiksmus. Dėl tokios praktikos Komisija raginta visapusiškai pasinaudoti MDP priemonėmis, įskaitant Tarybai teikiamą rekomendaciją pradėti taikyti PDP, ir padidinti skaidrumą tais atvejais, kai valstybėms narėms, kuriose nustatytas perviršinis disbalansas, nepradedama taikyti PDP[29].

2.3. Euro zonos valstybės narės, kurios patiria didelių finansinio stabilumo sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia

Makroekonominės finansinės pagalbos programų rengimo ir stebėjimo sistema

Per pirmąjį ekonominės ir pinigų sąjungos dešimtmetį nebuvo sistemos, pagal kurią būtų galima teikti paramą būtent euro zonos valstybėms narėms, kurios patiria didelių finansinio stabilumo sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia. 2010 ir vėlesniais metais buvo sukurti konkretūs finansinės paramos teikimo mechanizmai[30], kuriais remiantis buvo sukurtas Europos stabilumo mechanizmas (ESM). Tačiau Sąjungos teisės aktų, kuriais būtų nustatyta tos paramos priežiūros sistema ir valdymo struktūra, vis dar nebuvo. Reglamentu Nr. 472/2013 buvo nustatyta tokios paramos organizavimo sistema, kad būtų užtikrintas skaidrumas ir demokratinė atskaitomybė.

Ta sistema buvo taikoma programoms, susijusioms su Airija ir Portugalija, finansuojamoms iš EFSF ir EFSM; su Ispanija ir Kipru, finansuojamoms ESM lėšomis, taip pat su Graikija (antroji ir trečioji programos), kuri gavo finansinę pagalbą tiek iš EFSF, tiek iš ESM. Buvo iš esmės išspręstas išorės ir fiskalinio deficito klausimas ir išsaugotas arba atkurtas finansų sektoriaus stabilumas. Be to, struktūrinė politika pagal programas padėjo skatinti potencialų augimą. Visos finansinę pagalbą gavusios euro zonos valstybės narės sėkmingai grįžo į rinkas su pagrįstomis finansavimo normomis ir dabar joms taikoma priežiūra po programos įgyvendinimo.

Buvo laikomasi makroekonominio koregavimo programų rengimo nuostatų, visų pirma susijusių su: i) programos rengimu ir suinteresuotųjų subjektų informavimu apie padarytą pažangą; ii) susitarimo memorandumo, pasirašyto su euro zonos valstybe nare, ir Tarybos priimtos makroekonominio koregavimo programos nuoseklumo užtikrinimu; iii) pažangos, padarytos įgyvendinant programą, stebėjimu atliekant reguliarias peržiūras ir įtraukiant socialinius partnerius ir pilietinės visuomenės organizacijas; iv) techninės pagalbos teikimu siekiant padėti įgyvendinti programos sąlygas. Reglamentu Nr. 472/2013 taip pat leista išsaugoti visos euro zonos finansinį stabilumą nustatant šias procedūras.

Kiek tai susiję su makroekonominio koregavimo programose dalyvaujančių institucijų – Komisijos kartu su Europos Centriniu Banku ir, atitinkamais atvejais, Tarptautiniu valiutos

[29] Audito Rūmai rekomendavo didinti skaidrumą tais atvejais, kai Komisija nerekomenduoja pradėti PDP (2018 m. Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 03 „Makroekonominio disbalanso procedūros auditas“).
[30] Pavyzdžiui, Susitarimas dėl Graikijos paskolų priemonės (GLF), Europos finansinio stabilumo fondas (EFSF) ir Europos finansinės padėties stabilizavimo priemonė (EFSM).

fondu – valdymo tvarka, sistema numatytas tam tikras lankstumas dėl to, kaip valdymo tvarka įgyvendinama praktiškai, su išlyga, kad turėtų būti visapusiškai laikomasi visų konkrečiai paskirtų vaidmenų. Apskritai valdymo tvarka buvo veiksminga.

