EUROPOS
KOMISIJA

Strasbūras, 2015 01 13
COM(2015) 12 final

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

GERIAUSIAS PASINAUDOJIMAS LANKSTUMU, KURĮ SUTEIKIA GALIOJANČIOS STABILUMO IR AUGIMO PAKTO TAISYKLĖS

Turinys

1. ĮVADAS 3

2. PAAIŠKINIMAI DĖL INVESTAVIMO 5

3. PAAIŠKINIMAI DĖL STRUKTŪRINIŲ REFORMŲ 10

4. PAAŠKINIMAI DĖL CIKLINIŲ SĄLYGŲ 15

5. IŠVADA 18

1 PRIEDAS. STATISTINIS ĮNAŠŲ Į EUROPOS STRATEGINIŲ INVESTICIJŲ FONDĄ REGISTRAVIMAS 19

2 PRIEDAS. MATRICA, PAGAL KURIĄ NUSTATOMAS METINIS FISKALINIS KOREGAVIMAS SIEKIANT VIDUTINIO LAIKOTARPIO TIKSLO PAGAL PAKTO PREVENCINĘ DALĮ 20

1. Įvadas

2015 m. metinėje augimo apžvalgoje [1] Komisija nurodė, kad investicijos, struktūrinės reformos ir fiskalinė atsakomybė yra pagrindiniai Europos Sąjungos ekonominės politikos strategijos elementai, padėsiantys kurti darbo vietas ir užtikrinti augimą. Šiai strategijai palaikyti Komisija taip pat pateikė naują Investicijų planą Europai [2]. Ir šiam bendram ekonominiam modeliui, ir konkretiems Investicijų plano elementams pritarė 2014 m. gruodžio 18–19 d. posėdžiavusi Europos Vadovų Taryba.

Komisija taip pat paskelbė, kad, siekdama sustiprinti investicijų, struktūrinių reformų ir fiskalinės atsakomybės tarpusavio ryšį, ji pateiks tolesnių gairių, kaip geriausiai pasinaudoti lankstumu, kuris numatytas galiojančiose Stabilumo ir augimo pakto (toliau – Paktas)[3], taisyklėse, jų nekeisdama. Tai atitinka naujos sudėties Komisijos politinėse gairėse pareikštą įsipareigojimą[4] ir diskusijas, kurios anksčiau vyko Europos Vadovų Taryboje[5] ir Europos Parlamente[6].

Šiame aiškinamajame komunikate [7] pateikiamos papildomos gairės, galiojančių taisyklių nekeičiant nei iš dalies, nei visiškai. Paktas yra ES ekonomikos valdymo pagrindas ir turi lemiamos reikšmės užtikrinant sklandų ekonominės ir pinigų sąjungos veikimą. Jo tikslas – skatinti patikimą biudžeto politiką ir užtikrinti viešųjų finansų tvarumą valstybėse narėse. Paktas buvo priimtas 1997 m., o 2005 m. ir 2011–2013 m., atsižvelgdami į patirtį, ES teisės aktų leidėjai jį reformavo. Keletą pastarųjų metų jis buvo taikomas kaip viena iš išplėsto ir papildyto ekonominės politikos koordinavimo metinio ciklo, vadinamo Europos semestru, priemonių.

Sutartų taisyklių patikimumas yra būtina viešųjų finansų tvarumo ir finansinio stabilumo euro zonoje ir visoje ES sąlyga. Pastarųjų metų finansų ir valstybių skolos krizė parodė, kaip smarkiai Europos šalių ekonomikos priklauso viena nuo kitos ir kad Europos Sąjungoje

---

1 2014 m. lapkričio 28 d. COM(2014) 902.

2 2014 m. lapkričio 26 d. COM(2014) 903.

3 Paktas yra įtvirtintas Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV), ir jį sudaro Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 (prevencinė dalis, pagrįsta SESV 121 straipsniu) ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1467/97 (korekcinė dalis, pagrįsta SESV 126 straipsniu), vėlesni šių reglamentų pakeitimai ir su jais susiję teisės aktai.
Dokumentai skelbiami http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

4 „*Kalbant apie nacionalinių biudžetų naudojimą ekonomikos augimui ir investicijoms skatinti, reikia – kaip 2014 m. birželio 27 d. dar kartą patvirtino Europos Vadovų Taryba – gerbti stabilumo ir augimo paktą ir kartu kuo geriau pasinaudoti esamomis lanksčiomis 2005 ir 2011 m. peržiūrėto pakto taisyklėmis. Savo plataus masto dokumentų dėl darbo vietų kūrimo, ekonomikos augimo ir investicijų rinkinyje ketinu pateikti konkrečias gaires*“. Jeanas-Claude'as Junckeris „Nauja pradžia Europai. Mano darbotvarkė: darbo vietų kūrimas, augimas, teisingumas ir demokratiniai pokyčiai. Politinės gairės būsimai Europos Komisijai“, 2014 m. liepos 15 d. Paskelbta: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_lt.pdf.

5 „*Laikomės Stabilumo ir augimo pakto. Visos mūsų šalys turi toliau vykdyti struktūrines reformas. Be jokios abejonės, mūsų bendra stiprybė priklauso nuo visų šalių sėkmės. Todėl Sąjunga turi imtis ryžtingų veiksmų, kad būtų skatinamas ekonomikos augimas, padidintos investicijos, kuriama daugiau bei geresnių darbo vietų ir skatinamos konkurencingumui palankios reformos. Tam taip pat reikia kuo geriau pasinaudoti lankstumu, kurį suteikia esamos Stabilumo ir augimo pakto taisyklės*“. 2014 m. birželio 27 d. Europos Vadovų Tarybos išvados. Paskelbta: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/lt/pdf.

6 Žr. visų pirma 2014 m. spalio 22 d. Europos Parlamento rezoliuciją „Europos ekonominės politikos koordinavimo semestras: 2014 m. prioritetų įgyvendinimas“ (A8-0019/2014).

7 Kitas aiškinamojo komunikato pavyzdys – Komisijos aiškinamasis komunikatas dėl tam tikrų reklamos televizijoje nuostatų aspektų „Televizijos be sienų“ direktyvoje, OL C 102, 2004 4 28, p. 2.

būtinas griežtas ekonominis ir fiskalinis koordinavimas. Norint atkurti pasitikėjimą, nepaprastai svarbu turėti taisykles ir jų laikytis. Vos prieš kelerius metus susidūrusi su sparčiu deficito ir skolos augimu keliose valstybėse narėse, ES, gerindama bendrą viešųjų finansų patikimumą, padarė nemažą pažangą.

Ypač svarbu taikant Paktą laikytis vienodo požiūrio į visas valstybes nares principo. Paktas yra taisyklėmis pagrįsta sistema, pagal kurią nustatoma visoms valstybėms narėms galiojanti ir jų visų taikoma tvarka, pagal kurią Komisija teikia pasiūlymus, o Taryba priima sprendimus. Vienodas požiūris į visas valstybes nares nereiškia, kad visoms nurodomas tas pats sprendimas – dar reikia atlikti kiekvienai situacijai tinkamą ekonominį vertinimą. Pakte tikslingai numatyta, kad jo taisykles skirtingu laikotarpiu ir skirtingoms šalims reikėtų taikyti lanksčiai. Taip pat tikslingai tam tikros sprendimo laisvės nenusižengiant sutartoms taisyklėms palikta Komisijai ir Tarybai, kai reikia įvertinti viešųjų finansų patikimumą pagal konkrečios šalies aplinkybes, kad, atsižvelgiant į naujausius pokyčius ir informaciją, būtų rekomenduota tinkamiausia veiksmų seka.

Lankstumas priklauso nuo to, ar valstybei narei taikoma prevencinė, ar korekcinė Pakto dalis. Prevencine dalimi siekiama užtikrinti patikimą biudžeto būklę visose valstybėse narėse: jos tikslas tas, kad kiekviena valstybė narė vidutiniu laikotarpiu pasiektų patikimą biudžeto būklę (vadinamąjį vidutinio laikotarpio tikslą), kuri nustatoma pagal bendrai sutartus principus[8]. Tas vidutinio laikotarpio tikslas apibrėžiamas pagal struktūrinius parametrus, t. y. jis pritaikomas prie ekonomikos ciklo, pataisomas, kad nebūtų įskaičiuotas vienkartinių priemonių poveikis, ir sudaromas kiekvienai valstybei atskirai. Tuo siekiama, kad valstybės narės pasiektų ir išlaikytų biudžeto būklę, kuri sudarytų sąlygas automatiniams stabilizatoriams sklandžiai suveikti švelninant galimus ekonominius sukrėtimus. Tai taip pat turėtų padėti sumažinti skolą iki atsargaus lygio, atsižvelgiant į kiekvienos šalies demografinius ypatumus ir biudžeto išlaidas dėl visuomenės senėjimo. Pakto korekcinė dalis taikoma tais atvejais, kai valdžios sektoriaus deficitas ir (arba) skola viršija Sutartyje nustatytas pamatines vertes: tada valstybėms narėms taikoma perviršinio deficito procedūra (PDP), apimanti griežtesnes sąlygas ir stebėjimą[9].

