

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra**

Rusnės Bilevičiūtės,
V kurso, finansų ir mokesčių teisės
studijų šakos studentės

Magistro darbas

**Stabilumo ir augimo pakto mechanizmo teisinis reglamentavimas
ir jo taikymo problemos Europos Sąjungos
valstybėse narėse**

Vadovas: Prof. dr. Vitas Vasiliauskas
Recenzentas: Asist. dr. Martynas Endrijaitis

Vilnius
2018

TURINYS

ĮVADAS	3
1. FISKALINĖ POLITIKA	5
1.1. Fiskalinė drausmė ir jos vertinimas.....	7
1.2. Biudžetas ir jo deficito samprata.....	8
1.2.1. Biudžeto deficito susiformavimas ir pasekmės.....	10
2. STABILUMO IR AUGIMO PAKTAS TEORINIU LYGMENIU – RAIDA, TIKSLAS IR FUNKCIJOS	14
2.1. Istorinės raidos aspektai	14
2.1.2. 2005 m. reforma	15
2.1.3. Stabilumo ir augimo pakto pakeitimai 2011-2013 m.	16
2.2. Stabilumo ir augimo pakto tikslas	20
2.3. Stabilumo ir augimo pakto funkcijos	21
3. STABILUMO IR AUGIMO PAKTO TEISĖS AKTŲ ANALIZĖ: SISTEMA, JOS PRAKTINIS TAIKYMAS BEI PROBLEMINIAI ASPEKTAI	27
3.1. Stabilumo ir konvergencijos programos	27
3.1.1. Programų turinys ir pateikimas.....	28
3.1.2. Programų vertinimas.....	30
3.2. Vidutinės trukmės tikslas	32
3.2.1. Vidutinės trukmės tikslo nustatymas ir vertinimas.....	32
3.2.2. Leistinas nuokrypis nuo vidutinės trukmės tikslo.....	34
3.3. Stabilumo ir augimo pakto prevencinės dalies kontrolė	37
3.4. Perviršinio deficito procedūra	40
3.4.1. Pagrindas ir išimtys.....	41
3.4.2. Perviršinio deficito procedūros pradžia ir vertinimas	42

3.4.3.	Stabilumo ir augimo pakto korekcinės dalies kontrolė.....	45
3.5.	Makroekonominio disbalanso procedūra	49
3.6.	Nacionalinis biudžeto procesas ir Stabilumo ir augimo paktas.....	52
3.6.1.	Reikalavimai vidutinės trukmės tikslo vykdymui.....	54
3.6.2.	Nepriklausomų institucijų vaidmuo	56
4.	PERVIRŠINIS DEFICITAS ATSKIROSE VALSTYBĖSE NARĖSE.....	59
4.1.	Stabilumo ir augimo pakto taikymas Ispanijoje.....	59
4.2.	Stabilumo ir augimo pakto taikymas Prancūzijoje.....	62
	IŠVADOS.....	66
	LITERATŪROS SĄRAŠAS	67
	SANTRAUKA	76
	SUMMARY	77

IVADAS

Europos Sąjungos statistikos tarnybos (Eurostato) duomenimis ¹, 2016 m. Lietuvos valdžios sektoriaus biudžetas buvo perteklinis ir siekė 0,3 proc. BVP. Tai pirmieji metai, kai valstybė pasiekė proficitinį biudžeto balansą, o atsižvelgiant į 2009 m. situaciją (biudžeto deficito lygis siekė net 9,1 proc. BVP), padarė milžinišką pažangą ekonomikos stabilizavimo srityje. Lietuva – viena iš valstybių, sėkmingai susidorojusi su recesijos padariniais, tuo tarpu kitoms valstybėms sekėsi sunkiau, o kai kurios – Ispanija, Prancūzija – dar ir šiandien susiduria su viešųjų finansų stiprinimo problemomis.

Kadangi jau 1997 m. suvoktas glaudus visų Europos Sąjungos (toliau - **ES**) valstybių narių tarpusavio ekonominis ryšys, ilgus metus buvo bandyta sukurti tarptautines, visiems priimtinas fiskalinės drausmės taisykles, padėsiančias lengviau išgyventi sunkmetį. Tačiau, jam atėjus, paaiškėjo, kad Stabilumo ir augimo paktas (*Stability and growth pact*, toliau tekste – **SGP**), fiskalinės disciplinos ramstis, nebuvo pakankamai efektyvus, o daugelyje valstybių narių taikomi reikalavimai nepasiekė savo pagrindinio tikslo – viešųjų finansų stabilumo. Nors didžioji SGP reforma įvyko 2011 m., vis dar nėra aišku ar įtvirtintas mechanizmas bus efektyvus kito ekonominio nuosmukio metu. Vertinant Lietuvos situaciją, galima manyti, jog teisinis reglamentavimas padeda valstybėms išlaikyti finansinės būklės stabilumą, tačiau netikslu vienareikšmiškai teigti, jog jis neturi spragų ir yra vienodai veiksmingas visoje ES. Be to, atsižvelgiant į tai, kad dabar galiojantį SGP sudaro septyni reglamentai dėl fiskalinės politikos vykdymo, direktyva, nustatanti reikalavimus valstybių narių biudžetų sistemoms bei tarpvyriausybinius susitarimus dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje, kyla neaiškumas dėl teisės aktais nustatyto mechanizmo konkretumo. Taigi, būtina aiškiai apibrėžti veikiančią sistemą ir įvertinti vyraujančias teisinio reglamentavimo taikymo problemas, kurios silpnina fiskalinę discipliną ir valstybės narės atsparumą dar vienai skausmingai ekonomikos recesijai. Dėl šios priežasties, baigiamojo magistro darbo tema pasižymi **aktualumu** teisinės analizės lygmeniu.

Vertinant darbo **originalumą**, būtina paminėti faktą, jog SGP plačiai analizuotas iki paskutiniosios reformos, įvykusios 2011 m. Didžiausias dėmesys skirtas ekonominiam lygmeniui, kuris parodė efektyvumą valstybių narių viešiesiems finansams. Ekonominio

¹ Europos Sąjungos statistikos tarnybos interaktyvūs duomenys. Prieiga per internetą: < <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?jsessionid=ujhFShzSwk9MULkeNL2atwJM24QkaRVV2bgvQpiH6F36luG2aAAK!-510604984?tab=table&plugin=1&pcode=teina200&language=en> >

tyrimo užsienio literatūroje netrūksta ir šiuo metu galiojančio SGP mechanizmo atžvilgiu. Deja, teisine prasme jis nėra įvertintas nei Lietuvoje, nei užsienyje. Tad tai bus pirmas bandymas apibendrinti SGP įtvirtinto biudžeto deficito teisinį reglamentavimą ir įvertinti jo praktinio taikymo problematiką.

Darbo objektas – Stabilumo ir augimo paktas.

Darbo tikslas – išanalizuoti Stabilumo ir augimo pakto mechanizmo teisinį reglamentavimą ir atskleisti jo taikymo problematiką.

Darbo uždaviniai:

1. Teoriniu lygmeniu apibūdinti SGP raidą, tikslą bei objektą;
2. Detalizuoti SGP nuostatas ir išskirti valstybėms narėms keliamus reikalavimus, atskleidžiant nustatytą teisinio reglamentavimo mechanizmą;
3. Analizuoti praktines teisinio reglamentavimo taikymo situacijas ir įvertinti pastebimas problemas;
4. Ištirti valstybes, šiuo metu susiduriančias su fiskalinės drausmės laikymosi problemomis.

Siekiant įvykdyti numatytus uždavinius bei pasiekti darbo tikslą, **pagrindiniu šaltiniu** tampa pats Stabilumo ir augimo paktas bei jį keičiantys ir papildantys teisės aktai. Taip pat, analizės reikalauja Europos Vadovų Tarybos (toliau – **Taryba**) priimti sprendimai, Europos Komisijos (toliau – **Komisija**) rekomendacijos, nuomonės ir kiti teisės aktai valstybių narių atžvilgiu, iliustruojantys praktinį darbo objekto taikymą bei dėl to kylančius keblumus. Teorinėje dalyje didžiausias dėmesys skiriamas ekonomikos literatūrai, susijusiai su valstybės fiskaline politika. Jos pagalba atskleidžiama, kodėl itin svarbu užtikrinti tinkamą SGP veikimą ir griežtą fiskalinės disciplinos laikymąsi.

Metodai: **istorinio** metodo pagalba atskleisti SGP priėmimo motyvai, raida, vykusios reformos ir jų priežastys. Šis kontekstas padėjo suvokti darbo objekto prasmę bei skiriamo dėmesio svarbą. Siekiant sudaryti darnią teisės normų sistemą, pašalinti neaiškumus ir prieštaravimus, pasitelktas **dogmatinis** teisėtyros metodas, o naudota **sisteminė analizė** išryškino nustatytą SGP mechanizmą ir įtvirtintas taisykles valstybių narių atžvilgiu. Tiriant praktinį SGP taikymą, **lyginamasis** metodas parodė skirtumus teisės normų taikymo, valstybių narių vertinimo, bei fiskalinių taisyklių efektyvumo kontekstuose.

1. FISKALINĖ POLITIKA

Fiskalinės politikos vaidmuo sustiprėjo, kai tapo aišku, jog vis labiau auga valstybės įtaka perskirstant gaunamas lėšas ir nustatant ekonomikos reguliavimo priemones. Dėl to, ES dešimtmečius skiria ypatingą dėmesį fiskalinei politikai ir jos koordinavimui, tikėdamasi ją sustiprinti ir apsaugoti nuo įvairaus pobūdžio neigiamų ekonomikos sukrėtimų. Kadangi fiskalinė politika, kaip bus matoma toliau, laikoma darbo objekto – Stabilumo ir augimo pakto – pagrindine reguliavimo sritimi, būtina išsiaiškinti, kas yra ta fiskalinė politika, kaip ji suprantama ir kodėl jai skiriamas toks didelis dėmesys tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygmeniu.

Makroekonominėje literatūroje fiskalinės politikos apibrėžimas pateikiamas gan skirtingai. Pavyzdžiui, ji gali būti apibūdinama kaip, biudžeto pajamų ir išlaidų formavimo principai ir praktika, kuri įgyvendinama keičiant vyriausybės išlaidų ir mokesčių lygį². Taip pat – valstybės finansų naudojimas bendrojo nacionalinio produkto svyravimams sumažinti arba panaikinti reguliuojant bendrąją paklausą³. Dr. Algirdas Jakutis nurodo, kad fiskalinė politika yra biudžetinės politikos dalis, susijusi su valstybinio biudžeto pajamų formavimu, remiantis mokesčių sistema⁴. Kadangi vieningos apibrėžties nėra, galima teigti, jog tai valstybės išdaro politika, formuojanti pajamas ir reguliuojanti išlaidas, siekiant paveikti visuminę paklausą, o jos pagrindinis siekis – biudžeto balanso išlaikymas.

Fiskalinė politika apima valstybės valdžios veiksmus, kuriais daroma įtaka valstybės skolos dydžiui, biudžeto formavimui, mokesčių reguliavimui, paklausai, ekonomikos svyravimams, valstybės pajamų paskirstymui, infliacijos reguliavimui ir pan. Taip pat, ji padeda įgyvendinti Vyriausybės funkcijas perskirstant valstybės biudžeto pajamas. Tačiau fiskalinė politika gali būti susijusi ir su veikla, kuri nebūtinai atsispindi biudžete, nors daro poveikį valstybės finansavimo galimybėms, pavyzdžiui, aplinkos apsaugos reguliavimas, valstybės garantijų teikimas, įmonių atleidimas nuo tam tikrų mokesčių⁵. Šiuo atveju, tiesiogiai sprendimai, susiję su valstybės biudžetu, nėra priimami, bet turi reikšmingos įtakos pajamų surinkime, investicijų pritraukime bei verslo plėtrai. Kitaip tariant, fiskalinė politika

² DAVULIS, G. *Ekonomikos teorija: vadovėlis aukštųjų mokyklų studentams*. Vilnius: Mykolo Riomerio universiteto Leidybos centras, 2009, p. 286.

³ SNIEŠKA, V., et al. *Makroekonomika: vadovėlis ekonominių specialybių studentams*. Kaunas: Technologija, 2005, p. 174.

⁴ JAKUTIS, A., et al. *Ekonomikos teorijos pagrindai*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 234.

⁵ ČIEGIS, R. *Makroekonomika*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2012, p. 162.

priskiriama vykdomosios valdžios kompetencijai. Atsižvelgiant į tai, kokias sritis ji liečia, galima daryti išvadą, jog pagrindiniai fiskalinės politikos tikslai – ekonomikos ciklo svyravimų švelninimas, aukštas užimtumo lygis (nedarbo panaikinimas) ir didelės infliacijos išvengimas.

Fiskalinė politika teisinėje literatūroje skirstoma į dvi rūšis: diskrečiąją ir nediskrečiąją. Pirmoji politika įgyvendinama vyriausybės ir paprastai apima šalies biudžeto sandarą, biudžeto deficito reguliavimą, mokesčių, valstybės išlaidų bei skolos politikas. Tai sąmoningas naudojimas mokesčiais bei biudžetine politika siekiant norimo bendro nacionalinio produkto ir užimtumo lygio, kontroliuojant infliaciją ir skatinant ekonominį augimą⁶. Pagal vyriausybės tikslus galima išskirti skatinamąją (ekspansinę), ribojamąją (restrikcinę) ir neutraliąją fiskalines politikas.

Skatinamoji fiskalinė politika dažniausiai vykdoma vyraujant ekonominei krizei. Jos tikslas – didinti prekių paklausą, užimtumą ir investicijas taip siekiant skatinti piniginius srautus į valstybės biudžetą. Įgyvendinant šią politiką, valstybėje mažinami mokesčiai ir didinamos viešųjų funkcijų išlaidos, nepaisant kylančio biudžeto deficito lygio bei valstybės skolos augimo. Kai ekonomikoje prasideda pagyvėjimas, mokesčiai nuosekliai didinami, o valstybės išlaidos mažinamos. Taip pereinama prie ribojamosios fiskalinės politikos, kurios metu įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių priimami ir įgyvendinami sprendimai mažina ir stabilizuoja vartojimo paklausą. Taigi, skatinamosios fiskalinės politikos metu deficitas didėja, o ribojamosios – mažėja. Tuo atveju, kai išlaidos yra lygios pajamoms, manoma, jog fiskalinė politika yra neutrali ir nedaro įtakos ekonomikos vystymuisi. Ši rūšis taikoma retai, nes dėl ekonomikos vystymosi spartos būtina ją arba stabdyti, arba skatinti.

Nediskretinė fiskalinė politika – savaiminiai ekonomikos stabilizatoriai, kurie didina arba stabdo bendrosios paklausos augimą. Automatiniais (savaiminiais) stabilizatoriais galime vadinti visas ekonomines priemones, kurios linkusios didinti valstybės biudžeto deficitą (arba mažinti perteklines sumas), kai ekonomika patenka į recesinį etapą, ir didinti biudžeto pajamas ekonominio pakilimo metu be papildomų valdymo institucijų įsikišimo⁷. Jie veikia patys, vyriausybei nepriimant papildomų sprendimų ir sušvelnina ekonomikos svyravimus. Didėjant nacionalinėms pajamoms, surenkamų mokesčių apimtis auga, o transferinių išmokėjimų apimtis mažėja sudarydama perteklinį biudžetą, ir priešingai – esant

⁶ ČIEGIS, R. *Makroekonomika*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2012, p. 162.

⁷ *Ibid.*, p. 190.

ekonominiam nuosmukiui, mažėja mokesčių įplaukos, o didėja transferiniai išmokėjimai (nedarbo pašalpos ir socialinės išmokos), tuo pačiu susidaro biudžeto deficitas⁸. Ekonominio pakilimo metu didėja pajamos, tačiau didėja ir sumokamų mokesčių kiekis, kuris turėtų būti kaupiamas įvairiuose fonduose arba naudojamas valstybės išlaidoms. Tuo tarpu, kai sumažėja pajamos, sumažėja ir mokesčiai, o jei didėja nedarbo lygis – didėja ir valstybės mokamos socialinės išmokos. Taigi vartojimo lygis krinta lėčiau, o ekonomika nepatiria staigių pokyčių. Iš to darytina išvada, jog pagrindiniai savaiminiai stabilizatoriai yra transferiniai mokėjimai, kurie mažėja augant ekonomikai, bei mokesčiai, kurių apimtis didėja surenkant daugiau pajamų.

1.1. Fiskalinė drausmė ir jos vertinimas

Viena iš pagrindinių valstybės užduočių fiskalinėje politikoje – nustatyti efektyvias fiskalinės drausmės taisykles, įgyvendinančias ilgalaikį valdžios sektoriaus finansų tvarumą ir stabilią ūkio plėtrą. Fiskalinė drausmė – visuma teisinių priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti, kad prognozuojama valdžios sektoriaus skola, atsižvelgiant į numanomas valdžios sektoriaus įsipareigojimus, įskaitant ir įsipareigojimus, atsirandančius dėl gyventojų demografinių pokyčių, keliasdešimt metų atitiktų finansų tvarumo kriterijus⁹. Kitaip tariant, būtinas fiskalinės politikos koordinavimas, kuris, kaip nurodoma mokslinėje literatūroje¹⁰, svarbus ir dėl kelių priežasčių. Pirma, veiksminga pinigų politika, ypač ta, kuri savo pagrindiniu arba vieninteliu aiškiu tikslu laiko kainų stabilumą, negali toleruoti fiskalinio nesuderinamumo. Geri fiskaliniai rezultatai reikalingi žemoms ir ilgalaikėms palūkanų normoms, kurios yra esminės naujoms investicijoms ir ekonomikos augimui. Antra, valstybės skola arba biudžeto deficitas pasiekia kitų valstybių finansines santaupas savo reikmėms finansuoti. Taigi, sukeliama neigiamas išorinis poveikis, o valstybės gali specialiai pradėti vykdyti ekspansinę fiskalinę politiką.

Norint nustatyti, ar valstybės vykdoma fiskalinė politika yra efektyvi, reikia atsižvelgti į mokesčių surinkimo lygį ir biudžetinių įsipareigojimų įgyvendinimą, biudžeto deficito dydį ir valstybės skolos didėjimo tempus, finansinių išteklių dalį, skiriamą valstybės skolai,

⁸ SINEVIČIENĖ, L.; VASILIAUSKIENĖ, A. *Fiskalinės politikos ypatumai ciklinio ekonomikos vystymosi kontekste*. Kaunas: Technologija, 2010, p. 1026.

⁹ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 120-488, 2 str. 1 p.

¹⁰ TANZI, V. *The Stability and Growth Pact: Its Role and Future*. Vašingtonas: Cato Journal Nr. 24, 2004, p. 58.

bendrojo pinigų kiekio santykį su BVP, valiutos ištekllių dydį ir jų dinamiką, BVP augimą bei užimtumo didėjimą¹¹.

Taigi, tinkama fiskaline politika galėtume vadinti politiką, kuria siekiama švelninti ekonomikos svyravimus ir kuri užtikrina aukšto užimtumo ekonomiką, vengiant sparčios infliacijos. Ji laikytina įvairiapusiškiausia valstybės ekonomikos stabilizavimo priemone, o dėl ekonominio tarpusavio ryšio, ES valstybės narės jai privalo skirti ypatingą dėmesį. Tai darydamos, jos jau daugiau nei prieš 20 m. pasirašė Stabilumo ir augimo pakta, kuriuo įsipareigojo laikytis bendrai priimtų fiskalinės drausmės taisyklių, vengiant ekonominių neigiamų padarinių, o svarbiausia – didelės valstybės skolos ir kritinio biudžeto deficito lygio.

1.2. Biudžetas ir jo deficito samprata

Biudžeto sąvoką pateikia Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, kuris nurodo, kad valstybės biudžetas yra valstybės pajamų ir išlaidų planas tam tikram laikotarpiui, t. y. valstybės finansinis planas, kuriuo perskirstomos viešosios lėšos. Teisine prasme valstybės biudžetas – įstatymas, kuriuo biudžetiniams metams patvirtinamas valstybės pajamų ir išlaidų planas¹². Šiai minčiai antrina ir Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, valstybės biudžeto sampratą įtvirtindamas kaip Lietuvos Respublikos Seimo tvirtinamą valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planą biudžetiniams metams. Biudžetiniai metai – 12 mėnesių biudžeto laikotarpis, prasidedantis sausio 1 dieną ir pasibaigiantis gruodžio 31 dieną¹³. Kiekvienas valstybės biudžeto įstatymas – tai terminuotai galiojantis ir taikomas įstatymas. Subjektų finansavimas iš atitinkamų metų valstybės biudžeto lėšų pasibaigia tada, kai baigiasi atitinkami biudžetiniai metai, t. y. tų metų gruodžio 31 dieną. Po šios datos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų įstatymo apskritai nebeįmanoma taikyti¹⁴. Taigi, teisine prasme, valstybės biudžetas – terminuotas įstatymas, kuriuo valstybės lėšos paskirstomos įvairioms valstybės funkcijoms vykdyti ir viešosioms paslaugoms teikti.

¹¹ RAKAUSKIENĖ, O. G. *Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika)*: monografija. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2006, p. 768.

¹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos respublikos finansinio tvarumo įstatymo“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 73-3679.

¹³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 2 str. 6 d.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. Vasario 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 19-938.

Pagrindinis biudžeto ypatumas – nacionalinės pajamos paskirstomos visose ekonominės bei finansinės veiklos sferose. Kadangi nacionalinių pajamų perskirstymo vieta valstybės finansuose yra svarbiausia, biudžeto būklė labiausiai lemia šalies finansinę būklę¹⁵, t. y. ji priklauso nuo tuo metu vyraujančio biudžeto balanso – skirtumo tarp pajamų ir išlaidų.

Dr. Gediminas Smalenskas literatūroje teigia, kad valstybės biudžeto balansas gali būti:

1. neigiamas – kai valstybės pajamos yra mažesnės už išlaidas;
2. perteklinis – kai valstybės pajamos viršija išlaidas;
3. subalansuotas – kai valstybės pajamos lygios išlaidoms (deficitas lygus nuliui)¹⁶.

Vykdamas skatinamąją fiskalinę politiką, susiformuoja biudžeto deficitas. Tačiau, svarbu atskirti valdžios sektoriaus deficito ir biudžeto deficito sampratas. Valdžios sektorius – sektorius, apimantis centrinės valdžios (Vyriausybės ir kitų prie šio sektoriaus priskiriamų subjektų), vietos valdžios (savivaldybių ir kitų prie šio sektoriaus priskiriamų subjektų) ir valstybės socialinės apsaugos fondų (pavyzdžiui, Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo ir kitų prie šio sektoriaus priskiriamų subjektų) sektorius¹⁷. Valdžios sektoriaus deficitu laikoma valdžios sektoriaus grynojo skolinimosi absoliučioji vertė¹⁸. Jis apima visą konsoliduotą valstybės biudžetą, parodo, koku mastu didėja valstybės skola ir kiek vyriausybei atitinkamu metu reikia finansavimo.

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – **SESV**) Protokole Nr. 12 dėl perviršinio deficito procedūros (toliau – **Protokolas Nr. 12**) nurodyta, kad planuojamo arba faktinio bendrojo šalies biudžeto deficito santykis su bendruoju vidaus produktu rinkos kainomis negali viršyti 3 proc. BVP. Tai pamatinė vertė, įtvirtinta ES lygmeniu ir pripažinta kaip toleruotina kiekvienai valstybei narei. Tuo tarpu, „bendrasis šalies“ – priklausantis valstybės valdymo sektoriams, tai yra centrinei vyriausybei, regioninei ar vietos vyriausybei bei socialinės apsaugos fondams¹⁹.

Biudžeto deficitas – neigiamas biudžeto balansas, kuris susiformuoja, kai valstybės patiriamos išlaidos viršija pajamas. Jis gali suteikti informaciją apie vidaus išteklių mobilizavimo efektyvumą ir valstybės išlaidų valdymą. Kadangi metinį biudžetą sudaro ne

¹⁵ SMALENSKAS, G. *Finansai*. Vilnius: Homo Liber, 2007, p. 100.

¹⁶ *Ibid.*, p. 40.

¹⁷ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 86-2045, 2 str. 9 p.

¹⁸ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 120-488, 2 str. 7 d.

¹⁹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo protokolas Nr. 12 dėl perviršinio deficito procedūros. OL, 2012 C 326, p. 279.

tik centrinė vyriausybė, bet ir regioninės ar vietos institucijos, socialinės apsaugos fondai, biudžeto deficito sąvoka laikytina siauresne, sudarančia tik dalį valdžios sektoriaus biudžeto. Dėl to šiame darbe naudojama biudžeto deficito sąvoką reikėtų suprasti per valdžios sektoriaus biudžeto deficito prizmę, apimančią visus biudžetus, sudaromus skirtingų valdžios subjektų.

1.2.1. Biudžeto deficito susiformavimas ir pasekmės

Iš biudžeto deficito apibrėžties, matoma pirmoji ir pagrindinė jo susiformavimo priežastis – valstybės patiriamos įvairios išlaidos tinkamam funkcionavimui, kurios yra didesnės už pajamas. Išlaidos tiesiogiai susijusios su valstybės funkcijomis ekonomine, socialine bei politine prasme ir sudaro ekonominius santykius, perskirstant biudžeto pajamas svarbiausiems visuomenės poreikiams. Biudžeto lėšos gaunamos iš mokesčių ir nemokesčių šaltinių – mokesčiai, rinkliavos, ES finansinės paramos lėšos, baudos, pajamos iš valstybės turto, valstybės biudžetinių įstaigų pajamos ir bet kokios kitos pajamos (sąrašas nėra baigtinis). Jos skiriamos sveikatos apsaugai, gynybai, aplinkos apsaugai, švietimui, viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugai, ekonomikai, tarptautiniams įsipareigojimams, bei daugeliui kitų sričių, kuriose įgyvendinamos viešosios funkcijos. Valstybės pajamos ir išlaidos apima tiek nacionalinį biudžetą (valstybės ir savivaldybių), tiek nebiudžetinius fondus. Jie bendrai sudaro konsoliduotą valstybės biudžetą, į kurį įtraukiami visi galimi valstybės finansiniai ištekliai ir kaštai. Dėl šios priežasties, tolimesnė darbo dalis bus susijusi su konsoliduotu biudžetu.