Reglamentas Nr. 472/2013 taip pat padėjo padidinti Komisijos veiksmų skaidrumą ir atskaitomybę, visų pirma sustiprinus dialogą su Europos Parlamentu ir nacionaliniais parlamentais[31]. Be to, reglamentas susijęs su ESM sutartimi. Komisija turi užtikrinti, kad bet koks ESM vardu su euro zonos valstybe nare pasirašytas susitarimo memorandumas atitiktų tokią makroekonominio koregavimo programą ir Sąjungos teisę. Kiek tai susiję su Komisijos ir ESM ryšiu, praktinis įgyvendinimas buvo apibrėžtas 2018 m. balandžio 27 d. pasirašytame susitarimo memorandume ir 2018 m. lapkričio 14 d. jų sutartoje bendroje pozicijoje, kuria remiantis šiuo metu persvarstoma ESM sutartis.

Ekonominės veiklos rezultatai ir suderinamumas su ES priežiūros procedūromis

Reglamentu Nr. 472/2013 prisidėta prie glaudesnio ekonominės politikos koordinavimo ir tvarios euro zonos valstybių narių konvergencijos užtikrinant Europos semestro įprasto priežiūros ciklo ir griežtesnės priežiūros pagal tą reglamentą nuoseklumą. Reglamentu supaprastinti procesai, siekiant užtikrinti ekonominės politikos priežiūros nuoseklumą ir išvengti ataskaitų teikimo prievolių dubliavimosi. Makroekonominio koregavimo programose aiškiai aptartas pažeidžiamumas ir disbalansas, nustatyti taikant standartines priežiūros procedūras (SAP ir MDP). Bet koks programai pasibaigus likęs neatliktas koregavimas buvo įtrauktas į konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas per įprastą priežiūros ciklą ir atliekant priežiūrą po programos įgyvendinimo. Taigi reglamentu nustatyta griežtesnė priežiūra padėjo sumažinti laikiną atitinkamų valstybių narių atotrūkį nuo kitų euro zonos valstybių narių ir padėjo pagrindus atnaujintai konvergencijai.

Komisija visiškai įgyvendino priežiūros po programos įvykdymo nuostatas. Kiek tai susiję su griežtesnės priežiūros veiksmingumu, Graikijai atitinkami reikalavimai taikomi nuo 2018 m. rugpjūčio mėn. (finansinės pagalbos programos pabaigos). Pradinis vertinimas, remiantis ribota patirtimi, susijusia su konkrečiomis nuostatomis, yra teigiamas. Vis dėlto, nors griežtesnė priežiūra iš pradžių buvo sumanyta kaip prevencinė sistema, skirta padėti valstybėms narėms, kurioms gali tekti prašyti finansinės pagalbos, šiuo tikslu iki šiol ja nebuvo pasinaudota.

Kartu svarbu išlaikyti tinkamą nacionalinę atsakomybę už programas, ypač tuo metu, kai programa baigiama įgyvendinti arba nutraukiama. Skaidrumo ir atskaitomybės klausimai taip pat išlieka, be kita ko, atsižvelgiant į tai, kad ESM iki šiol tebėra tarpvyriausybinis organas.

2.4. Bendros išvados

Ši peržiūra parodo privalumus ir galimas tobulintinas sritis. Ja patvirtinama, kad šešių dokumentų rinkinio ir dviejų dokumentų rinkinio reforma kartu su Europos semestro įgyvendinimu sustiprino ekonominės priežiūros sistemą ES ir euro zonoje ir padėjo valstybėms narėms siekti savo ekonominės ir fiskalinės politikos tikslų. Jie taip pat paskatino taikyti platesnio masto integruotesnį požiūrį į priežiūrą, kuriuo geriau užtikrinamas bendras Europos semestro politinių rekomendacijų nuoseklumas (žr. 2 langelį). Nustačius bendrą biudžeto tvarkaraštį ir politikos gaires, parengtas remiantis valstybių narių biudžeto planų projektais, užtikrintas glaudesnis koordinavimas euro zonoje. Taigi šešių dokumentų rinkinio

[31] Tai patvirtino Europos Audito Rūmų atliktas veiklos auditas, žr. Specialiąją ataskaitą Nr. 17/2017 „Komisijos intervenciniai veiksmai dėl Graikijos finansų krizės“.

ir dviejų dokumentų rinkinio reformomis nustatytos priemonės padėjo užtikrinti glaudesnį ekonominės politikos koordinavimą.