Čia pateikiamose gairėse kalbama apie interpretavimo laisvę, kurią pagal Pakto taisykles turi Komisija, nekeičiant galiojančių teisės aktų. Jose paaiškinama, kaip taikant taisykles geriausia atsižvelgti į tris specifines politikos dimensijas. Šios dimensijos – tai: i) investicijos, ypač tos, kurios susijusios su įsteigtu nauju Europos strateginių investicijų fondu, kuris yra Investicijų plano Europai dalis, ii) struktūrinės reformos ir iii) ciklinės sąlygos.

[8] Vidutinio laikotarpio tikslas apskaičiuojamas kaip potencialaus augimo, valdžios sektoriaus skolos ir visuomenės senėjimo išlaidų funkcija.

[9] Šiuo metu Pakto korekcinė dalis (PDP) taikoma vienuolikai valstybių narių (2011 m. ji taikyta dvidešimt keturioms).

Šiuo aiškinamuoju komunikatu Komisija prisideda prie to, kad euro zonoje būtų formuojama ekonomikos augimui palankesnė fiskalinė politika[10]. Be to, Komisija taip stengiasi gerinti taisyklių, už kurių taikymą ji atsakinga (ir kurios kartais turi būti sudėtingos), efektyvumą ir supratimą. Norint, kad visi proceso dalyviai justų atsakomybę už tų taisyklių taikymą, būtinas skaidrumas ir nuspėjamumas.

2. Paaiškinimai dėl investavimo

2.1. Naujas Europos strateginių investicijų fondas

Centrinis Komisijos pasiūlyto Investicijų plano Europai sandas – naujo Europos strateginių investicijų fondo (ESIF) įsteigimas įgyvendinant Komisijos ir Europos investicijų banko (EIB) partnerystę. 2014 m. gruodžio 18–19 d. gavusi Europos Vadovų Tarybos pritarimą, Komisija pateikė reglamento dėl ESIF pasiūlymą[11].

Fondas suteiks naujo pajėgumo prisiimti riziką: tai sudarys sąlygas EIB investuoti į nuosavą kapitalą, subordinuotąją skolą bei rizikingesnius didesnio prioriteto skolos segmentus ir užtikrinti kredito tinkamiems finansuoti projektams padidinimą. Pirminis įnašas į šį rizikos prisiėmimo pajėgumą bus gautas iš ES biudžeto naujo garantijų fondo forma ir iš EIB nuosavų išteklių. Šios ES garantijos ir EIB lėšų naudojimas nedarys poveikio valstybių narių deficito ar skoos dydžiui.

ESIF pajėgumas gali būti dar labiau padidintas papildomais finansiniais valstybių narių įnašais. Investicijų plane Europai Komisija paskelbė, kad „vertindama viešuosius finansus pagal Stabilumo ir augimo paktą, tokius kapitalo įnašus į Fondą [...] vertins palankiai". 2014 m. gruodžio 18–19 m. posėdžiavusi Europos Vadovų Taryba atkreipė dėmesį į šį ketinimą[12].

Valstybės narės galės ne tik skirti įnašus ESIF, bet ir bendrai finansuoti atskirus projektus, kuriuos bendrai finansuos ir ESIF. Šiame skirsnyje pateikiama gairių, kaip tie įvairūs įnašai bus vertinami įgyvendinant Paktą.

---

10 Šiuo klausimu žr. ECB Pirmininko Mario Draghi kalbą Džekson Houle 2014 m. rugpjūčio 22 d.: „*[G]ali būti tikslinga diskutuoti apie bendrą euro zonos fiskalinės politikos kryptį. Kitaip nei kitose didžiosiose pažangios rinkos ekonomikos valstybėse, mūsų fiskalinės politikos kryptis pagrįsta ne vieninteliu biudžetu, už kurį balsavo vienintelis parlamentas, bet aštuoniolikos [nuo 2015 m. sausio 1 d. – 19] nacionalinių biudžetų ir ES biudžeto santalka. Didesnis skirtingų nacionalinių fiskalinės politikos krypčių koordinavimas iš esmės turėtų leisti mums suformuoti bendrą augimui labiau palankią euro zonos fiskalinės politikos kryptį.*"

11 2015 m. sausio 13 d. COM(2015) 10.

12 „*Europos Vadovų Taryba atkreipia dėmesį į Komisijos nurodytą teigiamą poziciją dėl tokių kapitalo įnašų atliekant viešųjų finansų įvertinimą pagal Stabilumo ir augimo paktą, būtinai atsižvelgiant į lankstumą, kuris yra numatytas galiojančiose jo taisyklėse*". 2014 m. gruodžio 18–19 d. Europos Vadovų Tarybos išvados.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf.

2.1.1. Valstybių narių finansiniai įnašai į ESIF

Reikia skirti du aspektus: i) ar tie įnašai, laikantis Europos sąskaitų sistemos (ESS) apibrėžčių, statistikoje registruojami kaip deficitas ir (arba) skola, ir ii) tai, kaip Komisija atsižvelgs į tokius įnašus vertindama atitiktį Paktui.

Statistinių duomenų registravimas

Statistinių duomenų registravimas priklausys nuo specifinio įnašų pobūdžio ir nuo to, kaip juos klasifikuoja Europos Sąjungos statistikos tarnyba (Eurostatas), išsaugodama visišką nepriklausomybę. 1 priede pateikiama daugiau konkrečiais pavyzdžiais paremtos informacijos.

Pakto taikymas

Teisinis kontekstas

Pakte nustatyta, kad pagal prevencinę ir korekcinę dalis vertindama reikiamą fiskalinį koregavimą Taryba nurodo tikslus, kurie apibrėžiami pagal struktūrinius parametrus.

Prevencinė dalis

Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnyje nurodyta, kad „[r]*emdamasi Komisijos ir Ekonomikos ir finansų komiteto pateiktais vertinimais, Taryba […] įvertina, ar […] [valstybės narės] taikomos arba siūlomos priemonės […] yra pakankamos vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti per ciklą. Taryba ir Komisija, vertindamos vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti reikalingą koregavimo planą, nagrinėja, ar atitinkamos valstybės narės pagal ciklą pakoreguotas biudžeto balansas atmetus vienkartines ir kitas laikinąsias priemones kasmet tinkamai pagerėja, etalonu nustatant 0,5 % BVP pagerėjimą, kuris būtinas valstybės narės vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti […].“*

Korekcinė dalis

Reglamento (EB) Nr. 1467/97 3 straipsnyje nurodyta, kad „[j]*eigu Komisija […] mano, kad yra susidaręs perviršinis deficitas, ji pateikia nuomonę ir pasiūlymą Tarybai [...] ir apie tai informuoja Europos Parlamentą.*

Taryba […] nusprendžia, ar yra susidaręs perviršinis deficitas. Jeigu Taryba nusprendžia, kad perviršinis deficitas yra susidaręs, ji kartu pateikia rekomendacijas atitinkamai valstybei narei […].

[…] Tarybos rekomendacijoje nustatomas maksimalus šešių mėnesių laikotarpis, per kurį atitinkama valstybė narė turi imtis veiksmingų priemonių […]. Tarybos rekomendacijoje taip pat nustatomas terminas, per kurį reikia ištaisyti perviršinio deficito padėtį, o ištaisymas turi būti užbaigtas per metus nuo tokio deficito nustatymo, nebent atsirastų ypatingų aplinkybių. Savo rekomendacijoje Taryba nurodo, kad, siekiant ištaisyti perviršinį deficitą per rekomendacijoje nustatytą terminą, valstybė narė turi pasiekti metinius biudžeto tikslus, kurie pagal prognozę, kuria grindžiama rekomendacija, atitinka minimalų metinį pagal ciklą pakoreguoto balanso pagerėjimą, kurio lyginamasis dydis būtų ne mažiau kaip 0,5 % BVP, atmetus vienkartines ir laikinąsias priemones […].“

Nedarydama poveikio tam, kaip Eurostatas registruos įnašų į ESIF statistinius duomenis, Komisija jau gali pateikti gaires, kaip tokiais atvejais bus taikomos galiojančios Pakto taisyklės.

