EUROPOS CENTRINIS BANKAS

EUROSISTEMA

EUROPOS CENTRINIO BANKO NUOMONĖ

2012 m. gruodžio 11 d.

dėl Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje įgyvendinimo

(CON/2012/105)

Įžanga ir teisinis pagrindas

2012 m. lapkričio 9 d. Europos Centrinis Bankas (ECB) gavo Lietuvos Respublikos finansų ministerijos prašymą pateikti nuomonę dėl Valdžios sektoriaus finansų tvarumo konstitucinio įstatymo projekto (toliau – konstitucinio įstatymo projektas) ir Lietuvos banko įstatymo pakeitimo įstatymo projekto (toliau – pakeitimo įstatymo projektas) (kartu – įstatymų projektai).

ECB kompetencija teikti nuomonę grindžiama Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 127 straipsnio 4 dalimi ir 282 straipsnio 5 dalimi bei 1998 m. birželio 29 d. Tarybos sprendimo 98/415/EB dėl nacionalinių institucijų konsultavimosi su Europos Centriniu Banku teisės akto projekto nuostatų klausimais[1] 2 straipsnio 1 dalies trečia įtrauka, nes įstatymų projektai susiję su Lietuvos banku. Vadovaudamasi Europos Centrinio Banko darbo reglamento 17 straipsnio 5 dalies pirmuoju sakiniu, Valdančioji taryba priėmė šią nuomonę.

1. Įstatymų projektų tikslas

1.1 Tam, kad būtų sustiprinta fiskalinė drausmė, įstatymų projektais siekiama įgyvendinti tam tikras Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (SSKV)[2] nuostatas, nustatant: a) „subalansuoto biudžeto taisyklę“ ir automatinio koregavimo mechanizmą, ir b) griežtesnį kontrolės mechanizmą, pagal kurį *inter alia* Lietuvos bankas paskiriamas už atitikties subalansuoto biudžeto taisyklei stebėseną nacionaliniu lygiu atsakinga institucija.

1.2 Konstitucinio įstatymo projektu siekiama, kad vidutiniu laikotarpiu valdžios sektorius būtų perteklinis, subalansuotas arba artimas subalansuotam[3].

1.2.1 Juo siekiama vidutiniu laikotarpiu pagerinti struktūrinį valdžios sektoriaus balanso rodiklį.

1.2.2 Konstitucinio įstatymo projekte nustatyti du struktūrinio valdžios sektoriaus balanso valdymo

---

1 OL L 189, 1998 7 3, p. 42.

2 2012 m. kovo 2 d. 25 valstybės narės pasirašė SSKV, kuri įsigalios 2013 m. sausio 1 d., jei dvylika euro zonos valstybių narių deponuos savo ratifikavimo priemones arba pirmą kito mėnesio dieną po to, kai ratifikavimo dokumentus deponuoja dvyliktoji euro zonos valstybė narė (žiūrint, kas įvyksta pirmiau), http://european-council.europa.eu/eurozone-governance/treaty-on-stability. 2012 m. birželio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimas ratifikavo SSKV ir 2012 m. rugsėjo 6 d. Europos Sąjungos Taryboje deponavo ratifikavimo priemonę.

3 Tai įgyvendina SSKV 3 straipsnio 1 dalies a punktą.

kontroliavimo rodikliai: planinė struktūrinė užduotis ir minimali vykdomoji užduotis. Jei šie rodikliai nevykdomi, taikomi automatinio koregavimo mechanizmai.

1.2.3 Konstitucinio įstatymo projekte numatyta keletas išlygų. Pavyzdžiui, „įsipareigojimo pagal SSKV“ užduotis neplanuojama ir automatinio koregavimo mechanizmai netaikomi, kai planuojamas valdžios sektoriaus deficitas yra blogesnis nei 3 procentai BVP arba kai susidaro bent viena iš šių sąlygų, atitinkančių neįprasto įvykio sąvoką: a) mažiausiai dvejus kalendorinius metus iš eilės numatoma, kad produkcijos atotrūkio nuo potencialo rodiklis bus arba yra neigiamas; b) BVP grandininė apimtis už pastarąjį kalendorinį metų ketvirtį mažėjo, palyginti su ankstesnių kalendorinių metų atitinkamu ketvirčiu, arba c) einamųjų kalendorinių metų BVP grandininė apimtis mažės, palyginti su prieš tai buvusiais metais.

1.3 Įstatymų projektais Lietuvos bankas paskiriamas už biudžeto politikos kontrolę nacionaliniu lygiu atsakinga institucija. Jo pagrindinis uždavinys – stiprinti koregavimo mechanizmų veikimą ir skaidrumą. Tai apima: a) planinės struktūrinės užduoties planavimo arba vykdymo stebėseną; b) vertinimą ir skelbimą savo išvadų, ar planinė struktūrinė užduotis arba minimali vykdomoji užduotis bus įvykdytos; c) Lietuvos Respublikos finansų ministerijos parengto ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimą; d) pateikimą Seimui savo išvadų dėl planuojamos biudžeto politikos tinkamumo planinei struktūrinei užduočiai įvykdyti.