Valstybėms narėms rekomenduojamos politikos įgyvendinimas, be kitų veiksnių, prisidėjo prie laipsniško ES ekonomikos stiprinimo ir pastaraisiais metais užfiksuoto spartaus darbo vietų kūrimo. Be to, priežiūros sistema, kuria remiamas esamo makroekonominio disbalanso naikinimas, naujo disbalanso susidarymo prevencija ir valdžios sektoriaus skolos lygio mažinimas, padėjo sukurti sąlygas tvariam augimui, padidino atsparumą, sumažino pažeidžiamumą ir taip pat galimai žalingo šalutinio poveikio riziką. Taigi, šešių dokumentų rinkinio ir dviejų dokumentų rinkinio reformos padėjo įgyvendinti Sąjungos ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo strategiją.

Sustiprinta priežiūros sistema taip pat paskatino valstybių narių ekonominės veiklos rezultatų konvergenciją: bendrai visose valstybėse narėse vėl pradėjo augti ekonomika, mažėjo nedarbo lygis, taip pat sumažėjo makroekonominis disbalansas, valstybės biudžeto deficitas bei skolos lygis, ir nė vienai valstybei narei nebevykdoma perviršinio deficito procedūra. Be to, sistema, skirta remti euro zonos valstybėms narėms, kurios patiria su finansiniu stabilumu susijusių sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia, padėjo sumažinti laikiną atitinkamų valstybių narių atotrūkį nuo likusios euro zonos dalies ir padėjo pagrindus atnaujintai konvergencijai.

Pagal istorinius standartus ekonomikos atsigavimas nuo finansų krizės pradžios truko ilgai, tačiau taip pat mažėjo augimo tendencija kartu su vis dar maža infliacija. Be to, kai kuriose valstybėse narėse, kurios taip pat atsilieka nuo savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslų, o reformų pastangos jose mažėja, valstybės skolos lygis išlieka aukštas. Kai kurių valstybių narių ekonomika tebėra neatspari ekonominės veiklos sulėtėjimui ir kyla šalutinio poveikio, kuris turėtų įtakos visos euro zonos veikimui, rizika.

Fiskalinės politikos kryptis valstybių narių lygmeniu dažnai būdavo procikliška. Be to, viešųjų finansų sudėtis netapo palankesnė augimui, o nacionalinės vyriausybės pirmenybę teikė einamųjų išlaidų didinimui, o ne investicijų apsaugai. Didelių sukrėtimų, kurių nelemia politika, atveju gebėjimui laikytis visai euro zonai skirtos fiskalinės politikos krypties, valstybėms narėms dedant tinkamas diferencijuotas fiskalines pastangas, trukdo tai, kad esant palankioms ekonominėms sąlygoms nėra apdairios politikos, ir šis gebėjimas išlieka suvaržytas tol, kol priklauso tik nuo nacionalinės fiskalinės politikos koordinavimo, kai nėra centrinių stabilizavimo pajėgumų. Todėl dabartinė sistema ir jos įgyvendinimas neskatino makroekonominio stabilizavimo.

Be to, dabartinė priežiūros sistema ir jos įgyvendinimas neužtikrino pakankamo valstybių narių, kurių fiskalinė būklė, rizika tvarumui ar kiti pažeidžiamumo veiksniai labai skiriasi, diferencijavimo. Kita tobulintina sritis – Sąjungos fiskalinių taisyklių ir nacionalinių fiskalinių sistemų sąveika.

