EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 5.2.2020.
COM(2020) 55 final

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS CENTRĀLAI BANKAI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

Ekonomikas pārvaldības pārskats

Ziņojums par regulu (ES) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 un 473/2013 piemērošanu un par Padomes Direktīvas 2011/85/ES piemērotību

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

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS CENTRĀLAI BANKAI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

Ekonomikas pārvaldības pārskats

Ziņojums par regulu (ES) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 un 473/2013 piemērošanu un par Padomes Direktīvas 2011/85/ES piemērotību[1]

1. Ievads

Euro ir vienotā valūta vairāk nekā 340 miljoniem eiropiešu 19 dalībvalstīs, un tas ir viens no nozīmīgākajiem un redzamākajiem Eiropas sasniegumiem. Euro ir kas vairāk nekā tikai monetārs projekts. Tas ir pamats tam, lai mūsu ekonomika kļūtu integrētāka nolūkā atbalstīt lielāku stabilitāti un labklājību.

Ar Māstrihtas līgumu 1992. gadā izveidotās ekonomiskās un monetārās savienības struktūra ir unikāla. Vienotu monetāro politiku, kuras mērķis ir cenu stabilitāte, tā apvieno ar decentralizētu fiskālo un ekonomikas politiku, par ko atbildīgas ir dalībvalstis. Māstrihtas līgumā ir atzīta vajadzība pēc stabilas fiskālās politikas un ekonomikas politikas koordinācijas, lai varētu efektīvi īstenot vienoto monetāro politiku un nodrošināt stabilu un veiksmīgu euro, ņemot vērā iespējamo blakusietekmi starp dalībvalstīm un iespējamo parazītismu, kas izraisa pārmērīgu valsts budžeta deficītu un parādu. Tas savukārt apdraudētu cenu stabilitāti, un galu galā centrālā banka varētu būt spiesta budžeta deficīta finansēšanai izmantot monetāro politiku.

Ņemot vērā šos apsvērumus, Līgumā noteikts pienākums dalībvalstīm ekonomikas politiku uzskatīt par vispārsvarīgu jautājumu un koordinēt to Padomē. Tajā arī noteikta prasība dalībvalstīm izvairīties no valsts budžeta deficīta, kas pārsniedz 3 % no IKP, un saglabāt valsts parāda līmeni zem 60 % no IKP. Turklāt tajā ir noteikti elementi tirgus disciplīnas uzturēšanai, īpaši saistību nepārņemšanas princips, saskaņā ar kuru valdībām nevajadzētu savstarpēji atmaksāt parādu, un tajā aizliegts centrālajai bankai monetāri finansēt valdības parādu. Šo struktūru ietekmēja 1970. un 1980. gados pieredzētā augstā inflācija un politikas veidotāju stingrā pārliecība, ka ekonomikas un finanšu integrācija būs ietekmīgs spēks, kas sekmēs konverģenci un stabilizāciju monetārajā savienībā.

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

Kopš 1990. gadu sākuma, kad ar Māstrihtas līgumu tika likti pamati vienotās valūtas zonai, Savienība ir izstrādājusi ļoti plašu un detalizētu ekonomikas un fiskālās uzraudzības sistēmu. Sistēma ir noteikta vairākos sekundārajos tiesību aktos, kas aprakstīti turpmāk, kā arī citos dokumentos, kuros sniegta sīkāka informācija un paredzēta pārredzamība par to, kā uzraudzība tiek veikta praksē. Minētie citi dokumenti ietver Stabilitātes un izaugsmes pakta rīcības kodeksu un divpakas regulu rīcības kodeksu. Sīkāka informācija par uzraudzības sistēmas īstenošanu ir sniegta Rokasgrāmatā par Stabilitātes un izaugsmes paktu un Apkopojumā par makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas procedūru.

Sistēma laika gaitā ir pakāpeniski attīstījusies; tajā ir ieviestas izmaiņas, reaģējot uz jaunām ekonomikas problēmām, kā arī pamatojoties uz pieredzi, kas gūta, īstenojot uzraudzības sistēmu. Īsumā:

- Stabilitātes un izaugsmes pakts (SIP) tika izveidots 1997. gadā, lai stiprinātu valstu fiskālās un ekonomikas politikas uzraudzību un koordināciju nolūkā panākt, ka pastāvīgi tiek ievēroti Māstrihtas līgumā visām dalībvalstīm noteiktie deficīta un parāda ierobežojumi[2]. Proti, tika veicināta Māstrihtas līguma deficīta kritērija īstenošana, izmantojot SIP korektīvo daļu[3], un izveidota preventīvā daļa[4], lai izvairītos no pārmērīga budžeta deficīta veidošanās.
- 2000. gadu sākumā dažām dalībvalstīm lejupslīdes apstākļos bija grūtības ievērot SIP nominālā deficīta mērķrādītājus. Ņemot vērā šo sākotnējo pieredzi, SIP tika reformēts, lai dotu iespēju vairāk ņemt vērā ekonomikas apstākļus. Tāpēc 2005. gada reformā lielāks uzsvars tika likts uz strukturālo fiskālo konsolidāciju, lai ņemtu vērā ekonomikas cikla ietekmi uz valsts finansēm. Kopumā SIP tika grozīts, lai varētu labāk ņemt vērā katras dalībvalsts ekonomikas un budžeta stāvokli un publisko finanšu stabilitātes riskus, tajā skaitā sabiedrības novecošanas ietekmi.
- Reaģējot uz neaizsargātību, ko atklāja ekonomikas un finanšu krīze, kura ES un eurozonu skāra pēc 2007. gada, ES veica vairākus pasākumus, lai stiprinātu ekonomikas pārvaldības un uzraudzības sistēmu. Tie attiecas uz visām dalībvalstīm, bet tiem ir vairāki īpaši elementi, kuri piemērojami tām valstīm, kas izmanto euro. Šajos centienos galvenā nozīme ir bijusi tiesību aktu kopumiem, kas pazīstami kā sešu tiesību aktu kopums (2011. g.) un divu tiesību aktu kopums (2013. g.) (pārskatu par sešu tiesību aktu kopuma un divu tiesību aktu kopuma reformu elementiem skatīt 1. izcēlumā). Šo tiesību aktu kopumu mērķis bija ciešāka ekonomikas politikas koordinācija un noturīga ekonomikas snieguma konverģence, stiprinot budžeta uzraudzību saskaņā ar SIP un pieprasot dalībvalstīm izveidot valsts fiskālo sistēmu. Tie arī paplašināja uzraudzības darbības jomu, iekļaujot tajā makroekonomikas nelīdzsvarotību. Lai pievērstos blakusietekmes īpašajai nozīmei eurozonā, ar divu tiesību aktu kopumu tika ieviesti noteikumi par eurozonas dalībvalstu budžeta plānu

[2] Padomes Regula (EK) Nr. 1466/97 (1997. gada 7. jūlijs) par budžeta stāvokļa uzraudzības un ekonomikas politikas uzraudzības un koordinācijas stiprināšanu, Padomes Regula (EK) Nr. 1467/97 par to, kā paātrināt un precizēt pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūras īstenošanu, un 1997. gada 17. jūnija rezolūcija par Stabilitātes un izaugsmes paktu.

[3] SIP korektīvā daļa nodrošina, ka dalībvalstis veic atbilstīgus politikas pasākumus, lai novērstu pārmērīgu budžeta deficītu vai parāda līmeni, īstenojot pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūru, kas dalībvalstīm sniedz saistošus un operacionālus ieteikumus par fiskālo korekciju, kura vajadzīga, lai noteiktā termiņā novērstu pārmērīga budžeta deficīta situāciju.

[4] SIP preventīvā daļa palīdz dalībvalstīm izpildīt saistības attiecībā uz stabilu fiskālo politiku. Tajā noteikts, ka dalībvalstīm vidējā termiņā jāsasniedz katrai valstij konkrēti noteikts budžeta mērķis, kurā ņemts vērā ekonomikas cikls, tādējādi ļaujot veikt automātisku stabilizāciju, vienlaikus veicinot publisko finanšu stabilitāti.

uzraudzību un novērtēšanu, konkrēti noteikumu pastiprinājumi eurozonas dalībvalstīm SIP korektīvajā daļā un sistēma rīcībai attiecībā uz eurozonas dalībvalstīm, kuras saskaras ar finanšu stabilitātes grūtībām vai kurām draud šādas grūtības. Šie noteikumu pastiprinājumi tika ieviesti laikā, kad tirgus uzticēšanās un uzticēšanās starp dalībvalstīm bija vāja, un tādēļ tie galvenokārt bija vērsti uz riska samazināšanu katrā dalībvalstī un visas eurozonas stabilitātes saglabāšanu. Abi tiesību aktu kopumi bija daļa no plašāka pasākumu kopuma ar mērķi stiprināt Savienības un visas eurozonas ekonomikas un finanšu stabilitāti, tajā skaitā izveidot mehānismus, ar kuru palīdzību sniegt uz nosacījumiem balstītu finansiālo atbalstu eurozonas dalībvalstīm, kuras saskaras ar finanšu stabilitātes problēmām vai kurām draud šādas problēmas, un izveidot banku savienību ar kopējiem uzraudzības un noregulējuma mehānismiem.

- Uzlabotā makroekonomikas un budžeta uzraudzība tika integrēta Eiropas pusgadā – vienotā laika grafikā ekonomikas un nodarbinātības politikas koordinēšanai ES līmenī, kas tika izveidots tādā pašā kontekstā. Kopš Eiropas pusgada ieviešanas 2011. gadā tas ir pakāpeniski virzījies uz integrētāku ekonomikas uzraudzību, tajā skaitā dalībvalstu veikto pasākumu uzraudzību saskaņā ar stratēģiju "Eiropa 2020".

1. izcēlums. Ekonomikas uzraudzības sistēmas reformas ar sešu tiesību aktu kopumu un divu tiesību aktu kopumu

Reforma ar sešu tiesību aktu kopumu (2011. g.)

Reforma ar sešu tiesību aktu kopumu ietvēra piecas regulas un vienu direktīvu, kas pastiprināja fiskālo uzraudzību un paplašināja ekonomikas uzraudzības darbības jomu, iekļaujot tajā makroekonomikas nelīdzsvarotību[5]. Konkrēti, sešu tiesību aktu kopums pastiprināja fiskālo uzraudzību, nostiprinot SIP *preventīvo daļu*, jo stabilas fiskālās politikas īstenošana labvēlīgos ekonomikas apstākļos stiprina dalībvalstu spēju izturēt ekonomikas satricinājumus un rada iespējas izmantot fiskālo politiku nelabvēlīgos apstākļos. Šajā nolūkā tika ieviests jēdziens *būtiska novirze* no vidēja termiņa budžeta mērķa vai no korekcijām šā mērķa sasniegšanai un noteikta procedūra dalībvalstīm šādas novirzes novēršanai. Eurozonas dalībvalstīm nepietiekama politiskā reakcija galu galā varētu novest pie finanšu sankciju piemērošanas. Lai labāk uzraudzītu, kā dalībvalstis īsteno budžeta saistības, papildus strukturālajai bilancei tika ieviests *izdevumu kritērijs*; Izdevumu kritērijs dalībvalstīm nodrošina praktiskāku ievirzi piesardzīgas fiskālās politikas īstenošanā, koncentrējot uzraudzību uz rādītājiem, kas ir tiešā valdības kontrolē.