Vadovaujantis ekonomikos mokslo literatūra, visas išlaidas galima būtų suskirstyti į kelias rūšis: valstybės vartojimo išlaidos (valstybinio sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčiai, valstybės išlaidos perkamoms prekėms), valstybės investicijos, pervedamos išmokos privačiam sektoriui (pavyzdžiui, pašalpos, nedarbo išmoka, našlaičių pensija ir kt.), valstybės skolos išlaidos (palūkanos)²⁰. Taip pat, jas galima skirti į paprastasias ir nepaprastasias. Paprastosios išlaidos – tai išlaidos susijusios su biudžetinių institucijų funkcionavimu ir programų valdymu. Jas sudaro darbo užmokestis, socialinio draudimo įmokos, kitos išlaidos prekėms ir paslaugoms įsigyti. Nepaprastosios išlaidos – tai išlaidos,

²⁰ SNIEŠKA, V., et al. *Makroekonomika: vadovėlis ekonominių specialybių studentams*. Kaunas: Technologija, 2005, p. 175.

skiriamos materialiam ir nematerialiam turtui įsigyti, investicinėms programoms įgyvendinti²¹, valstybės rezervams sudaryti. Populiari yra produktyvių ir neproduktyvių išlaidų klasifikacija. Pagal ją, produktyvios išlaidos turi išliekamąjį poveikį, skatina investicijas, papildo privataus sektoriaus gamybą ir sukelia teigiamą efektą ekonomikai. Tokios išlaidos dažniausiai tenka infrastruktūrai, užimtumui, švietimui ir pan. Tuo tarpu neproduktyvios išlaidos yra skirtos vartojimui, leidžia tinkamai funkcionuoti ekonomikai, bet nesukuria gražos ateityje, pavyzdžiui, socialinės išmokos, palūkanų mokėjimas už skolas, administraciniai kaštai. Svarbus išlaidų paskirstymas tarp produktyvių ir neproduktyvių. Esant tinkamai produktyvių išlaidų proporcijai biudžete, laikoma, kad valstybė tinkamai subalansuoja savo išlaidas bei yra „sveika“, neturinti vidinių ekonominių problemų, reikalaujančių didelių neproduktyvių išlaidų, kurios persvertų produktyvias²².

Jei apie biudžetą kalbama teisine prasme (biudžetą suprasime kaip terminuotai taikomą įstatymą), svarbi tampa asignavimų sąvoka. Asignavimai – valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete patvirtinta lėšų išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinais metais gauti iš valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete sukauptų lėšų²³. Jie skiriami asignavimų valdytojams, atsižvelgiant į sudarytas tam tikras programas, skirtas skirtingoms ekonominėms ir socialinėms sferoms. Asignavimai yra pinigai, kurie nėra panaudoti, o tik suplanuoti biudžete. Tik panaudojus, jie tampa išlaidomis.

Antroji biudžeto deficito susiformavimo priežastis – ekonomikos svyravimai. Pavyzdžiui, Lietuvoje prieš krizinio laikotarpio metu, 2007 m., biudžeto deficitas siekė vos 0,8 proc., tačiau 2008 m. jis pakilo iki 3,1 proc., o 2009 m. – 9,1 proc. BVP²⁴. Nuosmukio metu sumažėja biudžeto įplaukos, o išlaidos išlieka tokios pačios arba padidėja. Tai reiškia, kad išlaidų poreikis yra daug didesnis nei realiai gaunamos biudžeto pajamos. Atsirandantis išlaidų perviršis lemia biudžeto deficito susiformavimą. Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad deficitinis biudžetas gali atsirasti dėl ypatingų, neprognozuojamų aplinkybių (pavyzdžiui, stichinės nelaimės, teroristiniai išpuoliai) ir krizinių reiškinių, kurie pasireiškia

²¹ SMALENSKAS, G. *Finansai*. Vilnius: Homo Liber, 2007, p. 38.

²² LIESONIS, V.; RAČKAUSKAS M. *Produktyvios išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui*. Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai Nr. 2, 2016, p. 74.

²³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 2 str. 3 p.

²⁴ 2016 m. balandžio 21 d. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateikti interaktyvūs duomenys. Prieiga per internetą: < <https://finmin.lrv.lt/lt/naujienos/eurostatas-lietuvos-valdzios-sektoriaus-deficitas-2015-m-maziausias-es> >.

aukšta infliacija, mokestinių pajamų nesurinkimo problemomis, didelėmis valstybės išlaidomis, silpna valstybės piniginių išteklių naudojimo kontrole ir pan.²⁵ Tokiu atveju, valstybė pradeda įgyvendinti skatinančiąją fiskalinę politiką, didindama valdžios sektoriaus išlaidas bei visuomeninį vartojimą.

Paskutinė, trečioji aplinkybė, daranti įtaką biudžeto deficito dydžio rodikliui – valdžios sandorių apskaitos metodas. Valstybėse narėse deficitas skaičiuojamas pagal sistemą, nustatytą 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente Nr. 549/2013 dėl Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos Europos Sąjungoje. Pagal jį, pinigai sąskaitose apskaitomi kaupiamuoju principu. Kaupiamoji apskaita – vienintelė visuotinai pripažinta informacijos sistema, pagal kurią galima susidaryti išsamų ir patikimą įspūdį apie valdžios sektoriaus finansinę ir ekonominę padėtį bei veiksmingumą²⁶. Ji reiškia, kad įplaukos ir išlaidos apskaitomos tuomet, kai prisiimami jas atitinkantys įsipareigojimai, t. y. pajamos ir išlaidos fiksuojamos nepriklausomai nuo jų gavimo ar išmokėjimo momento. Be to, kaupiamasis principas yra naudingas, nes neleidžia pagražinti padėties, kai mokėjimas paankstinamas arba atidedamas, kad sandoris būtų įtrauktas į tą laikotarpį, kurį pasirenka valdžios sektorius²⁷. Tokios apskaitos naudą patvirtina 2011 m. balandžio 15 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Patikimesnis Europos statistinių duomenų kokybės valdymas“, kuriame nurodyta, jog bendra statistinės informacijos kokybė Europos lygmeniu labai priklauso nuo tinkamo viso rengimo proceso, taikyto statistiniams duomenims rengti. Dėl to, ES valstybės narės valdžios sektoriuose raginamos taikyti šio metodo standartą. Iš kitos pusės, joks teisės aktas neįpareigoja valstybių taikyti kaupiamąjo principo, tad tikrasis deficito lygis tarptautiniu lygiu gali paaiškėti tik kritiniu laikotarpiu.

Dar vienas galimas apskaitos būdas – grynujų pinigų apskaita. Vyriausybės sąskaitose įplaukos apskaitomos tuomet, kai jos faktiškai gaunamos, o išlaidos – kai jos faktiškai atliekamos. Kadangi tarp Vyriausybės įsipareigojimų atsiradimo ir mokėjimų vykdymo praeina tam tikras laikas, vyriausybės biudžeto balansas, apskaičiuotas grynujų pinigų pagrindu, skiriasi nuo biudžeto balanso, apskaičiuoto kaupiamuoju pagrindu. Kai susidaro dideli mokėtinų sumų įsiskolinimai (nepriemokos), šis skirtumas gali būti itin didelis. Dėl šios priežasties, reglamentas teikia prioritetą kaupiamajam principui. Lietuva,

²⁵ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Vešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 134.

²⁶ 2013 m. kovo 6 d. Europos Komisijos ataskaita Europos Tarybai ir Europos Parlamentui dėl suderintų viešojo sektoriaus apskaitos standartų diegimo valstybėse narėse. COM, 2013 114, p. 3.

²⁷ *Ibid.*

vadovaudamasi ES išreikšta pozicija, naudoja pastarąjį apskaitos metodą, kuris įtvirtintas Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo 9 str.

Mokslinėje literatūroje ²⁸ išskiriami keli deficitinio vyriausybės vartojimo padariniai. Pirma, didėja šalies ūkių disponuojamos pajamos, nes mokami mažesni mokesčiai – valstybės skolinimasis kompensuoja mokesčių didinimą, o tai skatina visuomeninį vartojimą. Nepaisant to, mokesčių mokėtojų finansinė būklė tampa prastesnė dėl didinamų mokesčių ateityje, kuriais bus apmokamos valstybės skolos aptarnavimo išlaidos.

Antra, valstybė, siekdama gauti kuo daugiau lėšų ir finansuoti vykdomas funkcijas, tampa priversta skolintis, iš vidaus ir užsienio kreditorių, o tai didina valstybės skolą. Pagal Protokolą Nr. 12, maksimalus leistinas valstybės skolos santykis su BVP rinkos kainomis – 60 proc. Apskritai didelė valdžios sektoriaus skola gali būti susijusi su taip vadinamu „sniego gniūžtės“ efektu (*snowball effect*). Jo metu, dėl augančios skolos didėja palūkanų normos, o tai verčia skolintis iš naujo. Taip atsiranda ratas, kurio metu didėja palūkanų norma ir skola. Jei augančios skolos palūkanos realiai viršija nominalią BVP vertę ir auga greičiau nei pats BVP, ekonomikos augimas tampa lėtesnis nei didėjanti skola. Ši situacija kenkia finansų tvarumui ir bendrosioms ekonomikos sąlygoms, skatina infliaciją, aukštesnes ilgalaikes palūkanų normas, menkas privačias investicijas, mokesčių augimą, o kartais ir gali prisidėti prie bankų ar valiutų krizės ²⁹.

Taigi, tinkamai vykdoma valstybės fiskalinė politika užtikrina subalansuotą ekonomiką, sudarančią prielaidas viešojo sektoriaus finansų stabilumui ir ekonomikos augimui. Naudojamos politinės priemonės turi užtikrinti teigiamą biudžeto balansą, o valstybės skola negali viršyti nustatytų kriterijų. Priešingu atveju, sukuriama palanki terpė viešųjų finansų krizės įsivyravimui, o dėl glaudaus valstybių narių tarpusavio ryšio, žlugti tarptautinis autoritetas. Dėl šios priežasties, ES skiria itin didelį dėmesį valstybių narių vykdomai fiskalinei politikai ir biudžetinei priežiūrai. Pagrindinis teisės aktų paketas, kuris nustato šios srities pagrindines gaires, privalomas taisykles ir sankcijas už jų nesilaikymą – Stabilumo ir augimo paktas, kuris buvo priimtas 1997 m., o po vykusių reformų, galiojantis dar ir dabar.

²⁸ BUDRYTĖ, A.; TURSA, L. *Valstybės skolos raida, rizika ir priimtumo lygis*. Vilnius: Pinigų studijos, 2002, p. 38.

²⁹ LOJSH, D. H.; RODRIGUEZ – VIVES, M.; SLAVIK M. *The size and composition of government debt in the euro area*. *Frankfurtas*: Occasional paper series Nr. 132, 2011, p. 9.

2. STABILUMO IR AUGIMO PAKTAS TEORINIU LYGMENIU – RAIDA, TIKSLAS IR FUNKCIJOS

2.1. Istorinės raidos aspektai

SGP pamatai buvo padėti dar 1992 m., pasirašius Maastrichto sutartį, kurios pagrindu Europos Ekonominė Bendrija tapo ES. Ja sustiprintas ES institucijų vaidmuo ir nustatyta, jog Komisija prižiūri valstybių narių biudžeto deficito lygį bei skolos dydį. Kadangi tuo metu jau veikė Europos ekonominė ir pinigų sąjunga, buvo svarstoma apie biudžeto disciplinos, užtikrinančios ekonomikos ir kainų stabilumą, apsaugančios nuo netvarių viešųjų finansų bei kuriančios sąlygas darbo vietų augimui, poreikį. 1996 m. gruodį Taryba pasiekė susitarimą dėl pagrindinių SGP nuostatų, kurios orientuotos į fiskalines taisykles biudžeto valdymo atžvilgiu. Po šešių mėnesių, buvo priimta rezoliucija dėl Stabilumo ir augimo pakto³⁰ (toliau – **1997 m. Tarybos rezoliucija**). Ja įtvirtintos politinės gairės, numatančios SGP įgyvendinimą ir įpareigojančios siekti subalansuoto biudžeto arba jo pertekliaus. Kartu valstybės narės pasirašė du reglamentus – Tarybos reglamentą Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo (toliau – **Tarybos reglamentas Nr. 1466/97**) ir Tarybos reglamentą Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo (toliau – **Tarybos reglamentas Nr. 1467/97**), kurie atitinkamai įsigaliojo 1998 m. liepos 1 d. ir 1999 m. sausio 1 d.

Pagrindiniai SGP elementai turėjo apimti terminų nustatymą perviršinio deficito procedūrai vykdyti (norėta ją paspartinti), lankstumo sąlygų apibrėžtį bei sankcijų ir jų taikymo masto įtvirtinimą³¹. Taigi, Tarybos reglamentas Nr. 1467/97 priimtas dėl būtinumo paspartinti ir paaiškinti perviršinio deficito procedūros taikymą, siekiant neleisti susidaryti valdžios biudžeto deficitui, o susidarius – kuo greičiau jį pataisyti³². Antrasis dokumento tikslas – užtikrinti Tarybos sprendimo, taikyti poveikio priemones valstybei narei, vykdymą. Tuo tarpu antrasis reglamentas³³ priimtas siekiant nustatyti stabilumo ir konvergencijos programų turinį, jų parengimo bei atnaujinimo grafikus, Komisijos vaidmenį jų vertinime.

³⁰ 1997 m. birželio 17 d. Europos Tarybos rezoliucija dėl Stabilumo ir augimo pakto. OL, 1997 C 236, p. 1.

³¹ BUTI, M.; FRANCO, D.; ONGENA, H. *Budgetary Policies during Recessions - Retrospective Application of the "Stability and Growth Pact" to the Post-War Period*. Economic Papers, Nr. 121, 1997, p. 3.

³² 1997 m. birželio 7 d. Europos Tarybos reglamentas Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo. OL, 1997 L 209, preambulės 1 p.

³³ Tarybos reglamentas Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo

Analizuojant preambulę, galima išskirti kelias reglamento priėmimo priežastis – išankstinio perspėjimo sistemos įtvirtinimo poreikis (Taryba informuoja valstybę narę apie būtinumą taikyti reikiamas priemones biudžeto būklei ištaisyti, siekiant išvengti perviršinio valstybės biudžeto deficito), aukšto konvergencijos laipsnio siekis euro zonoje, stabilumo programų neapibrėžtis.

Ekonomistas Vito Tanzi teigia, jog SGP priėmimas buvo būtina sąlyga Ekonomikos ir pinigų sąjungoje, nes valdžios skolos lygis daugelyje valstybių buvo neapsakomai didelis. Pavyzdžiui, 1993 m. Belgijoje jis siekė 138,2 proc. BVP, 1994 m. Italijoje 123,8 proc. BVP, o Graikijoje – 111,3 proc. BVP 1996 m. Be to, 1992 m. Italija pradėjo nebevykdyti savo priimtų tarptautinių finansinių įsipareigojimų, o visų šių šalių biudžeto deficito lygis viršijo 12 proc. BVP³⁴. Pabrėžtina, jog šie skaičiai buvo pasiekti ne dėl karo ar depresijos, bet dėl politinių sprendimų kuo daugiau išleisti valstybės reikmėms. Tokia fiskalinės politikos laisvė silpnino viešuosius finansus, neleido tinkamai vykdyti įsipareigojimų, o valdžios noras ir galimybė, nekontroliuojant didinti išlaidas, suformavo biudžetų deficitus, didžiąja dalimi finansuojamus mokesčių mokėtojų pinigais.

2.1.2. 2005 m. reforma

Nors biudžeto deficito valdymo srityje per dešimtmetį buvo pasiekti įspūdingi rezultatai (sumažintas valstybėse narėse vyravęs deficitas, o biudžetai priartinti prie subalansuoto lygio), atsirado poreikis koreguoti SGP, padarant jį labiau efektyvesniu. 2004 m. Komisija paskelbė komunikatą „Ekonominio valdymo stiprinimas ir Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo paaiškinimas“, kuriame nurodyti galimi stiprinimo elementai:

1. biudžeto būklės priežiūros srityje daugiau dėmesio skirti valstybės skolai ir subalansuotumui. Tai reiškia, jog didesnė svarba skiriama veiksnių, galinčių daryti įtaką skolos vidutinei trukmei ir ilgalaikiai dinamikai, raidos priežiūrai;
2. nustatant vidutinės trukmės tikslus siekti „beveik subalansuoto biudžeto arba biudžeto pertekliaus“, labiau atsižvelgti į kiekvienai šaliai būdingas aplinkybes;
3. įgyvendinant perviršinio deficito procedūrą, atsižvelgti į ekonomines aplinkybes ir naujausius pokyčius;

³⁴ TANZI, V. *The Stability and Growth Pact: Its Role and Future*. Vašingtonas: Cato Journal Nr. 24., 2004, p. 58.

4. užtikrinti ankstyvuju laikotarpiu taikytinas priemones, kuriomis siekiama ištaisyti netinkamas biudžeto tendencijas.

Po paskelbto komunikato buvo pradėtos derybos bendram sutarimui pasiekti. Jose derinti skirtingi valstybių narių požiūriai į tai, kiek laisvės veikti savo nuožiūra būtina palikti, kad vertinant biudžeto būklę būtų tinkamai atsižvelgiama į ekonomikos vystymąsi. Siekta rasti pusiausvyrą tarp poreikio palikti šiek tiek galimybių savarankiškai spręsti ir tikslų išsaugoti paprastas, skaidrias taisykles bei užtikrinti vienodą požiūrį³⁵. 2005 m. SGP buvo pakeistas pasirašant Tarybos reglamentą Nr. 1055/2005 iš dalies keičiantį reglamentą Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo ir Tarybos reglamentą Nr. 1056/2005 iš dalies keičiantį reglamentą Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo. Šiais dokumentais patobulintos prevencinė ir korekcinė funkcijos, nustatant, jog kiekvienos valstybės situacija vertinama individualiai (papildomas dėmesys skiriamas struktūrinėms ir pensijų reformoms). Be to, nustatytas etaloninis dydis, kuriuo valstybės struktūrinis valdžios sektoriaus balansas turi priartėti prie vidutinės trukmės tikslo, leista pratęsti terminą pataisyti perviršinį deficitą (iki vienerių metų), patikslintas išskirtinių aplinkybių sąrašas, į kurias atsižvelgiama vertinant ar valdžios sektoriaus deficitas yra laikinai didesnis už nustatytus Maastrichto kriterijus.

Taigi, SGP pakeistas atsižvelgiant į ekonominės padėties nevienalytiškumą, įvairovę, vyraujančią ES. Siekta patobulinti egzistavusios sistemos ekonominį pagrindimą ir tokiu būdu sustiprinti patikimumą ir įgyvendinimą. Tikslas – padidinti ne taisyklių griežtumą ar lankstumą, bet jų veiksmingumą³⁶.

2.1.3. Stabilumo ir augimo pakto pakeitimai 2011-2013 m.

Nepaisant įvykusių reformų, po kelių metų kilusi pasaulinė ekonomikos krizė pabrėžė tarpusavio priklausomybę ir pažeidžiamumą tarp valstybių narių, o ypač euro zonoje. Krizė radikaliai pakeitė iki 2007 m. vyravusias palankias ekonomines bei finansines sąlygas ir dar kartą aiškiai parodė, jog ekonomikos pakilimo laikotarpiu sukauptos neplanuotos pajamos nepakankamai panaudotos siekiant užtikrinti, kad pablogėjus sąlygoms būtų daugiau veiksmų

³⁵ 2005 m. birželio 1 d. Europos Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui, *Viešieji finansai Ekonominėje ir pinigų sąjungoje*. COM, 2005 231, p. 3.

³⁶ 2005 m. kovo 21 d. Europos Tarybos išvada dėl Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo tobulinimo. 7619/1/05 REV 1, 2005, p. 22.

laisvės³⁷. Tapo akivaizdu – pažanga siekiant vidutinės trukmės tikslų buvo nepakankama, todėl ekonomikos nuosmukis paveikė kiekvienos valstybės narės viešuosius finansus. Taip pat, nepakankamai atsižvelgta į tiesiogiai su ekonomikos ciklu nesusijusias neplanuotas pajamas ir jų trūkumą (visų pirma dėl būsto ir finansų rinkų pokyčių). Todėl kai kuriose šalyse net tariamai tvirta biudžeto būklė prieš krizę slėpė didelę priklausomybę nuo neplanuotų pajamų išlaidoms finansuoti, o joms sumažėjus, išaugo biudžeto deficito lygis³⁸. Nustatyta, kad SGP įtvirtintos sankcijos taikomos per vėlai, dėl to yra neveiksmingos biudžeto deficito valdymo atžvilgiu. Fiskalinės politikos koordinavimas buvo neefektingas ir nesugebėjo užkirsti kelio disbalansams, o nuo 2010 m. didžiulį susirūpinimą pradėjo kelti statistinių duomenų patikimumas. To priežastis – paaiškėjo tikroji Graikijos valdžios skola (2009 m. ji siekė 126,70 proc. BVP, o 2010 m. – 146,20 proc. BVP). Šis susirūpinimas greitai sklido ir kitose pažeidžiamose euro zonos valstybėse³⁹. Taip atsiskleidė, kaip dėl vykdomos glaudžios ekonominės ir finansinės integracijos, vienos valstybės narės nestabilumas gali pakenkti ir kitoms valstybėms narėms.

Finansų rinkos reagavo į dramatišką valstybės finansų būklės pablogėjimą daugelyje ES šalių, vis dažniau kvestionuojant biudžetų tvarumą. Tuometinis Komisijos pirmininkas Jose Manuel Barroso sakė: „Mums reikia stiprinti ekonomikos valdymą Europoje. Nors Europos Sąjunga ir turi keletą ekonominės politikos koordinavimo priemonių, krizė įrodė, jog jos nebuvo pilnai išnaudotos, o krizės valdymo sistema turi tam tikrų trūkumų“⁴⁰. Jam antrino ir Parlamento Ekonomikos ir finansų komiteto narys Olli Rehn, teigdamas, jog nuoseklumas, geresnis koordinavimas ir kryptingas nacionalinių biudžetų rengimas gali užtikrinti Europos finansinį stabilumą ir augimą. Taigi, ES reikia platesnio koordinavimo bei daugiau atgrasančių sankcijų valstybėms narėms⁴¹.

2010 m. birželį Komisija komunikatu „Ekonominės politikos koordinavimo stiprinimas siekiant stabilumo, ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo. Tvirtesnio ES ekonomikos valdymo priemonės“ pritarė ekonominės politikos koordinavimo stiprinimui ir pasiūlė:

³⁷ 2010 m. rugsėjo 29 d. Europos Komisijos pasiūlymas, Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo. COM, 2010 526, p. 2.

³⁸ *Ibid.*, p. 4.

³⁹ DE PREST, E.; GEEROMS, H.; LANGENUS, G. *New developments in the economic governance of the European Union*. National Bank of Belgium, 2012, p. 104.

⁴⁰ 2010 m. birželio 30 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai *EU economic governance: the Commission proposes a reinforced macro-economic, budgetary and structural surveillance* [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 14 d.] Prieiga per internetą: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-859_en.htm >.

⁴¹ *Ibid.*

1. stiprinti SGP prevencinę ir korekcinę dalis, nustatant sankcijas ir atsižvelgiant į kiekvienos euro zonos valstybės narės konkrečią ekonominę padėtį;
2. daugiau dėmesio skirti skolos lygiams ir pokyčiams, vykdant biudžeto priežiūrą;
3. užtikrinti, kad valstybės narės turėtų patvirtintas nacionalines biudžeto taisykles ir vidutinės trukmės biudžeto sistemas;
4. užtikrinti statistinių duomenų kokybę.

Taigi, 2011 m. pabaigoje SGP buvo reformuotas antrą kartą, priimant šešių teisės aktų – penkių reglamentų ir vienos direktyvos, paketą (*six pack*). Juo sukurta makroekonominių disbalansų procedūra, kurios tikslas – iš anksto nustatyti disbalansų susidarymą ir sumažinti jų keliamą riziką fiskaliniams rodikliams. Taip pat, pradėtas taikyti Europos semestras, kuriuo siekiama užtikrinti, kad biudžetinė priežiūra ir ekonominė politika vyktų lygiagrečiai⁴². Nustatyti minimalūs reikalavimai valstybių narių biudžetų sistemoms ir sutarta, kad fiskalinę stebėseną nacionaliniu lygiu turi atlikti nepriklausomos institucijos. Prevencinei daliai pradėtas taikyti atsargios fiskalinės politikos principas, užtikrinant, kad neplanuotos pajamos būtų ne išleidžiamos, bet skiriamos skolai mažinti. Įvesta valdžios išlaidų augimo ribojimo taisyklė, o vykdymo užtikrinimo nuostatos sugriežtintos euro zonos valstybėms narėms, nustatant naujas finansines sankcijas. Korekcinėje dalyje papildyta perviršinio deficito procedūra, apibrėžiant pakankamo skolos mažėjimo nustatymo kriterijų, sugriežtinant sankcijas ir padidinant jų automatiškumą.

2011 m. lapkričio 10 d. Komisijos pranešime spaudai⁴³ teigta, jog ES ekonomikos atsigavimas visiškai sustojo, tad tai daro įtaką investavimui bei vartojimui. Euro zonos valstybių narių skolos krizė išplito, investuotojai atkreipė dėmesį į kitų pažangios ekonomikos šalių už ES ribų skolos tvarumą, o pasaulinė ekonomika prarado pagreitį. Buvo numatoma, kad įmonės atidės investicijas arba jas atšauks, nes dėl didesnio netikrumo pablogėjo augimo perspektyvos. Be to, bankai ribos skolinimą – taip bus dar labiau varžomos investavimo ir vartojimo galimybės⁴⁴. Buvo prognozuota, jog ES BVP neaugs iki 2012 m. vidurio, t. y. kol nepradės veikti šešių teisės aktų paketas. Parlamento Ekonomikos ir finansų komiteto narys Olli Rehn sakė, jog kyla naujos recesijos grėsmė. Norint, kad ekonomika vėl pradėtų augti ir būtų kuriamos naujos darbo vietos, labai svarbu susigrąžinti pasitikėjimą

⁴² 2017 m. kovo mėn. Europos Komisija. *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*. Institutional Paper Nr. 52, 2017, p. 24.

⁴³ 2011 m. lapkričio 10 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 14 d.] Prieiga per internetą: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1331_lt.htm?locale=lt >.

⁴⁴ *Ibid.*

fiskaliniu tvarumu bei finansų sistema ir spartinti reformas, kuriomis didinamas Europos ekonomikos augimo potencialas ⁴⁵.