Fiskalinė sistema (apimanti antrinės teisės aktus ir kitus dokumentus, kuriuose pateikiama išsamesnės informacijos ir skaidriai nurodoma, kaip praktiškai vykdoma priežiūra) tapo pernelyg sudėtinga. Šis sudėtingumas atsiranda dėl to, kad sistema siekiama įvairių tikslų ir reikia atsižvelgti į įvairias kintančias aplinkybes, be kita ko, pasinaudojant lankstumu, atsižvelgiant į valstybių narių nuomonių skirtumus. Tai matyti iš labai išsamaus kodifikavimo, apimančio keletą veiklos rodiklių, kurių keletas yra nestebimi ir dažnai peržiūrimi, taip pat įvairias išvengimo nuostatas. Dėl to fiskalinės taisyklės tapo mažiau skaidrios, o tai trukdo nuspėjamumui, komunikacijai ir politiniam įsitraukimui.

Kitas per ekonomikos krizę susidaręs disbalansas mažėja, bet daugeliu atvejų tik lėtai. MDP buvo sėkmingiau mažinamas einamosios sąskaitos deficitas nei nuolatinis ir didelis einamosios sąskaitos perteklius. Nors tai galima paaiškinti dar aktualesniais poreikiais

ištaisyti didelį einamosios sąskaitos deficitą atsižvelgiant į susirūpinimą dėl tvarumo, nuolatinis einamosios sąskaitos perteklius taip pat gali paveikti sklandų euro zonos veikimą. Politinių rekomendacijų trauka yra neoptimali ir ilgainiui mažėja, nes sulėtėjo reformų pagreitis. Be to, konkrečių priežiūros krypčių sąveika buvo tinkama, tačiau dar yra galimybių užtikrinti, kad jos kartu geriau veiktų. Nepakankamai atsižvelgiama į svarbius atskirų priežiūros priemonių ryšius, visų pirma tais atvejais, kai valstybės skolos tvarumo klausimai yra iš esmės susiję su didesniu makroekonominiu disbalansu arba menku potencialiu augimu[32].

Galiausiai reikėtų pagalvoti apie poreikį sukurti priežiūros sistemą, kuri padėtų spręsti dabartines ir būsimas neatidėliotinas ekonomines, demografines ir aplinkos problemas. Šiuo metu viena iš pagrindinių ekonominių problemų yra ta, kad jei nebus imtasi politinių veiksmų potencialiam augimui skatinti, jis gali išlikti vangus ilgesnį laikotarpį. Turint omenyje jau dabar itin palankią pinigų politiką, svarbu apsvarstyti, ar valstybių narių fiskaline ir struktūrine politika būtų galima prisidėti prie euro zonos politikos priemonių ir prie potencialaus augimo didinimo ir kaip tą būtų galima padaryti, ir apsvarstyti galimą ES ekonomikos valdymo sistemos vaidmenį šioje srityje. Be to, reikėtų apsvarstyti, kokiu mastu sistema gali padėti patenkinti ekonominės, aplinkos ir socialinės politikos poreikius, susijusius su perėjimu prie neutralaus poveikio klimatui, efektyvaus išteklių naudojimo ir skaitmeninės Europos ekonomikos, papildant pagrindinį reguliavimo aplinkos ir struktūrinių reformų vaidmenį.

3. Viešiems debatams skirti klausimai

Remiantis iki šiol įgyta patirtimi, susijusia su teisės aktais, viešiems debatams galima iškelti keletą klausimų:

Kaip būtų galima patobulinti sistemą, siekiant užtikrinti tvarius viešuosius finansus visose valstybėse narėse ir padėti panaikinti esamą makroekonominį disbalansą bei išvengti naujo disbalanso susidarymo? Atsižvelgiant į patirtį, labai svarbu veiksmingai siekti tikslų užtikrinti tvarią viešųjų finansų būklę ir išvengti makroekonominio disbalanso. Siekiant užtikrinti ES ir ekonominės ir pinigų sąjungos atsparumą, atsižvelgiant į galimą neigiamą šalutinį poveikį, atsirandantį susidarius netvarioms pozicijoms, svarbiausia yra vykdyti veiksmingą ekonomikos koordinavimą ir priežiūrą. Nors apskritai pažanga užtikrinant skolos tvarumą ir naikinant makroekonominį disbalansą padaryta, ši pažanga ne visada buvo pakankama ir padėtis atskirose valstybėse narėse labai skiriasi. Todėl veiksminga sistema turi užtikrinti valstybės skolos tvarumą, be kita ko, kai tai labiausiai būtina, ir makroekonominio disbalanso prevenciją ir naikinimą. Atsižvelgiant į tai, reikia turėti omenyje su klimato kaita susijusią riziką.