Reforma ar sešu tiesību aktu kopumu nostiprināja arī SIP *korektīvo daļu*, veicinot Līguma *parāda kritērija*[6] īstenošanu *un tādējādi paplašinot fokusu no pārmērīga deficīta novēršanas uz atmaksājamu parāda līmeņu nodrošināšanu.*

Turklāt sešu tiesību aktu kopums pastiprināja iespējamās sankcijas gadījumos, kad eurozonas dalībvalstis neievēro Padomes ieteikumus un lēmumus saskaņā ar SIP.

Ar Direktīvu par budžeta struktūrām tika ieviestas prasības dalībvalstīm attiecībā uz to fiskālajām sistēmām. Tā veicināja lielāku uzsvaru uz vidēja termiņa plānošanu un pārredzamiem budžeta procesiem. Tā arī veicināja objektīvu makroekonomikas un budžeta prognožu izmantošanu fiskālajiem plāniem un neatkarīgu valsts līmeņa uzraudzību attiecībā uz fiskālo noteikumu ievērošanu.

Papildus fiskālās uzraudzības stiprināšanai ar sešu tiesību aktu kopumu tika ieviesta arī makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas procedūra (MNNP), lai atklātu nevēlamu makroekonomikas nelīdzsvarotību, nepieļautu tās rašanos un nodrošinātu esošās nelīdzsvarotības novēršanu. Komisija konstatē *makroekonomikas nelīdzsvarotību* un tās nopietnību, tajā skaitā negatīvas blakusietekmes uz citām eurozonas dalībvalstīm esību vai risku, un Padome adresē ieteikumus attiecīgajām dalībvalstīm tās novēršanai. Ja tiek konstatēta *pārmērīga makroekonomikas nelīdzsvarotība*, MNNP ļauj sākt *pārmērīgas nelīdzsvarotības novēršanas procedūru*, kuras kodols ir korektīvo pasākumu plāni, ko iesniedz un īsteno dalībvalstis un uzrauga Komisija un Padome.

Reforma ar divu tiesību aktu kopumu (2013. g.)

Ar šīs reformas divām regulām tika ieviestas īpašas uzraudzības procedūras eurozonas dalībvalstīm, ņemot vērā iespējamo blakusietekmi ekonomiskajā un monetārajā savienībā.

Konkrēti, ar divu tiesību aktu kopumu tika izveidota sistēma attiecībā uz dalībvalstīm, kuras saskaras ar finanšu stabilitātes grūtībām vai kurām draud šādas grūtības, kuras saņem finansiālu palīdzību vai kurās tiek izbeigta finansiālas palīdzības programma. Būtiski ir tas, ka divu tiesību aktu kopums arī vēl vairāk stiprināja budžeta koordināciju starp eurozonas

[5] Skatīt 1. zemsvītras piezīmi.

[6] Ar jēdzineu "parāda kritērijs" apzīmē Līguma noteikumus, kas paredz, ka dalībvalstīm jāpanāk parāda attiecība pret IKP zem 60 %, ja vien šī attiecība pietiekami ātri nesamazinās, tuvojoties šim līmenim.

dalībvalstīm, izmantojot dalībvalstu budžeta plānu daudzpusēju novērtējumu saskaņā ar vienotu laika grafiku. Tas ietver Komisijas atzinumus par šiem plāniem, pirms tos pieņem valstu parlamenti, un Eurogrupas diskusijas par budžeta situāciju un perspektīvām katrā dalībvalstī, kā arī par visu eurozonu. Divu tiesību aktu kopums arī pastiprināja to eurozonas dalībvalstu uzraudzību, kurās ir pārmērīgs budžeta deficīts.

Jauna politiskā cikla sākums Savienībā ir izdevīgs un piemērots brīdis novērtēt pašreizējās ekonomikas un fiskālās uzraudzības sistēmas efektivitāti, īpaši reformu ar sešu tiesību aktu kopumu un divu tiesību aktu kopumu, par kuru piemērošanu Komisijai ir pienākums sniegt ziņojumu. Galvenie šajā pārskatā aplūkotie jautājumi ir par to, cik lielā mērā dažādie uzraudzības elementi, kas ieviesti vai grozīti ar sešu tiesību aktu kopumu un divu tiesību aktu kopumu, ir bijuši efektīvi galveno mērķu sasniegšanā, proti, i) nodrošināt stabilas valsts finanses un izaugsmi, kā arī izvairīties no makroekonomikas nelīdzsvarotības, ii) nodrošināt integrētu uzraudzības sistēmu, kas ļauj ciešāk koordinēt ekonomikas politiku, jo īpaši eurozonā, un iii) veicināt dalībvalstu ekonomikas snieguma konverģenci. Šā paziņojuma mērķis ir sākt publiskas debates par šiem jautājumiem.

Šā pārskata sakarā ir svarīgi atzīmēt, ka ekonomiskā situācija ir būtiski mainījusies. Tagad, kad apritējuši desmit gadi kopš lielās recesijas, dalībvalstis saskaras ar dažādām problēmām, kas ir atšķirīgas salīdzinājumā ar laiku, kad tika pieņemts sešu tiesību aktu kopums un divu tiesību aktu kopums. Lai gan kopš tā laika atlabšana ir bijusi vēsturiski ilga, daudzu dalībvalstu izaugsmes potenciāls nav atgriezies pirmskrīzes līmenī, un procentu likmes joprojām ir pastāvīgi zemas[7]. Potenciālās izaugsmes un procentu likmju samazināšanās sabiedrības novecošanas kontekstā ir gājusi roku rokā ar pastāvīgi zemu inflāciju. Pēc krīzes strukturālo reformu īstenošana nolūkā stiprināt potenciālo izaugsmi un atbalstīt ekonomikas korekcijas pēc krīzes bija aktīva, savukārt tagad reformu dinamika ir mazinājusies un progress dažādās dalībvalstīs un politikas jomās ir kļuvis nevienmērīgs.

Tas jāskata saistībā ar plašāku mērķi, kas izklāstīts ikgadējā ilgtspējīgas izaugsmes stratēģijā[8], proti, radīt jaunu izaugsmes modeli, kas respektēs mūsu dabas resursu ierobežojumus un nodrošinās darbvietu radīšanu un ilgstošu labklājību nākotnē. Konkrēti, šis mērķis ir iestrādāts Eiropas zaļajā kursā[9] un paziņojumā "Spēcīga sociālā Eiropa taisnīgai pārejai"[10], kuros izklāstīta ilgtspējīgas izaugsmes stratēģija, kuras mērķis ir padarīt ES par pirmo klimatneitrālo pasaules daļu, kas ir resursu ziņā efektīva un gatava digitālajam laikmetam, vienlaikus nodrošinot sociālo taisnīgumu. Lai sasniegtu šos mērķus, ilgtermiņā būs vajadzīgi ievērojami papildu privātie un publiskie ieguldījumi. Šie mērķi atbilst Eiropas apņēmībai, ka ilgtspējīgas attīstības mērķu sasniegšana būs ES rīcībpolitikas veidošanas un rīcības pašā pamatā.

Rūpīgi jāapsver valdošo ekonomisko apstākļu ietekme uz ekonomikas pārvaldības sistēmu. Pirmkārt, rūpīgi jāizvērtē, vai šīs norises ietekmē parāda atmaksājamības riskus. Kā liecina nesenā pieredze, tirgus noskaņojums var pēkšņi mainīties un var izraisīt pēkšņas procentu likmju izmaiņas. Pat ja pamatfaktori nemainītos, tās varētu palielināt fiskālo slogu, īpaši valstīm ar lielu parādu, un apdraudēt to parāda atmaksājamību. Šis risks, iespējams, ir izteiktāks monetārajā savienībā, kur valdībām ar ļoti atšķirīgiem parāda līmeņiem ir kopīga valūta un centrālā banka nevar darboties kā pēdējās instances aizdevēja valdībām. Tas

[7] Turklāt nodarbinātības un sociālā situācija kopumā ir uzlabojusies, taču vairākās dalībvalstīs tā vēl nav atjaunojusies līdz pirmskrīzes līmenim.
[8] Skatīt 2020. gada ilgtspējīgas izaugsmes stratēģiju; COM(2019) 650 final.
[9] COM(2019) 640 final.
[10] COM(2020) 14 final.

apstiprina nepieciešamību turpināt koncentrēties uz parāda atmaksājamības nodrošināšanu. Tajā pašā laikā, tā kā monetāro politiku arvien vairāk ierobežo procentu likmju faktiskā apakšējā robeža, būtu jānovērtē fiskālās un ekonomikas politikas atbilstošā loma makroekonomikas stabilizācijā. Turklāt valstu fiskālā politika ietekmē arī finanšu tirgu darbību un mijiedarbojas ar monetāro politiku, īpaši ņemot vērā valstu obligāciju kā drošu aktīvu etalona nozīmi un potenciālo ietekmi drošu aktīvu relatīvas nepietiekamības gadījumā. Visbeidzot, ES uzraudzības procesos arvien būtiskāka kļūst ar klimatu saistīto risku ietekme uz finanšu tirgu stabilitāti un publiskajām finansēm.

Pārskatā ir ņemtas vērā šīs jaunās problēmas. Tajā izmantots Eiropas Fiskālās padomes novērtējums par ES fiskālajiem noteikumiem[11], kā arī Eiropas Parlamenta[12], dalībvalstu, Eiropas Revīzijas palātas[13] un citu ieinteresēto personu un akadēmisko aprindu pieejamie ziņojumi.

2. Novērtējums par sešu tiesību aktu kopuma un divu tiesību aktu kopuma piemērošanu

2.1. Stabilitātes un izaugsmes pakts un valstu fiskālās sistēmas

Šajā apakšiedaļā ir fiskālās uzraudzības sistēma novērtēta, ņemot vērā galvenos mērķus, proti, palīdzēt nodrošināt stabilas publiskās finanses, nodrošināt iespējas ekonomikas stabilizācijai, atzīt publisko finanšu kvalitātes nozīmi un veicināt atbildības apziņu par ES fiskālajiem noteikumiem. Tajā novērtēta arī Direktīva 2011/85, ņemot vērā tās ietekmi uz valstu fiskālajām sistēmām.

Publisko finanšu stabilitāte

Kā galveno kritēriju izvirzot deficīta robežvērtību 3 % apmērā no IKP, SIP sākotnējās 1997. gada redakcijas uzmanības centrā bija novērst pārmērīgi lielu deficītu blakusietekmi, kas varētu apdraudēt cenu stabilitāti ekonomiskajā un monetārajā savienībā un ietekmēt monetārās politikas efektivitāti.