Taigi, tęsdama SGP stiprinimo įgyvendinimą bei siekdama spartesnio ekonomikos atsigavimo, Komisija ėmėsi spręsti tris glaudžiai tarpusavyje susijusias ES ir euro zonos problemas: lėto ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo, nepakankamo biudžeto politikos vykdymo koordinavimo ir drausmės, likvidumo stingančių valstybės garantuotos skolos rinkų nestabilumo. Dėl to, 2012 m. nuspręsta priimti du reglamentus ⁴⁶, papildančius jau esančius dokumentus, sudarančius SGP. Reglamentų priėmimą Komisijos Pirmininkas Jose Manuel Barroso komentavo taip: „Kad ekonomika vėl augtų, valstybės turi labiau stengtis vykdyti struktūrinių reformų įsipareigojimus ir remti didesnę euro zonos šalių integraciją. Šio rinkinio tikslai – ekonomikos augimas, finansinis stabilumas, biudžetinė drausmė – glaudžiai tarpusavyje susiję. Visus juos turime pasiekti, jei norime nuo skuboto problemų sprendimo pereiti prie solidarumo ir didesnės atsakomybės pusiausvyros Europoje“ ⁴⁷.

2013 m. priimti du naujieji reglamentai (*two pack*) praplėtė SGP ribas ir tapo privalomi euro zonos valstybėms. 2013 m. gegužės 21 d. Tarybos reglamentas Nr. 472/2013 dėl euro zonos valstybių narių, kurios turi didelių finansinio stabilumo sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia (toliau – **Tarybos reglamentas Nr. 472/2013**), įtvirtina griežtesnes biudžetinės priežiūros ir finansinės paramos taisykles, kurios leidžia nustatyti ar valstybės narės finansinė padėtis kelia pavojų euro zonai, valdžios sektoriaus skolos tvarumo įvertinimo kriterijai ir biudžeto formavimo gairės. 2013 m. gegužės 21 d. Tarybos reglamentu Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo (toliau – **Tarybos reglamentas Nr. 473/2013**) nustatytas bendras biudžeto rengimo tvarkaraštis ir numatytos Komisijos atliekamo valstybių narių biudžeto planų stebėjimo ir vertinimo taisyklės. Reglamentai nelaikomi SGP sudedamąja dalimi, tačiau plačiai reglamentuoja euro zonos

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 472/2013 dėl euro zonos valstybių narių, kurios turi didelių finansinio stabilumo sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia, ekonominės ir biudžeto priežiūros griežtinimo ir 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų.

⁴⁷ 2011 m. lapkričio 23 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 14 d.]
Prieiga per internetą: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1381_lt.htm >.

valstybių stebėsenos taisyklės. Dėl to jie glaudžiai siejami, o daugelis nuostatų taikomos SGP kontekste⁴⁸, sustiprinant euro zoną.

SGP rūpinasi ekonominiu stabilumu ES, o jo neįmanoma pasiekti be stabilumo pačiose valstybėse narėse. Taigi, jau daugelį metų itin didelis dėmesys skiriamas ekonominės politikos koordinavimui, stiprinančiam viešųjų finansų tvarumą ir ekonominį augimą tiek ES mastu, tiek atskirose valstybėse narėse, o ypač euro zonoje. Kiekviena reforma prisidėjo prie griežtesnės valstybių narių kontrolės, tad galima teigti, jog pagrindinė fiskalinės politikos koordinavimo ir priežiūros priemonė ES – Stabilumo ir augimo paktas, kuriuo įgyvendinamos SESV nuostatos dėl biudžetinės drausmės⁴⁹.

2.2. Stabilumo ir augimo pakto tikslas

Pirmojo SGP dokumento – 1997 m. Tarybos rezoliucijoje – preambulėje nurodyta, jog Ekonominės ir pinigų sąjungos trečiajame etape svarbu užtikrinti biudžetinę discipliną, kuri skatins darbo vietų kūrimą, bei kainų stabilumą. Tad pirminis SGP tikslas buvo užtikrinti, kad netvari fiskalinė politika nepakenktų bendrai pinigų politikai, kuria siekiama kainų stabilumo. Tuo tikslu, buvo nustatytos SGP gairės ir kartu priimti reglamentai, skirti biudžeto būklės priežiūros stiprinimui, ekonominės politikos priežiūrai bei koordinavimui ir perviršinio deficito procedūros įgyvendinimui. Ekonomikos ir finansų komiteto priimtame bei Europos Vadovų Tarybos patvirtintame Elgesio kodekse dėl Stabilumo ir augimo pakto⁵⁰ (toliau – **Elgesio kodeksas**) nurodoma, jog SGP yra esminė Ekonominės ir pinigų sąjungos makroekonominės sistemos dalis, kuri padeda siekti makroekonominio stabilumo ES ir apsaugoti viešuosius finansus.

Atsižvelgiant į tai, jog SGP priimtas siekiant užtikrinti tvarų finansų valdymą valstybėse narėse ir tinkamai įgyvendinti Ekonominės ir pinigų sąjungos siekius, galima teigti, jog jis yra taisyklėmis grindžiamas fiskalinių politikų koordinavimo mechanizmas, kuris sudaro Ekonominės ir pinigų sąjungos tam tikrą dalį. Valstybėms narėms SGP keliamas reikalavimas, derinti savo biudžeto politiką ir vengti perviršinio deficito, padeda užtikrinti

⁴⁸ Tai pavirtina Tarybos reglamento Nr. 472/2013 2, 3, 10, 11 straipsniai, Tarybos reglamento Nr. 473/2013 1, 4, 5, 10, 12 straipsniai.

⁴⁹ 2010 m. rugsėjo 29 d. Europos Komisijos pasiūlymas, Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo. COM, 2010 526, p. 2.

⁵⁰ 2017 m. gegužės 18 d. Europos Vadovų Taryba, *Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo sąlygos bei stabilumo ir konvergencijos programų formos ir turinio gairės*. ECOFIN 423 9344/17, 2017, p. 4

makroekonominį stabilumą ES ir vaidina svarbų vaidmenį užtikrinant žemą infliaciją bei nedideles palūkanų normas, o tai prisideda siekiant tvaraus ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo⁵¹. Taigi SGP buvo sukurta fiskalinės aplinkos stebėsenos ir priežiūros sistema, o jos taisyklės tapo būtina viešųjų finansų tvarumo ir finansinio stabilumo euro zonoje bei visoje ES sąlyga. Už eurą ir socialinį dialogą atsakingas pirmininko pavaduotojas Valdis Dombrovskis SGP įvardijo kaip Europos ekonomikos valdymo kertinį akmenį⁵². Taip pabrėžtas valstybių narių glaudus tarpusavio ryšys ir svarba užkirsti kelią neigiamam jo poveikiui dėl netvarių tam tikros valstybės viešųjų finansų.

Pirmieji reglamentai aiškiai apibrėžė SGP tikslą – gerai tvarkomi valstybės finansai, kaip priemonė, stiprinanti kainų stabilumą ir nuolatinę plėtrą, prisidedančią prie naujų darbo vietų kūrimo. Įtvirtinant tinkamą fiskalinę drausmę užtikrinamas makroekonominis stabilumas vyraujant žemai infliacijai bei mažoms palūkanų normoms. Tai būtina sąlyga siekiant tvaraus augimo ir darbo vietų kūrimo. Toks SGP tikslo suvokimas išliko ir po dviejų jo reformų. 2011 m. priimti reglamentai dar kartą nustatė, jog visi teisės aktai grindžiami patikimų valstybės finansų tikslu kaip priemone sudaryti geresnes sąlygas kainų stabilumui ir dideliam tvariam augimui, kuris paremtas finansiniu stabilumu: taip siekiama Sąjungos tvaraus augimo ir užimtumo tikslų⁵³.

Taigi, tinkamas fiskalinės politikos įgyvendinimas turėtų parodyti, jog SGP yra ne tik straipsnių rinkinys, bet ir realiai veikiantis teisinis mechanizmas. Dėl šios priežasties, fiskalinę politiką galima laikyti pagrindiniu SGP objektu, o patį teisės aktų rinkinį – kertine fiskalinės politikos koordinavimo ir priežiūros priemone.

2.3. Stabilumo ir augimo pakto funkcijos

Pirmieji SGP reglamentai, priimti 1997 m., išskyrė dvi pagrindines jo funkcijas – prevencinę (*preventative arm*) ir korekcinę (*corrective arm*).

Pagrindinis prevencinės funkcijos tikslas – taikant daugiašalę priežiūrą, kuri grindžiama SESV 121 ir 136 str., užtikrinti, kad viešieji finansai būtų patikimi ir stabilūs. Jos

⁵¹ 2005 m. kovo 20 d. Briuselio Europos Vadovų Tarybos (2005 m. kovo 22–23 d.) pirmininkaujančios valstybės narės išvados. *Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo gerinimas*. 7619/1/05 REV1, 2005, p. 21.

⁵² 2015 m. sausio 13 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 15 d.] Prieiga per internetą: < europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3220_lt.pdf >.

⁵³ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, preambulės 3 p.

teisinį pagrindą sudaro Tarybos reglamentas Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje (toliau - **Tarybos reglamentas Nr. 1173/2011**) ir iš dalies pakeistas Tarybos reglamentas Nr. 1466/97. Pastarojo didžiausi pakeitimai įgyvendinti su Tarybos reglamentu Nr. 1175/2011⁵⁴, kuris ir sustiprino prevencinę funkciją, įvedant valdžios sektoriaus galimų išlaidų ribą ir sankcijų sistemą už nustatytą taisyklių nesilaikymą. Daugiašalės priežiūros taisyklės detalizuotos Ekonomikos ir finansų komiteto priimtu Elgesio kodeksu.

SESV 121 str. 1 p. nurodo, jog valstybės narės savo ekonominę politiką vertina kaip bendro intereso reikalą ir ją koordinuoja. Pabrėžiama, jog biudžetinė priežiūra yra bendras ES reikalas ir turi vykti sutartinai. Tad, prevencine dalimi reikalaujama, jog valstybės narės pasiektų vidutinės trukmės biudžeto tikslą ir jo laikytųsi, o tuo tikslu teiktų stabilumo ir konvergencijos programas, bendrai nurodant planus, kaip ketinama laikytis šio įpareigojimo (išdėstoma kaip valstybė narė ketina vidutinės trukmės laikotarpiu pasiekti, kad jos viešieji finansai taptų ir išliktų patikimi). SGP vidutinės trukmės tikslo apibrėžimo nepateikia, tačiau nurodo jo vertinimo kriterijus, keliamus reikalavimus. Kita teisinė literatūra nurodo, jog jis turi atitikti struktūrinę biudžeto būklę, kurią valstybė narė privalo išlaikyti per visą ciklą, siekiant išlaikyti tvarius viešuosius finansus ir užtikrinti, kad bus laikomasi skolai ir deficitui SESV nustatytų kriterijų⁵⁵. Jis nustatomas atsižvelgiant į valstybės valdžios skolos lygį, visuomenės senėjimo mastą, planuojamų išlaidų dydį ir pan. Tinkamai sudarytas ir reikalavimus atitinkantis vidutinio laikotarpio tikslas turėtų padėti išlaikyti tinkamą biudžeto deficito būklę, kuri sudarytų sąlygas sklandžiai veikti savaiminiams stabilizatoriams ekonomikos svyravimo metu.

Fiskalinė priežiūra prasideda kartu su Europos semestru (metinis ES ekonominės politikos koordinavimo ciklas), kuris prasideda lapkritį ir baigiasi atitinkamai pirmuosius einamųjų metų 6 mėnesius. Europos semestras reiškia ekonominės ir fiskalinės politikos koordinavimo ES ciklą ir kartu yra prevencinės funkcijos dalis. Jis SGP įtvirtintas 2011 m. su Tarybos reglamentu Nr. 1175/2011, kai vyravusi ekonomikos krizė parodė stipresnę valstybių narių ekonominės politikos koordinavimo poreikį. Be to, norėta išplėsti koordinavimo sritis tam, kad makroekonominė politika būtų apimta kuo platesniu mastu. Šio reglamento 3

⁵⁴ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo. Čia ir toliau tekste - Tarybos reglamentas Nr. 1175/2011.

⁵⁵ 2017 m. kovo mėn. Europos Komisija. *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*. Institutional Paper Nr. 52, 2017, p. 17.

punktas nustato Europos semestro sudėtį, bet į ją patenka ir priežiūra, skirta makroekonominių disbalansų prevencijai ir naikinimui pagal 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo (toliau - **Tarybos reglamentas Nr. 1176/2011**). Iš esmės, Europos semestras yra lyg tvarkaraštis, kuris kontroliuoja valstybes nares tam tikrų veiksmų atlikimui atitinkamu metu. Tad darytina išvada, jog pagrindinis Europos semestro tikslas – koordinuoti metinį ekonominės politikos ciklą, siekiant patikimo viešųjų finansų užtikrinimo.

Tam, kad užtikrintų glaudesnę valstybių narių ekonominės politikos koordinavimą ir tvarią ekonominės veiklos rezultatų konvergenciją, Taryba, remdamasi Komisijos pateiktais pranešimais, stebi kiekvienos valstybės narės ir ES ekonominius pokyčius bei ekonominę politiką ir reguliariai atlieka nuodugną įvertinimą⁵⁶. Tam, kad vykdoma kontrolė būtų efektinga, Tarybos reglamentas Nr. 1173/2011 nustato sankcijų sistemą (skirtą tiek prevencinei, tiek korekcinei funkcijoms) – Komisija gali skirti įspėjimą, jei valstybė narė nesilaiko vidutinės trukmės biudžeto tikslo. Tuo tarpu Taryba, vadovaudamasi Komisijos nuomone, gali priimti atitinkamą rekomendaciją dėl būtinų taikytinų priemonių. Valstybė įpareigojama per atitinkamą laiką ištaisyti nukrypimus ir sugrąžinti ekonominį stabilumą, o už įspėjimo nepaisymą bei rekomendacijų nesilaikymą, Taryba gali reikalauti, kad atitinkama valstybė narė įneštų Komisijai palūkaninį indėlį, kurį sudaro 0,2 % jos ankstesnių metų BVP⁵⁷. Šios nuostatos įgyvendina ir SESV 136 str., kurios leidžia Tarybai nustatyti euro zonos valstybėms skirtas atitinkamas priemones, siekiant sustiprinti jų biudžetinės drausmės koordinavimą bei keisti joms taikomas ekonominės politikos gaires, užtikrinant jų suderinamumą su visa ES.

Taip pat, SESV 121 ir 136 str. įgyvendinami laikantis 2013 m. gegužės 30 d. įsigaliojusio dviejų teisės aktų (reglamentų) paketo. Tarybos reglamentas Nr. 472/2013, kuris reglamentuoja griežtesnę priežiūrą valstybėms narėms, jas įpareigoja informuoti Euro grupės darbo grupės pirmininką, už ekonomikos ir pinigų politiką atsakingą Komisijos narį ir ECB pirmininką apie ketinimą prašyti finansinės pagalbos iš kitų valstybių narių ar trečiųjų šalių. Papildomai numatyta pareiga parengti makroekonominio koregavimo programas, o jų įgyvendinimo priežiūrai Komisija gali rengti išvykstatamuosius

⁵⁶ 2012 m. spalio 26 d. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, OL 2012 C 326, 121 str. 3 d.

⁵⁷ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje, OL, 2011 L 306, 4 str. 1 d.

patikrinimus. Euro zonos valstybė turi imtis visų reikiamų priemonių užkirsti kelią mokestiniam sukčiavimui ir mokesčių slėpimui, o jei reikia, dėl šių priemonių gali konsultuotis su Komisija, Europos Centrinio Banku arba Tarptautiniu valiutos fondu. Tuo tarpu antrasis reglamentas⁵⁸ (jis papildo ir korekcinę funkciją) nustato bendrą biudžeto rengimo tvarkaraštį (kuriuo papildomas Europos semestras) ir bendras biudžeto taisykles euro zonos narėms. Teisės akte nurodyta, jog objektyvias ir realistiškas makroekonominės prognozes gali pateikti nepriklausomos įstaigos ar įstaigos, kurioms suteikta funkcinė autonomija valstybės narės biudžeto valdymo institucijų atžvilgiu ir kurios remiasi nacionalinės teisės nuostatomis, užtikrinančiomis aukštą funkcinės autonomijos ir atskaitomybės lygį⁵⁹. Taigi, nepriklausomoms institucijoms suteikiamas pagrindinis vaidmuo rengiant ir stebint makroekonominės prognozes, prižiūrint mokesčių sistemos veikimo euro zonos valstybėse narėse. Abiejų teisės aktų nuostatos sustiprina SGP mechanizmą bei euro zonos narių fiskalinės politikos taikymo taisykles.

Be to, prevencinę funkciją papildo 2011 m. priimta Tarybos direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms (toliau – **Tarybos direktyva Nr. 2011/85/ES**), kuri buvo perkelta į nacionalines sistemas ir realiai pradėta taikyti po dviejų metų. Šia direktyva nustatomos išsamios taisyklės, susijusios su valstybių narių biudžeto sistemų ypatumais. Tos taisyklės yra būtinos siekiant užtikrinti, kad valstybės narės laikytųsi SESV numatytų įpareigojimų dėl perviršinio valdžios sektoriaus deficito vengimo⁶⁰. Jos apima fiskalinių duomenų viešumo būtinybę, reikalavimus makroekonominėms prognozėms ir įpareigojimą sukurti patikimas vidutinės trukmės biudžeto sistemas.

Taigi, aptariant SGP prevencinę funkciją, būtina detaliau analizuoti kelis pagrindinius momentus – stabilumo ir konvergencijos programas, vidutinės trukmės biudžeto tikslo reikšmę, taikomų sankcijų sistemą ir papildomus reikalavimus, keliamus euro zonos valstybėms narėms.

Tuo tarpu, korekcinė SGP funkcija siekiama kuo greitesnio ir efektyvesnio perviršinio deficito ištaisymo ir panaikinimo. Kitaip tariant, veikia perviršinio deficito procedūra (*excessive deficit procedure*, toliau – **EDP**), kuri reglamentuojama SESV 126 str., Protokole

⁵⁸ Tarybos reglamentas Nr. 473/2013

⁵⁹ 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų, OL, 2013 L 140, preambulės 10 p.

⁶⁰ 2011 m. lapkričio 8 d. Europos Tarybos direktyva Nr. 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms, OL, 2011 L 306, 1 str.

Nr. 12, Tarybos reglamente 1467/97 su pakeitimais bei papildymais ir Tarybos reglamente Nr. 1173/2011. Išsamesnės taisyklės nustatytos Ekonomikos ir finansų komiteto priimtu Elgesio kodeksu.

EDP apsaugo nuo biudžeto politikos klaidų, kurios gali pakenkti viešųjų finansų tvarumui, o kartu ir visai ES. Kadangi visų valstybių narių, o ypač euro zonoje, ekonominė būklė yra tarpusavyje susijusi, vyraujantis biudžeto deficitas ekonominio nuosmukio metu gali daryti įtaką visai ES. Ši situacija puikiai atsispindėjo įsivyravus paskutiniajai pasaulinei krizei 2008 m.

EDP grindžiama dviem galimais kriterijais – skolos arba deficito. Pagal EDP, kurią taikant įgyvendinamas draudimas išlaikyti perviršinį deficitą, numatyta veiksmų seka, įskaitant galimybę euro zonos šalims skirti finansines sankcijas. Esamas reglamentavimas nustato, jog planuojamas arba faktinis valdžios sektoriaus deficitas laikomas perviršiniu, jeigu jis yra didesnis negu 3 proc. lyginant su BVP rinkos kainomis (deficito kriterijus) arba skola yra didesnė kaip 60 proc. lyginant su BVP rinkos kainomis (skolos kriterijus) ⁶¹. Paminėtina, jog nustatytos aplinkybės, kada šios pamatinės vertės nelaikytinos pažeistomis – pripažįstant poreikį skirti fiskalinio konsolidavimo priemones, numatyta galimybė atsižvelgti į netikėtą ekonominės padėties pablogėjimą ⁶². Ši Tarybos reglamento Nr. 1467/97 2 str. įtvirtinta nuostata įrodo SGP lankstaus taikymo principą, kuris pabrėžiamas daugelyje teisės aktų. Jis reiškia, kad kiekvienos valstybės situacija analizuojama individualiai, o pažeidus Protokolo Nr. 12 nustatytas pamatines vertes, automatiškai nebus pradėta taikyti EDP.

Analizuojant Tarybos reglamentą Nr. 1467/97, galima išskirti pagrindinius EDP etapus: Komisija parengia pranešimą, jog valstybė narė pažeidžia nustatytas pamatines vertes ir apie tai informuoja ją bei Tarybą. Komisijos siūlymu, Taryba sprendžia ar perviršinis deficitas yra susidaręs, ar būtina pradėti EDP. Jei nusprendžiama, kad perviršinis deficitas yra susidaręs, Taryba atitinkamai valstybei narei pateikia rekomendacijas, kaip per tam tikrą laikotarpį tokią padėtį ištaisyti. Jei rekomendacijų nėra laikomasi, gali būti pradėtos taikyti sankcijos, nustatytos SESV 126 str. 11 d. ir papildytos bei konkretizuotos Tarybos reglamentu Nr. 1177/2011, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito

⁶¹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo protokolas Nr. 12 dėl perviršinio deficito procedūros, OL, 2012 C 326, p. 279.

⁶² 2015 m. sausio 13d. Europos 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*. COM, 2015 12, p. 16.

procedūros īgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo (toliau – **Tarybos reglamentas Nr. 1177/2011**) 11 str. ir Tarybos reglamentu Nr. 1173/2011, t. y. Taryba gali:

1. pareikalauti iš atitinkamos valstybės narės prieš išleidžiant obligacijas ir vertybinius popierius paskelbti papildomą informaciją, kurią nurodys Taryba;
2. pasiūlyti Europos investicijų bankui persvarstyti savo paskolų teikimo politiką atitinkamos valstybės narės atžvilgiu;
3. pareikalauti iš atitinkamos valstybės narės įnešti Sąjungai atitinkamo dydžio indelį be palūkanų, kol perviršinis deficitas, Tarybos manymu, bus ištaisytas;
4. skirti atitinkamo dydžio baudas⁶³.

2013 m. priimtas dviejų teisės aktų paketas sugriežtino stebėsenos ir ataskaitų teikimo reikalavimus euro zonos valstybėms narėms, kurioms taikoma EDP. Valstybės, kurioms pradėta taikyti perviršinio deficito procedūra, įpareigojamos pateikti ekonominės partnerystės programą (aprašomos politikos priemonės ir struktūrinės reformos, būtinos siekiant užtikrinti veiksmingą ir ilgalaikį perviršinio deficito ištaisymą). Tuo tarpu, Komisijai suteikta galimybė savarankiškai pateikti rekomendacijas, jei numatomas EDP terminų nesilaikymas.

Išanalizavus SGP istorijos raidą, funkcijas ir tikslus, matoma, jog teisinį jo pagrindą sudaro 1997 m. birželio 17 d. Europos Tarybos rezoliucija dėl Stabilumo ir augimo pakto, Tarybos reglamentas Nr. 1466/97 ir Tarybos reglamentas Nr. 1467/97 su pakeitimais bei papildymais, Protokolas Nr. 12. Jie įgyvendina SESV 121, 126 ir 136 str., kurie nustato valstybių narių fiskalinės politikos reikalavimus. SGP funkcijos padeda valstybėms narėms vengti perviršinio biudžeto deficito, stiprina viešųjų finansų atsparumą ekonomikos svyravimams, o sankcijų sistema užtikrina tinkamą fiskalinės politikos įgyvendinimą bei pagrindinio tikslo siekimo – tinkamai tvarkomi valstybės finansai, kaip priemonė, stiprinanti kainų stabilumą ir skatinanti tvarų augimą, kuris prisideda prie darbo vietų kūrimo.

⁶³ 2012 m. spalio 26 d. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, OL 2012 C 326, 126 str. 11 d.

3. STABILUMO IR AUGIMO PAKTO TEISĖS AKTŲ ANALIZĖ: SISTEMA, JOS PRAKTINIS TAIKYMAS BEI PROBLEMŲ ASPEKTAI

Išsiaiškinus SGP reguliavimo tikslą ir objektą, toliau dėmesį reikėtų kreipti į jo mechanizmo teisinį reguliavimą, pabrėžiant pastebimas problemas, susijusias su realiu įgyvendinimu. Kadangi SGP sudaro ne vienas teisės aktas, o kiekvieno iš jų atskira analizė neatskleis veikiančio mechanizmo, trečiojoje darbo dalyje bus analizuojamos, jau trumpai aptartos, prevencinė ir korekcinė funkcijos. Taip pat, siekiant kuo išsamesnio sistemos tyrimo, verta paminėti papildomas procedūras ir reikalavimus valstybėms narėms. Atsižvelgiant į darbo tikslą, svarbu pateikti praktines teisinio reguliavimo taikymo situacijas ir išgryninti iš jų kylančias problemas.

3.1. Stabilumo ir konvergencijos programos

Stabilumo ir konvergencijos programos buvo įtvirtintos kartu su SGP prevencine dalimi 1997 m. Tarybos reglamentu Nr. 1466/97. Jis nustato stabilumo ir konvergencijos programų turinį, pateikimą bei kontrolę apimančias taisykles, sudarančias dalį Tarybos vykdomos daugiašalės priežiūros, kuria siekiama ankstyvajame etape užkirsti kelią perviršiniam valstybės biudžeto deficitui ir skatinti ekonominės politikos priežiūrą ir koordinavimą⁶⁴.

Iš esmės visą procesą, susijusį su stabilumo ir konvergencijų programomis, galima suskirstyti į kelias dalis: jų pateikimas, vertinimas, programų vykdymo stebėseną ir, jei atsiranda poreikis, atitinkamų sankcijų taikymas. Taip pat, reikia skirti dvi valstybių narių kategorijas, kurios pateikiamos teisės aktuose: dalyvaujančios (euro zonos narės) ir nedalyvaujančios (likusios valstybės narės). Stabilumo programą sudaro šalys, kurių valiuta – euras, o visos kitos valstybės narės pateikia konvergencijos programas. Kadangi daugelis ES valstybių, o nuo 2015 m. ir Lietuva, priklauso euro zonai, tikslinga didesnę dėmesį skirti būtent stabilumo programoms, nepamirštant ir nedalyvaujančioms valstybėms skirtų pagrindinių nuostatų.

⁶⁴ 1997 m. liepos 7 d. Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 1997 L 209, 1 str.