Kaip užtikrinti atsakingą fiskalinę politiką, kuria apsaugomas ilgalaikis tvarumas ir kartu sudaromos sąlygos trumpalaikiam stabilizavimui? Fiskalinės politikos gairėmis valstybėms narėms padedama užtikrinti ilgalaikį viešųjų finansų tvarumą ir vykdyti anticiklinę fiskalinę politiką siekiant prisidėti prie geresnio makroekonominio stabilizavimo tiek palankiomis, tiek nepalankiomis ekonominėmis sąlygomis. Nors veiksminga sistema turėtų būti siekiama, kad palankiomis ir nepalankiomis

[32] Be to, valstybės ir bankų šalutinio poveikio priežiūra neatliko pagrindinio vaidmens sistemoje, nors jis tebėra svarbus makroekonominiam ir finansiniam stabilumui užtikrinti.

ekonominėmis sąlygomis politika būtų anticiklinė, praktiškai tai dažnai nebūdavo įvykdoma. Tinkamos fiskalinės pastangos ir skolos mažinimas palankiomis ekonominėmis sąlygomis padeda sudaryti sąlygas taikyti fiskalinę politiką nepalankiomis ekonominėmis sąlygomis. Šiuo atveju padeda tinkamas vidutinio laikotarpio politikos planavimas, susijęs tiek su fiskaliniais tikslais, tiek su struktūrinėmis reformomis našumui ir investicijoms skatinti, ir tam tinkamas politikos pagrindas.

Koks yra tinkamas ES priežiūros sistemos vaidmuo skatinant valstybes nares imtis pagrindinių reformų ir investicijų, kurių reikia siekiant padėti spręsti dabartines ir būsimas ekonomines, socialines ir aplinkos problemas, kartu išsaugant apsaugos nuo rizikos skolos tvarumui priemones? Sistema turėtų atitikti dabartines ir būsimas problemas. Reikia aptarti, koks yra tinkamas ES priežiūros sistemos vaidmuo padedant skatinti tvarų augimą užtikrinančią viešųjų finansų struktūrą, o valstybėms narėms – išlaikyti tinkamą investicijų lygį. Visų pirma, siekiant platesnio užmojo Europos žaliojo kurso, reikės didelių investicijų. Todėl kyla klausimas, kokiu mastu fiskaline sistema galima remti reformas ir investicijas, be kita ko, į žmogiškąjį kapitalą ir įgūdžius, kurių reikia siekiant pereiti prie neutralaus poveikio klimatui, efektyvaus išteklių naudojimo ir konkurencingos ekonomikos, kuri būtų pritaikyta prie skaitmeninio amžiaus, taip, kad niekas nebūtų paliktas nuošalyje. Tai apima pakartotinį dabartinių lankstumo sąlygų taikymo srities ir tinkamumo tikslingumo vertinimą, siekiant sudaryti palankesnes sąlygas tinkamos rūšies ir lygio investicijoms, kartu išsaugant skolos tvarumą. Be to, reikėtų apsvarstyti fiskalinės sistemos vaidmenį sudarant žaliuosius nacionalinius biudžetus.