Pagal prevencinę ir korekcinę dalis vertindama reikiamą fiskalinį koregavimą Taryba apibrėžia tikslus pagal struktūrinius parametrus. Į tokius tikslus neįtraukiamos neeilinės vienkartinės priemonės, kurios nepaveikia bazinės fiskalinės būklės. Vienas to pavyzdys – pradinis finansinis įnašas į Fondą[13].

Konkrečiai Komisija atsižvelgs į tai, kad:

- pagal Pakto prevencinę dalį nebūtų paveiktas nei vidutinio laikotarpio tikslo siekimas, nei reikalaujamas fiskalinis koregavimas, kuriuo to tikslo siekiama, nes abu yra apibrėžti pagal struktūrinius parametrus. Vienkartinės išlaidos, pvz., įnašai į Fondą, struktūrinio balanso, kaip jis suprantamas, nepaveikia.

- Pagal Pakto korekcinę dalį (PDP) atitiktis Tarybos rekomenduojamos fiskalinio koregavimo pastangos reikalavimui nebūtų paveikta, nes ir pastaroji vertinama pagal struktūrinius parametrus. Todėl dėl įnašo į ESIF neturėtų būti laikoma, kad valstybė narė nesilaiko PDP rekomendacijos.

- Jeigu nesilaikoma deficito pamatinės vertės, Komisija, rengdama SESV 126 straipsnio 3 dalyje numatytą pranešimą, įnašą į ESIF laikys „svarbiu veiksniu“ pagal Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 3 dalį. Tai reiškia, kad perviršinio deficito procedūra nebus pradėta, jei vertės nesilaikyta dėl įnašo ir jei pamatinė vertė viršyta nesmarkiai ir, tikėtina, laikinai.

- Jeigu nesilaikoma skolos pamatinės vertės, Komisija, rengdama SESV 126 straipsnio 3 dalyje numatytą pranešimą, įnašą į ESIF laikys „svarbiu veiksniu“ pagal Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnio 3 dalį. Tai reiškia, kad PDP nebus inicijuoja, jei nesilaikymą lėmė tas įnašas.

2.1.2. Valstybių narių bendras finansavimas, skiriamas investiciniams projektams, kuriuos bendrai finansuoja ir ESIF

ESIF prisidės prie įvairių investicinių projektų ir padės tiems projektams užtikrinti papildomas privačiąsias ir (arba) viešąsias investicijas. Valstybės narės bendrai finansuodamos atskirus projektus, įskaitant galimas investicijų platformas, paprastai naudosis novatoriškomis finansinėmis priemonėmis, tokiomis kaip paskolos, skolos priemonės ar investicijos į nuosavą kapitalą. Statistinių duomenų registravimas skiriasi, nelygu priemonė (žr. 1 priedą).

Pakto įgyvendinimo aspektu Komisija, taikydama toliau 2.2 skirsnyje aprašytą vadinamąją nuostatą dėl investicijų, atsižvelgs į investicinių projektų, kuriems skiriamas ir ESIF bendras finansavimas, nacionalinį bendrą finansavimą.

[13] Taip pat bus vertinamos garantijos, jei jos turi įtakos deficitui ir (arba) skolai.

<u>Europos strateginių investicijų fondas – santrauka</u>

Apibrėždama fiskalinį koregavimą pagal Pakto prevencinę arba korekcinę dalį, Komisija neatsižvelgs į nacionalinius įnašus, skirtus ESIF.

Jei vien dėl įnašo į ESIF būtų nedaug ir, tikėtina, laikinai viršyta deficito pamatinė vertė, Komisija nepradės PDP. Vertindama, ar neviršyta skolos pamatinė vertė, Komisija neatsižvelgs į įnašus į ESIF.

2.2. Kitos investicijos Pakto prevencinės dalies aspektu

Teisinis kontekstas

Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnyje nurodyta, kad *„[...] Taryba ir Komisija atsižvelgia į įgyvendinamas pagrindines struktūrines reformas, turinčias tiesioginį ilgalaikį teigiamą poveikį biudžetui, įskaitant didinančias potencialų tvarų augimą [...].“* Šis straipsnis išsamiau pateikiamas toliau – 3.1 skirsnio langelyje *Teisinis kontekstas*.

Pagal Pakto prevencinę dalį kai kurios investicijos, kurios prilyginamos esminėms struktūrinėms reformoms, gali tam tikromis sąlygomis pateisinti laikiną nukrypimą nuo atitinkamos valstybės narės vidutinio laikotarpio tikslo arba nuo koregavimo plano, kuriuo jo siekiama.

Komisija yra paskelbusi pirmąsias gaires, kaip tos nuostatos taikomos viešosioms investicijoms, turinčioms tiesioginį, teigiamą ir patikrinamą ilgalaikį su biudžetu susijusį poveikį augimui ir viešųjų finansų tvarumui[14]. Šios gairės (paprastai vadinamos nuostata dėl investicijų) šiame komunikate sukonkretinamos ir tampa oficialios, siekiant geriau atsižvelgti į konkrečią šalies padėtį pagal Pakto raidę ir dvasią. Nuo šiol valstybėms narėms nuostata dėl investicijų bus taikoma, kai laikomasi tokių sąlygų:

i) jų BVP augimas yra neigiamas arba BVP gerokai atsilieka nuo potencialo (ir dėl to neigiamas gamybos apimties atotrūkis viršija 1,5 % BVP);

ii) dėl nukrypimo nuo vidutinio laikotarpio tikslo ar sutarto fiskalinio koregavimo plano, kuriuo jo siekiama, neviršijama 3 % deficito pamatinė vertė ir pasiliekama pakankama atsarga, kad ta vertė nebūtų viršyta;

iii) nukrypimas yra susijęs su nacionalinėmis išlaidomis projektams, kuriuos bendrai finansuoja Europos Sąjunga pagal struktūrinę ir sanglaudos politiką[15], transeuropinių tinklų programas ir Europos infrastruktūros tinklų priemonę, taip pat su nacionaline bendro finansavimo dalimi tiesioginį, ilgalaikį, teigiamą ir patikrinamą poveikį biudžetui turintiems investiciniams projektams, kuriuos bendrai finansuoja ir Europos strateginių investicijų fondas;

[14] 2013 m. liepos 3 d. buvusio Komisijos pirmininko pavaduotojo O. Rehno raštas ES valstybių narių finansų ministrams dėl Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalies įgyvendinimo. Toks modelis 2013 m. pritaikytas Bulgarijai, o 2014 m. – Bulgarijai, Rumunijai ir Slovakijai.

[15] Įskaitant projektus, bendrai finansuojamus pagal Jaunimo užimtumo iniciatyvą.

iv) bendrai finansuojamos išlaidos neturėtų atstoti nacionaliniu lygmeniu finansuojamų investicijų, kad nesumažėtų bendros viešosios investicijos;

v) valstybės narės privalo kompensuoti bet kokius laikinus nukrypimus, o vidutinio laikotarpio tikslas turi būti pasiektas per tuometinės stabilumo ar konvergencijos programos aprėpiamą ketverių metų laikotarpį.

Palyginti su ankstesnėmis gairėmis, tai reiškia, kad Komisija taikys nuostatą dėl investicijų, nepaisydama ekonominių sąlygų euro zonoje ar visoje ES, kad susietų tą nuostatą tik su ciklinėmis sąlygomis konkrečiose valstybėse narėse. Valstybėms narėms leidus pasinaudoti šia nuostata, kai jų augimas yra neigiamas arba gamybos apimtis gerokai mažesnė už potencialą, atsiras sąlygos nuostatą taikyti plačiau nei anksčiau ir taip geriau atsižvelgti į konkrečios šalies sąlygas[16].

<u>Nuostata dėl investicijų pagal Pakto prevencinę dalį – santrauka</u>

Valstybės narės, kurioms taikoma prevencinė Pakto dalis, vykdydamos investicijas, gali laikinai nukrypti nuo savo vidutinio laikotarpio tikslo arba koregavimo plano, kuriuo jo siekiama, jei: jų BVP augimas yra neigiamas arba BVP gerokai atsilieka nuo potencialo; dėl nukrypimo neviršijama 3 % deficito pamatinė vertė ir pasiliekama pakankama atsarga, kad ta vertė nebūtų viršyta; dėl nukrypimo veiksmingai padidėja investicijų lygis; valstybė narė kompensuoja nukrypimą per stabilumo arba konvergencijos programos aprėpiamą laikotarpį. Investicijos, kurioms galima taikyti nuostatą, yra nacionalinės išlaidos projektams, kuriuos bendrai finansuoja Europos Sąjunga pagal struktūrinę ir sanglaudos politiką, transeuropinių tinklų programas ir Europos infrastruktūros tinklų priemonę, ir nacionalinė bendro finansavimo dalis projektams, kuriuos bendrai finansuoja ir Europos strateginių investicijų fondas.

