

Specialioji ataskaita

## Ar įgyvendintas pagrindinis prevencinės Stabilumo ir augimo pakto dalies tikslas?

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

## **AUDITO GRUPĖ**

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politikomis ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiksmingumo auditą atliko IV audito kolegija „Rinkų reguliavimas ir konkurencinga ekonomika“. Šios ataskaitos pranešėjas yra šios Kolegijos seniūnas Neven Mates. Jam padėjo kabineto vadovas Georgios Karakatsanis ir atašė Marko Mrkalj; direktorius Zacharias Kolias; užduoties vadovas Jacques Sciberras; auditoriai Albano Martins Dias da Silva, Isabel Quintela, Adrian Savin ir Marion Schiefele; stažuotojas Aykut Efe.



*Iš kairės į dešinę:* Marion Schiefele, Albano Martins Dias da Silva, Jacques Sciberras, Georgios Karakatsanis, Neven Mates, Marko Mrkalj, Isabel Quintela, Adrian Savin, Zacharias Kolias.

## TURINYS

|                                                                                                                                                                                         | Dalis  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Santrumpos ir akronimai                                                                                                                                                                 |        |
| Terminų žodynėlis                                                                                                                                                                       |        |
| Santrauka                                                                                                                                                                               | I–XVI  |
| Įvadas                                                                                                                                                                                  | 1–14   |
| Prevenčinė Stabilumo ir augimo pakto dalis                                                                                                                                              | 1–4    |
| Audito apimtis ir metodas                                                                                                                                                               | 5–14   |
| Pastabos                                                                                                                                                                                | 15–126 |
| I dalis. Reglamente nustatytas tinkamas konvergencijos prie VTT tempas, bet įtraukta neaiškių nuostatų                                                                                  | 15–24  |
| II dalis. Komisija plačiai naudojosi jai suteikta diskrecija, tačiau mažai dėmesio skyrė pagrindiniam tikslui                                                                           | 25–75  |
| Cikliška koreguojami reikalavimai kartu su nukrypimo marža ir diskrecijos marža neleidžia pasiekti koregavimo kriterijaus normos                                                        | 25–36  |
| Komisijos lankstumo nuostatų, dėl kurių ji vėliau susitarė su valstybėmis narėmis, įgyvendinimas lemia didelius vėlavimus siekiant VTT ir sudaro pagrindą nesusijusių išlaidų didėjimui | 37–61  |
| Bendras sąlygų ir reikšmingo nuokrypio maržos poveikis neleidžia pasiekti VTT per pagrįstą laiką                                                                                        | 62–70  |
| Informacijos vertė vėlesnių metų SKP ateities projekcijose.                                                                                                                             | 71–75  |
| III dalis. Sumažėjus rinkos spaudimui sustojo pažanga siekiant vidutinės trukmės tikslų ir kai kurios įsiskolinusios šalys nepasieks VTT per priimtina laikotarpį                       | 76–99  |
| Per pastaruosius keletą metų nebuvo pažangos siekiant vidutinės trukmės tikslų                                                                                                          | 76–83  |
| Ypač prastų rezultatų pasiekė labiausiai įsiskolinusios valstybės narės                                                                                                                 | 84–94  |
| Skirtingas veiksmingumas valstybėse narėse, kuriose skolos lygis 2014–2018 m. buvo 70–90 %.                                                                                             | 95–96  |
| Smarkus pablogėjimas dviejose valstybėse narėse su maža skola                                                                                                                           | 97–98  |

|                                                                                                                                                  |         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Tvarumo ir cikliško aspekto disbalansas                                                                                                          | 99      |
| IV dalis. Komisija galėtų pagerinti kai kuriuos techninius vertinimų aspektus                                                                    | 100–117 |
| Optimistinis nuokrypis Komisijos prognozėse dėl realiojo BVP augimo ir investavimo $t$ ir $t+1$ metais                                           | 100–103 |
| Informacijos, teikiamos stabilumo ir konvergencijos programose, vertinimas                                                                       | 104–105 |
| Komisijos pranešami duomenys apie nuokrypių lygį teisingi, bet painiai pateikti                                                                  | 106     |
| Mūsų techniniai testai didelių problemų neatskleidė                                                                                              | 107–117 |
| V dalis. KŠSR atspindi atitinkamas vertinimo rekomendacijas, tačiau galėtų būti aiškesnės                                                        | 118–126 |
| KŠSR atspindi atlikto vertinimo rezultatus, tačiau jų reikšmė gali keistis keičiantis sąlygoms                                                   | 118–120 |
| 2017 m. paskelbtos KŠSR suformuluotos mažiau aiškiai ir jas sunkiau taikyti                                                                      | 121–125 |
| Komisija vykdo pakankamą fiskalinių KŠSR stebėjimą                                                                                               | 126     |
| Išvados ir rekomendacijos                                                                                                                        | 127–146 |
| Pagrindinis prevencinės dalies tikslas neįgyvendintas                                                                                            | 127–136 |
| Komisija turėtų išspręsti susikaupusių nuokrypių ir privalomų korekcijų matricos parametrų problemą                                              | 137     |
| Lankstumo sąlygos turi būti reformuotos, kad atitiktų Reglamente joms iš pradžių numatytą vaidmenį                                               | 138–141 |
| Turi būti sinchronizuotos korekcinės ir prevencinės dalių reikalaujamos korekcijos ir turi būti veiksmingiau naudojamos sugriežtintos procedūros | 142     |
| Pagerinti stabilumo ir konvergencijos programoms ir Komisijos vertinimo ataskaitoms privalomos informacijos kokybę                               | 143     |
| Būtina peržiūrėti istorinių duomenų ir korekcijų įšaldymo naudojimą                                                                              | 144–145 |
| Paaiškinimai konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose turėtų būti aiškesni                                                                    | 146     |
| I priedas. Valstybių narių atranka į audito imtį                                                                                                 |         |
| II priedas. Audito imties rezultatai pagal valstybes nares                                                                                       |         |
| Komisijos atsakymai                                                                                                                              |         |

## **SANTRUMPOS IR AKRONIMAI**

|          |                                                                                    |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------|
| AMECO    | DG ECFIN metinė makroekonomikos duomenų bazė                                       |
| BPP      | Biudžeto plano projektas                                                           |
| BVP      | Bendras vidaus produktas                                                           |
| CoC      | Elgesio kodeksas                                                                   |
| DG ECFIN | Ekonomikos ir finansų reikalų generalinis direktoratas                             |
| EAR      | Europos Audito Rūmai                                                               |
| EBPO     | Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija                                |
| ECB      | Europos Centrinis Bankas                                                           |
| ECOFIN   | Ekonomikos ir finansų reikalų taryba                                               |
| EFK      | Ekonomikos ir finansų komitetas                                                    |
| ES       | Europos Sąjunga                                                                    |
| ESS      | Europos integruotų ekonominių sąskaitų sistema                                     |
| GAA      | Gamybos apimties atotrūkis                                                         |
| IK       | Išlaidų kriterijus                                                                 |
| KŠSR     | Konkrečiai šaliai skirta rekomendacija                                             |
| p. p.    | Procentiniai punktai                                                               |
| PDP      | Perviršinio deficito procedūra                                                     |
| SAP      | Stabilumo ir augimo paktas                                                         |
| SB       | Struktūrinis balansas                                                              |
| SKP      | Stabilumo ir konvergencijos programos                                              |
| SPB      | Struktūrinis pirminis balansas                                                     |
| SSKV     | Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje |

|     |                                       |
|-----|---------------------------------------|
| TDD | Komisijos tarnybų darbinis dokumentas |
| TVF | Tarptautinis valiutos fondas          |
| VN  | Valstybė narė (-ės)                   |
| VTT | Vidutinės trukmės tikslas             |

## **TERMINŲ ŽODYNĖLIS**

**Biudžeto planų projektai** – dokumentai, kuriuos euro zonos valstybių narių vyriausybės turi pateikti Komisijai pagal Europos ekonomikos valdymo taisykles iki kiekvienų metų spalio 15 d. siekiant koordinuoti jų fiskalinę politiką.

**Ekonomikos ir finansų komitetas** – buvęs Pinigų komitetas, EFK yra Europos Sąjungos Tarybos komitetas, įsteigtas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 134 straipsnį. Jo pagrindinė užduotis – parengti ir aptarti Ekonomikos ir finansų reikalų tarybos (ECOFIN) sprendimus dėl ekonomikos ir finansų klausimų.

**Elgesio kodeksas** – politikos dokumentas, kuriame pateiktos gairės, kaip įgyvendinti Stabilumo ir augimo paktą, bei stabilumo ir konvergencijos programų formatas ir turinys.

**ESS (ESS 95 ir ESS 2010)** – Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistema – ES tarptautiniu mastu suderinta finansų apskaitos sistema, pagal kurią galima sistemingai ir išsamiai apibūdinti ES valstybių narių ir regionų ekonomiką. Didžiąją audituojamo laikotarpio dalį buvo taikoma ESS 95 sistema, kuri 2014 m. rugsėjo mėn. buvo atnaujinta į ESS 2010, atsižvelgiant į šiuolaikinės šalių ekonomikos vertinimo pokyčius, metodologinių tyrimų pažangą ir naudotojų poreikius.

**Europos fiskalinė valdyba** – nepriklausoma patariamoji Komisijos įstaiga, kuri buvo įsteigta 2015 m. Pagrindinė valdybos užduotis – vertinti, kaip įgyvendinamos ES fiskalinės taisyklės.

**Europos semestras** – metinis ES ekonominės politikos koordinavimo ciklas. Semestras apima fiskalines politikas, kaip nustatyta Stabilumo ir augimo pakte, perviršinių makroekonominių disbalansų prevenciją (pagal makroekonominio disbalanso procedūrą) ir strategijos „Europa 2020“ kontekste vykdomas struktūrines reformas. Jo rezultatas – valstybėms narėms parengiamos konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos.

**Europos valiutų kurso mechanizmas II (VKM II)** – Europos valiutų kurso mechanizmas (VKM) sukurtas siekiant stabilizuoti keitimo kursus ir padėti Europai tapti pinigų stabilumo zona prieš įvedant bendrą valiutą – eurą. Po euro įvedimo 1999 m. sausio 1 d., trečio Ekonominės ir pinigų sąjungos etapo pradžioje, pirmąjį VKM pakeitė VKM II. Šis etapas prasidėjo neatšaukiamai ir galutinai nustatant valiutų keitimo kursus, pinigų kompetenciją perduodant

Europos Centriniam Bankui ir įvedant eurą, kaip bendrą valiutą. VKM II suteikia pagrindą Eurosistemos (euro zonos centrinių bankų sistemos) ir Europos Sąjungos valstybių narių, kurios rengiasi įsivesti eurą, bendradarbiavimui dėl valiutų kurso politikos.

**Fiskalinis susitarimas** – Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje (SSKV) fiskalinis skyrius.

**Gamybos apimties atotrūkis** — skirtumas tarp faktinės (t. y. BVP) ir įvertintos potencialios gamybos apimties konkrečiu momentu.

**Istorinių duomenų rinkinys** – kelių metų konkrečiu metu įvertintų ir prognozuojamų duomenų rinkinys. Einant laikui, konkretiems metams (pavyzdžiui, 2018 m.) skirtos prognozės keičiasi, t. y. jos yra skirtingos pagal skirtingus istorinių duomenų rinkinius (pavyzdžiui, pagal 2014 m., 2016 m. ir kt. ateities projekcijas).

**Išlaidų kriterijus** – taisyklė, pagal kurią grynoji valdžios sektoriaus išlaidų augimo norma apribojama taip, kad būtų lygi potencialaus vidutinio laikotarpio ekonomikos augimo normai arba būtų už ją mažesnė, priklausomai nuo šalies būsenos lyginant su jos vidutinės trukmės biudžeto tikslais (VTT). Taikant išlaidų kriterijų, išlaidų padidėjimas, kuris viršija šalies potencialaus vidutinės trukmės ekonomikos augimo normą, turi būti kompensuotas taikant papildomas diskrecines pajamų priemones. Išlaidų kriterijus papildo VTT, kadangi nukreipia grynujų išlaidų augimą tvaria trajektorija ir taip padeda priartėti prie paties vidutinės trukmės tikslo ar jį išlaikyti.

**Konkrečioms šalims skirtos rekomendacijos** – kiekvienais metais Komisijos parengiamos politikos gairės valstybėms narėms dėl to, kaip išlaikyti patikimus viešuosius finansus. Tuomet liepos mėn. Komisija teikia jas tvirtinti Tarybai Europos semestro kontekste.

**Korekcinė Stabilumo ir augimo pakto dalis** – oficialiai žinoma kaip perviršinio deficito procedūra (PDP) – mechanizmas, kuris turėtų būti pradėtas prieš valstybę narę, kurioje buvo viršytos deficito ir skolos referencinės vertės.

Nors iš esmės ESS atitinka apibrėžtis, apskaitos taisykles ir klasifikaciją, kurios taikomos pagal panašią JT sistemą, ji taip pat turi specifinių bruožų, kurie labiau atitinka ES praktiką.



**Perviršinio deficito procedūra – procedūra, kurią pradeda Taryba, remdamasi Europos Komisijos rekomendacija**, prieš bet kurią Europos Sąjungos valstybę narę, kuri viršija ES Stabilumo ir augimo pakto teisės aktuose nustatytą biudžeto deficito viršutinę ribą.

Procedūrą sudaro keli etapai, kurie gali baigtis sankcijų taikymu, siekiant paskatinti valstybę narę suvaldyti savo biudžeto deficitą, ir ji yra privaloma, kad galėtų sklandžiai veikti Ekonominė ir pinigų sąjunga.

**Pirminis balansas / deficitas** – valdžios sektoriaus balansas / deficitas, pridėjus / atskaičiavus palūkanų mokėjimus.

**Potencialus BVP** – BVP lygis, kurį ekonomika gali pasiekti tam tikrais metais ir kuris atitinka stabilų infliacijos lygį. Jei tikroji gamybos apimtis pakyla virš potencialaus lygio, pradės reikštis gamybos pajėgumų apribojimai ir susidarys infliacinis spaudimas; jei gamybos apimtis nukris žemiau potencialaus lygio, bus neišnaudojami ištekliai ir infliacinis spaudimas mažės. Potencialios gamybos apimtys lygis ir augimas yra nuolatos įvertinami iš naujo ir dėl to gali būti atliekami jų įvertintų verčių *ex post* patikslinimai. Taikant prevencinę dalį, įvertintą potencialią gamybos apimtį nustato Komisija, remdamasi ES bendra sutarta metodologija (daugiau informacijos apie metodologiją pateikta „The Production Function Methodology for Calculating Potential output growth and output gaps“ („Gamybos funkcijos metodika, skirta potencialiam gamybos apimtys augimui ir gamybos apimtys atotrūkiui apskaičiuoti“), Economic Papers Nr. 535, 2014 m. lapkričio mėn.).

**Privalomų korekcijų matrica – lentelė, kurioje** nurodomos reikalaujamos metinės fiskalinės pastangos, kurių reikalaujama iš valstybių narių priklausomai nuo ekonominio ciklo, atsižvelgiant į jų fiskalinio konsolidavimo poreikius, įskaitant jų viešojo sektoriaus skolos lygį. Komisija pirmą kartą panaudojo vieną matricos versiją organizacijos viduje, o vėliau 2015 m. sausio mėn. paskelbė patikslintą jos versiją. Ją 2016 m. vasario 12 d. patvirtino ECOFIN taryba dokumente „Bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo taikant SAP“.

**QUEST modelis** – visuotinis makroekonominis modelis, kurį Ekonomikos ir finansų reikalų generalinis direktoratas (DG ECFIN) naudoja makroekonomikos politikos analizei ir moksliniams tyrimams.

**Reikšmingo nuokrypio procedūra** – Komisija gali pradėti reikšmingo nuokrypio procedūrą, kai lyginant su koregavimo planine trajektorija nustatomas nemažas struktūrinio balanso ir išlaidų nuokrypis. Tikimasi, kad taikydama reikšmingo nuokrypio procedūrą, valstybė narė turėtų įgyvendinti priemones, kuriomis šis nuokrypis ištaisomas.

**Stabilumo ir augimo paktas** – visoms ES valstybėms narėms nuo 1997 m. (įskaitant 2005 ir 2011 m. įvykdytas reformas) privalomas susitarimas dėl Maastrichto sutarties nuostatų, kuriomis valstybių narių fiskalinių politikų tvarumo klausimai sprendžiami iš esmės išlaikant priimtino lygio viešojo sektoriaus deficitą ir skolą, įgyvendinimo.

**Stabilumo ir konvergencijos programa** – kasmet valstybių narių parengiamas dokumentas, kuriame pristatomos valstybių narių politikos ir priemonės, kuriomis jos siekia užtikrinti tvarią fiskalinę politiką, išlaikyti tokią savo fiskalinę padėtį, kad būtų vykdomi ar viršijami vidutinės trukmės tikslai, arba laikytis planinės trajektorijos siekiant VTT, kartu užtikrinant pakankamas skolos mažinimo pastangas, siekiant vykdyti skolos taisyklę ir sutartyje nustatytą referencinės 60 % vertės reikalavimą.

**Struktūrinis (biudžeto) balansas** – faktinis biudžeto balansas, atskaičiavus cikliškumo komponentą ir vienkartinės ir kitas laikinąsias priemones. Struktūrinis balansas yra pagrindinės biudžeto balanso tendencijos matas (taip pat žr. valdžios sektoriaus biudžeto balansas / deficitas).

**Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje (SSKV)** – tarpvyriausybė sutartis, dėl kurios susitarta 2012 m. sausio 30 d. Europos Vadovų Tarybos susitikime ir kurią kovo 2 d. pasirašė valstybių ar vyriausybių vadovai iš visų ES šalių, išskyrus Jungtinę Karalystę ir Čekiją. Į ją įtrauktos nuostatos, kuriomis skatinamas ekonomikos politikos koordinavimas ir konvergencija, bei konkretus skyrius – fiskalinis susitarimas, siekiant sustiprinti euro zonos fiskalinio valdymo sistemą.

**Valdžios sektoriaus biudžeto balansas (deficitas)** – tai bendro valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų skirtumas. Jei neigiamas, jis paprastai vadinamas deficitu. Taip pat vadinamas nominaliuoju balansu / deficitu.

**Valdžios sektoriaus skola** – tai visos bendro valdžios sektoriaus bendrosios skolos likutis nominalia verte metų pabaigoje, kaip nustatyta ESS 95 ir ESS 2010.

**Vidutinės trukmės biudžeto tikslas** – struktūrinio balanso lygis, prie kurio, tikimasi, turi priartėti kiekviena valstybė narė. Daugeliui valstybių narių jis sudaro -1 % bendrojo vidaus produkto (BVP), o euro zonos valstybių narių atveju šiek tiek griežtesnis – -0,5 % BVP, išskyrus atvejus, kai jos turi nedidelį skolos santykį. Šis lygis kiekvienai valstybei narei nustatomas remiantis skirtinga kiekvienai šaliai būdinga fiskaline rizika.

**Vienkartinės ir laikinosios priemonės** – valdžios sektoriaus operacijos, turinčios laikiną poveikį biudžetui, kuris nesukelia ilgalaikio biudžeto būklės pokyčio. Taip pat žr. struktūrinis (biudžeto) balansas.

**Viešojo sektoriaus skola** – žr. *valdžios sektoriaus skola*.

## **SANTRAUKA**

### ***Ar įgyvendintas pagrindinis prevencinės dalies tikslas?***

- I. Prevencinė Stabilumo ir augimo pakto (SAP) dalis buvo pradėta taikyti siekiant sustiprinti valstybių narių fiskalinę drausmę. Pagrindinis Europos Sąjungos drausmės ir stabilumo išsaugojimo loginis pagrindas yra susijęs su tuo, kad fiskalinė krizė vienoje valstybėje narėje gali sukelti problemų ir kitoms.
- II. Pagal prevencinės dalies 1997 m. reglamentą (Nr. 1466/97), jį iš dalies pakeitus 2005 m. ir 2011 m., dabar reikalaujama, kad valstybės narės pagerintų savo struktūrinius balansus, t. y. nominalius balansus, pakoreguotus atsižvelgiant į cikliškumo veiksnius ir vienkartinės priemonės, siekiant įgyvendinti konkrečiai šaliai nustatytus tikslus, vadinamus vidutinės trukmės tikslais (VTT), kurie daugeliui šalių yra nustatyti nuo 0,5 % iki -1 % bendrojo vidaus produkto (BVP). Tai turėtų užtikrinti, kad valstybių narių nominalus deficitas neviršytų 3 % Sutartyje nustatytos BVP viršutinės ribos. Dar svarbiau tai, kad jis taip pat užtikrintų valstybės skolos santykio labai įsiskolinusiose valstybėse narėse konvergenciją per pagrįstą laikotarpį prie Sutartyje nustatytos 60 % BVP ribos.

### ***Ką auditavome***

- III. Mes auditavome, ar Europos Komisija pasinaudojo jai pagal Reglamentą suteiktais įgaliojimais užtikrinti tinkamą prevencinės dalies įgyvendinimą. Mes taip pat svarstėme prevencinės ir korekcinės SAP dalių sąveikos klausimą tiek, kiek jis yra aktualus pirmajai. Audituojamas subjektas buvo Komisija.

### ***Ką mes nustatėme***

- IV. Reglamente buvo nustatytas protingo dydžio metinės konvergencijos prie VTT kriterijus, kuris sudaro 0,5 procentinio punkto BVP per metus. Vis dėlto jame buvo sudaryta galimybė nukrypti nuo šio reikalavimo ir suteikta teisė Komisijai taikyti įvairias lankstumo sąlygas. Todėl prevencinės dalies veiksmingumas labai priklauso nuo to, kaip Komisija ją įgyvendina (***I dalis***).

V. Įgyvendinimo taisyklės, kurias nustatė Komisija, ir jos veiklos sprendimai, neužtikrina, kad bus įvykdytas pagrindinis reglamento tikslas – pasiekti, kad valstybės narės per pagrįstą laikotarpį priartėtų prie VTT. (Komisijai paskelbus kai kurias pagrindines įgyvendinimo taisykles, vėliau jas patvirtino Taryba)

VI. Su lankstumu susijusios įgyvendinimo taisyklės buvo nustatytos atliekant 2005 m. reglamento pertvarkymą, tačiau buvo pradėtos formaliai taikyti tik 2015 m., kai buvo atsižvelgta į didžiojo ekonominio nuosmukio patirtimi grindžiamus argumentus. Tam tikras lankstumas krizės laikotarpiais iš principo buvo tinkamas, tačiau konkrečioms nuostatoms nebuvo taikomi laiko ribojimai ir iš tikrųjų buvo nueita per toli, ypač atsižvelgiant į tai, kad jos patvirtintos ekonominei padėčiai normalizuojantis. Be to, pagal Komisijos nustatytas taisykles nedaromas pakankamas skirtumas tarp aukštą skolos lygį turinčių ir kitų valstybių narių. Užuoat sugriežtinusi sistemą ekonomikai palaipsniui atsigaunant, 2017 m. Komisija dar labiau ją sušvelnino, nustatydamą naują „diskrecijos maržą“.

VII. Struktūrinių reformų išlyga nebėra susieta su faktinėmis reformos biudžeto sąnaudomis, bet naudojama kaip „skatinamoji priemonė“. Visos išlygos (išskyrus dėl pensijų reformos) didina išlaidas ne tik konkrečiais metais, kuriais jos buvo pritaikytos, bet ir vėlesniais metais. Dėl visų šių išlygų bendro poveikio nusikėlė realūs daugiamečiai terminai, pagal kuriuos vykdomi VTT (*II dalis*).

VIII. Prevencinės dalies patikimumą dar labiau neigiamai paveikė korekcinės dalies pokyčiai. Komisija mano, kad korekcinės dalies reikalavimai gali būti visiškai įvykdyti tik per ciklinį atsigavimą, o prie to prisideda ir Komisijos praktika siūlyti Tarybai, kad perviršinio deficito procedūrų (PDP) užbaigimui būtų taikomi daugiamečiai pratęsimai. Dėl to valstybės narės, kurioms taikoma PDP, neprivalo vykdyti reikalavimų, skirtų gerinti jų struktūrinius balansus, kuriuos jos turėtų vykdyti, jei joms būtų taikoma prevencinė dalis.

IX. Itin didelį susirūpinimą kelia tai, kad sušvelnėjusi SAP sistema negali užtikrinti pažangos siekiant vidutinės trukmės tikslų keliose smarkiai įsiskolinusiose valstybėse narėse. Ekonomikos atsigavimo ir plėtros laikotarpiu 2014–2018 m. jų struktūriniai balansai nutolo nuo jų VTT arba prie šių tikslų artėjo tokiu lėtu tempu, kad reikšmingas pagerėjimas prieš kitą nuosmukį tikrai negali būti užtikrintas. Nepaisant to, kad susilpnėjusi sistema neužtikrina

pažangos siekiant VTT, Komisija nusprendė, kad jos laikymasis yra lemiamos svarbos pagrindžiant, dėl ko nėra pradedama taikyti skola grindžiama PDP (**III dalis**).

X. Techniniu lygmeniu, valstybių narių pateiktose stabilumo ir konvergencijos programose (SKP) mes nustatėme trūkumų ir informacijos spragų, kurie nėra pažymėti Komisijos tarnybų darbinuose dokumentuose (TDD). Be to, Komisija iki galo nepaaiškina skirtumų tarp savo ir valstybių narių padarytų prielaidų, susijusių su fiskalinėmis priemonėmis, įtrauktomis į atitinkamas prognozes. Jos vertinimuose naudojama metodika taip pat ne visada atitinka reglamentą ir dėl jos gali vėluoti prevenciniai įspėjimai (**IV dalis**).

XI. Galiausiai, mes nustatėme, kad Tarybos priimtoms konkrečioms šalims skirtos rekomendacijos (KŠSR) yra paremtos Komisijos rekomendacijomis ir atspindi jas pagrindžiančių techninių vertinimų išvadas. Vis dėlto jos nepakankamai paaiškina rekomenduojamų korekcijų loginį pagrindą ir rizikas, kurios gali iškilti valstybėms narėms neįvykdžius reikalavimų (**V dalis**).

### ***Ką rekomenduojame***

XII. Sistema turi būti sugriežtina koordinuotai pakeičiant svarbius jos komponentus. Visų pirma Komisija turėtų išspręsti nuolatinių sudėtinių nuokrypių nuo privalomos korekcijos klausimą, įvesdama *ex post* korekcijas, t. y. papildomus reikalavimus vėlesniais metais. Antra, ji turėtų peržiūrėti parametrus lentelėje, kurioje nustatomos privalomos korekcijos (vadinamojoje „matricoje“), siekiant užtikrinti, kad VTT būtų pasiekti per pagrįstą laikotarpį. Griežtesni reikalavimai turėtų būti nustatyti labai įsiskolinusioms valstybėms narėms. Trečia, lankstumo nuostatos turėtų apimti tik su reformomis susijusias tiesiogines sąnaudas ir neįprastus įvykius tam tikrais metais.

XIII. Manome, kad šiuos pokyčius galima pasiekti taikant esamą teisinę sistemą.

XIV. Komisija turėtų išnagrinėti, kaip pagal šią teisinę sistemą būtų galima užtikrinti, kad struktūrinio koregavimo lygį, kuris privalomas pagal prevencinę dalį, taip pat pasiektų valstybės narės, kurioms taikoma korekcinė dalis.

XV. Elgesio kodeksas (EK) turėtų būti atnaujintas, siekiant pagerinti informacijos, kuri būtina stabilumo ir konvergencijos programose aptariant planuojamas fiskalines priemones,

kokybę. Komisijos dokumentuose turėtų būti nurodomi visi skirtumai tarp prognozių, o vertinimo išvados turėtų būti pateiktos pagal Reglamente nustatytus kriterijus. Taip pat turėtų būti užtikrinta, kad naudojami rodikliai apie pablogėjimą įspėtų kiek įmanoma anksčiau, o ne būtų grindžiami palankiausiais duomenimis, paremtais istorinių duomenų rinkinių kombinacija.

XVI. KŠSR dėstomojoje dalyje turėtų būti nurodytos aiškios ir konkrečios reikalaujamos korekcijos, o konstatuojamosiose dalyse turėtų būti pateiktas aiškesnis tokių koregavimų loginis pagrindas ir rizikos, kurios galėtų iškilti jų neįvykdžius.

## **IVADAS**

### ***Prevenčinė Stabilumo ir augimo pakto dalis***

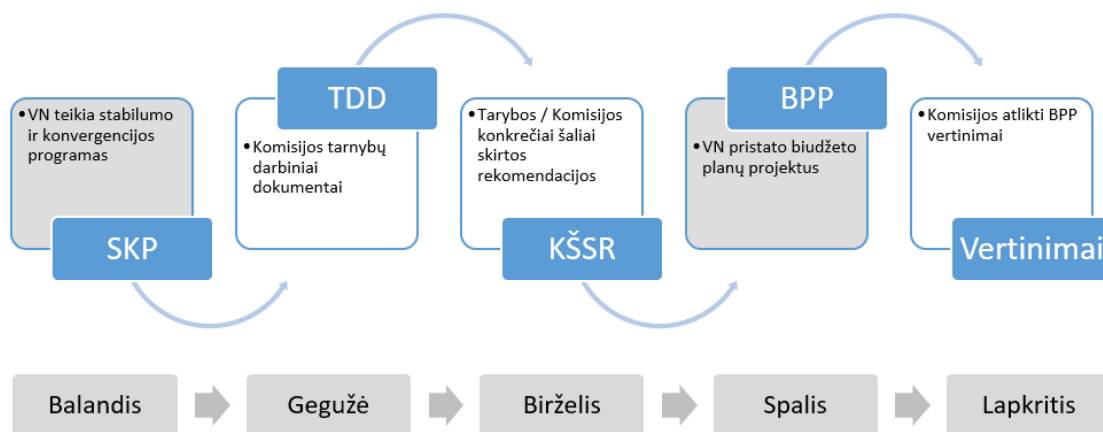
1. Pagal Stabilumo ir augimo paktą (SAP) buvo sukurta daugiašalės fiskalinės politikos priežiūros valstybėse narėse sistema. Ją įgyvendina Europos Komisija ir Europos Sąjungos Taryba, siekdamos užtikrinti fiskalinę drausmę valstybėse narėse. Šios priežiūros loginis pagrindas yra tas, kad vienos šalies fiskalinė politika gali neigiamai paveikti kitas. Šis reiškinys ypač akivaizdus pinigų sąjungose. SAP sudaro preventcinę ir korekcinę dalys<sup>1</sup>.
2. Priežiūra koordinuojama taikant Europos semestro procedūrą, pagal kurią valstybės narės privalo pavasarį pateikti savo stabilumo ir konvergencijos programas (SKP). Tada stabilumo ir konvergencijos programas įvertina Komisija ir šių vertinimų rezultatai paskelbiami Komisijos tarnybų darbo dokumentuose (TDD). Taryba, remdamasi Komisijos rekomendacijomis, kiekvienais metais birželio mėn. paskelbia konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas (KŠSR). Euro zonos valstybės narės taip pat turi spalio mėn. pateikti biudžeto planų projektus (BPP), kuriuos lapkričio mėn. įvertina Komisija (žr. **1 paveikslą**).

---

<sup>1</sup> SAP yra paremtas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – Sutarties) 121 ir 126 straipsniais ir prie jos pridėtu Protokolu Nr. 12, tuo tarpu 136 straipsnis yra euro zonos valstybėms narėms skirtų priemonių pagrindas. Preventcinė dalis buvo įsteigta 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentu Nr. 1466/97 (iš dalies pakeistu 2005 m. ir 2011 m.).



### **1 paveikslas. Prevencinės dalies priežiūros proceso pagal Europos semestro procesą riboženkliai**



Šaltinis: EAR.

3. Pagrindinis prevencinės dalies tikslas, kaip nurodyta Tarybos reglamento Nr. 1466/97, buvo užtikrinti, kad valstybės narės sparčiai artėtų prie beveik subalansuoto arba perteklinio biudžeto pozicijos, kuri leistų joms įveikti įprastus cikliškus svyravimus neviršijant 3 % nominalaus deficito ribos<sup>2</sup>. 2005 m. kiekvienos valstybės narės tikslinė pozicija buvo performuluota pagal struktūrinį balansą (SB)<sup>3</sup>, kuris turi artėti prie jos konkrečiai šaliai nustatomo vidutinės trukmės tikslo (VTT). Remiantis reglamentu, VTT negali būti mažesnis nei -1 % bendrojo vidaus produkto (BVP) euro zonos ir Europos valiutų kurso mechanizmo II valstybėse narėse. Sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (SSKV) pasirašiusios šalys įsipareigojo laikytis ne mažesnio kaip -0,5 % BVP VTT,

<sup>2</sup> Pažeidus šią ribą, būtų pradėta perviršinio deficito procedūra (PDP korekcinė dalis).

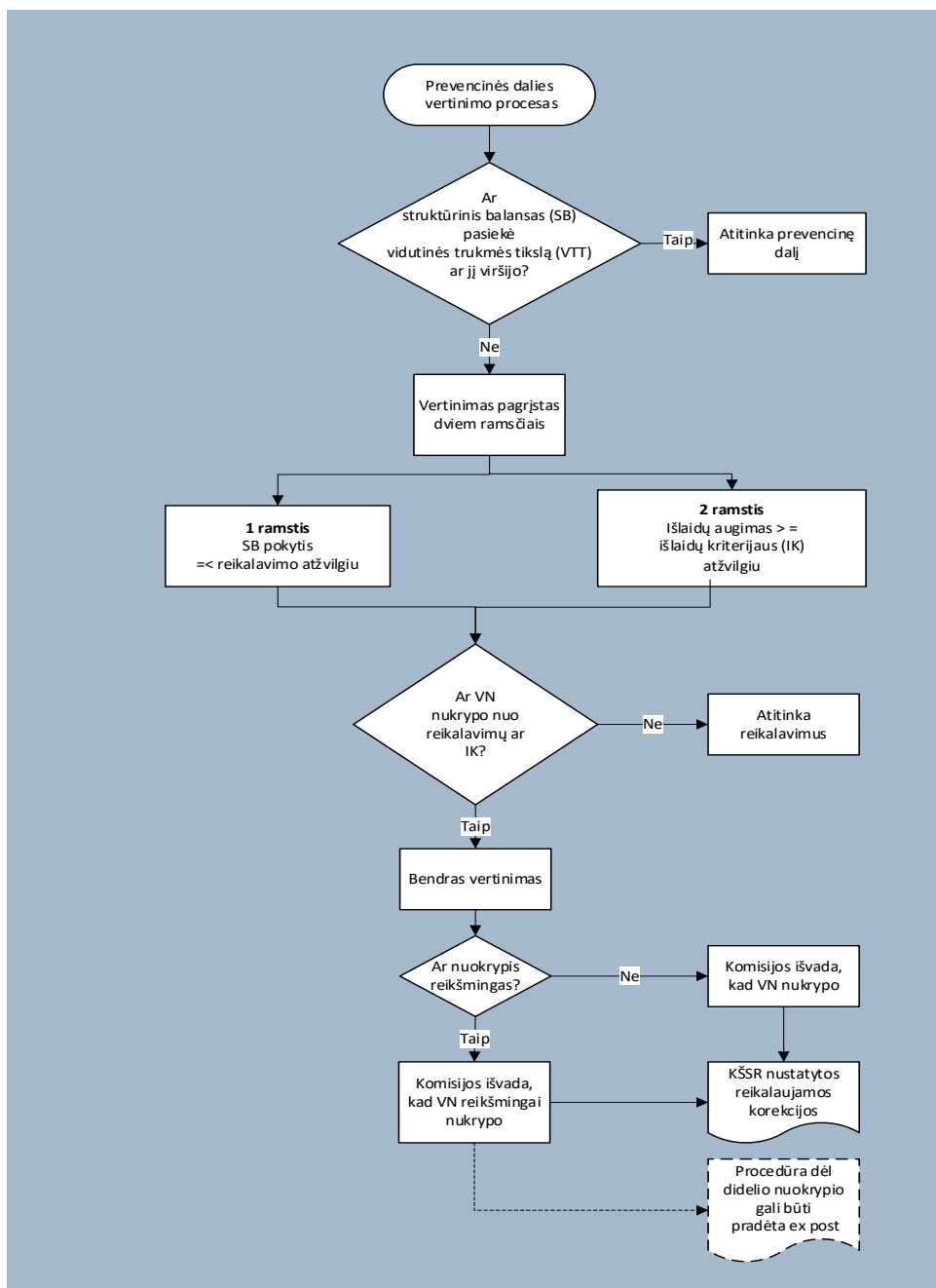
<sup>3</sup> Biudžeto balansas ir deficitas yra vienodi absoliutiniu dydžiu, bet su priešingu ženklu. 3 % deficitas lygus -3 % balansui.

nebent jų skola neviršytų 60 % BVP; šiuo atveju riba išlieka -1 %<sup>4</sup>. **2 paveiksle** nurodyti pagrindiniai veiksmai pagal dabartinę prevencinės dalies sistemą.

---

<sup>4</sup> Dvidešimt dvi iš 25 SSKV pasirašiusių šalių privalo laikytis formalių fiskalinio susitarimo įsipareigojimų (19 euro zonos valstybių narių, taip pat Bulgarija, Danija ir Rumunija).

## 2 paveikslas. Prevencinės dalies taisyklės



Šaltinis: Europos Audito Rūmai (EAR).

4. Nuo 2007 m. sulėtėjus ES šalių ekonomikos augimui ir daugelyje valstybių narių staigiai išaugus viešojo sektoriaus skolos santykiui, prevencinė dalis tapo svarbi ne tik dėl poreikio sukurti fiskalinio manevravimo erdvę automatiniams stabilizatoriams ir diskrecinei

anticikliška fiskalinei politikai<sup>5</sup>. Greita konvergencija prie VTT tapo itin svarbi, siekiant sumažinti pernelyg didelius skolos santykius. Net ir labiausiai įsiskolinusios valstybės narės vos pasiekusios savo VTT, iškart nukreiptų savo skolos santykį mažėjimo trajektorija. Tai paskatino Komisiją pripažinti, kad prevencinės dalies reikalavimų vykdymas yra esminė sąlyga, kad nebūtų pradėta skola grindžiama paviršinio deficito procedūra (PDP)<sup>6</sup>.

### ***Audito apimtis ir metodas***

5. Pagrindinis audito klausimas buvo tai, ar Komisija veiksmingai koordinavo valstybių narių fiskalines politikas, kurios yra būtinos norint įvykdyti SAP prevencinės dalies tikslus, vadovaudamasi jai skirtais, su Europos semestru susijusiais įgaliojimais.
6. Visų pirma mes tikrinome:
  - a) Reglamente Nr. 1466/97 nustatytų tikslų ir sąlygų, skirtų užtikrinti, kad valstybės narės, turinčios deficitą ir / arba didelį skolos lygį (daugiau kaip 60 % BVP), greitai darytų pažangą siekdamos savo VTT, aiškumą (***I dalis***);
  - b) Komisijos reglamento įgyvendinimą – ar jis atitinka taisykles ir ar veiklos sprendimai yra veiksmingi, atsižvelgiant į prevencinės dalies taisykles (***II dalis***);
  - c) bendrą pažangos lygį, visų pirma labai įsiskolinusių valstybių narių atveju, siekiant jų VTT (***III dalis***);

---

<sup>5</sup> Fiskalinė politika veikia kaip automatinis stabilizatorius, kai per ekonomikos nuosmukį leidžiama nominaliam deficitui padidėti, bet nėra įgyvendinamos jokios papildomos priemonės, galinčios pabloginti struktūrinį deficitą. Pakilimo laikotarpiu ji panašiai leidžia nominaliam deficitui sumažėti.