Kaip būtų galima supaprastinti ES sistemą ir padidinti jos įgyvendinimo skaidrumą? Kadangi į dabartinę fiskalinės priežiūros sistemą buvo įtraukti lankstumo ir veiksmų laisvės elementai, taikant sudėtingas nuostatas, priimtas atsižvelgiant į tai, kad trūksta pagrindinių suinteresuotųjų subjektų tarpusavio pasitikėjimo, reikia objektyviai, skaidriai ir veiksmingai taikyti ekonominį vertinimą pagal taisyklėmis grindžiamą sistemą. Pavyzdžiui, tai reiškia apsvarstyti, ar aiškiai sutelkiant dėmesį į dideles politikos klaidas, kaip nustatyta Sutartyje, remiantis aiškiai apibrėžtais tikslais ir veiklos politikos tikslais, būtų galima padėti veiksmingai įgyvendinti priežiūros sistemą. Paprastesnė sistema ir įgyvendinimas galėtų padėti didinti atsakomybę, gerinti komunikaciją ir mažinti vykdymo užtikrinimo ir atitikties politinę kainą.

Kaip vykdant priežiūrą būtų galima daugiausia dėmesio skirti valstybėms narėms, kurioms iškyla neatidėliotinų politinių uždavinių, ir užtikrinti kokybišką dialogą ir dalyvavimą? Priežiūra turėtų būti proporcinga padėties sunkumui, daugiau dėmesio skiriant skubiausiems atvejams ir mažiau intervencinėms procedūroms, kai bendra rizika yra nedidelė. Todėl, norint užtikrinti veiksmingą priežiūros sistemą, reikia apsvarstyti, ar ji turėtų būti labiau orientuota į didelių klaidų nustatymą[33], t. y. į valstybes nares, dėl kurių politikos strategijos valstybės skolos trajektorija tampa galimai netvari arba atsiranda kitoks makroekonominis disbalansas. Be to, labai svarbu palaikyti tvirtą politinį dialogą su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais, ypač daugiašaliu lygmeniu, taip pat dvišaliu pagrindu su Komisija.

[33] Plg. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 2 dalį.

Kaip sistema būtų galima garantuoti veiksmingą vykdymo užtikrinimą? Koks turėtų būti piniginių sankcijų, poveikio reputacijai ir teigiamų paskatų vaidmuo? Kaip vieną iš elementų siekiant užtikrinti veiksmingą sistemos įgyvendinimą reikia atidžiai apsvarstyti, kaip tinkamai subalansuoti pinigines sankcijas ir priemones, kuriomis skatinamas makroekonominis stabilumas ir tvarus augimas, pavyzdžiui, konvergencijai ir konkurencingumui skirtą biudžeto priemonę arba konvergencijos ir reformų priemonę.

Ar yra galimybių stiprinti nacionalines fiskalines sistemas ir gerinti jų sąveiką su ES fiskaline sistema? Reikia apsvarstyti, ar didesnis nacionalinių fiskalinių sistemų, visų pirma nepriklausomų fiskalinių institucijų, vaidmuo padėtų geriau laikytis ES fiskalinių taisyklių ir kartu padidintų atsakomybę už sistemą. Be to, turint omenyje, kad siekiant užtikrinti skaidrią fiskalinę sistemą labai svarbu turėti aukštos kokybės statistinių duomenų, reikia įvertinti, kaip reikėtų toliau gerinti duomenų kokybę.

Kaip sistemoje turėtų būti atsižvelgiama į euro zonos aspektą ir ekonominės ir pinigų sąjungos stiprinimo darbotvarkę? Yra keletas konkrečių sąsajų tarp ekonomikos valdymo sistemos ir platesnio masto ekonominės ir pinigų sąjungos sukūrimo darbotvarkės. Pirma, tiek SAP, tiek MDP dėmesys sutelkiamas tik į nacionalinę politiką, visų pirma į didelės valstybės skolos ir einamosios sąskaitos deficito prevenciją ir naikinimą. Tokiomis aplinkybėmis ir nesant centrinių fiskalinių pajėgumų su stabilizavimo funkcijomis, galimybės laikytis visai euro zonai skirtos fiskalinės politikos krypties tebėra ribotos. Sukūrus tinkamo dydžio stabilizavimo pajėgumus, fiskaline politika būtų galima labiau prisidėti prie makroekonominio stabilizavimo visos euro zonos lygmeniu. Antra, baigus kurti finansinę sąjungą (bankų sąjungą ir kapitalo rinkų sąjungą), įtraukus bendrą saugų turtą ir peržiūrėjus bankų valstybės garantija užtikrintų skolų pozicijų reguliavimo tvarką, priklausomai nuo konkrečios struktūros, būtų galima sudaryti palankesnes sąlygas rinkos drausmei ir dar labiau supaprastinti veiksmingos fiskalinės priežiūros sistemos struktūrą. Trečia, tvirtus pamatus turinti gyvybinga ir atspari ekonominė ir pinigų sąjunga yra geriausia finansinio stabilumo Europoje didinimo priemonė. Tai būtina siekiant stiprinti tarptautinį euro vaidmenį, kuris savo ruožtu padeda stiprinti Europos įtaką pasaulyje ir pasaulio rinkose, taip propaguojant Europos vertybes ir palaikant Europos įmonių, vartotojų ir vyriausybių interesus.