2. Bendros pastabos

2.1 ECB pritaria besikonsultuojančios institucijos iniciatyvai ir tikslui įgyvendinti SSKV. Tai ypatingai svarbu Lietuvai, nes siekiant, kad valdžios sektoriaus deficitas būtų mažesnis nei 3 procentai BVP, nuo 2009 m. liepos mėnesio jai taikyta perviršinio deficito procedūra, o deficito koregavimo galutinis terminas buvo nukeltas iki 2012 m. Be to, svarbu, kad fiskalinė sistema prisidėtų užkertant kelią galimam makroekonominio disbalanso atsinaujinimui, kas bus ypač aktualu Lietuvai įsivedus eurą.

2.2 Dėl SSKV įgyvendinimo nacionalinės teisės aktuose metodikos ECB atkreipia besikonsultuojančios institucijos dėmesį į Europos Komisijos ir Tarybos pateiktas gaires, ypač į Bendruosius nacionalinių fiskalinio koregavimo mechanizmų principus (toliau – Bendrieji principai)[4] ir Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo specifikacijas bei gaires dėl stabilumo ir konvergencijos programų formos ir turinio[5].

ECB taip pat pažymi, kad Europos Komisija pateiks pranešimą apie valstybių narių, kurios pasirašė ir ratifikavo SSKV, priimtas nacionalinių teisės aktų nuostatas, kuriomis įgyvendinama SSKV[6];

---

4 Komisijos komunikatas: Bendrieji nacionalinių fiskalinio koregavimo mechanizmų principai (COM(2012) 342 galutinis, 2012 m. birželio 20 d.). Paskelbta: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:LT:PDF

5 Elgesio kodeksas: Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo specifikacijos ir gairės dėl stabilumo ir konvergencijos programų formos ir turinio (*angl.* Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes) (2012 m. rugsėjo 3 d.) Paskelbta: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

6 SSKV 8 straipsnio 1 dalis.

kartu Europos Komisija vertins atitiktį SSKV 3 straipsnio 2 daliai.

2.3 SSKV 14 straipsnio 5 dalimi Lietuvai, kaip valstybei narei, kuriai taikoma išimtis, suteikiama galimybė pareikšti ketinimą laikytis visų arba dalies SSKV III (Fiskalinis susitarimas) ir IV (Ekonominės politikos koordinavimas ir konvergencija) antraštinių dalių[7] nuostatų nuo ankstesnės datos nei ta, kurią įsigalios sprendimas dėl išimties panaikinimo pagal SESV 140 straipsnio 2 dalį. ECB atkreipia dėmesį, kad įstatymų projektai įsigalios tik nuo tos datos, kai įsigalios sprendimas dėl išimties panaikinimo, t. y. Lietuvai įsivedus eurą.

3. Konkrečios pastabos

ECB atkreipia dėmesį į keletą problemų įstatymų projektuose.

3.1 Konstitucinio įstatymo projekte vartojamos sąvokos ir apibrėžtys turėtų būti visiškai suderintos su esamais Sąjungos teisės aktais (pavyzdžiui, SSKV ir Stabilumo ir augimo paktu[8]).

3.1.1 Konstitucinio įstatymo projekte abiejose apibrėžtyse „valdžios sektoriaus balanso rodiklis“ ir „valdžios sektoriaus skola“ turėtų būti nuoroda į 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 479/2009 dėl Europos bendrijos steigimo sutarties priede pateikto Protokolo dėl perviršinio deficito procedūros taikymo[9]. Be to, Europos Komisija (Eurostatas) tvirtina ir skelbia valdžios sektoriaus deficito (pertekliaus) ir skolos duomenis pagal perviršinio deficito procedūros apibrėžtį.

3.1.2 Konstitucinio įstatymo projekto 4 straipsnyje vartojamos sąvokos „sutartoji paklaida“, „minimali vykdomoji užduotis“, „planinė struktūrinė užduotis“ ir „struktūrinės investicijos“, kurių nėra SSKV. Įstatymų projektai turi būti visiškai suderinti su SSKV ir esamuose Stabilumo ir augimo pakto teisės aktuose vartojamomis sąvokomis ir metodika.

3.2 Konstitucinio įstatymo projekto 3 straipsnio 3 dalyje, 5 straipsnio 4 dalyje, 6 straipsnio 2 dalyje ir 7 straipsnio 3 dalyje numatytos išlygos yra platesnės nei numatytos SSKV. ECB pabrėžia, kad siekiant skatinti suderinamumą ir išvengti pernelyg liberalių „neįprastų įvykių“ sąlygų apibrėžčių, pagal Bendruosius principus[10] išlygos turėtų būti grindžiamos Sąjungomis sutartomis sąvokomis. Koregavimo mechanizmo sustabdymas turėtų būti ribojamas terminais, o baigus taikyti išimtį turėtų būti taikomas tam tikras minimalus koregavimo tempas.

3.3 „Nepagrįstam minimalios vykdomosios užduoties neįvykdymui“[11] trūksta pakankamų automatiškų pasekmių. Šiuo aspektu tai, kad Ministras Pirmininkas Lietuvos Respublikos Seime žodžiu pateikia šio neįvykdymo pateisinimo priežastis ir šių aplinkybių išvengimo gaires, nėra pakankama.

3.4 Reikia patikslinti konstitucinio įstatymo projekto 11 straipsnį taip, kad būtų užtikrinta, jog

---

7 III (Fiskalinis susitarimas) ir IV (Ekonominės politikos koordinavimas ir konvergencija) antraštinės dalys.

8 Stabilumo ir augimo paktas įtvirtintas dviejuose Tarybos reglamentuose: 1) prevencinėje dalyje: 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamente (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo (OL L 209, 1997 8 2, p. 1) ir 2) korekcinėje dalyje: 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamente (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo (OL L 209, 1997 8 2, p. 6).

9 OL L 145, 2009 6 10, p. 1.

10 6-asis principas (atsakomybę ribojančios išimtys).

11 Konstitucinio įstatymo projekto 9 straipsnis.

ekonomikos ciklų tyrimams naudojamas metodas atitiktų oficialų metodą, naudojamą ekonominės politikos koordinavimo Europos semestre[12].

3.5 Konstitucinio įstatymo projektas yra sudėtingas ir reikėtų jį išdėstyti aiškiau; tai galima padaryti labiau laikantis SSKV nuostatų. Konstitucinio įstatymo projekto 11 straipsnyje nurodytas „įgyvendinamasis teisės aktas“ yra tinkamesnė teisinė priemonė ne tik produkcijos daugiamečio vidutinio potencialo apskaičiavimo metodams, bet ir kitiems techninio pobūdžio dalykams nustatyti, įskaitant daugybę formulių, kurios dabar išdėstytos konstitucinio įstatymo projekte. Nacionalinių teisės aktų leidėjas, naudodamasis šia priemone, taip pat galėtų atsižvelgti į visus būsimus techninius pokyčius Europos lygiu ir juos įtraukti į įgyvendinamąjį teisės aktą.

4. Lietuvos banko vaidmuo

4.1 Nuo Lietuvos banko išvadų dėl planinės struktūrinės užduoties ir minimalios vykdomosios užduoties vykdymo priklausys koregavimo mechanizmų, t. y. einamųjų arba ateinančių metų biudžeto įstatymų pakeitimų, aktyvavimas.

4.2 Lietuvos bankas taip pat vertins ir tvirtins Lietuvos Respublikos finansų ministerijos parengtą ekonominės raidos scenarijų bei vertins, ar planuojama biudžeto politika yra tinkama planinei struktūrinei užduočiai įvykdyti.

4.3 ECB supranta, kad Lietuvos banką paskiriant biudžeto politikos kontrolės institucija siekiama įgyvendinti institucijos, Lietuvoje atsakingos už atitikties SSKV 3 straipsnio 1 dalyje nustatytoms taisyklėms stebėseną, vaidmenį. Taigi įstatymų projektuose nustatytas Lietuvos banko vaidmuo neturėtų peržengti stebėsenos institucijos vaidmens[13]. Ypatingą susirūpinimą šiuo požiūriu kelia konstitucinio įstatymo projekto nuostatos, kuriose įtvirtinta Lietuvos banko pareiga tvirtinti Lietuvos Respublikos finansų ministerijos parengtą ekonominės raidos scenarijų. Už atitikties SSKV 3 straipsnio 1 dalyje nustatytiems įsipareigojimams užtikrinimą yra atsakinga Lietuvos Vyriausybė.

Be to, siekiant išvengti bet kokių neatitikimų tarp abiejų įstatymų projektų, reikėtų suderinti Lietuvos banko įgaliojimus pagal konstitucinio įstatymo projektą ir pagal pakeitimo įstatymo projektą.

4.4 ECB taip pat pažymi, kad turi būti užtikrinta, jog Lietuvos banko dalyvavimas taikant subalansuoto biudžeto taisyklę nepaveiks jo gebėjimo vykdyti su ECBS susijusius uždavinius veiklos ir finansiniu atžvilgiais. Pagal finansinio nepriklausomumo principą, kuris yra Sutarties 130 straipsnyje nurodyto centrinio banko nepriklausomumo dalis, reikalaujama, kad NCB turėtų pakankamai priemonių ne tik su ECBS susijusiems uždaviniams, bet ir savo nacionaliniams uždaviniams vykdyti (pvz., finansuoti savo valdymą ir savo operacijas)[14].

---

12 Reglamento (EB) Nr. 1466/97 2a straipsnis.

13 Taip pat žr. Bendrųjų principų 7-ąjį principą (stebėsenos institucijų vaidmuo ir nepriklausomumas).

14 Žr. 2012 m. ECB pranešimą apie konvergenciją, p. 25.

Ši nuomonė bus skelbiama ECB interneto svetainėje.

Priimta Frankfurte prie Maino 2012 m. gruodžio 11 d.

[parašas]

ECB Pirmininkas

Mario DRAGHI