Diskrecinė anticikliška fiskalinė politika yra tokia politika, kai imamasi papildomų priemonių, siekiant suteikti postūmį ekonomikai nuosmukio metu. Dėl to padidėja struktūrinis deficitas (t. y. mažėja struktūrinis balansas). Per ekonomikos pakilimą, taikant anticiklišką fiskalinę politiką būtų siekiama atvėsinti ekonomiką ir sumažinti struktūrinį deficitą (t. y. pagerinti struktūrinį balansą). Šiai politikai priešinga politika yra procikliška.

<sup>6</sup> Pavyzdžiui, žr. ataskaitą, parengtą pagal Sutarties dėl Italijos 126 straipsnio 3 dalį, Komisija 2016 m., Briuselis, 2017 02 22 COM(2017) 106 final.

- d) Komisijos darbą, siekiant užtikrinti visapusišką ir tinkamą SKP pateikimą ir įvertinti jų pagrįstumą ir atitiktį SAP reglamentams ir Elgesio kodeksui (EK), Komisijos tarnybų darbo dokumentų ir kitų susijusių šalių vertinimų (pavyzdžiui, euro zonos valstybių narių rudenį teikiamų BPP) kokybę, atsižvelgiant į tai, ar juose laiku ir nuosekliai skelbiama apie svarbiausias rizikas ir tinkamą atsakomąją politiką (**IV dalis**);
  - e) KŠSR pagrindą ir svarbą bei jų stebėjimą ir įgyvendinimo lygį (**V dalis**);
7. Mes įvertinome, kaip Komisija įgyvendino prevencinę dalį 2011–2016 m. laikotarpiu (įskaitant 2017 m. pavasario TDD analizę, palyginant su 2016 m.), ir išnagrinėjome svarbiausius pokyčius 2017 ir 2018 m.
8. Mes išsamiai išnagrinėjome prevencinę dalį šešiose į imtį įtrauktose valstybėse narėse (Austrijoje, Belgijoje, Suomijoje, Vengrijoje, Italijoje ir Nyderlanduose). Tačiau nagrinėdami tam tikrus aspektus taip pat atsižvelgėme į kitas valstybes nares. Šešios atrinktos valstybės narės buvo penkios euro zonos valstybės ir viena euro zonai nepriklausanti valstybė. Neįtraukėme valstybių narių, kurios jau buvo atrinktos į panašius auditus (išskyrus Italiją<sup>7</sup>), o iš likusių valstybių narių pasirinkome tas, kuriose buvo didžiausias ir ilgai išsilaikęs SB deficitų ir skolos lygis; arba kurioms buvo ilgiausiai taikoma PDP; bei kurios buvo labiausiai nutolusios nuo savo VTT (žr. **I priedą**).
9. Mūsų audito kriterijai parengti remiantis:
- a) teisinės sistemos reikalavimais, visų pirma Reglamentu Nr. 1466/97, susijusiu su Europos semestru;
  - b) elgesio kodeksu, nagrinėjant SKP turinį;

---

<sup>7</sup> Italija užbaigė PDP 2013 m. birželio mėn., o ankstesnis laikotarpis buvo iš dalies išnagrinėtas atliekant Audito Rūmų PDP auditą. Ji buvo įtraukta į imtį atsižvelgiant į tai, kad pagal prevencinę dalį jai plačiai taikomos lankstumo nuostatos, ir į jos bendrą svarbą ES makroekonominiai raidai.

- c) Komisijos taisyklėmis ir procedūromis, pavyzdžiui, vademekumais ir kitomis gairėmis, parengtomis valstybėms narėms arba jos viduje – Komisijos Ekonomikos ir finansų reikalų generalinio direktorato (GD) darbuotojams (DG ECFIN);
- d) įvairių ES institucijų ir kitų tarptautinių organizacijų [, visų pirma Tarptautinio valiutos fondo (TVF), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) ir Europos Centrinio Banko (ECB)] parengtais dokumentais arba dokumentais, kurie buvo parengti atlikus tyrimus, siekiant nustatyti geriausią praktiką.

10. Mes apsilankėme DG ECFIN, kad gautume taisyklių sistemos, įvairių veiklos sprendimų loginio pagrindo ir vidaus procesų, susijusių su valstybių narių fiskalinių planų vertinimu ir galiausiai KŠSR parengimu, pristatymą.

11. Surengėme interviu su konkrečias šalis kuruojančių DG ECFIN skyrių, atsakingų už į imtį įtrauktas šešias valstybes nares, darbuotojais ir peržiūrėjome įvairius Komisijos dokumentus, abu viešai prieinamus tekstus ir vidaus dokumentus. Mes taip pat atlikome informacinius vizitus į šešias į imtį įtrauktas valstybes nares, kuriose mes susitikome su analogiškas pareigas kaip Komisijoje einančiais pareigūnais atitinkamose finansų ir ekonomikos ministerijose, fiskalinių tarybų atstovais ir Europos semestro pareigūnais ES atstovybėse.

12. Mes organizavome patariamąjį forumą, kuriame dalyvavo nepriklausomi ekspertai iš akademinės ir mokslinių tyrimų įstaigų ir analitikų centrų, bei pakvietėme keleto valstybių narių fiskalines tarybas į vidaus seminarą pasikeisti nuomonėmis apie sistemą ir įvairius pokyčius, kuriuos jie nustatė valstybėse narėse.

13. Mes atlikome Komisijos naudojamų atitikties vertinimo modelių analitinius testus. Mes tikrinome, ar modeliai buvo struktūrizuoti atsižvelgiant į reglamentuose nustatytas sąlygas ir ar jie buvo tikslūs ir suderinti valstybėse narėse ir laiko atžvilgiu.

14. Mes taip pat patikrinome tam tikrų veiklos metodų poveikį palygindami bendrus rezultatus su alternatyvių traktuočių simuliacijomis ir pakartotinai atlikome įvairias šalis kuruojančių skyrių atliktas analizes, peržiūrėdami valstybių narių SKP, Komisijos TDD, vidaus darbo dokumentus ir kitą turimą informaciją, norėdami nustatyti, ar tam tikros Komisijos padarytos pastabos ir rekomendacijos buvo tinkamai pagrįstos.

## **PASTABOS**

### ***1 dalis. Reglamente nustatytas tinkamas konvergencijos prie VTT tempas, bet įtraukta neaiškių nuostatų***

15. Norint pasiekti greitą konvergenciją prie VTT, reglamente nustatytas vidutinis metinis SB koregavimo kriterijus, sudarantis 0,5 % BVP, ir nurodyta, kad kriterijus turėtų būti didesnis valstybėms narėms, kurių skola viršija 60 % BVP<sup>8</sup>.

16. Nors tame yra nemažai prieštaravimo, pagal reglamentą leidžiama palyginti didele marža nukrypti nuo kriterijaus prieš tai, kol nustatoma, kad valstybė narė neatitinka reikalavimų. Tam tikrą nukrypimo maržą būtų galima laikyti pagrįsta, atsižvelgiant į su prognozavimu ir biudžeto vykdymu susijusius neapibrėžtumus. Tačiau numatyta marža yra labai didelė: per vienerius metus leistinas nuokrypis gali būti 0,5 %, t. y. to paties dydžio, kaip ir kriterijus. Per dvejus metus, jis taip pat gali iš viso sudaryti 0,5 % BVP (t. y. vidutiniškai 0,25 % per metus). Dėl tokios palyginti didelės leistino nuokrypio maržos tampa neaišku, ko iš tikrųjų yra tikimasi iš valstybių narių. Dar svarbiau tai, kad reglamente nėra aiškiai nustatyta tokių nuokrypių bendra riba per kelerius metus, o tuo remiantis galima būtų traktuoti, kad šiek tiek mažesnis nei 0,25 % nuokrypis gali išlikti neribotą laiką<sup>9</sup>. Tai daro didelį poveikį laikotarpiui, kuris reikalingas valstybei narei, kad ji pasiektų savo VTT, o kartu ir prevencinės dalies veiksmingumui.

17. Be to, reglamente nustatyta tam tikrų sąlygų ir lankstumo priemonių, kurios galėtų daryti papildomą poveikį prevencinės dalies veiksmingumui, atsižvelgiant į tai, kaip jas įgyvendina Komisija.

18. Reglamente nustatyta, kad SB koregavimas turėtų priklausyti nuo ekonominio ciklo, tačiau tai reiškia, kad tam tikras koregavimas būtų reikalingas ir per ekonomikos nuosmukį. Pagal jį reikalaujama, kad Komisija ir Taryba išnagrinėtų, „ar ekonomikos pakilimo laikotarpiu

---

<sup>8</sup> Reglamento Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalies 2 pastraipa ir 9 straipsnio 1 dalies 2 pastraipa.

<sup>9</sup> Žr. panašias Europos fiskalinės valdybos pastabas, Briuselis, 2017 m. Europos fiskalinės valdybos metinės ataskaitos 5.1.3 skirsnio p. 55.

įdedama daugiau koregavimo pastangų, tuo tarpu per ekonomikos nuosmukį šios pastangos galėtų būti labiau ribotos“<sup>10</sup>.

19. Be to, reglamentas suteikia „biudžeto laviravimo galimybių, visų pirma atsižvelgiant į viešojo sektoriaus investicijų poreikį“<sup>11</sup>.

20. Reglamente suteikiama lankstumo reikalaujant, kad Taryba ir Komisija „atsižvelgtų į įgyvendinamas pagrindines struktūrines reformas, turinčias ilgalaikį teigiamą poveikį biudžetui, įskaitant potencialaus augimo padidėjimą, ir kartu – patikrinamą poveikį ilgalaikiam viešųjų finansų tvarumui“<sup>12</sup>. Kad galėtų pasinaudoti šia lankstumo priemone, valstybės narės savo SKP privalo pateikti „pagrindinių struktūrinių reformų, darančių tiesioginį ilgalaikį teigiamą poveikį biudžetui, sąnaudų ir naudos analizę“<sup>13</sup>. Prašymai pasinaudoti lankstumo priemone atitinka reikalavimus, jei valstybė narė išlaikė atsargos maržą iki 3 % referencinės vertės ir yra numatyta, kad ji sugrįš prie vidutinės trukmės biudžeto tikslo „programavimo laikotarpiu“<sup>14</sup>. SKP programos laikotarpis paprastai yra ketveri metai, tačiau kai kuriose šalyse į programos laikotarpį įtraukiami 5-ieji metai.

21. Reglamente taip pat specialiai leidžiami nuokrypiai dėl papildomų tiesioginių pensijų reformų sąnaudų<sup>15</sup>. Reikalavimus atitinkantis nuokrypis yra griežtai siejamas su biudžeto sąnaudomis pirmaisiais metais nuo reformos pradžios ir papildomomis metinėmis sąnaudomis vėlesniais metais. Atsižvelgiant į teigiamą ilgalaikį pensijų reformų poveikį fiskaliniam tvarumui, dėl šios nuostatos nenukenčia reglamento veiksmingumas.

22. Galiausiai, reglamente taip pat leidžiami nuokrypiai, susiję su neįprastais įvykiais, kurių valstybės narės negalėjo kontroliuoti ir kurie daro didelį poveikį jų finansinei būklei, ir su

---

<sup>10</sup> Reglamento Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalies 2 pastraipa ir 9 straipsnio 1 dalies 2 pastraipa.

<sup>11</sup> Ten pat, 2a straipsnio 1 pastraipa.

<sup>12</sup> Ten pat, 5 straipsnio 1 dalis ir 9 straipsnio 1 dalis.

<sup>13</sup> Ten pat, 3 straipsnio 2 dalies c punktas ir 8 straipsnio 2 dalies c punktas.

<sup>14</sup> Ten pat, 5 straipsnio 1 dalis ir 9 straipsnio 1 dalies 10 pastraipa.

<sup>15</sup> Ten pat, 5 straipsnio 1 dalis ir 9 straipsnio 1 dalis.



dideliu ekonomikos nuosmukiu euro zonoje arba visoje Sąjungoje, su sąlyga, kad tokie nuokrypiai nekelia pavojaus vidutinio laikotarpio fiskaliniam tvarumui.

23. Nors pagrindiniai Reglamento reikalavimai buvo išreikšti per biudžeto balanso ir struktūrinio balanso gerinimą, 2011 m. reformomis buvo papildomai nustatytas išlaidų kriterijus (IK). Pagal šį kriterijų reikalaujama, kad metinių išlaidų augimo raida, kaip apibrėžta Reglamento 5 straipsnio 1 dalies b punkte<sup>16</sup>, neviršytų vidutinio laikotarpio potencialaus BVP augimo normos, nebent perviršis būtų kompensuojamas diskrecinėmis pajamų didinimo priemonėmis. Be to, jeigu valstybė narė nesilaiko vidutinės trukmės tikslo, metinis išlaidų augimas turėtų būti mažesnis už vidutinio laikotarpio potencialaus BVP augimo normą, kad būtų pasiektas tikslinis SB pagerėjimas.

24. Nors šie du kriterijai (IK ir SB privalomas kriterijus) teoriškai galėtų leisti pasiekti tuos pačius rezultatus, skirtingi atitikties rezultatai gali atsirasti dėl tam tikrų skirtumų, kaip antai skirtingos potencialaus augimo normos naudojimas nei SB atveju arba palūkanų išlaidų neįtraukimas. Tačiau išlaidų taisyklė suteikia tam tikrų pranašumų atliekant *ex post* veiksmingumo vertinimą<sup>17</sup>.

***II dalis. Komisija plačiai naudojosi jai suteikta diskrecija, tačiau mažai dėmesio skyrė pagrindiniam tikslui***

**Cikliškai koreguojami reikalavimai kartu su nukrypimo marža ir diskrecijos marža neleidžia pasiekti koregavimo kriterijaus normos**

25. Siekdama diferencijuoti korekcijas pagal ekonomikos ciklo būseną (Reglamente vadinamą nuosmukio ar pakilimo laikotarpiais), Komisija 2015 m. paskelbė privalomų korekcijų matricą (toliau – „matrica“), kurioje buvo nustatytos privalomos korekcijos (žr. **3 paveikslą**). Pagrindinis kriterijus, nustatant pakilimo arba nuosmukio laikotarpį, yra gamybos

---

<sup>16</sup> „Į bendrąsias išlaidas neįtraukiamos išlaidos palūkanoms, Sąjungos fondų pajamomis visiškai kompensuojamos išlaidos Sąjungos programoms ir išlaidų bedarbio pašalpoms nediskreciniai pokyčiai.“

<sup>17</sup> Kai pirmenybė teikiama išlaidų kriterijui, labiau akcentuojami tie politikos svertai, kuriuos tiesiogiai valdo vyriausybė, ir jis lengviau prognozuojamas nei SB rodiklis.

apimties atotrūkis, kuris gali priklausyti vienai iš penkių kategorijų: išimtinai didelis nuosmukis, labai didelis nuosmukis, nuosmukis, normali padėtis ir pakilimas. Pagal matricą nenumatoma atlikti koregavimų esant „išimtinai dideliu nuosmukiui“ – ši sąvoka nėra paminėta Reglamente. Valstybės narės, kurių skola mažesnė nei 60 % BVP, neprivalo atlikti koregavimų esant „labai dideliu nuosmukiui“ ir, nebent augimas viršija potencialų lygį, netgi esant „dideliu nuosmukiui“. Nors reglamente nereikalaujama, Komisija vėliau dėl matricos (ir kitų lankstumo priemonių) susitarė su valstybėmis narėmis Ekonomikos ir finansų reikalų taryboje (ECOFIN)<sup>18</sup>.

**3 paveikslas. Matrica, kuria remiantis nustatoma metinė fiskalinė korekcija siekiant VTT pagal pakto prevencinę dalį**

|                                | Sąlyga                                                | Reikalaujama metinė fiskalinė korekcija*                                             |                                                                                    |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
|                                |                                                       | Skola mažesnė nei 60 % ir nėra rizikos tvarumui                                      | Skola didesnė nei 60 % arba yra rizika tvarumui                                    |
| <b>Ypatingas nuosmukis</b>     | Realus augimas <0 arba gamybos apimties atotrūkis <-4 | Korekcija nereikalinga                                                               |                                                                                    |
| <b>Labai didelis nuosmukis</b> | -4 ≤ gamybos apimties atotrūkis <-3                   | 0                                                                                    | 0,25                                                                               |
| <b>Didelis nuosmukis</b>       | -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    |
| <b>Įprastos sąlygos</b>        | -1,5 ≤ gamybos apimties atotrūkis < 1,5               | 0,5                                                                                  | > 0,5                                                                              |
| <b>Ekonomikos pakilimas</b>    | 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.

Šaltinis: COM (2015) 12 final, 2 priedas.

<sup>18</sup> Bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo taikant Stabilumo ir augimo pakto; ES ECOFIN taryba; 14 345/15; Briuselis, 2015 m. lapkričio 30 d., p. 8; TARYBOS POSĖDŽIO REZULTATAI, 3445-asis Ekonomikos ir finansų reikalų tarybos posėdis Briuselyje 2016 m. vasario 12 d.

26. Tais atvejais, kai augimo normos yra neigiamos ir gamybos apimties atotrūkis yra mažesnis nei 4 %, matricoje nurodyta frazė „koregavimo nereikia“, o ne „nulinis koregavimas“. Tai galėtų reikšti, kad skirtingos sąvokos buvo vartojamos siekiant sudaryti galimybę SB mažėjimui esant dideliems nuosmukiams, nors audito metu Komisija nurodė, kad abiem atvejais būtų reikalaujama nulinio koregavimo<sup>19</sup>. Didelis įvairių kategorijų, susijusių su „nuosmukiu“, skaičius rodo, kad matrica buvo sudaryta esant giliam nuosmukiui, o tai taip pat galėjo turėti įtakos jos parametrų vertėms.

27. Komisija taikė nedidelę ir nenuoseklią reikalaujamų korekcijų diferenciaciją valstybėms narėms, kurių skola yra didesnė (t. y. virš 60 % ribos), ir kitoms valstybėms narėms. Pirmosioms yra nustatytas ketvirčiu procentinio punkto didesnis reikalavimas nuosmukio ir pakilimo laikotarpiams, tačiau stebėtina, kad ne normalios padėties laikotarpiu. Joms Komisija tiesiog nurodė, kad reikalavimas turėtų būti didesnis negu 0,5 % BVP. 2016 m. vademekume paaiškinama, kad „didesnis negu 0,5 % BVP“ „paprastai laikomas ne mažesniu kaip 0,6 % BVP“<sup>20</sup>. Nors normalios padėties laikotarpiu buvo reikalaujama 0,6 % BVP korekcijos, nėra įrodymų, kad normalios padėties laikotarpiu didesnius skolos lygius turinčioms valstybėms narėms buvo rekomenduojamas didesnis nei ši suma reikalavimas.

28. Matricoje daromas skirtumas atsižvelgiant į tai, ar augimas viršija potencialų augimą ar ne. Vis dėlto, tai nedaroma nuosekliai, kadangi reikalavimai yra ketvirtadaliu procentinio punkto didesni, jeigu augimas viršija potencialą nuosmukio arba pakilimo laikotarpiu, tačiau tokia korekcija nėra taikoma mažą skolą turinčioms šalims esant normaliam laikotarpiui ir ji nėra apibrėžta didelę skolą turinčioms šalims. Nors įgyvendinti reformas, kai augimas yra spartus, t. y. didesnis nei vidutinė arba potenciali augimo norma, turėtų būti lengviau,

---

<sup>19</sup> Nepriklausomai nuo taisyklių ir jų traktuotės, užkirsti kelią struktūrinio balanso blogėjimui nuosmukio metu yra labai sudėtinga. Pavyzdžiui, palyginti nedidelio nuosmukio metu 2000 m. struktūriniai balansai euro zonos šalyse vidutiniškai sumažėjo 1,2 p. p. BVP laikotarpiu nuo 2000 iki 2002 m. Per didelį nuosmukį struktūriniai balansai sumažėjo 2,5 p. p. BVP laikotarpiu nuo 2007 iki 2010 m. (remiantis TVF duomenimis, „Pasaulio ekonomikos perspektyvos“, 2017 m. spalio mėn.).

<sup>20</sup> 2016 m. Stabilumo ir augimo pakto vademekumas, 5 dalis, 1.6 langelis, p. 38.

Komisija tvirtino, kad ji yra išnagrinėjusi didesnių korekcijų galimybę, įskaitant jų perspektyvumą politiniu požiūriu (taip pat žr. 50 dalį).

29. Prieš nustatydamą matricos vertes, Komisija neanalizavo, kaip nustatyti parametrai, o kartu Reglamente nustatytas „reikšmingas nuokrypis“, gali užtikrinti, kad valstybės narės per pagrįstą laiką pasiektų savo VTT. Sudarant matricą nebuvo modeliuojama, ar darant pagrįstas makroekonominės prielaidas, jos vertės leis per pagrįstą laikotarpį pasiekti vidutinį 0,5 p. p. BVP struktūrinio balanso pagerėjimą. Buvo atlikta vienintelė analizė dėl gamybos apimties atotrūkio pasiskirstymo, nenagrinėjant, kaip tai paveiktų galimybes pasiekti VTT.

30. Europos fiskalinė valdyba įspėjo, kad Reglamente nenustačius sudėtinio nuokrypio apribojimų, valstybės narės yra skatinamos sistemingai nukrypti nuo privalomos korekcijos įgyvendinant VTT ir kad kai kurios jų galėjo planuoti tai padaryti leidžiamos maržos ribose<sup>21</sup>.

31. Dar labiau susilpnindama sistemą, 2017 m. gegužės mėn. Komisija nustatė „traktavimo maržą“, kuri taip pat vadinama „diskrecijos marža“<sup>22</sup>. Ji pranešė, kad šią maržą ketina naudoti tais atvejais, kai didelio fiskalinio koregavimo poveikis ekonomikos augimui ir užimtumui būtų ypač reikšmingas<sup>23</sup>.

32. Savo 2017 m. gegužės mėn. pasiūlytose konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose Italijai Komisija nurodė, kad privalomas koregavimas turėtų būti „ne mažesnis kaip 0,6 % BVP“, bet paskui pridūrė: „Kaip primenama Komisijos komunikate, kuris pridedamas prie šių konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų, vertinant 2018 m. biudžeto plano projektą, o vėliau – 2018 m. biudžeto rezultatus, reikės tinkamai atsižvelgti į tikslą siekti fiskalinės krypties, kuri padeda ir stiprinti vykstantį Italijos atsigavimą, ir užtikrinti šalies viešųjų finansų

---

<sup>21</sup> Žr. Europos fiskalinės valdybos 2017 m. metinės ataskaitos 55 dalį.

<sup>22</sup> COM(2017) 500 final „2017 m. Europos semestras. Konkrečioms šalims skirtos rekomendacijos“.

<sup>23</sup> Savo 2017 m. metinėje ataskaitoje Europos fiskalinė valdyba šiame kontekste nurodė: „Nors lankstumas yra pageidautinas, neretai traktuojama, kad vis daugiau lankstumo nuostatų pagal SAP stokoja skaidrumo ir tam tikrais atvejais turi būti nustatomos *ad hoc*, be kita ko ir reaguojant į politines aplinkybes“.

tvarumą. *Atsižvelgdama į tai ir į Italijos ciklinę padėtį, Komisija ketina pasinaudoti taikytina diskrecijos riba.*<sup>24</sup>

33. Taip Komisija *ex ante* pareiškė, kad reikšmingas nuokrypis nuo KŠSR nustatytos korekcijos nereiškia, kad turi būti automatiškai priimamas sprendimas dėl neatitikties. Dėl to sumažėjo nustatyto reikalavimo svarba ir patikimumas.

34. Vėliau tais pačiais metais aiškindama šią naują lankstumo priemonę, Komisija nurodė, kad vertindama SAP reikalavimų laikymąsi, ji turi tam tikrą diskrecijos laisvę<sup>25</sup>. Todėl, net valstybei narei reikšmingai nukrypus nuo savo privalomos korekcijos, Komisija „gali galiausiai padaryti išvadą“, kad reikšmingo nuokrypio procedūra nėra būtina. Komisija šiuo klausimu remiasi Reglamento Nr. 1466/97 6 straipsnio 3 dalimi, teigdama, kad nors bendras vertinimas yra susijęs su tiksliais kiekybiniais kriterijais, jis šiais kriterijais neapsiriboja ir Komisija gali atsižvelgti ir į kitus dalykus.

35. Papildomų paaiškinimų dėl didesnio lankstumo taikymo buvo paskelbta Komisijos 2018 m. BPP bendro vertinimo ataskaitoje. Lankstumas grindžiamas tuo, kad ekonomikos atsigavimas vis dar trapus arba kad jam gali būti pakenkta taikant pernelyg didelį fiskalinį sugriežtinimą. Teigiama, kad valstybės narės, kurių skolos ir BVP santykis viršija 60 %, turėtų užtikrinti veiksmingą „pagrįsto fiskalinio koregavimo“ atlikimą, kurį Komisija apibrėžia kaip maždaug pusę matricoje nustatyto reikalavimo. Tame pačiame dokumente ši pagrįsta korekcija pateikiama kaip pagrindinis kriterijus siekiant išvengti skola grindžiamos PDP.

36. Reikėtų pažymėti, kad paskutinis reikalavimų sušvelninimas buvo nustatytas tuo metu, kai ES ir euro zonos ekonomika buvo nuolatos auganti jau ketverius metus ir augimo normos buvo didesnės nei potenciali gamybos apimtis. Vienu atveju Komisija privalomos korekcijos sumažinimą grindė savo vertinimu, kad ekonomikos atsigavimas nėra pakankamai tvarus, bet neatsižvelgė į tai, kad pastarųjų ketverių metų (2015–2018 m.) augimas, kuris gali atrodyti mažas, remiantis įvertinimu, yra 1 p. p. didesnis negu potenciali augimo norma.

---

<sup>24</sup> COM(2017) 511 final.

<sup>25</sup> COM(2017) 800 final “2018 m. biudžeto planų projektai: bendras įvertinimas”.

**Komisijos lankstumo nuostatų, dėl kurių ji vėliau susitarė su valstybėmis narėmis, įgyvendinimas lemia didelius vėlavimus siekiant VTT ir sudaro pagrindą nesusijusių išlaidų didėjimui**

37. 2015 m. Komisija laikėsi požiūrio taikant struktūrinių reformų sąlygą apsiriboti 0,5 % BVP ir nenustatyti apribojimų investicijų sąlygai<sup>26</sup>. Vėliau ECOFIN taryba<sup>27</sup>, susitarusi su Komisija, nustatė, kad tol, kol valstybė narė nepasiekia savo VTT, bendra išlygų dėl struktūrinių reformų ir investicijų suminė riba yra 0,75 % BVP. Viršutinė riba nebuvo nustatyta pensijų reformos sąlygai (kuri visgi yra ribojama faktinių sąnaudų). Toks apribojimas taip pat netaikomas neįprasto įvykio sąlygai.

38. Investicijų sąlyga gali būti naudojama tik tais biudžetiniais metais, kai BVP augimas yra neigiamas arba neigiamas gamybos apimtys atotrūkis yra didesnis negu 1,5 % BVP. Toks apribojimas netaikomas struktūrinių reformų sąlygoms (įskaitant pensijų reformos sąlygą). Toks apribojimas taip pat netaikomas neįprasto įvykio sąlygoms.

39. Investicijų ir struktūrinių reformų išlygos gali būti pritaikytos tik tada, kai valstybės narės struktūrinio balanso atotrūkis nuo VTT yra ne didesnis kaip 1,5 p. p. BVP. Šis apribojimas netaikomas pensijų reformos sąlygai. Jis taip pat netaikomas neįprasto įvykio sąlygoms.

40. **1 lentelėje** pateikta visų 2013–2017 m. patvirtintų lankstumo sąlygų suvestinė.

---

<sup>26</sup> Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Centriniam Bankui, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui, Regionų komitetui ir Europos investicijų bankui „Geriausias pasinaudojimas lankstumu, kurį suteikia galiojančios Stabilumo ir augimo pakto taisyklės“; Strasbūras, 2015 01 13; COM(2015) 12 final.

<sup>27</sup> Bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo taikant Stabilumo ir augimo pakta; ES ECOFIN taryba; 14 345/15; Briuselis, 2015 m. lapkričio 30 d., p. 8.

# 1 lentelė. 2013–2017 m. pritaikytų lankstumo sąlygų sąrašas, proc. BVP

| VN | Leistino nuokrypio suma<br>2013–2017 m. |                        | 2013     |             | 2014     |             | 2015     |            | 2016                     |          |             |            | 2017     |                          |          |             |            |          |                      |
|----|-----------------------------------------|------------------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|------------|--------------------------|----------|-------------|------------|----------|--------------------------|----------|-------------|------------|----------|----------------------|
|    |                                         |                        | Pensijos | Investicija | Pensijos | Investicija | Pensijos | Pabėgėliai | Struktūrinės<br>reformos | Pensijos | Investicija | Pabėgėliai | Saugumas | Struktūrinės<br>reformos | Pensijos | Investicija | Pabėgėliai | Saugumas | Žemės<br>drejbėjimas |
| LV | 1,20                                    | <div><div></div></div> | 0,50     |             |          |             | 0,30     |            |                          | 0,30     |             |            | 0,10     |                          |          |             |            |          |                      |
| IT | 1,20                                    | <div><div></div></div> |          |             |          |             |          | 0,03       | 0,50                     |          | 0,21        | 0,06       | 0,06     |                          |          |             | 0,16       |          | 0,18                 |
| BG | 0,70                                    | <div><div></div></div> |          | 0,60        |          | 0,10        |          |            |                          |          |             |            |          |                          |          |             |            |          |                      |
| FI | 0,67                                    | <div><div></div></div> |          |             |          |             |          | 0,05       |                          |          |             | 0,17       |          | 0,50                     |          | 0,10        | -0,15      |          |                      |
| SK | 0,40                                    | <div><div></div></div> |          |             |          | 0,40        |          |            |                          |          |             |            |          |                          |          |             |            |          |                      |
| AT | 0,39                                    | <div><div></div></div> |          |             |          |             |          | 0,09       |                          |          |             | 0,25       | 0,04     |                          |          |             |            | 0,01     |                      |
| HU | 0,22                                    | <div><div></div></div> |          |             |          |             |          | 0,04       |                          |          |             |            | 0,04     |                          |          |             |            | 0,14     |                      |
| BE | 0,17                                    | <div><div></div></div> |          |             |          |             |          | 0,03       |                          |          |             | 0,08       | 0,05     |                          |          |             |            | 0,01     |                      |
| LT | 0,10                                    | <div><div></div></div> |          |             |          |             |          |            |                          | 0,10     |             |            |          | 0,4*                     |          |             |            |          |                      |
| SL | 0,08                                    | <div><div></div></div> |          |             |          |             |          |            |                          |          |             | 0,07       |          |                          |          |             | 0,01       |          |                      |

Šaltiniai: 2013–2017 m. Komisija.

Suteikta atgaline data  
 Suteikta  
 Turi būti suteikta atgaline data (2018 m. pavasario prognozė)

\* 0,40 suteikta visa apimtimi su sąlyga, kad bus laikomasi minimalaus kriterijaus. Tai reiškė, kad leistinas nuokrypis Lietuvai 2017 m. buvo 0,1.

Šaltinis: Komisija.

## Investicijų sąlygos įgyvendinimas

41. 2015 m. sausio mėn. Komisija<sup>28</sup> laikėsi pozicijos, kad išlyga pagal investicijų sąlygą gali būti pritaikyta tada, kai valstybės narės numato patirti nacionalinių išlaidų tinkamoms finansuoti augimą skatinančioms ES programoms<sup>29</sup>. Tuomet nominaliosios išlaidos yra apskaičiuojamos kaip BVP procentinė dalis, o reikalaujama korekcija sumažinama ta pačia BVP procentine dalimi. Buvo nustatyta sąlyga, kad išlaidų, skirtų bendrojo ilgalaikio kapitalo formavimui, vertė eurai atitinkamais metais neturėtų mažėti. Vėliau tai patvirtino ECOFIN dokumente „Bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo Stabilumo ir augimo pakto“<sup>30</sup>.

42. Pagal dabartinę investicijų sąlygos koncepciją, investicijų santykio, kaip BVP dalies, didėjimas nėra nei sąlyga, nei aiškiai nustatytas tikslas. Italijos atveju Komisija pranešė, kad

<sup>28</sup> Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Centriniam Bankui, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui, Regionų komitetui ir Europos investicijų bankui „Geriausias pasinaudojimas lankstumu, kurį suteikia galiojančios Stabilumo ir augimo pakto taisyklės“; Strasbūras, 2015 01 13; COM(2015) 12 final.

<sup>29</sup> Komisija kartais investicijų išlygą pateikia kaip reformos sąlygos pakategorę.

<sup>30</sup> ECOFIN 888, UEM 422, 14 345/15.

net atsižvelgiant į pritaikytą investicijų išlygą, valstybės biudžeto išlaidos, skirtos bendro ilgalaikio kapitalo formavimui, iš tikrųjų išliktų daugiau ar mažiau stabilios, palyginti su BVP<sup>31</sup>.

43. Kadangi dėl išlaidų, susijusių su patvirtinta investicijų sąlyga, sumažės tų metų, kuriais išlyga buvo pritaikyta, struktūrinis balansas, tai turės įtakos struktūrinių balansų raidai vėlesniais metais ir dėl to pailgės konvergavimo prie VTT laikas, jei kitos sąlygos išliks nepasikeitusios. Todėl investicijų išlyga vienais metais padidins bendras leidžiamas išlaidas vėlesniais metais, nepriklausomai nuo investicijų išlaidų lygio visais tais metais. Nėra sąlygos, pagal kurią didesnis investicijų lygis būtų išlaikytas vėlesniais metais. Tai taip pat galima matyti iš Komisijos investicijų sąlygos poveikio aprašymo<sup>32</sup> (žr. **4 paveikslą**).

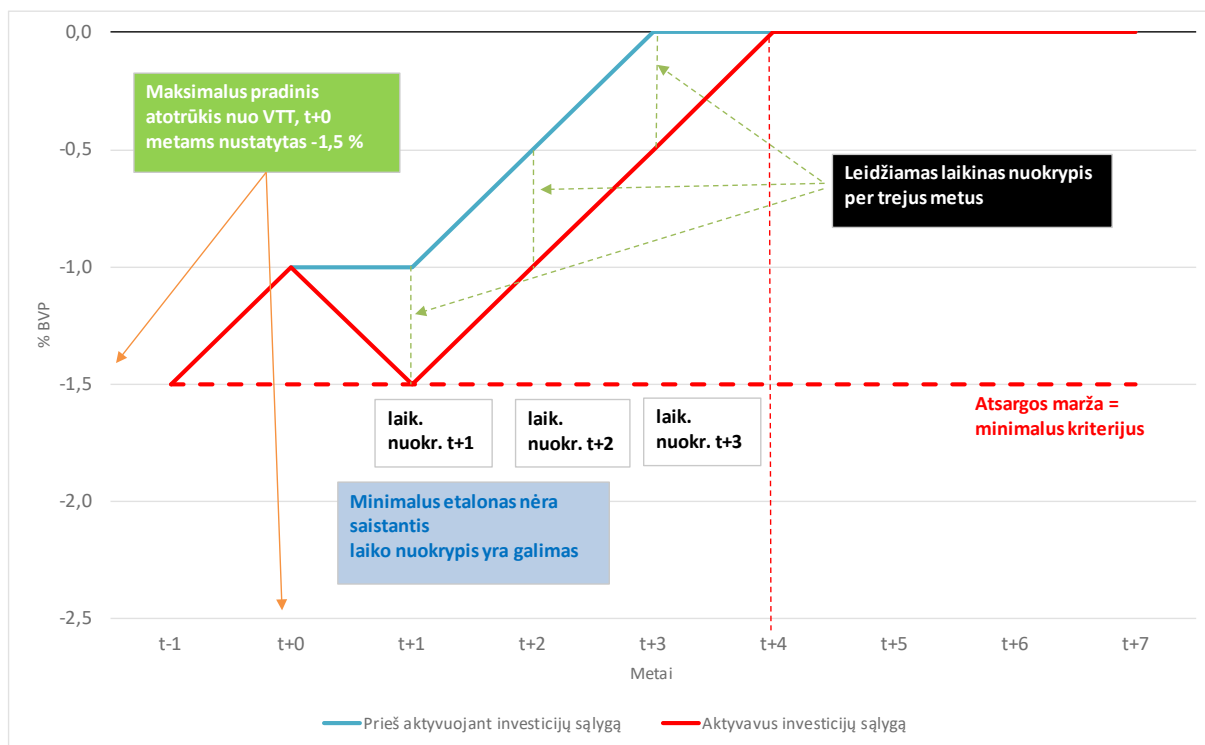
---

<sup>31</sup> 2016 m. stabilumo programos Italijai vertinimas (2016 m. gegužės mėn.): „Komisija prognozuoja, kad Italijos valdžios sektoriaus bendro ilgalaikio kapitalo formavimas toliau didės nominaliaja verte 2016 m. ir 2017 m. (atitinkamai 0,9 % ir 0,6 %). Todėl tikimasi, kad viešojo sektoriaus investicijos, kaip BVP dalis, iš esmės išliks stabilios (apie 2,3 %)“.

<sup>32</sup> 2017 m. vademekumo 14 priedas, 2 simuliacija, p. 176.



#### 4 paveikslas. Komisijos investicijų sąlygos simuliacija



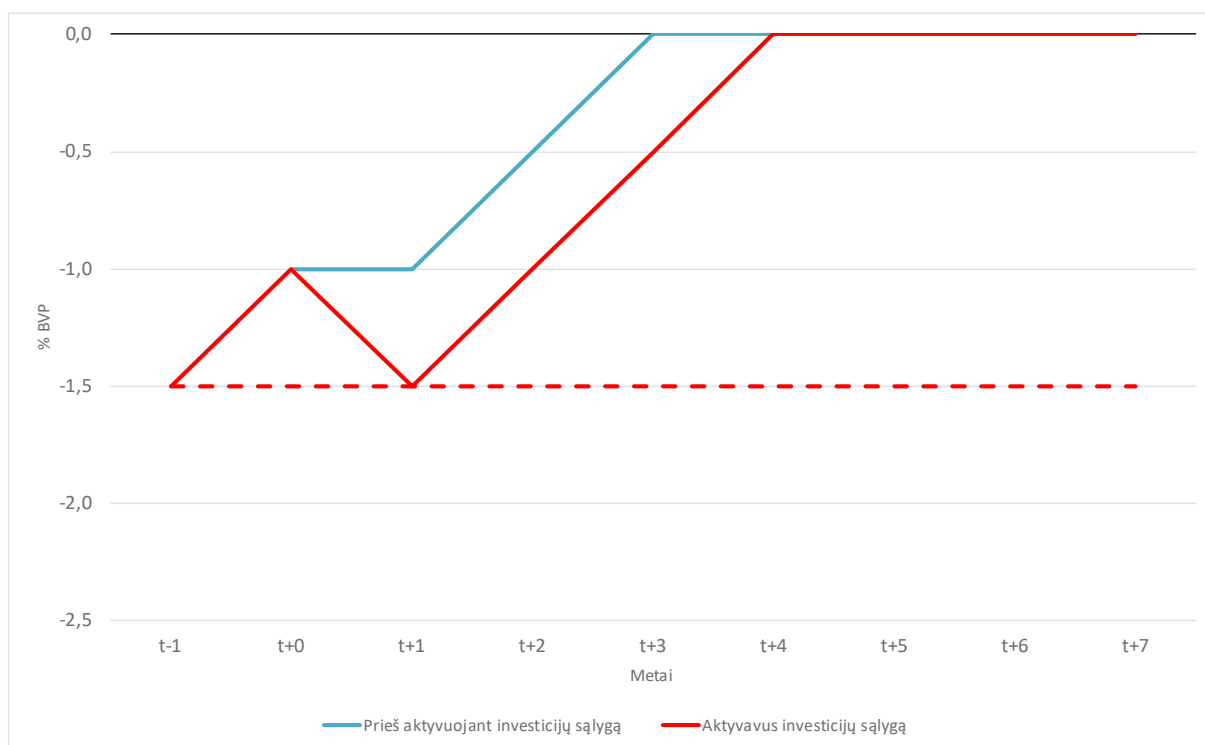
Šaltinis: 2017 m. Komisijos SAP vadamekumo 14 priedas, 2 simuliacija, p. 176.