[16] Taip pat žr. 4 skirsnį.

3. Paaiškinimai dėl struktūrinių reformų

3.1. Struktūrinės reformos pagal Pakto prevencinę dalį

Teisinis kontekstas

Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnyje nurodoma, kad valstybės narės turėtų siekti patikimos biudžeto būklės. Konkrečiai, jame nurodyta, kad *„[...] [a]pibrėždamos koregavimo planą siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo valstybėms narėms, kurios dar nepasiekė šio tikslo, ir leisdamos laikinai nukrypti nuo šio tikslo valstybėms narėms, kurios jį jau pasiekė, su sąlyga, kad išlaikoma atitinkama patikimumo riba deficito pamatinės vertės atžvilgiu ir kad programos įgyvendinimo laikotarpiu biudžeto būklė turėtų priartėti prie vidutinės trukmės biudžeto tikslo, Taryba ir Komisija atsižvelgia į įgyvendinamas pagrindines struktūrines reformas, turinčias tiesioginį ilgalaikį teigiamą poveikį biudžetui, įskaitant didinančias potencialų tvarų augimą, ir todėl turinčias patikrinamos įtakos ilgalaikiam viešųjų finansų tvarumui.*

Ypatingas dėmesys skiriamas pensijų reformoms, kuriomis įvedama daugiapakopė sistema, apimanti ir privalomojo pensijų kaupimo iš socialinio draudimo įmokų pakopą. Tokias reformas įgyvendinančioms valstybėms narėms leidžiama nukrypti nuo vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti numatyto koregavimo plano arba nuo paties tikslo, kai nukrypime atsispindi tiesioginio papildomo reformos poveikio valdžios sektoriaus balansui dydis, su sąlyga, kad išlaikoma atitinkama patikimumo riba deficito pamatinės vertės atžvilgiu.“

To paties reglamento 9 straipsnyje nustatyta tokia pati euro zonai nepriklausančioms valstybėms taikytina taisyklė.

Šiame skirsnyje išdėstomos gairės, kaip galima atsižvelgti į struktūrines reformas pagal Pakto prevencinę dalį, t. y. vadinamoji struktūrinių reformų nuostata[17].

Laikantis galiojančių Pakto taisyklių, esmines struktūrines reformas įgyvendinančioms valstybėms narėms leidžiama laikinai nukrypti nuo savo vidutinio laikotarpio tikslo arba koregavimo plano, kuriuo jo siekiama. Tai sudaro sąlygas trumpą laiką pasirūpinti išlaidomis, kurios leidžia įgyvendinti struktūrines reformas, turėsiančias ilgalaikį teigiamą poveikį biudžetui, pavyzdžiui, padidinsiančias potencialų tvarų augimą.

Struktūrinės reformos, į kurias galima atsižvelgti pagal Paktą

Struktūrinių reformų nuostata gali būti visapusiškai taikoma tada, kai bus grindžiama tiksliai apibrėžtais tokių reformų tinkamumo principais. Komisijos vertinimas bus pagrįstas tokiais kriterijais:

i) reformos privalo būti **esminės**. Kai kurios atskiros reformos turi esminį teigiamą poveikį augimui ir ilgalaikiam viešųjų finansų tvarumui (pavyzdžiui, pensijų reformos), tačiau gerai parengti ir visapusiški reformų, kuriomis šalinamos struktūrinės ydos, kompleksai taip pat gali turėti esminės teigiamos įtakos. Tai

[17] Šiuo klausimu žr. ECB Pirmininko Mario Draghi kalbą Džekson Houle 2014 m. rugpjūčio 22 d.: *„taisyklėse numatyta lankstumo galimybe būtų galima pasinaudoti, siekiant geriau spręsti silpno atsigavimo problemą ir sudaryti sąlygas padengti reikiamų struktūrinių reformų išlaidas“.*

pasakytina, pavyzdžiui, apie atvejį, kai tinkamai parinkus politikos priemonių derinį ir sudėliojus įgyvendinimo seką reformos stiprina viena kitos poveikį;

ii) reformos privalo daryti tiesioginį **ilgalaikį teigiamą poveikį biudžetui**, pavyzdžiui, padidinti potencialų tvarų augimą, ir kartu – patikrinamą poveikį ilgalaikiam viešųjų finansų tvarumui. Tvarumo poveikis gali rastis dėl reformų (pavyzdžiui, pensijų ar sveikatos priežiūros) tiesiogiai sutaupius biudžeto lėšų arba padidinus pajamas, gaunamas per vidutinį arba ilgąjį laikotarpį iš efektyvesnės ekonomikos su didesne potencialia gamybos apimtimi (pavyzdžiui, sumažėjus struktūriniam nedarbui arba padidėjus darbo jėgai), arba dėl abiejų tipų poveikio[18];

iii) reformos privalo būti **iki galo įgyvendintos**. Nors suvokiama, kad visos reformos turėtų būti priimtos iki to laiko, kai bus svarstoma jų atitiktis, akivaizdu ir tai, kad veiksmingas priimtų reformų įgyvendinimas gali užtrukti, būti atidėliojamas ir strigti. Tai kelia klausimą, ar tikslinga numatyti stiprių saugiklių nuo įgyvendinimo nesėkmių rizikos. Pakte struktūrinių reformų vykdymo užtikrinimo priemonių stebėjimo nenumatyta, tačiau teisinis kontekstas, kuriame Paktas yra taikomas (t. y. Europos semestras ir nauja perviršinio disbalanso procedūra[19]), sudaro sąlygas Komisijai ir Tarybai įvertinti iššūkius ir disbalansą, kuriems ištaisyti reikia struktūrinių reformų, ir stebėti veiksmus, kurių ėmėsi valstybės narės.

Struktūrinių reformų nuostatos aktyvavimas

Komisija laikysis nuomonės, kad reformų įgyvendinimo kriterijus yra patenkintas *ex ante*, kai:

- valstybė narė pateikia visapusį ir išsamų vidutinio laikotarpio struktūrinių reformų planą (pavyzdžiui, kaip nacionalinės reformų programos, skelbiamos kartu su stabilumo ar konvergencijos programa, dalį), kuriame nurodomos aiškiai sukonkretintos priemonės ir įtikinamas jų priėmimo ir įgyvendinimo grafikas. Reformų įgyvendinimas bus atidžiai stebimas vykstant Europos semestrui;

- kai valstybei narei taikoma perviršinio disbalanso procedūra, ji būna pateikusi taisomųjų veiksmų planą su reikiama informacija. Tada reformų įgyvendinimas bus stebimas pagal perviršinio disbalanso procedūrą.

Abiem atvejais tikimasi, kad valstybės narės pateiks dokumentus su nuodugnia ir skaidria informacija ir kiekybiniu požiūriu apibūdins reformas tiek poveikio biudžetui, tiek potencialaus poveikio augimui vidutiniu laikotarpiu aspektais. Jos taip pat privalo pateikti išsamų reformų įgyvendinimo grafiką.

Struktūrinių reformų nuostatos taikymas

Kai vykdomos pensijų reformos, kuriomis įvedama daugiapakopė sistema, apimanti privalomojo pensijų kaupimo iš socialinio draudimo įmokų pakopą, į tokias reformas pagal

[18] Diskusija apie reformų poveikį apžvelgta Europos Komisijos Ekonomikos ir finansų reikalų generalinio direktorato leidinyje *European Economy, Economic Papers 541* „The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise“ (2014 m. gruodžio mėn.).

[19] Žr. Reglamentą (ES) Nr. 1176/2011.

Pakto prevencinę dalį galima atsižvelgti taikant Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnyje išdėstytą metodiką (žr. langelį šio skirsnio pradžioje)[20].

Kitų struktūrinių reformų atveju Komisija remsis informacija, pateikta jas apibūdinančiame struktūrinių reformų plane (arba taisomųjų veiksmų plane). Tokiu atveju ji rekomenduos suteikti sąlygas atitinkančioms valstybėms narėms daugiau laiko pasiekti vidutinio laikotarpio tikslui ir taip leisti laikinai nukrypti nuo struktūrinio koregavimo plano, kuriuo jo siekiama, arba valstybėms narėms, kurios yra tą tikslą pasiekusios, leisti laikinai nuo jo nukrypti, su sąlyga, kad:

i) reformos atitinka išvardytuosius kriterijus;

ii) laikinas nukrypimas neviršija 0,5 % BVP, o vidutinio laikotarpio tikslas pasiekiamas per tų metų, kai nuostata pradėta taikyti, stabilumo ar konvergencijos programos aprėpiamą ketverių metų laikotarpį;

iii) nuolat išsaugoma pakankama atsarga, kad nukrypimu nuo vidutinio laikotarpio tikslo ar sutarto fiskalinio koregavimo plano, kuriuo jo siekiama, nebūtų viršyta 3 % BVP deficito pamatinė vertė.