Līdz ar ekonomikas un finanšu krīzi fiskālās uzraudzības uzmanības centrā nonāca riski, ko radīja neatmaksājams publiskā parāda līmenis, un iespējamas parādu krīzes, kas varētu apdraudēt visas eurozonas finanšu stabilitāti. Paaugstināta tirgus spiediena un strauji augoša parāda līmeņa situācijā bija apņēmīgi jāpastiprina parāda atmaksājamības garantijas. Šo apstākļu dēļ tika izstrādāts sešu tiesību aktu kopums un divu tiesību aktu kopums.

Reformētais SIP mudināja dalībvalstis atgriezties pie stabila budžeta stāvokļa, samazinot budžeta deficītu un panākot parāda attiecības samazināšanos. Īpaši jāatzīmē, ka pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūra ir izrādījusies efektīvs instruments liela deficīta novēršanai. Visas dalībvalstis, kurās ekonomikas un finanšu krīzes laikā tika sākta pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūra, ir faktiski novērsušas lielo deficītu. 2010. gadā pēc

[11] Eiropas Fiskālā padome, ES fiskālo noteikumu novērtējums, kurā galvenā uzmanība pievērsta sešu tiesību aktu kopumam un divu tiesību aktu kopumam, 2019. gada augusts.

[12] Eiropas Parlamenta 2015. gada 24. jūnija rezolūcija par ekonomikas pārvaldības sistēmas pārskatīšanu — padarītā darba izvērtējums un jauni uzdevumi, OV C 407, 4.11.2016., 86. lpp.

[13] Eiropas Revīzijas palāta, "Vai ir sasniegts Stabilitātes un izaugsmes pakta preventīvās daļas galvenais mērķis", Īpašais ziņojums Nr. 18/2018; "Lai nodrošinātu pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūras efektīvu īstenošanu, ir vajadzīgi turpmāki uzlabojumi", Īpašais ziņojums Nr. 10/2016; "Jāpastiprina ES prasības valstu budžeta struktūrām un labāk jāuzrauga to piemērošana", Īpašais ziņojums Nr. 22/2019; "Makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas procedūras (MNNP) revīzija", Īpašais ziņojums Nr. 03/2018.

ekonomikas un finanšu krīzes visās dalībvalstīs, izņemot trīs, tika reģistrēts pārmērīgs budžeta deficīts (nominālais deficīts ES līmenī 2009.–2010. gadā pārsniedza 6 % no IKP, ņemot vērā recesijas dziļumu un banku rekapitalizācijas vajadzības dažās dalībvalstīs), turpretī 2018. gadā visas dalībvalstis ievēroja deficīta kritēriju — 3 % no IKP[14]. 16 dalībvalstis ir sasniegušas arī vidēja termiņa budžeta mērķus vai ir tuvu tiem, tādējādi tām ir atbilstošas fiskālās rezerves un fiskālā telpa ieguldījumiem.

Tomēr pēdējos gados pārmērīga budžeta deficīta novēršanu un tai sekojošo korekciju virzībā uz vidēja termiņa budžeta mērķu sasniegšanu vairāk veicināja labvēlīgi makroekonomikas apstākļi, neplānoti ieņēmumi un zemākas procentu likmes, nevis paliekošas fiskālās korekcijas. Būtiskas novirzes procedūra, kuras mērķis ir nepieļaut pārmērīgu budžeta deficītu, dodot dalībvalstīm iespēju novērst novirzes no vidēja termiņa budžeta mērķa vai korekciju gaitas tā sasniegšanai, izrādījās nepietiekami efektīva dalībvalstīm, kas nav eurozonas dalībnieces[15].

Pēc tam, kad laikposmā no 2009. līdz 2014. gadam ES un eurozonas parāda attiecība pret IKP palielinājās līdz gandrīz 90 %, 2015. gadā tā sāka samazināties, pateicoties mazākam primārajam deficītam / lielākam pārpalikumam, lielākai ekonomikas izaugsmei un vēsturiski zemām publiskā parāda procentu likmēm. Kopumā Komisija prognozē, ka parāda attiecība pret IKP turpinās samazināties tāpat kā pēdējos gados un 2020. gadā samazināsies līdz aptuveni 79 % – līmenim, kas ir daudz zemāks nekā ASV vai Japānā (attiecīgi aptuveni 114 % un 237 %). Tomēr parāda dinamika dalībvalstīs kopš ekonomikas un finanšu krīzes ir bijusi diezgan atšķirīga. Tas atspoguļo lielas atšķirības fiskālās konsolidācijas un ekonomikas izaugsmes tempā, kā arī valstu fiskālajās izmaksās, kas saistītas ar atbalsta pasākumiem banku nozarē. Publiskā parāda līmenis tagad (atkal) ir zem 60 % no IKP aptuveni pusē dalībvalstu, bet dažās citās tas saglabājas aptuveni 100 % no IKP vai (ievērojami) augstāks, veidojot lielu daļu no eurozonas IKP.

Dažu dalībvalstu parāda attiecība faktiski turpina pieaugt vai, labākajā gadījumā, ir stabilizējusies. Tas ir palielinājis atšķirības starp parāda līmeņiem Eiropas Savienībā. Dažām dalībvalstīm ar lielām parādsaistībām joprojām ir budžeta deficīts, kas nenodrošina pietiekamu drošības rezervi līdz atsauces vērtībai 3 % apmērā no IKP, neraugoties uz labvēlīgiem ekonomikas apstākļiem. Tās joprojām ir arī tālu no vidēja termiņa budžeta mērķu sasniegšanas.

Šie novērojumi skaidri parāda, cik svarīga ir efektīva preventīvā daļa un fiskālās politikas ieteikumu laicīga un efektīva īstenošana visās dalībvalstīs. Tie arī ļauj secināt, ka fiskālo noteikumu izpilde nerada būtiskas atšķirības gadījumos, kad fiskālās disciplīnas īstenošana bija nepieciešama visvairāk. Parāda samazināšanas kritērija izpilde vājas reālās izaugsmes un ļoti zemas inflācijas periodos ir izrādījusies politiski un ekonomiski sarežģīta. Dažās valstīs ar lielām parādsaistībām parāda samazināšanas kritērijs prasīja īpaši lielu fiskālo konsolidāciju, kas, iespējams, faktiski ir pasliktinājusi parāda dinamiku. Tāpēc Komisijas novērtējumā par atbilstību parāda kritērijam un attiecīgajos Ekonomikas un finanšu komitejas sniegtajos atzinumos tika pienācīgi ņemti vērā visi attiecīgie faktori saskaņā ar sešu tiesību aktu kopuma

[14] Vienīgais izņēmums ir Kipra, kur vispārējās valdības deficīts 2018. gadā pagaidu kārtā sasniedza 4,4 % no IKP vienreizēju atbalsta pasākumu dēļ saistībā ar Kipras kooperatīvās bankas pārdošanu. Paredzams, ka 2019. gadā budžeta bilance būs atgriezusies pie apmierinoša pārpalikuma gandrīz 4 % apmērā no IKP.

[15] Līdz šim būtiskas novirzes procedūra ir uzsākta divās dalībvalstīs, kas nav eurozonas dalībnieces, – Rumānijā 2017. gadā un Ungārijā 2018. gadā. Tās abas nav efektīvi rīkojušās, lai novērstu būtisko novirzi, un līdz ar to kopš tā laika tām ir piemērotas atkārtotas procedūras, kas liek apšaubīt būtiskas novirzes procedūras efektivitāti attiecībā uz dalībvalstīm, kas nav eurozonas dalībnieces, jo noteikumi neļauj piemērot sankcijas, ja tās nenodrošina atbilstību.

noteikumiem, tajā skaitā zema inflācija un vāja izaugsme, un jo īpaši atbilstība preventīvās daļas prasībām.

Ekonomikas stabilizācija dalībvalstu un eurozonas līmenī

Tiesību aktos, kas ietverti sešu tiesību aktu kopumā un divu tiesību aktu kopumā, ir atzīta makroekonomikas stabilizācijas nozīme, jo īpaši tas, cik svarīgi ir izvairīties no procikliskas politikas. To mērķis ir nodrošināt, ka dalībvalstis labvēlīgos ekonomikas apstākļos pielāgo savu fiskālo politiku nolūkā veidot fiskālās rezerves tā, lai tām būtu pietiekama fiskālā telpa ļaut automātiskajiem stabilizatoriem darboties un sniegt fiskālo atbalstu lejupslīdes laikā. Pastiprināta fiskālā koordinācija arī piešķīra lielāku nozīmi kopējai fiskālajai nostājai visā eurozonā. Šo tiesību aktu turpmāka interpretācija un īstenošana, ko veica Komisija un Padome[16], pakāpeniski nostiprināja ekonomiskās aktivitātes īstermiņa stabilizācijas elementus.

Konkrētāk, SIP preventīvās daļas koncepcija ļauj dalībvalstīm pievērsties ilgtspējas un stabilizācijas vajadzībām. Valsts vidējā termiņa budžeta mērķa sasniegšana sniedz dalībvalstīm iespēju izmantot fiskālo politiku makroekonomikas stabilizācijai nelabvēlīgos ekonomikas apstākļos, ļaujot automātiskiem stabilizatoriem brīvi darboties, vai palielināt ieguldījumus. Turklāt pats vidēja termiņa budžeta mērķis un no dalībvalsts prasītās korekcijas nolūkā sasniegt vidējā termiņa budžeta mērķi ir noteikti strukturālā izteiksmē, t. i., koriģēti, ņemot vērā ekonomikas cikla ietekmi. Nepieciešamās strukturālās korekcijas atspoguļo dalībvalsts vietu ekonomikas ciklā (t. i., lielākas – labvēlīgos apstākļos, mazākas – nelabvēlīgos apstākļos) un parāda līmeni.

Tomēr dalībvalstu fiskālā politika joprojām lielā mērā ir procikliska. Fiskālā politika bija procikliska jau 2000. gadu vidū, kad ekonomikas apstākļi bija īpaši labi, un lielā mērā saglabājās procikliska krīzes laikā, jo konsolidācija notika paaugstināta tirgus spiediena apstākļos ļoti zemas izaugsmes vai pat ekonomiskās aktivitātes samazināšanās laikā. Lai gan reformētā fiskālā sistēma ļāva darboties automātiskajiem stabilizatoriem, to ietekmi neitralizēja diskrecionāri konsolidācijas pasākumi, kas bija nepieciešami, lai novērstu neilgtspējīgas pozīcijas paaugstināta tirgus spiediena apstākļos. Tas veicināja vājos ekonomikas un nodarbinātības rādītājus minētajā periodā, pat ja mērķis bija nodrošināt publisko finanšu stabilitātes atjaunošanu un atgūt uzticēšanos tirgum. Fiskālā konsolidācija apstājās no 2014. gada, kad izlaides starpība eurozonā joprojām bija negatīva. Tomēr kopējā fiskālā nostāja eurozonā joprojām bija visumā neitrāla, lai gan izlaides starpība eurozonā 2017. gadā bija kļuvusi pozitīva. Turklāt fiskālās nostājas sadalījums starp dalībvalstīm nebija piemērots, ņemot vērā īpašās ilgtspējas un stabilizācijas vajadzības. Tādējādi, neraugoties uz pastiprināto preventīvo daļu, daudzas dalībvalstis neizmantoja ekonomiski labvēlīgāko laiku, lai izveidotu pretcikliskas rezerves.