44. Kad nepailgėtų konvergencijos laikas, vėlesniais metais Komisija turėtų padidinti matricos korekcijas visu arba proporcingai paskirstytu patvirtintos investicijų išlygos dydžiu (tas pats pasakytina apie struktūrines reformas ir išlygas neįprasto įvykio atveju, žr. toliau). Tačiau Komisija šio metodo netaiko. Audito metu ji paaiškino, kad dėl papildomų patikslinimų matricoje susidarytų pabaigos-pradžios korekcijų modelis ir galėtų prireikti didelių korekcijų, kurios gali būti traktuojamos kaip nuobaudos arba gali susilpninti valstybių narių paskatas įgyvendinti struktūrines reformas.

45. Savo investicijų sąlygos poveikio aprašyme<sup>33</sup> Komisija nurodo, kad konvergencijos laikas ilgės, tačiau teigia, kad iki paskutinių programos metų išlygų poveikis bus panaikintas. Jos apskaičiavimas paremtas prielaida, kad vidutinė korekcija sudarys 0,5 p. p. BVP per metus ir kad valstybių narių pradinis atotrūkis nuo VTT yra 1,5 % BVP. Jei nebūtų taikoma investicijų

<sup>33</sup> Žr. įvairias sąlygų simuliacijas 2017 m. Komisijos SAP vadamekumo 14 priede.

išlyga, tokiu tempu VTT būtų pasiektas per 3 metus. Taikant 0,5



% BVP investicijų išlygą, būtų reikalingi dar vieni metai. Tuo remdamasi, Komisija teigia, kad netgi netaikant kompensacinių priemonių vėlesniais metais, išlygų poveikis bus panaikintas iki programos laikotarpio pabaigos (žr. **4 paveikslą**).

46. Tačiau iš tikrųjų vidutinė 0,5 % korekcija nėra pasiekama, be kitų veiksnių, dėl reikšmingo nuokrypio maržos. Dėl to konvergencijos laiko pailgėjimas bus daug didesnis. Jis dar labiau pailgės, kai bus atsižvelgta į kitų išlygų (reformų ir neįprastų įvykių) poveikį. Vienos šalies atveju 2015–2017 m. su pensijomis nesusijusios bendros išlygos visiems tikslams siekė 1,2 % BVP (žr. **1 lentelę**).

47. Galutinis poveikis yra tas, kad dėl patvirtintos investicijų išlygos padidėja bendros išlaidos vėlesniais metais, nepriklausomai nuo to, kaip pasikeičia investicijų išlaidų lygis. Todėl visas einamųjų išlaidų padidėjimas gali viršyti patvirtintą investicijų išlygą kelis kartus tol, kol galiausiai bus pasiektas VTT<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Žr. 2017 m. Komisijos SAP vadamekumo 14 priedą, 2 simuliaciją, p. 176.

### Struktūrinių reformų sąlygos įgyvendinimas

48. Kaip ir investicijų sąlygos atveju, dėl struktūrinių reformų išlygos leidžiamos išlaidos padidėja ne tik tais metais, kuriais ji buvo patvirtinta, bet ir vėlesniais metais (lyginant su pirmine trajektorija), todėl pailgėja konvergencijos siekiant VTT laikas.

49. Komisija nusprendė, kad struktūrinių reformų išlyga nebūtinai turi atitikti faktines biudžeto sąnaudas, patiriamas įgyvendinant reformą<sup>35</sup>. Kita vertus, reglamente aiškiai reikalaujama, kad tam, kad reformai būtų pritaikyta išlyga, būtina sąnaudų ir naudos analizė<sup>36</sup>. Didelių pensijų sistemos reformų atveju jame aiškiai nurodoma, kad išlyga turėtų apsiriboti faktinėmis sąnaudomis.

50. Vietoj to, nustatydamą išlygos lygį (laikydamosi ECOFIN patvirtintų ribų) Komisija turi diskrecijos laisvę, jei numatoma, kad reforma turės ilgalaikį teigiamą poveikį augimui ir kartu teigiamą poveikį biudžetui, nepaisant to, kad tokį poveikį yra daug sunkiau įvertinti nei faktines biudžeto reformos sąnaudas. Taip „standartinių reformų išlyga“ veikia kaip paskata vykdyti reformas, o ne kaip priemonė, skirta jų sąnaudoms padengti<sup>37</sup>.

51. Tačiau Komisija turi daug kitų politikos priemonių, kuriomis gali skatinti valstybes nares vykdyti struktūrines reformas, įskaitant jos biudžeto išteklius.

---

<sup>35</sup> Ji aiškina, kad viena iš priežasčių, dėl ko tai nėra įmanoma, yra tai, kad tiesioginės sąnaudos laikomos sunkiai įvertinamomis. Komisija taip pat teigia, kad „gali būti ir kitų su tokia reforma susijusių sąnaudų, kurios apima ne tik tiesiogines fiskalines sąnaudas, pavyzdžiui, ekonominės ir politinės sąnaudos“.

<sup>36</sup> Reglamento Nr. 1466/97 3 straipsnio 2 dalies c punkte reikalaujama, kad į SKP būtų įtraukta „pagrindinių struktūrinių reformų, kurios turi tiesioginį ilgalaikį teigiamą poveikį biudžetui, įskaitant didinančias potencialų tvarų augimą, sąnaudų ir naudos analizė“.

<sup>37</sup> Komisija paaiškino, kad: „atsižvelgiant į pripažintą sunkumą tiksliai kiekybiškai įvertinti struktūrinių reformų poveikį, buvo priimtas politinis sprendimas laikytis bendresnio požiūrio, kurio privalumai yra didesnis efektyvumas, geresnė komunikacija ir didesnė įgyvendinimo sparta. Pagal šį požiūrį numatoma taikyti standartinę išlygą, grindžiamą reforma ar reformų paketu, kurie vertinami (ar patvirtinti) kaip pakankamai reikšmingi. Todėl pagrindinis dėmesys Komisijai atliekant prašymo dėl struktūrinės reformos sąlygos taikymo vertinimą skiriamas tvarumą skatinančiam reformų paketo pobūdžiui.“

52. Komisija taikys sąlygą atlikdama *ex post* vertinimą, jeigu planuojamos reformos bus visiškai įgyvendintos<sup>38</sup>. Kai sąlygos taikomos *ex ante*, KŠSR nustatyta, kad jei planuojama reforma yra visiškai įgyvendinta, *ex post* atitikties vertinime sąlygos suma atskaitoma iš fiskalinio reikalavimo<sup>39</sup>. Italijoje 2017 m. pavasarį, Komisija taikė leistiną nuokrypį, tačiau skaidriai neįvertino, ar visos reformos, nustatytos 2015 m. Italijos nacionalinėje reformų programoje, dėl kurių buvo prašoma taikyti lankstumo sąlygą, buvo visiškai įgyvendintos. 2017 m. šalies ataskaitoje kai kurios reformos įvertintos kaip neįgyvendintos (pavyzdžiui, nebuvo priimtas 2015 m. konkurencijos teisės įstatymo projektas).

53. Nustatėme, kad Komisija neturėjo pakankamos informacijos ir neatliko tinkamo tiesioginių fiskalinių sąnaudų ir tam tikras sąlygas pagrindžiančios ilgalaikės naudos vertinimo (tiek *ex ante*, tiek *ex post*). Pavyzdžiui, Italijai 2016 m. buvo taikytos dvi 0,5 % BVP struktūrinių reformų sąlygos; tačiau nuokrypis neatitiko patikrinamų tiesioginių ir netiesioginių reformų fiskalinių sąnaudų, kurias buvo įvertinusi Italija. 2016 m. nuokrypis buvo du kartus didesnis už sąnaudas, o koregavimo laikotarpiu (2017–2019 m.) sąnaudų nebuvo prognozuojama.

54. Mes taip pat nustatėme, kad Komisija nepakankamai įvertino su sąlygomis susijusį ekonominį poveikį. Simuliacijos naudojant modelį QUEST pavyzdžių egzistuoja<sup>40</sup>, tačiau kai kuriais atvejais Komisija turėjo iš valstybių narių paprašyti išsamesnės analizės ir pagrindimo, kai jos nebuvo pateikusios pakankamos informacijos. Italijos struktūrinių reformų 0,4 % BVP sąlygos nuo 2016 m. atveju nacionalinės valdžios institucijos įvertino reformų ilgalaikį teigiamą BVP poveikį ir pateikė šį vertinimą Komisijai. 2015 m. pavasarį Komisija įvertino, kad institucijų prognozuojamas teigiamas poveikis BVP yra „tikėtinas“. Tačiau mes negavome pakankamų įrodymų, kad galėtume patvirtinti Komisijos tikrinimus. Vėliau 2015 m. gruodžio mėn. Komisija parengė savo pačios poveikio vertinimus ir 2016 m. balandžio mėn. juos

---

<sup>38</sup> Bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo taikant Stabilumo ir augimo paktą; ES ECOFIN taryba; 14 345/15; Briuselis, 2015 m. lapkričio 30 d., 3.1 skirsnis, p. 6.

<sup>39</sup> Bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo taikant Stabilumo ir augimo paktą; 3.3 skirsnis (iv).

<sup>40</sup> Visuotinis makroekonominis modelis, kurį Ekonomikos ir finansų reikalų generalinis direktoratas (DG ECFIN) naudoja makroekonomikos politikos analizei ir moksliniams tyrimams.

perskaičiavo, iš dalies dėl ilgalaikio ateities projekcijų pobūdžio ir susijusių tam tikrų prielaidų neapibrėžtumo. Atliekant sąlygos *ex post* vertinimą (t. y. 2017 m. pavasarį), įverčių nebuvo parengta. Šie įverčiai geriausiu atveju yra orientaciniai ir paprastai netikslūs, dėl to jie netinkami kaip kriterijus, pagal kurį gali būti atliekamas sąlygų tinkamumo *ex post* vertinimas. Kalbant apie Italijai taikytą investicijų sąlygą (0,25 % BVP), nebuvo įvertintas poveikis BVP.

#### Neįprastų įvykių sąlygos įgyvendinimas

55. Lankstumas leidžiamas, kai nuokrypiai atsiranda dėl neįprastų įvykių, kaip antai pabėgėlių antplūdžio, gaivalinių nelaimių arba grėsmių saugumui<sup>41</sup>. Komisija turi įvertinti, ar tokie įvykiai pateisina lankstumą, ar ne. Susijusioms sąlygoms netaikoma viršutinė riba.

56. Kaip ir investicijų ir struktūrinių reformų sąlygų atveju, Komisija nedidina reikalaujamų korekcijų po sąlygos patvirtinimo einančiais vėlesniais metais, siekiant kompensuoti išlaidų padidėjimą dėl neįprasto įvykio. Todėl VTT įvykdymo laikas dar pailgėja.

57. Vertindami išlaidas, kurios buvo leidžiamos pagal sąlygas, mes nustatėme, kad tam tikros prevencinės išlaidos buvo patvirtintos *ex ante* (pavyzdžiui, prevenciniai veiksmai dėl viešosios paskirties pastatų Italijoje 2017 m.), nepaisant to, kad buvo pažeistas vademekume nustatytas principas, pagal kurį reikalaujama, kad jos turi būti tiesiogiai susijusios su įvykiu<sup>42</sup>. Savo atsakymuose Komisija teigia, kad jei šios išlaidos nebūtų patirtos, jos būtų atmestos *ex post*. Manome, kad šiuo konkrečiu atveju jos turėjo būti laikomos netinkamomis, nes jos nėra tiesiogiai susijusios su pačiu įvykiu.

#### Palankiausių rodiklių iš kelių istorinių duomenų rinkinių pasirinkimas

58. Kitas sistemos švelninimo aspektas yra susijęs su palankiausių duomenų iš keleto istorinių duomenų rinkinių naudojimu priimant sprendimus įvairiais procedūros etapais, užuot pasitelkus naujausius turimus duomenis, kurie yra patikimiausi. Palankiausi duomenys

---

<sup>41</sup> Reglamento Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalies 13 pastraipa ir 9 straipsnio 1 dalies 13 pastraipa.

<sup>42</sup> 2017 m. Komisijos SAP vademekumas, 4 dalis, p. 46.

šiam kontekste reiškia rodiklius, kuriems reikia mažiausios korekcijos. Palankiausių istorinių duomenų rinkinių pasirinkimas atliekamas: apskaičiuojant SB atotrūkį nuo VTT ir kai reikalaujama korekcija nustatoma ir vėliau įšaldoma.

59. Įvertindama atotrūkį nuo VTT konkrečiais metais, Komisija palygina VTT su ankstesnių metų SB ir tai darydama naudoja palankiausius istorinių duomenų rinkinius, užuot lyginusi VTT su tų metų SB. Valstybių narių, kurios yra įvykdžiusios savo VTT, bet susiduria su blogėjančiu SB, atveju gali susidaryti vieno metų vėlavimas, kai valstybė narė naudoja šį metodą.

#### Vienašališkas įšaldymo taikymas

60. Ankstesnių metų pavasarį nustatyti reikalavimai yra įšaldomi, t. y. jie niekada nėra didinami, net jei duomenų patikslinimai rodo ekonominių sąlygų gerėjimą. Pavyzdžiui, 2017 m. lapkričio mėn. vertindama BPP, Komisija būtų galėjusi atsižvelgti į pagerėjusias makroekonominės perspektyvas. Kita vertus, jie sumažinami, jei ekonominė padėtis pablogėja labai didelio nuosmukio laikotarpiu.

61. Be to, 2014 m. pavasario, 2015 m. pavasario ir 2016 m. pavasario vertinimuose Komisija pasirinko palankiausius rodiklius iš keleto istorinių duomenų rinkinių, kurie nebuvo lygiaverčiai, nes buvo paremti 1995 m. ir 2010 m. Europos integruotų ekonominių sąskaitų sistema (ESS). Per šį pereinamąjį laikotarpį dėl tokių istorinių duomenų rinkinių sumaišymo galėjo būti prieita prie kitokių nuomonių nei tuo atveju, jei rodikliai būtų grindžiami bendru standartu.

#### **Bendras sąlygų ir reikšmingo nuokrypio maržos poveikis neleidžia pasiekti VTT per pagrįstą laiką**

62. Kai buvo nustatytas 0,5 p. p. BVP metinės konvergencijos kriterijus, vidutinis deficitą turinčių valstybių narių SB buvo 2,9 % BVP<sup>43</sup>, o jų vidutinis VTT buvo -0,5 % BVP. Tai reiškė, kad VTT būtų įvykdytas per maždaug penkerius metus, darant prielaidą, kad tuo laikotarpiu

---

<sup>43</sup> Ekonominė prognozė, 2006 m. pavasaris; Europos Komisija, 2.9 lentelė, p. 43.

vyraus vidutinės makroekonominės sąlygos. Apytiksliai, tai sutaptų su valstybių narių, kurios užbaigia PDP, konvergencijos laiku, darant prielaidą, kad tuo momentu nominalusis balansas ir SB sutampa (žr. **1 langelį**).

**1 langelis. Koks yra pagrįstas laikas, per kurį turi būti įvykdytas VTT taikant prevencinę dalį?**

Prevencinės dalies reglamente nėra aiškiai nustatytas terminas, per kurį turi būti pasiektas VTT, nors jame ir minimas „koregavimo planas, kuris pakankamas vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti *per ciklą*“ (Reglamento Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalį).

Tame pačiame straipsnyje, kuriame paaiškinami struktūrinių reformų sąlygos reikalavimai, nustatyta, kad „*programos įgyvendinimo laikotarpiu* biudžeto būklė turėtų priartėti prie vidutinės trukmės biudžeto tikslo.“

Komisija naudojo daug tikslesnę formuluotę, susijusią su investicijų sąlygos reikalavimais, savo 2015 m. lankstumui skirtame komunikate: „VTT turi būti pasiektas *per dabartinės stabilumo arba konvergencijos programos ketverių metų laikotarpį*.“

Toliau pateikti argumentai leidžia teigti, kad pagrįstas terminas, per kurį turi būti pasiekti VTT, neturėtų būti ilgesnis kaip 4–5 m.

- tuo metu, kai prevencinės dalies reglamentas buvo priimtas ir paskelbtas (1997–1999 m.), vidutinis struktūrinio balanso deficitas euro zonos šalyse buvo mažesnis nei 2 % BVP. Taikant 0,5 % BVP metinės korekcijos kriterijų, struktūrinio biudžeto deficitas būtų panaikintas (t. y. „artimas subalansuotam biudžetui arba perteklinis“) per 4 metus.

- prevencinės dalies funkcija yra sudaryti galimybę laisvai veikti automatiniais stabilizatoriais, išlaikant nominalųjį biudžeto deficitą mažesnę nei 3 % viršutinę ribą. Kai VTT įvykdyti skirtas laikotarpis yra ilgesnis negu 4 metai, didėja tikimybė patekti į kitą ekonomikos nuosmukio laikotarpį prieš tai, kol bus pasiektas tikslas. Pavyzdžiui, euro zonoje tarp 2001–2002 m. nuosmukio ir kitos krizės buvo tik 4 metai, kuriais augimas buvo didesnis nei 1 %.

- pagal SAP skolos taisyklę reikalaujama, kad skolos ir BVP santykis per trejus metus vidutiniškai mažėtų 1/20 skirtumo tarp faktinio skolos santykio ir 60 % BVP. Labai įsiskolinusių šalių atveju, tokį skolos sumažinimą būtų galima pasiekti įvykdžius VTT. Kitaip tariant, greita pažanga siekiant VTT per 3 metų laikotarpį labai įsiskolinusiose valstybėse narėse yra itin svarbi siekiant užtikrinti, kad būtų

laikomasi skolos taisyklės. Be to, šalims, kuriose užbaigiama PDP, reglamente yra numatytas 3 metų pereinamasis laikotarpis, kol bus pasiektas 1/20 skolos mažinimo reikalavimas.

63. Tačiau, atsižvelgiant į vidutinį 0,25 % BVP reikšmingą nuokrypį dvejus metus iš eilės, valstybė narė galėtų padvigubinti savo konvergencijos laiką ir vis tiek būtų laikoma vykdančia reikalavimus.

64. Investicijų ir struktūrinių reformų lankstumo sąlygos buvo ribojamos 0,75 p. p. BVP. Esant 0,25 p. p. per metus vidutinėms fiskalinėms pastangoms<sup>44</sup>, konvergencijos laikas pailgėtų dar trejais metais<sup>45</sup>.

65. Lankstumo sąlygos, susijusios su neįprastais įvykiais, nėra apribotos; Italijos atveju jos pasiekė 0,5 p. p. BVP. Dėl to konvergencijos laikotarpis pailgės dar dvejais metais, darant prielaidą, kad sąlygos išliks tokios, kaip nurodyta pirmiau.

66. Be to, kaip parodė patirtis, bet koks nuosmukis padėtų sugrąžinti į pradžią. Atsižvelgiant į ilgą laikotarpį, per kurį pagal esamą sistemą leidžiama įvykdyti VTT, nuosmukis yra gana tikėtinas. Pavyzdžiui, palyginti švelni recesija 2000–2002 m. (vidutinės augimo normos euro zonoje netapo neigiamomis) lėmė euro zonos struktūrinio balanso sumažėjimą maždaug 1,2 % BVP. Tokie nuosmukiai dar labiau prailgintų laikotarpį, per kurį turi būti pasiektas VTT. Pratęsus VTT įvykdymo laiką, gali įvykti ir daugiau nei vienas nuosmukis.

67. **1 diagramoje** parodytas sudėtinis poveikis, kurį daro matrica, reikšmingo nuokrypio marža, visos sąlygos (išskyrus pensijų reformos sąlygą) ir galimas nuosmukis VTT įvykdymui skirtu laikotarpiu. Išskyrus nuosmukio poveikį, kiti **1 diagramoje** parodyti poveikiai iš esmės atitinka poveikį, kuris jau buvo pasireiškęs iš tikrųjų.

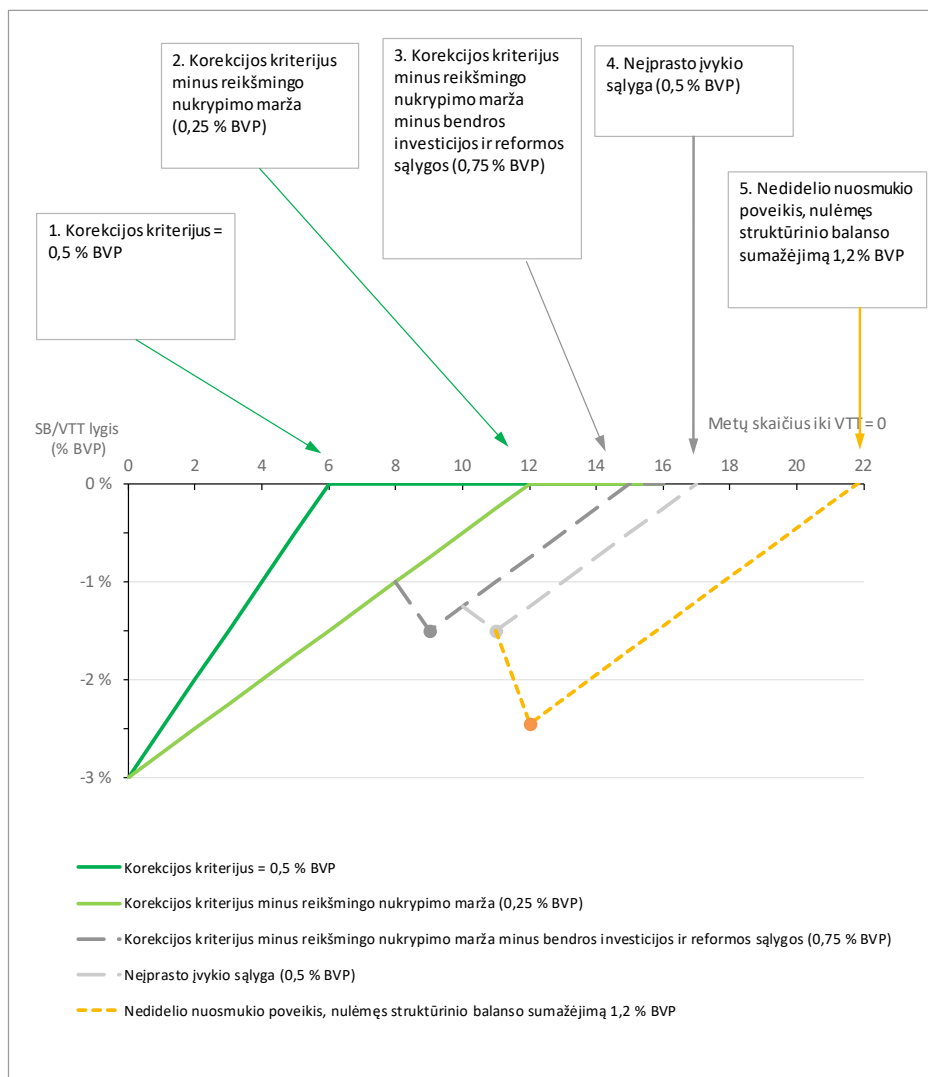
---

<sup>44</sup> Iš 0,5 p. p. BVP kriterijaus atskaičiavus 0,25 p. p. BVP reikšmingo nuokrypio maržą.

<sup>45</sup> Italijai pritaikytos investicijų ir reformų išlygos, kurios yra netoli šios ribos.



**1 diagrama. Reikšmingo nukrypimo maržos, maksimalių investicijų ir struktūrinių reformų, neįprastų įvykių sąlygų ir nedidelio nuosmukio bendras poveikis VTT įvykdymui skirtam laikui.**



*Pastaba:* 1) Mes darome prielaidą, kad visos sąlygos taikomos prieš nuosmukį ir kai SB yra didesnis kaip -1,5 %. Tačiau tai neturi įtakos rezultatams. 2) Vidutinis valstybių narių dabartinis VTT yra -0,5 p. p. BVP. 3. Bendros investicijos ir reformos sąlygos sudaro statutinį maksimumą. Didžiausia iki šiol patvirtinta suma siekė 0,71 %. Neįprastam įvykiui skirta suma iki šiol buvo didžiausias patvirtintas suminis dydis.

*Šaltinis:* EAR.

68. Galiausiai, įdiegus naują „diskrecijos maržą“, atsivėrė nauja galimybė sušvelninti reikalavimus per pusę sumažinant matricos reikalavimą. Valstybei narei, kurios skola esant normaliai ekonomikos padėčiai viršija 60 % BVP, reikalavimas matricoje būtų sumažintas nuo 0,6 % iki 0,3 %. Be to, išskyrus atvejį, kai ankstesniais metais ji taikė didesnę nei 0,25 % BVP

reikšmingo nuokrypio maržą, valstybė narė tuomet galėtų dar labiau sumažinti šį reikalavimą 0,24 % BVP dydžiu, iš esmės išvengdama bet kokios korekcijos, nepaisant to, kad ekonomikos sąlygos yra normalios.

69. Nustatydama matricą, įvesdama visas šias išlygas ir patvirtindama jas konkrečioms valstybėms narėms, Komisija neišnagrinėjo išlygų poveikio valstybių narių galimybėms pasiekti VTT per pagrįstą laikotarpį (žr. **1 langelį**), o tai yra pagrindinis reglamento tikslas. Komisija nurodė, kad ji specialiai daugiausia dėmesio skyrė metiniams SB pokyčiams dėl su makroekonominių pokyčių prognozavimu susijusio neapibrėžtumo. Komisijos pateiktos ir vademekumo priede nurodytos simuliacijos nėra realistiškos, nes jose daroma prielaida, kad metinė konvergencijos norma lygi 0,5 % konvergencijos kriterijui, nors iš tikrųjų ji keičiasi pagal matricą ir yra papildomai sumažinama leidžiamos nuokrypio maržos dydžiu. Šis trumparegiškas požiūris neleidžia tinkamai įvertinti, koks yra išlygų poveikis Reglamento pagrindinio tikslo įvykdymui.

70. Bendrai imant, dėl matricos, reikšmingo nuokrypio maržos, įvairių lankstumo sąlygų ir naujausios diskrecijos maržos sistema tapo gerokai silpnesnė. Pavyzdžiui, konvergencijos prie VTT laikas valstybėms narėms, kurios taiko visas lankstumo sąlygas, galėtų būti tęsiamas ypač ilgą laikotarpį. Dėl to didelę skolą turinčios valstybės narės atsidurtų pavojuje padėtyje per kitą ekonomikos nuosmukį ir nusikeltų jų skolos santykio sumažinimas.

#### **Informacijos vertė vėlesnių metų SKP ateities projekcijose.**

71. Dauguma valstybių narių, kurioms taikoma SAP prevencinė dalis, savo SKP parodo, kad jos pasiektų VTT per ketverius metus arba bent jau padarytų didelę pažangą siekiant šio tikslo<sup>46</sup>. Tai atitinka Komisijos lūkesčius, kuriuos ji išreiškė savo dokumente „Geriausias

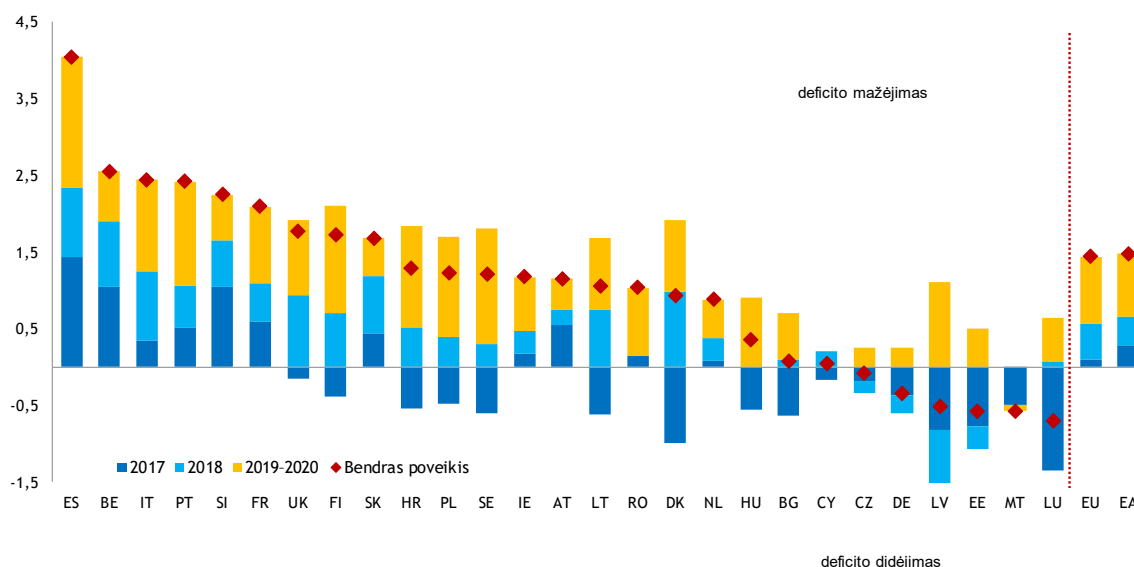
---

<sup>46</sup> Pavyzdžiui, žr. 2.1 langelį „2017 m. stabilumo ir konvergencijos programų apžvalga ir euro zonos fiskalinės būklės 2018 m. analizė“, institucinis leidinys Nr. 059, 2017 m. liepos mėn.

lankstumo panaudojimas [...]“<sup>47</sup>. Vis dėlto, pagal prognozes, didžiausia pažanga bus padaryta per paskutinius dvejus programos laikotarpio metus (žr. **2 diagramą**)<sup>48</sup>.

## **2 diagrama. Fiskalinių pokyčių 2017–2020 m. laiko profilis, kaip parodyta 2017 m. SKP**

**2.1 diagrama:** Fiskalinių pokyčių pasiskirstymas laike: planuotas nominaliojo biudžeto balanso pokytis (BVP pp, susikaupęs) ES valstybėse narėse už 2017–2020 m. laikotarpį, kaip parodyta 2017 m. stabilumo ir konvergencijos programose



Diagramoje parodytas nominaliojo balanso pokytis per 2017–2020 m. laikotarpį, remiantis 2017 m. SKP. Šalys surikiuotos nuo didžiausio iki mažiausio susikaupusio pokyčio nominaliajame biudžeto balanse 2017–2020 m. laikotarpiu.

**Šaltinis:** 2017 m. stabilumo ir konvergencijos programos

**Šaltinis:** Institucinis dokumentas 059, 2017 m. liepos mėn., Europos Komisija, su nuoroda į 2017 m. SKP, p. 17.

72. SB ateities projekcijos yra tikslinamos kasmet. Pavyzdžiui, dauguma anksčiau 2014 m. ir 2015 m. pateiktų SB ateities projekcijų yra gerokai optimistiškesnės nei vėlesniais metais, t. y. 2016 ir 2017 m. (žr. **2 lentelę**). Tokie tikslinant atlikti sumažinimai negali būti siejami su makroekonominės perspektyvos pablogėjimu, nes iš tikrųjų ji pagerėjo.

<sup>47</sup> COM(2015) 12 final, Strasbūras 13.1. 2015.

<sup>48</sup> To paties dokumento 2.1 diagrama.

**2 lentelė. Įimtį įtrauktų valstybių narių 2018 m. tikslinis SB 2014–2017 m. stabilumo ir konvergencijos programose, procentais BVP**

|             | AT     | BE     | FI     | IT     | HU     | NL     | ES     | FR     | PT     |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 2014 m. SKP | -0,3 % |        | 0,3 %  | 0,0 %  |        |        |        |        | -0,2 % |
| 2015 m. SKP | -0,5 % | 0,0 %  | -2,6 % | 0,1 %  | -1,6 % | -0,5 % | -0,2 % | -0,1 % | -0,4 % |
| 2016 m. SKP | -0,5 % | 0,0 %  | -1,4 % | -0,8 % | -1,7 % | -0,6 % | -1,9 % | -0,3 % | -0,8 % |
| 2017 m. SKP | -0,8 % | -0,4 % | -1,1 % | -0,7 % | -2,4 % | 0,3 %  | -2,0 % | -0,5 % | -1,1 % |

*Šaltinis:* 2014–2017 m. AT, BE, FI, IT, HU, NL, ES, FR, PT stabilumo ir konvergencijos programos.

73. Savo 2015 m. komunikate dėl lankstumo Komisija nurodė, kad „valstybė narė turi kompensuoti bet kokius laikinus nukrypimus, o VTT turi būti pasiektas per jos stabilumo ar konvergencijos programos ketverių metų laikotarpį“<sup>49</sup>. Šis sakinytis pateiktas skirsnyje, kuriame nagrinėjamas lankstumo sąlygų poveikis, tačiau leidžia manyti, kad visos valstybės narės turi pasiekti VTT iki SAP programos laikotarpio pabaigos.

74. Tame pačiame kontekste 5 straipsnio 1 dalyje pateiktas panašus sakinytis: „biudžeto būklė turėtų grįžti prie vidutinės trukmės biudžeto tikslo per programos laikotarpį“.

75. Tačiau Komisija nelaiko valstybių narių atsakingomis už tokias peržiūras ir nebando įgyvendinti pirminio tikslo. Ji taip pat parengė matricą taip, kad visos valstybės narės, nepaisant to, kokia jų padėtis palyginti su VTT, pasiektų jį ketvirtaisiais programos laikotarpio metais. Nuolatinis struktūrinių balansų pervertinimas prognozuojant prieš 2–3 metus rodo, kad informacija vėlesnių metų SKP ateities projekcijose teikia ribotą vertę (žr. **2 lentelę**).

***III dalis. Sumažėjus rinkos spaudimui sustojo pažanga siekiant vidutinės trukmės tikslų ir kai kurios įsiskolinusios šalys nepasiekė VTT per priimtą laikotarpį***

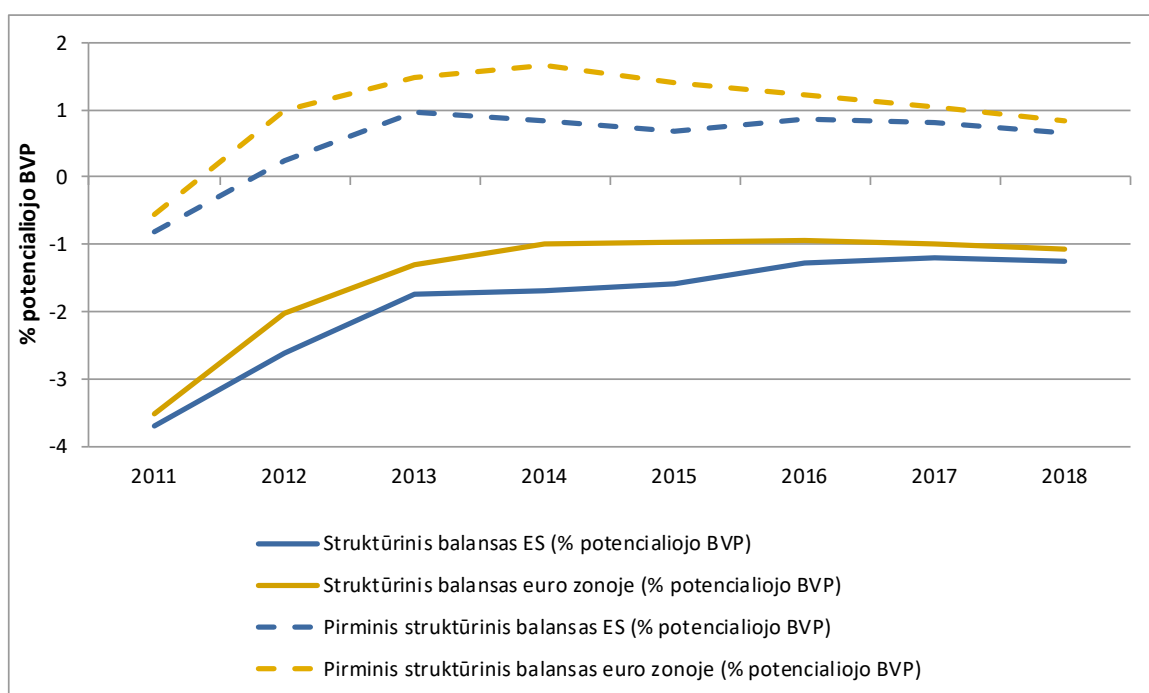
**Per pastaruosius keletą metų nebuvo pažangos siekiant vidutinės trukmės tikslų**

76. 2011–2014 metais fiskalinį konsolidavimą valstybėse narėse visų pirma skatino rinkos spaudimas. Kai 2014 metais šis spaudimas sumažėjo, o BVP vėl ėmė augti, SAP pagrindas,

<sup>49</sup> COM(2015) 12 final, 2.2 skirsnis, Strasbūras, 2015 1 13. Vėliau buvo patvirtintas ECOFIN dokumentas „Bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo taikant Stabilumo ir augimo paklą“, ECOFIN, 14 345/15.

susilpnėjęs dėl įgyvendinimo aktų, nebeleido toliau tobulinti struktūrinio balanso, ypač tose valstybėse narėse, kuriose fiskalinė būklė silpna. Euro zonoje po 2014 m. struktūrinis balansas išliko iš esmės nepakitęs, tuo tarpu struktūrinis pirminis balansas vidutiniškai pablogėjo 1 procentiniu BVP punktu. Valstybės narės išleido viską, ką sutaupė dėl mažesnių palūkanų normų (žr. **3 diagramą**)

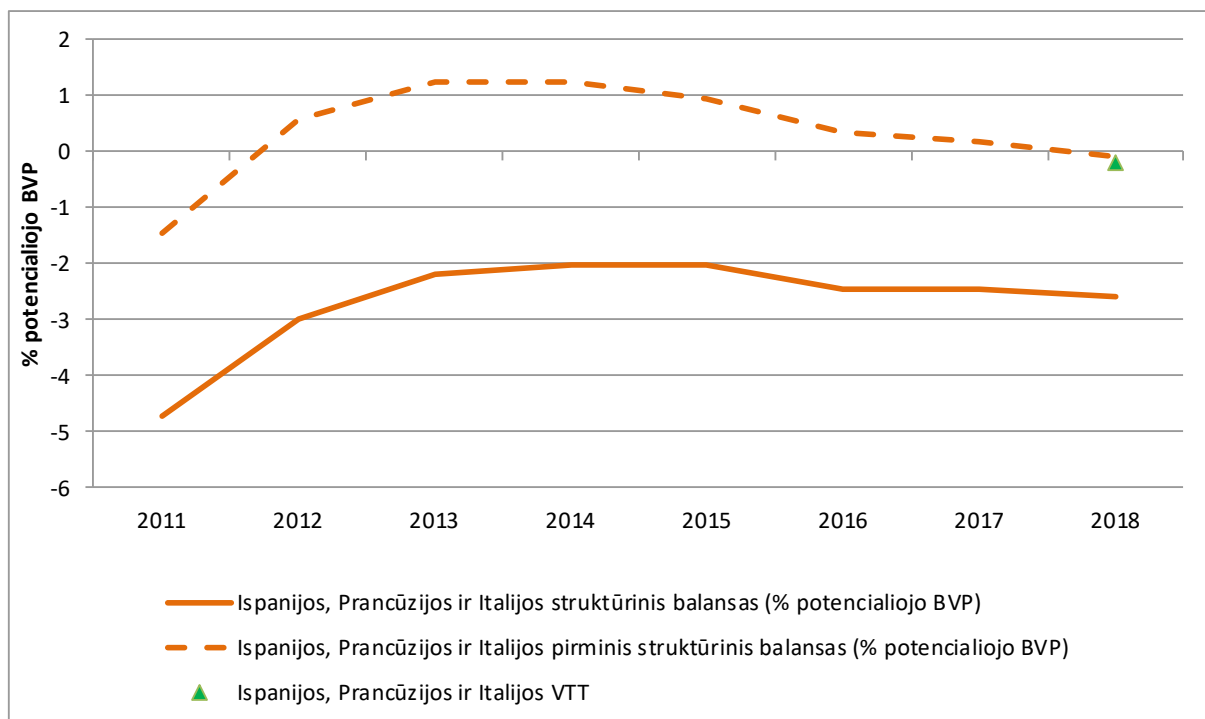
**3 diagrama. Struktūrinis balansas ir pirminis struktūrinis balansas Europos Sąjungoje ir euro zonoje (2011–2018 m. potencialiojo BVP procentinė dalis).**



Šaltinis: DG ECFIN (AMECO) metinė makroekonomikos duomenų bazė, 2018 m. kovo mėn.