Jei valstybė narė neįgyvendina sutartų reformų, laikinas nukrypimas nuo vidutinio laikotarpio tikslo ar sutarto koregavimo plano, kuriuo jo siekiama, nebebus laikomas pagrįstu. Jei dėl tų reformų neįgyvendinimo labai nukrypstama nuo vidutinio laikotarpio tikslo ar koregavimo plano, kuriuo jo siekiama, Komisija taikys Reglamento (EB) Nr. 1466/97 6 straipsnio 2 dalyje ir 10 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą. Tai reiškia, kad Komisija paskelbs įspėjimą tai valstybei narei, po to pateiks Tarybos rekomendacijos pasiūlymą, siekdama užtikrinti, kad valstybė narė per penkis mėnesius imtųsi tinkamų politikos priemonių tam nukrypimui ištaisyti. Iš euro zonos valstybių narių, kurios ir toliau nesilaiko taisyklių, galiausiai gali būti pareikalauta įnešti palūkaninį indėlį[21].

<u>Struktūrinių reformų nuostata pagal Pakto prevencinę dalį – santrauka</u>

Komisija pagal prevencinę Pakto dalį atsižvelgs į teigiamą struktūrinių reformų fiskalinį poveikį, jei tos reformos: i) bus esminės, ii) turės patikrinamos tiesioginės ilgalaikės teigiamos įtakos biudžetui, pavyzdžiui, padidins potencialų tvarų augimą, ir iii) bus iki galo įgyvendintos.

Norėdamos, kad į reformų priemones būtų galima atsižvelgti ex ante, valstybės narės turės pateikti tam skirtą struktūrinių reformų planą su išsamia ir patikrinama informacija ir įtikinamu jų priėmimo ir įgyvendinimo grafiku. Prieš rekomenduodama leisti laikinai nukrypti nuo vidutinio laikotarpio tikslo ar koregavimo plano, kuriuo jo siekiama, Komisija atitinkamą reformų planą įvertins. Komisija atidžiai stebės reformų įgyvendinimą. Jų neįgyvendinus, Komisija imsis reikiamų veiksmų.

[20] Ši metodika buvo taikoma, pavyzdžiui, atsižvelgiant į 2013 m. Latvijoje įgyvendintą pensijų reformą.

[21] Reglamento (ES) Nr. 1173/2011 4 straipsnis.

3.2. Struktūrinės reformos pagal Pakto korekcinę dalį

Teisinis kontekstas

Reglamento (EB) Nr. 1467/97 2 straipsnyje nustatyta, kad „*[...] rengdama pranešimą pagal SESV 126 straipsnio 3 dalį [t. y. kai valstybė narė neatitinka deficito arba skolos kriterijaus reikalavimo arba abiejų tų kriterijų reikalavimų], Komisija atsižvelgia į visus svarbius veiksnius, kaip nurodyta tame straipsnyje, tiek, kiek jie turi didelės įtakos vertinant, ar atitinkama valstybė narė laikosi deficito ir skolos kriterijų. Pranešime prireikus aprašomi: a) vidutinės trukmės ekonominės būklės pokyčiai [...]; b) vidutinės trukmės biudžeto būklės pokyčiai, įskaitant visų pirma koregavimo duomenis siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo, pirminio balanso lygį ir pirminių išlaidų, tiek einamųjų, tiek kapitalo išlaidų, pokyčius, politikos atsižvelgiant į perviršinių makroekonominių disbalansų prevenciją ir naikinimą įgyvendinimą, politikos pagal bendrą Sąjungos ekonomikos augimo strategiją įgyvendinimą ir bendrą valstybės finansų kokybę, visų pirma nacionalinių biudžeto sistemų veiksmingumą; c) vidutinės trukmės valdžios sektoriaus skolos pozicijos pokyčiai [...].Komisija tinkamai ir akivaizdžiai atsižvelgia į visus kitus veiksnius, kurie, atitinkamos valstybės narės nuomone, yra svarbūs siekiant visapusiškai įvertinti, ar laikomasi deficito ir skolos kriterijų, ir kuriuos valstybė narė nurodė Tarybai ir Komisijai [...].*

Taryba ir Komisija atlieka visų svarbių veiksnių suderintą bendrą vertinimą [...]. Jeigu vertinant, ar laikomasi reikalavimų pagal deficito kriterijų, valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP viršija pamatinę vertę, priimant sprendimą dėl perviršinio deficito susidarymo, kaip numatyta SESV 126 straipsnio 4, 5 ir 6 dalyse, į tuos veiksnius atsižvelgiama tik jeigu visiškai įvykdomos dvi pagrindinio principo sąlygos: prieš atsižvelgiant į šiuos svarbius veiksnius valdžios sektoriaus deficitas išlieka artimas pamatinei vertei ir pamatinė vertė viršijama laikinai [...].

Jei [...] Taryba nusprendžia, kad valstybėje narėje yra susidaręs perviršinis deficitas, Taryba ir Komisija kituose to SESV straipsnio procedūros etapuose atsižvelgia į šio straipsnio 3 dalyje nurodytus svarbius veiksnius [...], visų pirma nustatydamos perviršinio deficito ištaisymo terminą ir ilgainiui tą terminą pratęsdamos [...].“

Pagrindinis Pakto korekcinės dalies tikslas – užtikrinti spartų perviršinio deficito ištaisymą. Atitinkamose taisyklėse nėra išsamių nuostatų, kaip atsižvelgti į struktūrines reformas (arba investicijas) vertinant, ar valstybė narė ėmėsi veiksmingų priemonių, reaguodama į Tarybos rekomendacijas ištaisyti perviršinį deficitą. Tačiau į struktūrines reformas reikia atsižvelgti pagal Pakto korekcinę dalį, kai priimami sprendimai dėl skirtingų PDP etapų[22].

Pirma, svarstydama, ar konkrečiai valstybei narei reikia pradėti perviršinio deficito procedūrą, Komisija rūpestingai išanalizuoja visus svarbius vidutinio laikotarpio pokyčius, susijusius su ekonomine, biudžeto ir skolos būkle. Tie svarbūs veiksniai apima struktūrinių reformų įgyvendinimą vykstant Europos semestrui, pavyzdžiui, taikant perviršinio disbalanso procedūrą. Komisija laikosi nuomonės, kad nepakankamas struktūrinių reformų įgyvendinimas yra sunkinantis svarbus veiksnys.

[22] Be to, kai euro zonoms valstybėms narėms taikoma perviršinio deficito procedūra, jos turi pateikti ekonominės partnerystės programą su politikos priemonių ir struktūrinių reformų, kurių reikia norint užtikrinti veiksmingą ir ilgalaikį perviršinio deficito ištaisymą, aprašymu. Žr. Reglamento (ES) Nr. 473/2013 9 straipsnį.

Antra, į svarbius veiksnius atsižvelgiama ir tada, kai nustatomas perviršinio deficito ištaisymo terminas. Kai ištaisyti perviršinį deficitą tikimasi per metus nuo jo nustatymo, esminių struktūrinių reformų įgyvendinimas yra pagrindinis veiksnys, į kurį atsižvelgiama, kai vietoj to svarstomas perviršinio deficito ištaisymo daugiametis planas.

Tam, kad ši nuostata būtų taikoma dar ne iki galo įgyvendintoms reformoms, Komisija laikysis nuomonės, kad į jas galima atsižvelgti *ex ante*, jei valstybė narė pateikia vyriausybės ir (arba) nacionalinio parlamento priimtą tam skirtą struktūrinių reformų planą su išsamia ir patikrinama informacija ir įtikinamu jų įgyvendinimo grafiku, tokiomis pat sąlygomis, kaip ir aktyvuojant 3.1 skirsnyje aprašytą struktūrinių reformų nuostatą. Tuo nedaroma poveikio Reglamento (EB) Nr. 1467/97 3 straipsnio 4 dalyje numatytam etalonui – minimaliam 0,5 % BVP dydžio metiniam pagerėjimui.

Jei valstybė narė neįgyvendina sutartų reformų, Komisija, vertindama, ar valstybė narė reaguodama į PDP rekomendaciją ėmėsi veiksmingų priemonių, ir nustatydama perviršinio deficito ištaisymo terminą, tai laikys sunkinančiu veiksniu. Jei nebus imtasi veiksmingų priemonių, procedūra bus paspartinta ir dėl to gali būti sustabdytos Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšos[23]. Euro zonos valstybėms narėms tai reiškia, kad Komisija Tarybai rekomenduos skirti joms baudą[24].