3.1.1. Programų turinys ir pateikimas

Analizuojant pateikimo dalį, matoma, jog valstybės narės stabilumo programose turi nurodyti šią informaciją:

1. vidutinės trukmės biudžeto tikslas ir tam tikslui pasiekti reikalingas koregavimo planas (numatoma valdžios sektoriaus skolos raida, išlaidų ir pajamų augimas ir pan.);
2. informacija apie numanomus ir neapibrėžtus įsipareigojimus, pavyzdžiui, valstybės garantijas, kurios gali daryti didelį poveikį valstybės biudžetui;
3. informacija apie stabilumo programos suderinamumą su ekonominės politikos bendromis gairėmis ir nacionaline reformų programa;
4. numatomi planuojamo ekonominio vystymosi rodikliai, tokie kaip Vyriausybinių investicijų išlaidos, realus BVP augimas, užimtumas ir infliacija;
5. biudžetinių ir kitų ekonominės politikos priemonių, kurios taikomos arba siūlomos programos tikslams įgyvendinti, kiekybinis įvertinimas (apimantis pagrindinių struktūrinių reformų, kurios turi tiesioginį ilgalaikį teigiamą poveikį biudžetui, įskaitant didinančias potencialų tvarų augimą, sąnaudų ir naudos analizę)⁶⁵;
6. galimos pagrindinių ekonominių prielaidų pasikeitimų įtakos biudžeto ir skolos būklei įvertinimas⁶⁶;
7. jei taikytina, priežastys, dėl kurių nukrypstama nuo reikiamų pertvarkymų siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo⁶⁷;

Programų turinio ir formato gairės pateiktos Elgesio kodekse, kuriame išdėstytos išsamesnės programų formos, rengimo ir turinio taisyklės. Jame detalizuojama, jog valstybės narės turi nustatyti metinius tikslus vidutinės trukmės tikslams pasiekti, prognozuoti numatomą skolos ir BVP santykio raidą. Taip pat, turėtų būti pateikiama informacija apie priemones, kurių buvo imtasi arba planuojama imtis siekiant pagerinti viešųjų finansų įplaukų efektyvumą, pateikiamas aprašymas, kaip valstybė pasiruošia įveikti visuomenės

⁶⁵ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, 6 p. ir 10 p.

⁶⁶ 1997 m. liepos 7 d. Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 1997 L 209, 3 str. 2 d. d p. ir 7 str. 2 d. d p.

⁶⁷ 2005 m. birželio 27 d. Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1055/2005 iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2005 L 174, 2 p. ir 4 p.

senėjimo pasekmes, taip pat apžvelgiamos didelį poveikį valdžios finansams turėsiančios reformos. Be to, turėtų būti nurodoma, kokioms valstybės valdymo sferoms bus skiriamos biudžeto lėšos, kaip jos paskirstomos tarp sektorių ir subsektorių.

Visa pateikiama informacija privalo būti grindžiama labiausiai tikėtiniu makroekonominiu fiskaliniu scenarijumi arba atsargesniu scenarijumi, o pastarieji turi atitikti realias makroekonominės ir biudžeto prognozes, kurias rengia Komisija ir pati valstybė narė. SGP nepateikia makroekonominio fiskalinio scenarijaus apibrėžties, tačiau Lietuvos teisės aktai nurodo, jog tai esamais statistiniais duomenimis pagrįstas, nacionalinių sąskaitų duomenims ir ekonomikos dėsningumams neprieštaraujantis ekonominės raidos apibūdinimas⁶⁸. Taip pat, reglamentas nedetalizuoja reikalavimų makroekonominėms ir biudžeto prognozėms, tačiau tam tikra informacija pateikiama Tarybos direktyvoje Nr. 2011/85/ES. Pagal šio teisės akto 4 str., fiskalinis planavimas turėtų būti grindžiamas tikroviškomis makroekonominėmis ir biudžeto prognozėmis, parengtomis naudojantis pačia naujausia informacija. Tai minimalūs reikalavimai, kurių laikymasis nėra užtikrintas jokiais saugikliais. Nepaisant to, kiekviena valstybė turėtų būti suinteresuota pateikti kuo objektyvesnes ir tikroviškesnes makroekonominės ir biudžeto prognozes, galinčias suteikti kokybės fiskalinio planavimo veiksmingumui. Taigi, makroekonominių ir biudžeto prognozių tikslumas priklauso nuo pačių valstybių narių sąžiningumo.

Pagrindiniai programų duomenys, susiję su valdžios sektoriaus balanso ir skolos santykio raida, išlaidų augimu, planuojamu pajamų augimu nesikeičiant politikai, planuojamomis diskrecinėmis pajamų priemonėmis, numatomais planuojamo ekonominio vystymosi rodikliais, t. y. informacija apie valstybės skolą ir išlaidas, pateikiami kiekvienais metais ir apima praėjusius metus, einamuosius metus ir bent kitus trejus metus. Valstybėms paliekama laisvė apibūdinti ir ilgesnį periodą, tačiau jis negali būti trumpesnis nei kad nurodyta pirmiau.

SGP teisės aktai nurodo kelis programų pateikimo terminus. Pirma, pagal Tarybos reglamento Nr. 1466/97 4 str., jos pateikiamos kiekvienais metais balandžio mėn., pageidautina – iki balandžio mėn. vidurio, ir ne vėliau kaip balandžio 30 d.⁶⁹ Tokį patį reikalavimą nustato ir Tarybos reglamento 473/2013 4 str. Antra, pagal Elgesio kodeksą,

⁶⁸ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 2 str. 12 p.

⁶⁹ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, 1 str. 7 p.

valstybėms privaloma pateikti programas iki balandžio mėnesio pabaigos. Analizuojant praktinį terminų laikymąsi, matoma, jog valstybės stabilumo programas dažnai pateikia nesilaikydamos reikalavimų. Pavyzdžiui, 2017 m. stabilumo programas Vengrija, Airija, Austrija, Malta, pateikė gegužės 2 d., Rumunija gegužės 5 d., o Bulgarija net gegužės 17 d. Tarybos reglamento Nr. 1466/97 4 str. reikalavimų, pateikti programas iki balandžio mėnesio vidurio laikėsi tik Vokietija. Šie nuokrypiai nors ir nežymūs, dažniausiai yra susiję su biudžetų rengimo sistemomis valstybėse narėse ir ignoruojami Komisijos. Taigi, galima daryti išvadą, jog tai tėra orientaciniai terminai, kurių valstybės turi laikytis pagal savo savimone.

Paminėtina, jog euro zonos dalyvėms netaikoma pareiga pateikti stabilumo programų, jei jos atžvilgiu vykdoma makroekonominio koregavimo programa pagal Tarybos reglamento Nr. 472/2013 7 str. 1 d. Ji taikoma toms valstybėms, kurios prašo finansinės pagalbos iš kitos ar kelių valstybių, trečiųjų valstybių arba atitinkamų institucijų (Tarptautinio valiutos fondo, Europos stabilumo mechanizmo ir pan.). Šis reglamentas skirtas valstybėms, kurių finansinė situacija gali pakenkti ir kitoms valstybėms narėms, o suteikiama paskola siekia 50 mlrd. Eur ir daugiau. Tokiu atveju neveikia ir Europos ekonominė politikos koordinavimo semestro stebėseną bei vertinimą pagal Tarybos reglamento Nr. 1466/97 2a str. Šiuo metu, jau tračioji, koregavimo programa taikoma tik Graikijai, kurios skola nuo 109,4 proc. 2008 m. padidėjo iki 179,0 proc. 2016 m.⁷⁰

3.1.2. Programų vertinimas

Stabilumo programų vertinimo etapą reglamentuoja Tarybos reglamento Nr. 1466/97 5 str., pagal kurį remdamasi Komisijos bei Ekonomikos ir finansų komiteto vertinimais, Taryba išnagrinėja pateiktus vidutinės trukmės biudžeto tikslus, įvertina, ar ekonominės prielaidos, kuriomis grindžiama programa, yra patikimos, ar koregavimo planas siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslo yra tinkamas, įskaitant svarstymą dėl kartu pateikiamos skolos santykio raidos, ir ar taikomos arba siūlomos priemonės, skirtos laikytis koregavimo plano,

⁷⁰ 2017 m. rugsėjo 12 d. Tarybos sprendimas, kuriuo panaikinamas Sprendimas 2009/415/EB dėl perviršinio deficito Graikijoje. ECOFIN 647 11240/17, 2017.

yra pakankamos vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti ⁷¹. Taigi, vertinami keturi pagrindiniai dalykai – vidutinės trukmės biudžeto tikslas, ekonominių prielaidų patikimumas, koregavimo plano tinkamumas, priemonės, skirtos laikytis koregavimo plano. Darytina išvada, jog stabilumo programų vertinimo tikslas – nustatyti, ar programa padeda siekti tvarios ir tikros konvergencijos euro zonoje ir ar atitinkamos valstybės narės ekonominė politika atitinka valstybių narių ir ES bendras ekonominės politikos ir užimtumo gaires.

Taryba ir Komisija išnagrinėja programas daugiausiai per tris mėnesius po jų pateikimo. Atsižvelgdama į Komisijos rekomendaciją ir pasikonsultavusi su Ekonomikos ir finansų komitetu Taryba, ne vėliau kaip iki liepos mėnesio pabaigos, priima nuomonę dėl programos. Tai išvada, kurioje pateiktas valstybės programos vertinimas ir atitikimas nustatytoms gairėms. Jeigu Taryba nusprendžia, kad programos tikslus ir turinį reikėtų sugriežtinti, ypač atsižvelgiant į vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti numatytą koregavimo planą, ji savo nuomonėje ragina atitinkamą valstybę narę patikslinti savo programą ⁷². Valstybėms, kurios dar nepasiekė vidutinės trukmės tikslo, nurodomos būtinos fiskalinės priemonės, kurios paspartintų priartėjimą prie subalansuoto arba perteklinio biudžeto. Taip Taryba iš anksto įspėja apie galimą pamatinių normų pažeidimą, o jei valstybė nesiima efektyvių veiksmų – susiformuoja galimybė pradėti reikšmingo nukrypimo procedūrą.

Analizuojant Tarybos reglamentą Nr. 1466/97 ir kitus SGP sudarančius teisės aktus matoma, didžiausias dėmesys reglamentavime skiriamas vidutinės trukmės biudžeto tikslui ir jo koregavimo planui. Darytina išvada, jog papildomai pateikiama informacija parodo valstybės ekonomikos būklę bei bendrą aplinką, kurios kontekste vertinamas vidutinės trukmės tikslas. Kadangi jis reikalauja papildomos analizės, siekiant išlaikyti darbo nuoseklumą, tikslinga jį aprašyti, išskiriant atskirą skyrių.

Apibendrinant galima teigti, jog stabilumo ir konvergencijos programos yra lyg priemonė, padedanti koordinuoti valstybių narių vykdomą fiskalinę politiką ir nustatytų taisyklių laikymąsi. Kasmetinis jų pateikimas leidžia ES pastebėti galimus nuokrypius ir teikti veiksmų gaires tinkamos politikos palaikymui.

⁷¹ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, 1 str. 8 p.

⁷² *Ibid.*

3.2. Vidutinės trukmės tikslas

Pagrindinis prevencinės funkcijos tikslas – užtikrinti patikimą biudžeto būklę visose valstybėse narėse, t. y. kiekviena valstybė vidutiniu laikotarpiu turėtų pasiekti patikimą biudžeto būklę, kuri sušvelnintų galimus ekonomikos svyravimus panaudojant automatinius stabilizatorius. Dėl to, SGP šį tikslą įtvirtina įpareigodamas valstybes nares siekti vidutinės trukmės tikslo (*medium term objective*, toliau tekste – **MTO**).

3.2.1. Vidutinės trukmės tikslo nustatymas ir vertinimas

MTO apibrėžiamas pagal struktūrinius parametrus, t. y. pritaikomas prie ekonomikos ciklo, pataisomas, kad nebūtų įskaičiuotas vienkartinų priemonių poveikis, ir sudaromas kiekvienai valstybei atskirai⁷³. Jis diferencijuojamas atsižvelgiant į ekonominės ir biudžeto būklės įvairovę, fiskalinę riziką viešųjų finansų tvarumą, demografinius pokyčius. Analizuojant Tarybos reglamento Nr. 1466/97 2a str., išskirtini pagrindiniai reikalavimai, keliami nustatant MTO:

1. jis gali nukrypti nuo subalansuoto arba paviršinio biudžeto balanso siekio, jei numatoma patikimumo riba laikantis 3 proc. BVP valstybės biudžeto deficito;
2. užtikrinamas finansų tvarumas arba sparti pažanga siekiant tokio tvarumo;
3. nustatomos galimybės imtis biudžeto pokyčių, atsižvelgiant į valstybės investicijų poreikį.

Tai reiškia, kad valstybė turi siekti patikimos biudžeto būklės ir viešųjų finansų tvarumo, tuo pačiu ji gali pasinaudojant galimybe išimtiniais atvejais, kurie bus aptarti vėliau, nukrypti nuo tikslo, jei bus išlaikyta pamatinė 3 proc. deficito vertė. Elgesio kodeksas, nurodo, jog valstybių, nedalyvaujančių euro zonoje ir Antrajam valiutų kursų mechanizme⁷⁴, MTO turi būti apibrėžtas laikantis anksčiau paminėtų trijų reikalavimų. Tuo tarpu Euro zonos valstybėms, ir toms valstybėms, kurios dalyvauja VKM II, taikomas papildomas reikalavimas – MTO, kuris yra valdžios sektoriaus balansas procentine BVP išraiška, turėtų

⁷³ 2015 m. sausio 13d. Europos 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*. COM, 2015 12, p. 4.

⁷⁴ *sutr.* VKM II. Dalyvauja euro neįsivedusios valstybės, kurios įsipareigoja laikytis nacionalinės valiutos ir euro svyravimo kurso ribų. Tai ES valiutų kurso politika skirta pasirengti įsivesti bendrą valiutą, t. y. būtina kiekvienai valstybei narei norint prisijungti prie euro zonos.

būti nustatomas toks, kad patektų į apibrėžtą -1 proc. BVP ir subalansuoto arba perviršinio biudžeto intervalą. Šiuo metu VKM II dalyvauja tik viena valstybė – Danija, tad ji ir euro zonos valstybės privalo laikytis nustatytos taisyklės. Paminėtina, jog valstybės, pasirašiusios sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje (toliau – **Fiskalinis susitarimas**), savanoriškai įsipareigojo nustatyti MTO, kuris neviršija 0,5 proc. BVP. Tuo tarpu, jei valstybės skola yra žymiai mažesnė už leidžiamą 60 proc. BVP pamatinę vertę, struktūrinis deficitas gali būti ne didesnis nei 1 proc. BVP.

MTO svarstymui pateikiamas kartu su stabilumo ir konvergencijos programomis, nurodant tam tikslui pasiekti reikalingą koregavimo planą (priemonės, kuriomis bus siekiama MTO). Kiekvienai valstybei narei koregavimo reikalavimai yra peržiūrimi kartą per metus, Komisijai ir Tarybai vertinant pateiktas programas. Pagal Tarybos reglamento Nr. 1466/97 2a str., MTO persvarstomas kas tris metus, o jei valstybėje įgyvendinama struktūrinė reforma, turinti didelį poveikį viešųjų finansų tvarumui – dažniau.

Tarybos reglamento Nr. 1466/97 5 str. 1 d. nurodo, jog vertinant padarytą MTO pažangą ir jos pakankamumą, atliekamas bendras ekonominis vertinimas, kurio atskaitos taškas – struktūrinis balansas, įskaitant bendrąsias išlaidas ir atmetus diskrecines pajamų priemones, išlaidas palūkanoms, ES fondų pajamomis visiškai kompensuojamas išlaidas ES programoms. Iš esmės su prevencine funkcija yra įvesta valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklė, kurios tikslas – stipriau ribojant valdžios sektoriaus išlaidų augimą, ciklinio ekonomikos pakilimo metu daugiau lėšų sukaupti ateičiai. Taip sustiprinamas ekonomikos ir kainų stabilumas, sukuriama didesnė fiskalinė erdvė ateities įsipareigojimams, o atėjus sunkmečiui, lengviau grįžtama prie subalansuoto ekonomikos augimo, pasinaudojant skatinančiąja fiskaline politika. Bendri reikalavimai valstybių narių išlaidoms paskelbti Ekonomikos ir finansų komiteto nuomonėje ⁷⁵, kurioje pažymėta, jog valstybės narės pagal savo MTO užtikrina, kad valdžios sektoriaus išlaidos didėtų neviršydamos vidutinės trukmės potencialaus BVP augimo rodiklio – tai norma, užtikrinanti MTO laikymąsi, nebent su pertekliniu išlaidų augimu būtų suderintos diskrecinės priemonės, suteikiančios papildomų pajamų. Galimas išlaidų dydis yra paskaičiuojamas pagal toje pačioje Ekonomikos ir finansų komiteto nuomonėje nustatytą metodiką.

⁷⁵ 2016 m. lapkričio 29 d. Economic and financial committee opinion improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm. ECOFIN 1107 14814/16, 2016.

Taryba ir Komisija turi įvertinti ar valdžios sektoriaus išlaidų augimo raida atitinka šias sąlygas:

1. valstybių, pasiekusių savo MTO, metinis išlaidų augimas neviršija pamatinio vidutinės trukmės potencialaus BVP augimo rodiklio, nebent perviršis kompensuojamas pajamomis;
2. valstybių, dar nepasiekusių savo MTO, metinis išlaidų augimas neviršija rodiklio, kuris yra mažesnis už pamatinį vidutinės trukmės potencialaus BVP augimo rodiklį, nebent perviršis kompensuojamas pajamomis;
3. valstybių, dar nepasiekusių savo vidutinės trukmės biudžeto tikslo, valdžios sektoriaus pajamų mažinimas kompensuojamas išlaidų mažinimu, arba kito valdžios sektoriaus pajamų didinimu ⁷⁶.

3.2.2. Leistinas nuokrypis nuo vidutinės trukmės tikslo

Nagrinėjant Tarybos direktyvos Nr. 1466/97 6 str. 3 d. galima išskirti situacijas, kai nuokrypis nuo MTO laikomas pateisinamu. Pirma, jei atitinkama valstybė narė viršijo MTO, atsižvelgiant į galimybę gauti didelių neplanuotų pajamų, ir jei stabilumo programoje išdėstyti biudžeto planai nekelia pavojaus tam tikslui programos laikotarpiu. Antra, jei jo priežastis yra neįprastas įvykis, kurio atitinkama valstybė narė negali kontroliuoti ir kuris daro didelį poveikį valdžios sektoriaus finansinei būklei. Trečioji išimtis – esant dideliame euro zonos ar ES kaip visumos ekonomikos nuosmukiui, jei tai nekelia pavojaus fiskaliniam tvarumui vidutinės trukmės laikotarpiu. Taip pat, nuo MTO leidžiama laikinai nukrypti, jei valstybėje įgyvendinamos pagrindinės struktūrinės reformos, turinčios tiesioginį teigiamą ilgalaikį poveikį biudžetui ir didinančios potencialų tvarų augimą ⁷⁷.

SGP neįtvirtina neįprasto įvykio apibrėžties ar jam nustatyti reikalingų gairių, taigi tampa neaiškūs jam keliami reikalavimai. Tarybos reglamentas Nr. 1466/97 tik nurodo, jog tokia aplinkybė turi daryti didelį poveikį valdžios sektoriaus finansinei būklei, o tuo tarpu valstybė narė neturi galimybės jos kontroliuoti. Galima būtų daryti prielaidą, jog neįprasti įvykiai apima *force majeure* atvejus, pavyzdžiui, stichinės nelaimės, kitos valstybės

⁷⁶ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, 1 str. 8 p.

⁷⁷ *Ibid.*

ekonominės sankcijos ir pan. Tačiau praktika rodo, jog yra galimybė šią sąvoką interpretuoti ir kitaip. Pavyzdžiui, vertinat Prancūziją, 2009 m. Komisija žemą ekonominį augimą klasifikavo kaip „netikėtą neigiamą įvykį“⁷⁸. Tokių sąvokų neapibrėžtumas gali sukurti teisinį netikrumą ir paskatinti piktnaudžiavimą, trukdantį veiksmingam SGP taikymui valstybių atžvilgiu.

Kita svarbi išimtis, taikoma nukrypimui nuo MTO – struktūrinių reformų nuostata. Ypatingas dėmesys skiriamas pensijų reformoms, kuriomis įvedama daugiapakopė sistema. Tokias reformas įgyvendinančioms valstybėms narėms leidžiama nukrypti nuo numatyto koregavimo plano arba nuo paties MTO⁷⁹. Tarybos reglamento Nr. 1466/97 5 str. 1 d. nurodyta, kad valstybės gali nukrypti nuo MTO, tačiau joms nėra leidžiama peržengti numatytos 3 proc. BVP biudžeto deficito pamatinės vertės. SGP taikymo struktūrinių reformų atžvilgiu gairės pateikiamos Komisijos priimtame komunikate „Geriausias pasinaudojimas lankstumu, kurį suteikia galiojančios Stabilumo ir augimo pakto taisyklės“. Pagal jį, Komisija pripažįsta, jog tinkama struktūrinė reforma ta, kuri yra esminė, daranti ilgalaikį tiesioginį teigiamą poveikį biudžetui (pavyzdžiui, didina potencialų tvarų augimą) ir iki galo įgyvendinta. Paminėtina, kad struktūrinių reformų vykdymo užtikrinimo priemonių stebėjimo nenumatyta, tačiau Europos semestro ir EDP teisinis kontekstas, kuriame yra taikomas SGP, sudaro sąlygas Komisijai ir Tarybai įvertinti iššūkius, kurių ėmėsi valstybės narės.

Elgesio kodekse nurodyta, jog struktūrinių reformų įgyvendinimo kriterijus pripažįstamas, jei valstybė narė pateikia išsamų vidutinio laikotarpio struktūrinių reformų planą, kuriame nurodomos aiškiai sukonkretintos priemonės ir įtikinamas jų priėmimo ir įgyvendinimo grafikas (įgyvendinimas stebimas pagal Europos semestrą). Be to, yra tikimasi, kad valstybės narės pateiks dokumentus su nuodugnia ir skaidria informacija bei apibūdins reformas tiek poveikio biudžetui, tiek potencialaus poveikio augimui MTO aspektais. Savo ruožtu, Komisija pateikia Tarybai vertinimus dėl reformų tiesioginio teigiamo ilgalaikio poveikio biudžetui. Elgesio kodeksas reikalauja, kad vertinimas būtų atliekamas atsižvelgiant į tokios veiklos neapibrėžtumą. Manytina, jog reformų poveikio viešųjų finansų tvarumui vertinimas yra vienas iš sunkiausiai numatomų rodiklių, tad turėtų būti atliekamas

⁷⁸ 2009 m. lapkričio 30 d. Council recommendation to France with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. ECOFIN 773 15762/09, 2009, p. 9.

⁷⁹ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, 1 str. 8 p.

atsižvelgiant į tokios veiklos neapibrėžtumą. Nepaisant to, tikslinga pateikti bent primityvias gaires, skirtas tinkamoms reformoms atpažinti.

SGP nereglamentuoja tolimesnių ES veiksmų, kai valstybė narė neįgyvendina struktūrinės reformos. Tačiau, sistemiškai analizuojant Tarybos reglamentą Nr. 1466/97, darytina išvada, jog tokiu atveju nukrypimas nuo MTO arba koregavimo plano nebus laikomas pagrįstu ir įsijungs reikšmingo nukrypimo procedūra, kuri vėliau gali peraugti į EDP.

Prašymas leisti nukrypti nuo MTO, pasinaudojant struktūrinių reformų išimtimi, praktikoje pastebimas kiekvienais metais. Pavyzdžiui, planuojant 2017 m. biudžetą, tuo pasinaudojo Lietuva, Latvija ir Suomija. Lietuva paprašė papildomo lankstumo pagal SGP, kad galėtų įgyvendinti planuojamas esmines struktūrines darbo rinkos ir pensijų sistemos reformas. 2017 m. sausio 17 d. Komisija priėmė nuomonę⁸⁰, kurioje patenkino Lietuvos prašymą ir įpareigojo toliau laikytis vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, atsižvelgiant į su sisteminės pensijų reformos įgyvendinimu siejamą ribą ir į leistą laikiną nuokrypį. Suomijai taip pat buvo leista taikyti SGP lankstumą pagal struktūrinės reformos išlygą, o Latvijai lankstumas suteiktas dėl sveikatos priežiūros reformos. Toks SGP nuostatų lankstumas neužkerta kelio valstybėms įgyvendinti svarbių pokyčių valstybėje ir prisideda prie tvarių viešųjų finansų kūrimo. Taigi, šios išimties įtvirtinimas – sveikintinas veiksmas SGP tobulinimo srityje.

Po 2011 m. reformos SGP numatyta galimybė nukrypti nuo MTO dėl didelio euro zonos ar ES kaip visumos ekonomikos nuosmukio. Tokiu atveju Taryba, remdamasi Komisijos rekomendacija, gali nuspręsti priimti patikslintą rekomendaciją, jei tai nekelia pavojaus fiskaliniam tvarumui vidutinės trukmės laikotarpiu. Taigi, ši nuostata reiškia ne fiskalinio koregavimo sustabdymą, o koregavimo plano pakeitimą pagal konkrečią valstybę narę (tokia pati praktika buvo vykdoma vyraujant 2008 m. ekonomikos krizei). 2015 m. Komisijos priimtame komunikate „Geriausias pasinaudojimas lankstumu, kurį suteikia galiojančios Stabilumo ir augimo pakto taisyklės“ nurodoma, jog siekiant sumažinti neatsakingo elgesio riziką, ši nuostata turėtų būti taikoma tik susiklosčius ypatingai, tiksliai

⁸⁰ 2017 m. sausio 17 d. Commission opinion of 17.1.2017 on the updated Draft Budgetary Plan of Lithuania. C 2017 296.

apibrėžtai padėčiai⁸¹. SGP tokios padėties kriterijų nekonkretizuoja, taigi susiformuoja teisinis neapibrėžtumas, kuris praktinio taikymo metu palieka plačią interpretavimo laisvę.

Jei nustatomas MTO nuokrypis, pradedama reikšmingo nuokrypio procedūra, kuria, kaip jau buvo aptarta anksčiau, valstybei narei skiriamas įspėjimas dėl atitinkamų priemonių ėmimosi siekiant grįžti prie MTO. Tuo tarpu, jei išankstinis perspėjimas neveiksmingas – taikoma EDP.

Nepaisant to, kad SGP lankstumas leidžia valstybėms įgyvendinti svarbius pokyčius, ši sritis tobulintina. Derėtų nustatyti aiškias apibrėžtis, kurios užkirstų kelią nuostatų interpretavimui ir neatsakingam elgesiui. Tuo tarpu struktūrinių reformų atžvilgiu būtų svarbios ir jų vertinimo gairės, padedančios ES institucijoms vertinti valstybės ekonominę būklę.