77. Keliose didelėse euro zonos šalyse (Ispanijoje, Italijoje ir Prancūzijoje), kurioms dar toli iki jų VTT, struktūrinis balansas, ir dar labiau struktūrinis pirminis balansas, smarkiai pablogėjo (žr. **4 diagramą**).

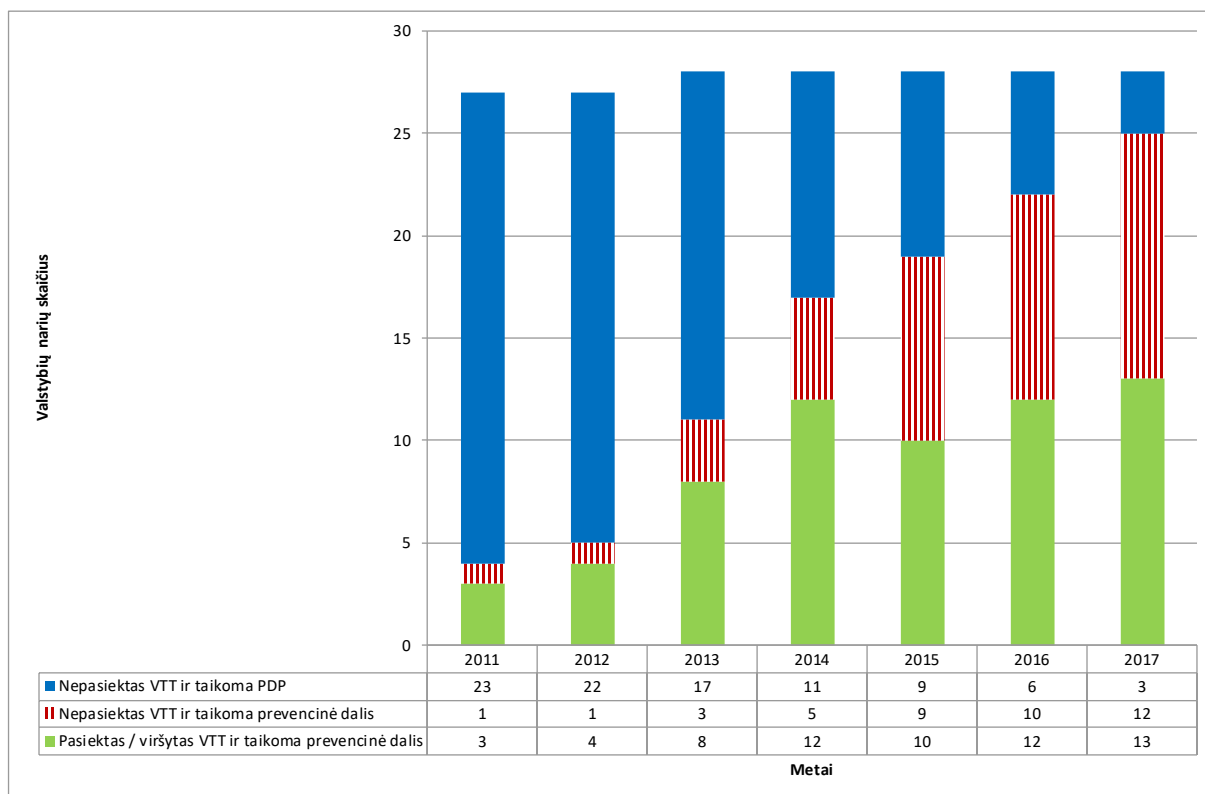
**4 diagrama. Fiskaliniai pokyčiai atrinktose valstybėse narėse (2011–2018 m. potencialiojo BVP procentinės dalies vidurkis)**



*Pastaba.* Ispanijos, Italijos ir Prancūzijos struktūrinis balansas paremtas jų atitinkamo nominalaus BVP svertiniu vidurkiu; VTT paremti 2017 m. stabilumo programomis.

*Šaltinis:* AMECO, 2018 m. kovo mėn.

78. Veikiant rinkos spaudimui, nepaisant nepalankių ekonominių to meto sąlygų, valstybių narių, pasiekusių savo VTT, skaičius išaugo nuo 3 (2011 metais) iki 12 (2014 metais). Po to pažanga šioje srityje sustojo, nepaisant to, kad augimas sugrįžo (žr. **5 diagramą**). Šiuo metu savo VTT yra pasiekusios tik pusė valstybių narių.

**5 diagrama. Valstybių narių, pasiekusių savo VTT, skaičius (2011–2017)**

*Šaltinis:* Komisijos 2016 m. pavasario prognozė už 2013–2015 m. Komisijos 2017 m. pavasario prognozė už 2016–2017 m.

79. **5 paveiksle** parodytas struktūrinio balanso pažangos lygis savo VTT nepasiekusiose valstybėse narėse, remiantis 2017 m. pavasario prognoze. Vidutiniškai šios 13 valstybių nedaro pažangos jau ketveri metai nuo 2014 m. iki jų paskutinės prognozės už 2018 metus. Faktiškai septynios iš jų pranešė apie savo struktūrinio balanso pablogėjimą ir tik šešios valstybės narės užregistravo pagerėjimą. Vidutinis pablogėjimas buvo šiek tiek didesnis už vidutinį pagerėjimą.

**5 paveikslas. Valstybių narių konvergencija prie jų VTT ar atsilikimas nuo jo 2014–2018 metais**

| Valstybės narės<br>nepasiekusios VTT | VTT         | Atsilikimas nuo<br>VTT<br>(2017 m. SB – VTT) | Struktūrinis balansas<br>(% potencialiojo BVP) |      | ΔSB<br>(2018-2014) | SB blogėja | SB gerėja |
|--------------------------------------|-------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------|------|--------------------|------------|-----------|
|                                      | 2017 m. SKP |                                              | 2014                                           | 2018 |                    |            |           |
| Rumunija                             | -1,0        | -2,3                                         | -0,4                                           | -4,3 | -3,9               |            |           |
| Estija                               | -0,5        | -0,6                                         | 0,0                                            | -1,4 | -1,4               |            |           |
| Vengrija                             | -1,5        | -1,7                                         | -2,2                                           | -3,6 | -1,4               |            |           |
| Italija                              | 0,0         | -2,1                                         | -1,0                                           | -2,0 | -1,0               |            |           |
| Latvija                              | -1,0        | -0,8                                         | -1,0                                           | -1,8 | -0,8               |            |           |
| Austrija                             | -0,5        | -0,4                                         | -0,8                                           | -1,0 | -0,2               |            |           |
| Portugalija                          | 0,25        | -2,1                                         | -1,7                                           | -1,8 | -0,1               |            |           |
| Suomija                              | -0,5        | -0,5                                         | -1,5                                           | -1,4 | 0,1                |            |           |
| Lenkija                              | -1,0        | -1,1                                         | -2,8                                           | -2,3 | 0,5                |            |           |
| Slovėnija                            | 0,25        | -1,9                                         | -2,2                                           | -1,6 | 0,6                |            |           |
| Slovakija                            | -0,5        | -1,1                                         | -2,2                                           | -1,2 | 1,0                |            |           |
| Belgija                              | 0,0         | -1,5                                         | -2,9                                           | -1,5 | 1,4                |            |           |
| Airija                               | -0,5        | -0,8                                         | -4,0                                           | -0,5 | 3,5                |            |           |
| VN skaičius.                         |             |                                              |                                                |      |                    | 7          | 6         |
| Dalis VN nepasiekusių savo VTT.      |             |                                              |                                                |      |                    | 54%        | 46%       |

*Šaltinis:* Komisijos 2017 m. rudens prognozė, 2017 m. SKP, 2018 m. DPP vertinimas.

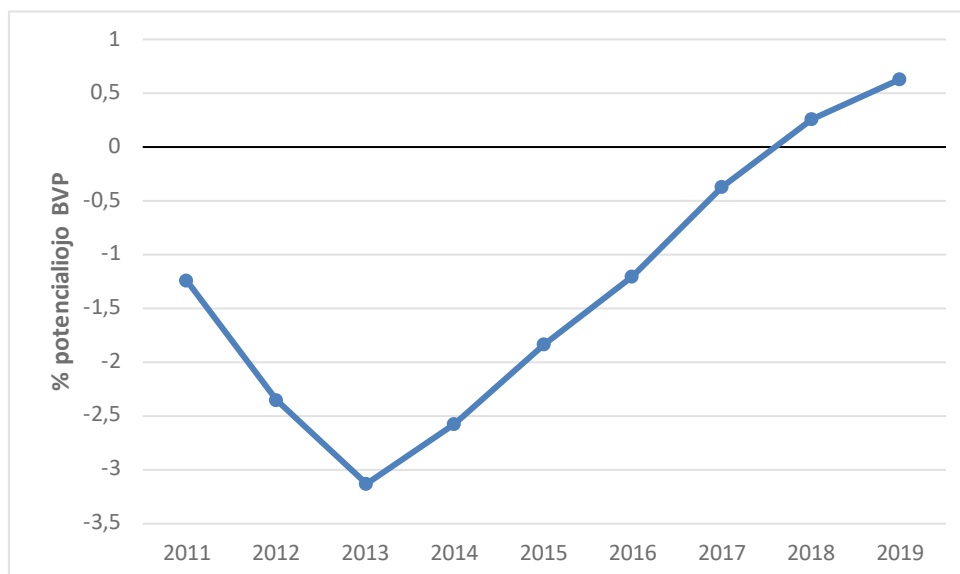
80. Be to, nuo 2016 m. Komisijos poziciją nustatančiuose dokumentuose dėl euro zonos fiskalinės krypties rekomenduojama numatyti fiskalinę ekspansiją<sup>50</sup>, nepaisant to, kad po 2013 m. gamybos apimties atotrūkis pradėjo sparčiai mažėti ir 2018 metais taps teigiamas (žr. **6 diagrama**)<sup>51</sup>. Dėl tokių rekomendacijų galėjo sumažėti fiskalinio konsolidavimo tempas savo VTT nepasiekusiose valstybėse narėse.

<sup>50</sup> Komisijos komunikatas „Palankios fiskalinės politikos krypties kūrimas euro zonoje“, p. 7, COM(2016) 727 final, 2016 11 16, Briuselis.

<sup>51</sup> Paprastai savarankiška fiskalinė politika kritikuojama už tai, kad jos rezultatai visuomet vėluoja ir turi prociklinį poveikį.



**6 diagrama. Gamybos apimties atotrūkis euro zonoje (2011–2019 m.)**

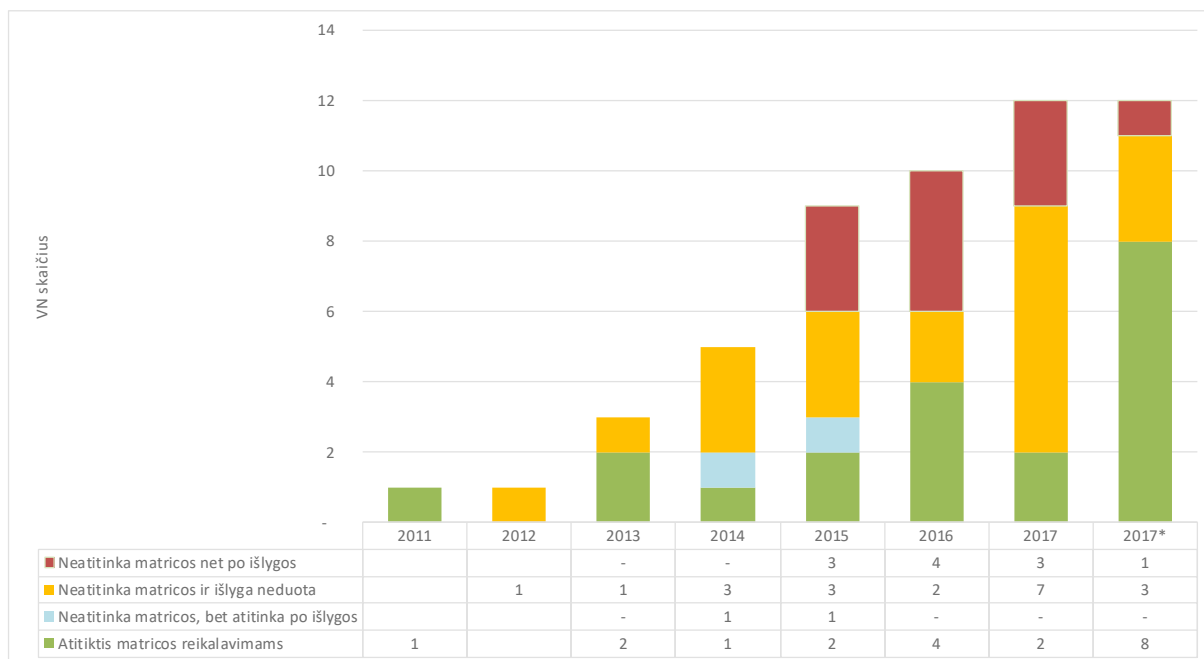


Šaltinis: AMECO, 2018 m. kovo mėn.

81. Tai, kad valstybių narių, kurioms taikoma prevencinė dalis, bet kurios dar nėra pasiekusios savo VTT, dedamos koregavimo pastangos buvo silpnos, galima taip pat matyti, jei matricoje nustatytus SB koregavimo reikalavimus palyginsime su faktine korekcija.

**7 diagramoje** parodytas savo VTT nepasiekusių valstybių narių struktūrinio balanso pažangos lygis. Labai nedaug šalių laikosi matricos reikalavimų, o dauguma jų juos pažeidžia. Remiantis preliminariais duomenimis, matyti, kad 2017 m. tik dvi valstybės narės atitiko matricą, o atsižvelgiant į naujausius struktūrinio balanso rodiklių duomenis 2018 m. pavasario prognozėje, matyti, kad atsižvelgiant į 2017 m. daugelyje valstybių narių registruotą augimą, daugiau nei pusė valstybių narių atitiks savo VTT *ex post*.

**7 diagramas. Skačius valstybių narių, kurioms taikoma prevencinė dalis ir kurios nepasiekė savo VTT, atitinkančių SAP matricos reikalavimus ar jų neatitinkančių**



*\*Pastaba:* remiantis atnaujintais tos pačios valstybės narės struktūrinio balanso duomenimis 2018 m. pavasario prognozėje.

*Šaltinis:* Komisijos TDD už 2011–2012 metus; 2017 m. pavasario prognozė už 2016–2017 m.; Komisijos 2016 m. pavasario prognozė už 2013–2015 m. dėl atsilikimo nuo VTT.

82. Be to, prevencinės dalies veiksmingumą neigiamai paveikė nuo 2014 m. daromi korekcinės dalies pakeitimai. Ispanijoje, kuriai taikoma korekcinė dalis, laikotarpiu po 2014 m. stipriai pablogėjo struktūrinis balansas, tuo tarpu Prancūzijoje ir Portugalijoje pažanga buvo labai lėta (žr. **3 lentelę**)<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> 2017 m. birželio mėn. perviršinio deficito procedūra Portugalijoje buvo nutraukta.

**3 lentelė. 2017 m. vertinimas, po kelių metų gali būti pasiektas didelį skolos ir BVP santykio lygį turinčių euro zonos valstybių narių VTT.**

| Valstybė narė      | Vidutinis SB pokytis (2014–2018) | VTT          | Atsilikimas nuo VTT      | Metų, reikalingų pasiekti VTT, skaičius                    |
|--------------------|----------------------------------|--------------|--------------------------|------------------------------------------------------------|
|                    |                                  | (2017 m. SP) | (2017 m. SB–2017 m. VTT) | (remiantis 2017 m. SB ir 2014–2018 m. korekcijos vidurkiu) |
| <b>Belgija</b>     | 0,3                              | 0,0          | -1,5                     | 5,0                                                        |
| <b>Airija</b>      | 0,8                              | -0,5         | -0,8                     | 0,9                                                        |
| <b>Ispanija</b>    | -0,3                             | 0,0          | -3,1                     | Konvergencijos nėra                                        |
| <b>Prancūzija</b>  | 0,1                              | -0,4         | -2,0                     | 14,9                                                       |
| <b>Italija</b>     | -0,2                             | 0,0          | -2,1                     | Konvergencijos nėra                                        |
| <b>Portugalija</b> | 0,2                              | 0,25         | -2,1                     | 8,7                                                        |

*Pastaba.* Portugalijos ir Prancūzijos 2017 m. struktūrinio balanso rezultatas ir 2018 m. ateities projekcija buvo reikšmingai padidinti atlikus perskaičiavimą 2018 m. pavasario prognozėje. *Šaltinis:* SB – AMECO 2017 m.; valstybių narių nustatytas naudojant 2016 m. peržiūrėtą 2017 m. pavasario prognozę, taikytiną 2017–2019 metams; atotrūkis nuo VTT ir metai, kurių reikia VTT pasiekti, remiantis EAR skaičiavimais.

83. Be to, Komisija netaiko prevencinės dalies reikalavimų valstybėms narėms, kurioms taikoma korekcinė dalis, nors aiškos teisinės pozicijos šiuo klausimu nėra. Komisija aiškina, kad korekcinė dalis leidžia sumažinti nominalųjį deficitą iki mažiau nei 3 % vien tik taikant ciklinį atsigavimą, nereikalaujant pagerinti struktūrinį balansą. Tuo pat metu Komisija rekomendavo kai kurioms valstybėms narėms taikyti daug didesnį nei Sutartyse numatytą daugiamečių terminų pratęsimą paviršinio deficito procedūros (PDP) užbaigimui. Taigi valstybės narės, kurioms taikoma korekcinė dalis, neprivalo vykdyti reikalavimų, kuriuos privalėtų vykdyti, jei joms būtų taikoma prevencinė dalis. Vienu metu Komisija prašė valstybių narių leisti pašalinti šiuos prieštaravimus, tačiau klausimas nebuvo išspręstas.

### Ypač prastų rezultatų pasiekė labiausiai įsiskolinusios valstybės narės

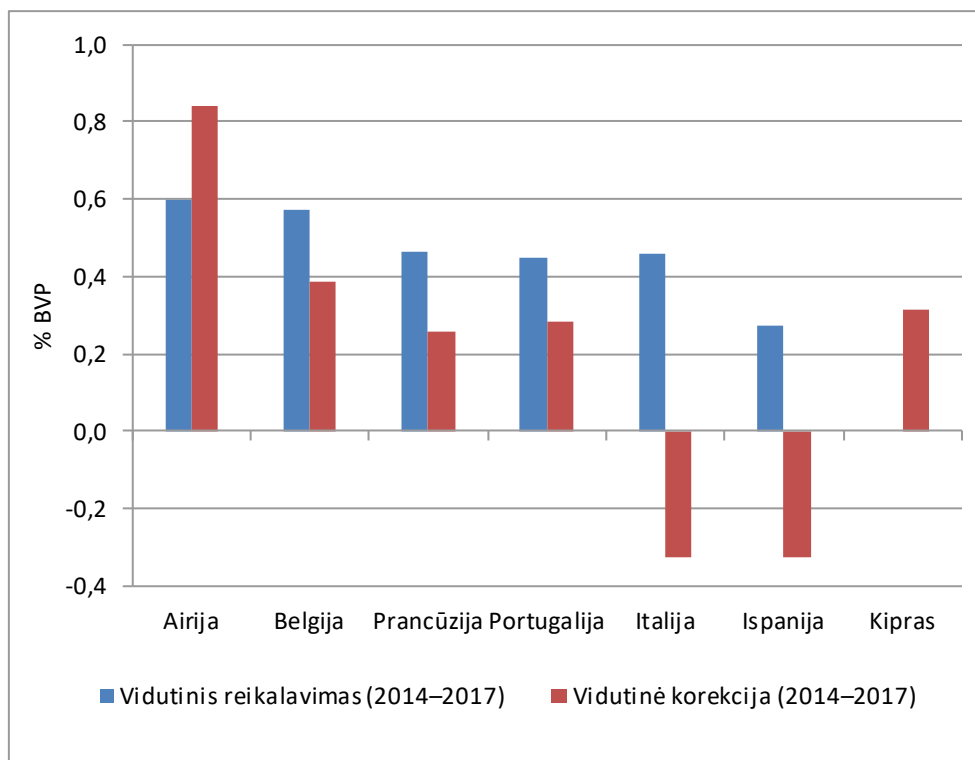
84. Kai kurių pinigų sąjungai priklausančių valstybių narių biudžeto balanso ir skolos santykio pokyčiai yra daug didesni, nei pokyčiai, kuriuos rodo subendrinti ar vidutiniai rodikliai<sup>53</sup>. Taip yra todėl, kad fiskalinės drausmės paskatos pinigų sąjungoje yra mažesnės, nes šalys neprivalo stebėti savo mokėjimų balanso būklės, tuo tarpu neigiamas jų fiskalinės politikos išorinis poveikis susijusioms šalims yra didesnis.

85. Todėl didžiausi pokyčiai vyksta labiausiai įsiskolinusiose ES šalyse (kurių skolos santykis didesnis nei 90 %). Be to, taip pat svarbu panagrinėti valstybes nares, kurioms šiuo 2014–2018 m. laikotarpiu taikoma korekcinė dalis. Logiška daryti prielaidą, kad prevencinės dalies kriterijai turėtų sudaryti pagrindą reikalaujamos korekcijos pagal korekcinę dalį. Šia prasme pirmieji yra svarbūs paskesniesiems. Padėtis, kuri išryškėja, kelia susirūpinimą (žr. **8 diagramą**).

---

<sup>53</sup> Šiuo atžvilgiu, ES subendrintų dydžių palyginimo su Jungtinėmis valstybėmis ir Japonija nauda labai ribota. ES neturi nei didelio masto skolos nei apmokestinimo galių.

**8 diagrama. Vidutinis reikalavimas (remiantis matrica<sup>54</sup>) ir vidutinė korekcija (SB pokytis) 2014–2017 m.**



*Šaltinis:* SB – AMECO, 2018 m. kovo mėn., Reikalavimai pagal Komisijos 2015, 2016, 2017 metų pavasario vertinimus.

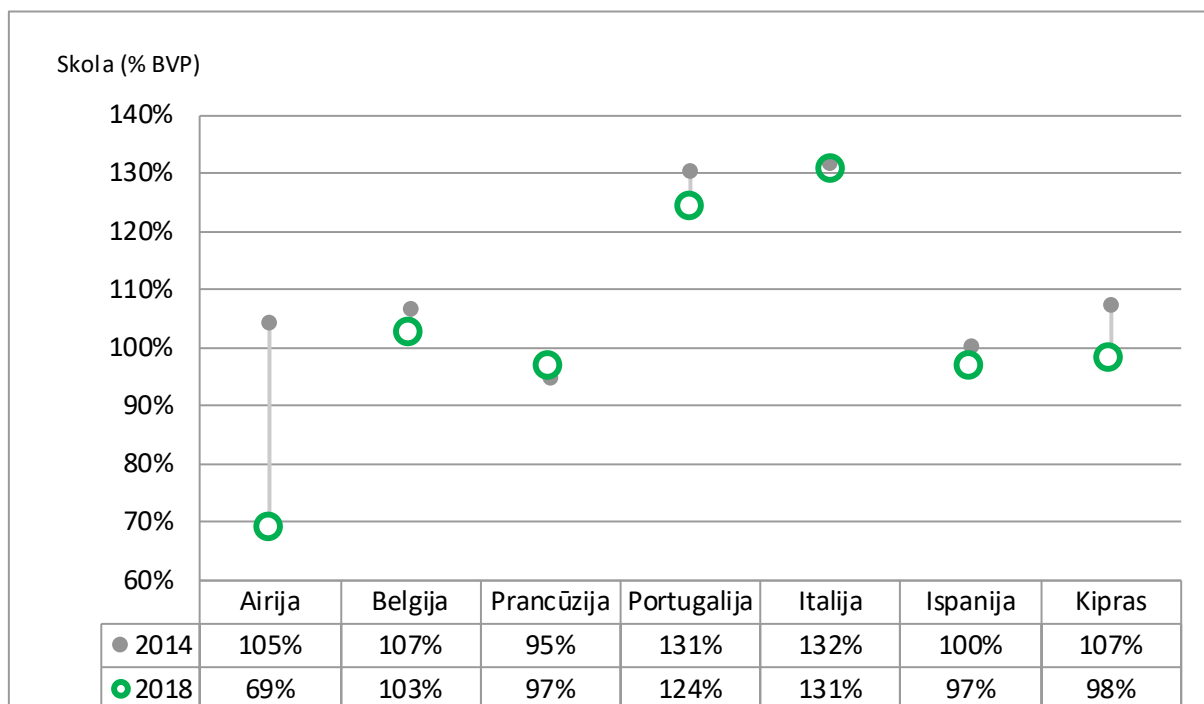
86. Sėkmės susilaukė Airija, kuri savo SB pagerino daug daugiau, nei buvo reikalaujama matricoje. Be to, ji turėtų pasiekti savo VTT 2018 metais, o jos skolos ir BVP santykis sparčiai mažėja<sup>55</sup>. Šio santykio mažėjimas kartu su atsigavimu lėmė tai, kad ėmė mažėti, nors ir lėtai<sup>56</sup>, šalies skolos santykis(žr. **9 diagramą**).

<sup>54</sup> Taikomas vidutinis reikalavimas valstybėms narėms pagal paviršinio deficito procedūrą, remiantis prevencinės dalies matrica.

<sup>55</sup> Ši pastaba taip pat galioja, jei skolą palyginsime su nacionalinėmis disponuojamosiomis pajamomis.

<sup>56</sup> Kipro struktūrinis balansas 2014 metais buvo tvirtai teigiamas, daug didesnis už jo VTT, o tai reiškia, kad 2017 m. jis priartėjo prie savo VTT iš viršaus.

**9 diagrama. Viešojo sektoriaus skola, susijusi su BVP 2014 ir 2018 m.**



Šaltinis: AMECO, 2018 m. kovo mėn.

87. Tam tikrą pažangą siekdama savo VTT padarė Belgija, tačiau daug mažesnę nei reikalaujama matricoje. Buvo prognozuojama, kad 2018 metų pabaigoje jai iki jos VTT vis dar bus likę 1,5 p. p., – neseniai ši prognozė buvo patikslinta neigiama linkme. Darant prielaidą, kad ateinančiais metais ji ir toliau koreguos vidutiniškai tokiu pat tempu kaip ir 2014–2018 metais, jai prireiks 5 metų, kad pasiektų VTT (taip pat žr. **3 lentelę**).

88. Šiuo laikotarpiu Portugalijos struktūrinis balansas vidutiniškai pagerėjo tik labai nedaug ir nuo VTT dar skiriasi apie 2 p. p. BVP, nepaisant to, kad naujausi 2018 m. pavasario prognozės duomenys rodo reikšmingą 2017 m. struktūrinio balanso pagerėjimą. Jeigu 2017-ieji būtų išimtiniai metai ir pastarojo meto vidutinę koregavimo spartą atspindėtų ankstesni metai, VTT pasiekti prireiktų beveik 9 metų. Jeigu 2018 m. pavasario prognozėje nurodytas naujausias struktūrinio balanso pagerėjimas galės būti išlaikytas ir toliau viršys matricos reikalavimus, VTT būtų pasiekti per priimtinesnį laikotarpį.

89. Tačiau susirūpinimą kelia pokyčiai trijose didžiosiose šalyse: Prancūzijoje ir Ispanijoje ir Ispanijoje. Čia korekcijos smarkiai atsiliko nuo matricoje reikalaujamų ir konvergencija prie

MTT per pagrįstą laikotarpį tokiais tempais užtikrinta nebus. Mūsų požiūriu, valstybių narių, kurioms taikoma korekcinė dalis, dideli fiskalinių balansų koregavimo nuokrypiai, skirtingai nuo valstybių narių, kurioms taikoma prevencinė dalis, daro reikšmingą poveikį visam SAP sistemos patikimumui.

90. Prancūzija, kuriai taikoma korekcinė dalis, 2014–2018 m. tik nežymiai pagerino savo struktūrinį balansą (žr. **3 lentelę**). 2018 m. pabaigoje, iki VTT likus 2,7 procentinio punkto BVP ir darant prielaidą, kad vidutinis koregavimo greitis išliks kaip 2014–2018 m., vidutinės trukmės tikslams pasiekti prireiks 15 metų. Per šį laikotarpį Prancūzijos skolos ir BVP santykis toliau didėjo.

91. Per tą patį laikotarpį Italija (kuriai taikoma prevencinė dalis) ir Ispanija (kuriai taikoma korekcinė dalis) patyrė stiprų savo struktūrinių balansų pablogėjimą ir šiuo metu smarkiai atsilieka nuo VTT. Italijai trūksta 2 p. p., o Ispanijai – 3 p. p. Jos nepasiekė pažangos mažinant skolą, nepaisant jų ekonominio augimo.

92. Prancūzijos ir Ispanijos – kurioms taikomos PDP– atveju Komisija kelis kartus pratęsė PDP užbaigimo terminą<sup>57</sup>, argumentuodama, jog „PDP vykdymo negalima paspartinti, jei valstybė narė pasiekia savo tarpinius nominalaus deficito tikslus, net jei nebuvo pasiekti politikos įsipareigojimai“<sup>58</sup>. Todėl 2014–2017 m. Ispanijoje struktūrinis balansas pablogėjo 1,7 p. p. BVP, o Prancūzijoje struktūrinis balansas pagerėjo labai mažai.

93. Tuo laikotarpiu visose trijose didžiosiose šalyse augimas buvo didesnis už potencialųjį, o gamybos apimtys atotrūkis mažėjo. Prognozuojama, kad 2018 m. Italijoje ir Ispanijoje šis atotrūkis bus teigiamas, o Prancūzijoje tik šiek tiek neigiamas (žr. **10, 11** ir **12 diagramas**).

---

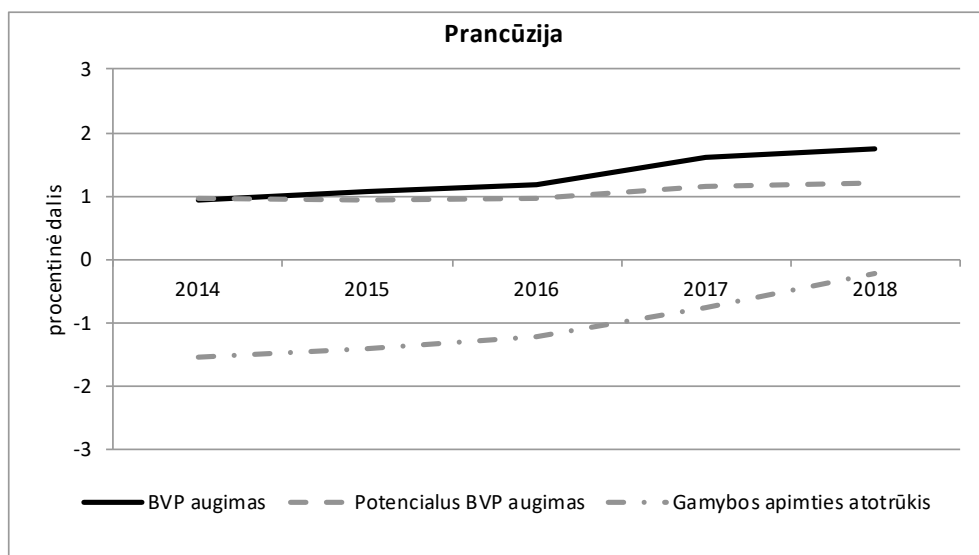
<sup>57</sup> Prancūzijos atveju PDP buvo pradėta 2009 m., o pirminis terminas buvo 2012 m. Jau 2009 m. pabaigoje jis buvo pratęstas iki 2013 m. 2013 m. jis buvo pratęstas dviem metams iki 2015 m. 2015 m. jis buvo pratęstas dar dviem metams iki 2017 m. Prancūzijos augimo norma buvo neigiama tik 2009 m.

Ispanijos atveju terminas buvo pratęstas keturis kartus, du kartus vienais metais ir du kartus dviem metais – paskutinis terminas buvo nustatytas 2018 metams.

<sup>58</sup> Žr. Komisijos SAP vadamekumo (2017 m. laidos) 2.3.2.1 skirsnį.

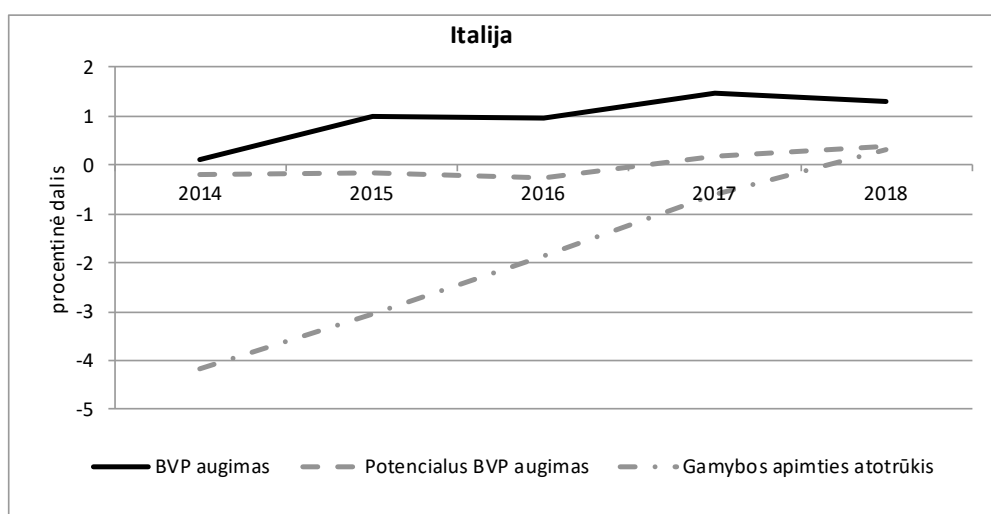
Šios trys šalys papildomai išleido daugiau kaip pusę euro zonos viešojo sektoriaus skolos vertybinių popierių.

**10 diagrama. BVP, potencialusis BVP ir gamybos apimtys atotrūkio pokytis Prancūzijoje (2014–2018 m.)**



Šaltinis: AMECO, 2018 m. kovo mėn.

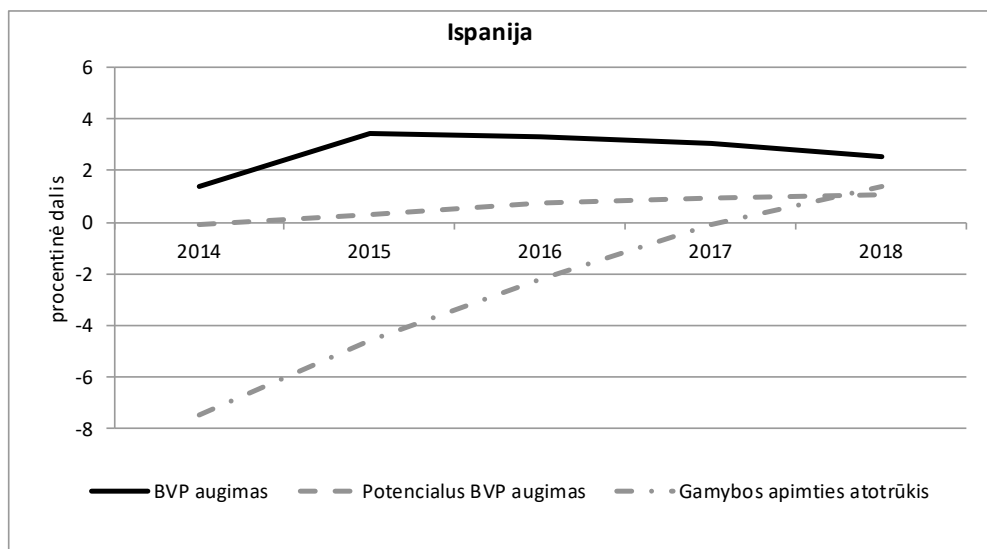
**11 diagrama. BVP, potencialusis BVP ir gamybos apimtys atotrūkio pokytis Italijoje (2014–2018 m.)**



Šaltinis: AMECO, 2018 m. kovo mėn.



**12 diagrama. BVP, potencialusis BVP ir gamybos apimtys atotrūkio pokytis Ispanijoje (2014–2018 m.)**



Šaltinis: AMECO, 2018 m. kovo mėn.

94. Neseniai ECB pranešė, kad įsiskolinusiose euro zonos šalyse nėra fiskalinio konsolidavimo pažangos. Savo 2017 m. Finansinio stabilumo apžvalgoje jis pažymėjo: „... gerinant nominalius balansus užmaskuojamas fiskalinis pažeidžiamumas ir bendras nedidelis fiskalinės padėties pablogėjimas euro zonoje 2017–2019 m. perspektyvoje. Keliose euro zonos šalyse fiskalinių pastangų nepakanka Stabilumo ir augimo pakto įsipareigojimams vykdyti. Numatomas struktūrinių balansų pablogėjimas 2017–2019 metais kai kuriose šalyse gali ir toliau būti kliūtis siekiant vidutinės trukmės tikslų“<sup>59</sup>.