Trečia, baigdama PDP, Komisija prireikus tinkamai atsižvelgia į tiesiogines pensijų reformų, kuriomis sukuriama daugiapakopė sistema, apimanti privalomojo pensijų kaupimo iš socialinio draudimo įmokų pakopą, išlaidas. Konkrečiai, PDP gali būti nutraukta, net jei deficitas didesnis nei 3 % BVP, su sąlyga, kad perviršį nulėmė tiktai pensijų reformos įgyvendinimo išlaidos, o deficitas labai sumažėjo, mažėjo nuolat ir pasiekė pamatinei vertei artimą lygį.

<u>Struktūrinės reformos pagal Pakto korekcinę dalį – santrauka</u>

Rekomenduodama perviršinio deficito ištaisymo galutinį terminą arba to termino atidėjimo trukmę, Komisija atsižvelgs į tai, ar yra konkretus struktūrinių reformų planas su išsamia ir patikrinama informacija ir įtikinamu jų priėmimo ir įgyvendinimo grafiku. Komisija atidžiai stebės reformų įgyvendinimą. Jų neįgyvendinus, Komisija imsis reikiamų veiksmų.

[23] Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 23 straipsnis.

[24] Reglamento (ES) Nr. 1173/2011 6 straipsnis.

4. Paaiškinimai dėl ciklinių sąlygų

4.1. Fiskalinio koregavimo pastangų moduliavimas per ekonominį ciklą pagal Pakto prevencinę dalį

Teisinis kontekstas

Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnyje nurodoma, kad valstybės narės turėtų siekti patikimos biudžeto būklės. Konkrečiai, 5 straipsnyje nustatyta, kad *„[...] Taryba ir Komisija, vertindamos vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti reikalingą koregavimo planą, nagrinėja, ar atitinkamos valstybės narės pagal ciklą pakoreguotas biudžeto balansas atmetus vienkartines ir kitas laikinąsias priemones kasmet tinkamai pagerėja, etalonu nustatant 0,5 % BVP pagerėjimą, kuris būtinas valstybės narės vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti. Valstybių narių, kurių skolos lygis viršija 60 % BVP arba kuriose yra didelė bendro skolos netvarumo rizika, atveju Taryba ir Komisija nagrinėja, ar metinis pagal ciklą pakoreguoto biudžeto balanso atmetus vienkartines ir kitas laikinąsias priemones pagerėjimas yra didesnis negu 0,5 % BVP. Taryba ir Komisija atsižvelgia į tai, ar ekonominio pakilimo laikotarpiais dedama daugiau koregavimo pastangų, o ekonominio nuosmukio laikotarpiais šios pastangos galėtų būti labiau ribotos. Visų pirma atsižvelgiama į neplanuotas pajamas ir pajamų trūkumą [...].“*

Siekiant nustatyti, koks koregavimo planas tiktų kiekvienai valstybei narei siekiant savo vidutinio laikotarpio tikslo, Pakte reikalaujama, kad būtų tinkamai atsižvelgta į ekonominę padėtį ir tvarumo sąlygas. Apskritai valstybės narės, kurios dar nepasiekė savo vidutinio laikotarpio tikslo, privalo siekti per metus pagerinti struktūrinį biudžeto balansą bent 0,5 % BVP. Taisyklėse taip pat nustatyta, kad Komisijai reikia atsižvelgti į tai, ar ekonomikos pakilimo laikotarpiu dedama daugiau koregavimo pastangų, o per nuosmukį šios pastangos gali būti labiau ribotos.

Todėl Komisija parengė matricą (žr. 2 priedą), kurioje paaiškinami ir sukonkretinami fiskalinio koregavimo reikalavimai pagal Pakto prevencinę dalį. Ta matrica yra simetriška, joje diferencijuojamos didesnės fiskalinio koregavimo pastangos, kurių reikia imtis geresnėmis ekonominėmis sąlygomis, ir mažesnės fiskalinio koregavimo pastangos, kurių reikia imtis sunkiomis ekonominėmis sąlygomis. Šitaip atsirastų galimybė geriau atsižvelgti į ciklines sąlygas. Be to, dėl šios priežasties reikalaujamos fiskalinio koregavimo pastangos laikui bėgant ne taip smarkiai svyruotų ir, pasikeitus ekonominėms aplinkybėms, nebūtų nepagrįstai nutraukiamos.

<u>Fiskalinio koregavimo pastangų moduliavimas per ekonominį ciklą pagal prevencinę dalį – santrauka</u>

Nuo šiol Komisija taikys matricą (pateiktą 2 priede) siekdama pagal prevencinę Pakto dalį nustatyti tinkamą fiskalinį koregavimą ir geriau atsižvelgti į kiekvienos valstybės ciklinę būklę.

4.2. Atsižvelgimas į netikėtą ekonominės veiklos nuosmukį pagal Pakto korekcinę dalį

Teisinis kontekstas

Pakto korekcinėje dalyje aptariamos netikėtos neigiamos ekonominės sąlygos valstybių narių lygmeniu. Reglamento (EB) Nr. 1467/97 3 straipsnyje nustatyta, kad, kai Taryba mano, kad yra susidaręs perviršinis deficitas, ji priima rekomendaciją imtis veiksmingų priemonių su perviršinio deficito ištaisymo terminu ir valstybei narei skirtais metiniais biudžeto tikslais. Tuo tikslu atitinkama valstybė narė privalo imtis veiksmingų priemonių iki Tarybos nustatyto termino.

Konkrečiai, Reglamento (EB) Nr. 1467/97 3 straipsnyje nustatyta, kad „*[j]ei vadovaujantis pagal SESV 126 straipsnio 7 dalį pateikta rekomendacija imamasi veiksmingų priemonių, o priėmus tą rekomendaciją kyla netikėtų nepalankių ekonominių įvykių, turinčių didelį neigiamą poveikį valstybės finansams, Taryba, remdamasi Komisijos rekomendacija, gali nuspręsti pagal SESV 126 straipsnio 7 dalį priimti patikslintą rekomendaciją. Patikslintoje rekomendacijoje, atsižvelgiant į šio reglamento 2 straipsnio 3 dalyje nurodytus svarbius veiksnius, perviršinio deficito padėties ištaisymo terminas paprastai visų pirma gali būti pratęstas dar vieneriems metams […].*“

Pripažįstant poreikį skirti fiskalinio konsolidavimo priemones ir fiskalinio konsolidavimo rezultatus, kuriuos dažnai paveikia atitinkamų valdžios institucijų nekontroliuojami įvykiai, taisyklėse numatyta galimybė atsižvelgti į netikėtą ekonominės padėties pablogėjimą.

Jei šalis ėmėsi veiksmingų priemonių ir įgyvendino Tarybos rekomenduotas struktūrines fiskalinio koregavimo pastangas, jai gali būti duota papildomai laiko ištaisyti perviršinį nominalųjį deficitą neskiriant finansinių sankcijų (jei tai euro zonos valstybė narė) ir nesustabdant Europos struktūrinių ir investicijų fondų įsipareigojimų ir (arba) mokėjimų (jei tai bet kuri valstybė narė)[25].

Komisija suformavo sisteminį modelį, kaip vertinti reikalaujamų struktūrinių fiskalinio koregavimo pastangų įgyvendinimą, kuriam Taryba neseniai pritarė[26]. Tai padeda kuo labiau atskirti tas biudžeto permainas, kurios gali būti laikomos priklausomomis nuo vyriausybės veiksmų, nuo tų, kurios priskirtinos netikėtam ekonominės veiklos nuosmukiui.

<u>Atsižvelgimas į ekonominį ciklą pagal korekcinę dalį – santrauka</u>

Komisija toliau pagal Pakto korekcinę dalį vertins veiksmingas priemones, remdamasi struktūrinių fiskalinio koregavimo pastangų, neįskaičiuojant tų biudžeto permainų, kurių vyriausybė kontroliuoti negali; apskaičiavimais.

25 Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 23 straipsnis.

26 Žr. 2014 m. birželio 20 d. Ekonomikos ir finansų reikalų tarybos išvadas http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/LT/ecofin/143760.pdf.

4.3. Didelis ekonomikos nuosmukis euro zonoje arba visoje Sąjungoje

Teisinis kontekstas

Pakto prevencinėje ir korekcinėje dalyse aptariami atvejai, kai ES arba euro zonos lygmeniu susiklosto neįprastai nepalankios ekonominės sąlygos.