3.3. Stabilumo ir augimo pakto prevencinės dalies kontrolė

SESV 121 str. 3 d. Tarybai ir Komisijai suteikia priežiūros funkciją, kuri užtikrina glaudų valstybių narių ekonominį koordinavimą. Jos, atsižvelgdamos į valstybių narių pateiktą informaciją ir Komisijos bei Ekonomikos ir finansų komiteto vertinimus, stebi, kaip įgyvendinamos stabilumo programos. Labiausiai atkreipiamas dėmesys į esamus ar galimus biudžeto būklės nukrypimus nuo MTO arba nuo atitinkamo tam tikslui pasiekti numatyto koregavimo plano. Be to, vertindamos pateiktas konvergencijos programas, Taryba ir Komisija stebi nedalyvaujančių valstybių narių ekonominę politiką pagal konvergencijos programų tikslus, siekdamos užtikrinti jų politikos orientavimą į stabilumą⁸².

Suteiktos funkcijos įgyvendinimą sustiprina Komisijai suteikta galimybė skirti įspėjimą, jei valstybė narė ženkliai nukrypsta nuo MTO. Tuo tarpu Taryba, vadovaudamasi Komisijos nuomone, gali priimti atitinkamą rekomendaciją dėl būtinų taikytinų priemonių. Tarybos reglamento Nr. 1466/97 6 str. 3 d., nurodo, kriterijus, į kuriuos būtina atsižvelgti, vertinant ar nukrypimas yra didelis. Jei valstybė jų neatitinka, Komisija gali daryti prielaidą, jog susidarė didelis nuokrypis ir pradėti reikšmingo nuokrypio procedūrą. Tokiu atveju

⁸¹ 2015 m. sausio 13d. Europos 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*. COM, 2015 12, p. 17.

⁸² 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, 1 str. 13 p.

valstybė įpareigojama per ne ilgesnį terminą nei 5 mėnesiai, ištaisyti susiklosčiusią situaciją, o jei padėtis kritinė – terminas sutrumpinamas iki 3 mėnesių. Reglamente pastaroji padėtis įvardijama kaip „ypač rimta“, tačiau lieka lakoniška dėl savo neapibrėžtumo.

Šiuo metu reikšmingo nuokrypio procedūra taikoma Rumunijai, kuriai 2018 m. prognozuojamas 3,3 proc. BVP valdžios sektoriaus deficitas. Dar 2015 m. Rumunijos pateiktoje konvergencijos programoje buvo prašoma leisti nukrypti nuo MTO dėl vykdomų reikšmingų reformų. Taryba priimtoje rekomendacijoje ⁸³ nurodė, jog numatomas 3,4 proc. BVP struktūrinis deficitas neužtikrintų tinkamos patikimumo ribos (Protokole Nr. 12 įtvirtintos pamatinės vertės), tad nebus laikomasi Tarybos reglamento Nr. 1466/97 2a str. numatytų MTO reikalavimų. Konstatuota, jog Rumunija neatitinka kriterijų, kad galėtų pasinaudoti prašoma galimybe. Po metų, Taryba numatė kad valdžios sektoriaus deficitas 2017 m. bus 3,4 proc. BVP ir įpareigojo Rumuniją riboti nuokrypį nuo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, 2017 m. užtikrinant 0,5 % BVP metinį fiskalinį koregavimą ⁸⁴. 2017 m. konvergencijos programos vertinime ⁸⁵ nustatyta, jog MTO nebus pasiektas iki planuoto termino – 2020 m. Be to, Komisijos prognozėje numatoma, kad valdžios sektoriaus deficitas 2017 ir 2018 m. sieks 3,5 % BVP. Nors nuokrypis nuo MTO buvo pastebimas kelis metus iš eilės, tik 2017 m. gegužės 22 d. Komisija valstybei pateikė išpėjimą dėl užfiksuoto didelio (1,6 proc. BVP) nuokrypio. Po kelių savaičių Taryba priėmė rekomendaciją, įpareigojant Rumuniją stabdyti išlaidų augimą, o visas nenumatytas pajamas skirti biudžeto deficito mažinimui. 2017 m. gruodžio 5 d. buvo priimta pakoreguota rekomendacija ⁸⁶, kurioje konstatuotas efektyvių veiksmų nesiėmimas ir nustatyti būtini valstybės veiksmai. Šiuo metu nėra aišku, ar Rumunija reaguos į rekomendaciją ir imsis atitinkamų veiksmų, tačiau jau dabar matoma, jog egzistuoja didelė tikimybė nukrypti nuo leistinos biudžeto deficito ribos. Iš šios situacijos darytinos kelios išvados. Pirma, ES institucijos delsia imtis drąsesnių veiksmų po pastebėto galimo MTO nuokrypio. Taip sukuriama sąlyga susiformuoti deficitui ir susilpninti viešųjų finansų tvarumą. Antra, teisiniame reguliavime

⁸³ 2015 m. liepos 14 d Tarybos rekomendacija dėl 2015 m. Rumunijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2015 m. Rumunijos konvergencijos programos. OL, 2015 C 272.

⁸⁴ 2016 m. liepos 12 d. Tarybos rekomendacija dėl 2016 m. Rumunijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2016 m. Rumunijos konvergencijos programos. OL, 2016 C 299.

⁸⁵ 2017 m. liepos 11 d. Tarybos rekomendacija dėl 2017 m. Rumunijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2017 m. Rumunijos konvergencijos programos. OL, 2017 C 261.

⁸⁶ 2017 m. gruodžio 5 d. Tarybos rekomendacija dėl didelio pastebėto nukrypimo nuo koregavimo plano, kuriuo siekiama vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, ištaisymo Rumunijoje. OL, 2017 C 439.

nekonkretizuotas momentas, kada prieš valstybę turi būti pradama reikšmingo nuokrypio procedūra. Dėl to, stebima situacijos raida, nesiimant išankstinių veiksmų.

Svarbu tai, kad ES institucijų rekomendacijos yra patariamąjį pobūdžio ir neturinčios jokios teisinės galios. Nepaisant to, kontrolės įgyvendinimo atžvilgiu joms privalomą pobūdį suteikia SGP teisės aktuose nustatytos sankcijos už efektyvių veiksmų nesiėmimą – jei per rekomendacijoje nustatytą terminą, valstybė nesiima atitinkamų veiksmų, Komisija nedelsdama rekomenduoja Tarybai kvalifikuota balsų dauguma priimti sprendimą, kuriuo nustatoma, kad nebuvo imtasi efektyvių veiksmų⁸⁷. Tokiu atveju, gali susiklostyti dvi alternatyvios situacijos: Taryba sprendimą priima arba nepriima. Pirmuoju atveju, Komisija per 20 dienų nuo Tarybos sprendimo priėmimo dienos rekomenduoja Tarybai tolesniu sprendimu reikalauti, kad atitinkama valstybė narė įneštų Komisijai palūkaninį indėlį, kurį sudaro 0,2 proc. jos ankstesnių metų BVP⁸⁸. Indėlis ir už jį sukauptos palūkanos grąžinami atitinkamai valstybei narei, jei padėtis, dėl kurios priimta Tarybos rekomendacija, nebeegzistuoja.

Jei Taryba, remdamasi Komisijos rekomendacija, nepriima sprendimo, kuriuo nustatoma, kad nebuvo imtasi efektyvių veiksmų, o atitinkama valstybė narė ir toliau nesiima atitinkamų veiksmų, Komisija po vieno mėnesio nuo savo ankstesnės rekomendacijos pateikia dar vieną rekomendaciją sprendimui priimti⁸⁹. Laikoma, jog sprendimas priimtas, jei Taryba per dešimt dienų nenusprendžia jo atmesti. Taigi, veikia pusiau automatinė sankcijų taikymo sistema, kurios pasekmė – sankcijų taikymas valstybei narei pagal Tarybos reglamentą Nr. 1173/2011.

Pabrėžtina, jog minėta sankcija taikoma dalyvaujančioms valstybėms narėms, t. y. toms, kurių nacionalinė valiuta – euro⁹⁰. Kyla klausimas, ar sankcijos, už prevencinės funkcijos nesilaikymą, taikomos ir kitoms valstybėms narėms. Iš esmės, teisės aktai nereglamentuoja veiksmų, kurių reikėtų imtis siekiant sudrausminti ne euro zonos valstybę. Analizuojant teoriniu lygmeniu, SGP yra taikomas visoje ES, nepriklausomai nuo to, ar

⁸⁷ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, 1 str. 9 p.

⁸⁸ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje, OL, 2011 L 306, 4 str. 1 d.

⁸⁹ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, 1 str. 9 p.

⁹⁰ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje, OL, 2011 L 306, 1 str. 2 d.

valstybė yra įsivedusi bendrą valiutą. Be to, tokios valstybės narės teikia konvergencijos programas, kurios savo turiniu (taikomos papildomos nuostatos), vykdomu vertinimu ir priežiūra prilygsta stabilumo programoms. Paminėtina ir tai, jog visos valstybės narės pasirašė Fiskalinį susitarimą, taip įsipareigodamos laikytis Protokolo Nr. 12 nustatytų pamatinių verčių ir per apibrėžtą laiko tarpą panaikinti nukrypimus. Nors praktikoje sankcijų sistema nebuvo pradėjusi funkcionuoti, o Rumunijos pavyzdys rodo tokių sankcijų taikymo tikimybę, atsargiai galima daryti išvadą, jog visoms valstybėms narėms taikoma analogija.

Apibendrinant galima teigti, jog prevencinės SGP funkcijos kontrolė tobulintina, atkreipiant dėmesį į gairių nustatymą, kuris padėtų efektyviau veikti ES institucijoms kontrolės srityje. Teisinis reglamentavimas orientuotas į dalyvaujančias valstybes, paliekant teisinį neapibrėžtumą ne euro zonos valstybių atžvilgiu. Tuo tarpu tokioms narėms priimamos rekomendacijos kelia Komisijos diskrecijos teisės apimties klausimą (teisiškai jos nėra privalomos, tačiau nesilaikymas gali inicijuoti poveikio priemonių taikymą). Be to, pasigendama Komisijos ryžto imtis veiksmų dėl pastebėto MTO nuokrypio, o įstatyme nenustatytas momentas, nuo kada derėtų pradėti reikšmingo nuokrypio procedūrą, šią problemą tik dar labiau padidina.

3.4. Perviršinio deficito procedūra

Kai išankstinio perspėjimo procedūra tampa neveiksminga, valstybei narei turėtų būti pradėdama taikyti perviršinio deficito procedūra. Ji veikia kaip SGP korekcinė dalis, kurios tikslas – neleisti susidaryti perviršiniam valdžios sektoriaus deficitui, o susidarius, padėti kuo greičiau jį panaikinti tikrinant, kaip laikomasi biudžetinės drausmės pagal valdžios sektoriaus deficito ir valdžios sektoriaus skolos kriterijus⁹¹. EDP įtvirtinta SESV 126 str., o jo išsamus veikimo mechanizmas nustatytas Tarybos reglamentu Nr. 1467/97 bei jį papildančiais ir pakeičiančiais teisės aktais.

⁹¹ 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1177/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo, OL, 2011 L, 306, 1 str.

3.4.1. Pagrindas ir išimtis

SESV 126 str. 2 d. numato, jog Komisija prižiūri biudžeto būklę ir valstybės skolos dydį valstybėse narėse atkreipdamos ypatingą dėmesį į tai ar planuojamo arba faktinio valstybės biudžeto deficito santykis su BVP ir skolos santykis su BVP viršija tam tikrą pamatinę vertę (atitinkamai 3 proc. ir 60 proc. BVP). Galima teigti, kad EDP yra prevencinės funkcijos tąsa, kuri pradeda veikti, kai dėl nuokrypio nuo MTO yra pažeidžiamas bent vienas reikalavimas. Svarbu paminėti, jog EDP gali būti pradėta taikyti ne tik tada, kai pamatinės vertės yra peržengiamos, bet ir tada, kai manoma, jog gali susiklostyti tokia situacija. Taip stengiamasi iš anksto užkirsti kelią galimiems disbalansams susiklostyti ir užtikrinti valstybių narių fiskalinę drausmę.

Protokole Nr. 12 nurodoma, jog valstybės narės skubiai ir reguliariai praneša Komisijai apie savo planuojamą ir faktinį deficitą ir savo skolos dydį. Tai užtikrina 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos priimtas reglamentas dėl Europos bendrijos steigimo sutarties priede pateikto Protokolo dėl perviršinio deficito procedūros taikymo, kuris nustato valstybių narių ataskaitų rengimo ir turinio taisykles, duomenų kokybės kriterijus ir Eurostato pateikiamos informacijos sąlygas bei terminus. Šiuo teisės aktu valstybės įpareigojamos du kartus per metus Eurostatui pateikti ataskaitas apie numatomą ir faktinį valdžios deficitą bei valdžios sektoriaus skolos lygį⁹². Pateikiami duomenys privalo būti kokybiški – kokybė reiškia apskaitos taisyklių laikymąsi, išsamumą, patikimumą, statistinių duomenų nuoseklumą ir jų pateikimą laiku.

Kaip jau buvo minėta anksčiau, nuo MTO ar jam pasiekti skirto koregavimo plano galima nukrypti vyraujant išimtinėms aplinkybėms, tokioms kaip neįprastas įvykis, vykdomos struktūrinės reformos ar ekonomikos nuosmukis. Panašios išimtis yra taikomos ir vertinant, ar valstybėje susiformavo / gali susiformuoti pamatinę vertę viršijantis valdžios sektoriaus deficitas.

Valdžios sektoriaus deficitas laikomas išimtinu pagal SESV 126 str. 2 d. A p. antrą įtrauką, kai susidaro dėl neįprasto įvykio, kurio atitinkama valstybė narė negali kontroliuoti ir kuris daro didelį poveikį valdžios sektoriaus finansinei būklei, arba kai jis atsiranda dėl

⁹² 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 479/2009 dėl Europos bendrijos steigimo sutarties priede pateikto Protokolo dėl perviršinio deficito procedūros taikymo. OL, 2009 L 145, 3 str. 1 d.

didelio ekonomikos nuosmukio⁹³. Didelis ekonomikos nuosmukis – situacija, kai pamatinės vertės perviršis susidaro dėl neigiamo metinio BVP augimo rodiklio arba dėl susikaupusio produkcijos sumažėjimo užsitęsusių lėto metinio BVP augimo laikotarpiu. Jei prognozės rodo, kad pasibaigus neįprastam įvykiui arba dideliame ekonomikos nuosmukiui deficitas bus mažesnis už nustatytą pamatinę vertę, toks deficitas bus traktuojamas kaip laikinas. Deficito ribos peržengimas besąlygiškai nepradeda EDP, tačiau, jei matoma, jog po šių įvykių prie nustatytų pamatinių verčių nebus sėkmingai grįžtama, valstybei narei galima pradėti taikyti korekcinę SGP dalį.

Taip pat, EDP pradedama jei valstybės skolos santykis su BVP viršija 60 proc. pamatinę vertę, išskyrus atvejus, kai tas santykis pakankamai mažėja ir patenkinamai sparčiai artėja prie pamatinės vertės. Tarybos reglamento Nr. 1467/97 1a str. nurodomos dvi alternatyvios sąlygos, reikalingos šios išimties taikymui. Pirma, per pastaruosius trejus metus skirtumas, palyginti su pamatine verte, kasmet vidutiniškai mažėjo viena dvidešimtąja (nustatomas skolos mažėjimo etalonas). Antra, Komisijos biudžeto prognozėse nurodoma, kad, kaip reikalaujama, skirtumas sumažės per trejus metus. Jei santykis sėkmingai mažėjo arba prognozės rodo, jog jis toliau sėkmingai mažės, EDP nėra taikoma ir naudojama prevencinė SGP dalis, vykdam valstybės narės priežiūrą fiskalinės politikos srityje.

3.4.2. Perviršinio deficito procedūros pradžia ir vertinimas

Jei valstybė narė nesilaiko visų reikalavimų pagal prevencinę dalį ir dėl to yra pažeidžiama nors viena Protokole Nr. 12 nustatyta pamatinė vertė, aktyvuojama išankstinio perspėjimo sistema ir Komisija, vadovaudamasi SESV 126 str. 3 d., parengia pranešimą apie susiklosčiusią situaciją. Rengdama pranešimą, Komisija atsižvelgia ir aprašo nebaigtinį sąrašą aplinkybių, numatytų Tarybos reglamento Nr. 1467/97 3 d. (vidutinės trukmės ekonominės būklės, biudžeto, skolos pokyčiai ir jiems apibūdinti reikalinga informacija). Ypač didelis dėmesys turi būti skiriamas finansiniams įnašams tarptautiniam solidarumui skatinti ir ES politikos tikslams pasiekti, susidariusiai skolai dvišalės ir daugiašalės paramos tarp valstybių narių forma finansinio stabilumo užtikrinimo sąlygomis ir skolai, susijusiai su

⁹³ 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1177/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo, OL, 2011 L, 1 str. 2 p.

finansų stabilizavimo veiksmais didelių finansinių sunkumų laikotarpiu⁹⁴. Be to, kaip ir vertinant MTO, privaloma atsižvelgti į valstybėje vykdomą pensijų reformą ir į grynąsias išlaidas, kurios patiriamos ją įgyvendinant. Šios aplinkybės laikomos vienkartinio pobūdžio ir nekeliančios neigiamo ilgalaikio poveikio viešųjų finansų tvarumui. Reglamente nurodoma, jog Taryba ir Komisija atlieka visų svarbių veiksnių suderintą bendrą vertinimą, kuriame konkrečiai nurodoma, koks jų, kaip sunkinančių ar švelninančių veiksnių, poveikis, vertinant, kaip laikomasi deficito arba skolos kriterijų⁹⁵. Tačiau galioja tam tikri aspektai – jei vertinamas biudžeto deficito kriterijus, į minėtus veiksnius atsižvelgiama tik tada, kai deficitas išlieka artimas pamatinei vertei ir kai pamatinė vertė viršijama laikinai (privalo egzistuoti abi sąlygos). Tuo tarpu analizuojant skolos kriterijų, šis reikalavimas nėra taikomas ir į visas aplinkybes atsižvelgiama be jokių išimčių.

Analizuojant EDP procesą, matoma, jog jei Komisija mano egzistuojant perviršiniam deficitui, ji informuoja valstybę narę bei Tarybą ir pateikia jai savo išvagas. Apsvarsčiusi suinteresuotos valstybės narės pastabas ir nuodugniai jas įvertinusi, Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, nusprendžia, ar yra susidaręs perviršinis deficitas⁹⁶. Jei nusprendžiama, jog yra susidaręs perviršinis deficitas, Taryba valstybei narei pateikia rekomendaciją, kurioje nurodoma, kaip per tam tikrą nurodytą laikotarpį tokią padėtį ištaisyti. Kartu su sprendimo dėl perviršinio deficito susiformavimo priėmimu pradeda veikti EDP.

Pagal SESV 126 straipsnio 7 dalį pateiktoje Tarybos rekomendacijoje nustatomas maksimalus šešių mėnesių laikotarpis, per kurį atitinkama valstybė narė turi imtis veiksmingų priemonių⁹⁷. Kaip ir MTO atveju, gali būti nustatomas trijų mėnesių laikotarpis, atsižvelgiant į padėties rimtumą. Tarybos reglamento Nr. 1467/97 3 str. 4 d. nurodoma, jog Tarybos rekomendacijoje numatomas ir terminas, per kurį privaloma ištaisyti perviršinio deficito padėtį, o ištaisymas turi būti užbaigtas per metus nuo tokio deficito nustatymo, nebent atsirastų ypatingų aplinkybių. Jei po rekomendacijos priėmimo kyla netikėtų, nepalankių ekonominių įvykių, Taryba gali priimti patikslintą rekomendaciją ir perviršinio

⁹⁴ *Ibid.*, 1 str. 2 d.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ 2012 m. spalio 26 d. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, OL 2012 C 326, 126 str. 6 d.

⁹⁷ 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1177/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo, OL, 2011 L, 1 str. 4 d.

deficito ištaisymo terminą pratęsti dar vieneriems metams. Manytina, jog šia galimybe gali pasinaudoti tik tos valstybės, kurios aktyviai reaguoja į pirmąją Tarybos rekomendaciją ir imasi veiksmų perviršiniam deficitui ištaisyti. Joms duodama papildomai laiko ištaisyti perviršinį deficitą, netaikant teisės aktuose nustatytų sankcijų už neveikimą.

Atsižvelgdama į Tarybos rekomendaciją, valstybė turi imtis veiksmingų priemonių, kuriomis siekiama ištaisyti perviršinį deficitą. Šios priemonės turėtų būti įformintos atitinkamoje ataskaitoje pagal Tarybos reglamento Nr. 1167/97 3 str. 4a d. ir ekonominės partnerystės programoje (nurodomos išsamios fiskalinės reformos) pagal Tarybos reglamento Nr. 473/2013 9 str. bei pateiktos Komisijos bei Tarybos vertinimui. Taip pat, valstybė privalo pateikti metinio biudžeto vykdymo ataskaitas pagal Tarybos reglamento Nr. 473/2013 10 str. 3 d.

Analizuojant SGP teisės aktus, matoma, jog neegzistuoja jokie teisiniai saugikliai, kurie valstybės narės įpareigotų laikytis ataskaitų bei ekonominės partnerystės programų teikimo ir turinio reikalavimų. Pavyzdžiui, Prancūzija, kuriai EDP taikomas nuo 2009 m., 2013 m. pateikė sudarytą ekonominės partnerystės programą, neatitinkančią jai keliamų reikalavimų. 2013 m. gruodžio 10 d. Taryba savo nuomonėje⁹⁸ nurodė, kad nėra pakankamai informacijos apie vyriausybės politikos strategiją iki perviršinio deficito ištaisymo termino, apie priemones, kuriomis sumažinti mokesčių tarifai būtų toliau artinami prie standartinio tarifo, nenurodytos reformos, skatinančios valstybės konkurencingumą, augimą ir nedarbo mažinimą. 2013 ir 2014 m. metinio biudžeto vykdymo ataskaitų Prancūzija nepateikė. Tokia pati situacija buvo susiklosčiusi Ispanijos atžvilgiu. 2013 m. gruodžio 10 d. Tarybos nuomonėje⁹⁹ teigiama, jog ekonominės partnerystės programoje nepateikti planai dėl sistemingos išlaidų pagrindinių išlaidų punktų peržiūros. Tai reiškia, kad Komisijos vertinimai negali būti visapusiški bei išsamūs, o priimamos rekomendacijos objektyvios. Taigi, Komisijos stebėjimo veiksmingumas priklauso nuo valstybių narių bendradarbiavimo aktyvumo, o tai negarantuoja sąžiningo elgesio standarto. EDP nuostatos turėtų nustatyti nuobaudas, kurios padėtų laikytis įtvirtintų reikalavimų šioje srityje. Taip pat, netinkamų ataskaitų pateikimas turėtų būti viešinamas, taip atskleidžiant nepavyzdinį elgesį biudžeto deficito mažinimo srityje.

⁹⁸ 2013 m. gruodžio 10 d. Tarybos nuomonė dėl Prancūzijos ekonominės partnerystės programos. OL, 2013 368.

⁹⁹ 2013 m. gruodžio 10 d. Tarybos nuomonė dėl Ispanijos ekonominės partnerystės programos. OL, 2013 368.

Veiksmingų priemonių vertinimas yra nustatytas Ekonomikos ir finansų komiteto nuomonėje¹⁰⁰ ir Etikos kodekse. Sistemiskai analizuojant šiuos teisės aktus, darytina išvada, jog veiksmingi / efektyvūs veiksmai bus laikomi tada, jei valstybė narė veikia pagal Tarybos rekomendaciją, pasiekia rekomenduotus metinius biudžeto tikslus ir užtikrina ne mažesnę kaip 0,5 proc. BVP balanso pagerėjimą.

3.4.3. Stabilumo ir augimo pakto korekcinės dalies kontrolė

Sistemiskai analizuojant SESV 126 str. 11 d., Tarybos reglamentą Nr. 1173/2011 ir Tarybos reglamentą Nr. 1177/2011, manytina, jog poveikio priemonės turėtų būti taikomos tokia tvarka:

1. Nepalūkaninis indėlis, sudarantis 0,2 proc. valstybės ankstesnių metų BVP (pagal SESV 126 str. 6 p. Tarybai nusprendus, jog valstybėje susiformavo perviršinis deficitas);
2. Bauda, kurią sudaro 0,2 proc. valstybės ankstesnių metų BVP (pagal SESV 126 str. 8 p. Tarybai nusprendus, jog valstybė narė nesiėmė veiksmingų priemonių perviršiniam deficitui ištaisyti);
3. Bauda, kurios sumą sudaro 0,2 proc. BVP dydžio pastovioji dalis ir kintamoji dalis (jei pagal SESV 126 str. 11 d. nusprendžiama taikyti poveikio priemones už Tarybos sprendimų nevykdymą);
4. Papildomos informacijos, kurią nurodys Taryba, paskelbimas prieš išleidžiant obligacijas ir vertybinius popierius;
5. Siūlymas Europos investicijų bankui persvarstyti savo paskolų teikimo politiką atitinkamos valstybės narės atžvilgiu.

Jeigu Taryba pagal SESV 126 str. 11 d. nusprendžia dalyvaujančiai valstybei narei nustatyti sankcijas, ji paprastai pareikalauja sumokėti baudą, kurią sudaro 0,2 proc. BVP dydžio pastovioji dalis ir kintamoji dalis. Pagal SGP – tai prioritetinga sankcija. Kiekvienais vėlesniais po baudos nustatymo iki tol, kol bus panaikintas sprendimas dėl perviršinio deficito, metais Taryba įvertina, ar atitinkama dalyvaujanti valstybė narė ėmėsi veiksmingų

¹⁰⁰ 2016 m. lapkričio 29 d. Economic and financial committee opinion improving the assessment of effective action in the context of the excessive deficit procedure – a specification of the methodology. ECOFIN 1106 14813/16, 2016.

priemonių, atsižvelgdama į Tarybos įspėjimą, pateiktą pagal SESV 126 str. 9 d. Taryba gali nuspręsti griežtinti sankcijas arba skirti papildomą baudą.

