EUROPOS CENTRINIS BANKAS

EUROSISTEMA

EUROPOS CENTRINIO BANKO NUOMONĖ

2014 m. balandžio 30 d.

dėl viešųjų finansų

(CON/2014/30)

Įžanga ir teisinis pagrindas

2014 m. kovo 27 d. Europos Centrinis Bankas (ECB) gavo Lietuvos Respublikos finansų ministerijos prašymą pateikti nuomonę dėl Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo projekto (toliau – konstitucinio įstatymo projektas).

ECB kompetencija teikti nuomonę grindžiama Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 127 straipsnio 4 dalimi ir 282 straipsnio 5 dalimi ir Tarybos sprendimo 98/415/EB[1] 2 straipsnio 1 dalies trečiąja įtrauka, kadangi konstitucinio įstatymo projektas yra susijęs su Lietuvos banku. Vadovaudamasi Europos Centrinio Banko darbo reglamento 17 straipsnio 5 dalies pirmuoju sakiniu, Valdančioji taryba priėmė šią nuomonę.

1. Konstitucinio įstatymo projekto tikslas

1.1 Konstitucinio įstatymo projekto paskirtis – užtikrinti valdžios sektoriaus finansų tvarumą ir stabilią ūkio plėtrą. Konstitucinio įstatymo projektu siekiama įgyvendinti Sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (SSKV)[2], ir atsižvelgiama į ankstesnę ECB nuomonę dėl SSKV įgyvendinimo Lietuvoje[3].

1.2 SSKV tikslų siekiama valdant struktūrinį valdžios sektoriaus balansą, kad būtų užtikrinta, jog valdžios sektorius yra perteklinis arba subalansuotas.

1.3 Konstitucinio įstatymo projekte nustatyti du struktūrinio valdžios sektoriaus balanso valdymo vertinimo rodikliai: i) vidutinio laikotarpio tikslas ir ii) struktūrinio postūmio užduotis. Vidutinio laikotarpio tikslas – struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklis, kuris turi būti pasiektas per ketverių vieni po kitų einančių metų laikotarpį, praleidžiant metus, kuriais įvyksta neįprastas įvykis. Struktūrinio postūmio užduotis – struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmio vidutinio laikotarpio tikslo link užduotis, matuojama kaip procentas nuo BVP.

---

1 1998 m. birželio 29 d. Tarybos sprendimas 98/415/EB dėl nacionalinių institucijų konsultavimosi su Europos Centriniu Banku teisės akto projekto nuostatų klausimais (OL L 189, 1998 7 3, p. 42).

2 2012 m. kovo 2 d. 25 valstybės narės pasirašė SSKV. Ji įsigaliojo 2013 m. sausio 1 d., kadangi tą dieną dvylika euro zonos valstybių narių deponavo savo ratifikavimo priemones. 2012 m. birželio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimas ratifikavo SSKV ir 2012 m. rugsėjo 6 d. Europos Sąjungos Taryboje deponavo ratifikavimo priemonę.

3 Nuomonė CON/2012/105. Visos ECB nuomonės skelbiamos ECB interneto svetainėje www.ecb.europa.eu.

1.4 Konstitucinio įstatymo projekte taip pat nustatytos valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklės[4]. Konkrečiai, kai paskutinių penkerių metų valdžios sektoriaus balanso rodiklių vidurkis yra deficitas, kiekvieno valdžios sektoriui priskiriamo biudžeto, kurio planuojami asignavimai viršija 3 % BVP, asignavimų augimo vidurkis turi būti ne didesnis nei ½ potencialaus BVP daugiamečio augimo vidurkio.

1.5 Konstitucinio įstatymo projekte numatyta nemažai išlygų ir išimčių. Pirma, struktūrinio valdžios sektoriaus balanso taisyklės netaikomos įvykus neįprastam įvykiui, kaip apibrėžta Tarybos reglamente (EB) Nr. 1466/97[5]. Antra, konstitucinio įstatymo projekte nustatytos penkios valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklės išimtys[6]. Trečia, perteklinio arba subalansuoto biudžeto reikalavimas netaikomas valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui ir tiems valdžios sektoriaus biudžetams, kurių planuojami asignavimai neviršija 0,3 procento BVP[7]. Šiems biudžetams taikomos taisyklės ir reikalavimai nustatyti konstitucinio įstatymo projekto 4 straipsnio 2 ir 3 dalyse.