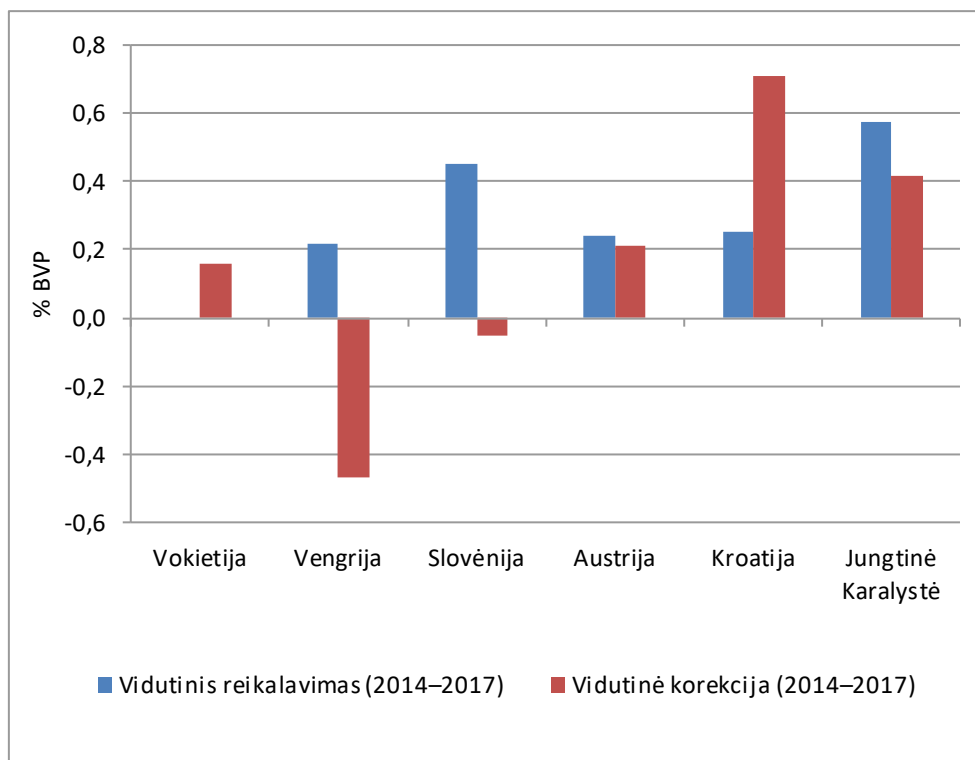
**Skirtingas veiksmingumas valstybėse narėse, kuriose skolos lygis 2014–2018 m. buvo 70–90 %.**

95. Šioje grupėje dvi šalys viršijo matricos reikalavimus: Lenkija ir Kroatija. Austrija ir šiek tiek mažiau Jungtinė Karalystė priartėjo prie savo reikalavimų. Slovėnijoje apibendrinus korekcijos nebuvo, tuo tarpu Vengrija įgyvendino ypač ekspansinę fiskalinę politiką (žr. **13 diagramą**).

<sup>59</sup> ECB, Finansinio stabilumo apžvalga, 2017 m. lapkričio mėn., p. 29.

**13 diagrama. Vidutinis reikalavimas (remiantis matrica) ir vidutinė korekcija (SB pokytis)**

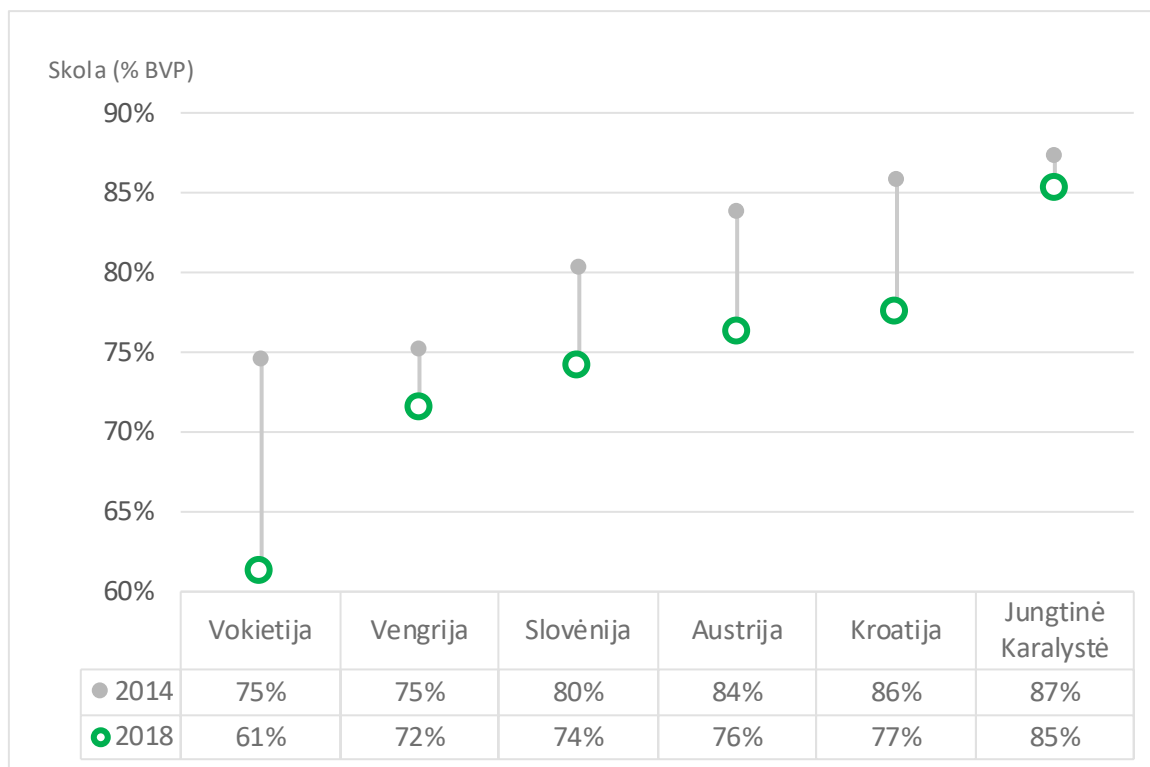
**2014–2017 m. šalyse su nuosaikesne viešojo sektoriaus skola**



*Šaltinis:* AMECO, 2018 m. kovo mėn. Pastaba: Kroatijos vidutiniai reikalavimai remiantis trejais metais – 2015–2017.

96. Valstybėse narėse, kurios pakoregavo savo struktūrinius balansus, tai pat reikšmingai sumažėjo skolos santykis: Vokietijos skola sumažėjo 14 p. p., Austrijos – 8 p. p. ir Kroatijos – 9 p. p. Jungtinėje Karalystėje skolos lygis sumažėjo nedaug, tą lėmė didelis pradinis struktūrinis deficitas, nors per šį laikotarpį padėtis reikšmingai pagerėjo. Vidutinis šios grupės skolos sumažėjimas buvo daug reikšmingesnis nei labiausiai įsiskolinusiose valstybėse narėse (išskyrus Airiją šioje grupėje) (žr. **14 diagramą**).

**14 diagrama. Viešojo sektoriaus skolos ir BVP santykis šalyse su nuosaikiai didesne skola 2014–2018 m.**



Šaltinis: AMECO, 2018 m. kovo mėn.

#### **Smarkus pablogėjimas dviejose valstybėse narėse su maža skola**

97. 2014 m. Rumunija su maža 39,4 % BVP skola 2014 m. viršijo savo VTT, tačiau dabar SB padėtis joje ypatingai pablogėjo – apie 4 BVP p. p. nuo 2014 iki 2018 metų. 2017 metų gegužės mėn. Komisija pirmą kartą pradėjo procedūrą dėl didelio nuokrypio, o 2017 m. lapkričio mėn. ją sustiprino.

98. 2014 m Estija su maža, tik 10,7 % BVP, skola 2014 m. viršijo savo VTT. Nuo 2014 iki 2018 metų jos SB sumažėjo 1,4 p. p. BVP, daugiausia 2017 m. Komisija mano, kad šiam mažėjimui poveikį darantys veiksniai yra visiškai kitokie nei Rumunijoje, atsižvelgiant į bendrą fiskalinę padėtį abiejose valstybėse narėse, įskaitant išimtinai mažą viešojo sektoriaus skolos lygį Estijoje (9,1 % BVP 2018 m.).

## Tvarumo ir cikliško aspekto disbalansas

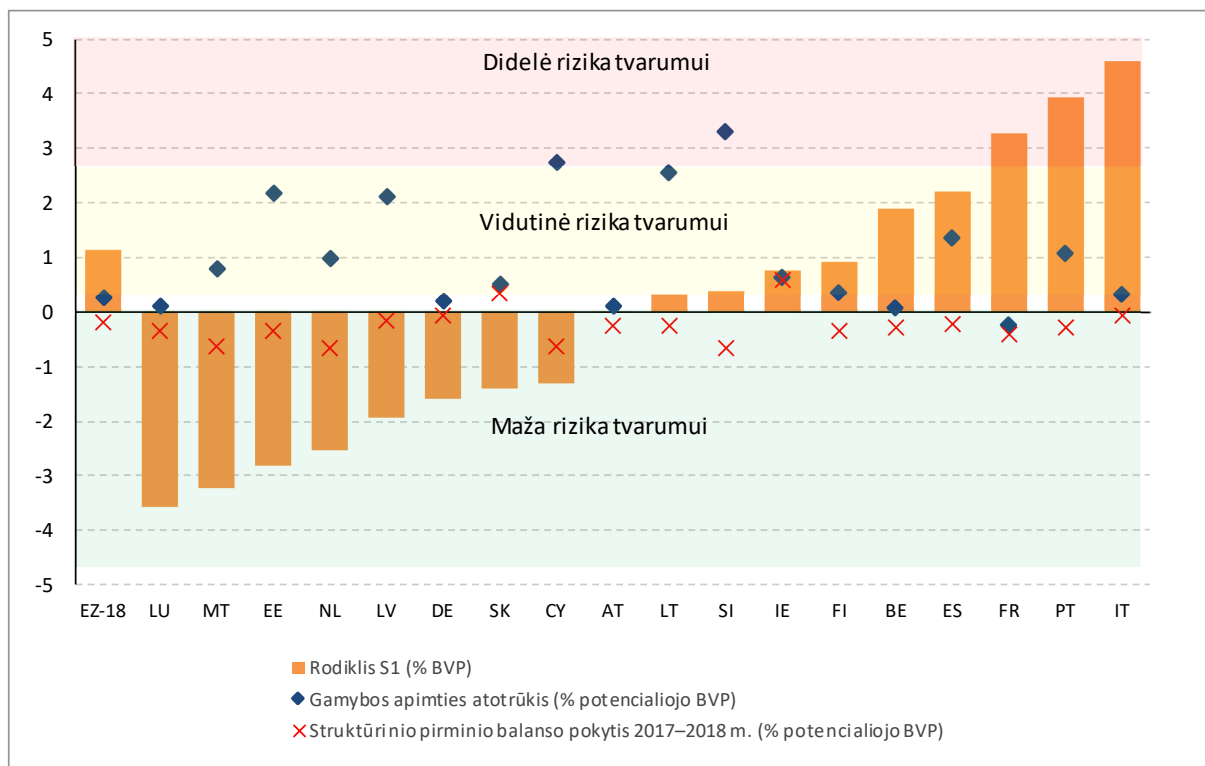
99. Savo pastarojo meto komunikatuose apie naujai įvestą „diskrecijos teisę“ Komisija pabrėžė, kaip yra svarbu nustatant fiskalinius tikslus derinti fiskalinį tvarumą ir necikliškus argumentus<sup>60</sup>. Tačiau pačios Komisijos atlikta naujausia analizė parodė, kad tai nėra daroma smarkiai įsiskolinusiose valstybėse narėse (tose, kurių tvarumo rizika parodyta **15 diagramos** dešinėje pusėje). Šiose šalyse gamybos apimtys atotrūkis faktiškai panaikintas ar netgi yra teigiamas, tačiau nėra daromos fiskalinės pastangos pagerinti fiskalinį tvarumą<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> 2016 m. Komisija nurodė tokį kompromisą: „Tinkamoje fiskalinės krypties bendroje apibrėžtyje turi būti atsižvelgta į stabilizavimo ir tvarumo poreikius. Kaip parodytume toliau, kartais vykdant kompromisus tarp šių dviejų dimensijų gali prireikti derinti poreikį suteikti ekonomikai tiesioginę paramą su atsižvelgimu į viešųjų finansų tvarumą vidutinės trukmės laikotarpiu.“ (p. 116, Europos Komisijos „2016 m. ataskaita apie viešojo sektoriaus finansus Europos pinigų sąjungoje“)

<sup>61</sup> COM(2017) 800 final „2018 m. biudžeto planų projektai: bendras įvertinimas“.

**15 diagrama. Prognozuojamas euro zonos valstybių narių struktūrinio pirminio balanso pokytis nuo 2017 iki 2018 metų, susijęs su fiskalinio netvarumo rizika (rodiklis S1) ir su gamybos apimties atotrūkiu.**



*Pastaba:* Rodiklis S1 yra vidutinio laikotarpio tvarumo atotrūkis; jis matuoja išankstines fiskalinio koregavimo pastangas, kurios reikalingos, norint iki nustatytos datos sumažinti skolos ir BVP santykį iki 60 %. Kritinės rodiklio S1 ribos yra 0 ir 2,5, tarp kurių S1 nurodo vidutinę riziką. Jei S1 yra mažiau nei 0 ar daugiau nei 2,5, jis parodo atitinkamai mažą ar didelę riziką. Daugiau informacijos rasite 2015 m. fiskalinio tvarumo ataskaitoje ir dokumente *Debt Sustainability Monitor 2016*.

*Šaltinis:* Čia pateikta supaprastinta diagrama iš Komisijos komunikato „2018 m. bendras biudžeto planų projektų vertinimas“, Europos Komisija, 2017 m. Gamybos apimties atotrūkis - AMECO 2018 m. kovo mėn.;

Struktūrinio pirminio balanso pokytis Komisijos 2017 m. rudens prognozė; rodiklis S1 iš dokumento „2018 m. bendras biudžeto planų projektų vertinimas“, Europos Komisija, 2017 m.

#### ***IV dalis. Komisija galėtų pagerinti kai kuriuos techninius vertinimų aspektus***

##### **Optimistinis nuokrypis Komisijos prognozėse dėl realiojo BVP augimo ir investavimo $t+1$ metais**

100. Komisija reguliariai vykdo statistines savo pačios prognozių patikras – ji tai darė 2007, 2012 ir 2016 metais. Jos analizė rodo, kad jos prognozės apskritai yra tikslios ir palyginamos su kitų tarptautinių institucijų, tokių kaip TVF ir EBPO prognozėmis.

101. Tačiau per 2016 m. tyrimą<sup>62</sup> nustatyta, kad per 2000–2014 m. laikotarpį, vidutiniškai, Komisijos kitų metų BVP prognozės viršijo realų BVP +0.54 p. p. Šios rūšies nuokrypis pasitvirtino ilgesnio, 1969–2014 m. laikotarpio atžvilgiu (ir sudarė +0.33 p. p.).

102. Valstybių narių lygmeniu, nuokrypis Italijos atveju yra statistiškai reikšmingas ir sudarė 1 % tiek einamųjų, tiek kitų metų BVP prognozėse, tuo tarpu nuokrypiai Danijos, Prancūzijos ir Portugalijos atvejais yra reikšmingi kitų metų prognozėse ir sudaro 5 %. Šis santykinai didelis nuokrypis susidaro einamųjų metų pavasario prognozėse ir kitų metų rudens prognozėse. Jis reikšmingai paveikia, pavyzdžiui, skolos dinamikos numatymą; vienos šalies atveju dėl vidutinio optimistinio 1,1 % nuokrypio kitų metų prognozėje skolos ir BVP santykis buvo įvertintas 1,4 p. p. BVP mažiau už faktinį.

103. Nepaisant identifikuotų nuokrypių, mes negalėjome nustatyti, kokių taisomųjų veiksmų ėmėsi Komisija, kad tų nuokrypių būtų išvengta ateityje.

##### **Informacijos, teikiamos stabilumo ir konvergencijos programose, vertinimas**

104. Informacija, teikiama į imtį įtrauktų valstybių narių SKP, iš esmės atitiko Elgesio kodekso ir Reglamento reikalavimus. Konkrečiai jose buvo pateikta informacija apie fiskalinius tikslus visai programų perspektyvai ir apie jų pasiekimo priemones. Tačiau kai kuriais atvejais tų reikalavimų nebuvo laikomasi. Mes nustatėme, kad Komisijos į imtį įtrauktų šalių SKP vertinimuose nebuvo sistemingai pateikiami šios informacijos spragos (žr. **2 langelį**).

---

<sup>62</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-commissions-forecasts-accuracy-revisited-statistical-properties-and-possible-causes-forecast-errors\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-commissions-forecasts-accuracy-revisited-statistical-properties-and-possible-causes-forecast-errors_en)

## 2 langelis. Trūkstama informacija

Dviejose SKP neparodytas visas fiskalinis planas, kaip pasiekti VTT, o trijose SKP neatskleisti pajamų ir išlaidų tiksliniai rodikliai t+1 metams.

Penkiose SKP neparodytos viešosios išlaidos pagal funkcijas, o trijose SKP neatskleistos finansinio sektoriaus rizikos, susijusios su viešojo sektoriaus skola.

Penkiose SKP nėra reformų sąnaudų ir naudos analizių, o trijose trūksta BVP prognozių rizikos vertinimų.

Dviejose SKP neparodyta, kokios numatytos ar pradėtos taikyti fiskalines priemonės.

105. Komisijos vertinimai atskleidžia SKP pateiktų fiskalinių priemonių aprašymo spragas (žr. imties rezultatus **I priede**). Iki 2011 m. Komisija teikdavo specialų SKP kokybės vertinimą, paremtą Elgesio kodekso reikalavimais (žr., pvz., 2009 ir 2010 m. tarnybų darbinių dokumentų priedą). Tačiau nuo 2011 m. tokio priedo nėra.

### **Komisijos pranešami duomenys apie nuokrypių lygį teisingi, bet painiai pateikti**

106. Mes nustatėme, kad nuokrypių apskaičiavimas leido pateikti vertinimuose teisingus įverčius. Didelių nuokrypių vertinimai taip pat teisingi ir daugiausia pateikti tarnybų darbinių dokumentuose. Tačiau savo TDD Komisija pateikia lentelę, rodančią išvadas apie nuokrypio lygį remiantis dviejų ramsčių palyginimu (vidutinių įverčių už vienus ir dvejus metus). Nors lentelėje palyginamos dviejų ramsčių išvados, kiekvieno atitinkamo ramsčio reikalavimų laikymosi rezultatai yra pateikti painiai.

### **Mūsų techniniai testai didelių problemų neatskleidė**

107. Mes ištestavome prevencinės dalies procedūrų techninius aspektus. Daugumos šių aspektų atveju didelių problemų nenustatyta. 2012 ir 2016 m. Komisija, pritarus valstybėms narėms, išleido Elgesio kodeksą, siekdama „skatinti SKP teikiamos informacijos tikslumą“ kaip reikalaujama Reglamente (ypač jo 3.2 ir 7.2 straipsniuose). Mes nustatėme, kad kodeksas atitinka Reglamento reikalavimus.

108. 2012, 2016 ir 2017 m. Komisija išleido SAP vadamekumą. Mes peržiūrėjome, ar 2016 ir 2017 metų leidimuose aprašyti metodai atitinka Reglamentą. Nustatėme keletą išimčių, kaip paaiškinta toliau.

- Reglamentas reikalauja, kad, nustatant šalies padėtį jos VTT atžvilgiu, būtų naudojami naujausi ekonominiai duomenys, tuo tarpu Komisija naudoja palankiausias duomenis iš įvairių istorinių duomenų rinkinių. O nuo to priklauso, ar konkrečiais metais reikia atlikti korekciją. Be to, nustatant koregavimo reikalavimus iš matricos, taikomas asimetrinis įšaldymas, kai struktūrinio balanso atotrūkis nuo VTT viršija matricoje nustatytą reikalavimą. Panašiai, IK referencinė norma t metais yra paremta t-1 metų pavasario ateities projekcijomis ir nėra atnaujinama remiantis vėlesnėmis prognozėmis. Tokie metodai lemia įspėjimų vėlavimus SB pablogėjimo laikotarpiais (žr. **59 dalį**) arba referencinei normai poveikį darančių veiksnių pokyčiai. Be to, Komisija apskaičiuoja atsilikimą nuo VTT tam tikrais metais, palygindama jį su praėjusių, o ne einamųjų metų struktūriniu balansu (žr. **60 dalį**).
- Apskaičiuodama valdžios sektoriaus išlaidas, kurios įeina į išlaidų kriterijų, Komisija išskaičiuoja „investicijų išlyginimą, atskaičiavus investicijoms skirtas ES lėšas“. Todėl konkrečių metų išlaidų įvertyje netiksliai atsispindi tų metų vyriausybės kapitalo investicijos. Toks išlyginimas Reglamente nenumatytas.

109. Mes testavome, ar šalis kuruojantiems skyriams teikiamos vidaus gairės ir vertinimams naudojamos skaičiuoklės atitinka vadamekume aprašytus metodus. Mes nustatėme, kad Komisijos vertinimo darbas atitinka vadamekumą, išskyrus jos atliktus testus, skirtus nustatyti šalies padėtį jos VTT atžvilgiu, kai ji naudojo palankiausias praėjusių laikotarpių struktūrinių balansų duomenis.

110. Mes testavome, ar audito imtyje esančių stabilumo ir konvergencijos programose esama su Elgesio kodekso reikalavimais susijusių spragų. Mes nustatėme, kad Komisijos atliekamuose SKP vertinimuose šios spragos pristatytos nesisistmingai.

111. Tarnybų darbiniuose dokumentuose teikiama svarbi formacija apie valstybių narių fiskalinius įsipareigojimus, konkrečias jų priemones bei atitiktį prevencinės dalies taisyklėms. Mes nustatėme tobulinimo galimybių aprašant taikytas priemones ir Komisijos prognozėje



numatytą poveikį (be to poveikio, kurį valstybės narės numatė savo SKP). Būtų naudinga į TDD įtraukti lentelę, kurioje skirtumai būtų parodyti aiškiau.

112. Valstybės narės yra susitarusios dėl bendro ES metodo potencialiai gamybos apimčiai vertinti. Tačiau kai kurios valstybės narės taip pat rengia savo nuosavus įverčius, paremtus metodikomis, kurios skiriasi nuo bendro ES metodo, kuriuo remiamasi atliekant prevencinės dalies vertinimus. Skirtinga metodika kartais gali nulemti skirtingus įverčius, kurie savo ruožtu gali nulemti skirtingą struktūrinio balanso įvertį. Palyginę įvairius Komisijos potencialios gamybos apimties įverčius su kitų subjektų parengtais įverčiais, mes nustatėme, kad ES metodas veikia gerai, palyginti su panašiais įverčiais (pvz., EBPO ir TVF).

113. Be to, Komisija įdiegė tikėtinumo vertinimo priemonę, leidžiančią įvertinti situacijas, kai konkrečių metų gamybos apimties atotrūkio įverčiai yra labai nepatikimi. Tai bandomasis projektas, vykdomas per ateinančius dvejus metus, siekiant atsižvelgti į visus veiksnius kurie, valstybių narių nuomone, yra svarbūs jų potencialios gamybos apimties vertinimui. Šis metodas, leidžiantis palaikyti atvirą dialogą sprendžiant tikėtinumo klausimus bendro požiūrio kontekste, yra tinkamas.

114. Testavome naudotas skaičiuokles ir formules, ir pakartotinai atlikome keletą vertinimų, kad patikrintume darbų tikslumą. Taip pat peržiūrėjome vieną duomenų imtį, kurią Komisija naudojo savo vertinimuose, ir nustatėme, kad duomenys atitiko nurodytus šaltinius, tokius kaip AMECO, Eurostatas ar SKP. Neiškilo jokių problemų, išskyrus tai, kaip buvo valdomas perėjimas iš ESS 95 į ESS 2010, ir tai, kad vertinime buvo naudojami palankiausi įvairių laikotarpių duomenys (žr. **62 dalį**).

115. Nustatėme, kad minimalūs VTT buvo apskaičiuoti taikant vademekume aprašytą metodą. Taip pat patikrinome, ar visų valstybių narių VTT atitiko arba viršijo minimalius VTT, ir nustatėme kad atitiko, išskyrus Slovėniją 2016–2017 m. (už 2017–2019 m.). Tai neturėjo įtakos Komisijos vertinimo rezultatui.

116. Testavome, kaip jautriai minimalūs VTT reaguoja į kintamuosius veiksnius ir nustatėme, kad daugiausia jie buvo jautrūs dideliems pusinio elastingumo pokyčiams, didelėms skolų krizėms ir visuomenės senėjimo kaštams. Tačiau mes pažymėjome, kad minimaliuose VTT neatsižvelgiama į kitus skolų veikiančius veiksnius, tokius kaip atsargų ir srautų korekcijas.

117. Mes taip pat testavome vertinimo darbus, siekdami įsitikinti, kad matricos parametrai buvo teisingai taikomi. Kai buvo pereinama prie naujosios matricos, kai kurie senosios matricos parametrai buvo išlaikyti 2015 m. pavasario vertinime ir buvo taikomi tik toms valstybėms narėms, kurių struktūrinis balansas buvo pablogėjęs, užuot taikius korekcijas visoms valstybėms narėms. Komisijai nepavyko užtikrinti nuoseklaus perėjimo nuo vienu taisyklių prie kitų.

***V dalis. KŠSR atspindi atitinkamas vertinimo rekomendacijas, tačiau galėtų būti aiškesnės***

**KŠSR atspindi atlikto vertinimo rezultatus, tačiau jų reikšmė gali keistis keičiantis sąlygoms**

118. Galutinės Tarybos priimtose fiskalinės KŠSR pagrįstos Komisijos rekomendacijomis. Jos pateiktos teisine forma ir ragina valstybes narys atsižvelgti į nustatytas didelio nuokrypio rizikas ir nurodo reikalingą struktūrinio balanso išlaidų augimo korekciją.

119. Mes nustatėme, kad su prevencine dalimi susijusios fiskalinės KŠSR atitiko Komisijos tarnybų darbo dokumentuose pateiktas vertinimo išvadas.

120. Mūsų nuomone, rekomendacijos yra paskelbiamos pakankamai anksti metų eigoje (liepą), kad valstybės narės turėtų laiko atsižvelgti į jas savo metinėje biudžeto procedūroje. Daugelis valstybių narių svarsto, tikslina ir priima ateinančių metų biudžetus rudenį. Nors per tą laiką tarpinį makroekonominę ir biudžeto sąlygą gali pakisti, anksčiau priimtose KŠSR lieka galioti. Reikšmingas sąlygų pasikeitimas gali paveikti KŠSR aktualumą.

**2017 m. paskelbtos KŠSR suformuluotos mažiau aiškiai ir jas sunkiau taikyti**

121. KŠSR aktualumas taip pat priklauso nuo jų aiškumo ir patikimumo, ta prasme, kad jas turi būti galima patikrinti ir įgyvendinti *ex post* pagrindu. Kai buvo vykdomas auditas, Komisija pasiūlė, kad 2018 metų KŠSR skaitiniai reikalavimai būtų pateikti konstatuojamosiose dalyse, bet ne dėstomojoje dalyje. Komisijos nuomone, tiek konstatuojamosios dalys, tiek dėstomoji dalis yra vienodai privalomos ir vykdytinos, tačiau dauguma žmonių tą supranta kitaip.

122. Neseniai šiuo klausimu ECB pažymėjo: „Komisijos fiskalinės politikos rekomendacijos skiriasi nuo ankstesniųjų dviem atžvilgiais. Pirma, tik konstatuojamosios dalys, o ne

dėstomosios dalys, nustato konkrečią struktūrinę korekciją, kurią Taryba rekomenduoja atlikti vyriausybėms, kad būtų užtikrinta visiška atitiktis SAP. Paprastai būtent dėstomosiose dalyse vyriausybėms turėtų būti pateikiamos aiškos *ex ante* gairės, nusakančios kaip valdyti viešuosius finansus per artimiausius 12–18 mėnesių. Dėstomosios dalys taip pat yra vadovas parlamentams ir visuomenei, taip pat jos yra orientyras skaidriems atitikties SAP nuostatoms *ex post* vertinimams. Todėl yra svarbu, kad fiskalinės gairės būtų visiškai integruotos, įskaitant į vyriausybių 2018 m. biudžeto planų projektus tam, kad būtų pasiekta pakankama patikimų valstybės finansų užtikrinimo pažanga<sup>63</sup>.

123. ECB taip pat nurodė, kad „... visoms šalims, kurių reikalaujamos struktūrinės korekcijos 2018 m. yra 0,5 % BVP ir didesnės, nepriklausomai nuo jų valdžios sektoriaus skolos, konstatuojamosiose dalyse nustatyta, kad „vertinant 2018 m. biudžeto planų projektus, o vėliau – 2018 m. biudžeto rezultatus, reikės tinkamai atsižvelgti į tikslą siekti fiskalinės krypties, kuri padėtų ir stiprinti vykstantį atsigavimą, ir užtikrinti [atitinkamos valstybės narės] viešųjų finansų tvarumą“. Tai galėtų nulemti reikalaujamų struktūrinių korekcijų sumažinimus, viršijančius tuos, kurie leidžiami pagal šiuo metu galiojančias SAP lankstumo nuostatas (kaip apie tai pranešė Komisija 2015 sausio mėn.). Ateityje svarbu užtikrinti suderintą taisyklėmis grindžiamą stabilumo ir audimo pakto įgyvendinimą<sup>64</sup>.

124. Šios Komisijos paskelbtos gairės gali nulemti tokią padėtį, kai abu šie tikslai – viena vertus, stiprinti vykstantį atsigavimą ir, kita vertus, užtikrinti viešųjų finansų tvarumą – atves prie labai asimetrinių išvadų: viena jų skatins valstybę narę naudoti daugiau lėšų augimą skatinančioms priemonėms, tuo tarpu kita ribos tokių išlaidų didinimą. Jos taip pat galėtų nulemti mažesnius reikalavimus, nei nustatytieji SAP taisyklių pagrinde (sudarytame iš matricos ir sąlygų).

125. Norėdama aiškiau išdėstyti siūlomų rekomendacijų logiką, Komisija turėtų pateikti atitinkamo vertinimo santrauką ir paaiškinti, kodėl yra svarbu įgyvendinti rekomendacijas, taip pat ji turėtų nurodyti rizikas, atsirasiančias jų neįgyvendinus. Praeityje kiekviena KŠSR

---

<sup>63</sup> ECB ekonominis biuletenis Nr. 4/2017.

<sup>64</sup> Ten pat.

buvo paremta konstatuojamąja dalimi, kurioje buvo pateikta rekomendacijos logika. Tačiau po paskutinių pakeitimų konstatuojamosiose dalyse KŠSR logika nebeaiškinama.

### **Komisija vykdo pakankamą fiskalinių KŠSR stebėjimą**

126. Komisija stebi, kaip įgyvendinamos KŠSR, remdamasi įvairiais indėliais, daugiau dėmesio skirdama stebėjimo veiklai paskutinį metų ketvirtį. Atsižvelgdami į plačią analizę, turimus duomenis ir didelį skaičių informacinių vizitų bei mainų tarp valstybių narių ir Komisijos, manome, kad visa tai sudaro pakankamą stebėjimą ir atsižvelgimą į pokyčius valstybėse narėse.

## **IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

### ***Pagrindinis prevencinės dalies tikslas neįgyvendintas***

127. Prevencinės dalies tikslas yra užtikrinti, kad ES valstybės narės išlaikytų savo fiskalinę poziciją jų vidutinės trukmės tikslų (VTT) lygmenyje, kad būtų užtikrinta stabili fiskalinė pozicija ir liktų fiskalinių veiksmų galimybė nuosmukio atveju. Be to, pasiekdamos savo VTT didelę skolą turinčios valstybės narės užtikrintų, kad jų skolos santykis imtų mažėti kaip to reikalaujama pagal skola grindžiamą SAP korekcinę dalį. Tai nepaprastai svarbu norint išvengti griūtį sukeliančios fiskalinės krizės Europos Sąjungoje ir, kas dar svarbiau, pinigų sąjungoje (**4–5 dalys**).

128. Reglamente nustatytas protingo dydžio metinės konvergencijos prie VTT kriterijus, kuris sudaro 0,5 p. p. BVP per metus; tačiau jame taip pat įvesta reikšmingo nuokrypio sąvoka, kuri interpretuojama kaip leistina nuokrypio marža. Be to, reglamentas suteikė Komisijai didelius diskrecinius reikalavimų koregavimo įgaliojimus (**16–17, 32–37 dalys**).

129. Siekdama sumažinti reikalaujamas korekcijas, Komisija šiuos diskrecinius įgaliojimus naudojo labai plačiai – nustatydamą įgyvendinimo taisykles ir priimdama atskirus sprendimus. Nepaisant to, Komisija vis vien neužtikrino, kad būtų pasiektas pagrindinis Reglamento tikslas: užtikrinti konvergenciją prie VTT per pagrįstą laikotarpį (**63–71 dalys**).

130. Reikalaujamos korekcijos ir parametrai, kaip nurodyta vadinamoje matricoje, bei daugybė lankstumo sąlygų buvo nustatyti tuo metu, kai pagrindinis rūpestis buvo 2012 metų

antrasis ES ekonomikos nuosmukis. Lankstumas tokioje situacijoje buvo iš principo tinkamas, tačiau praktiškai buvo nueita per toli (**26–71 dalys**). Pavyzdžiui, jį taikant nebuvo pakankamai diferencijuojamos šalys su skolos problemomis ir kitos šalys (**85–97, 100 dalys**). Be to, patvirtintiems matricos parametrams ir įvairioms lankstumo sąlygoms nebuvo taikomi laiko ribojimai, atsižvelgiant į šias ypatingas aplinkybes (**77–82 dalys**).

131. Užuoat griežtinusi teisinį pagrindą, Komisija neseniai dar labiau jį sušvelnino, pavyzdžiui, 2017 m. įvedusi naują diskrecijos maržą (**32–37, 69 ir 79 dalys**).

132. Dėl to dabartinis teisinis pagrindas neužtikrina konvergencijos prie VTT protingu tempu esant normaliai padėčiai. Vidutiniškai imant, jis nepaskatino pažangos siekiant VTT per pastarąjį atsigavimo laikotarpį, nepaisant to, kad augimas buvo didesnis negu potenciali augimo norma, o gamybos apimtys atotrūkis mažėjo (**79–82 dalys**).

133. Itin didelį susirūpinimą kelia tai, kad sušvelnėjusi SAP sistema, kaip nustatyta Komisijos įgyvendinimo taisyklėse, negali užtikrinti pažangos siekiant vidutinės trukmės tikslų keliose smarkiai įsiskolinusiose valstybėse narėse. 2014–2018 m. jų struktūriniai balansai arba nutolo nuo jų VTT arba prie šių tikslų artėja tokiu lėtu tempu, kad reikšmingas pagerėjimas prieš kitą nuosmukį tikrai negali būti užtikrintas (**85–97, 100 dalys**).

134. SAP patikimumą mažina prieštaravimai tarp jo prevencinės ir korekcinės SAP dalių. Komisija netaiko prevencinės dalies reikalavimų valstybėms narėms, kurioms taikoma korekcinė dalis, ir ji ne kartą siūlė daugiamečius perviršinio deficito procedūros (PDP) užbaigimo terminų pratęsimus, o tai reiškia, kad valstybės narės, kurioms taikoma PDP, neprivalo vykdyti reikalavimų, kurių jos privalėtų laikytis, jei joms būtų taikoma prevencinė dalis (**84 dalis**).

135. Nors Reglamentas to nereikalauja, Komisija per ECOFIN ministrų tarybą siekė susitarti ir susitarė su valstybėmis narėmis dėl daugelio įgyvendinimo taisyklių. Dabar dėl tokių precedentų gali būti sunkiau daryti būtinas teisinio pagrindo pataisas (**26, 38, 42 ir 51 dalys**).

136. Nepaisant to, dabartinis teisinis pagrindas, kaip nustatyta Komisijos įgyvendinimo taisyklėse, turi būti keičiamas. Šias priemones mes rekomenduojame 2018 metais numatytos dabartinės prevencinės dalies pagrindo peržiūros kontekste.

***Komisija turėtų išspręsti susikaupusių nuokrypių ir privalomų korekcijų matricos parametrų problemą***

137. Darant pagrįstas makroekonominės prielaidas, dabartinis matricos, nustatančios reikalaujamas korekcijas atsižvelgiant į ekonomikos ciklo padėtį, lankstumo sąlygų ir leistinų nuokrypių derinimas neužtikrina VTT pasiekimo per pagrįstą laikotarpį. Mes manome, kad susikaupusių nuokrypių problemą galima spręsti taikant esamą reglamentą, suteikiant pirmenybę jo pagrindiniam tikslui palyginti su taikomomis lankstumo sąlygomis. Atsižvelgiant į šių problemų tarpusavio priklausomybę, matricos peržiūrėjimo mastas priklausys nuo to, ar bus sprendžiami ir kaip bus išspręsti susikaupusių nuokrypių ir lankstumo sąlygų klausimai. Nepaisant to, yra rimtų argumentų griežtinti reikalavimus valstybėms narėms, kurių skolos ir BVP santykis didesnis nei 90 % ir mažesniu mastu toms, kurių skola viršija 60 %, bet nesiekia 90 % BVP (26–71, 85–97 ir 100 dalys).

**1 rekomendacija**

- a) Kad būtų pašalinti bendri leistinų nuokrypių padariniai, Komisija į peržiūrėtą matricą turėtų įtraukti rezervą, padidinantį reikalaujamą korekciją ateinantiems metams, kad būtų kompensuotas vidutinis valstybių narių nuokrypis per du paskutinius metus ir numatomas nuokrypis einamaisiais metais<sup>65</sup>.
- b) Komisija turėtų padidinti reikalaujamas korekcijas valstybėms narėms, kurių skolos ir BVP santykis yra didesnis nei 60 %, siekiant suderinti reikalavimus su skolos taisyklės nuostatomis. Padidinimo dydis turėtų priklausyti nuo to, kiek viršyta 60 % riba, arba nustatant slenksčius (pavyzdžiui didesni reikalavimai toms šalims, kurių skolos santykis viršija 90 %), arba laipsniškai.
- c) Komisija turėtų peržiūrėti kitas privalomų korekcijų matricos nuostatas ir apsvarstyti poreikį jas pataisyti taip, kad konvergencija prie VTT būtų pasiekta visose valstybėse narėse per pagrįstą

<sup>65</sup> Žiūrėkite panašią rekomendaciją Europos fiskalinės valdybos 2017 m. ataskaitoje.

laikotarpį, atsižvelgiant į visų kitų nuostatų pataisymų poveikį, įskaitant pataisymus, susijusius su leidžiamais nuokrypiais ir išlygomis.

Ši rekomendacija turėtų būti įgyvendinta 2018 metais vykdant matricos ir lankstumo sąlygų peržiūrą, numatytą Bendrai sutartoje pozicijoje, arba bent atsižvelgiant į jos taikymą 2019 m. pavasarį.

***Lankstumo sąlygos turi būti reformuotos, kad atitiktų Reglamente joms iš pradžių numatytą vaidmenį***

138. Komisija naudoja struktūrinės reformos sąlygą peržengdama Reglamente jai nustatytą tikslą užtikrinti, kad dėl biudžeto suvaržymų nestrigtų svarbių reformų įgyvendinimas.

Reglamente nėra paminėtos lankstumo sąlygos, kurios atlieka reformų skatinimo funkciją. Išmokos pagal SAP turėtų būti naudojamos numatytam tikslui, tuo tarpu reformoms remti gali būti naudojamos kitos finansinės priemonės (**50–52 dalys**).