Euro zonoje nedalyvaujančioms valstybėms turėtų būti skiriama minėta bauda arba sankcijos numatytos ketvirtame ir penktame punktuose. O jeigu naudotume analogiją, kaip ir prevencinėje SGP dalyje, taikytinos tokios pačios sankcijos lyg dalyvaujančioms valstybėms. Nepaisant to, praktika rodo, jog Komisija gali atverti kelią ir SGP teisės aktuose nereglamentuotoms poveikio priemonėms. Pavyzdžiui, 2012 m. kovo 13 d. Tarybos sprendimu ¹⁰¹, Vengrijos atžvilgiu buvo sustabdyti Sanglaudos fondo ¹⁰² įsipareigojimai 495 184 000 EUR sumai. Sprendimas buvo motyvuojamas tuo, jog Vengrija nesilaiko SESV 126 str. nustatytos procedūros, nes prognozuota, jog 2013 m. pamatinė 3 proc. vertė vėl bus viršyta. Sprendime konstatuota, jog didesnis deficitas turėjo susiformuoti dėl prarastų vienkartinių pajamų, visos struktūrinės reformos programose nepakankamai apibrėžtos, o atitinkamos institucijos visapusiškai neatsižvelgia į Tarybos rekomendaciją pagal SESV 126 str. 7 d. Ši sankcija liko neįgyvendinta, nes buvo nustatyta atitinkama sąlyga – jei iki 2012 m. birželio 22 d. arba vėliau Taryba nustato, kad Vengrija ėmėsi efektyvių korekcinų veiksmų, ji nedelsdama nusprendžia panaikinti Sanglaudos fondo įsipareigojimų sustabdymą (jie turėjo būti sustabdyti 2013 m. sausio 1 d.).

Vengrija vienintelė valstybė narė, kuriai buvo sustabdytas Sanglaudos fondo finansavimas, tačiau tai kone griežčiausia sankcija kada nors pritaikyta valstybei narei už SGP nuostatų nesilaikymą. Vertinant šios valstybės situaciją, kyla klausimas dėl Komisijos diskrecijos teisės apimties masto. Ji netaikė prioritетinės sankcijos – baudos, o inicijavo Sanglaudos fondo įsipareigojimų sustabdymą. Maža to, ši poveikio priemonė net neįtvirtinta SGP teisės aktų sistemoje. Atsiranda teisinis neapibrėžtumas, kuriame dalyvauja Komisija, priimdama atitinkamus sprendimus ir valstybės narės, negalinčios numatyti tikslų pasekmių už fiskalinės disciplinos nesilaikymą.

Nagrinėjant sankcijų sistemą, reikėtų paminėti, jog ji realiai nefunkcionuoja, t. y. iki šios nė vienai euro zonos valstybei ji nėra taikyta. 2016 m. liepos mėn. Ispanijos ir Portugalijos atžvilgiu Taryba priėmė beprecedenčius sprendimus pagal SESV 126 str. 8 d. ir Tarybos reglamento Nr. 1467/97 11 str., kuriuose konstatuota, jog nesiimta efektyvių

¹⁰¹ 2012 m. kovo 13 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimas kuriuo sustabdomi įsipareigojimai teikti lėšas iš Sanglaudos fondo Vengrijai nuo 2013 m. sausio 1 d.. OL, L 78.

¹⁰² Jis skirtas valstybėms narėms, kurių bendrosios nacionalinės pajamos, tenkančios vienam gyventojui yra mažesnės nei 90 proc. ES vidurkio. Tikslas – siekiama mažinti ekonominius ir socialinius skirtumus tarp valstybių narių.

veiksmų siekiant panaikinti perviršinio deficito procedūrą. Šioms valstybėms EDP buvo pradėta 2009 m., Ispanijai pratęsta tris, o Portugalijai – du kartus. Per septynerius EDP vykdymo metus, jos nesugebėjo ištaisyti perviršinio deficito, tačiau po priimtų Tarybos sprendimų, sankcijos nebuvo taikytos. Ispanija pateikė Komisijai prašymą, rekomenduoti Tarybai skirti nulinio dydžio baudą motyvuodama pasiektais laimėjimais įgyvendinant didelio masto reformas nepaisant sudėtingų ekonominių aplinkybių, neigiamu mažos ir net neigiamos infliacijos poveikiu fiskalinio koregavimo procesui ir visai ekonomikai. Taip pat, ji įsipareigojo perviršinį deficitą panaikinti iki 2017 m. Taryba šį prašymą traktavo kaip pagrįstą ir pratęsė EDP iki 2018 m.¹⁰³ Tokio paties pobūdžio prašymą pateikė ir Portugalija, įsipareigodama 2016 m. imtis reikiamų fiskalinių priemonių galimiems biudžeto vykdymo nuokrypiams ištaisyti, 2017 m. imtis papildomo 0,25 proc. BVP struktūrinio koregavimo ir toliau sėkmingai vykdyti struktūrines reformas reikiamose srityse. Papildomai nurodė, jog taikytinos sankcijos gali turėti didelės neigiamos įtakos biudžeto deficito ištaisymui¹⁰⁴. Taryba prašymą taip pat laikė pagrįstu ir sugriežtino EDP. 2016 m. šios valstybės biudžeto deficitas siekė 2 proc. BVP, tad 2017 m. birželio 16 d. procedūra Portugalijos atžvilgiu buvo baigta. Tuo tarpu Ispanijai taikoma EDP tęsiasi iki šiol.

Literatūroje¹⁰⁵ vyrauja nuomonė, jog sankcijų sistema tapo neefektyvi, dar 2004 m., kai Prancūzija ir Vokietija nebuvo sankcionuotos už SGP nesilaikymą. Tuo metu EDP Vokietijai tęsėsi apie 2 metus, nuo 2002 m. lapkričio 19 d., o Prancūzijai – nuo 2003 m. liepos 4 d. Taryba Vokietijos atžvilgiu 2003 m. lapkričio 18 d. priėmė sprendimą¹⁰⁶, kuriuo konstatavo, jog nesiimta reikiamų veiksmų perviršiniam deficitui ištaisyti, prognozės rodė, jog deficitas sieks 4,2 proc., o skola 63, 8 proc. Tuometinis Vokietijos finansų ministras Hans Eichel komentavo, jog SGP numatytos sankcijos negali būti taikomos automatiškai ir privalu atsižvelgti į dedamas valstybės pastangas deficito mažinimo srityje¹⁰⁷. Dėl pažeistų Protokolo Nr. 12 pamatinių verčių, sankcijos grėsė ir Prancūzijai. Ji pritarė Vokietijos

¹⁰³ 2016 m. rugpjūčio 2 d. Council decision giving notice to Spain to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit. ECOFIN 742 11552/16, 2016.

¹⁰⁴ 2016 m. rugpjūčio 9 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2017/2350 dėl baudos Portugalijai skyrimo už tai, kad nesiėmė veiksmingų priemonių perviršiniam deficitui panaikinti. OL, L 336 2017. P.24

¹⁰⁵ KAJI, S. *Economic stability and choice of exchange rate regimes*. Tokijas: ADBI Working Paper Series, No. 408, 2013, p. 14.

¹⁰⁶ 2003 m. lapkričio 18 d. Council decision establishing, in accordance with Article 104(8) of the EC Treaty, that the action taken by Germany in response to the recommendation made by Council pursuant to Article 104(7) of the Treaty is providing to be inadequate. SEC 2003 1316, 2003.

¹⁰⁷ KAJI, S. *Economic stability and choice of exchange rate regimes*. Tokijas: ADBI Working Paper Series, No. 408, 2013, p. 14.

nuomonei ir papildė, jog teisės aktų taisyklės turi būti taikomos lanksčiai. Taip šios valstybės pakeitė „žaidimo taisykles“, kurios vėliau įtvirtintos SGP pakeitimais. Nors daugelis mažųjų valstybių narių ir Komisija pritarė sankcijų taikymui, sprendimas buvo vetuotas Airijai, Liuksemburgui ir Portugalijai dėl įvairių politinių aspektų ir tarpusavio ryšių balsuojant Vokietijos naudai. Manytina, jog tai paskatino 2005 m. vykusią SGP reformą, tačiau sėkmingai sugriovė pasitikėjimą sąžiningumo ir efektyvumo atžvilgiu.

Faktas, kad SGP įtvirtintos sankcijos nėra pritaikytos nė vienai valstybei narei nuo pat 1997 m., patvirtina mechanizmo teisinio reglamentavimo problematiką ir skatina įstatymų griežtinimą. Tokia situacija sukuria įspūdį, jog sankcijos egzistuoja tik teoriniu lygmeniu, tad labiau veikia kaip nuo fiskalinių pažeidimų atgrasanti priemonė.

Teisės aktuose nustatytos sankcijos kelia abejonių ir dėl galimai neigiamo savo poveikio valstybių narių ekonominei situacijai. Tarybos reglamento 1173/2011 6 str. nustato, jog baudos sumą sudaro 0,2 proc. valstybės narės ankstesnių metų BVP, o jei bauda taikoma kelis kartus, bendra suma negali viršyti 0,5 proc. Manytina, jog tokių sankcijų taikymas gali padidinti biudžeto deficitą, nes valstybė, kuri bando sumažinti disbalansus, susiduria su papildomais finansiniais įsipareigojimais. Pavyzdžiui, 2015m. Ispanijos BVP buvo 1081,19 mlrd. Eur, 0,2 proc. šio BVP sudaro 2162,38 mln. Eur. Taryba konstatavo, jog tuo metu neegzistavo išimtinės ekonominės aplinkybės, kurių vyravimas galėjo sumažinti baudos dydį. Tad, jei Ispanijai būtų buvusi skirta bauda, ji patirtų papildomus nuotolius, kurie stabdytų EDP spartinimą. Sankcijos turėtų būti susijusios su sanglaudos politika, kuri blokuoja numatomų lėšų patekimą į valstybę (kaip pavyzdį galima naudoti minėtą Vengrijos atvejį). Tuo tarpu mokamos baudos, jei jos realiai būtų taikomos, padidintų deficitą ir sukeltų papildomus finansinius įsipareigojimus, nes valstybė, tikėtina, būtų priversta skolintis.

Taigi, analizuojant EDP sankcijų sistemą, problematika pastebima keliais aspektais. Pagrindinis jų – poveikio priemonės realiai nefunkcionuoja, o jei ir funkcionuotų, piniginis pobūdis priverstų valstybę prisiimti papildomus įsipareigojimus. Taip pat, teisinis neapibrėžtumas paliktas ne euro zonos valstybių atžvilgiu, kuris neleidžia aiškiai numatyti pasekmių už fiskalinių taisyklių nesilaikymą. Nors kiekviena valstybė narė turėtų būti suinteresuota siekti tvarių viešųjų finansų, teisės aktai to negarantuoja, o fiskalinė drausmė tampa paremta valstybių narių savimone.

3.5. Makroekonominio disbalanso procedūra

Kartu su 2011 m. SGP reforma buvo įtvirtinta makroekonominių disbalansų procedūra (*macroeconomic imbalance procedure*, toliau – **MDP**), kurios tikslas – kuo anksčiau nustatyti makroekonominių disbalansų (pavyzdžiui, didelis einamosios sąskaitos deficitas, eksporto apimties sumažėjimas) susidarymą valstybėse narėse ir sumažinti jų galimą neigiamą poveikį fiskaliniams rodikliams. Sistema sukurta siekiant panaikinti tuomet egzistavusius makroekonominius disbalansus ir nustatyti atitinkamas politines priemones, kurių nebuvo iki 2008 m. ekonominės recesijos. MDP teisinį pagrindą sudaro Tarybos reglamentas Nr. 1176/2011 ir Tarybos reglamentas Nr. 1174/2011 dėl vykdymo užtikrinimo priemonių, skirtų perviršiniams makroekonominiams disbalansams naikinti euro zonoje (toliau – **Tarybos reglamentas Nr. 1174/2011**), pagal kurį sukuriama pirmojo reglamento vykdymo užtikrinimo mechanizmas.

Tarybos reglamento Nr. 1176/2011 atžvilgiu disbalansas suprantamas kaip bet kokia tendencija, sukelianti makroekonominius pokyčius, kurie neigiamai veikia arba galėtų neigiamai paveikti tinkamą valstybės narės ekonomikos, Ekonominės ir pinigų sąjungos arba ES kaip visumos veikimą¹⁰⁸. Jis nustatomas Komisijai atliekant nuodugnų tyrimą ir kiekvienos valstybės narės atžvilgiu ir jo rezultatus paskelbus metinėje ataskaitoje (dar vadinama įspėjimo mechanizmo ataskaita), nurodant bendrą ES ekonominę vertinimą ir valstybes, kuriose Komisijos nuomone, gali būti susidarę disbalansai arba gali kilti jų susidarymo rizika. Prieš tokias valstybes nukreipiami prevenciniai veiksmai, t. y. atliekama papildoma analizė, o Taryba teikia kasmet persvarstomas rekomendacijas.

Taip pat, Komisija gali nustatyti perviršinius disbalansus – didelius disbalansus, kurie kelia ar gali sukelti grėsmę tinkamam Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui¹⁰⁹. Tokiu atveju, Komisija turėtų pasiūlyti Tarybai pradėti taikyti perviršinio disbalanso procedūrą (*excessive imbalance procedure*, toliau - **EIP**). Tai yra sustiprintas stebėjimo mechanizmas, leidžiantis taikyti Tarybos reglamente Nr. 1174/2011 nustatytas sankcijas. Analizuojant procedūrą, matoma, kad Taryba priima rekomendaciją nurodant taisomuosius veiksmus, kurių reikia imtis disbalansų panaikinimui. Valstybė narė tokių veiksmų planą, kuriame

¹⁰⁸ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo, OL, 2011 L 306, 2 str. 1 d.

¹⁰⁹ *Ibid.*

išdėstomi ketinami įgyvendinti specifiniai politikos veiksmai ir jų tvarkaraštis, turi pateikti iki rekomendacijoje nurodytos datos.

Komisijai suteikiama kontrolės teisė, įgyvendinama vykdant stebėseną ir sustiprintos priežiūros vizitus. Beje, tokie vizitai taikomi tik euro zonos valstybėms narėms arba VKM II dalyvėms, tad darytina išvada, jog ne euro zonos valstybėms sustiprinta priežiūra teisiškai negali būti taikoma. Taip pat, SGP nedalyvaujančioms valstybėms nėra taikomas ir Tarybos reglamentas Nr. 1174/2011, kuris nustato sankcijų sistemą siekiant veiksmingai naikinti perviršinius makroekonominis disbalansus euro zonoje. Taigi, šių valstybių kontrolė baigiasi kartu su Tarybos reglamento Nr. 1176/2011 10 str. 4 d., kuriame nurodoma, jog atitinkamos valstybės narės atžvilgiu Taryba priima sprendimą dėl taisomųjų veiksmų nevykdymo. Taigi, kaip ir daugelyje SGP teisės aktų, ne euro zonos valstybių priežiūra laikytina nepilnaverte, neužtikrinančia reikalaujamos disciplinos.

Remiantis Komisijos rekomendacija, Tarybos sprendimu nustatytinas palūkaninis indėlis, jei pagal Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 10 str. 4 d. buvo priimtas Tarybos sprendimas, kuriame nurodoma, kad nesilaikoma reikalavimų, kai Taryba padaro išvadą, kad atitinkama valstybė narė nesiėmė Tarybos rekomenduotų taisomųjų veiksmų¹¹⁰. Antra galima sankcija – bauda, kuri yra alternatyvi indėliui arba gali būti skirta, jei du kartus iš eilės priimamos rekomendacijos pataisyti taisomųjų veiksmų planą. Taigi, jos skiriamos ne dėl vyraujančio disbalanso, bet dėl reikiamų veiksmų nesiėmimo jam ištaisyti.

Iš esmės visas mechanizmas yra aiškus ir turėtų būti efektyvus, tačiau analizuojant Komisijos priimtus raportus, matoma pagrindinė problema – Komisija dar nėra rekomendavusi taikyti EIP nors valstybėse ilgą laiką vyrauja perviršiniai disbalansai. Pavyzdžiui, šiuo metu Italijos skola siekia 130 Proc. BVP ir nemažėja nuo 2011 m., gamyba susiklosčiusi vidutinės arba mažos technologijos šakose, o aukštųjų technologijų plėtra padidėjo vos 2 proc. nuo 2008 m. ir siekia 10 proc. 2016 m. pabaigoje nedarbo lygis siekė 11 proc., o nuo 2014 m. jis buvo pakoreguotas kukliai – 2 procentiniais punktais. Eksperto srityje, Italija yra pasiekusi stabilumą, tačiau jo lygis kyla nežymiai. Be to struktūriniai trūkumai trukdo investicijoms, o tuo pačiu ir inovacijoms bei Italijos produkto augimui¹¹¹. Kita apibūdintina valstybė – Prancūzija. Jos bendrasis eksportas nuo 1999 m. krito didžiausia

¹¹⁰ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1174/2011 dėl vykdymo užtikrinimo priemonių, skirtų perviršiniams makroekonominiams disbalansams naikinti euro zonoje, OL, 2011 L 306, 3 str. 1 d.

¹¹¹ 2017 m. vasario 22 d. Commission staff working document Country Report Italy 2017 Including an In Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. SWD 2017 77.

apimtimi visoje ES ir viršijo pačios euro zonos vidurkį atitinkamai 36,80 proc. ir 20,4 proc. Nors jis stabilizavosi 2012 m., augimas sustojo 2016 m. Taip pat, šiuo metu valstybės skola 36,5 proc. viršija Protokolo Nr. 12 nustatytą pamatinę vertę. Komisija konstatavo, jog šioje valstybėje verslas susiduria su painiu ir griežtu reguliavimu bei didele mokestine našta, o tai stabdo verslo plėtrą, produktyvumą ir konkurencingumą¹¹². Komisija raportuose nurodė, jog valstybių naudojamos priemonės nėra pakankamai veiksmingos, tačiau neinicavo EIP taikymo, kuri atveria kelią griežtesnei priežiūrai ir stebėsenai, sankcijų taikymui euro zonos valstybėms narėms. Ilgalaikiai disbalansai nustatomi ir kitose valstybėse. Pavyzdžiui, Danijoje tai padaryta 3 kartus (2012 - 2014 m. imtinai), Kroatijoje 4 kartus (2014-2017 m. imtinai), o Bulgarijoje net 5 kartus (2012 – 2016 m. imtinai).

Taigi, vėl susiduriama su jau minėta, dažnai pasitaikančia problema – Komisijos diskrecijos teise priimant atitinkamus sprendimus. Dabartinė situacija rodo beprasmišką dviejų teisės aktų priėmimą, kurie realiai nėra taikomi, o labiau funkcionuoja kaip prevencinė priemonė. Komisijos neveikimas ir pasyvus požiūris į SGP nuostatų pažeidimus leidžia daryti išvadą, jog suteikta veiksmų laisvė trukdo efektingai taikyti priimtus teisės aktus. Tad ES turėtų konkretinti Tarybos reglamentą Nr. 1176/2011, numatant sąlygas, automatinei EIP pradžiai.

¹¹² 2017 m. vasario 22 d. Commission staff working document Country Report France 2017 Including an In Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. SWD 2017 75.

3.6. Nacionalinis biudžeto procesas ir Stabilumo ir augimo paktas

Kadangi ES valstybių fiskalinė politika yra decentralizuota, buvo suprasta, kad SGP tikslai privalo kuo išsamiau atsispindėti nacionalinėse biudžeto sistemose. Dėl to, kartu su kitais teisės aktais, 2011 m. buvo priimta Tarybos direktyva Nr. 2011/85/ES, kuria nustatyti minimalūs standartai biudžetų sistemoms, t. y. reikalavimai viešojo sektoriui taikomoms apskaitoms ir statistikai, makroekonominėms ir biudžeto prognozėms, vidutinės trukmės biudžeto sistemoms. Taip pat, su šia direktyva sutarta, kad fiskalinę stebėseną nacionaliniu lygiu turi atlikti nepriklausomos fiskalinės tarybos. Šie reikalavimai buvo nustatyti direktyvos lygiu, taip siekiant pabrėžti valstybių narių biudžeto nuostatų įvairovę, pripažįstant, kad yra daugiau nei vienas būdas, kaip nacionalinės biudžeto sistemos galėtų pasiekti pageidaujamus rezultatus ¹¹³. Tad valstybės narės gali pasirinkti tinkamiausią sistemą, atsižvelgdamos į savo konkrečią situaciją.

Be to, įgyvendinus paskutiniąją SGP reformą, nuspręsta dalį fiskalinių taisyklių perkelti nacionaliniu lygmeniu, sustiprinant jų laikymąsi. Tuo tikslu, 2011 m. gruodį įvyko specialus valstybių narių susitikimas, kurio metu parengta Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje. Jos pagrindą sudaro III antraštinėje dalyje išdėstytas vadinamasis fiskalinis susitarimas, įpareigojantis valstybes sukurti automatinius biudžeto taisymo mechanizmus ir nustatyti nepriklausomų fiskalinių tarnybų vaidmenį, atliekant įvairių rodiklių stebėseną ir kontrolę. Pagrindinis reikalavimas – valstybės, privalomomis ir nuolatinėmis nacionalinėmis nuostatomis, pirmenybę teikiant konstitucinėms, įtvirtina subalansuoto biudžeto taisyklę, kuri atitinka pagrindinį SGP prevencinės dalies reikalavimą, t. y. vidutinio laikotarpio biudžeto tikslą. Kitomis fiskalinio susitarimo dalimis siekiama sustiprinti euro zonos ekonominės politikos koordinavimą ir valdymą, didinti Komisijos rekomendacijų poveikį. Minėtos priemonės užtikrina Protokolo Nr. 12 įgyvendinimą ir bendrąją biudžeto politiką. Fiskalinis susitarimas įsigaliojo 2013 m. jį ratifikavus visoms euro zonos valstybėms narėms ir savanorišku pagrindu prisijungus Bulgarijai, Rumunijai, Lenkijai, Švedijai, Vengrijai ir Danijai (Fiskalinio susitarimo nepasirašė Čekijos Respublika, Jungtinė Karalystė bei Kroatija, kuri tuo metu nebuvo ES narė).

¹¹³ 2017 m. kovo mėn. Europos Komisija. *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*. Institutional Paper Nr. 52, 2017, p. 108.

Kaip ir kitos valstybės, įstodama į ES, Lietuva prisiėmė tam tikrus įsipareigojimus biudžeto deficito prevencijos atžvilgiu, tad 2012 metų birželį Seimas ratifikavo šį Fiskalinį susitarimą, o kartu su ratifikavimo įstatymu įsigaliojo Seimo nutarimas¹¹⁴, kuriame pabrėžiama, jog būtinas kuo platesnis Fiskalinio susitarimo įgyvendinimo mastas, jo suderinamumas su nacionaline teise ir užtikrinimas konstituciniu lygmeniu. Dėl to, 2014 m. lapkričio 6 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinį įstatymą (toliau – **Konstitucinis įstatymas**), kuris gali būti pakeičiamas ne mažesne kaip trijų penktųjų visų Seimo narių balsų dauguma. Šiuo Konstituciniu įstatymu Lietuva įtvirtino siekį vykdyti atsakingą ir griežtą fiskalinę politiką, o tarptautiniu lygmeniu parodė vykdomą fiskalinių taisyklių tęstinumą, tikrumą ir nepriklausomumą nuo politinių valstybės pokyčių.

Pasaulinė ekonomikos krizė parodė, kad fiskalinės politikos koordinavimas turi trūkumų ir euro zonoje, o tarpusavio ryšys yra stipresnis nei manyta. Dėl šios priežasties, dar tebesitęsiant deryboms dėl Fiskalinio susitarimo, buvo priimtas dviejų teisės aktų paketas, kuriame įtvirtinta didžioji dalis Fiskalinio susitarimo nuostatų. Taip pat, nepriklausomų institucijų vaidmuo perkeltas į biudžeto procesus – stebint, kaip laikomasi fiskalinių taisyklių bei prognozių rengimo ir teikiant atitinkamus įvertinimus. Reglamentai nustato ir bendrą biudžeto rengimo tvarkaraštį, biudžeto projektų stebėsenos ir vertinimo reikalavimus, elgesio taisykles valstybėms, kurioms taikoma EDP.

Nagrinėjamos temos kontekste svarbu aptarti šių teisės aktų keliamus reikalavimus MTO vykdymui ir nepriklausomų kontrolės institucijų vaidmens gairėms. Fiskalinis susitarimas nustato detalias taisykles MTO atžvilgiu, o jų įgyvendinimas užtikrinamas jas perkeliant į nacionalinę teisę. Dėl to, didesnę dėmesį derėtų skirti minėtai sutarčiai, o įdomumo dėlei apžvelgti ir nuostatų perkėlimą į Lietuvos teisę. Tuo tarpu nepriklausomų kontrolės institucijų atžvilgiu aktualus Tarybos reglamentas Nr. 473/2013 ir Tarybos direktyva Nr. 2011/85/ES.

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. birželio 28 d. nutarimas dėl sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje suderinimo su Lietuvos Respublikos teisine sistema. Valstybės žinios, 2012, Nr. XI-2145.

3.6.1. Reikalavimai vidutinės trukmės tikslo vykdymui

Analizuojant Fiskalinį susitarimą, galima išskirti kelis pagrindinius reikalavimus, taikomus jį pasirašiusioms valstybėms – subalansuoto biudžeto ir skolos stabdžių taisyklių įgyvendinimo reglamentavimas, automatinio biudžeto koregavimo mechanizmo įtvirtinimas ir nepriklausomų kontrolės institucijų vaidmens nustatymas. Pirmąją taisyklę įtvirtina 3 str. 1 d. ir patikslina, jog valstybė tinkamai laikosi šios taisyklės, jei struktūrinio deficito žemutinė riba yra 0,5 proc. BVP. Tuo tarpu, jei valstybės skola yra žymiai mažesnė už leidžiamą 60 proc. BVP pamatinę vertę, struktūrinis deficitas gali būti ne didesnis nei 1 proc. BVP. Tai reiškia, kad jei valstybės finansai yra pakankamai tvarūs ir nėra viršijama skolos riba, valstybės atžvilgiu toleruojamas didesnis struktūrinis deficitas. Tuo tarpu skolos stabdžių taisyklė pakartoja SGP nuostatas ir įpareigoja susitariančias valstybes mažinti skolos lygį viena dvidešimtąją per metus, kaip nustatyta Tarybos reglamento Nr. 1467/97 2 str.

Fiskalinio susitarimo 3 str. 2 d. nurodo, jog šios taisyklės turi būti įgyvendinamos priimant reikalingas privalomas ir nuolatinės nuostatas kiekvienos valstybės nacionalinėje teisėje. Kaip jau buvo minėta, prioritetas taikomas konstitucinio lygio reglamentavimui, užtikrinant kuo sunkesnę fiskalinių nuostatų pakeitimą. Pastarojo straipsnio įgyvendinimą sustiprina valstybėms narėms suteikta galimybė savo ruožtu arba esant Komisijos pranešimui dėl netinkamo straipsnio vykdymo, kreiptis į ES Teisingumo Teismą. Jeigu šios institucijos sprendimas nėra vykdomas, susitariančiai valstybei gali būti paskirta sumokėti vienkartinę sumą ar periodinę baudą, kuri neviršytų 0,1 % jos BVP ribos¹¹⁵. Ši suma skiriama Europos stabilumo mechanizmui, o jei moka ne euro zonos narė – ES bendrajam biudžetui.