Prevencinė dalis

Kaip paaiškinta 2.1.1, 3.1 ir 4.1 skirsnių *Teisinio konteksto* langeliuose, Taryba įvertina, ar valstybių narių, kurioms taikoma Pakto prevencinė dalis, taikomos priemonės yra pakankamos vidutinio laikotarpio biudžeto tikslui pasiekti ciklo metu. Tokiame kontekste tinkamai atsižvelgiama į svarbius veiksnius ir į įgyvendintas struktūrines reformas. Be to, Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnyje aptariamas neįprastų nepalankių ekonominių sąlygų atvejis.

Konkrečiai, 5 straipsnyje nustatyta, kad *"[l]aikinai nukrypti nuo vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti numatyto koregavimo plano, nurodyto trečioje pastraipoje, valstybėms narėms gali būti leidžiama dėl neįprasto įvykio, kurio atitinkama valstybė narė negali kontroliuoti ir kuris daro didelį poveikį valdžios sektoriaus finansinei būklei, arba esant dideliam euro zonos ar Sąjungos kaip visumos ekonominiam nuosmukiui, jei tai nekelia pavojaus fiskaliniam tvarumui vidutinės trukmės laikotarpiu […]."*

Korekcinė dalis

Kaip paaiškinta 2.1 ir 4.2 skirsnių *Teisinio konteksto* langeliuose, Reglamento (EB) Nr. 1467/97 3 straipsnyje nustatyta, kad, kai Taryba mano, kad yra susidaręs perviršinis deficitas, ji priima rekomendaciją imtis veiksmingų priemonių su perviršinio deficito ištaisymo terminu ir tai valstybei narei skirtais metiniais biudžeto tikslais. Tuo tikslu atitinkama valstybė narė privalo imtis veiksmingų priemonių iki Tarybos nustatyto termino. 3 straipsnyje taip pat rašoma apie atsižvelgimą į galimas neįprastai nepalankias ekonomines sąlygas.

Konkrečiai, 3 straipsnyje teigiama, kad „ *[…] [e]sant dideliam euro zonos arba Sąjungos kaip visumos ekonominiam nuosmukiui, Taryba taip pat gali, remdamasi Komisijos rekomendacija, nuspręsti priimti patikslintą rekomendaciją pagal SESV 126 straipsnio 7 dalį, jei tai nekelia pavojaus fiskaliniam tvarumui vidutinės trukmės laikotarpiu.*"

Nuo 2011 m. Pakte numatyta didelio ekonomikos nuosmukio euro zonoje arba visoje Sąjungoje atvejais visoms valstybėms narėms pritaikyti fiskalinio konsolidavimo tempą, jei tik tai nekelia grėsmės fiskaliniam tvarumui per vidutinį laikotarpį.

Ši nuostata iki šiol nebuvo pritaikyta – nors *de facto* atspindi logiką, kurios laikytasi per 2008 m. finansų krizę, kai koregavimo planai kelioms valstybėms narėms buvo performuluoti. Šios nuostatos aktyvavimas reikštų ne fiskalinio koregavimo sustabdymą, bet koregavimo plano (ir koregavimo pastangų, ir tikslų pasiekimo terminų) performulavimą pagal konkrečią valstybę, kad būtų atsižvelgta į ypatingas didelio ekonomikos nuosmukio euro zonoje ar visoje Sąjungoje aplinkybes. Siekiant sumažinti neatsakingo elgesio riziką, ši nuostata turėtų būti taikoma tik susiklosčius ypatingai, tiksliai apibrėžtai padėčiai.

<u>Didelio ekonomikos nuosmukio atvejis – santrauka</u>

Komisija mano, kad prireikus turėtų būti pasinaudota Pakto nuostatomis, kuriose aptartas didelis ekonomikos nuosmukis euro zonoje ar visoje ES.

5. Išvada

Šiame aiškinamajame komunikate pateikiama papildomų gairių, kaip Komisija naudosis interpretavimo galimybe įgyvendindama galiojančias Stabilumo ir augimo pakto taisykles.

Šias gaires Komisija taikys iš karto. Ji palaikys dialogą su valstybėmis narėmis ir Taryba, kad reikiamus paaiškinimus pateiktų iš anksto, dar neprasidėjus tolesniems etapams, visų pirma, iki stabilumo ar konvergencijos programų ir nacionalinių reformų programų pateikimo, kuris numatytas 2015 m. pavasarį. Komisija taip pat pateiks šį komunikatą Europos Parlamentui.

Šiame komunikate suteikiama aiškumo valstybėms narėms, kaip užtikrinti, kad bendra fiskalinė sistema prisidėtų prie ES darbo vietų kūrimo ir ekonomikos augimo darbotvarkės, ypač investicijų ir struktūrinių reformų srityje, drauge geriau atspindėdama atskirų valstybių narių ciklinę būklę.

Juo nekeičiamos galiojančios Pakto taisyklės ir būtinybė, kad Komisija ir Taryba atliktų bendrą platesnės ekonominės ir fiskalinės padėties kiekvienoje valstybėje narėje, euro zonoje ir visoje ES vertinimą, laikydamosi Sutarties dvasios ir bendrojo tikslo – užtikrinti viešųjų finansų patikimumą. Be to, esama tinkamų saugiklių ir sąlygų siekiant užtikrinti, kad tinkamiausiai naudojantis galiojančiose taisyklėse numatytu lankstumu ir užtikrinant fiskalinę atsakomybę būtų išlaikytas jų patikimumas bei efektyvumas.

Šio komunikato klausimais Komisija tarsis ir su visų lygmenų suinteresuotosiomis šalimis, kad apibrėžtų tolesnius veiksmus, kuriais reikia užtikrinti ekonominės politikos koordinavimą ir pažangą siekiant glaudesnės ekonominės ir pinigų sąjungos.

Kaip sutarė Europos Vadovų Taryba, Komisijos pirmininkas, glaudžiai bendradarbiaudamas su euro zonos aukščiausiojo lygio susitikimo pirmininku, Euro grupės pirmininku ir Europos Centrinio Banko pirmininku, pateiks ataskaitą šiais klausimais 2015 m. birželio mėn. Europos Vadovų Tarybai. 2015 m. darbo programoje [27] Komisija yra įsipareigojusi parengti pasiūlymus dėl tolesnių veiksmų, kuriais būtų toliau jungiamas valstybių narių suverenitetas ekonomikos valdymo srityje.

[27] 2014 m. gruodžio 16 d. COM(2014) 910.

1 PRIEDAS. – STATISTINIS ĮNAŠŲ Į EUROPOS STRATEGINIŲ INVESTICIJŲ FONDĄ REGISTRAVIMAS

Toliau pateikiama keletas vaizdžių pavyzdžių, kaip pagal statistikos taisykles Eurostatas gali registruoti skirtingų tipų įnašus. Statistinių duomenų registravimas yra atskiras žingsnis, kuris nedaro poveikio tam, kaip Komisija vertina tuos įnašus pagal atitinkamas Stabilumo ir augimo pakto nuostatas.

1 pavyzdys. Valstybių narių piniginiai įnašai į ESIF

Kol nepatvirtinta detali Fondo teisinis reglamentavimas ir valdymo tvarka, negalima užtikrintai nustatyti, ar valstybių narių piniginiai įnašai į ESIF daro statistinį poveikį jų deficitui. Jei valstybė narė neturi pinigų įnašams ir jų skolinsis, dėl to padidės valdžios sektoriaus skola.

2 pavyzdys. ESIF lygmeniu valstybių narių taikomos garantijos

Jei valstybė narė suteikia garantijas ESIF, poveikio deficitui arba skolai nebus iš karto – poveikis atsiras garantijos pareikalavimo momentu, jei jos bus pareikalauta, ir prilygs reikalaujamai sumai.

3 pavyzdys. Valstybių narių vykdomas atskirų projektų bendras finansavimas

Valstybių narių tiesioginiai įnašai projektams, įskaitant investicijų platformas, gali būti keleto formų, tokių kaip investicijos į nuosavą kapitalą, paskolos, garantijos ir kt. Statistinis registravimas skirsis, nelygu priemonės forma:

- garantijų statistinis registravimas vyks pagal 2 pavyzdžio principus;
- investicijų į nuosavą kapitalą atveju jis priklausys nuo to, ar galima tikėtis grąžos, kurios norma prilygsta rinkos normai (panašios į privataus investuotojo). Jei taip, jos deficitui įtakos neturės. Jos gali paveikti skolos lygius, jeigu yra finansuojamos valdžios sektoriaus pasiskolintomis lėšomis;
- paskolų atveju poveikio deficitui nebus, nebent taptų aišku, kad paskola nebus grąžinta. Jos gali paveikti skolos lygius, jeigu yra finansuojamos valdžios sektoriaus pasiskolintomis lėšomis;
- dotacijos turėtų tiesioginį poveikį deficitui ir netiesioginį poveikį skolai, jeigu jos finansuojamos valdžios sektoriaus pasiskolintomis lėšomis;
- jei valstybės narės naudojasi Europos struktūrinių ir investicijų fondų ištekliais, nacionalinė bendro finansavimo dalis turės poveikio deficitui. Jos gali paveikti skolos lygius, jeigu yra finansuojamos valdžios sektoriaus pasiskolintomis lėšomis. Europinio bendro finansavimo dalis registruojama kaip finansinis sandoris ir neturi poveikio valdžios sektoriaus sąskaitoms.