Atsižvelgiant į Europos semestrą, kaip būtų galima užtikrinti geresnę SAP ir MDP sąveiką ir bendrą veikimą, siekiant pagerinti valstybių narių ekonominės politikos koordinavimą? Remiantis Europos semestru, pagal vieną bendrą tvarkaraštį sėkmingai derinamos įvairios priežiūros kryptys. Jis taip pat padeda sinchronizuoti nacionalines procedūras ir prisideda prie konvergencijos ES. Vis dėlto, siekiant geriau integruotos priežiūros ir atsižvelgiant į iškylančias naujas problemas, gali būti įmanoma jį toliau stiprinti kaip politikos koordinavimo priemonę. Nors vykdant atskirų krypčių priežiūrą daugiausia dėmesio skiriama jų tikslams, reikia įvertinti, ar šias priežiūros kryptis būtų galima veiksmingiau įgyvendinti kartu, kai problemos yra tarpusavyje susijusios. Pavyzdžiui, tai galima padaryti pasinaudojant esamomis MDP ir SAP sąsajomis tais atvejais, kai valstybės skolos tvarumo klausimai yra susiję tiek su fiskaline drausme, tiek su struktūrinėmis potencialaus augimo kliūtimis.

Už veiksmingą priežiūros sistemos veikimą bendrai atsako visos valstybės narės, Europos institucijos ir kiti pagrindiniai suinteresuotieji subjektai. Kad ekonominė priežiūra Sąjungoje būtų veiksminga, būtinas tvirtas bendras visų pagrindinių suinteresuotųjų subjektų sutarimas

ir tarpusavio pasitikėjimas. Komisija kviečia visus suinteresuotuosius subjektus dalyvauti viešuose debatuose ir pareikšti nuomonę, kaip sustiprinti ekonomikos valdymo sistemos įgyvendinimą.

Viešais debatais suinteresuotiesiems subjektams turėtų būti suteikta galimybė pareikšti savo nuomonę apie iki šiol vykdytą priežiūrą ir galimus būdus, kaip padidinti sistemos veiksmingumą siekiant pagrindinių tikslų. Siekdama per pirmąjį 2020 m. pusmetį surinkti grįžtamąją informaciją, Komisija tikisi įtraukių debatų, kuriuose dalyvaus Europos Parlamento, Tarybos, Europos Centrinio Banko, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto, nacionalinių vyriausybių ir parlamentų, nacionalinių centrinių bankų, nepriklausomų fiskalinių institucijų, nacionalinių produktyvumo tarybų, socialinių partnerių, pilietinės visuomenės organizacijų ir akademinių institucijų atstovai. Artimiausiais mėnesiais Komisija su šiais suinteresuotaisiais subjektais bendraus įvairiais būdais, be kita ko, rengdama specialius susitikimus, praktinius seminarus, taip pat naudodama internetinę konsultacijų platformą. Komisija apsvarstys visas nuomones ir tuo remdamasi iki 2020 m. pabaigos užbaigs vidaus svarstymus dėl galimų būsimų veiksmų apimties.