Konstitucinis įstatymas įtvirtina nuostatą, jog Fiskalinio susitarimo tikslas siekiamas kontroliuojant struktūrinį valdžios sektoriaus balansą. Tai daroma kryptingai – nustatant struktūrinio postūmio užduotį, t. y. tam tikrų metų struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmio MTO link užduotį. Tuo tarpu MTO reikalavimai yra nustatyti Konstitucinio įstatymo 5 str., pagal kurį, šis tikslas nustatomas ne ilgesniam nei trijų metų laikotarpiui ir negali būti didesnis nei 0,5 proc. BVP to meto kainomis sudarantis struktūrinis

¹¹⁵ 2012 m. gegužės 2 d. Belgijos Karalystės, Bulgarijos Respublikos, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Estijos Respublikos, Airijos, Graikijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Italijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Vengrijos, Maltos, Nyderlandų Karalystės, Austrijos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Rumunijos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos, Suomijos Respublikos ir Švedijos Karalystės sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje, 8 str. 2 p.

valdžios sektoriaus deficitas. Taip pat, į aptariamą įstatymą perkelta nuostata, jog MTO turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, ne didesnis kaip 1 proc. BVP to meto kainomis, arba struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius, jeigu skolos neviršija 60 proc. BVP ir rizika dėl Lietuvos valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo yra maža ¹¹⁶.

Išlaidų ribojimo taisyklė įgyvendinama pagal Konstitucinio įstatymo 3 str., 3 d., t. y. kiekvienais metais rengiant, tvirtinant ir keičiant valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų, pavyzdžiui, Privalomo sveikatos draudimo fondo biudžeto ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto, kurių kiekvieno atskirai planuojami asignavimai viršija 3 proc. BVP, asignavimų visuma, atmetus ES finansinės paramos lėšas negali viršyti 0,5 proc. potencialaus BVP augimo.

Konstitucinis įstatymas nustato ir struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo pasekmes ir tolimesnių veiksmų procedūrą, kuri laikytina nepilnavertiška ir neveiksminga. Pagal 8 str., Vyriausybė informuoja Seimą ir kontrolės instituciją apie struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežastis ir priemones struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti. Užduotis laikoma neįvykdyta, jeigu valdžios sektoriaus balanso rodiklis arba valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis nukrypsta nuo užduoties daugiau negu 0,2 proc. BVP to meto kainomis ¹¹⁷. Savo ruožtu, kontrolės institucija per 30 darbo dienų pateikia Seimui išvadą dėl struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežasčių pagrįstumo ir priemonių struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti tinkamumo. Automatinio taisymo mechanizmo paskutinis etapas – Vyriausybei, susipažinus su išvada, per mėnesį Seimui pateikia paaiškinimus, kodėl nebuvo įvykdyta valdžios sektoriaus balanso rodiklio arba valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmio užduotis, ir pasiūlo priemones, kurių galėtų būti imamasi siekiant išvengti užduočių neįvykdymo dėl tokių pačių priežasčių ateityje ¹¹⁸. 2012 m. gruodžio 11 d. Europos Centrinio Banko nuomonėje dėl Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje įgyvendinimo, kurioje vertintas Konstitucinio įstatymo projektas, nurodyta, jog „nepagrįstam minimalios vykdomosios užduoties neįvykdymui“ trūksta automatiškų pasekmių. Tai reiškia, jog Vyriausybės žodinis paaiškinimas Seimui nėra pakankamas ir reikėtų nustatyti papildomus veiksmus. Nepaisant šios nuomonės, Konstitucinio įstatymo projektas papildytas nebuvo. Be to, nustatytas

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2014, Nr. XII-1289, 5 str. 3 p.

¹¹⁷ Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 38 str. 1 d.

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2014, Nr. XII-1289, 8 str. 3 d.

mechanizmas neatitinka ir Komisijos Komunikate „Bendrieji nacionalinio fiskalinio koregavimo principai“ nurodyto principo, kad MTO taisymas turi būti pradėtas taikyti aiškiai apibrėžtomis aplinkybėmis. Tai reiškia, kad nustatyti kriterijai, pagal kuriuos vertinamas didelio nuokrypio atsiradimas. Be to, turi būti apibrėžta koregavimo trukmė ir mastas.

Be to, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 39 str. numato galimas struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežastis – sudarant biudžetą, buvo vadovaujama duomenimis, kurie vėliau pakeisti; priimtas Seimo nutarimas dėl struktūrinio postūmio užduoties; įvyko kiti įstatymų nenumatyti veiksniai, kurie paveikia valdžios sektoriaus finansų rodiklius. Analizuojant atitinkamus teisės aktus, pastebima, jog Fiskalinio susitarimo 3 str. 1 d. C p. nurodyta tik viena pateisinama nuokrypio nuo MTO ar jo koregavimo plano priežastis – egzistavusios išskirtinės aplinkybės.

Akivaizdu, kad Fiskalinio susitarimo reikalavimai palieka plačią interpretacijos laisvę valstybėms narėms nuspręsti nuostatų įgyvendinimo mastą ir galimybę panaudoti jį sau palankesniu būdu. Dėl šios priežasties Lietuvos teisinis reglamentavimas yra platesnis už pačią sutartį, nors jos nuostatos turėtų būti perkeliamos kuo tiksliau. Lietuvos pavyzdys suponuoja mintį, kad analizuojant kitų valstybių teisinį reglamentavimą, būtų pastebimas ne vienas netinkamas Fiskalinio susitarimo įgyvendinimo atvejis.

3.6.2. Nepriklausomų institucijų vaidmuo

Fiskalinio susitarimo 3 str. 2 d. įpareigoja valstybes nustatyti institucijų, atsakingų už fiskalinių taisyklių laikymosi stebėseną, pagrįstą patikima ir nepriklausoma analize, vaidmenį. Jos taip pat turėtų iš anksto nustatyti nukrypimus nuo biudžeto tikslų, patarti dėl prevencinių, taisomųjų ir vykdymo užtikrinimo priemonių. Tuo tarpu Tarybos direktyva 2011/85/ES numato tokių institucijų dalyvavimą rengiant makroekonominės prognozes, vykdomos fiskalinės politikos analizę. Atsižvelgiant į šiuos reikalavimus, Tarybos reglamentu Nr. 473/2013 buvo nustatytos dvi pagrindinės nepriklausomų institucijų rolės – fiskalinių taisyklių laikymosi priežiūra ir jos vertinimų teikimas. Lietuvos biudžeto politikos kontrolę atlieka Valstybės kontrolė, kuri, pagal Konstitucinio įstatymo 2 str. 1 d., atsakinga už įstatyme nustatytų taisyklių laikymosi ir užduočių vykdymo stebėseną bei įgaliota rengti, teikti Seimui ir įstatymų nustatyta tvarka viešai skelbti išvadas.

Pagrindinis minėtų teisės aktų reikalavimas – institucijų nepriklausomumas, kuris suteikia funkcinę autonomiją valstybės narės biudžeto valdymo institucijų atžvilgiu ir kuris remiamas nacionalinės teisės nuostatomis. Nepaisant to, kad institucijai keliamas nepriklausomumo reikalavimas, Lietuvos teisiniame reglamentavime nėra nustatyta jokių papildomų nuostatų ar saugiklių jam užtikrinti. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo 5 str. 2 d. nepriklausomumą įvardija kaip Valstybės kontrolės veiklos principą. Tuo tarpu Konstituciniame įstatyme nurodyta, jog kontrolės institucija ir jos darbuotojai turi nepriimti nurodymų iš jokios kitos institucijos ar asmens. Be to, valstybės institucijos ir kiti asmenys privalo gerbti kontrolės institucijos nepriklausomumą ir jai ar jos darbuotojams nedaryti įtakos. Šis Fiskalinio susitarimo reikalavimas turėtų užtikrinti efektingą fiskalinės politikos stebėseną ir apsaugą nuo politinių valstybės pokyčių. Gaila, tačiau lakoniškas Lietuvos įstatyminis reglamentavimas negarantuoja Valstybės kontrolės nepriklausomumo ir, teoriškai, neužtikrina objektyvaus valdžios veiksmų vertinimo.

Atlikti nepriklausomus ir objektyvius valstybinius auditus galima tik tada, kai institucija yra apsaugota nuo išorės poveikio. Valstybės kontrolės nepriklausomumas gali būti nepakankamas esant tam tikroms politinėms ar ekonominėms aplinkybėms, tad sveikintinu institucijos nepriklausomumo užtikrinimo saugikliu galima laikyti metinio finansavimo principo panaikinimą. Ilgalaikis, pavyzdžiui, trijų metų planavimas, garantuotų pilnavertišką metinės programos bei strategijos įgyvendinimą, kontrolės institucijos vadovo, jo pavaduotojų, kontrolės institucijos valstybės tarnautojų ir kitų darbuotojų finansinį nepriklausomumą.

Pasirašydamos Fiskalinį susitarimą, valstybės sutiko, kad reikalavimai būtų perkelti ne tik nacionaliniu, be ir ES lygmeniu (Fiskalinio susitarimo 16 str.). Atsižvelgiant į tai, 2017 m. gruodžio 6 d. Komisija pateikė Tarybos direktyvos, kuria nustatomos fiskalinės atsakomybės ir biudžeto orientavimo į vidutinį laikotarpį didinimo valstybėse narėse nuostatos, pasiūlymą. Pasiūlyme nurodoma, jog Fiskalinio susitarimo nuostatų perkėlimas į ES teisę leistų supaprastinti teisinę sistemą ir veiksmingiau bei sistemingiau stebėti fiskalinių taisyklių įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą ES ir nacionaliniu lygmenimis pagal bendrą ES ekonomikos valdymo sistemą¹¹⁹. Kadangi susitartų nuostatų perkėlimas šiuo metu yra pakankamai lakoniškas ir nepilnavertis, kyla klausimas, ar tokios direktyvos priėmimas

¹¹⁹ 2017 m. gruodžio 6 d. Europos Komisijos pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos, kuria nustatomos fiskalinės atsakomybės ir biudžeto orientavimo į vidutinį laikotarpį didinimo valstybėse narėse nuostatos. COM 2017 824, p. 2.

realiai sustiprintų fiskalinę priežiūrą ir taisyklių laikymąsi. Atsižvelgiant į tai, kad pats SGP susiduria su taikymo problematika, panašu, jog Fiskalinis susitarimas labiau paremtas ES noru kurti graudesnę bendriją, o ne realiu SGP taisyklių griežtinimu.

4. PERVERŠINIS DEFICITAS ATSKIROSE VALSTYBĖSE NARĖSE

2014 metų pabaigoje Taryba priėmė komunikatą ¹²⁰, kuriuo įvertino naujai priimtų teisės aktų efektyvumą. Jame nurodyta, kad pradėjus taikyti šešių ir dviejų teisės aktų paketus, daugelio valstybių narių biudžeto deficito lygis sumažėjo iki Protokole Nr. 12 leistinos 3 proc. BVP ribos. Iki SGP 2011 m. reformos EDP taikyta 23, o 2014 m. tik 11 valstybių. Matoma, jog sugriežtinta fiskalinė disciplina prisidėjo prie perversinio deficito ištaisymo, ekonominio stabilumo ir jo išlaikymo. Praėjus keliems metams po minėto komunikato priėmimo, EDP vis dar taikoma dviem valstybėm, kurios perversinį deficitą bando panaikinti maždaug dešimtmetį – Ispanijai ir Prancūzijai. Tai valstybės, kurioms procedūra pratęsta daugiau nei tris kartus, o fiskalinės pastangos jau ilgą laiką nepadeda pasiekti norimo rezultato.

Kadangi išanalizavus SGP sistemą ir tam tikrų nuostatų taikymą, buvo atskleistos teisės aktų silpnosios vietos, manytina, jog šių dviejų valstybių situacijų tyrimas parodys naujas problemas arba patvirtins jau nurodytas. Jos turėtų padėti išgryninti ryškiausiais SGP mechanizmo teisinio reguliavimo spragas, kurios trukto tinkamam jo funkcionavimui.

4.1. Stabilumo ir augimo pakto taikymas Ispanijoje

Ispanijoje, kaip ir daugelyje ES valstybių, EDP buvo pradėta taikyti 2009 m. – Taryba priėmė sprendimą dėl perversinio deficito susidarymo, įpareigojant valstybę iki 2012 m. jį panaikinti. Tačiau dar tų pačių metų gruodžio mėnesį šis terminas pratęstas iki 2013 m., nes naujoje prognozėje numatytas 11,2 proc. BVP biudžeto deficitas 2009 m. – penkiais procentiniais punktais didesnis, nei nustatyta ankstesniu vertinimu. Taip pat, prognozuotas Ispanijos skolos didėjimas iki 66 proc. BVP 2010 m. ir 74 proc. BVP 2011 m. 2010 m. birželio 15 d. Komisija padarė išvadą, kad Ispanija ėmėsi veiksmingų priemonių atsižvelgdama į 2009 m. gruodžio 2 d. Tarybos rekomendaciją valdžios sektoriaus deficitą

¹²⁰ 2014 m. lapkričio 28 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos centriniam bankui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui *Ekonomikos valdymo peržiūra Reglamentų (EB) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ir 473/2013 taikymo ataskaita*. COM, 2014 905.

sumažinti tiek, kad jis neviršytų 3 proc. BVP pamatinės vertės, todėl jokių papildomų veiksmų pagal perviršinio deficito procedūrą imtis nereikėjo¹²¹.

2012 m. liepos 9 d. Taryba, vadovaudamasi Tarybos reglamento Nr. 1467/97 3 str. 5 d., EDP Ispanijoje pratęsė antrą kartą – iki 2014 m ir nustatė 2,8 proc. BVP deficito tikslą. Buvo nurodyta, jog per artimiausius metus ji susidurs su nepalankiomis ekonominėmis aplinkybėmis, metinis BVP augimas išliks neigiamas, o padidėjęs nedarbas stabdys vidaus paklausos augimą, padidės socialinės apsaugos išlaidos. Po šešių mėnesių buvo konstatuota, jog Ispanija ėmėsi veiksmingų priemonių, užtikrinančių tinkamą pažangą. Komisija priėmė tokį vertinimą, nepaisant to, kad 2012 m. valstybė veiksmingai neįgyvendino nuostatų dėl numatomų išankstinio perspėjimo ir taisomųjų mechanizmų, kad būtų ribojami nuokrypiai nuo biudžeto tikslų. Taip pat, akivaizdžiai kilo rizika, kad 2013 m. gali nepavykti pasiekti nominaliųjų tikslų, o žvelgiant į 2014 m., Ispanija dar nesiėmė pakankamų priemonių, kad užtikrintų reikalaujamas struktūrines pastangas¹²². Komisija, vadovaudamasi tokiu dvejopu vertinimu, nustatė, kad nebūtina imtis papildomų veiksmų.

Kaip ir minėta anksčiau, efektyvūs veiksmai turėtų būti konstatuojami, kai valstybė laikosi Tarybos nustatytos rekomendacijos ir užtikrina ne mažesnę kaip 0,5 proc. BVP balanso pagerėjimą. Nors Ispanija šių reikalavimų laikėsi, akivaizdu, jog privaloma žiūrėti į tolimesnę perspektyvą ir iš anksto imtis papildomų priemonių, kurios padėtų pažaboti ekonominio nuosmukio padarinius. Tampa neaišku, kodėl Komisija Ispanijos nepaskatino vykdyti griežtesnės fiskalinės politikos ir atkreipti didesnę dėmesį į ilgą perspektyvą.

Nors 2013 m. birželio 21 d. Taryba pabrėžė valstybės riziką nepasiekti 2014 m. užsibrėžtų tikslų, ji nusprendė, kad Ispanija įvykdė deficito padėties ištaisymo termino pratęsimo dar dvejais metais sąlygas, ir nustatė naują terminą – 2016 m. bei 2,8 proc. BVP deficito tikslą. Tačiau buvo pasiektas 4,5 proc. BVP deficito lygis, t. y. rekomenduotas tikslas buvo 1,7 proc. mažesnis. Dėl to, liepos 12 d. Taryba pirmą kartą priėmė precedento neturintį sprendimą, kuriame konstatavo, jog Ispanija nesiėmė veiksmingų priemonių užbaigti EDP. Tarybos sprendime¹²³ nurodyta, jog remdamasi savo atliktu 2015 m.

¹²¹ 2012 m. liepos 9 d. Council recommendation a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Spain. ECOFIN 66 12171/1, 2012, p. 3.

¹²² 2012 m. lapkričio 14 d. Europos Komisijos Komunikatas Tarybai *Priemonių, kurių ėmėsi Ispanija, atsižvelgdama į 2012 m. liepos 10 d. Tarybos rekomendaciją siekiant ištaisyti perviršinio valdžios sektoriaus deficito padėtį, vertinimas*. COM, 2012 683, p.5.

¹²³ 2016 m. liepos 7 d. Tarybos sprendimas kuriuo nustatoma, kad Ispanija nesiėmė veiksmingų priemonių atsižvelgdama į 2013 m. birželio 21 d. Tarybos rekomendaciją. COM, 2016 294.

stabilumo programos įvertinimu, 2015 m. liepos mėn. Taryba padarė išvadą, kad esama rizikos, kad Ispanija nesilaikys SGP nuostatų ir perviršinio deficito panaikinimo termino. Panaši išvada, padaryta ir visose Komisijos nuomonėse dėl 2014, 2015 ir 2016 m. Ispanijos biudžeto plano projektų. Nurodyta, jog valstybės vykdomos reformos, spartus ekonominis atsigavimas ir darbo vietų kūrimas galėjo padėti fiskaliniam konsolidavimui, tačiau nenumatytos pajamos nebuvo panaudotos spartesniam deficito panaikinimui – fiskalinė politika sušvelninta. Dėl šio sprendimo priėmimo, kaip jau minėta anksčiau, Ispanijai grėsė finansinės pasekmės, kurios realiai netaikytos, nes valstybė pateikė prašymą, atkreipdama dėmesį į aspektus, kurie buvo pažymėti ir paskutiniajame Tarybos sprendime – įgyvendintos didelio masto reformos, spartus užimtumo didinimas maža infliacija ir pan. Iš esmės, Ispanija nenurodė naujų motyvų, tačiau Taryba juos įvertino kaip pagrįstus ir netaikė ekonominių sankcijų.

Taigi, nors ne vienerius metus iš eilės Ispanija buvo giriama dėl savo pastangų ir efektyvios fiskalinės politikos, Taryba priėmė sprendimą, kuriuo atvėrė kelią sankcijų taikymui. Kitas aspektas – pastarasis sprendimas priimtas tik po to, kai ne vienerius metus pabrėžtas galimas EDP termino nesilaikymas bei planuojamų veiksmų efektyvumo trūkumas. Atsižvelgiant į tai, ir faktą, kad poveikio priemonės pritaikytos nebuvo, galima daryti pagrįstą išvadą, jog šis veiksmas labiau turėjo prevencinį pobūdį, siekiant Ispanijos įbauginimo pagaliau užbaigti tris kartus pratęstą EDP.

Apibendrinus Ispanijai taikomos EDP raidą, darytinos trys išvados. Pirma, Komisija ir Taryba pagrįstais laiko valstybės argumentus dėl sankcijų netaikymo, nors šiuos aspektus dažnai pažymi ir savo rekomendacijose bei sprendimuose. Antra, sprendimas pagal SESV 126 str. 9 d. ir Tarybos reglamento Nr. 1467/97 11 str. nėra priimamas net jei ilgą laiką abejojama dėl naudojamų priemonių efektyvumo ir prognozuojama rizika laiku neištaisyti perviršinio deficito. Trečia, toleruojama, jei valstybei EDP pratęsimas ne vieną kartą iš eilės. Po to, kai nuspręsta Ispanijai netaikyti sankcijų, perviršinio deficito ištaisymui nustatytas naujas, jau ketvirtas, terminas. Manytina, jog SGP turėtų būti papildytas nuostatomis, kurios leidžia valstybių atžvilgiu pradėti sankcijų taikymo procedūrą, net jei ir veiksmai atitinka efektyvumo kriterijų, t. y. neužtenka konstatuoti, jog valstybė laikėsi rekomendacijų ir įvykdytas ne mažesnis kaip 0,5 proc. BVP balanso pagerėjimas. Jei prognozėse numatomas EDP termino nesilaikymas kelis kartus iš eilės, sankcijos turėtų pradėti veikti anksčiau, taip skatindamos valstybes dar labiau griežtinti fiskalinę drausmę. Iš

kitos pusės, jei priimamas sprendimas dėl galimo sankcijų taikymo, Taryba ir Komisija negali pripažinti valstybių narių teiginių pagrįstais, jei pati juos ne vieną kartą konstatavo savo sprendimuose ar rekomendacijose.

Kadangi geros praktikos nėra, šis SGP institutas laikytinas probleminiu, o tai patvirtina faktas, kad poveikio priemonės niekada realiai nebuvo pritaikytos. Sukuriamas išpūdis, jog sankcijų sistema nebus aktyvuota nors ir nesilaikoma fiskalinės politikos taisyklių, o tai tik silpnina fiskalinę politiką bei pasitikėjimą korekcinės dalies pilnavertišku funkcionavimu.

Ironiška, tačiau 2016 m. lapkričio 16 d. komunikate ¹²⁴ Komisija, įvertinusi veiksmus, kurių ėmėsi Ispanija, nurodė, jog 2016 m. numatomas 1,0 proc. BVP struktūrinio balanso pablogėjimas, t. y. 0,6 procentinio punkto viršijantis reikalaujamą dydį. Nors reikalauta, kad 2017 m. Ispanija užtikrintų 0,5 proc. BVP struktūrinio balanso pagerėjimą, pagal Komisijos prognozę 2017 ir 2018 m. struktūrinio deficito pokyčių nenumatoma.

4.2. Stabilumo ir augimo pakto taikymas Prancūzijoje

Prancūzija yra viena iš ne daugelio valstybių, kurioms EDP taikomas jau antrą kartą (pirmą kartą ši valstybė perviršinį deficitą turėjo ištaisyti 2003 – 2008 m.). Šiuo metu tebesitęsianti procedūra pradėta kartu su pasauline ekonomikos recesija, kai biudžeto deficitas padidėjo nuo 3,3 proc. BVP 2008 m. iki 7,5 proc. BVP 2009 m. Tuo metu Prancūzija įpareigota situaciją ištaisyti iki 2012 m., tačiau, kaip ir Ispanijai, EDP buvo pratęsta iki 2013 m. dėl netikėtai susiklosčiusio nepalankaus ekonominio įvykio, o vėliau ir antrą kartą – iki 2015 m.

Vertinant Prancūzijos pateiktą ekonominės partnerystės programą, 2013 m. gruodžio 10 d. Taryba konstatavo, jog vykdomų priemonių nepakaks fiskaliniam ir struktūriniam disbalansui pašalinti, pagrindinis makroekonominis scenarijus atrodo pernelyg optimistinis, o neseniai vyriausybės priimti mokesčių srities sprendimai prieštarauja Tarybos rekomendacijai. Taip pat, nurodyta, jog reikia dėti daugiau pastangų sprendžiant fiskalinio ir struktūrinio disbalanso klausimą, siekiant veiksmingai remti tikslą tvariai panaikinti

¹²⁴ 2016 m. lapkričio 16 d. Europos Komunikatas *Priemonių, kurių ėmėsi Portugalija ir Ispanija atsižvelgdamos į 2016 m. rugpjūčio 8 d. Tarybos sprendimus, kuriais jos išpėjamos, kad imtųsi deficito mažinimo priemonių, reikalingų perviršinio deficito padėčiai ištaisyti, vertinimas*. COM 2016 901.

perviršinį deficitą ir užtikrinti ilgalaikį valstybės finansų tvarumą¹²⁵. Be to 2014 m. kovo 5 d. komisija priėmė rekomendaciją¹²⁶, kuria pabrėžė, jog Prancūzijos išlaidos yra nepagrįstos, nukreiptos prieš struktūrinio balanso pagerėjimą, akcentuotas naudojamų fiskalinių priemonių neatitikimas rekomendacijoms ir per silpnos pastangos siekiant laiku užbaigti EDP. Tad valstybė buvo paskatinta imtis būtinų veiksmų, atitinkančių rekomendacijas.

2015 m. vertinant Prancūzijos situaciją, nustatyta, jog 2014 m. BVP augo 0,4 proc, t. y. 0,2 procentinio punkto mažiau nei nustatyta rekomendacijoje. 2013 m. valdžios sektoriaus deficitas siekė 4,1 proc. BVP ir viršijo nustatytą 3,9 proc. BVP tikslą, o struktūrinio balanso pokytis nepasiekė reikalauoto reikalavimo. Taip pat, numatyta, kad skolos lygis augs iki 95,3 % 2014 m., 97,1 % 2015 m. ir 98,2 % 2016 m. Nepaisant to, konstatuota, jog atsižvelgus į minėtas aplinkybes, iš turimų duomenų negalima daryti išvados, kad veiksmingų priemonių nebuvo imtasi¹²⁷, o EDP terminas pratęstas trečią kartą – iki 2017 m.

Su šiuo dokumentu kyla klausimas, kodėl Komisija nekonstatavo veiksmingų veiksmų trūkumo ir neatvėrė kelio sankcijų taikymo galimybei. Prancūzijos naudojamos priemonės daugeliu aspektu neatitiko Tarybos rekomendacijų ir iškeltų tikslų, ji buvo įspėta dėl papildomų veiksmingų veiksmų poreikio, o pagal 2015 m. prognozes, buvo galima daryti išvadą, kad Prancūzija neįvykdys savo tikslų. Trečiasis termino pratęsimas kelia tam tikrų abejonų dėl išvadų pagrįstumo ir aiškumo.

SGP nustatytas veiksmingų veiksmų vertinimas turėtų paspartinti EDP, jei valstybė nevykdo arba prognozuojama, kad neįvykdys tikslų. Jis negali virsti paprastu formalumu ir nesukurti jokios pridėtinės vertės. Prancūzijos atveju, tinkamų fiskalinių priemonių imtasi nebuvo, tačiau EDP nepaspartintas. Be kita ko, Europos audito rūmai 2016 m. specialiojoje ataskaitoje „Būtina toliau daryti pažangą, siekiant užtikrinti veiksmingą perviršinio deficito procedūros vykdymą“ pabrėžė, kad analizė, susijusi su 2015 m. kovo mėn. EDP pratėsimu Prancūzijoje, remiantis 2015 m. prognoze, nebuvo visiškai skaidri. Šiame šaltinyje teigiama: „Komisija atgaline data nustatė, kad valstybė įvykdė reikalavimus, ir remdamasi šia atitiktimi pagrindė termino pratėsimą, suteikdama galimybę lėtesniu tempu sumažinti deficitą žemiau ribos. Tačiau šis vertinimas buvo grindžiamas tik 2013 ir 2014 m. duomenimis. Komisijos

¹²⁵ 2013 m. gruodžio 10 d. Tarybos nuomonė dėl Prancūzijos ekonominės partnerystės programos. OL, C 386, 2013.