4 pavyzdys. Įnašai per nacionalinius skatinamąjį finansavimą teikiančius bankus

Valstybė narė gali svarstyti galimybę teikti įnašus per nacionalinius skatinamąjį finansavimą teikiančius bankus (tiek ESIF lygmeniu, tiek atskirų projektų, įskaitant investicijų platformas, lygmeniu). Poveikis pirmiausia priklausys nuo to, ar nacionaliniai skatinamąjį finansavimą teikiantys bankai yra priskirti valdžios sektoriui, ar nėra. Jei bankai priskirti valdžios sektoriui, poveikis bus toks pat kaip ir tuo atveju, jei investicijas vykdytų pats valdžios sektorius. Jei bankai nėra priskirti valdžios sektoriui, registravimas priklausys nuo to, ar nacionaliniai skatinamąjį finansavimą teikiantys bankai vykdys investicijas, ar prie projektų prisidės valdžios sektoriaus vardu. Jei padaroma išvada, kad yra būtent taip, operacija bus priskiriama valdžios sektoriaus sąskaitoms, ir tai reiškia, kad valdžios sektoriaus vardu leidžiami pinigai bus laikomi valdžios sektoriaus išlaidomis, o įsipareigojimai, prisiimti tiems pinigams gauti, bus laikomi valdžios sektoriaus skola.

2 PRIEDAS. – MATRICA, PAGAL KURIĄ NUSTATOMAS METINIS FISKALINIS KOREGAVIMAS SIEKIANT VIDUTINIO LAIKOTARPIO TIKSLO PAGAL PAKTO PREVENCINĘ DALĮ

		Reikalaujamas metinis fiskalinis koregavimas*	
	Sąlyga	Skola mažesnė nei 60 ir nėra rizikos tvarumui	Skola didesnė nei 60 arba kyla rizika tvarumui
Ypatingas nuosmukis	Realus augimas < 0 arba gamybos apimties atotrūkis < -4	Koregavimo nereikia	
Labai didelis nuosmukis	-4 ≤ gamybos apimties atotrūkis < -3	0	0,25
Nuosmukis	-3 ≤ gamybos apimties atotrūkis < -1,5	0, jei augimas mažesnis už potencialą; 0,25, jei augimas didesnis už potencialą	0,25, jei augimas mažesnis už potencialą; 0,5, jei augimas didesnis už potencialą
Įprastos aplinkybės	-1,5 ≤ gamybos apimties atotrūkis < 1,5	0,5	> 0,5
Pakilimo laikotarpis	Gamybos apimties atotrūkis ≥ 1.5	> 0,5, jei augimas mažesnis už potencialą; ≥ 0,75, jei augimas didesnis už potencialą	≥ 0,75, jei augimas mažesnis už potencialą; ≥ 1, jei augimas didesnis už potencialą

* visi skaičiai pateikti BVP procentiniais punktais.

Apibrėžtys:

- Fiskalinis koregavimas – struktūrinis valdžios sektoriaus fiskalinio balanso pagerėjimas (t. y. pakoreguotas pagal ciklą ir atmetus vienkartines priemones).
- Augimo potencialas – apskaičiuotas ekonomikos augimo tempas, jei pasiekta potenciali gamybos apimtis.

- Gamybos apimties atotrūkis – faktinės ir potencialios gamybos apimties skirtumas (išreikštas procentiniais punktais, palyginti su potencialia gamybos apimtimi).

- Potenciali gamybos apimtis – ekonomikos pajėgumo užtikrinti tvarią ir neinfliacinę gamybos apimtį suminis rodiklis.

Paaiškinimai:

Matrica užtikrina valstybių narių galimybę pritaikyti fiskalinį koregavimą keičiantis ekonominiam ciklui pagal fiskalinio konsolidavimo poreikius.

Kuo didesnis teigiamas (neigiamas) gamybos apimties atotrūkis, tuo didesnių (mažesnių) fiskalinio koregavimo pastangų reikia. Matricoje atsižvelgiama į kryptį, kuria juda ekonomika, t. y. ar ekonominės sąlygos gerėja, ar blogėja, ir skiriama, ar realusis BVP viršija, ar nesiekia konkrečios šalies potencialaus augimo tempo.

Be to, iš valstybių narių, kurių bendra fiskalinė būklė nepalanki, t. y. kurių fiskaliniam tvarumui kyla rizika arba skolos ir BVP santykis yra didesnis už 60 % BVP pamatinę vertę, reikalaujama didesnių pastangų.

Tikimasi, kad visos valstybės narės pakilimo laikotarpiais kaups atsargas, kad suteiktų pakankamai galimybių veikti vadinamiesiems automatiniams stabilizatoriams (pvz., numatyti daugiau socialinių išlaidų ir mažiau mokestinių pajamų) nuosmukio laikotarpiais. Pakilimo laikotarpiais valstybės pajamos auga dėl suintensyvėjusios ekonominės veiklos ir su nedarbu susijusių išlaidų mažėjimo. Todėl matricoje numatytas didesnis fiskalinis koregavimas valstybėms narėms, kurios laikomos išgyvenančiomis pakilimo laikotarpį, t. y. kai jų gamybos atotrūkis yra ≥ 1,5 %. Tai ypač svarbu valstybėms narėms, kurių fiskaliniam tvarumui kyla rizika arba skolos ir BVP santykis didesnis negu 60 %, todėl tokių valstybių narių bus reikalaujama užtikrinti ≥ 0,75 % BVP arba ≥ 1 % BVP struktūrinį fiskalinį koregavimą, priklausomai nuo to, ar jų palanki ekonominė padėtis toliau gerėja, ar ne.

Įprastomis aplinkybėmis, t. y. kai gamybos apimties atotrūkis svyruoja tarp -1,5 % ir +1,5 %, visų valstybių narių, kurių skolos ir BVP santykis mažesnis negu 60 %, būtų reikalaujama užtikrinti 0,5 % BVP pastangas, o valstybių narių, kurių skola didesnė nei 60 % BVP, turėtų pasiekti didesnį nei 0,5 % BVP koregavimą.

Per nuosmukį, t. y. kai gamybos apimties atotrūkis svyruoja tarp -3 % ir -1,5 %, būtų reikalaujama mažesnio koregavimo. Visų ES valstybių narių, kurių skolos ir BVP santykis mažesnis negu 60 %, būtų reikalaujama užtikrinti 0,25 % BVP biudžeto koregavimo pastangas, kai jų ekonomikos augimas didesnis už potencialą, o kai jų ekonomikos augimas mažesnis už potencialą, joms būtų laikinai leidžiamas nulinis fiskalinis koregavimas.

Per labai didelį nuosmukį, kitaip tariant, kai gamybos apimties atotrūkis svyruoja tarp -4 % ir -3 %, visoms valstybėms narėms, kurių skolos ir BVP santykis mažesnis negu 60 %, būtų laikinai leidžiamas nulinis fiskalinis koregavimas, t. y. nereikalaujama imtis jokių fiskalinio koregavimo pastangų, o valstybės narės, kurių skola didesnė nei 60 % BVP, turėtų pasiekti 0,25 % BVP metinį koregavimą.

Per ypatingą nuosmukį, t. y. kai apimties atotrūkis mažesnis nei -4 % arba kai realusis BVP susitraukia, visoms valstybėms narėms, neatsižvelgiant į jų skolos lygius, būtų laikinai leidžiama nesiimti jokių fiskalinio koregavimo pastangų.

Siūlomos gamybos apimties -3 % ir -4 % ribos yra pagrįstos ankstesniais duomenimis: nuo praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio ES šalyse gamybos apimties atotrūkis buvo mažesnis už -4 % tik vieną kartą per dvidešimt metų, o -3 % – vieną kartą per dešimt metų. Taigi šios dvi vertės tikrai rodo labai didelį ir ypatingą nuosmukį.