139. Komisija, nustatydamą įvairias sąlygas, leidžia ir toliau didinti išlaidas po to, kai baigiasi leidimo jas didinti laikotarpis. Bendros išlaidos nepaliaujamai didėja, kol galiausiai yra pasiekiamas VTT. Dėl to pailgėja konvergencijos laikotarpis, o tai neigiamai paveikia Reglamento pagrindinio tikslo pasiekimą (**44–48, 54 dalys**).

140. Investicijų sąlyga neužtikrina viešojo sektoriaus investicijų ir BVP santykio augimo, tačiau leidžia ir toliau daryti su investavimu nesusijusias išlaidas vėlesniais metais (**43 dalis**).

141. Taip pat ir neįprastų įvykių sąlyga nulemia nesusijusių išlaidų didėjimą laikotarpiu po sąlygos patvirtinimo ir atveria galimybę plačiai aiškinti finansuoti tinkamų išlaidų sąvoką (**57 dalis**).

**2 rekomendacija**

- a) Komisija turėtų iš dalies pakeisti struktūrinės reformos sąlygos įgyvendinimo taisykles ir apriboti šią sąlygą per penkerius pirmus įgyvendinimo metus tiesiogiai nustatytomis biudžeto sąnaudomis. Išlaidų didinimo patvirtinimas turėtų būti traktuojamas kaip vienkartinis veiksmas ir neturėtų nulemti nesusijusių išlaidų didinimo vėlesniais metais.
- b) Komisija turėtų taikyti investicijų sąlygą tokią kokia ji yra dabar. Tuo atveju, jei ši sąlyga bus pakeista kita, ji turėtų leisti užtikrinti su viešojo sektoriaus investicijų ir BVP santykio didėjimą.
- c) Komisija turėtų tvirtinti neįprastų įvykių sąlygą tik toms išlaidoms, kurios yra tiesiogiai susijusios su realiais įvykiais.

Ši rekomendacija turėtų būti įvykdyta pakankamai greitai, kad galėtų būti taikoma 2019 m. pavasarį.

***Turi būti sinchronizuotos korekcinės ir prevencinės dalių reikalaujamos korekcijos ir turi būti veiksmingiau naudojamos sugriežtintos procedūros***

142. Tarp deficitu grindžiamos korekcinės dalies ir prevencinės dalies esama neatitikčių. Svarbus žingsnis šia kryptimi būtų atsisakymas praktikos metų metais suteikinti PDP užbaigimo terminų pratęsimą. Be to, prevencinės dalies reikalavimai turėtų būti minimalūs pagal korekcinę dalį taikomi reikalavimai. Mes nematome jokio teisinio pagrindo, leidžiančio valstybėms narėms, kurioms taikoma korekcinė dalis, nevykdyti prevencinės dalies reikalavimų ir išvengti sugriežtintų prevencinės dalies procedūrų (***84–94 dalys***).

**3 rekomendacija**

Komisija turėtų išnagrinėti, kaip pagal teisinę sistemą galima būtų užtikrinti, kad struktūrinio koregavimo lygis, kuris privalomas pagal prevencinę dalį, taip pat būtų privalomas pagal korekcinę dalį. Komisija turėtų pateikti raštą EFK, kur paaiškintų kaip ji rengiasi to pasiekti.

Ši rekomendacija turėtų būti įvykdyta pakankamai greitai, kad galėtų būti taikoma 2019 m. pavasario paraiškoms, ir iki to laiko Komisija turėtų pateikti šį raštą EFK.



***Pagerinti stabilumo ir konvergencijos programoms ir Komisijos vertinimo ataskaitoms privalomos informacijos kokybę***

143. Būtina pagerinti informacijos, pristatomos stabilumo ir konvergencijos programose (SKP), kokybę. Be to, turint omenyje, kad Komisijos vertinimas yra grindžiamas jos pačios prognozių palyginimu su valstybių narių prognozėmis, būtina užtikrinti didesnį įvairių į Komisijos prognozes įtrauktų priemonių skaidrumą, siekiant nustatyti šių programų ir atitinkamo vertinimo patikimumą. Taip pat yra būtina, kad Komisijos tarnybų darbinuose dokumentuose, remiantis rekomendacijose pateiktais kriterijais, būtų aiškiau pristatomi su atitiktimi susiję rezultatai bei būtų paaiškinti veiksniai, į kuriuos buvo atsižvelgiama bendrajame vertinime (***104–106, 111 ir 112 dalys***).

**4 rekomendacija**

- a) Komisija turėtų pasiūlyti Elgesio kodekso peržiūras ir dėti pastangas dėl jų susitarti su valstybėmis narėmis, siekiant užtikrinti, kad į valstybių narių stabilumo ir konvergencijos programas būtų įtraukta suvestinė su pajamų ir išlaidų įverčiais bei pagrindinėmis pajamų ir išlaidų priemonėmis ir jų tvarkaraščiu.
- b) Komisija turėtų savo tarnybų darbinuose dokumentuose geriau paaiškinti skirtumus tarp savo pačios teikiamų fiskalinių priemonių įverčių ir valstybių narių prognozių. Ji taip pat turėtų kiekvienu atveju aiškiau atskleisti, koku mastu stabilumo ir konvergencijos programa atitinka Elgesio kodekso reikalavimus.
- c) Komisija turėtų nustatyti lentelę, parodančią, atskirai kiekvieno ramsčio atveju, jos tarnybų darbinuose dokumentuose pateiktas vertinimo išvadas dėl nuokrypių lygio. Ji taip pat turėtų išsamiai paaiškinti bendro vertinimo išvadą, nurodydama visus veiksnius, į kuriuos buvo atsižvelgta, jei bendro vertinimo išvada neatitinka Reglamente nustatytų kriterijų.
- d) Be to, Komisija turėtų pristatyti duomenis apie nuokrypius susikaupusius per paskutinius penkerius metus.

Ši rekomendacija turėtų būti įvykdyta pakankamai greitai, kad galėtų būti taikoma 2019 m. pavasarį.

***Būtina peržiūrėti istorinių duomenų ir korekcijų įšaldymo naudojimą***

144. Kai kurie taikomi techniniai metodai, kaip antai korekcijų įšaldymo arba palankiausių rodiklių iš keleto istorinių duomenų naudojimas, arba investicijų išlyginimo išlaidų kriterijaus atžvilgiu naudojimas nėra numatyti Reglamente ir gali nulemti reikšmingų nuokrypių aptikimo vėlavimus (**59–60, 108–109 dalys**).

145. Reikalaujamų korekcijų įšaldymo panaikinimo praktika yra asimetriška. Ji neleidžia vertinant biudžeto planų projektus (BPP) bandyti pritaikyti didesnes korekcijas, o tai galėtų būti pagrįsta atsižvelgiant į atnaujintą informaciją (**61 dalis**).

**5 rekomendacija**

- a) Komisija turėtų grįsti savo reikalavimus naujausiais duomenimis, o ne palankiausiais duomenimis iš pasirinktų istorinių duomenų rinkinių.
- b) Kalbant apie išlaidų kriterijus, Komisija turėtų naudoti bendrųjų išlaidų sąvoką, kaip to reikalauja Reglamentas, ir netaikyti „investicijų išlyginimo“.
- c) Kai tarp SKP ir BPP vertinimų reikšmingai pagerėja perspektyvos, Komisija turi būti pasirengusi reikalauti didesnių koregavimo pastangų.

Ši rekomendacija turėtų būti įvykdyta pakankamai greitai, kad galėtų būti taikoma 2019 m. pavasarį.

***Paaškinimai konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose turėtų būti aiškesni***

146. Dabartinės konstatuojamosios dalys yra teisinio pobūdžio ir nepateikia išsamaus rekomendacijų paaiškinimo. Reikia geriau paaiškinti rekomenduojamų korekcijų loginį pagrindą ir rizikas, kurios gali iškilti reikalavimų neįvykdžius (**122–126 dalys**).

**6 rekomendacija**

- a) Konstatuojamosiose dalyse turėtų būti išsamiai paaiškintas rekomenduojamų korekcijų loginis pagrindas ir susijusios rizikos.
- b) Privalomos korekcijos turėtų būti išdėstytos ne konstatuojamosiose dalyse, o KŠSR dėstomojoje dalyje, siekiant pabrėžti jų privalomumas.

Ši rekomendacija turėtų būti įvykdyta pakankamai greitai, kad galėtų būti taikoma 2019 m. pavasarį.

Šią ataskaitą priėmė IV kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Neven MATES, 2018 m. birželio 13 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

*Pirmininkas*

Klaus-Heiner LEHNE

**VALSTYBIŲ NARIŲ ATRANKA Į AUDITO IMTĮ**

1. Prevencinės dalies procedūrų auditas buvo vykdomas šešių (5 euro zonos ir 1 ne euro zonos) valstybių narių atžvilgiu.
2. Valstybės narės, kurioms per visą nagrinėjamą laikotarpį buvo taikoma PDP arba koregavimo programa, arba kurios jau buvo įtrauktos į auditus, skirtus PDP, Graikijai ar makroekonominio disbalanso procedūrai (MDP) buvo atvestos (išskyrus Italiją<sup>66</sup>). Iš likusių valstybių narių mes atrinkome tas, kurioms prevencinė dalis buvo taikoma ilgesnį laiką, kuriose pastaruoju metu buvo nustatytas jų struktūrinio balanso pablogėjimas arba kurios buvo labiausiai nutolusios nuo jų VTT (žr. **1 lentelę**).

**1 lentelė. Valstybių narių atranka į audito imtį**

| Kriterijų analizė ir VN imties pasirinkimas prevencinės dalies auditui |                    |                            |           |       |       |       |       |                                                                 |                                                         |           |       |       |       |        |  |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------|-------|-------|-------|--------|--|
| EPS                                                                    | VN                 | Struktūrinis balansas (SB) |           |       |       |       |       | Pastabos                                                        | Atotrūkis nuo VTT (SB <sub>t-1</sub> -VTT) <sup>*</sup> |           |       |       |       |        |  |
|                                                                        |                    | 2011                       | 2012      | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |                                                                 | 2011                                                    | 2012      | 2013  | 2014  | 2015  | 2016** |  |
| Euro zona                                                              | Belgija            | -4,03                      | -3,42     | -2,73 | -2,85 | -2,48 | -2,10 | Europos semestro auditas                                        | -4,61                                                   | -4,78     | -4,17 | -3,48 | -3,60 | -3,23  |  |
|                                                                        | Estija             | 0,27                       | -0,10     | -0,40 | 0,31  | 0,31  | 0,18  | VTT visada pasiektas                                            | 0,17                                                    | 0,27      | -0,10 | -0,40 | 0,31  | 0,31   |  |
|                                                                        | Airija             | -7,52                      | -6,45     | -4,32 | -3,22 | -2,99 | -2,15 | Preveninė dalis taikoma tik nuo 2016 m.                         | -8,83                                                   | -7,52     | -6,45 | -4,32 | -3,22 | -2,99  |  |
|                                                                        | Latvija            | -1,26                      | -0,03     | -0,94 | -1,76 | -2,09 | -1,85 | VTT pasiektas 2013 ir 2014 m.                                   | -1,19                                                   | -0,26     | 0,97  | 0,06  | -0,76 | -1,09  |  |
|                                                                        | Lietuva            | -3,59                      | -2,60     | -2,27 | -1,42 | -1,20 | -1,43 | VTT pasiektas 2015 ir 2016 m.                                   | -2,29                                                   | -2,59     | -1,60 | -1,27 | -0,42 | -0,20  |  |
|                                                                        | Liuksemburgas      | 1,38                       | 2,47      | 2,06  | 2,15  | 0,71  | 0,90  | VTT visada pasiektas                                            | 0,00                                                    | 0,88      | 1,97  | 1,56  | 1,65  | 0,21   |  |
|                                                                        | Nyderlandai        | -3,58                      | -2,26     | -0,94 | -0,53 | -1,07 | -1,40 | Europos semestro auditas (PDP taikoma metais ilgiau nei LT, LV) | -3,03                                                   | -3,08     | -1,76 | -0,44 | -0,03 | -0,57  |  |
|                                                                        | Austrija           | -2,53                      | -1,82     | -1,24 | -0,67 | -0,59 | -1,01 | Europos semestro auditas (PDP taikoma metais ilgiau nei LT, LV) | -2,76                                                   | -2,08     | -1,37 | -0,79 | -0,22 | -0,14  |  |
|                                                                        | Portugalija        | -6,22                      | -3,09     | -2,50 | -1,37 | -1,82 | -2,33 | PDP taikoma visą laikotarpį                                     | -7,60                                                   | -5,72     | -2,59 | -2,00 | -0,87 | -1,32  |  |
|                                                                        | Slovakija          | -4,11                      | -3,56     | -1,69 | -2,05 | -2,06 | -2,04 | Skola < 60% BVP visą laikotarpį                                 | -6,65                                                   | -3,61     | -3,06 | -1,19 | -1,55 | -1,56  |  |
| Ne euro zona                                                           | Danija             | -0,50                      | 0,04      | -0,18 | 0,56  | -2,26 | -1,36 | Mažiau pastovus ir mažesnis deficitas / skola nei Vengrijos     | -0,22                                                   | 0,00      | 0,54  | 0,32  | 1,06  | -1,76  |  |
|                                                                        | Kroatija           | Netaikoma                  | Netaikoma | -3,57 | -3,85 | -3,49 | -3,84 | PDP taikoma 2013–2016 m.                                        | Netaikoma                                               | Netaikoma | -4,08 | -3,57 | -3,85 | -3,49  |  |
|                                                                        | Vengrija           | -4,52                      | -1,44     | -1,47 | -2,50 | -2,35 | -2,63 | Europos semestro auditas                                        | -1,88                                                   | -2,82     | 0,26  | 0,23  | -0,80 | -0,65  |  |
|                                                                        | Lenkija            | -6,07                      | -4,04     | -3,44 | -2,65 | -3,01 | -2,65 | Mažiau pastovus ir mažesnis deficitas / skola nei Vengrijos     | -7,26                                                   | -5,07     | -3,04 | -2,44 | -1,65 | -2,01  |  |
|                                                                        | Rumunija           | -2,98                      | -2,01     | -1,07 | -0,63 | -0,78 | -2,74 | Mažiau pastovus ir mažesnis deficitas / skola nei Vengrijos     | -4,59                                                   | -1,98     | -1,01 | -0,07 | 0,37  | 0,22   |  |
|                                                                        | Švedija            | 0,00                       | 0,10      | -0,19 | -0,82 | -1,04 | -0,96 | VTT visada pasiektas                                            | 1,77                                                    | 1,00      | 1,10  | 0,81  | 0,18  | -0,04  |  |
|                                                                        | Jungtinė Karalystė | -5,84                      | -6,56     | -4,55 | -5,15 | -4,48 | -3,30 | PDP taikoma visą laikotarpį                                     | -6,00                                                   | -4,59     | -5,31 | -3,30 | -3,90 | -3,23  |  |
|                                                                        |                    |                            |           |       |       |       |       | <b>Kiti EAR auditai</b>                                         |                                                         |           |       |       |       |        |  |
|                                                                        | Vokietija          | -1,34                      | -0,12     | 0,27  | 0,82  | 0,92  | 0,71  | PDP                                                             | -1,68                                                   | -0,84     | 0,38  | 0,77  | 1,32  | 1,42   |  |
|                                                                        | Graikija           | -6,40                      | -0,43     | 1,98  | 0,57  | -1,13 | -0,27 | Su Graikija susijęs auditas                                     | -9,65                                                   | -5,90     | 0,07  | 2,48  | 1,07  | -0,63  |  |
| Jau audituota                                                          | Ispanija           | -6,17                      | -3,35     | -1,90 | -1,80 | -2,53 | -2,61 | MDP                                                             | -7,04                                                   | -6,17     | -3,35 | -1,90 | -1,80 | -2,53  |  |
|                                                                        | Prancūzija         | -5,09                      | -4,26     | -3,53 | -2,79 | -2,74 | -2,39 | PDP/MDP                                                         | -5,50                                                   | -4,69     | -3,86 | -3,13 | -2,39 | -2,34  |  |
|                                                                        | Italija            | -3,27                      | -1,28     | -0,87 | -1,06 | -0,98 | -1,50 | PDP/Europos semestro auditas                                    | -3,27                                                   | -3,27     | -1,28 | -0,87 | -1,06 | -0,98  |  |
|                                                                        | Kipras             | -5,50                      | -5,14     | -1,69 | 2,02  | 0,35  | 0,22  | PDP                                                             | -5,06                                                   | -5,50     | -5,14 | -1,69 | 2,02  | 0,35   |  |
|                                                                        | Malta              | -2,78                      | -3,65     | -2,47 | -2,39 | -2,09 | -1,65 | PDP                                                             | -4,02                                                   | -2,78     | -3,65 | -2,47 | -2,39 | -2,09  |  |
|                                                                        | Slovenija          | -4,79                      | -2,13     | -2,16 | -2,75 | -2,69 | -2,48 | MDP                                                             | -4,55                                                   | -4,79     | -2,13 | -2,16 | -2,75 | -2,69  |  |
|                                                                        | Bulgarija          | -1,87                      | -0,48     | -0,76 | -2,48 | -2,56 | -2,43 | MDP                                                             | -1,51                                                   | -0,87     | 0,52  | 0,24  | -1,48 | -1,56  |  |
|                                                                        | Čekija             | -2,63                      | -1,48     | 0,08  | -0,78 | -1,96 | -1,42 | PDP                                                             | -3,06                                                   | -1,63     | -0,48 | 1,08  | 0,22  | -0,96  |  |
|                                                                        |                    |                            |           |       |       |       |       |                                                                 |                                                         |           |       |       |       |        |  |
|                                                                        |                    |                            |           |       |       |       |       |                                                                 |                                                         |           |       |       |       |        |  |

Šaltinis: Komisijos duomenys (prevencinė dalis - 2015 rudens prognozė)

\* Atotrūkis nuo VTT (neigiamas = SB mažesnis nei VTT, teigiamas = SB didesnis nei VTT)

\*\* Remiantis prognozės duomenimis.

Pagal prevencinę dalį

VTT nepasiektas, remiantis 2015 m. gruodžio mėn. Komisijos vertinimais

<sup>66</sup> Italija užbaigė PDP 2013 m. birželio mėn., o ankstesnis laikotarpis buvo iš dalies išnagrinėtas atliekant Audito Rūmų PDP auditą. Ji buvo įtraukta į imtį atsižvelgiant į tai, kad pagal prevencinę dalį jai plačiai taikomos lankstumo nuostatos, ir į jos bendrą svarbą ES makroekonominėi raidai.

**II PRIEDAS****REZULTATŲ DĖL VALSTYBIŲ NARIŲ AUDITO IMTIS**

1. Mes auditavome šešių valstybių narių imtį, peržiūrėdami Komisijos atliktą SKP vertinimą, Komisijos tarnybų darbo dokumentus, konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas ir įvairius susijusius darbo dokumentus. Mes taip pat atlikome informacinius vizitus į atrinktas valstybes nares, kad surinktume jų atsiliepimus apie procesą, reglamentavimo pagrindą ES lygmeniu koordinuojamą fiskalinių politikų priežiūrą.

***Valstybių narių pateikti dokumentai (SKP)***

2. Mes nustatėme kad, remiantis pateikta informacija, SKP iš esmės atitinka daugumą Reglamento ir Elgesio kodekso reikalavimų. Juose pateikta informacija apie biudžeto tikslus ir priemones jiems pasiekti, taip pat informacija apie priemones, skirtas pagerinti viešųjų finansų kokybę ir pasiekti ilgalaikį tvarumą. Tačiau fiskalinės priemonės ne visuomet pristatytos pakankamai struktūruotai, kad būtų galima suprasti visus jų elementus (pavyzdžiui, įvertintą poveikį biudžetui, tipologiją, statusą, ir pan.). Tai buvo ne kartą pažymėta Tarybos rekomendacijų konstatuojamosiose dalyse (žr. **1 lentelę**).

**1 lentelė. Tarybos rekomendacijų konstatuojamosios dalys, susijusios su atrinktų valstybių narių pateiktos informacijos apie SKP siūlomas priemones, kokybę ir lygiu**

|    | Tarybos rekomendacijų konstatuojamosios dalys                                                                                  |                                                                                                                                |                                                                                                                     |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | 2015                                                                                                                           | 2016                                                                                                                           | 2017                                                                                                                |
| AT | 8) ... priemonės, kurias taikant būtų pasiekti planuojami deficito tikslai po 2016 m., nėra pakankamai išsamiai išdėstytos ... | 6) ... priemonės, kurių reikia norint pasiekti planuojamus deficito tikslus 2017 m. ir vėliau, nepakankamai konkretizuotos ... |                                                                                                                     |
| BE | 8) ... priemonės, kurių reikia norint pasiekti planuojamus deficito tikslus 2017 m. ir vėliau, nepakankamai konkretizuotos ... | 6) ... priemonės, kurių reikia norint pasiekti planuojamus deficito tikslus 2017 m. ir vėliau, nepakankamai konkretizuotos ... | 6) ... priemonės, kurių reikia norint pasiekti planuojamus deficito tikslus 2018 m. ir vėliau, nekonkretizuotos ... |

|    |                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                 |  |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| HU | 8) ... priemonės, kurias taikant būtų pasiekti planuojami deficito tikslai nuo 2016 m., kol kas nėra pakankamai tiksliai išdėstytos, ypač po 2016 m. ... | 6) ... priemonės, kurių reikia norint pasiekti planuojamus deficito tikslus 2017 m. ir vėliau, nepakankamai konkretizuotos, ypač po 2017 m. ... |  |
| FI |                                                                                                                                                          | 6) ... priemonės, kurių reikia norint pasiekti vidutinio laikotarpio biudžeto tikslą 2019 m., nepakankamai konkretizuotos ...                   |  |
| IT | 12) ... vyriausybei dar reikės sukonkretinti papildomą išlaidų mažinimą, leisiantį jai išvengti teisės aktais nustatyto PVM padidinimo 2016 m.           |                                                                                                                                                 |  |

Šaltinis: Tarybos rekomendacijos 2015–2017 metams.

### ***Komisijos atliktas valstybių narių pateiktų programų vertinimas***

3. Mes nustatėme, kad valstybės narės paprastai pateikia savo SKP laikydamosi terminų ir kad konkrečias šalis kuruojantys DG ECFIN skyriai turi santykinai mažai laiko, kad galėtų šias programas išsamiai peržiūrėti (žr. **2 lentelę**).

**2 lentelė. SKP pateikimo ir Komisijos tarnybų darbo dokumentų skelbimo datos atrinktoms valstybėms narėms (2015–2017 metais)**

|    | 2015               |                                    |                                            | 2016               |                                    |                                            | 2017               |                                    |                                            |
|----|--------------------|------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------|------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------|------------------------------------|--------------------------------------------|
|    | SKP pateikimo data | Komisijos vertinimo dokumento data | Praėjęs laiko tarpas (kalendoriniai metai) | SKP pateikimo data | Komisijos vertinimo dokumento data | Praėjęs laiko tarpas (kalendoriniai metai) | SKP pateikimo data | Komisijos vertinimo dokumento data | Praėjęs laiko tarpas (kalendoriniai metai) |
| AT | 04/21              | 05/27                              | 36                                         | 04/27              | 05/26                              | 29                                         | 05/02              | 05/23                              | 21                                         |
| BE | 04/30              |                                    | 27                                         | 04/29              |                                    | 27                                         | 04/28              |                                    | 25                                         |
| FI | 04/02              |                                    | 55                                         | 04/14              |                                    | 42                                         | 04/28              |                                    | 25                                         |
| HU | 04/30              |                                    | 27                                         | 04/29              |                                    | 27                                         | 05/02              |                                    | 21                                         |
| IT | 04/28              |                                    | 29                                         | 04/28              |                                    | 28                                         | 04/27              |                                    | 26                                         |
| NL | 04/30              |                                    | 27                                         | 04/28              |                                    | 28                                         | 04/26              |                                    | 27                                         |

*Šaltinis:* EAR atlikta SKP ir Komisijos tarnybų darbo dokumentų peržiūra.

4. Tačiau Komisijos vertinimo rengimas priklauso nuo keitimosi informacija proceso, kuris prasideda ankstyvesniu metinio ciklo laikotarpiu, kai informacija keičiamasi dvišaliuose posėdžiuose, kurie rengiami gerokai anksčiau, nei pristatomos programos. Prie konkrečias šalis kuriojančių skyrių darbo prisideda valstybėse narėse dirbantys ES atstovybių Europos semestro pareigūnai. Šie pareigūnai užtikrina ryšį su kompetentingų nacionalinių institucijų atstovais ir atidžiai stebi pagrindinius fiskalinius ir biudžeto pokyčius kiekvienoje valstybėje narėje.

***Konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų svarba***

5. Mes įvertinome, ar KŠSR atitinka išvadas, kurias Komisija pateikia savo vertinimuose. Iš esmės fiskalinės KŠSR atitinka Komisijos vertinimų rezultatus (žr. **3 lentelę**)

**3 lentelė. Nuoseklumo patikros tarp KŠSR ir atitinkamų Komisijos vertinimų atrinktose šalyse (2015–2017 m.)**

| Valstybė narė | t metai |  | Komisijos<br>įvertinimas<br><br>Ištaisyta<br>reikalaujama<br>korekcija (t metai<br>/ t+1) | Konstatuojamoji dalis /<br><br>Rekomendacija |                                                                                                                               |
|---------------|---------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AT            | 2015    |  | 0,3 %                                                                                     | Konstatuojamoji dalis                        | 8) ... 0,3 % BVP struktūrinės korekcijos reikalavimas, siekiant pasiekti vidutinės trukmės tikslą                             |
|               | 2016    |  | 0,3 %                                                                                     | Rekomendacija                                | 1) ... 2017 m. užtikrinti 0,3 % BVP metinę fiskalinę korekciją                                                                |
|               | 2017    |  | 0,3 %                                                                                     | Konstatuojamoji dalis                        | 8) ... 2016 m. užtikrinti 0,3 % BVP metinę fiskalinę korekciją                                                                |
| BE            | 2015    |  | 2015: 0,6 %<br><br>2016: 0,6 %                                                            | Rekomendacija                                | 1) Užtikrinti bent 0,6 % BVP fiskalinę korekciją siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo 2015 ir 2016 m.               |
|               | 2016    |  | 0,6 %                                                                                     | Rekomendacija                                | 1) ... užtikrinti bent 0,6 % BVP metinę fiskalinę korekciją                                                                   |
|               | 2017    |  | 0,6 %                                                                                     | Konstatuojamoji dalis                        | 10) ... ši korekcija ... atitiktų bent 0,6 % BVP metinę struktūrinę korekciją                                                 |
| FI            | 2015    |  | 2015: 0,1 %<br><br>2016: 0,5 %                                                            | Rekomendacija                                | 1) Užtikrinti bent 0,1 % BVP fiskalinę korekciją, siekiant vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo 2015 m. ir 0,5 % BVP 2016 m. |
|               | 2016    |  | 2016: 0,5 %<br><br>2017: 0,6 %                                                            | Rekomendacija                                | 1) Užtikrinti bent 0,5 % BVP metinę fiskalinę korekciją siekiant vidutinio                                                    |



| Valstybė narė | t metai |  | Komisijos<br>įvertinimas                                  | Konstatuojamoji dalis /<br>Rekomendacija |                                                                                                                                                                 |
|---------------|---------|--|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               |         |  | Ištaisyta<br>reikalaujama<br>korekcija (t metai<br>/ t+1) |                                          |                                                                                                                                                                 |
|               |         |  |                                                           |                                          | laikotarpio biudžeto tikslo 2016 m. ir<br>0,6 % BVP 2017 m.                                                                                                     |
|               | 2017    |  | 0,1 %                                                     | Konstatuojamoji<br>dalis                 | Tai atitiktų 0,1 % BVP metinę<br>struktūrinę korekciją.                                                                                                         |
| HU            | 2015 m. |  | 2015: 0,5 %<br><br>2016: 0,6 %                            | Rekomendacija                            | 1) Užtikrinti 0.5 % BVP fiskalinę<br>korekciją siekiant vidutinio laikotarpio<br>biudžeto tikslo 2015 m. ir 0,6 % BVP<br>fiskalinę korekciją 2016 m.            |
|               | 2016    |  | 2016: 0,3 %<br><br>2017: 0,6 %                            | Rekomendacija                            | 1) ... užtikrinti 0,3 % BVP metinę<br>fiskalinę korekciją siekiant vidutinio<br>laikotarpio biudžeto tikslo 2016 m. ir<br>0,6 % BVP fiskalinę korekciją 2017 m. |
|               | 2017    |  | 1,0 %                                                     | Konstatuojamoji<br>dalis                 | 8) ... ši korekcija ... atitiktų 1,0 % BVP<br>struktūrinę korekciją                                                                                             |
| IT            | 2015    |  | 2015: 0,3 %<br><br>2016: 0,1 %                            | Rekomendacija                            | 1) Užtikrinti bent 0,25 % BVP fiskalinę<br>korekciją, siekiant vidutinio laikotarpio<br>biudžeto tikslo 2015 m. ir 0.1 % BVP<br>fiskalinę korekciją 2016 m.     |
|               | 2016    |  | 2016: 0,25 %<br><br>2017: 0,6 %                           | Rekomendacija                            | 1) ... užtikrinti 0,6 % BVP arba didesnę<br>metinę fiskalinę korekciją                                                                                          |
|               | 2017    |  | 0,6 %                                                     | Konstatuojamoji<br>dalis                 | 10) ... ši korekcija ... atitiktų bent 0,6 %<br>BVP metinę struktūrinę korekciją.                                                                               |

| Valstybė narė | t metai |  | Komisijos<br>įvertinimas                                  | Konstatuojamoji dalis /<br>Rekomendacija |                                                             |
|---------------|---------|--|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
|               |         |  | Ištaisyta<br>reikalaujama<br>korekcija (t metai<br>/ t+1) |                                          |                                                             |
| NL            | 2015    |  | 2015: -0,3 %<br><br>2016: -0,2 %                          | Nėra                                     |                                                             |
|               | 2016    |  | 0,6 %                                                     | Rekomendacija                            | 1) ... 2017 m. užtikrinti 0,6 % BVP<br>fiskalinę korekciją. |
|               | 2017    |  | Atitinka                                                  | Nėra                                     |                                                             |

*Šaltinis:* Komisijos tarnybų darbiniai dokumentai ir KŠSR, skirtos atrinktoms valstybėms narėms (2015–2017 m.).

## **KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS<sup>1</sup>**

### **„AR ĮGYVENDINTAS PAGRINDINIS PREVENCINĖS STABILUMO IR AUGIMO PAKTO DALIES TIKSLAS?“ PASTABAS**

#### **SANTRAUKA**

I. Prevencinės dalies paskirtis – pasiekti fiskalinį tvarumą, kartu numatant fiskalinės politikos keitimo galimybę atsižvelgiant į ekonomines sąlygas. Prevencinės dalies pagrindinis elementas – vidutinės trukmės biudžeto tikslas (toliau – VTT), padeda įgyvendinti šį poreikį subalansuoti apdairią vidutinės trukmės ir ilgalaikiais tikslais pagrįstą fiskalinę politiką ir kartu sudaro palankesnes automatinių stabilizatorių veikimo sąlygas. Kadangi VTT apibrėžtas struktūriniu požiūriu, jo siekiant atsižvelgiama į nuolatinis ekonominio ciklo sukeltus fiskalinio balanso pokyčius. Todėl itin svarbus Komisijos ir Tarybos vaidmuo įgyvendinant būtinus skolos tvarumo ir makroekonominio stabilumo didinimo veiksmus – užtikrinti, kad valstybės narės ir toliau darytų nuoseklią pažangą siekdamos savo VTT.

Reglamento 6 straipsnio 3 dalyje teisingai pripažįstama, kad viešųjų finansų tvarumą vidutinės trukmės laikotarpiu nulemia daug įvairių veiksnių, įskaitant, pavyzdžiui, poreikį išvengti priešingą poveikį turinčio fiskalinio koregavimo, kai ekonomikos ciklo būsena yra nepalanki, struktūrinių reformų ir investicijų vaidmenį didinant potencialų augimą ir poreikį atsižvelgti į įvykius, kurių vyriausybė negali kontroliuoti. Visi šie veiksniai konkrečiai nustatyti reglamente.

Reglamente taip pat numatytas leistinas nukrypimų nuo metinių reikalavimų lygis, kuriuo atsižvelgiama į biudžeto politikos planavimui ir įgyvendinimui būdingą netikrumą, dėl kurio, susiklosčius aplinkybėms, kurių vyriausybė negali kontroliuoti, valstybė narė gali neįvykdyti savo tikslo. Nors atrodo, kad Europos Audito Rūmai (toliau – EAR) yra susirūpinę, kad kai kurios valstybės narės nuolat piktnaudžiauja šia atsargos marža (žr. XII dalį ir 1 rekomendacijos a punktą), tačiau ji įtvirtinta reglamente, todėl Komisija vis tiek privalo tokį nukrypimą leisti.

Netgi jei Stabilumo ir augimo pakto (toliau – SAP) nustatoma valstybių narių, kurioms taikoma SAP prevencinė dalis, fiskalinė politika, svarbu dar kartą pabrėžti, kad biudžeto politika galiausiai yra valstybių narių kompetencijos sritis. Akivaizdu, kad Komisijai tenka pagrindinis vaidmuo užtikrinant SAP vykdymą, visų pirma kai ji vertina, ar valstybių narių politika vykdoma laikantis reglamente joms nustatytų išipareigojimų. Teisės aktais negalima realistiškai nustatyti kiekvieno įmanomo makroekonominės ir biudžeto politikos formavimo aspekto, kuris gali būti svarbus taikant fiskalines taisykles, todėl Komisijai ir Tarybai paliekama galimybė reguliuoti konkrečius atvejus.

Komisija, siekdama sudaryti palankesnes sąlygas atlikti savo vertinimus, parengė daug įvairių procedūrų ir metodikų. Jos yra reikalingos tiek tam, kad valstybėms narėms būtų galima suteikti nuspėjamumo galimybę, susijusią su tuo, kaip Komisija vertins reikalavimų laikymąsi, tiek siekiant užtikrinti horizontalųjį šių vertinimų nuoseklumą. Tokiais atvejais, kai Komisija pasinaudoja savo diskrecija atlikdama vertinimus, ji siekia tai daryti skaidriai ir tvarkingai, visais klausimais konsultuodamasi su valstybėmis narėmis (per atitinkamus komitetus, pvz., ECOFIN tarybą, EFK).

Galiausiai, nors Komisija yra atsakinga už valstybių narių SAP prevencinės dalies reikalavimų laikymosi vertinimą, jos taisyklių vykdymo užtikrinimas yra bendra Komisijos ir Tarybos kompetencijos sritis, įskaitant fiskalinių reikalavimų valstybėms narėms nustatymą ir bet kokius

---

<sup>1</sup> Komisijos atsakymai atspindi iki 2018 m. gegužės 22 d. vykusias diskusijas su EAR.

vėlesnius susijusius procedūrinius veiksmus, kai Taryba privalo patvirtinti Komisijos rekomendaciją. Įsigaliojus šešių dokumentų rinkiniui, Taryba be esminių pakeitimų pritarė Komisijos rekomendacijoms pagal prevencinę dalį.

Komisija mano, kad prevencinėje dalyje suteikta lankstumo galimybe naudotasi proporcingai, tinkamai ir ekonomiškai pagrįstai, atsižvelgiant į krizės, dėl kurios visur labai suprastėjo viešųjų finansų būklė, unikalumą. Iš tikrųjų, nors dabar plačiai pripažįstama, kad Europos ekonomika sparčiai atsigauja, tačiau tai, kad neįprasti atsigavimo požymiai reikalauja atsargumo taikant fiskalinio konsolidavimo priemones, pripažinta palyginti visai neseniai. Visų pirma Komisija ir kt., įskaitant ECB pirmininką, nurodė, kaip tam tikro tebesitęsiančio ekonomikos sąstingio įrodymą, infliacinio spaudimo trūkumą, didelį einamosios sąskaitos perteklių euro zonoje ir nuolat didelį nedarbo lygį tam tikrose valstybėse narėse. Šie susirūpinimą keliantys klausimai, taip pat padidėjęs geopolitinis netikrumas privertė Komisiją manyti, kad apdairiu fiskalinių taisyklių taikymu turėtų būti siekiama užtikrinti, kad pernelyg didelis fiskalinis koregavimas nesukeltų pavojaus vis dar trapiam daugelio valstybių narių ekonomikos atsigavimui.

Šiuo tikslu 2015 m. Komisijos komunikate „Geriausias pasinaudojimas lankstumu, kurį suteikia galiojančios Stabilumo ir augimo pakto taisyklės“ pateikiama tolesnė išsami informacija apie tai, kaip Komisija atliks savo vertinimą trijose pagrindinėse srityse: fiskalinių reikalavimų moduliavimo atsižvelgiant į ciklines sąlygas, išlygos dėl struktūrinių reformų, kuriomis pagerinamas ilgalaikis finansų tvarumas, įgyvendinimo ir išlygos dėl viešųjų investicijų, kuriomis skatinamas ekonomikos augimas. Reglamento, pagal kurį Komisija taiko šį lankstumą, nuostatos yra senos, dauguma jų priimtose 2005 m. įgyvendinant teisės aktų reformą. Požiūris, kurio laikosi Komisija, buvo išsamiai aptartas su valstybėmis narėmis, ir šio aptarimo rezultatas yra 2016 m. pradžioje paskelbta Bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo taikant Stabilumo ir augimo paką. Neseniai Komisijos atliktomis simuliacijomis patvirtinama tai, kad vidutinė reikalaujama apie 0,5 proc. BVP kriterijaus norma yra vadinamosios reikalavimų matricos taikymo rezultatas. Su struktūrinės reformos ir investicijų sąlygų taikymu susijusiam tvarumo pagerėjimui įvertinti reikės daugiau laiko, nes dėl paties šių sąlygų pobūdžio pripažįstama, kad gali būti trumpalaikių išlaidų, susijusių su politikos, kuri atsipirks per ilgą laiką, įgyvendinimu. Laikantis šio požiūrio taip buvo ir numatyta, kad dėl laikinojo nukrypimo nuo koregavimo plano taikymo valstybėms narėms, įgyvendinančioms esmines struktūrines reformas arba remiančioms ekonomikos augimą skatinančias investicijas, gali būti vėluojama įgyvendinti VTT konvergenciją. Tačiau siekiant užtikrinti, kad toks poveikis būtų laikinas ir kad galiausiai būtų pasiektas ilgalaikis fiskalinio tvarumo pagerėjimas, nustatyta tam tikrų apsaugos priemonių. Visų pirma, yra griežti tinkamumo kriterijai, kuriuos valstybė narė turi atitikti, kad būtų leista taikyti nuostatą, be kita ko, jai turi būti tebetaikoma SAP prevencinė dalis, išlaikoma su 3 proc. BVP deficito riba susijusi patikimumo riba, kai prašant taikyti nuostatą nuo VTT nukrypstama ne daugiau kaip 1,5 proc. BVP, ir tam tikri su kiekviena konkrečia nuostata susiję įgyvendinimo reikalavimai.