Turklāt SIP ir vērsts uz augsta valsts budžeta deficīta un parāda līmeņa novēršanu. Lai gan SIP ir noteiktas procedūras, saskaņā ar kurām novērš lielu valsts budžeta deficītu nominālo robežvērtību izteiksmē, tas nevar *uzspiest* fiskālo politiku ekonomiskās aktivitātes atbalstam.

Reformā ar divu tiesību aktu kopumu eurozonai tika noteikts kopējs budžeta grafiks un tas, ka tiek pārbaudīta budžeta situācija un perspektīvas eurozonā, pamatojoties uz dalībvalstu budžeta plāniem un to mijiedarbību eurozonā, pirms budžetu pieņemšanas valstu parlamentos.

[16] Ar Komisijas 2015. gada 13. janvāra paziņojumu "Elastīguma vislabākā izmantošana saskaņā ar Stabilitātes un izaugsmes pakta esošajiem noteikumiem" tika ieviesta jauna, kaut arī ierobežota rīcības brīvība attiecībā uz diskrecionāru fiskālo stabilizāciju. Minētā paziņojuma rezultātā Ekonomikas un finanšu komiteja (EFK) 2015. gada novembrī kopīgi vienojās par nostāju, ko Padome (*ECOFIN*) apstiprināja 2016. gada 12. februārī.

Lai gan tiesiskais regulējums paredz iespēju Komisijai un Padomei noteikt pasākumus nolūkā pastiprināt budžeta un makroekonomikas politikas koordināciju eurozonas līmenī, tas Savienības iestādēm neļauj paredzēt atbilstošu fiskālo nostāju visai eurozonai. Lai gan Eiropas pusgads mudina dalībvalstis savās stabilitātes programmās un valsts reformu programmās ņemt vērā ieteikumu par eurozonas ekonomikas politiku[17], eurozonas dimensija joprojām nav dalībvalstu politikas centrā.

Šādā kontekstā un tā kā nepastāv centrālas fiskālās spējas ar stabilizācijas iezīmēm, spēja virzīt fiskālo nostāju visā eurozonā joprojām ir ierobežota. Tas ierobežo fiskālās politikas iespējas veicināt makroekonomikas stabilizāciju visas eurozonas līmenī lielu, politikas neizraisītu satricinājumu gadījumā. Rezultātā papildus valstu fiskālajai un ekonomikas politikai eurozona joprojām galvenokārt paļaujas uz monetāro politiku makroekonomikas stabilizācijai, kurai ir īpaša nozīme laikā, kad monetārā politika ir tuvu faktiskajai apakšējai robežai. Fiskālās stabilizācijas spēju izveide eurozonai, kuras papildinātu valstu fiskālo politiku, ļautu monetārajai politikai kļūt efektīvākai un ar mazāku blakusietekmi.

Publisko finanšu kvalitāte, tajā skaitā publisko ieguldījumu attīstība

Publisko finanšu kvalitāte ir sarežģīts un daudzpusīgs jautājums. Tā raksturo publisko ieņēmumu un izdevumu struktūru un to, vai tie pienācīgi atbalsta ilgtspējīgu izaugsmi un sociālo iekļaušanu. Turklāt tā raksturo nodokļu iekasēšanas efektivitāti un mehānismus publisko izdevumu kontrolei un prioritāšu noteikšanai. Šajā kontekstā izdevumu pārskatīšana var palīdzēt uzlabot izdevumu sadalījumu. Viens īpaši nozīmīgs jautājums ir saistīts ar novērojumu, ka fiskālās konsolidācijas laikā bieži ir vieglāk samazināt publiskos ieguldījumus vai palielināt nodokļus, nevis racionalizēt citus izdevumu posteņus. Svarīgi, lai fiskālās uzraudzības sistēmā, kuras pamatā ir noteikumi, šiem jautājumiem[18] tiktu pievērsta pietiekama uzmanība, tajā skaitā publisko ieguldījumu lomai, kas ir nepieciešams nosacījums, lai atbalstītu ilgtspējīgu ekonomikas izaugsmi un ilgtermiņa ilgtspēju.

ES fiskālajā sistēmā ir pienācīgi atzīta publisko ieguldījumu būtiskā nozīme sabiedrisko labumu nodrošināšanā un ilgtspējīgu publisko finanšu atbalstīšanā. Pirmkārt, Līguma par Eiropas Savienības darbību 126. panta 3. punktā ir noteikts, ka Komisijai, vērtējot, vai dalībvalstī ir pārmērīgs budžeta deficīts, ir jāņem vērā valdības investīciju izdevumi. Otrkārt, SIP nosaukumā un saturā ir atzīta nepieciešamība ņemt vērā publisko finanšu vispārējo kvalitāti, ko nosaka pēc nodokļu sistēmas un publisko izdevumu labvēlīgās ietekmes uz izaugsmi. Treškārt, vidēja termiņa budžeta mērķa definīcija ietver budžeta manevrēšanas iespējas un jo īpaši nepieciešamību pēc publiskiem ieguldījumiem[19]. Tas ir novedis pie fiskālās sistēmas noteikumiem, kuru mērķis ir aizsargāt publisko ieguldījumu līmeni lejupslīdes laikā un stimulēt tādu strukturālo reformu īstenošanu, kas veicina publisko finanšu stabilitāti, tajā skaitā palielinot potenciālo izaugsmi.

[17] Katra gada rudenī pēc Eiropas Fiskālās padomes jūnijā veiktā novērtējuma Komisija pieņem eurozonas ieteikumu ar norādēm par piemērotu fiskālo nostāju attiecībā uz visu vienotās valūtas zonu.

[18] Šajā sakarā Regulas Nr. 473/2013 6. panta 3. punkta d) apakšpunktā ir noteikts, ka „Budžeta plāna projektā ietver [...] attiecīgo informāciju par vispārējās valdības izdevumiem, sadalītu pa funkcijām, tostarp izglītībai, veselības aprūpei un nodarbinātībai, un, ja iespējams, norādes par galveno izdevumu un ieņēmumu pasākumu paredzamo izplatīšanas [distributīvo] ietekmi".

[19] Turklāt eurozonas dalībvalstīm, uz kurām attiecas pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūra, ir jāiesniedz ekonomiskās partnerības programma, kurā aprakstīti politikas pasākumi un strukturālās reformas, kas vajadzīgi, lai nodrošinātu efektīvu un noturīgu pārmērīga budžeta deficīta novēršanu. Programmas politikas prioritātēm jāatbilst arī Savienības izaugsmes un nodarbinātības stratēģijai.

Tomēr kopumā pašreizējā fiskālā sistēma nenovērsa publisko ieguldījumu līmeņa samazināšanos fiskālās konsolidācijas periodos, nedz arī padarīja publiskās finanses labvēlīgākas izaugsmei[20]. Tas galvenokārt atspoguļo apzinātas politikas izvēles dalībvalstīs. Patiešām, nav skaidru pierādījumu tam, ka fiskālie noteikumi faktiski kavēja ieguldījumus. Lai gan ieguldījumu klauzulas praktiskā īstenošana 2015. un 2016. gadā[21] bija vērsta uz to, lai stiprinātu SIP orientāciju uz izaugsmi, aizsargājot ieguldījumus lejupslīdes laikā, nešķiet, ka tai būtu bijusi būtiska pozitīva ietekme uz publiskajiem ieguldījumiem. Konkrēti, uzmanības koncentrēšana uz ieguldījumu aizsardzību konkrētajā situācijā, kad vērojama dziļa lejupslīde, noveda pie tā, ka šī klauzula kopumā tika izmantota ierobežoti[22]. Tāpat strukturālo reformu klauzula līdz šim ir piemērota piecas reizes[23], un tai ir bijuši diezgan nelieli panākumi tādu reformu veicināšanā, kas uzlabo publisko finanšu kvalitāti un/vai palielina potenciālo izaugsmi.

Šie konstatējumi ir rūpīgi jāapsver, ne tikai ņemot vērā ievērojamos papildu ieguldījumus, kas vajadzīgi, lai modernizētu infrastruktūru, līdz 2050. gadam padarītu ES ekonomiku klimatneitrālu un veicinātu digitālo pāreju. Šajā sakarā Komisija kopā ar dalībvalstīm turpinās apsvērt videi draudzīgu budžeta instrumentu plašāku izmantošanu.

Atbildības apziņa par ES fiskālajiem noteikumiem un to pārvaldība

Pašreizējai ES fiskālās pārvaldības sistēmai ir raksturīgi daudzi noteikumi, kuriem piesaistīti dažādi rādītāji atbilstības novērtēšanai, un tajā ir dažādi noteikumi, kas pieļauj atkāpes no prasībām, un turklāt katram no tiem ir savi attiecināmības kritēriji.

Šie daudzie noteikumi ne vienmēr ļauj izdarīt tādu pašu secinājumu attiecībā uz atbilstību, tāpēc ir jāizmanto ekonomisks vērtējums. Turklāt sistēma lielā mērā balstās uz mainīgajiem lielumiem, kas nav tieši novērojami un tiek bieži pārskatīti, piemēram, izlaides starpību un strukturālo bilanci, kas kavē stabilu politikas norāžu sniegšanu. Lai gan augstāka SIP detalizētības pakāpe ir paredzēta, lai sistēmu padarītu vieglāk pielāgojamu mainīgajiem ekonomikas apstākļiem, tā ir arī palielinājusi tās sarežģītību un samazinājusi tās pārredzamību, jo īpaši attiecībā uz preventīvo daļu. Tas ir negatīvi ietekmējis atbildības apziņu, saziņu un politisko atbalstu. Komisija šos trūkumus zināmā mērā ir novērsusi, pievēršot lielāku uzmanību izdevumu kritērijam, kas sniedz stabilākas un operacionālākas politikas norādes un koncentrē uzmanību uz budžeta posteņiem, kurus tieši kontrolē valdība.

Saistīta problēma ir, ka uzsvars uz ikgadējām fiskālajām korekcijām un atbilstības novērtējumiem ir pastiprināts, savukārt vidēja termiņa budžeta plānošanai pievērstā uzmanība ir vājinājusies, un daudzas dalībvalstis atliek savu vidēja termiņa budžeta mērķu sasniegšanu[24]. Spēcīgais uzsvars uz atbilstību ikgadējām prasībām, iespējams, ir arī veicinājis nepietiekamu diferenciāciju starp dalībvalstīm, kurās ir ievērojami atšķirīgas fiskālās pozīcijas un ilgtspējas riski.

Eurozonas dalībvalstu budžeta plānu projektu ikgadējā izskatīšana ir ļāvusi Komisijai agrāk ietekmēt dalībvalstu budžeta procesus, bet ir arī izgaismojusi problēmas saistībā ar to, kā likt

[20] Publiskie ieguldījumi ES samazinājās no augstākā līmeņa 3,7 % no IKP 2009. gadā līdz 2,7 % 2017. gadā, savukārt publisko ieguldījumu daļa vides aizsardzībā kopumā ir palikusi stabila, proti, 5–6 % no kopsummas, skatīt *Eurostat*, Vispārējās valdības izdevumi pa funkcijām (*COFOG*).

[21] Skatīt 15. zemsvītras piezīmi.

[22] Līdz šim ieguldījumu klauzulu piemēroja tikai Itālijai un Somijai 2016. gadā.

[23] Strukturālo reformu klauzulu piemēroja Itālijai 2016. gadā, Latvijai, Lietuvai un Somijai 2017. gadā un Beļģijai 2019. gadā.

[24] Stabilitātes un konverģences programmu nozīme uzraudzības sistēmā ir samazinājusies, kas arī ir veicinājis dalībvalstu vidēja termiņa budžeta mērķu sasniegšanas atkārtotu atlikšanu.

dalībvalstīm gada beigās mainīt savus plānus un Eurogrupā sākt patiesu diskusiju par eurozonas fiskālo nostāju.

Valstu fiskālās sistēmas

Direktīvā 2011/85 un Regulā Nr. 473/2013 noteiktās prasības attiecībā uz valstu fiskālajiem sistēmām[25] veicināja to noteikumu, procedūru un iestāžu plašu attīstību un stiprināšanu, uz ko balstās budžeta politikas īstenošana dalībvalstīs. Rezultātā valstu fiskālās sistēmas ir ievērojami uzlabotas, kas ir palielinājis valstu atbildības apziņu par fiskālo disciplīnu un veicinājis atbilstību ES fiskālajiem noteikumiem. Ievērojamākais progress ir dalībvalstīs, kurās pirms krīzes nebija valsts sistēmas vai sistēma bija iedīgļa stadijā. ES prasības kalpoja par pamatu mūsdienīgas fiskālās sistēmas izveidei. Visi fiskālo sistēmu elementi ir strauji attīstījušies, tomēr lielākie panākumi bijuši saistīti ar valstu fiskālajiem noteikumiem un neatkarīgu fiskālo iestāžu izveidi. Skaitlisko fiskālo noteikumu skaits un kvalitāte ir ievērojami palielinājušies. Tagad tie ieņem būtisku vietu visu dalībvalstu fiskālajā sistēmā un atbalsta fiskālo disciplīnu un atbilstību ES noteikumiem.

Faktiski visās dalībvalstīs ir izveidotas vai nostiprinātas neatkarīgas fiskālās iestādes, un tām ir arvien lielāka nozīme fiskālajās diskusijās valstu un ES līmenī. Fiskālās politikas neatkarīga uzraudzība, kā arī uzlabota fiskālā statistika un noteikumi saistībā ar prognožu sagatavošanu un publicēšanu ir ievērojami uzlabojusi fiskālās politikas pārredzamību. Valstu ieinteresētās personas kopumā uzskata stingru valsts sistēmu par efektīvu un lietderīgu instrumentu, kas veicina atbilstību ES fiskālajiem noteikumiem.

Tajā pašā laikā valsts sistēmu struktūra un efektivitāte dalībvalstīs ievērojami atšķiras. Tas ir tāpēc, ka i) Savienības tiesību aktos ir noteiktas tikai minimālās prasības valsts sistēmām un ii) faktiskā īstenošana un atbilstība valstu noteikumiem ir atšķirīga. Turklāt ar Fiskālo paktu[26] un tā strukturāli līdzsvarota budžeta noteikumu valsts sistēmu noteikumu kopums ir kļuvis diezgan sarežģīts, radot neatbilstības starp ES un dažiem valstu noteikumiem. Tas dažas dalībvalstis ir mudinājis meklēt izdevīgākos starp valstu un ES noteikumiem.

2. izcēlums. Ekonomikas pārvaldība Eiropas ekonomikas politikas koordinēšanas pusgadā

Kopš Eiropas pusgada izveides 2011. gadā ar sešu tiesību aktu kopumu tas ir kļuvis par labi iedibinātu ekonomikas politikas koordinācijas sistēmu. Tā mērķis ir nodrošināt integrētu pieeju, apvienojot dažādos ekonomikas politikas pārraudzības virzienus – attiecībā uz fiskālo, strukturālo un finanšu politiku – vienotā ikgadēja uzraudzības cikla laika grafikā un sistēmā[27]. Šajā nolūkā Eiropas pusgada ietvaros tiek organizēti galvenie pasākumi SIP un MNNP īstenošanā gan attiecībā uz termiņiem, gan attiecīgā gadījumā attiecībā uz ziņošanas un

[25] Noteikumu kopums un iestādes, kas reglamentē fiskālo politiku valsts līmenī.

[26] Fiskālais pakts ir daļa no Līguma par stabilitāti, koordināciju un pārvaldību ekonomiskajā un monetārajā savienībā (LSKP), kas stājās spēkā 2013. gada 1. janvārī. Šā starpvaldību līguma galvenais noteikums ir prasība pēc līdzsvarota budžeta noteikuma valstu tiesību sistēmās (Fiskālais pakts). Mērķis bija uz noteikumiem balstīto ES fiskālo sistēmu papildināt ar noteikumiem valstu līmenī, lai labāk sasniegtu stabilu budžeta politiku līgumslēdzējās pusēs. Fiskālais pakts ir saistošs visām eurozonas dalībvalstīm un brīvprātīgi trim dalībvalstīm, kas nav eurozonas dalībnieces (Bulgārijai, Dānijai un Rumānijai).

[27] Ar Regulu Nr. 1175/2011 Regulā Nr. 1466/97 tika iekļauts Eiropas pusgada juridiskais pamats nolūkā nodrošināt ciešāku ekonomikas politikas koordināciju un dalībvalstu ekonomikas snieguma noturīgu konverģenci un sniegt integrētus un saskaņotus politikas ieteikumus par dalībvalstu ekonomikas un nodarbinātības politiku.

uzraudzības prasībām. Minētā saskaņošana palīdz nodrošināt, ka dalībvalstis gūst labumu no integrētas pieejas attiecībā uz ekonomikas politiku.

Pēdējos gados Eiropas pusgada uzmanības loks ir paplašinājies, lai labāk ņemtu vērā eurozonas dimensiju, kā arī nodarbinātības un sociālos aspektus, īpaši integrējot Eiropas sociālo tiesību pīlāru. Ir pastiprināts arī dialogs ar Eiropas Parlamentu, valstu iestādēm un sociālajiem partneriem. Saskaņā ar Eiropas zaļo kursu dalībvalstu ekonomikas un nodarbinātības politikas vides dimensijai Eiropas pusgadā būs ievērojami lielāka nozīme, turklāt tas kļūs arī par satvaru ilgtspējīgas attīstības mērķu sasniegšanai nepieciešamās ekonomikas politikas novērtēšanai un koordinēšanai, tajā pašā laikā joprojām koncentrējoties uz ekonomikas un nodarbinātības politikas galvenajām problēmām.

2.2. Makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas procedūra

Makroekonomikas uzraudzības darbības jomas paplašināšana

Makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas procedūra (MNNP) paplašināja uzraudzības sistēmas darbības jomu, attiecinot to ne tikai uz fiskālo politiku, bet arī uz citiem iespējamiem makroekonomikas nelīdzsvarotības avotiem, kas iepriekš bija atstāti novārtā. Tas *inter alia* nozīmē lielāku uzmanību pievērst makrostrukturāliem un makrofinansiāliem jautājumiem, kas ietekmē makroekonomikas stabilitāti, tādiem kā ārējā nelīdzsvarotība, produktivitāte, konkurētspēja, mājokļu tirgus un privātā sektora parādsaistības. Turklāt MNNP ietvaros tiek analizēta arī publisko finanšu attīstība, īpaši valsts parāds, ņemot vērā tās nozīmi vispārējā makroekonomikas stabilitātē. Šajā ziņā MNNP ir papildinājusi citus uzraudzības instrumentus un nodrošinājusi pamatu prioritāšu noteikšanai politikas jomām, kuras nav aplūkotas SIP, bet kuras ir būtiskas publisko finanšu pienācīgai attīstībai. Ir uzlabota nelīdzsvarotības atklāšanai nepieciešamā analītiskā bāze un ir ieviesti procesi ekonomikas attīstības un politikas pasākumu uzraudzībai. Lai gan MNNP uzraudzības darbības joma joprojām ir balstīta uz makroekonomikas stabilitātei būtiskiem aspektiem, tā ir arī pakāpeniski paplašināta, lai ņemtu vērā plašāku ietekmi, kas saistīta ar korekcijām, piemēram, ietekmi uz nodarbinātību un sociālajām tendencēm.

Tomēr ne vienmēr ir pilnībā izmantotas saiknes ar citiem uzraudzības virzieniem. Tas attiecas uz mijiedarbību starp MNNP un SIP uzraudzību nolūkā vienlaikus novērst makroekonomikas nelīdzsvarotību, potenciālās izaugsmes problēmas un riskus valsts parāda atmaksājamībai. Visbeidzot, MNNP uzraudzībā līdz šim, iespējams, nav pietiekami ņemta vērā mijiedarbība ar jaunām ekonomikas problēmām, īpaši saistībā ar klimata pārmaiņām un citiem aktuāliem vides jautājumiem.

Politikas risinājumi un makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas efektivitāte

MNNP ir palielinājusi izpratni un koncentrējusies uz politikas pasākumiem, dažos gadījumos gūstot sekmīgus rezultātus, pat ja nekad nav tikusi aktivizēta pārmērīgas nelīdzsvarotības novēršanas procedūra. MNNP ir palīdzējusi padziļināt dialogu starp ES iestādēm un valstu politikas iestādēm par to, kā risināt apzinātās problēmas, koncentrējot politikas debates valstu līmenī un stiprinot politikas veidošanas procesus. Vairākos gadījumos MNNP nodrošināja sistēmu politikas prioritāšu noteikšanai, lai risinātu makrostrukturālas un makrofinansiālas problēmas valstīs, kuras nopietni apdraud finanšu nestabilitātes risks. Minētajos gadījumos pēc MNNP uzraudzības tika veikti politikas pasākumi, kas pakļauti stingrai un regulārai uzraudzībai, un tika samazināta spriedze finanšu tirgos, neizmantojot stingrāku instrumentu – pārmērīgas nelīdzsvarotības novēršanas procedūru.

Tomēr MNNP nav radījusi politisko dinamiku, kas būtu vajadzīga, lai saglabātu reformu vērienīgumu dalībvalstīs, kurās joprojām pastāv nelīdzsvarotība, tajā skaitā attiecībā uz iekšzemes un ārējo parādu, kas joprojām ir liels. Lai gan ir pierādījumi, ka konkrētām valstīm adresētajiem ieteikumiem MNNP ietvaros sākotnēji sekoja stingrāki turpmākie pasākumi, reformu īstenošana laika gaitā ir kļuvusi salīdzināma ar citiem ar MNNP nesaistītiem ieteikumiem Eiropas pusgada ietvaros. Pēdējos gados nelīdzsvarotības novēršanā gūtais progress ir palēninājies, iespējams, ņemot vērā samazināto spiedienu finanšu tirgū un lēnāku reformu tempu.

MNNP ir bijusi veiksmīgāka tekošā konta deficīta samazināšanā salīdzinājumā ar pastāvīgu un lielu tekošā konta pārpalikumu samazināšanu. Politikas pasākumu nepieciešamība bija īpaši aktuāla dalībvalstīs, kurās ir liels tekošā konta deficīts un konkurētspējas zudums, ņemot vērā bažas par to ārējā parāda atmaksājamību un ar to saistītajiem maksātspējas riskiem, kas ir īpaši satraucoši apvienojumā ar pastāvīgu izmaksu konkurētspējas un eksporta tirgus daļu mazināšanos. MNNP turpretī nav spējusi palīdzēt novērst lielus un pastāvīgus tekošā konta pārpalikums, kurus nevar pilnībā izskaidrot ar ekonomikas pamatfaktoriem. Lieli un noturīgi tekošā konta pārpalikumi nerada tūlītējus riskus valsts ekonomiskajai stabilitātei, tomēr ietekmēt eurozonas vienmērīgu darbību. To koriģēšana palīdzētu palielināt reālo IKP attiecīgajās dalībvalstīs un pozitīvi ietekmētu pārējo eurozonu. Visbeidzot, tā kā MNNP tika ieviesta situācijā, kad daudzās dalībvalstīs jau pastāvēja nelīdzsvarotība un pārmērīga nelīdzsvarotība, vēl nav skaidrs, kāda ir tās efektivitāte jaunas nelīdzsvarotības, neaizsargātības un risku novēršanā. Tālab būtu laikus jāatklāj jauna nelīdzsvarotība, lai varētu veikt piemērotus preventīvus politikas pasākumus.

Atbildības apziņa par makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas procedūru

Ņemot vērā iespējamās nelīdzsvarotības plašo mērogu, uzraudzība MNNP ietvaros balstās gan uz kvantitatīvās, gan kvalitatīvās analīzes izmantošanu, un tajā neder rādītāju mehāniska interpretācija. Tāpēc Komisija ir izmantojusi Regulā Nr. 1174/2011 un Regulā Nr. 1176/2011 paredzēto rīcības brīvību sistēmas piemērošanā, un Padome vienmēr ir visumā atbalstījusi Komisijas uzskatus par nelīdzsvarotības pastāvēšanu un tās smagumu. Komisija 2016. gadā precizēja nelīdzsvarotības konstatēšanas un novērtēšanas kritērijus un racionalizēja to klasifikāciju[28]. Kopš pirmsākumiem MNNP preventīvās daļas īstenošana ir integrēta Eiropas pusgadā, un tās piemērošana ir attīstījusies, ņemot vērā gūto pieredzi, problēmu attīstību un pastāvīgu dialogu ar dalībvalstīm un ieinteresētajām personām.

Neraugoties uz progresu, kas panākts MNNP pārredzamā īstenošanā, varētu turpināt centienus attiecībā uz saikni starp MNNP analīzi un ieteikumiem un mijiedarbību starp MNNP un citām uzraudzības procedūrām. Kad Komisija ir konstatējusi pārmērīgu nelīdzsvarotību dalībvalstīs, tā ir izmantojusi MNNP regulējumā paredzēto iespēju uzsākt īpašu un ciešu politikas īstenošanas uzraudzību, veicinot partneru spiedienu un sekmējot reformu pasākumus attiecīgajās dalībvalstīs. Tomēr attiecīgajai dalībvalstij nebija pienākuma īstenot konkrētus politikas pasākumus, kas izklāstīti saskaņotajā korektīvo pasākumu plānā. Šāda prakse ir likusi dažiem aicināt Komisiju pilnībā izmantot MNNP instrumentus, tajā skaitā ieteikt Padomei aktivizēt pārmērīgas nelīdzsvarotības novēršanas procedūru, un uzlabot

[28] Komisija 2016. gadā publicēja apkopojumu, kurā visaptverošā un pārredzamā veidā dokumentēta MNNP īstenošana: Eiropas Komisija (2016), "Makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas procedūra. Pamatojums, process, piemērošana: apkopojums".

pārredzamību gadījumos, kad dalībvalstīs, kurās konstatēta pārmērīga nelīdzsvarotība, netiek sākta pārmērīgas nelīdzsvarotības novēršanas procedūra[29].

2.3. Eurozonas dalībvalstis, kuras saskaras ar nopietnām finanšu stabilitātes grūtībām vai kurām draud šādas grūtības

Makroekonomiskās finansiālās palīdzības programmu izstrādes un uzraudzības sistēma

Ekonomiskās un monetārās savienības pirmajā desmitgadē nebija sistēmas, kas sniegtu īpašu atbalstu eurozonas dalībvalstīm, kuras saskaras ar nopietnām finanšu stabilitātes grūtībām vai kurām draud šādas grūtības. 2010. gadā un turpmākajos gados tika izstrādāti īpaši finansiālā atbalsta sniegšanas mehānismi[30], kuru rezultātā tika izveidots Eiropas Stabilizācijas mehānisms (ESM). Tomēr joprojām trūka Savienības tiesību aktu, kas nodrošina uzraudzības sistēmu un pārvaldības struktūru šim atbalstam. Ar Regulu Nr. 472/2013 tika izveidota sistēma šāda atbalsta organizēšanai, lai nodrošinātu pārredzamību un demokrātisko pārskatatbildību.

Minēto sistēmu piemēroja programmām, kas attiecās uz Īriju un Portugāli un ko finansēja no EFSI un EFSM, uz Spāniju un Kipru, ko finansēja no ESM, kā arī Grieķiju (otrā un trešā programma), kas saņēma finansiālu palīdzību gan no EFSI, gan ESM. Rezultātā lielā mērā tika novērsts ārējais un fiskālais deficīts un tika saglabāta vai atjaunota finanšu sektora stabilitāte. Turklāt strukturālā politika programmu ietvaros palīdzēja veicināt potenciālo izaugsmi. Visas eurozonas dalībvalstis, kas saņēma finansiālo palīdzību, ir veiksmīgi atgriezušās tirgū ar saprātīgām finansējuma likmēm, un tagad uz tām attiecas pēcprogrammas uzraudzība.

Tika ievēroti noteikumi par makroekonomikas korekciju programmu izstrādi, jo īpaši attiecībā uz: i) programmas sagatavošanu un informāciju ieinteresētajām personām par panākto progresu; ii) saskaņotības nodrošināšanu starp saprašanās memorandu, kas parakstīts ar eurozonas dalībvalsti, un makroekonomikas korekciju programmu, ko pieņēmusi Padome; iii) programmas īstenošanā gūto panākumu uzraudzību, veicot regulārus pārskatus un iesaistot sociālos partnerus un pilsoniskās sabiedrības organizācijas; iv) tehniskās palīdzības piešķiršanu, lai palīdzētu īstenot programmas nosacījumus. Pateicoties šo procedūru ieviešanai, Regula Nr. 472/2013 ļāva arī saglabāt visas eurozonas finanšu stabilitāti.

Attiecībā uz makroekonomikas korekciju programmās iesaistīto iestāžu — Komisijas sadarbībā ar Eiropas Centrālo banku un attiecīgā gadījumā Starptautisko Valūtas fondu — pārvaldības kārtību šī sistēma nodrošina zināmu elastību attiecībā uz to, kā pārvaldības kārtība tiek īstenota praksē, ja vien tiek pilnībā izpildīti visi konkrēti noteiktie uzdevumi. Kopumā pārvaldības kārtība ir darbojusies labi.

Regula Nr. 472/2013 arī palīdzēja uzlabot Komisijas darbību pārredzamību un pārskatatbildību, jo īpaši pastiprinot dialogu ar Eiropas Parlamentu un valstu parlamentiem[31]. Turklāt regula mijiedarbojas ar ESM līgumu. Komisijai ir jānodrošina, ka ikviens saprašanās

[29] Revīzijas palāta ieteica palielināt pārredzamību gadījumos, kad Komisija neiesaka sākt pārmērīgas nelīdzsvarotības novēršanas procedūru (Eiropas Revīzijas palāta (2018), "Makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas procedūras revīzija", Īpašais ziņojums Nr. 03).

[30] Piemēram, Grieķijas aizdevumu mehānisma nolīgums, Eiropas Finanšu stabilitātes instruments (EFSI) un Eiropas finanšu stabilizācijas mehānisms (EFSM).

[31] To apstiprināja Eiropas Revīzijas palātas lietderības revīzija; skatīt Īpašo ziņojumu Nr. 17/2017: "Komisijas intervence Grieķijas finanšu krīzē".

memorands, kas ESM uzdevumā tiek parakstīts ar eurozonas dalībvalsti, atbilst makroekonomikas korekciju programmai un Savienības tiesību aktiem. Attiecībā uz Komisijas un ESM attiecībām praktiskā īstenošana tika precizēta saprašanās memorandā, kas parakstīts 2018. gada 27. aprīlī, un kopējā nostājā, par ko tie vienojās 2018. gada 14. novembrī, kuri ir pamats ESM līguma pašreizējai pārskatīšanai.

Ekonomikas sniegums un saskaņotība ar ES uzraudzības procedūrām

Regula Nr. 472/2013 ir veicinājusi ciešāku ekonomikas politikas koordināciju un eurozonas dalībvalstu noturīgu konverģenci, nodrošinot konsekvenci starp Eiropas pusgada parasto uzraudzības ciklu un pastiprinātu uzraudzību saskaņā ar minēto regulu. Regula racionalizēja procesus, lai nodrošinātu ekonomikas politikas uzraudzības konsekvenci un izvairītos no ziņošanas pienākumu dublēšanās. Makroekonomikas korekciju programmās tika skaidri risināti jautājumi par neaizsargātību un nelīdzsvarotību, kas konstatēta standarta uzraudzības procedūrās (SIP un MNNP). Visas atlikušās korekcijas pēc programmas beigām tika pārņemtas konkrētām valstīm adresētajos ieteikumos parastajā uzraudzības ciklā un pēcprogrammas uzraudzībā. Tādējādi ar regulu ieviestā pastiprinātā uzraudzība palīdzēja samazināt pagaidu atšķirības starp attiecīgajām dalībvalstīm un citām eurozonas dalībvalstīm un radīja pamatu konverģences atjaunošanai.

Komisija ir pilnībā īstenojusi noteikumus par pēcprogrammas uzraudzību. Attiecībā uz pastiprinātās uzraudzības efektivitāti attiecīgās prasības Grieķijai piemēro no 2018. gada augusta (finansiālās palīdzības programmas beigas). Sākotnējais novērtējums, kura pamatā ir ierobežota pieredze ar īpašajiem noteikumiem, ir pozitīvs. Tomēr, lai gan pastiprinātā uzraudzība sākotnēji bija iecerēta kā preventīva sistēma, lai palīdzētu dalībvalstīm, kurām draud nepieciešamība pieprasīt finansiālu palīdzību, šādam mērķim tā līdz šim nav tikusi aktivizēta.

Tajā pašā laikā ir svarīgi uzturēt valstu pienācīgu atbildību par programmām, īpaši programmas izbeigšanas vai programmas pārtraukšanas laikā. Joprojām pastāv arī pārredzamības un pārskatatbildības problēmas, tajā skaitā ņemot vērā to, ka ESM līdz šim joprojām ir starpvaldību struktūra.

2.4. Vispārīgie konstatējumi

Šis pārskats atklāj priekšrocības, kā arī iespējamo uzlabojumu jomas. Tas apstiprina, ka reforma ar sešu tiesību aktu kopumu un divu tiesību aktu kopumu kopā ar Eiropas pusgada izvēršanu ir nostiprinājušas ekonomikas uzraudzības sistēmu ES un eurozonā un virzījušas dalībvalstis to ekonomikas un fiskālās politikas mērķu sasniegšanā. To rezultātā ir izstrādāta arī plašāka un integrētāka pieeja uzraudzībai, kas labāk nodrošina politikas ieteikumu vispārējo konsekvenci Eiropas pusgada ietvaros (skatīt 2. izcēlumu). Kopēju budžeta grafiku ieviešana un politikas norāžu noteikšana, pamatojoties uz dalībvalstu budžeta plānu projektiem, ir veicinājusi ciešāku koordināciju eurozonā. Tādējādi ar sešu tiesību aktu kopumu un divu tiesību aktu kopumu ieviestie pasākumi ir palīdzējuši nodrošināt ciešāku ekonomikas politikas koordināciju.

Ieteiktās politikas īstenošana dalībvalstīs citu faktoru starpā ir veicinājusi ES ekonomikas pakāpenisku nostiprināšanos un pēdējos gados reģistrēto pastiprināto darbvietu radīšanu. Turklāt, atbalstot esošās makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanu, jaunas nelīdzsvarotības veidošanās nepieļaušanu un valsts parāda līmeņa samazināšanu, uzraudzības sistēma ir palīdzējusi radīt apstākļus ilgtspējīgai izaugsmei, spēcīgākai noturībai, mazākai neaizsargātībai un zemākam potenciāli kaitīgas blakusietekmes riskam. Tādējādi reforma ar sešu tiesību aktu kopumu un divu tiesību aktu kopumu ir palīdzējusi īstenot Savienības izaugsmes un nodarbinātības stratēģiju.

Pastiprinātā uzraudzības sistēma ir arī veicinājusi dalībvalstu ekonomikas snieguma konverģenci, visās dalībvalstīs kopumā atgriežoties pie ekonomiskās izaugsmes un krītoties bezdarba līmenim, un samazinoties makroekonomikas nelīdzsvarotībai un valsts budžeta deficīta un parāda līmenim, turklāt visās dalībvalstīs ir noslēgusies pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūra. Turklāt sistēma, kas izveidota, lai atbalstītu eurozonas dalībvalstis, kuras saskaras ar grūtībām vai kurām draud šādas grūtības saistībā ar finanšu stabilitāti, palīdzēja samazināt attiecīgo dalībvalstu pagaidu atšķirības no pārējās eurozonas un radīja pamatu konverģences atjaunošanai.

Atlabšana kopš finanšu krīzes bija ilga pēc vēsturiskiem standartiem, taču ir vērojama arī izaugsmes tendenču samazināšanās, ko papildina pastāvīgi zema inflācija. Tajā pašā laikā publiskā parāda līmenis joprojām ir augsts dažās dalībvalstīs, kuras arī ir tālu no vidēja termiņa budžeta mērķu sasniegšanas, turklāt to reformu centieni mazinās. Dažu dalībvalstu ekonomikas joprojām ir neaizsargātas pret ekonomikas lejupslīdi, un pastāv blakusietekmes riski, kas ietekmētu visas eurozonas darbību.

Fiskālā nostāja dalībvalstu līmenī bieži ir bijusi procikliska. Turklāt publisko finanšu struktūra nav kļuvusi labvēlīgāka izaugsmei, un valstu valdību rīcība liecina, ka tās dod priekšroku kārtējo izdevumu palielināšanai, nevis ieguldījumu aizsardzībai. Lielu satricinājumu gadījumā, kas nav saistīti ar politiku, spēju virzīt fiskālo nostāju visā eurozonā, veicot atbilstošus diferencētus fiskālos pasākumus dalībvalstīs, kavē piesardzīgas politikas trūkums labvēlīgos apstākļos, un tā joprojām ir ierobežota, ciktāl tās pamatā ir tikai valstu fiskālās politikas koordinācija un nav centrālas stabilizācijas spējas. Tādējādi pašreizējā sistēma un tās īstenošana nav veicinājusi makroekonomikas stabilizāciju.

Turklāt pašreizējā uzraudzības sistēma un tās īstenošana nav nodrošinājusi pietiekamu diferenciāciju starp dalībvalstīm, kurās ir ievērojami atšķirīgs fiskālais stāvoklis, ilgtspējas riski vai citi neaizsargātības faktori. Vēl viena uzlabojumu joma ir mijiedarbība starp Savienības fiskālajiem noteikumiem un valstu fiskālajām sistēmām.

Fiskālā sistēma (kas ietver sekundāros tiesību aktus un citus dokumentus, kuros sniegta sīkāka informācija un paredzēta pārredzamība par to, kā uzraudzība tiek veikta praksē) ir kļuvusi pārāk sarežģīta. Šī sarežģītība izriet no tā, ka šī sistēma tiecas sasniegt vairākus mērķus, un no vajadzības ņemt vērā visdažādākos mainīgos apstākļus, tajā skaitā izmantojot elastību, situācijā, kad pastāv viedokļu atšķirības starp dalībvalstīm. To atspoguļo ļoti detalizēta kodifikācija, kas ietver vairākus darbības rādītājus, no kuriem daži nav novērojami un bieži tiek pārskatīti, kā arī dažādas izņēmuma klauzulas. Rezultātā fiskālie noteikumi ir kļuvuši mazāk pārredzami, negatīvi ietekmējot prognozējamību, saziņu un politisko atbalstu.

Cita nelīdzsvarotība, kas izveidojusies ekonomikas krīzes laikā, samazinās, bet daudzos gadījumos tikai lēni. MNNP ir bijusi veiksmīgāka tekošā konta deficīta samazināšanā salīdzinājumā ar pastāvīgu un lielu tekošā konta pārpalikumu samazināšanu. Lai gan to var izskaidrot ar akūtāku nepieciešamību novērst lielu tekošā konta deficītu sakarā ar bažām par ilgtspēju, arī pastāvīgi tekošā konta pārpalikumi var ietekmēt eurozonas nevainojamu darbību. Politikas ieteikumu virzītājspēks nav optimāls un laika gaitā ir samazinājies, vājinoties reformu impulsam. Turklāt, lai gan mijiedarbība starp konkrētajiem uzraudzības virzieniem ir bijusi pietiekama, pastāv papildu iespējas uzlabot to sadarbību. Netiek pietiekami ņemtas vērā svarīgas saiknes starp atsevišķiem uzraudzības instrumentiem, jo īpaši gadījumos, kad valsts

parāda atmaksājamības problēmas ir nesaraujami saistītas ar plašāku makroekonomikas nelīdzsvarotību vai zemu potenciālo izaugsmi[32].

Visbeidzot, būtu jāapsver, kā uzraudzības sistēmas varētu palīdzēt risināt šodienas un rītdienas aktuālās ekonomikas, demogrāfiskās un vides problēmas. Pašlaik viena no galvenajām ekonomikas problēmām ir tā, ka izaugsme var saglabāties pieticīga ilgāku laiku, ja netiks veikti politikas pasākumi, lai veicinātu potenciālo izaugsmi. Ņemot vērā jau tā ļoti atbalstošo monetāro politiku, ir svarīgi apsvērt, vai un kā dalībvalstu fiskālā un strukturālā politika varētu dot pienesumu politikas pasākumu kopumā eurozonā un potenciālās izaugsmes palielināšanā, un pārdomāt ES ekonomikas pārvaldības sistēmas potenciālo lomu šajā kopumā. Turklāt būtu jāapsver, kādā mērā sistēma var atbalstīt ekonomikas, vides un sociālās politikas vajadzības saistībā ar pāreju uz klimatneitrālu, resursu ziņā efektīvu un digitālu Eiropas ekonomiku, papildinot regulatīvās vides un strukturālo reformu galveno lomu.

3. Publiskajās debatēs aplūkojamie jautājumi

Pamatojoties uz līdzšinējo pieredzi ar tiesību aktiem, izkristalizējas vairāki publiskajās debatēs aplūkojamie jautājumi.

Kā šo sistēmu var uzlabot, lai nodrošinātu publisko finanšu stabilitāti visās dalībvalstīs, palīdzētu novērst pašreizējo makroekonomikas nelīdzsvarotību un izvairītos no jaunas nelīdzsvarotības rašanās? Ņemot vērā gūto pieredzi, ir svarīgi efektīvi sasniegt mērķus – nodrošināt stabilu publisko finanšu stāvokli un izvairīties no makroekonomikas nelīdzsvarotības. Ņemot vērā iespējamo negatīvo blakusietekmi, ko rada akumulējušās neilgtspējīgas pozīcijas, ES un ekonomiskās un monetārās savienības izturētspējas stūrakmens ir efektīva ekonomikas koordinācija un uzraudzība. Lai gan kopumā ir panākts progress attiecībā uz parāda atmaksājamību un makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanu, šis progress ne vienmēr ir bijis pietiekams, turklāt ar lielām atšķirībām starp dalībvalstīm. Tādēļ efektīva sistēma ir tāda, kura nodrošina valsts parāda atmaksājamību, tajā skaitā gadījumos, kad tas ir visvairāk nepieciešams, un makroekonomikas nelīdzsvarotības nepieļaušanu un novēršanu. Šajā kontekstā ir jāņem vērā ar klimata pārmaiņām saistītie riski.