1.6 Konstitucinio įstatymo projekto 8 straipsnyje nustatytos procedūros, taikomos neįvykdžius 2 straipsnyje apibrėžtos „struktūrinio postūmio užduoties“. Šios procedūros taikomos po to, kai Vyriausybė ar jos įgaliota institucija Seimui iki gegužės 1 d. pateikia ataskaitą dėl praėjusių metų struktūrinio postūmio užduoties įvykdymo ir dėl praėjusių metų struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio. Ministras Pirmininkas turi pateikti Seimui ir kontrolės institucijai informaciją apie neįvykdymo priežastis ir „priemonių užduočiai įvykdyti gaires“ ir šią informaciją Seimui pristatyti žodžiu. Be to, kontrolės institucija, praėjus ne daugiau kaip 30 darbo dienų nuo šios informacijos gavimo dienos, Seimui turi pateikti išvadą dėl užduoties neįvykdymo priežasčių pagrįstumo ir gairių dėl priemonių užduočiai įvykdyti tinkamumo. Galiausiai, per mėnesį nuo kontrolės institucijos išvadų gavimo dienos Ministras Pirmininkas turi pateikti Seimui informaciją apie galutines užduoties neįvykdymo priežastis ir priemonių užduočiai įvykdyti gaires.

1.7 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė paskiriama biudžeto politikos kontrolės institucija (toliau – kontrolės institucija), įgaliota stebėti, kaip vykdoma struktūrinio postūmio užduotis ir reikalavimai dėl vidutinio laikotarpio tikslo pasiekimo[8].

1.8 Lietuvos bankas turi teikti kontrolės institucijai savo rengiamas makroekonomines prognozes kiekvieną kartą, kai jas atnaujina, bet ne rečiau kaip du kartus per kalendorinius metus[9].

---

4 Konstitucinio įstatymo projekto 3 straipsnis.

5 Konstitucinio įstatymo projekto 3 straipsnio 1 dalis ir 7 straipsnis ir 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo (OL L 209, 1997 8 2, p. 1).

6 Konstitucinio įstatymo projekto 3 straipsnio 3 dalis.

7 Konstitucinio įstatymo projekto 4 straipsnio 1 dalis.

8 Konstitucinio įstatymo projekto 2 straipsnio 1 dalis ir 9 straipsnis.

9 Konstitucinio įstatymo projekto 9 straipsnio 3 dalis.

2. Bendros pastabos

2.1 ECB pritaria besikonsultuojančios institucijos iniciatyvai ir siekiui įgyvendinti SSKV[10]. Nors Lietuvai nebetaikoma perviršinio deficito procedūra, konstitucinio įstatymo priėmimas yra svarbus modernizuojant Lietuvos biudžeto procedūrų teisinį pagrindą[11].

2.2 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[12] nuostatų nuo ankstesnės datos nei ta, kurią įsigalios sprendimas dėl išimties panaikinimo pagal SESV 140 straipsnio 2 dalį. Lietuva nepareiškė tokio ketinimo, ir ECB atkreipia dėmesį, kad konstitucinio įstatymo projektas įsigalios tik nuo tos datos, kai įsigalios sprendimas dėl išimties panaikinimo, t. y. Lietuvai įsivedus eurą[13].

3. Subalansuoto biudžeto taisyklės ir koregavimo mechanizmo įgyvendinimo forma

3.1 SSKV 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „subalansuoto biudžeto taisyklė“ nacionalinėje teisėje pradedama taikyti „priimant privalomas ir nuolatinio pobūdžio nuostatas, pirmenybę teikiant konstitucinėms, arba kitais būdais užtikrinant, kad tų taisyklių būtų visapusiškai laikomasi atliekant nacionalines biudžetines procedūras“. Vadovaujantis pagal SSKV 3 straipsnio 2 dalį priimtu Komisijos komunikatu dėl Bendrųjų nacionalinių fiskalinio koregavimo mechanizmų principų (toliau – Bendrieji principai)[14], koregavimo mechanizmų, kurie pradedami taikyti automatiškai, jeigu pastebima didelių nukrypimų, teisinis statusas „turėtų būti toks, kad jų nuostatos negalėtų būti pakeistos priimant paprastą biudžeto įstatymą“.

3.2 ECB pritaria, kad įstatymo projektas yra parengtas kaip konstitucinis įstatymas, kuris Lietuvos teisės aktų hierarchijoje užima tokią padėtį, kuri atitinka SSKV reikalavimus[15].

4. Koregavimo mechanizmo pobūdis

4.1 Pagal SSKV 3 straipsnio 1 dalies e punktą, jeigu pastebima didelių nukrypimų nuo vidutinio laikotarpio tikslo arba jo koregavimo plano, automatiškai taikomas koregavimo mechanizmas. Šis mechanizmas apima įsipareigojimą įdiegti priemones, kuriomis nustatytu laikotarpiu koreguojami. nukrypimai. 4 bendrasis principas nustato, kad korekcijos mastas ir trukmė apibrėžiami iš anksto nustatytomis taisyklėmis, taip apribojant (bet tokios galimybės visai nepašalinant) veiksmų laisvę numatyti, kokių veiksmų imtis atsiradus dideliam nukrypimui nuo biudžeto. Be to, valstybė narė

10 Žr. Nuomonės CON/2012/105 2.1 punktą.
11 Žr. Nuomonės CON/2013/91 2.2 punktą.
12 III (Fiskalinis susitarimas) ir IV (Ekonominės politikos koordinavimas ir konvergencija) antraštinės dalys.
13 Žr. Nuomonės CON/2012/105 2.3 punktą.
14 COM(2012) 342 *final*.
15 Žr. Nuomonės CON/2013/91 3.2 punktą.

prie vidutinio laikotarpio tikslo turėtų vėl kuo greičiau priartėti – paprastai tai reiškia kitais metais po nukrypimo atsiradimo arba dar kitais metais.

4.2 Konstitucinio įstatymo projekte[16] nustatyti procedūriniai etapai – ataskaitų teikimas trimis lygiais, kaip aprašyta šios nuomonės 1.6 punkte. Tačiau jame nenustatytas automatinis priemonių taikymas; tai paliekama Vyriausybės ir Seimo nuožiūrai. Tai neatitinka pirmiau minėtų SSKV ir 4 bendrojo principo nuostatų[17]. Konkrečiai, koregavimo mechanizmas, kuriuo konsolidavimo priemonės būtų įgyvendinamos automatiškai, nebent, pvz., Seimas jas vetuotų kvalifikuota balsų dauguma, geriau užtikrintų fiskalinį stabilumą ateityje.

4.3 SSKV 3 straipsnio 1 dalies c punkte nustatyta, kad laikinai nukrypti nuo atitinkamo vidutinės trukmės tikslo arba jo koregavimo plano galima tik išskirtinėmis aplinkybėmis. Tai apimtų neįprastą įvykį, kurio atitinkama valstybė narė negali kontroliuoti ir kuris daro didelį poveikį valdžios sektoriaus finansinei būklei, arba didelio ekonomikos nuosmukio laikotarpius, kaip apibrėžta Stabilumo ir augimo pakte, taip pat euro zonos mastu. 6 bendrajame principe aiškiai nustatyta, kad dėl atsakomybę ribojančios išlygos koregavimo mechanizmo taikymas gali būti sustabdomas tik laikinai. Kai tik atsakomybę ribojanti išlyga nebetaikoma, koregavimo mechanizmas gali nustatyti mažiausią struktūrinio koregavimo tempą, kurio apatinė riba turėtų atitikti Stabilumo ir augimo pakto reikalavimą. Be to, kai atsakomybę ribojanti išlyga nebetaikoma, valstybė narė turi patvirtinti biudžeto taisomųjų veiksmų planą, kurio turi būti laikomasi koregavimo laikotarpiu.

4.4 Konstitucinio įstatymo projekte nustatytos išlygos ir išimtys, kaip aprašyta šios nuomonės 1.5 punkte, yra platesnės nei „išskirtinėmis aplinkybėmis“ SSKV leidžiami laikini nukrypimai. Galutiniame konstitucinio įstatymo projekte turėtų būti užtikrinta, kad išlygos ir išimtys atitinka SSKV 3 straipsnio 3 dalies b punkte nustatytą „išskirtinių aplinkybių“ sąvoką ir 6 bendrojo principo reikalavimus.

5. Vidutinio laikotarpio tikslas

ECB pažymi, kad pagal SSKV 3 straipsnio 1 dalies b punktą Lietuva turi užtikrinti sparčią konvergenciją siekiant savo vidutinio laikotarpio tikslo. Tokios konvergencijos laiką pasiūlys Europos Komisija, atsižvelgdama į Lietuvos tvarumo riziką.

16 Konstitucinio įstatymo projekto 8 straipsnis.

17 Žr. Nuomonės CON/2013/90 4.2 punktą ir Nuomonės CON/2012/105 3.3 punktą.

6. Kontrolės institucija

6.1 Valstybės kontrolė paskiriama kontrolės institucija, įgaliota stebėti, kaip vykdomos konstitucinio įstatymo projekto nuostatos. Šiame kontekste ECB pažymi, kad kontrolės institucija turi atitikti Bendruosiuose principuose nustatytus kriterijus[18].

6.2 ECB supranta, kad Bendruosiuose principuose nustatytų kriterijų vykdymą bus siekiama užtikrinti, *inter alia*, pasitelkiant nepriklausomus Lietuvos ir užsienio ekspertus, kaip nustatyta konstitucinio įstatymo projekte[19]. Tam, kad Valstybės kontrolė galėtų veiksmingai vykdyti kontrolės institucijos funkcijas, turėtų būti užtikrinta, kad ji atitinka visus Bendruosiuose principuose nustatytus kriterijus.

7. Lietuvos banko vaidmuo

7.1 Kaip minėta neseniai priimtose ECB nuomonėse, nacionalinio centrinio banko (NCB) vaidmuo neturėtų peržengti stebėsenos veiklos, kuri tiesiogiai ar netiesiogiai kyla iš arba yra susijusi su jų pinigų politikos įgaliojimų vykdymu[20]. Už atitikties SSKV 3 straipsnio 1 dalyje nustatytiems įsipareigojimams užtikrinimą yra atsakinga Lietuvos Vyriausybė[21].

7.2 Lietuvos bankas jau rengia makroekonomines prognozes, kaip nurodyta konstitucinio įstatymo projekto 9 straipsnio 3 dalyje. Jos yra skelbiamos viešai[22]. ECB supranta, kad konstitucinio įstatymo projekte nustatyta, jog Lietuvos bankas tik perduos kontrolės institucijai prognozes, kurias jis jau parengė pinigų politikos tikslais. Taigi konstitucinio įstatymo projektas nekelia abejonių dėl atitikties piniginio finansavimo draudimui, centrinio banko nepriklausomumo principo ar kišimosi į pinigų politiką.

7.3 Bet kokiu atveju, net ir peržengiant konstitucinio įstatymo projekto taikymo sritį, Lietuvos bankas turėtų išsaugoti savo turimą vaidmenį valdžios sektoriaus finansų statistikos rengimo ir kokybės kontrolės srityje[23] pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 479/2009[24], Gaires ECB/2013/23 dėl valdžios sektoriaus finansų statistikos ir 2013 m. balandžio 24 d. Supratimo memorandumą dėl Europos statistikos sistemos (ESS) narių ir ECBS narių bendradarbiavimo[25].

Ši nuomonė bus skelbiama ECB interneto svetainėje.

---

18 7 principas (Stebėsenos institucijų vaidmuo ir nepriklausomumas). Šie kriterijai apima: i) įstatyminį teisinio statuso įtvirtinimą; ii) apsaugos nuo įtakos nuostatą, pagal kurią tokios institucijos negali priimti nurodymų, ir turi turėti galimybę laiku teikti informaciją visuomenei; iii) skyrimo procedūras, pagrįstas patirtimi ir kompetencija; iv) išteklių pakankamumą ir tinkamą prieigą prie informacijos, kad galėtų vykdyti suteiktus įgaliojimus.

19 Konstitucinio įstatymo projekto 9 straipsnio 4 dalis.

20 Žr. Nuomonės CON/2012/105 4.3 punktą, Nuomonės CON/2013/90 5.5 punktą ir Nuomonės CON/2013/91 5.5 punktą.

21 Žr. Nuomonės CON/2012/105 4.3 punktą.

22 Galima rasti Lietuvos banko interneto svetainėje http://www.lb.lt/makroekonomines_prognozes

23 Žr. Nuomonės CON/2013/90 5.4 punktą.

24 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 479/2009 dėl Europos bendrijos steigimo sutarties priede pateikto Protokolo dėl perviršinio deficito procedūros taikymo (OL L 145, 2009 6 10, p. 1).

25 Galima rasti www.ecb.europa.eu

Priimta Frankfurte prie Maino 2014 m. balandžio 30 d.

[parašas]

ECB Pirmininkas

Mario DRAGHI