Todėl Komisija atmeta EAR išvadą, jog Komisija neužtikrino, kad būtų įvykdytas pagrindinis reglamento tikslas. Komisija visais atvejais taiko reglamento nuostatas kartu su Taryba. Įgyvendindama prevencinės dalies nuostatas, Komisija turi tam tikrą diskreciją atlikti savo vertinimus. Tokiomis aplinkybėmis Komisija mano, kad vertinant didelio fiskalinio konsolidavimo poveikį ekonomikos augimui būti apdairiems yra tinkamiau tik labai nedaugeliu išimtinių atvejų. Komisija laikosi nuomonės, kad mechaniškesnis taisyklių taikymas, kai neatsižvelgiama į vyraujančius ekonomikos atsigavimui kylančios rizikos veiksnius, galiausiai gali turėti priešingą poveikį. Šiuo atžvilgiu pažymėtina, kad Komisijos požiūriui iš esmės pritarė Europos fiskalinė valdyba 2017 m. metinėje ataskaitoje, kurioje prieita prie išvados, kad griežtas taisyklių taikymas galėjo turėti neigiamą poveikį tolesniam vis dar trapiam ekonomikos atsigavimui.

Iš esmės, pastaraisiais metais fiskalinė pozicija nuosekliai gerėjo, labai sumažėjus valstybių narių, kurioms taikoma korekcinė dalis, skaičiui ir šiuo metu mažėjant valdžios sektoriaus skolai tiek ES, tiek euro zonoje. Žinoma, fiskalinės taisyklės netobulos, o vis sudėtingesnės prevencinės dalies taisyklės kelia pagrįstą susirūpinimą. Todėl Komisija pasiryžusi toliau siekti gerinti prevencinę SAP funkciją ir yra pasirengusi apsvarstyti bet kokius pagrįstus pasiūlymus, atsižvelgdama tiek į ekonomines sąlygas, tiek į atitinkamą vidutinės trukmės perspektyvą.

III. Komisija pažymi, kad SAP korekcinė dalis reglamentuojama atskiru reglamentu, o ne reglamentu, kuriuo reglamentuojama prevencinė dalis. Todėl Komisija pabrėžia, kad EAR neseniai atliko atskirą visapusišką korekcinės dalies auditą, o 2016 m. balandžio mėn. buvo paskelbta Ataskaita dėl perviršinio deficito procedūros.

IV. Komisija taiko teisinę sistemą, kuriai pritarė teisėkūros institucijos. Reglamente nepateikiamos ir negali būti pateikiamos tokios išsamios taisyklės, kokių reikėtų norint įgyvendinti kiekvieną teisinės sistemos aspektą, o Komisija privalo nuspręsti, kaip įgyvendinti teisinės nuostatas. Tokiais atvejais, kai Komisija pasinaudoja savo diskrecija, ji siekia tai daryti skaidriai ir tvarkingai, visais klausimais konsultuodamasi su valstybėmis narėmis per atitinkamus komitetus, pavyzdžiui, ECOFIN tarybą, EFK ir t. t. Iš tiesų, prevencinės dalies vykdymo užtikrinimas yra bendra Komisijos ir Tarybos, kuri pritarė visoms Komisijos konkrečioms šalims skirtoms rekomendacijoms, įskaitant rekomendacijas, kuriomis suteikiamos išlygos pagal vadinamąsias lankstumo nuostatas, kompetencijos sritis.

V. Komisija atmeta EAR išvadą, kad „Komisija [...] ir jos veiklos sprendimai [...] neužtikrina, kad [būtų] įvykdytas pagrindinis reglamento tikslas“. Pirma, SAP vykdymo užtikrinimas yra bendra Komisijos ir Tarybos, kuri pritarė visoms Komisijos konkrečioms šalims skirtoms rekomendacijoms, kompetencijos sritis. Antra, pagrindinis reglamento tikslas yra pasiekti, kad valstybės narės vidutinės trukmės laikotarpiu vykdytų apdairią fiskalinę politiką, kuri įgyvendinama pasiekus VTT arba atliekant koregavimą siekiant VTT. Tačiau reglamente pripažįstamas platesnis vidutinės trukmės laikotarpio tvarumą nulemiančių veiksnių kontekstas, įskaitant, pavyzdžiui, poreikį išvengti priešingą poveikį turinčio fiskalinio koregavimo, kai ekonomikos ciklo padėtis yra nepalanki, struktūrinių reformų ir investicijų vaidmenį didinant potencialų augimą ir poreikį atsižvelgti į įvykius, kurių vyriausybė negali kontroliuoti. Visi šie veiksniai konkrečiai nustatyti reglamente. EAR analizės rezultatai turi būti įvertinti atsižvelgiant į konkrečias ekonomines sąlygas, kurios buvo pastaraisiais metais, įskaitant reikšmingą išlikusių krizės padarinių įtaką.

VI. Komisija mano, kad prevencinėje dalyje suteikta lankstumo galimybė naudotasi proporcingai, tinkamai ir ekonomiškai pagrįstai. Nors dabar plačiai pripažįstama, kad Europos ekonomika sparčiai atsigauna, tačiau tai, kad neįprasti atsigavimo požymiai reikalauja atsargumo taikant fiskalinio konsolidavimo priemones, kaip rodo tebesitęsiantis ekonomikos sąstingis, pripažinta palyginti visai neseniai. Šie susirūpinimą keliantys klausimai privertė Komisiją manyti, kad apdairiu fiskalinių taisyklių taikymu turėtų būti siekiama užtikrinti, kad pernelyg didelis fiskalinis koregavimas nesukeltų pavojaus vis dar trapiam daugelio valstybių narių ekonomikos atsigavimui. Kartu Komisija nuolat pabrėžia poreikį valstybėms narėms, kurių skola yra didelė, imtis priemonių tvarumui pagerinti, o daugelis lankstumo nuostatų, kurias Komisija nurodė savo 2015 m. sausio mėn. komunikate, yra būtent tam skirtos.

Todėl Komisija atmeta EAR išvadą, kad dėl naudojimosi jai suteikta diskrecija sistema tapo gerokai silpnesnė. Tik labai nedaugeliu išimtinių atvejų Komisija mano, kad vertinant didelio fiskalinio konsolidavimo poveikį ekonomikos augimui būti apdairiems yra tinkamiau. Komisija laikosi nuomonės, kad mechaniškesnis taisyklių taikymas, kai neatsižvelgiama į vyraujančius ekonomikos atsigavimui kylančios rizikos veiksnius, galėjo turėti priešingą poveikį.

VII. Laikinas nukrypimas pagal nuostatą dėl struktūrinės reformos niekada nebuvo susietas su įgyvendinant reformą patiriamomis faktinėmis biudžeto sąnaudomis, ir reglamente toks ryšys nenumatytas, visų pirma todėl, kad šias sąnaudas gali būti sunku įvertinti ir (arba) jų tiesioginis fiskalinis poveikis yra ribotas. Iš tiesų, gali būti labai naudingų struktūrinių reformų, pavyzdžiui, darbo rinkos arba teismų reformų, dėl kurių neatsiranda didelių tiesioginių biudžeto sąnaudų, tačiau dėl jų atsiranda nemažai ekonominių arba politinių sąnaudų.

Techninė laikino nukrypimo nuo VTT ar koregavimo plano koncepcija reiškia, kad išlaidos kiekvienais metais didinamos, palyginti su pradine padėtimi (t. y. išlaidų planu, kai nėra laikino nukrypimo) tol, kol pasiekiamas VTT. Dėl šios nukrypimo koncepcijos buvo susitarta su Taryba siekiant išvengti pabaigos-pradžios korekcijų modelio susidarymo ir užtikrinti vienodų sąlygų taikymą visoms valstybėms narėms, atsižvelgiant į jų atotrūkį nuo VTT. Jeigu sąnaudos nėra vienkartinio pobūdžio, kompensacijai, reikalingai išlaidoms sugrąžinti į pradinę padėtį per metus po nuostatos taikymo, be valstybei narei tais metais taikomo standartinio reikalavimo, reikėtų papildomo fiskalinio koregavimo, o dėl to labai sumažėtų paskata vykdyti struktūrines reformas, kuri turėtų būti suteikta taikant šią nuostatą.

EAR išvada, kad bendras visų galimų išlygų poveikis lemia didelius vėlavimus siekiant VTT yra apibendrinimas, susijęs tik su atskiros konkrečios valstybės narės atveju. Kriterijaus atveju, jeigu valstybei narei taikomas koregavimo planas siekiant VTT, galutinis poveikis būtų paprasčiausiai vieniems metams atidėti VTT įvykdymą.

VIII. Komisija mano, kad pastaraisiais metais korekcinė dalis iš esmės buvo taikoma veiksmingai, kaip rodo tai, jog valstybių narių, kurioms taikoma perviršinio deficito procedūra, skaičius nuo 24 2011 m. sumažėjo iki tik trijų 2017 m. Tačiau tiesa tai, kad valstybėms narėms, kurios pasiekia savo nominalaus deficito tikslus, pagal korekcinę dalį nebus jokių procedūrinių pasekmių, jeigu jos neįgyvendins savo struktūrinių tikslų. Tai rodo, kad korekcinė dalis iš esmės yra nominali, kai perviršinio deficito procedūra (toliau – PDP) galiausiai panaikinama pasiekus mažesnio nei 3 proc. BVP nominalaus deficito tikslą, nepaisant struktūrinės pozicijos.

Komisija pasiūlė galimybių siekdama ištaisyti šį neatitikimą ir leisdama, pagerėjus ciklinėms sąlygoms, sutrumpinti PDP užbaigimo terminus, tačiau valstybės narės šiam pasiūlymui nepritarė. Komisija yra pasirėngusi svarstyti galimybę sugrįžti prie šio klausimo ir siekti, kad valstybės narės pritartų pasiūlymams.

IX. Komisija nesutinka su EAR susirūpinimu, „kad sušvelnėjusi SAP sistema negali užtikrinti pažangos siekiant vidutinės trukmės tikslų keliose smarkiai įsiskolinusiose valstybėse narėse“, nes kelioms EAR paminėtoms valstybėms narėms nagrinėjamuoju laikotarpiu buvo taikoma korekcinė dalis. Pagrindinis PDP tikslas yra pasiekti 3 proc. BVP nominalaus deficito ribą, kaip nustatyta Sutartyje. Todėl Komisija ir Taryba užtikrina korekcinės dalies vykdymą pagal Sutartį, ir be to, tai lėmė nuoseklų deficito mažėjimą nuo 2014 m. keliose valstybėse narėse, kurioms taikoma perviršinio deficito procedūra.

Galiausiai, EAR skiriamas dėmesys šioms valstybėms narėms taip pat yra atrankinis, kai neatsižvelgiama tiek į daugelį VTT pasiekusių arba prie jo artėjančių valstybių narių, kurioms taikoma prevencinė dalis, tiek į smarkiai įsiskolinusias valstybes nares (pavyzdžiui, Kiprą ir Airiją), kurios padarė didelę pažangą.

X. Komisija atlieka išsamią visų valstybių narių stabilumo ir konvergencijos programų (toliau – SKP) analizę ir skelbia savo nustatytus faktus SKP vertinimuose.

Kalbant apie fiskalines priemones, Komisija atlieka nepriklausomą ir išsamų bet kokių fiskalinių priemonių rezultatų vertinimą. Didesnio skaidrumo, o kartu ir galimo tikrinimo pasiekama tuo, kad nuo 2014 m. pavasario AMECO duomenų bazėje Komisija kiekvienai šaliai pateikia diskrecinių



priemonių (einamųjų / kapitalo pajamų, taip pat einamųjų / kapitalo išlaidų) ir vienkartinių priemonių poveikio vertinimą. Nors vertinimo elementas tam tikru atveju neišvengiamas, Komisija mano, kad įvairios informacijos visuma padeda patikrinti, ar esama kokio nors sistemingo šališkumo arba netikslumų.

Tačiau Komisija pripažįsta, kad fiskalinių priemonių vertinimo skaidrumą buvo galima patobulinti, ir tuo tikslu 2017 m. rengė intensyvias diskusijas su valstybėmis narėmis siekdama pagerinti tokių priemonių vertinimo tikslumą ir skaidrumą.

XI. Komisija nuolat siekia pagerinti informacijos apie savo rekomendacijų loginį pagrindą teikimą ir apsvarstys konkrečius EAR pasiūlymus. Komisija taip pat apsvarstys šiuos pasiūlymus kartu su bet kokiais susijusiomis rekomendacijomis, kurias pateikė Europos Sąjungos Audito Rūmai, pabaigę Europos semestro procedūros auditą.

XII. Komisija nesutinka su tuo, kad sistemos struktūra turi būti sugriežtinta. Konkrečiai, Komisija nepitaria pirmajai rekomendacijai, nes Reglamente 1466/97 aiškiai nustatyta 0,25 proc. BVP leistina nukrypimo marža, ir Komisija negali nustatyti apribojimų, t. y. apribojimų, susijusių su nedidelių nukrypimų susidarymu, kurie prieštarauja reglamento nuostatomis. Be to, 0,25 proc. nukrypimas nustatytas reglamentu siekiant atsižvelgti į struktūrinio balanso apskaičiavimo sunkumus ir biudžeto politikos formavimui ir vykdymui būdingą netikrumą. Šie veiksniai gali lemti tai, kad, susiklosčius aplinkybėms, kurių vyriausybė negali kontroliuoti, valstybė narė nukryps nuo savo tikslo.

Kalbant apie matricą, parametrų skirstymu į kategorijas jau nustatomi aukštesni reikalavimai labiau įsiskolinusioms valstybėms narėms. Nepaisant to, šiuo metu Komisija, atlikdama platesnę lankstumo galimybių panaudojimo peržiūrą, reikalaujamą pagal Bendrai sutartą [su valstybėmis narėmis] poziciją, nagrinėja matricos, įskaitant įvairius reikalavimus, veiksmingumą.

Nors Komisija sutinka, kad neįprastų įvykių sąlygos nuostatos turėtų būti taikomos tik su svarstomais įvykiais tiesiogiai susijusioms sąnaudoms, ji nepitaria rekomendacijai, kad laikinas nukrypimas pagal nuostatą dėl struktūrinės reformos turėtų būti tiesiogiai susietas su sąnaudomis, nes ji mano, jog reikalaujamas koregavimas sumažintų struktūrinės reformos nuostatos veiksmingumą. Laikinas nukrypimas pagal nuostatą dėl struktūrinės reformos tiesiogiai nesusijęs su įgyvendinant reformą patiriamomis faktinėmis biudžeto sąnaudomis, nes ne visada dėl tam tikrų labai naudingų struktūrinių reformų susidaro didelės tiesioginės biudžeto sąnaudos, nors dėl tokių reformų atsiranda nemažai ekonominių arba politinių sąnaudų.

XIII. Komisija nesutinka su tuo, kad valstybėse narėse sukauptos 0,25 proc. BVP leistino nukrypimo maržos klausimą galima išspręsti taikant esamą teisinę sistemą, nes ši nuostata konkrečiai nustatyta Reglamento 1466/97 6 straipsnio 3 dalyje. Todėl Komisija yra susirūpinusi, kad bet koks tokio pobūdžio sistemingas matricos sudarymo pakeitimas galėtų būti laikomas reglamente nustatyto maržos reikalavimo apėjimu.

XIV. Komisijos gebėjimas užtikrinti struktūrinių tikslų įgyvendinimą pagal korekcinę dalį apribojamas iš esmės nominalia PDP ir jos tikslu pasiekti 3 proc. BVP nominalaus deficito ribą. Komisija anksčiau siūlė galimybių siekdama užtikrinti, kad struktūrinio koregavimo reikalavimai būtų įvykdomi pagal korekcinę dalį, konkrečiai, numatydama PDP rekomendacijos peržiūros galimybę teigiamų (palyginti su pradinėje rekomendacijoje pateiktu scenarijumi) ekonomikos netikėtumų atvejais, tačiau valstybės narės šiam pasiūlymui nepitarė.

Vis dėlto, Komisija yra pasirengusi svarstyti galimybę sugrįžti prie šio klausimo ir siekti, kad valstybės narės pritartų pasiūlymams.

Žr. atsakymą į VIII dalies pastabas.

XV. Nuo 2017 m. Komisija kartu su valstybėmis narėmis rengė procedūrą, siekdama pagerinti fiskalinių priemonių įvertinimo tikslumą ir skaidrumą. Komisija yra pasirengusi pakeisti Elgesio kodeksą, kad būtų galima įtraukti bet kokius būtinus dėl šios procedūros atsiradusius pakeitimus, jeigu valstybės narės tam pritartų. Tačiau svarbu, kad bet kokiais pakeitimais būtų atsižvelgta į skirtingą pajamų ir išlaidų priemonių pobūdį. Komisijos reikalavimų laikymosi vertinimuose naudojami rodikliai grindžiami naujausia Komisijos prognoze ir naujausiais Eurostato patvirtintais duomenimis.

Fiskaliniai reikalavimai nustatomi prieš vienus metus, kad valstybės narės galėtų suformuoti savo biudžeto politiką. Reikalavimai grindžiami palankiausiais rodikliais iš kelių istorinių duomenų rinkinių tik tada, kai tai susiję su atotrūkio nuo VTT apskaičiavimu, nes matricos reikalavimai atnaujinami tik retomis gerai pagrįstomis aplinkybėmis remiantis neįšaldymo principais.

XVI. Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

## **PASTABOS**

25. Nors išimtinai didelio nuosmukio sąvoka reglamente neminima, jame neminima ir keletas kitų kategorijų. Iš tiesų, reglamente minimas tik pakilimas ir nuosmukis ir nėra net užuominos apie normalios padėties galimybę. Tai atspindi tokią padėtį, kad reglamente nepateikiamos ir negali būti pateikiamos tokios išsamios taisyklės, kokių reikėtų norint įgyvendinti kiekvieną teisinės sistemos aspektą, o Komisija privalo nuspręsti, kaip įgyvendinti teisinės nuostatas. Priežastis, dėl kurios tokiomis aplinkybėmis koregavimas netaikomas, yra ta, kad fiskalinio konsolidavimo priemonių taikymas, kai ekonomikos ciklo sąlygos yra labai nepalankios, galiausiai gali turėti priešingą poveikį, t. y. neigiamas poveikis ekonominei veiklai galėtų nulemti dar blogesnę biudžeto rezultatą.

26. Matrica skirta ne tam, kad būtų sudaryta galimybė struktūriniam balansui sumažėti didelių nuosmukių metu. Nors tais atvejais, kai augimo normos yra neigiamos, matricoje nurodoma frazė „koregavimo nereikia“, praktiškai tai reiškia, kad reikalaujamas struktūrinio balanso koregavimas prilyginamas nuliui.

27. EAR nenurodo, kaip būtų galima taikyti nuoseklesnę matricos kategorijų diferenciaciją. Tačiau didesnis negu 0,5 proc. BVP koregavimo reikalavimas visada praktiškai buvo ne mažesnis kaip 0,6 proc. BVP, nerekomenduojant taikyti didesnių nei tokio dydžio korekcijų normalios padėties laikotarpiu. Reikėtų dar kartą pabrėžti, kad matricos ekonomikos ciklo skirstymą į kategorijas pasiūlė Komisija, tačiau visapusiškai pritariant valstybėms narėms Bendrai sutartoje pozicijoje dėl lankstumo.

28. Komisija mano, kad EAR nurodyta matricos diferenciacija nėra nenuosekli.

Išskyrus labai didelio nuosmukio ir išimtinai didelio nuosmukio kategorijas, korekcijos maždaug atitinka 0,5 proc. kriterijų, kad matrica pernelyg nenutoltų nuo reglamento nuostatų. Koregavimo lygio nustatymo pagal kategorijas koncepcijoje atsižvelgiama į du kitus praktinius veiksnius. Pirmia, jeigu pripažįstama, kad mažiausias koregavimo lygis yra 0,1 proc. BVP, diferenciacijos laipsnis, kurį galima pasiekti laikantis tinkamų kriterijaus parametrų, yra ribotas. Antra, Komisija siekė išvengti pernelyg didelio ribos efekto, kad nesusidarytų padėtis, kai nedidelis to, kas galiausiai yra nestebimas kintamasis veiksnys, t. y. gamybos apimties atotrūkis, koregavimas lemia didelius pokyčius nustatant valstybių narių biudžeto strategijas. Trečia, atrodo, kad pastaboje painiojami Komisijos atsakymai dėl galimų su struktūrinėmis reformomis susijusių politinių sąnaudų su pirmiau minėtu matricos pagrindu.

Galiausiai, kalbant apie teiginį, kad laikas, kai augimas viršija potencialų augimą, yra tinkamiausias reformoms įgyvendinti, pažymėtina, kad pagal nuosmukio kategoriją gamybos apimties atotrūkio lygis galėtų išlikti tik –3 proc., o tai rodo, kad nors gamybos apimties atotrūkis mažėja (t. y. augimas viršija potencialų augimą), ekonomikos ciklo būseną vis dar yra sudėtinga.



29. Nustatydamas matricos parametrus Komisija analizės neatliko. Matrica nustatoma remiantis bendrais duomenimis apie gamybos apimtį atotrūkių pasiskirstymą 28 ES valstybėse narėse nuo 1986 iki 2014 m. pagal Komisijos 2014 m. rudens prognozę. Į ją neįtraukiamos didžiausios (neigiamos) 2009 arba 2010 m. gamybos apimtį atotrūkio vertės, remiantis tuo, kad tais metais buvo pačios neįprasčiausios aplinkybės, kurios kada nors buvo susiklosčiusios praeityje vidutinės trukmės laikotarpiu, ir todėl jų negalima laikyti įprastinio ekonomikos ciklo dalimi. Iš pasiskirstymo praeityje matyti, kaip dažnai reikės koreguoti kiekvieną matricos kategoriją, o tai daro akivaizdų poveikį VTT pasiekimui. Neseniai Komisijai vykdant oficialią lankstumo peržiūrą, kaip reikalaujama pagal Bendrai sutartą poziciją, atliktomis vidaus simuliacijomis patvirtinta vidutinė koregavimo matrica, remiantis kiek mažesnio nei 0,5 proc. BVP ciklo sąlygomis nuo 2000 m.

30. 0,25 proc. marža pateikiama reglamente ir Komisija negali nustatyti apribojimų, t. y. apribojimų, susijusių su nedidelių nukrypimų susidarymu, kurie prieštarauja reglamento nuostatom.

Iš tiesų, Europos fiskalinės valdybos ataskaitoje labai dviprasmiškai kalbama apie poreikį pakeisti teisės aktus, kad būtų galima taikyti jos pasiūlymus apriboti keleto nukrypimų poveikį.

31. Komisija nepitaria tam, kad naudojimasis jai suteikta diskrecija atliekant vertinimus, būtent galimybe priimti ekonominį sprendimą, kaip nors silpnina sistemą.

Pirma, pagal Reglamento 1466/97 6 straipsnio 3 dalį Komisija turi teisę taikyti diskrecijos maržą, atsižvelgdama į nukrypimus nuo pagal matricą reikalaujamo fiskalinio koregavimo. Šiuo atžvilgiu reglamente nėra automatiškumo darant išvadą dėl didelio nukrypimo.

Antra, SAP, įskaitant prevencinę dalį, neturėtų būti suprantamas vien tik kaip statiškas atskirų taisyklių, kurios mechanškai taikomos bet kokių atitinkamų atveju, rinkinys. Jis veikiau yra ekonomikos ir fiskalinio valdymo sistema, skirta padėti užtikrinti apdairios makroekonominės ir fiskalinės politikos formavimą vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu. Tuo, kaip formuojama makroekonominė politika, užtikrinama, kad bus nenumatyti įvykių, todėl ekonomikos valdymo sistema turi būti pakankamai lanksti, kad būtų galima reaguoti į tokius įvykius ir prisitaikyti prie jų. Tiesą sakant, jeigu sistema nebūtų pajėgi to padaryti, SAP, kaip veiksmingos ekonomikos valdymo ir politikos formavimo priemonės, patikimumas būtų sumenkintas.

Todėl visada svarbu, kad Komisija, užuot laikydamasi vien tik mechaninio požiūrio, kuris neatitinka vyraujančių makroekonominių sąlygų, pati priimtų ekonominius sprendimus siekdama užtikrinti, kad taisyklės būtų taikomos protingai.

#### Bendras atsakymas į 32 ir 33 dalių pastabas.

2017 m. konkrečioms šalims skirtomis rekomendacijomis (toliau – KŠSR) buvo siekiama įgyvendinti du tikslus – sustiprinti tebevykstantį atsigavimą ir užtikrinti fiskalinį tvarumą, kartu išlaikant glaustumą ir paprastumą. Dėl to, kitaip nei pagal ankstesnę praktiką, į fiskalines KŠSR nebuvo įtrauktos rekomendacijos dėl 2018 m. privalomų korekcijų. Galiausiai, tai buvo politinis sprendimas, kuriuo atsižvelgta į keletą aplinkybių.

Pirma, nors vadinamasis matricos požiūris tebelieka 2018 m. KŠSR pagrindu, Komisijos 2017 m. rekomendacijų pasiūlymuose pateikta kvalifikacija, susijusi su valstybių narių, kurioms pagal matricą taikytinas 0,5 proc. BVP ar didesnis fiskalinis koregavimas (diskrecijos marža). Manoma, kad KŠSR – ne tas dokumentas, kuriame turi būti pateikta išsami informacija dėl matricos reikalavimų ir poreikio atsižvelgti į konsolidavimo poveikį augimui ir užimtumui taikant diskrecijos maržą suderinimo.

Antra, pridedamose konstatuojamosiose dalyse labai aiškiai išdėstyta, kas turi būti padaryta 2018 m.; visų pirma jose minima i) kiekybinis reikalavimas, ii) reikalavimų laikymosi vertinimas ir iii) išvada dėl papildomų priemonių būtinumo.

Trečia, konstatuojamosios dalys ir pačios KŠSR turi vienodą teisinę galią.

Todėl šiuo metu Komisija nemato įrodymų, kad dėl pasinaudojimo savo diskrecijos marža sumažėjo KŠSR nustatyto fiskalinio reikalavimo svarba ir patikimumas.

34. Vertindama reikalavimų laikymąsi, Komisija turi teisę taikyti diskrecijos maržą, atsižvelgdama į nukrypimus nuo pagal matricą reikalaujamo fiskalinio koregavimo. Šios diskrecijos maržos yra Tarybos reglamento 1466/97 6 straipsnio 3 dalyje nustatytų konkrečių sąlygų rezultatas. Pagal 6 straipsnio 3 dalį nustatant didelį nukrypimą nuo VTT arba jam pasiekti numatytą koregavimo planą, viena vertus, vertinami tikslūs kiekybiniai kriterijai, tačiau šiais kriterijais neapsiribojama, ir kita vertus, leidžiama atsižvelgti į kitus elementus. Todėl reglamente nėra automatiškumo darant išvadą dėl didelio nukrypimo.

35. Atlikdama vertinimą Komisija pripažįsta, kad atskirose valstybėse narėse gali būti tam tikros tvarumo ir stabilizavimo poreikių priešpriešos, nors tiesa ir tai, kad taip gali ir nebūtinai būti, kaip parodyta 2016 m. viešųjų finansų ataskaitos IV dalyje paskelbtoje Komisijos analizėje. Jeigu priešprieša yra, Komisijos vaidmuo yra išanalizuoti prieštaringsus poreikius ir parengti gerai apgalvotą įvertinimą, atsižvelgiant į visas svarbias aplinkybes. Komisijos diskrecija apima protingą turimų rodiklių rinkinio įvertinimą, ypač atsižvelgiant į netikrumą, susijusį su verslo ciklo būseną ir konkrečiose valstybėse narėse tebevykstančiam atsigavimui griežto fiskalinio taupymo keliamą riziką.

36. Pirma, bendro augimo tempai nebūtinai susiję su galimu trapiu atskirų valstybių narių ekonomikos atsigavimu, jais taip pat neatsižvelgiama į galimą priešingą pernelyg didelio fiskalinio konsolidavimo poveikį tokiai ekonomikai. Tai akivaizdžiai svarbūs veiksniai, į kuriuos Komisija siekė atsižvelgti pasinaudodama savo diskrecijos marža, kad nustatytų atskirų šalių ekonomikai tinkamą fiskalinę politiką.

Antra, pagal tai, kad faktinis augimas yra didesnis negu potencialus, negalima spręsti apie atsigavimo tvirtumą. Pavyzdžiui, pastaraisiais metais Italijos potencialus augimas buvo artimas nuliui.

37. Dėl struktūrinės reformos ir investicijų sąlygų apribojimų buvo susitarta per Komisijos ir valstybių narių tarpusavio diskusijas.

41. Siekdama visapusiškai apibūdinti padėtį, Komisija nori pridėti nuostatos dėl investicijų sąlygų loginio pagrindo paaiškinimą. Ši nuostata skirta taikyti viešosioms investicijoms, kurios gali būti ekonominiu požiūriu prilyginamos struktūrinėms reformoms, nes jos turi teigiamą poveikį potencialiam augimui ir viešųjų finansų tvarumui ir todėl yra susijusios su tam tikrais ES bendrai finansuojamais projektais. Tinkamumo sąlyga, pagal kurią viešosios investicijos neturėtų sumažėti, siekiama užtikrinti, kad ES finansuojamos investicijos nebūtų naudojamos vietoj nacionaliniu lygmeniu finansuojamų investicijų.

42. Pagrindinis tinkamumo kriterijus siekiant, kad būtų galima pasinaudoti investicijos nuostata, yra tas, kad valstybės narės neigiamas gamybos apimtys atotrūkis turi būti didesnis –1,5 proc. BVP. Kitaip tariant, valstybė narė turi išgyventi ekonominį nuosmukį. Tyrimai rodo, kad kai šalys tokiomis aplinkybėmis patiria tvarumo sunkumų, viešosios investicijos labai dažnai sumažinamos, o tai turi neigiamą poveikį potencialiam augimui. Nuostata dėl investicijų siekiama užtikrinti, kad taip neįvyktų: reikalaujama, kad ataskaitiniais metais, kuriais taikoma nuostata, viešųjų investicijų lygis nesumažėtų. Dėl nominalaus investicijų lygio sumažėjimo vis dėlto gali padidėti investicijų ir

BVP santykis, jeigu BVP augimo sumažėjimas (kurio vyriausybė negali kontroliuoti) yra akivaizdesnis negu investicijų augimas.

43. Nuostata dėl investicijų siekiama išlaikyti dideles investicijas. Tokiais atvejais reikalavimas, kad valstybė narė grįžtų prie savo pradinio plano praėjus metams po leidimo jai taikyti nuostatą, nebūtų pagrįstas.

44. Žr. atsakymą į VII ir 43 dalių pastabas.

45. Pradėjus taikyti matricą, nėra galimybės iš anksto įvertinti, ar valstybė narė pasieks savo VTT per ketverių metų laikotarpį (nes tai, be kita ko, bus vertinama pagal atskirų metų matricos reikalavimus). Todėl Komisija, užuot vertindama, ar valstybės narės, kuri prašo jai taikyti nuostatą, pradinis atotrūkis nuo VTT yra ne didesnis nei 1,5 proc. BVP, pasiūlė valstybėms narėms taikyti paprastesnę koncepciją siekiant atitikties VTT konvergencijos kriterijui. Remiantis 0,5 proc. BVP per metus koregavimo kriterijumi ir didžiausiu laikinu nukrypimu nuo jo, šis atotrūkis leistų [valstybei narei] sugrįžti prie VTT per ketverius metus.

46. Nedidelio nukrypimo marža pateikiama reglamente, ir Komisija neturi pasirinkimo dėl jos įgyvendinimo. Tačiau tai nebūtinai reiškia, kad didelio nukrypimo marža bus neišvengiamai išnaudojama kiekvienais metais, t. y. „dėl to konvergencijos laiko pailgėjimas bus daug didesnis“. Pavyzdžiui, pagal Komisijos 2018 m. pavasario prognozę Suomijai nepavyks to padaryti.

47. Dėl investicijų nuostatos taikymo, jeigu kiti veiksniai nesikeis, padidės bendros išlaidos, palyginti su atveju, jei nuostata nebūtų taikoma.

Tačiau išlaidos padidėja ne pagal tai, kaip pasikeičia investicijų išlaidų lygis, nes yra įvykdytina sąlyga: ataskaitiniais metais, kuriais taikoma nuostata, viešųjų investicijų lygis neturėtų sumažėti.

48. Žr. atsakymus į 43, 45 ir 47 dalių pastabas.

49. Nors pagal 3 straipsnį stabilumo ir konvergencijos programose reikalaujama atlikti esminių struktūrinių reformų sąnaudų ir naudos analizę, tai neturi būti suprantama taip, kad laikinas nukrypimas turi būti pagrįstas sąnaudomis. Iš tiesų, 5 straipsnyje pateikiamose atitinkamose vadinamosios struktūrinės reformos sąlygos nuostatose sąnaudos neminimos. Be to, tai, kad laikinas nukrypimas nėra tiesiogiai pagrįstas sąnaudomis, nereiškia, kad sąnaudos neįvertinamos.

50. Komisija, vertindama, ar reformų poveikis biudžetui yra teigiamas, kaip reikalaujama pagal reglamentą, atsižvelgia į biudžeto sąnaudas ir į ilgalaikį poveikį augimui. Ilgalaikis poveikis augimui turėtų galiausiai pagerinti ilgalaikį viešųjų finansų tvarumą.

52. Komisija nuolat vertino visų Italijos struktūrinių reformų poveikį, įskaitant reformas, kurioms prašyta taikyti lankstumo priemones pagal nuostatą dėl struktūrinės reformos, kaip nurodyta galimybės Italijai taikyti nuostatą dėl struktūrinės reformos vertinime (tarnybų darbinis dokumentas dėl Italijos 2016 m. stabilumo programos – p. 18). Visų pirma, Italijos 2017 ir 2018 m. šalies ataskaitose pateikiamas išsamus su Italijos struktūrinių reformų įgyvendinimu susijusios padėties vertinimas. Be to, Komisijos tarnybų darbinuose dokumentuose dėl Italijos 2016 m. biudžeto plano projekto (p. 22–23), dėl Italijos 2016 m. stabilumo programos (p. 4 ir toliau) ir 2017 m. biudžeto plano projekto (p. 19), taip pat 2017 m. vasario mėn. pranešime pagal 126 straipsnio 3 dalį (p. 13–14) nuolat minima su *ex ante* ir *ex post* įgyvendinimu susijusi padėtis.

53. Kaip teigiama atsakyme į 49 pastabą, laikinas nukrypimas nėra pagrįstas tiesioginėmis reformų biudžeto sąnaudomis. Išsami informacija apie Komisijos atliktą ilgalaikio reformų poveikio augimui vertinimą pateikta atsakyme į 54 pastabą.

54. Komisija mano, kad ji tinkamai įvertino su nuostatos taikymu susijusį ekonominį poveikį. Tuo metu, kai Italija pateikė prašymą dėl struktūrinės reformos nuostatos taikymo 2016 metais (2016 m. biudžeto plano projekte ir 2016 m. stabilumo programoje), Komisija Ekonominės politikos

komitetui pateiktame 2015 m. gruodžio mėn. pranešime (vėliau 2016 m. balandžio mėn. paskelbtame pavadinimu „Atrinktų struktūrinės reformos priemonių ekonominis poveikis Italijoje, Prancūzijoje, Ispanijoje ir Portugalijoje“ (angl. *The Economic Impact of Selected Structural Reform Measures in Italy, France, Spain and Portugal*) išnagrinėjo Italijos struktūrinių reformų poveikį, taikydama savo QUEST modelį. Taigi, iki 2016 m. stabilumo programos Komisijos vertinimai buvo plačiai aptarti su Italijos institucijomis. Be to, Komisija 2015 m. vasario mėn. pranešime pagal 126 straipsnio 3 dalį atvirai paprieštaravo pradiniam Italijos institucijų pasiūlytam reformų poveikio įvertinimui. Šio pasikeitimo nuomonėmis rezultatas buvo tas, kad 2016 m. stabilumo programoje įvertintas struktūrinių reformų, dėl kurių buvo prašoma lankstumo, poveikis buvo patikslintas ir sumažintas (palyginti su 2016 m. biudžeto plano projektu), kaip pripažįstama 26-oje išnašoje. Tai rodo Komisijos darbo analizuojant reformų poveikį ir tikrinant institucijų pateiktus įverčius svarbą.

Kaip teigiama, struktūrinių reformų poveikio augimui įverčių pobūdis yra orientacinis – tai rodo makroekonominiam modeliavimui būdingas ribotas galimybes. Pagal reglamentą reikalaujama, kad Komisija atsižvelgtų į tvarumo pagerėjimą dėl struktūrinių reformų poveikio potencialiam augimui, tačiau šiam modeliavimui būdingas netikrumas.

56. Žr. atsakymus į 45, 47 ir 48 dalių pastabas.

57. Su žemės drebėjimais Italijoje susijusios prevencinės išlaidos buvo tinkamos dėl stiprių žemės drebėjimų pasikartojimo, taip pat dėl kompleksinio ekstremaliųjų situacijų valdymo ir prevencinių išlaidų pobūdžio. Dėl to 2017 m. Italijos vyriausybės šiam tikslui skirta apie 3 mlrd. EUR, arba 0,18 proc. BVP, suma buvo laikoma tinkama pagal neįprasto įvykio sąlygą. Investicijų plano poveikis biudžetui turi būti patvirtintas *ex post*, remiantis Italijos institucijų Komisijai pateiktais atitinkamais *ex ante* ir *ex post* duomenimis.

58. Komisija nemano, kad tai yra sistemos švelninimas, – veikiau tai yra biudžeto politikos formavimo ir nustatymo realijų valstybės narės lygmeniu praktinis pripažinimas.

Valstybėms narėms turi būti iš anksto pasakyta, koks yra reikalaujamo fiskalinio koregavimo dydis, kad planuodamos savo biudžetus jos galėtų į jį atsižvelgti. Šis *ex ante* vidutinės trukmės laikotarpio biudžeto planavimas ir koordinavimas iš tikrųjų yra Europos semestro stabilumo ir konvergencijos programų proceso pagrindas.

Jeigu struktūrinis balansas tikslinamas taip, kad atotrūkis nuo VTT sumažinamas tokiu mastu, kad pagal pradinį reikalavimą VTT būtų viršijamas, tuomet reikalavimo įšaldymas panaikinamas ir reikalavimas patikslinamas. Reikia pripažinti, kad šis būdas yra asimetriškas, tarsi struktūrinis balansas būtų tikslinamas ir sumažinamas, t. y. taip, kad atotrūkis nuo VTT taptų didesnis nei numatyta iš pradžių, tada valstybės narės reikalavimas nedidinamas. Taip yra todėl, kad taip būtų pažeisti tos valstybės narės teisėti lūkesčiai, kuriuos ji turėjo dėl reikalaujamo biudžeto koregavimo lygio, kurio Komisija reikalavo, kai valstybė narė planavo ir derino savo biudžeto strategiją.

59. Reikalavimo apskaičiavimas, remiantis atotrūkiu nuo VTT per metus, ne tik politiškai nerealus, bet ir praktiškai neįgyvendinamas.

Jeigu  $t - 1$  metų pavasarį įvertinama, kad valstybė narė yra pasiekusi savo VTT  $t - 1$  metais, tada  $t$  metais jokio tolesnio koregavimo nereikia, ir  $t$  metų reikalavimas bus įšaldomas ties nuliu. Tai suteikia valstybei narei reikiamo tikrumo dėl reikalaujamo koregavimo lygio, kad ji galėtų pradėti itin plataus masto nacionalines procedūras, kurias paprastai apima biudžeto sudarymo procesas. Jeigu,  $t$  metų pavasarį struktūrinio balanso patikslinimai reiškia, kad įvertintas valstybės narės atotrūkis nuo VTT yra 0,5 proc. BVP mažesnis už jos VTT  $t - 1$  metais, Komisijos manymu, tikslinti reikalavimą yra per vėlu. Valstybė narė jau bus priėmusi  $t$  metų biudžetą remdamasi tuo, kad Komisija jai nurodė, jog jokio koregavimo nereikia. Todėl jeigu Komisija taikytų didesnę reikalavimą, tai pažeistų valstybės narės teisėtus lūkesčius dėl reikalaujamo biudžeto koregavimo

lygio, pagal kurį ji būtų vertinama. Beje, toks nenuspėjamumo laipsnis labai pakenktų SAP sistemos patikimumui nacionalinių politikų akyse.