¹²⁶ 2014 m. kovo 5 d. Commission recommendation regarding measures to be taken by France in order to ensure a timely correction of its excessive deficit. C 2014 1498.

¹²⁷ 2015 m. gegužės 5 d. Council recommendation with a view to bringing an end to the excessive government deficit in France. ECOFIN 177 6704/15, 2015.

vertinime nebuvo atsižvelgta į turimas 2015 m. prognozes, kurios rodė, kad Prancūzija neįvykdys savo tikslų ¹²⁸. Iš esmės, Komisija naudojosi diskrecijos teise, kuri sukėlė abejonių dėl ES valstybių narių lygiateisiškumo principo laikymosi. Tad SGP taikymo problematiką papildė dar du aspektai.

Tampa neaišku, kodėl Ispanijos (ir, kaip minėta anksčiau, Portugalijos) atžvilgiu Taryba priėmė sprendimus, pradedančius sankcijų procesą, nepaisydama Prancūzijos situacijos. Galima teigti, jog pastaroji valstybė buvo prasčiau vertinama už Ispaniją, ir net įspėta dėl vykdomų priemonių griežtinimo. Čia tikriausiai reikėtų atsiminti 2004 m. situaciją, kai Vokietija ir Prancūzija išvengė sankcijų taikymo, nes mažosios valstybės jį vetavo. Manytina, jog praėjus 10 metų situacija galėjo susiklostyti labai panaši, tačiau Komisija net neatvėrė kelio sankcijų taikymui ir dar, tikėtina, nesąžiningai vykdė vertinimą. Nors pagal Tarybos reglamento Nr. 1173/2011 5 str. 2 d. ir 6 str. 2 d. numatyta pusiau automatinė sankcijų taikymo sistema ¹²⁹ (kuri įtvirtinta tik su 2011 m. reforma), yra palikta spraga, padedanti išvengti taisyklių laikymosi. Matoma, jog palankesnis požiūris taikomas didžiosioms Europos ekonomikoms, tad kyla abejonės dėl sąžiningo SGP mechanizmo veikimo.

Kadangi aptariamas aspektas probleminis jau antrą dešimtmetį, būtina sumažinti politinę diskreciją, siaurinant jos apimtį. Tai padaryti pakankamai sunku, o gal net ir neįmanoma, nes tokiu būdu oficialiai, tarptautiniu lygumi būtų išreikštas nepasitikėjimas Komisija. Nepaisant to, siekiant užtikrinti veiksmingą fiskalinės politikos vykdymą, svarstyta galimybė EDP priežiūros funkcijų dalį perleisti nepriklausomoms institucijoms, kurios galėtų objektyviai ir visapusiškai įvertinti atitinkamos valstybės naudojamas fiskalines priemones, pažangą ir prognozes. ES institucijos pačios sektų savo sukurtomis taisyklėmis, reikalaujančiomis, kad valstybėse narėse fiskalinę priežiūrą vykdytų nepriklausomi subjektai. Tokiu atveju, institucijos, pagal visą turimą informaciją ir atliktas analizes, priimtų viešas išvadas dėl vykdomų veiksmų ir jas pateiktų Komisijai. Jei konstatuojama, jog valstybės priemonės atitinka rekomendacijas, toliau procedūra vykta pagal dabar galiojančias

¹²⁸ 2016 m. Europos audito rūmų specialioji ataskaita „Būtina toliau daryti pažangą, siekiant užtikrinti veiksmingą perviršinio deficito procedūros vykdymą“. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2016, p. 52.

¹²⁹ Laikoma, kad Taryba priėmė sprendimą, kuriuo nustatoma bauda ar nepalūkaninis indėlis, išskyrus jeigu ji per 10 dienų nuo Komisijos rekomendacijos priėmimo dienos kvalifikuota balsų dauguma nusprendžia ją atšalinti. Kitaip tariant, įtvirtintas atvirkštinės kvalifikuotos daugumos balsavimas, sunkina valstybėms galimybę sudaryti sprendimus blokuojančią daugumą.

nuostatas. Kitu atveju, jei valstybė nesiimtų veiksmingų veiksmų, Komisija priimtų rekomendaciją, aktyvuojančią pusiau automatinę sankcijų taikymo sistemą. Teisiškai ši išvada Komisijai nebūtų privaloma, tačiau jos nepripažinus, viešai būtų matomas neobjektyvumas ir SGP reikalavimų ignoravimas, kuris pakenktų formuojamam institucijos autoritetui bei pripažinimui.

Nors mintis laikytina kontraversiška, akivaizdu, jog ji sustiprintų skaidrumą, ribotų valstybių ne lygiateisiškumą ir iš dalies apribotų Komisijos diskrecijos teisę, kuri sukuria pirmąsias problemas. Tokiu būdu valstybės narės būtų vertinamos vienodai, neteikiant jokių prioritetų bei užtikrinant nepriklausomą vertinimą. Kadangi priežiūros funkcijos ribojimą papildytų pusiau automatinė sankcijų sistema, pačios valstybės būtų skatinamos greičiau užbaigti EDP, nepiktnaudžiaujant SGP esančiomis spragomis.

Apibendrinant ir įvertinant SGP mechanizmo teisinį reguliavimą ir iš taikymo kylančią problematiką, galima teigti, jog pats SGP atlieka svarbų vaidmenį ES valstybių narių fiskalinės drausmės kontekste. Atsižvelgiant į tai, kad EDP šiuo metu yra taikomas tik dviem valstybėm narėm, o kriziniu laikotarpiu su perviršiniu deficitu kovojo beveik visa ES, darytina išvada, kad nustatytas mechanizmas sėkmingai padeda laikytis fiskalinės drausmės ir siekti tvarių viešųjų finansų. Tai parodo, kad fiskalinės taisyklės yra ne teorijų ar utopinių idėjų rinkinys, bet realiai įgyvendinamas ir, svarbiausia, efektyvus ekonomikos stiprinimo bei stabilumo palaikymo įrankis.

Nepaisant to, SGP nėra tobulas teisės aktų rinkinys ir susiduria su ne viena problema – nuostatų interpretavimo galimybe, plačia Komisijos diskrecijos teise, valstybių narių lygiateisiškumo principo pažeidimu, automatizmo trūkumu, nefunkcionuojančia sankcijų sistema. Šie probleminiai aspektai turi reikšmingos įtakos valstybėms narėms, nes mažina pasitikėjimą sąžiningu ir vienodu taikymu kiekvienos valstybės narės atžvilgiu. Taip pat, atveria kelią valstybėms veikti sau palankesniu būdu, nepaisant teoriniu lygiu egzistuojančių sankcijų. Nors su šiomis problemomis padeda kovoti valstybių savimonė, kurti ekonominį tvarumą ir stabilumą, būtina griežtinti SGP nuostatas ir užkirsti kelią nepilnavertiškam sistemos funkcionavimui, galimai turėsiančiam įtakos ekonominio nuosmukio laikotarpiu. Priešingu atveju, dar kartą bus neįgyvendintas pagrindinis SGP tikslas, o viešųjų finansų stabilumas išliks gražia ES vizija.

IŠVADOS

1. **SGP tikslas** – valstybių narių ekonominių politikų koordinavimas, kuris pasireiškia per bendrą taisyklių taikymą, t. y. Maastrichto kriterijų laikymasis, viešųjų finansų stabilumas ir patikimumas, greitas ir efektyvus perviršinio deficito ištaisymas bei panaikinimas.
2. SGP taikymo probleminiai aspektai:
 - 2.1. **SGP lankstumo neapibrėžtumas**, sukeliantis nuostatų interpretavimo laisvę, kuri atveria kelią rizikingam valstybių narių elgesiui;
 - 2.2. **Sankcijų sistemos nefunkcionavimas**. Teisės aktais įtvirtintos poveikio priemonės nebuvo pritaikytos nė vienai valstybei narei, nors ne kartą pastebėtas fiskalinės drausmės taisyklių pažeidimas;
 - 2.3. Plati Komisijos **diskrecijos teisė ir neapibrėžta galimų veiksnių apimtis**, dėl kurios makroekonominių disbalansų procedūra praktikoje niekada neveikė, taikomos SGP neįtvirtintos poveikio priemonės ne euro zonos narėms.
 - 2.4. Vyraujantis **valstybių narių lygiateisiškumo trūkumas** vertinant jų ekonominę būklę bei priimant sprendimus.
 - 2.5. SGP taikymo **automatizmo trūkumas**, kuris neleidžia aktyvinti EDP, sankcijų sistemos, EIP, užtikrinti operatyvaus reagavimo į fiskalinių taisyklių pažeidimus.
3. Siekiant griežtinti SGP taisykles, valstybės narės įsipareigojo dalį taisyklių perkelti į nacionalinę teisę. Lietuva tai padarė priimdama Konstitucinį įstatymą, kuris **laikytinas lakonišku, nenustatančiu aiškių reikalavimų**, t. y. neįtvirtintos aplinkybės, būtinos pradėti MTO taisyumą bei pasekmės dėl jo neįvykdymo.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Europos Sąjungos teisės aktai:

1. 2012 m. spalio 26 d. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, OL 2012 C 326, p. 1;
2. 2012 m. gegužės 2 d. Belgijos Karalystės, Bulgarijos Respublikos, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Estijos Respublikos, Airijos, Graikijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Italijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Vengrijos, Maltos, Nyderlandų Karalystės, Austrijos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Rumunijos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos, Suomijos Respublikos Ir Švedijos Karalystės sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje;
3. 1997 m. birželio 17 d. Europos Tarybos rezoliucija dėl Stabilumo ir augimo pakto. OL, 1997 C 236, p. 1;
4. 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 472/2013 dėl euro zonos valstybių narių, kurios turi didelių finansinio stabilumo sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia, ekonominės ir biudžeto priežiūros griežtinimo, OL, 2013 L 140, p. 1;
5. 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų, OL, 2013 L 140, p. 11;
6. 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 549/2013 dėl Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos Europos Sąjungoje, OL, 2013 L 174, p. 1;
7. 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje, OL, 2011 L 306, p. 1;
8. 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1174/2011 dėl vykdymo užtikrinimo priemonių, skirtų perviršiniams makroekonominiams disbalansams naikinti euro zonoje, OL, 2011 L 306, p. 8;

9. 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1175/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2011 L 306, p. 12;
10. 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo, OL, 2011 L 306, p. 25;
11. 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1177/2011 kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo, OL, 2011 L, 306, p. 33;
12. 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 479/2009 dėl Europos bendrijos steigimo sutarties priede pateikto Protokolo dėl perviršinio deficito procedūros taikymo. OL, 2009 L 145;
13. 2005 m. birželio 27 d. Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1055/2005 iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 2005 L 174, p. 1;
14. 2005 m. birželio 27 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1056/2005, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo, OL, 2005 L 174, p. 5;
15. 1997 m. liepos 7 d. Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL, 1997 L 209, p.1;
16. 1997 m. birželio 7 d. Europos Tarybos reglamentas Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo. OL, 1997 L 209, p. 6;
17. 2011 m. lapkričio 8 d. Europos Tarybos direktyva Nr. 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms, OL, 2011 L 306, p. 41;
18. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo protokolas Nr. 12 dėl perviršinio deficito procedūros. OL, 2012 C 326, p. 279;
19. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo protokolas Nr. 28 dėl ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos, OL, 2012 C 326, p. 310;

20. 2017 m. rugsėjo 12 d. Tarybos sprendimas, kuriuo panaikinamas Sprendimas 2009/415/EB dėl perviršinio deficito Graikijoje. ECOFIN 647 11240/17, 2017;
21. 2016 m. rugpjūčio 9 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2017/2350 dėl baudos Portugalijai skyrimo už tai, kad nesiėmė veiksmingų priemonių perviršiniam deficitui panaikinti. OL, L 336 2017, p. 24;
22. 2016 m. rugpjūčio 2 d. Council decision giving notice to Spain to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit. ECOFIN 742 11552/16, 2016;
23. 2016 m. liepos 7 d. Tarybos sprendimas kuriuo nustatoma, kad Ispanija nesiėmė veiksmingų priemonių atsižvelgdama į 2013 m. birželio 21 d. Tarybos rekomendaciją. COM, 2016 294;
24. 2012 m. kovo 13 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimas kuriuo sustabdomi įsipareigojimai teikti lėšas iš Sanglaudos fondo Vengrijai nuo 2013 m. sausio 1 d. OL, L 78, p. 19;
25. 2003 m. lapkričio 18 d. Council decision establishing, in accordance with Article 104(8) of the EC Treaty, that of action taken by Germany in response to the recommendation made by Council pursuant to Article 104(7) of the Treaty is providing to be inadequate. SEC 2003 1316, 2003;
26. 2017 m. gruodžio 5 d. Tarybos rekomendacija dėl didelio pastebėto nukrypimo nuo koregavimo plano, kuriuo siekiama vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo, ištaisymo Rumunijoje. OL, 2017 C 439, p. 1;
27. 2017 m. liepos 11 d. Tarybos rekomendacija dėl 2017 m. Rumunijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2017 m. Rumunijos konvergencijos programos. OL, 2017 C 261, p. 98;
28. 2016 m. liepos 12 d. Tarybos rekomendacija dėl 2016 m. Rumunijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2016 m. Rumunijos konvergencijos programos. OL, 2016 C 299, p. 73;
29. 2015 m. liepos 14 d. Tarybos rekomendacija dėl 2015 m. Rumunijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2015 m. Rumunijos konvergencijos programos. OL, 2015 C 272, p. 1;
30. 2015 m. gegužės 5 d. Council recommendation with a view to bringing an end to the excessive government deficit in France. ECOFIN 177 6704/15, 2015;

31. 2014 m. kovo 5 d. Council recommendation regarding measures to be taken by France in order to ensure a timely correction of its excessive deficit. C 2014 1498;
32. 2012 m. liepos 9 d. Council recommendation a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Spain. ECOFIN 66 12171/1, 2012;
33. 2009 m. lapkričio 30 d. Council recommendation to France with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. ECOFIN 773 15762/09, 2009;
34. 2017 m. sausio 17 d. Commission opinion of 17.1.2017 on the updated Draft Budgetary Plan of Lithuania. C 2017 296;
35. 2016 m. lapkričio 29 d. Economic and financial committee opinion improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm. ECOFIN 1107 14814/16, 2016;
36. ¹ 2016 m. lapkričio 29 d. Economic and financial committee opinion improving the assessment of effective action in the context of the excessive deficit procedure – a specification of the methodology. ECOFIN 1106 14813/16, 2016;
37. 2013 m. gruodžio 10 d. Tarybos nuomonė dėl Prancūzijos ekonominės partnerystės programos. OL, C 386, 2013, p. 4;
38. 2013 m. gruodžio 10 d. Tarybos nuomonė dėl Ispanijos ekonominės partnerystės programos. OL, 2013 368, p. 1;
39. 2012 m. gruodžio 11 d. Europos Centrinio Banko nuomonė dėl Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje įgyvendinimo. CON 2012 105;
40. 2005 m. kovo 21 d. Europos Tarybos išvada dėl Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo tobulinimo. 7619/1/05 REV 1, 2005;
41. 2005 m. kovo 20 d. Briuselio Europos Vadovų Tarybos (2005 m. kovo 22–23 d.) pirmininkaujančios valstybės narės išvados. *Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo gerinimas*. 7619/1/05 REV1, 2005;
42. 2016 m. lapkričio 16 d. Europos Komunikatas *Priemonių, kurių ėmėsi Portugalija ir Ispanija atsižvelgdamos į 2016 m. rugpjūčio 8 d. Tarybos sprendimus, kuriais jos įspėjamos, kad imtųsi deficito mažinimo priemonių, reikalingų perviršinio deficito padėčiai ištaisyti, vertinimas*. COM 2016 901;

43. 2015 m. sausio 13d. Europos 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*. COM, 2015 12;
44. 2014 m. lapkričio 28 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos centriniam bankui *Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui ekonomikos valdymo peržiūra Reglamentų (EB) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ir 473/2013 taikymo ataskaita*. COM, 2014 905;
45. 2012 m. lapkričio 14 d. Europos Komisijos Komunikatas Tarybai *Priemonių, kurių ėmėsi Ispanija, atsižvelgdama į 2012 m. liepos 10 d. Tarybos rekomendaciją siekiant ištaisyti perviršinio valdžios sektoriaus deficito padėtį, vertinimas*. COM, 2012 683;
46. 2012 m. birželio 20 d. Europos Komisijos komunikatas *Bendrieji nacionalinio fiskalinio koregavimo principai*. COM, 2012 342;
47. 2011 m. balandžio 15 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai *Patikimesnis Europos statistinių duomenų kokybės valdymas*. COM, 2011 211;
48. 2010 m. birželio 30 d. Europos Komisijos komunikatas Europos parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos centriniam bankui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui *Ekonominės politikos koordinavimo stiprinimas siekiant stabilumo, ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo. Tvirtesnio ES ekonomikos valdymo priemonės*. COM, 2010 367;
49. 2005 m. birželio 1 d. Europos Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui *Viešieji finansai Ekonominėje ir pinigų sąjungoje*. COM, 2005 231;
50. 2004 m. rugsėjo 3 d. Europos Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui *Ekonominio valdymo stiprinimas ir Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo paaiškinimas*. COM, 2004 581;
51. 2016 m. Europos audito rūmų specialioji ataskaita „Būtina toliau daryti pažangą, siekiant užtikrinti veiksmingą perviršinio deficito procedūros vykdymą“. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2016;

52. 2013 m. kovo 6 d. Europos Komisijos ataskaita Europos Tarybai ir Europos Parlamentui dėl suderintų viešojo sektoriaus apskaitos standartų diegimo valstybėse narėse. COM, 2013 114;
53. 2017 m. gruodžio 6 d. Europos Komisijos pasiūlymas, Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl Tarybos direktyvos, kuria nustatomos fiskalinės atsakomybės ir biudžeto orientavimo į vidutinį laikotarpį didinimo valstybėse narėse nuostatos. COM, 2017 0824;
54. 2010 m. rugsėjo 29 d. Europos Komisijos pasiūlymas, Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo. COM, 2010 526;
55. 2017 m. gegužės 18 d. Europos Vadovų Taryba, *Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo sąlygos bei stabilumo ir konvergencijos programų formos ir turinio gairės*. ECOFIN 423 9344/17, 2017;
56. 2017 m. kovo mėn. Europos Komisija. *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*. Institutional Paper Nr. 52, 2017;
57. 2017 m. vasario 22 d. Commission staff working document Country Report Italy 2017 Including an In Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. SWD 2017 77;
58. 2017 m. vasario 22 d. Commission staff working document Country Report France 2017 Including an In Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. SWD 2017 75.

Lietuvos Respublikos teisės aktai:

59. Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2014, Nr. XII-1289;
60. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596;
61. Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 120-488;
62. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243;

63. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 86-2045;
64. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046;
65. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. birželio 28 d. nutarimas dėl sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje suderinimo su Lietuvos Respublikos teisine sistema. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. XI-2145.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai:

66. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos respublikos finansinio tvarumo įstatymo“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 73-3679;
67. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. Vasario 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 19-938.

Specialioji literatūra:

68. BUDRYTĖ, A.; TURSA, L. *Valstybės skolos raida, rizika ir priimtimumo lygis*. Vilnius: Pinigų studijos, 2002;
69. BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Vešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008;
70. ČIEGIS, R. *Makroekonomika*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2012;
71. DAVULIS, G. *Ekonomikos teorija: vadovėlis aukštųjų mokyklų studentams*. Vilnius: Mykolo Riomerio universiteto Leidybos centras, 2009;
72. LEVIŠAUSKAITĖ, K., RŪŠKYS, G., *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2003;
73. JAKUTIS, A., *et al.* *Ekonomikos teorijos pagrindai*. Vilnius: Eugrimas, 2006;
74. KARAZIJIENĖ, Ž.; SABONIENĖ, A. *Valstybės skolos struktūra ir valstybės skolinimosi įtaka Lietuvos ekonomikai*. Kaunas: Technologija, 2009;
75. LIESONIS, V.; RAČKAUSKAS M. *Produktyvios išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui*. Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai Nr. 2, 2016;
76. RAKAUSKIENĖ, O. G. *Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika)*: monografija. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2006;

77. SINEVIČIENĖ, L.; VASILIAUSKIENĖ, A. *Fiskalinės politikos ypatumai ciklinio ekonomikos vystymosi kontekste*. Kaunas: Technologija, 2010;
78. SMALENSKAS, G. *Finansai*. Vilnius: Homo Liber, 2007;
79. SNIEŠKA, V. *Makroekonomika: vadovėlis ekonominių specialybių studentams*. Kaunas: Technologija, 2005;
80. BUTI, M.; FRANCO, D.; ONGENA, H. *Budgetary Policies during Recessions - Retrospective Application of the "Stability and Growth Pact" to the Post-War Period*. Economic Papers, Nr. 121, 1997;
81. DE PREST, E.; GEEROMS, H.; LANGENUS, G. *New developments in the economic governance of the European Union*. National Bank of Belgium, 2012;
82. KAJI, S. *Economic stability and choice of exchange rate regimes*. Tokijas: ADBI Working Paper Series, No. 408, 2013;
83. LOJSH, D. H.; RODRIGUEZ – VIVES, M.; SLAVIK M. *The size and composition of government debt in the euro area*. Frankfurtas: Occasional paper series Nr. 132, 2011;
84. TANZI, V. *The Stability and Growth Pact: Its Role and Future*. Vašingtonas: Cato Journal Nr. 24, 2004.

Elektroniniai šaltiniai:

85. LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ MINISTERIJA, Valstybės skola 2015 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: < [https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LR_Valstybes_skola_A-4_2015-LTweb\(1\).pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LR_Valstybes_skola_A-4_2015-LTweb(1).pdf) >;
86. LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ MINISTERIJA, *Valstybės skola 2016* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: < [https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2016%20skolos%20leidinys_LT_final_PDF\(2\).pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2016%20skolos%20leidinys_LT_final_PDF(2).pdf) >;
87. 2015 m. sausio 13 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai [interaktyvus]. Prieiga per internetą: < europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3220_lt.pdf >;
88. 2011 m. lapkričio 23 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 14 d.] Prieiga per internetą: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1381_lt.htm >;

89. 2011 m. lapkričio 10 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai [interaktyvus].
[žiūrėta 2018 m. sausio 14 d.] Prieiga per internetą: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1331_lt.htm?locale=lt >;
90. 2010 m. birželio 30 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai „*EU economic governance: the Commission proposes a reinforced macro-economic, budgetary and structural surveillance*“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-859_en.htm >.

SANTRAUKA

Stabilumo ir augimo pakto mechanizmo teisinis reglamentavimas ir jo taikymo problemos Europos Sąjungos valstybėse narėse

Magistro baigiamojo darbo tema aktuali tuo, kad tinkamos fiskalinės politikos vykdymas užtikrina stabilius viešuosius finansus ir sudaro sąlygas tvariam ekonomikos augimui. Kadangi Stabilumo ir augimo paktas laikomas šios politikos kertiniu akmeniu, svarbu išanalizuoti jo mechanizmo teisinį reglamentavimą ir nustatyti kylančią taikymo problematiką. Taigi, nagrinėjant Stabilumo ir augimo pakta sudarančius bei papildančius teisės aktus, Europos Sąjungos institucijų teisės šaltinius, siekiama apibendrinti teisinę sistemą, valstybėms keliamus reikalavimus ir išskirti pagrindines teisės spragas, kurios išryškėja praktikoje.

Atlikta analizė parodė, jog Stabilumo ir augimo pakto praktinis taikymas atskleidžia ne vieną problemą – lakoniškos nuostatos ir galimybė Stabilumo ir augimo pakta taikyti lanksčiai, valstybių ne lygiateisiškumo principo pažeidimas, plati Europos Sąjungos institucijų diskrecijos teisė, automatizmo trūkumas, nefunkcionuojanti sankcijų sistema.

Darbo struktūra susideda iš keturių dalių. Pirmose dvejuose dalyse teoriniu lygmeniu apibūdinta Stabilumo ir augimo pakto raida, tikslas, funkcijos bei objektas. Taip atskleista darbo objekto svarba tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygmeniu, reformų priežastys ir reguliavimo sritis. Tračioji dalis skirta Stabilumo ir augimo pakta sudarančių teisės aktų analizei, išryškinant vyraujančią mechanizmą ir jo reglamentavimą. Taip pat, pateikiamos praktinės situacijos, kurios atskleidžia vyraujančias problemas. Paskutinę dalį sudaro valstybių, šiuo metu susiduriančių su fiskalinės drausmės laikymosi problemomis, situacijų analizė. Jos parodo naujas arba patvirtina jau pastebėtas teisės spragas ir leidžia nustatyti, kodėl Stabilumo ir augimo pakto korekcinė dalis valstybėms yra taikoma maždaug dešimtmetį.

SUMMARY

Stability and Growth Pact mechanism legal regulation and its problems of application in the Member States of the European Union

Master thesis subject is highly topical due to the fact that prudent fiscal policies ensure stable public finances and creates conditions for sustainable economic growth. The Stability and Growth Pact is considered to be the cornerstone of this policy, it is important to analyze the mechanism of legal regulation and identify emerging problems.

Thus, the aim of the present paper is to summarize the legal framework, requirements for member states and define the main legal gaps that have become an issue in the legal practice.

The analysis of the Stability and Growth Pact forming legislation and European Union Institutions resources revealed that the Stability and Growth Pact and its application reveals a range of issues, such as: laconic provisions and the Stability and Growth Pact application flexibility, breach of equality principle between Member States, the European Union institutions discretion, the lack of automatism, not functional system of sanctions.

The present paper consists of four parts. The first two parts are focused on identification of the Stability and Growth Pact using proper theoretical resources, the development of the purpose, function and object. This paper work revealed the importance of the subject at both national and international levels, the reasons for modifications and regulations. Third part is devoted to the Stability and Growth Pact, forming a legislative analysis, highlighting the predominant mechanism and its regulation. In addition, a practical situation is presented, which is to reveal the prevailing problems. The last part of Master Thesis paper is focused on the countries currently facing fiscal discipline problems. It reveals the new or already observed legal efficiency problems and allows to determine reasons why the corrective part of the Stability and Growth Pact, for Member States is applied almost a decade.