Kā nodrošināt atbildīgu fiskālo politiku, kas nodrošina ilgtermiņa ilgtspēju, vienlaikus pieļaujot īstermiņa stabilizāciju? Fiskālās politikas norādes palīdz dalībvalstīm nodrošināt publisko finanšu ilgtermiņa stabilitāti un īstenot pretciklisku fiskālo politiku, lai veicinātu labāku makroekonomikas stabilizāciju gan labvēlīgos, gan nelabvēlīgos apstākļos. Lai gan efektīvai sistēmai vajadzētu būt pretcikliskai gan labvēlīgos, gan nelabvēlīgos apstākļos, praksē tas bieži vien tā nav bijis. Pienācīga fiskālā konsolidācija un parāda samazināšana labvēlīgos ekonomikas apstākļos palīdz radīt iespējas izmantot fiskālo politiku nelabvēlīgos apstākļos. Šajā ziņā palīdz piemērota vidēja termiņa politikas plānošana gan attiecībā uz fiskālajiem mērķrādītājiem, gan strukturālajām reformām, kas veicina ražīgumu un ieguldījumus, un piemērots politikas atsauces punkts.

Kādā veidā ES uzraudzības sistēmai vajadzētu stimulēt dalībvalstis veikt būtiskas reformas un ieguldījumus, kas vajadzīgi, lai palīdzētu risināt šodienas un rītdienas

[32] Turklāt valsts banku blakusietekmes uzraudzībai šajā sistēmā nav bijusi centrāla nozīme, lai gan to nozīme makroekonomikas un finanšu stabilitātes nodrošināšanā joprojām ir būtiska.

ekonomiskās, sociālās un vides problēmas, vienlaikus saglabājot aizsardzības pasākumus pret riskiem, kas apdraud parāda atmaksājamību? Sistēmai vajadzētu būt atbilstošai šodienas un rītdienas problēmām. Jāapspriež, kāda ir ES uzraudzības sistēmas atbilstīgā loma tādas publisko finanšu struktūras veicināšanā, kas sekmē ilgtspējīgu attīstību un pienācīgu ieguldījumu līmeņu uzturēšanu dalībvalstīs. Konkrēti, ievērojami ieguldījumi būs vajadzīgi, lai sasniegtu Eiropas zaļā kursa plašākos mērķus. Tas rada jautājumu par to, cik lielā mērā ar fiskālo sistēmu var atbalstīt reformas un ieguldījumus, tajā skaitā cilvēkkapitālā un prasmēs, kas vajadzīgi pārejai uz klimatneitrālu, resursu ziņā efektīvu un konkurētspējīgu ekonomiku, kas ir gatava digitālajam laikmetam, tādā veidā, ka neviens netiek atstāts novārtā. Tas ietver pašreizējo elastīguma klauzulu piemērotības atkārtotu izvērtēšanu attiecībā uz to darbības jomu un atbilstības kritērijiem, lai veicinātu pareizo ieguldījumu veidu un līmeni, vienlaikus saglabājot parāda atmaksājamību. Turklāt būtu jāapsver fiskālās sistēmas nozīme valstu budžetu zaļināšanā.

Kā var vienkāršot ES sistēmu un uzlabot tās īstenošanas pārredzamību? Lai gan pašreizējā fiskālās uzraudzības sistēmā ir elastīguma un rīcības brīvības elementi, kuri tika iekļauti, izmantojot sarežģītu noteikumu kopumu, kas pieņemts uzticēšanās trūkuma kontekstā starp galvenajām ieinteresētajām personām, būtu jāpanāk, ka ekonomiskos lēmumus var pieņemt objektīvi un pārredzami, uz noteikumiem balstītā sistēmā. Tostarp būtu, piemēram, jāapsver, vai uzraudzības sistēmas efektīvu īstenošanu varētu veicināt skaidra koncentrēšanās uz nopietnām politikas kļūdām, kā noteikts Līgumā, atbilstoši skaidri definētiem mērķiem un politikas mērķrādītājiem. Vienkāršāka sistēma un īstenošana varētu veicināt lielāku atbildības apziņu, labāku saziņu un mazākas izpildes un atbilstības nodrošināšanas politiskās izmaksas.

Kā uzraudzībā koncentrēties uz dalībvalstīm, kurās ir aktuālākas politikas problēmas, un nodrošināt kvalitatīvu dialogu un iesaisti? Uzraudzībai vajadzētu būt samērīgai ar situācijas nopietnību, lielāku uzmanību pievēršot aktuālākajiem gadījumiem un mazāk iejaucoties gadījumos, kad vispārējais risks ir zems. Tādēļ ir jāapsver, vai uzraudzības sistēmai, lai tā būtu efektīva, būtu vairāk jākoncentrējas uz to, lai "identificētu nopietnas kļūdas"[33], t. i., uz dalībvalstīm, kuru politikas stratēģijas rezultātā valsts parāds tiek ievirzīts potenciāli neilgtspējīgā trajektorijā vai tiek radīta kāda cita makroekonomikas nelīdzsvarotība. Turklāt ļoti svarīgs ir spēcīgs politikas dialogs ar dalībvalstīm un ieinteresētajām personām, jo īpaši daudzpusēji, kā arī divpusēji ar Komisiju.

Kā šī sistēma var nodrošināt efektīvu izpildi? Kādai vajadzētu būt finansiālo sankciju, izmaksu reputācijas ziņā un pozitīvo stimulu lomai? Lai nodrošinātu efektīvu sistēmas īstenošanu, kā elements ir rūpīgi jāapsver atbilstīgs līdzsvars starp finansiālajām sankcijām un instrumentiem, kas stimulē makroekonomikas stabilitāti un ilgtspējīgu izaugsmi, piemēram, budžeta instrumentu konverģencei un konkurētspējai vai konverģences un reformu instrumentu.

Vai ir iespējams stiprināt valstu fiskālās sistēmas un uzlabot to mijiedarbību ar ES fiskālo sistēmu? Jāapsver, vai valstu fiskālo sistēmu, jo īpaši neatkarīgu fiskālo iestāžu lielāka loma veicinātu labāku atbilstību ES fiskālajiem noteikumiem un vienlaikus

[33] Skatīt Līguma par Eiropas Savienības darbību 126. panta 2. punktu.

uzlabotu atbildības apziņu par sistēmu. Turklāt, ņemot vērā to, ka pārredzamas fiskālās sistēmas pamatā ir augstas kvalitātes statistika, ir jānovērtē, kādi turpmāki datu kvalitātes uzlabojumi būtu vajadzīgi.

Kā sistēmā būtu jāņem vērā eurozonas dimensija un ekonomiskās un monetārās savienības padziļināšanas programma? Pastāv vairākas konkrētas saiknes starp ekonomikas pārvaldības sistēmu un plašāku mērķi pilnveidot ekonomisko un monetāro savienību. Pirmkārt, gan SIP, gan MNNP ir vērsti tikai uz valstu politiku, jo īpaši uz augsta valsts parāda līmeņa un tekošā konta deficīta nepieļaušanu un novēršanu. Šādā kontekstā un tā kā nepastāv centrālas fiskālās spējas ar stabilizācijas iezīmēm, spēja virzīt fiskālo nostāju visā eurozonā joprojām ir ierobežota. Atbilstīga apjoma stabilizācijas spēju ieviešana ļautu fiskālajai politikai vairāk veicināt makroekonomikas stabilizāciju visas eurozonas līmenī. Otrkārt, finanšu savienības (banku savienība un kapitāla tirgu savienība) izveides pabeigšana, kopīga droša aktīva ieviešana un banku valsts riska darījumu regulējuma pārskatīšana atkarībā no konkrētā modeļa varētu veicināt tirgus disciplīnu un ļaut vēl vairāk vienkāršot efektīvas fiskālās uzraudzības sistēmas struktūru. Treškārt, dinamiska un noturīga ekonomiskā un monetārā savienība, kas balstās uz stabiliem pamatiem, ir labākais veids, kā palielināt finanšu stabilitāti Eiropā. Tas ir priekšnoteikums euro starptautiskās nozīmes stiprināšanai, kas savukārt ir instruments, kurš palīdzētu stiprināt Eiropas ietekmi pasaulē un pasaules tirgos, tādējādi veicinot Eiropas vērtības un atbalstot Eiropas uzņēmumu, patērētāju un valdību intereses.

Kā Eiropas pusgada kontekstā panākt SIP un MNNP labāku mijiedarbību, lai uzlabotu ekonomikas politikas koordināciju starp dalībvalstīm? Eiropas pusgads sekmīgi ievirza dažādos uzraudzības virzienus vienā kopīgā laika grafikā. Tas arī palīdz sinhronizēt valstu procedūras un veicina konverģenci Eiropas Savienībā. Tomēr to varētu potenciāli vēl vairāk stiprināt kā politikas koordinācijas instrumentu, tiecoties panākt labāk integrētu uzraudzību un ņemot vērā no jauna parādījušās problēmas. Lai gan atsevišķie virzieni ir vērsti katrs uz saviem mērķiem, ir jānovērtē, vai tos varētu efektīvāk īstenot kopā gadījumos, kad problēmas ir savstarpēji saistītas. To var panākt, piemēram, izmantojot pašreizējās saiknes starp MNNP un SIP gadījumos, kad valsts parāda atmaksājamības problēmas ir saistītas gan ar fiskālo disciplīnu, gan ar strukturāliem šķēršļiem potenciālajai izaugsmei.

Uzraudzības sistēmas efektīva darbība ir visu dalībvalstu, Eiropas iestāžu un citu galveno ieinteresēto personu kopīga atbildība. Lai ekonomiskā uzraudzība Savienībā būtu efektīva, ļoti svarīgi ir panākt augsta līmeņa vienprātību un uzticēšanos starp visām galvenajām ieinteresētajām personām. Komisija aicina visas ieinteresētās personas iesaistīties publiskās debatēs, lai paustu savu viedokli par to, kā stiprināt ekonomikas pārvaldības sistēmas īstenošanu.

Publiskajām debatēm būtu jādod iespēja ieinteresētajām personām paust savu viedokli par uzraudzības līdzšinējo darbību un iespējamiem veidiem, kā uzlabot sistēmas efektivitāti galveno mērķu sasniegšanā. Komisija sagaida iekļaujošas debates, kurās iesaistīsies Eiropas Parlaments, Padome, Eiropas Centrālā banka, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja, Reģionu komiteja, valstu valdības un parlamenti, valstu centrālās bankas, neatkarīgas fiskālās iestādes, valstu produktivitātes padomes, sociālie partneri, pilsoniskās sabiedrības organizācijas, kā arī akadēmiskās iestādes, un ir iecerējusi apkopot atsauksmes 2020. gada pirmajā pusē. Turpmākajos mēnešos Komisija iesaistīs šīs ieinteresētās personas, izmantojot dažādus līdzekļus, tajā skaitā īpašas sanāksmes, darbseminārus un tiešsaistes apspriežu

platformu. Komisija izskatīs visus viedokļus un, pamatojoties uz tiem, līdz 2020. gada beigām noslēgs savas pārdomas par iespējamo turpmāko pasākumu nepieciešamību.