Taip pat problemų kyla, kai reikalavimą norima pagrįsti prognozuojamu atotrūkiu nuo VTT tais metais, kuriais taikomas reikalavimas, nes jau pati ši projekcija yra reikalavimo funkcija. Bet kuriuo atveju atnaujintomis projekcijomis pagrįsti metiniai patikslinimai nesuteiks galimybės pakankamai anksti pranešti valstybėms narėms tada, kai jos nustatinėja savo biudžeto politiką.

60. Siekiant visapusiškai apibūdinti padėtį, valstybių narių reikalavimai juos tikslinant nedidinami dėl pagerėjusio Komisijos atliekamo ciklo sąlygų vertinimo. Kaip nurodoma atsakymuose į 58 ir 59 dalių pastabas, taip yra todėl, kad valstybėms narėms planuojant ir nustatant savo nacionalinę biudžeto politiką būtų pažeisti valstybių narių teisėti lūkesčiai dėl reikalaujamo fiskalinio koregavimo lygio.

61. Dėl perėjimo nuo 1995 m. Europos sąskaitų sistemos prie 2010 m. Europos sąskaitų sistemos atitinkamų metų reikalavimas galėjo būti apskaičiuotas taikant 1995 m. Europos sąskaitų sistemą, o fiskalinės pastangos buvo vertinamos pagal 2010 m. Europos sąskaitų sistemą. Tai neišvengiama, nebent visus valstybių narių reikalavimus galima būtų peržiūrėti remiantis pagal 2010 m. Europos sąskaitų sistemą atliktais perskaičiavimais. Bet kuriuo atveju, atsižvelgiant į tai, kaip sudaryta reikalavimo matrica, mažai tikėtina, kad apskaičiavus reikalavimus pagal 2010 m. Europos sąskaitų sistemą atsirastų pokyčių.

Kalbant apie keleto metų rodiklius arba įverčius, juose nėra jokio nenuoseklumo. Pavyzdžiui, vertinant 2014 m. fiskalines pastangas pagal 2010 m. Europos sąskaitų sistemą, tiek 2014 m., tiek 2015 m. rodikliai apskaičiuojami pagal 2010 m. Europos sąskaitų sistemą.

66. Komisija mano, kad EAR pateiktas scenarijus yra tik parodomasis, nes, žinoma, sunku numatyti kiekvienos valstybės narės būsimus rezultatus, remiantis bendru istorinio ekonominio nuosmukio poveikiu euro zonai.

67. Kaip nurodoma atsakyme į 66 dalies pastabas, simuliacijos yra tam tikra prasme spekuliatyvios – susijusios su hipotetiniu atveju, kurio praktikoje nebuvo, ir taip pat jomis neatsižvelgiama į galimą poveikį konkrečios šalies mažiausiems kriterijams, kuriuos taikant daugelyje valstybių narių būtų galima taikyti nuostatas dėl struktūrinės reformos ir dėl investicijų.

68. Žr. atsakymus į 33–35 dalių pastabas dėl Komisijos pasinaudojimo savo diskrecijos marža.

69. Komisijos nuomone, EAR pastaba neleidžia susidaryti išsamaus padėties vaizdo.

Pirma, bendru lygmeniu, sudarydama matricą ir išlygas pagal lankstumo sąlygas, Komisija atliko išsamią analizę. Pirmuoju atveju tai apėmė gamybos apimtį atotrūkių istorinio pasiskirstymo nagrinėjimą. Šiuo atveju Komisija pateikė valstybėms narėms keletą sumodeliuotų aiškinamųjų scenarijų, susijusių su lankstumo išlygų, pagrįstų 0,5 proc. BVP koregavimo kriterijaus įgyvendinimu (vadinasi pagrįstų prielaida, kad netaikoma 0,25 proc. BVP nukrypimo marža), koncepcija. Keletas šių aiškinamųjų simuliacijų yra paskelbta [Komisijos] vadovo priede.

Antra, vertindama atskirų valstybių narių prašymus dėl lankstumo sąlygų taikymo, Komisija vertina jų atotrūkį nuo VTT siekdama užtikrinti, kad VTT būtų galima pasiekti iki programos laikotarpio pabaigos, remdamasi metiniu koregavimo kriterijumi.

70. Žr. atsakymus į 66, 67 ir 69 dalių pastabas.

72. Pažymėtina, kad Komisija nuosekliai kėlė šį struktūrinio balanso projekcijų patikslinimų klausimą, pateikdama savo stabilumo ir konvergencijos programų vertinimuose specialias diagramas.



75. Nors Komisija neturi įgaliojimų įgyvendinti tokius tikslus siekiant konvergencijos su VTT, vis dėlto Komisija analizuoja ir teikia pastabas dėl valstybių narių numatomos VTT pasiekimo datos patikslinimų, kaip galima matyti kiekvieno priežiūros ciklo metu skelbiamuose tarnybų darbinuose dokumentuose ir biudžeto planų projektų vertinimuose. Taigi Komisija laiko valstybes nares atsakingomis, bet pagal dabartinę teisinę sistemą negali imtis procedūrinių veiksmų.

Neaišku, kaip būtų galima sudaryti matricą taip, kad būtų galima *ex ante* užtikrinti, jog visos valstybės narės, nepriklausomai nuo jų atotrūkio nuo VTT, pasiektų jį ketvirtaisiais programos metais, nes tikėtina, jog projekcijos, susijusios su tuo, koks bus struktūrinis balansas po trejų metų, beveik neabejotinai bus klaidingos (tai neišvengiamai būdinga makroekonominiam prognozavimui). Be to, jeigu programos laikotarpiu valstybė narė buvo labai nutolusi nuo VTT, gali būti būtinas labai didelis fiskalinis koregavimas siekiant pabandyti panaikinti atotrūkį per ketverių metų laikotarpį. Tai galėtų turėti priešingą poveikį.

76. Komisija ir valstybės narės, išsamiai diskutuodamos, parengė bendrą susitarimą siekdamos nustatyti išsamumo lygį, būtiną kiekvienam SAP sistemos aspektui įgyvendinti, pavyzdžiui, nustatė Bendrai sutartą poziciją dėl lankstumo. Tokio darbo tikslas – ne susilpninti SAP sistemą, o veikiau užtikrinti, kad bendrieji reglamento tikslai būtų įgyvendinti.

77. Ši pastaba neaktuali vertinant SAP prevencinės dalies veiksmingumą. Analizuojamas pavyzdys apima valstybių narių, kurioms nagrinėjamu laikotarpiu buvo taikoma perviršinio deficito procedūra, struktūrinio ir pirminio balanso dinamiką (t. y. Ispanijos ir Prancūzijos nuo 2009 m. ir vėliau), tačiau korekcinėje dalyje nustatytos atskiros taisyklės. Komisija primena, kad EAR 2016 m. paskelbė atskirą specialią ataskaitą „Būtina toliau daryti pažangą siekiant užtikrinti veiksmingą perviršinio deficito procedūros vykdymą“, kurioje Komisija pateikė savo oficialius atsakymus. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_10/SR\\_EDP\\_LT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_LT.pdf)

78. Komisija mano, kad pastaraisiais metais pažanga siekiant VTT buvo toliau daroma, nors ir ne tokiu dideliu mastu, kaip per pradinį atsigavimo etapą, kai dvylikai valstybių narių nustota taikyti perviršinio deficito procedūrą.

79. Komisija mano, kad 2014 ir 2018 m. struktūrinio balanso įverčiai nėra visapusiškai palyginami, kad būtų galima įvertinti valstybių narių, kurios nepasiekė savo VTT laikotarpiu nuo 2014 iki 2018 m., struktūrinio balanso pažangos tempą. 2014 m. struktūrinių balansų įverčiai grindžiami istoriniais duomenimis ir jais atsižvelgiama į realias 2014 m. vykdytas fiskalines priemones. Priešingai, 2018 m. įverčiai grindžiami Komisijos prognozėmis. Tikimasi, kad atitinkamos valstybės narės nacionalinėje biudžeto procedūroje imsis fiskalinių priemonių, kad užtikrintų, jog 2018 m. biudžete būtų visiškai laikomasi SAP reikalavimų, todėl 2018 m. *ex post* vertinimo duomenys rodytų kitokius nei 2017 m. rudenį prognozuoti struktūrinio balanso įverčius.

80. Komisija mano, kad jos pozicijos dėl euro zonos fiskalinių kryptčių yra subalansuotos ir atspindi kiekvienos valstybės narės fiskalinę padėtį. Tikimasi, kad VTT nepasiekusios valstybės narės imsis fiskalinių priemonių siekdamos laikytis SAP reikalavimų, o keletui VTT viršijusių valstybių narių siūloma pasinaudoti turimomis fiskalinio manevravimo galimybėmis ekonomikos augimui remti. Tai patvirtinama Komisijos 2016 m. komunikate „Palankios fiskalinės politikos krypties kūrimas euro zonoje“, kuriame konkrečiai teigiama, kad „[p]erviršinio deficito procedūrą vykdančios valstybės narės ir kitos valstybės narės, kurios dar nepasiekė savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, turėtų jo toliau siekti laikydamosi joms skirtų rekomendacijų“.

81. Komisija pabrėžia, kad 2017 m. rezultatų duomenys, kuriais remiantis atliekamas galutinis reikalavimų laikymosi vertinimas, rodo didelį valstybių narių rezultatų pagerėjimą, o reikalavimus atitinkančių šalių skaičius išaugo keturis kartus, palyginti su pradinėmis 2017 m. pavasario prognoze pagrįstomis projekcijomis. Be to, suvestiniai skaičiai padeda paslėpti svarbius atskirų valstybių narių fiskalinių pozicijų siekiant VTT skirtumus.

Galiausiai atrinktų valstybių narių pavyzdys neapima aukštus rezultatus pasiekusių valstybių narių, t. y. tų, kurios pasiekė savo VTT. Kadangi savo VTT pasiekusios valstybės narės taip pat atitinka prevencinės dalies nuostatų reikalavimus, tai leidžia susidaryti tikslesnį vaizdą apie bendrą reikalavimų laikymąsi visose šalyse.

82. Valstybių narių, kurioms taikoma korekcinė SAP dalis, fiskaliniai rodikliai nesudaro galimybės tiksliai įvertinti SAP prevencinės dalies rezultatų, nes šiose dviejose SAP dalyse nustatytos atskiros taisyklės.

Žr. atsakymą į 77 dalies pastabas, susijusias su EAR ataskaita dėl perviršinio deficito procedūros.

83. SAP korekcinė dalis reglamentuojama atskiru reglamentu, o ne reglamentu, kuriuo reglamentuojama prevencinė dalis. Tai, kad SAP korekcinė dalis yra iš esmės nominali, ir Sutartyje nustatytas jos tikslas pasiekti 3 proc. BVP deficito ribą reiškia, kad nors Komisija reikalauja iš valstybių narių struktūrinio koregavimo pagal PDP rekomendacijas, Komisija negali paspartinti procedūros valstybei narei pasiekus nominalaus deficito tikslus.

Komisija savo atsakyme į EAR 2016 m. specialiosios ataskaitos „Būtina toliau daryti pažangą siekiant užtikrinti veiksmingą perviršinio deficito procedūros vykdymą“ pastabas pateikė pagrindimą dėl perviršinio deficito procedūros užbaigimo terminų pratęsimo tam tikrais atvejais. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_10/SR\\_EDP\\_LT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_LT.pdf)

85. Korekcinė dalimi valstybėms narėms suteikiama galimybė laikytis tik nominalaus deficito tikslų pasiekimo strategijos kartu gerinant makroekonominės sąlygas, bet nededant reikalaujamų fiskalinių pastangų. Reikia pažymėti, kad Komisija ir Taryba PDP rekomendacijose siūlo dėti fiskalines pastangas, kurios struktūriniu požiūriu būtų suderinamos su prevencine dalimi. Tačiau imtis procedūrinių priemonių neįmanoma, jeigu valstybė narė pasiekia savo tikslus. Korekcinės dalies pirmenybė yra nominali, nes ji grindžiama Sutartyje nustatytu tikslu pasiekti 3 proc. BVP nominalaus deficito ribą. Todėl Komisija mano, kad korekcinės ir prevencinės dalies pastangų vidurkiu tiksliai neatspindimas reikalavimas, kuriuo valstybės narės būtų veiksmingai įpareigojamos.

88. Naujausi duomenys rodo reikšmingą Portugalijos struktūrinio balanso pagerėjimą pastaraisiais metais, kai laikotarpiu nuo 2013 iki 2017 m. buvo užregistruotas 2 proc. BVP pagerėjimas, dėl kurio iki VTT jai liko 1,4 proc. BVP.

89. Prancūzijai ir Ispanijai beveik visu nagrinėjamuoju laikotarpiu buvo taikoma korekcinė dalis, o tai reiškia, kad matricos reikalavimai neturėjo procedūrinių pasekmių.

90. Komisija mano, kad koregavimo greitis pagal korekcinę dalį neparodo SAP prevencinės dalies veiksmingumo, nes ji reguliuojama kitokiomis priemonėmis.

92. Žr. atsakymą į 83 dalies pastabas dėl PDP terminų pratęsimo.

98. Estija dėl savo struktūrinio balanso sumažėjimo 2017 m. nepažeidė prevencinės dalies reikalavimų.

99. Komisija mano, kad pasinaudojimas lankstumu, įskaitant diskrecijos maržą, buvo proporcingas, tinkamas ir ekonomiškai pagrįstas. Tai, kad neįprasti Europos ekonomikos atsigavimo požymiai reikalauja atsargumo taikant fiskalinio konsolidavimo priemones, pripažinta palyginti visai neseniai. Visų pirma, infliacinio spaudimo trūkumas, didelis einamosios sąskaitos perteklius euro zonoje ir nuolat didelis nedarbo lygis tam tikrose valstybėse narėse rodo tam tikrą tebesitęsiantį ekonomikos sąstingį. Atsižvelgiant į šiuos susirūpinimą keliančius klausimus, taip pat padidėjusį geopolitinį netikrumą, Komisiją manė, kad apdairiu fiskalinių taisyklių taikymu turėtų būti siekiama užtikrinti, kad pernelyg didelis fiskalinis koregavimas nesukeltų pavojaus vis dar trapiam daugelio

valstybių narių ekonomikos atsigavimui. Taigi Komisija, susitarusi su valstybėmis narėmis, pasinaudojo lankstumu, kad atsižvelgdama į ciklo sąlygas sumažintų fiskalinius reikalavimus.

102. Komisija sutinka, kad jos naujausiame prognozės tikslumo vertinime aptinkama įrodymų, jog tam tikrais atvejais taikant tam tikrą metodiką esama šališkumo. Tačiau ji pabrėžia, kad vertinime taip pat daroma išvada, jog Komisijos ekonominės prognozės yra tikslesnės nei rinkos prognozės ir panašios į kitų tarptautinių institucijų prognozes. Be to, Komisijos pateiktų skolos projekcijų tikslumas taip pat priklausys nuo daugelio kitų veiksnių, pavyzdžiui, pirminio balanso projekcijos ir atsargų ir srautų koregavimo.

103. Reguliarių prognozės tikslumo vertinimų tikslas yra institucinis mokymasis, ir Komisija nuolat siekia gerinti savo prognozių tikslumą. Pastaraisiais metais buvo įdėta nemažai pastangų kuriant papildomas kiekybinio prognozavimo priemones. Neseniai atliktame prognozavimo tarnybų išorės vertinime (dokumentas rengiamas) daroma išvada, kad prognozių kokybė yra labai aukšta, o prognozavimo procesai – veiksmingi.

108.

Pirma įtrauka. Komisijos nuomonė dėl šios įtraukos pateikta atsakymuose į 58 ir 59 dalių pastabas, susijusias su poreikiu atsižvelgti į valstybių narių teisėtus lūkesčius.

Pirmuoju atveju, kai koregavimo reikalavimas nustatomas remiantis matrica, tai grindžiama  $t - 1$  metų gamybos apimtys atotrūkio pavasario prognozės projekcija  $t$  metais ir reikalavimo įšaldymas panaikinamas tik tada, jeigu ekonomika išgyvena didelio nuosmukio ir išimtinai didelio nuosmukio laikotarpius. Pastaruoju atveju išlaidų kriterijaus referencinė norma  $t$  metais grindžiama  $t - 1$  metų pavasario prognozių projekcijomis ir vėlesnėse prognozėse ji neatnaujinama.

Žr. atsakymą į 60 dalies pastabas dėl praktinių problemų, susijusių su atotrūkio nuo VTT nustatymu remiantis einamųjų metų prognoze.

Antra įtrauka. Investicijų išlyginimas per ketverius metus reglamente nenumatytas. Tačiau toks išlyginimas buvo išsamiai aptartas ir suderintas su valstybėmis narėmis per ECOFIN tarybos komitetus. Todėl jis aprašytas Elgesio kodekse, kuriame teigiama: „dėl galimo labai didelio investicijų išlaidų kintamumo, ypač mažosiose valstybėse narėse, bendrosios valdžios sektoriaus išlaidos turėtų būti koreguojamos apskaičiuojant ketverių metų investicijų išlaidų vidurkį“. Tai yra, išlyginimas buvo įdiegtas siekiant išvengti padėties, kad mažesnės šalys, kurių BVP vienam gyventojui yra mažesnis, nebūtų nubaustos už viešųjų investicijų šuolius. Šis klausimas visų pirma aktualus kai kurioms naujoms Europos valstybėms narėms, kuriose ES struktūriniai fondai sudaro didelę visų investicijų dalį, nes tam tikrais metais tokių fondų lėšų išmokėjimas gali sukelti didelius svyravimus.

117. Komisija mano, kad perėjimas 2014–2015 m. laikotarpiu buvo nuoseklus. Komisija, visapusiškai pritarus valstybėms narėms, priėmė praktinį politinį sprendimą siekdama pereinamuoju laikotarpiu užtikrinti biudžeto tikslų, pagal kuriuos valstybės narės buvo vertinamos, nuoseklumą. Toks susitarimas padėjo užtikrinti, kad 2015 m. sausio mėn. paskelbtame Komunikate dėl lankstumo patikslintos matricos įdiegimas nebūtų nepalankus konkrečiai valstybei narei, pereinamuoju laikotarpiu pakeičiant nustatytą 2015 m. biudžeto reikalavimą.

121. 2018 m. KŠSR buvo siekiama įgyvendinti du tikslus – sustiprinti tebevykstantį atsigavimą ir užtikrinti fiskalinį tvarumą, kartu išlaikant glaustumą bei paprastumą ir taip pasiekiant geresnio visuomenės supratimo. Dėl to, kitaip nei pagal ankstesnę praktiką, į fiskalines KŠSR nebuvo įtrauktos rekomendacijos dėl 2018 m. privalomų korekcijų. Išsamiau žr. atsakymą į 33 dalies pastabas. Galiausiai, konstatuojamosios dalys ir pačios KŠSR turi vienodą teisinę galią.



124. Komisija mano, kad rekomendacijos yra aiškos ir tinkamai išdėstytos kiekvienai valstybei narei, atsižvelgiant į jos fiskalinę poziciją.

### **IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

127. Prevencinės dalies paskirtis – pasiekti fiskalinį tvarumą, kartu numatant fiskalinės politikos keitimo galimybę atsižvelgiant į ekonomines sąlygas. VTT padeda įgyvendinti šį poreikį subalansuoti apdairią vidutinės trukmės ir ilgalaikiais tikslais pagrįstą fiskalinę politiką ir kartu sudaro palankesnes automatinių stabilizatorių veikimo sąlygas. Todėl itin svarbus Komisijos ir Tarybos vaidmuo įgyvendinant būtinus skolos tvarumo ir makroekonominio stabilumo didinimo veiksmus – užtikrinti, kad valstybės narės ir toliau darytų nuoseklią pažangą siekdamos savo VTT.

129. Komisija naudoja savo diskreciją visapusiškai laikydamasi teisinės sistemos, dėl kurios buvo susitarta su teisėkūros institucijomis, ir daro tai skaidriai, visais klausimais konsultuodamasi su valstybėmis narėmis per atitinkamus komitetus. Komisija griežtai nepritaria EAR išvadai, kad Komisija naudoja savo diskreciją siekdama sumažinti koregavimo reikalavimus. Diskrecija buvo naudota laikantis reglamento, kuriuo pripažįstamas platesnis tvarumo kontekstas vidutinės trukmės laikotarpiu, pavyzdžiui, poreikis išvengti priešingą poveikį turinčio fiskalinio koregavimo, struktūrinių reformų ir investicijų vaidmuo didinant potencialų augimą ir poreikis atsižvelgti į įvykius, kurių vyriausybė negali kontroliuoti.

130. Matricos ir lankstumo sąlygų reikalavimų taikymas buvo nustatytas 2015 m. Komisijos komunikate. Tačiau konkrečios reglamento nuostatos susijusios su 2005 m. reforma.

Neatsižvelgiant į tai, matricos koregavimo parametrai ir lankstumo sąlygos buvo nustatyti visapusiškai laikantis teisinės sistemos ir skaidriai, taip pat visais klausimais konsultuojantis su valstybėmis narėmis per atitinkamus komitetus.

131. Diskrecijos marža buvo įdiegta siekiant nustatyti tinkamas fiskalinės politikos sąlygas tais atvejais, kai bendro augimo tempai nebūtinai susiję su galimu trapiu atskirų valstybių narių ekonomikos atsigavimu, taip pat atsižvelgiant į galbūt priešingą pernelyg didelio fiskalinio konsolidavimo poveikį tokiai ekonomikai.

132. Pastaraisiais metais pažanga siekiant VTT tebedaroma, nors ir ne tokiu dideliu mastu, kaip per pradinį atsigavimo etapą.

133. Komisija mano, kad dabartinės SAP sistemos įgyvendinimo taisyklės, kurios buvo nustatytos po išsamių diskusijų bendru susitarimu su valstybėmis narėmis, nesusilpnina SAP sistemos, o padeda užtikrinti, kad bendrieji reglamento tikslai būtų įgyvendinti.

134. Pirma, Komisija pažymi, kad SAP korekcinė dalis reglamentuojama atskiru reglamentu, o ne reglamentu, kuriuo reglamentuojama prevencinė dalis. Antra, Komisija mano, kad pastaraisiais metais korekcinė dalis iš esmės buvo taikoma veiksmingai, kaip rodo tai, kad valstybių narių, kurioms taikoma perviršinio deficito procedūra, skaičius nuo 24 2011 m. sumažėjo iki tik trijų 2017 m.

Vis dėlto, tai, kad SAP korekcinė dalis yra iš esmės nominali, ir Sutartyje nustatytas jos tikslas pasiekti 3 proc. BVP deficito ribą reiškia, kad nors Komisija reikalauja iš valstybių narių struktūrinio koregavimo pagal PDP rekomendacijas, Komisija negali paspartinti procedūros valstybei narei pasiekus nominalaus deficito tikslus. Valstybės narės nepritarė Komisijos pastangoms išspręsti šią situaciją.

Žr. atsakymą į 83 dalies pastabas dėl PDP terminų pratęsimo.

135. Komisija rengė išsamias diskusijas su valstybėmis narėmis, kad būtų pasiektas bendras susitarimas, reikalingas norint nustatyti išsamumo lygį, kuris būtinas kiekvienam SAP sistemos aspektui įgyvendinti. Tokiomis taisyklėmis siekiama užtikrinti, kad būtų įgyvendinti bendrieji

reglamento tikslai, ir jomis nebūtų trukdoma Komisijai ir valstybėms narėms susitarti dėl bet kokio tolesnio SAP sistemos koregavimo.

Nors už valstybių narių prevencinės dalies reikalavimų laikymosi vertinimą yra atsakinga Komisija, taisyklių vykdymo užtikrinimas yra bendra Komisijos ir Tarybos kompetencijos sritis. Komisija nemano, kad veiksmai, atliekami nesikonsultuojant su valstybėmis narėmis, duotų gerų rezultatų arba būtų naudingi atsižvelgiant į ilgalaikį sistemos patikimumą. Fiskalinės sistemos koncepcijai būdingas daugiašališkumas, ir konsultavimasis su valstybėmis narėmis yra itin svarbus užtikrinant atsakomybę už taisyklių laikymąsi, o tai galiausiai padeda užtikrinti tiek reikalavimų laikymąsi, tiek jų vykdymą.

### **1 rekomendacija**

a) Komisija nepitaria šiai rekomendacijai, nes Reglamente 1466/97 aiškiai nustatyta 0,25 proc. BVP leistina nukrypimo marža, ir Komisija negali nustatyti apribojimų, t. y. apribojimų, susijusių su nedidelių nukrypimų susidarymu, kurie prieštarauja reglamento nuostatoms. Komisija yra susirūpinusi dėl to, kad bet koks tokio pobūdžio sistemingas matricos sudarymo pakeitimas galėtų būti laikomas reglamente nustatytos maržos reikalavimo apėjimu. Be to, 0,25 proc. nukrypimas nustatytas reglamentu siekiant atsižvelgti į struktūrinio balanso apskaičiavimo sunkumus ir biudžeto politikos formavimui ir vykdymui būdingą netikrumą. Šie veiksniai gali lemti tai, kad, susiklosčius aplinkybėms, kurių vyriausybė negali kontroliuoti, valstybė narė šiek tiek nukryps nuo savo tikslo.

b) Komisija nepitaria šiai rekomendacijai. Matricos parametrų skirstymu į kategorijas jau nustatomi aukštesni reikalavimai labiau įsiskolinusioms valstybėms narėms. Tačiau teisės aktuose nenumatytas prevencinės dalies reikalavimų ir skolos mažinimo kriterijaus suderinimas. Be to, teisės aktais aiškiai reikalaujama, kad Komisija, vertindama skolos mažinimo kriterijaus laikymąsi, įvertintų atitinkamus veiksnius, taigi todėl jų negalima laikyti absoliučia taisykle.

c) Komisija iš dalies pritaria rekomendacijai, būtent tiek, kiek joje prašoma išnagrinėti matricos veiksmingumą, nes Komisija šiuo metu atlieka platesnio masto lankstumo priemonių, reikalaujamų pagal Bendrai [su valstybėmis narėmis] sutartą poziciją, peržiūrą. Komisija negali iš anksto numatyti šio proceso rezultato.

138. Komisija griežtai nepitaria EAR išvadai, kad taikant nuostatą dėl struktūrinės reformos buvo peržengtas reglamente jai nustatytas tikslas.

Pirma, reglamento, pagal kurį Komisija taiko šį lankstumą, nuostatos yra senos, dauguma jų priimtose 2005 m. įgyvendinant teisės aktų reformą.

Antra, nors laikinas nukrypimas pagal nuostatą dėl struktūrinės reformos tiesiogiai nesusijęs su įgyvendinant reformą patiriamomis faktinėmis biudžeto sąnaudomis, reglamente toks ryšys nenumatytas, visų pirma todėl, kad šias sąnaudas gali būti sunku įvertinti ir (arba) jų tiesioginis fiskalinis poveikis yra ribotas. Iš tiesų, gali būti labai naudingų struktūrinių reformų, pavyzdžiui, darbo rinkos arba teismų reformų, dėl kurių neatsiranda didelių tiesioginių biudžeto sąnaudų, tačiau dėl jų atsiranda nemažai ekonominių arba politinių sąnaudų. Tokiais atvejais tiesioginiu laikino nukrypimo susiejimu su biudžeto sąnaudomis iš esmės bus panaikintas skatinamasis nuostatos tikslas.

Svarbu paminėti, kad požiūris, kurio laikosi Komisija, buvo išsamiai aptartas su valstybėmis narėmis, ir šio aptarimo rezultatas yra 2016 m. pradžioje paskelbta Bendrai sutarta pozicija dėl lankstumo taikant Stabilumo ir augimo paktą.

139. Techninė laikino nukrypimo nuo VTT ar koregavimo plano koncepcija reiškia, kad išlaidos kiekvienais metais didinamos, palyginti su pradine padėtimi (t. y. išlaidų planu, kai nėra laikino nukrypimo) tol, kol pasiekiamas VTT. Dėl šios nukrypimo koncepcijos buvo susitarta su Taryba

siekiant išvengti pabaigos-pradžios korekcijų modelio susidarymo ir užtikrinti vienodų sąlygų taikymą visoms valstybėms narėms, atsižvelgiant į jų atotrūkį nuo VTT. Jeigu nuostata nesusiejama su tiesioginėmis su reforma susijusiomis sąnaudomis, kompensacija, kuri būtina norint sugrąžinti išlaidas į pradinę padėtį per metus po nuostatos taikymo, būtų papildomas prie valstybei narei tais metais taikomo įprastinio koregavimo fiskalinis koregavimas. Dėl to labai sumažėtų paskata vykdyti struktūrines reformas, dėl kurių nesusidaro didelių fiskalinių sąnaudų, tačiau kurioms reikalinga paskata, kokią gali suteikti naudojimasis nuostata.

140. Požiūris, dėl kurio Komisija ir Taryba susitarė ir kuris išdėstytas Bendrai sutartoje pozicijoje dėl lankstumo, pagrįstas tvirtu loginiu pagrindu. Ši nuostata skirta taikyti viešosioms investicijoms, kurios gali būti ekonominiu požiūriu prilyginamos struktūrinėms reformoms, nes jos turi teigiamą poveikį potencialiam augimui ir viešųjų finansų tvarumui ir todėl yra susijusios su tam tikrais ES bendrai finansuojamais projektais. Tinkamumo sąlyga, pagal kurią viešosios investicijos neturėtų sumažėti, siekiama užtikrinti, kad ES finansuojamos investicijos nebūtų naudojamos vietoj nacionaliniu lygmeniu finansuojamų investicijų.

141. Komisija mano, kad ja tikrai užtikrinama, kad tik su neįprastų įvykių sąlyga tiesiogiai susijusios išlaidos būtų tinkamos. Išsamus konkretaus atvejo pavyzdys pateikiamas Komisijos atsakyme į 57 dalies pastabas.

## **2 rekomendacija**

a) Komisija nepitaria šiai rekomendacijai, nes ji mano, jog dėl reikalaujamo koregavimo bus susilpnintas nuostatos dėl struktūrinės reformos veiksmingumas. Laikinas nukrypimas pagal nuostatą dėl struktūrinės reformos tiesiogiai nesusijęs su įgyvendinant reformą patiriamomis faktinėmis biudžeto sąnaudomis, nes ne visada dėl tam tikrų labai naudingų struktūrinių reformų susidaro didelės tiesioginės biudžeto sąnaudos, nors dėl tokių reformų atsiranda nemažai ekonominių arba politinių sąnaudų. Tokiais atvejais tiesioginiu laikino nukrypimo susiejimu su biudžeto sąnaudomis iš esmės bus panaikintas skatinamasis nuostatos tikslas.

Be to, išlyga nėra pagrįsta vienkartinio pobūdžio sąnaudomis, todėl rekomenduojamas reikalavimas sugrąžinti išlaidas į pradinę padėtį per metus po nuostatos taikymo būtų papildomas prie valstybei narei tais metais taikomo standartinio reikalavimo fiskalinis koregavimas. Dėl nukrypimo koncepcijos buvo susitarta su Taryba siekiant išvengti pabaigos-pradžios korekcijų modelio susidarymo.

b) Komisija nepitaria rekomendacijai nustoti taikyti nuostatą tokią, kokia ji yra dabar, nes ji mano, jog nuostata dėl investicijų yra svarbus lankstumo priemonių paketo, pradėto įgyvendinti 2015 m. siekiant tvariai finansiškai paremti ES augimą, t. y. skatinant augimą didinančias viešąsias investicijas, elementas. Vis dėlto, šiuo metu, atliekant platesnę lankstumo galimybių panaudojimo peržiūrą, reikalaujamą pagal Bendrai sutartą poziciją, nuostata yra peržiūrima. Komisija praneš apie savo peržiūros rezultatus Ekonomikos ir finansų komitetui 2018 m. birželio mėn., bet ji negali numatyti šio darbo rezultato.

c) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

142. Komisija pateikė oficialius atsakymus dėl PDP terminų pratęsimo konkrečiais atvejais, atsižvelgdama į EAR 2016 m. specialią ataskaitą „Būtina toliau daryti pažangą siekiant užtikrinti veiksmingą perviršinio deficito procedūros vykdymą“.

Komisija ir Taryba rekomendavo valstybėms narėms, kurioms taikoma PDP, pasiekti struktūrinio koregavimo tikslus laikantis prevencinės dalies reikalavimų. Tačiau reglamentu Komisijai ir Tarybai nesuteikiama priemonių užtikrinti valstybių narių, kurioms taikoma korekcinė SAP dalis, struktūrinio koregavimo reikalavimų vykdymą tada, kai rekomenduojami nominalaus deficito

tikslai yra pasiekti ekonomikos augimo sąlygomis, o minėti rekomenduojami struktūrinio koregavimo tikslai nebuvo pasiekti.

### 3 rekomendacija

Komisija iš dalies pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija anksčiau siūlė galimybių siekdama užtikrinti, kad struktūrinio koregavimo reikalavimai būtų įvykdomi pagal korekcinę dalį, konkrečiai, numatydamą PDP rekomendacijos peržiūros galimybę teigiamų (palyginti su pradinėje rekomendacijoje pateiktu scenarijumi) ekonomikos netikėtumų atvejais, tačiau valstybės narės šiam pasiūlymui nepritarė. Komisija yra pasirengusi svarstyti galimybę sugrįžti prie šio klausimo ir siekti, kad valstybės narės pritartų pasiūlymams. Tačiau dabar Komisija negali įsipareigoti pateikti pranešimą EFK.

143. Komisija nuolat siekia pagerinti visos su SAP susijusios medžiagos aiškumą ir skaidrumą ir yra pasirengusi aptarti su valstybėmis narėmis, kaip būtų galima pagerinti SKP informacijos formas.

Komisija pripažįsta, kad fiskalinių priemonių vertinimo skaidrumą galima patobulinti, ir tuo tikslu 2017 m. rengė intensyvias diskusijas su valstybėmis narėmis siekdama pagerinti tokių priemonių vertinimo tikslumą ir skaidrumą.

Pateikdama vertinimų rezultatus, Komisija visada siekia pagerinti informacijos apie savo rekomendacijų loginį pagrindą teikimą ir apsvarstys konkrečius EAR pasiūlymus.

### 4 rekomendacija

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Nuo 2017 m. Komisija kartu su valstybėmis narėmis rengė procedūrą siekdama pagerinti fiskalinių priemonių įvertinimo tikslumą ir skaidrumą ir yra pasirengusi pakeisti Elgesio kodeksą, kad būtų galima įtraukti bet kokius būtinus dėl šios procedūros atsiradusius pakeitimus, jeigu valstybės narės tam pritartų. Tačiau svarbu, kad bet kokiais pakeitimais būtų atsižvelgta į skirtingą pajamų ir išlaidų priemonių pobūdį.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

c) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

d) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

144. Komisija mano, kad reikalavimų taikymo iššaldymo naudojimas atspindi poreikį *ex ante* išlaikyti reikiamą biudžeto koregavimo lygį siekiant palengvinti valstybių narių vidutinės trukmės laikotarpio biudžeto planavimą ir atsižvelgti į jų teisėtus su tuo susijusius lūkesčius.

Investicijų išlyginimo per ketverius metus klausimas, nors ir nenumatytas reglamente, buvo išsamiai aptartas ir suderintas su valstybėmis narėmis per ECOFIN tarybos komitetus. Todėl tai aiškiai aprašyta Elgesio kodekse, kuriame teigiama: „dėl galimo labai didelio investicijų išlaidų kintamumo, ypač mažosiose valstybėse narėse, bendrosios valdžios sektoriaus išlaidos turėtų būti koreguojamos apskaičiuojant ketverių metų investicijų išlaidų vidurkį“.

145. Komisija mano, kad simetriškai panaikinus koregavimo reikalavimo iššaldymą, nebūtų atsižvelgta į valstybių narių lūkesčius būti vertinamoms pagal reikalaujamą biudžeto koregavimo lygį, kurį nustatė Komisija tuo metu, kai valstybė narė planavo ir derino savo biudžeto strategiją.

### 5 rekomendacija

a) Komisija nepritaria šiai rekomendacijai, nes ją įgyvendinus būtų pažeisti teisėti valstybių narių lūkesčiai būti vertinamoms pagal fiskalinio koregavimo tikslą, nustatytą biudžeto planavimo proceso metu. Bet kuriuo atveju reikalavimai grindžiami palankiausiais rodikliais iš kelių istorinių duomenų rinkinių tik tada, kai tai susiję su atotrūkio nuo VTT apskaičiavimu, nes matricos

reikalavimai atnaujinami tik retomis tinkamai pagrįstomis aplinkybėmis remiantis neįšaldymo principais.

b) Komisija nepitaria šiai rekomendacijai, nes investicijų išlyginimo reikalavimas buvo nustatytas siekiant spręsti aktualią viešųjų investicijų svyravimo dėl išorės veiksnių problemą kai kuriose valstybėse narėse. Ši koncepcija buvo aptarta ir suderinta su valstybėmis narėmis per ECOFIN tarybos komitetus, taigi, ji yra aiškiai aprašyta Elgesio kodekse.

c) Komisija nepitaria šiai rekomendacijai, nes ją įgyvendinus būtų pažeisti teisėti valstybių narių lūkesčiai būti vertinamoms pagal fiskalinio koregavimo tikslą, nustatytą biudžeto planavimo metu.

## **6 rekomendacija**

a) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

b) Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

| <b>Įvykis</b>                                                                           | <b>Data</b>                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Audito planavimo memorandumą (APM) patvirtinimas / Audito pradžia                       | 2016 9 20                                      |
| Ataskaitos projekto oficialus išsiuntimas Komisijai (ar kitam audituojamajam subjektui) | 2018 4 11                                      |
| Galutinės ataskaitos priėmimas po prieštaravimų procedūros                              | 2018 6 13                                      |
| Visomis kalbomis gauti Komisijos (ar kito audituojamojo subjekto) oficialūs atsakymai   | Anglų k.: 2018 6 28<br>Kitos kalbos: 2018 7 19 |

Siekdama sumažinti reikalaujamas korekcijas, Europos Komisija labai plačiai naudojo pagal prevencinės dalies reglamentą suteiktus diskrecinius įgaliojimus – tiek nustatydamą įgyvendinimo taisykles, tiek priimdama atskirus sprendimus.

Mes manome, kad kartu taikant dabartinius matricos parametrus, leidžiamus nuokrypius ir lankstumo sąlygas visiškai sumenksta galimybės įvykdyti reglamente nustatytą tikslą – per visą ciklą pasiekti 0,5 % BVP vidutinę metinę korekciją. Tai trukdo per pagrįstą laikotarpį pasiekti vidutinės trukmės tikslus. Ypač kelia nerimą labai lėta ar net neegzistuojanti keleto didelį viešojo sektoriaus skolos lygį turinčių valstybių narių korekcija. Todėl turi būti peržiūrėtos ir sustiprintos įgyvendinimo taisyklės ir Komisijos taikoma praktika.



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklauso: [eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx)  
Interneto svetainė: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europos Sąjunga, 2018 m.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti nuotraukas arba kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso Europos Sąjungai, būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektus.