HR 2015.

BR. 18

Tematsko izvješće

Financijska pomoć pružena zemljama u poteškoćama

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (http://europa.eu).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

Print	ISBN 978-92-872-3201-4	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/323327	QJ-AB-15-016-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-3163-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/25910	QJ-AB-15-016-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3206-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/11661	QJ-AB-15-016-HR-E

© Europska unija, 2015.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

HR 2015. BR. 18

Tematsko izvješće

Financijska pomoć pružena zemljama u poteškoćama

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

Revizorski tim

02

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Milan Martin Cvikl, a specijalizirano je za revizije u područjima prihoda, istraživanja i unutarnjih politika te institucija i tijela Europske unije. Reviziju je predvodio član Suda Baudilio Tomé Muguruza, a na njoj su radili i voditelj njegova ureda Daniel Costa de Magalhães, ataše u uredu Ignacio García de Parada, ravnatelj Zacharias Kolias, voditelj tima Josef Jindra te revizori Giuseppe Diana, Marco Fians, Daniela Hristova, Didier Lebrun, Ioanna Metaxopoulou, Adrian Savin i Kristian Sniter.

Slijeva nadesno: D. Lebrun, I. García de Parada, K. Sniter, J. Jindra, G. Diana, B. Tomé Muguruza, A. Savin, D. Hristova, Z. Kolias, M. Fians, D. Costa de Magalhães.

Sadržaj

Odlomak

Kratice

I.–XIX. Sažetak

1.–26. Uvod

1.–7. Kriza javnog duga u državama članicama EU-a

8.–18. Izrada i provedba programa

8.–10. Izrada programa

11.–15. Uvjeti

16.–18. Provedba programa

19.–26. Izvori financiranja

19.–23. Financiranje programa

24.–26. Zaduživanje na tržištima

27.–32. Revizijski pristup

33.–47. Dio I. – Komisija nije bila pripremljena za krizu tako velikih razmjera

33.–44. Komisija je podcijenila težinu proračunskih neravnoteža uoči krize

35.–40. Komisija je procijenila da su državni proračuni stabilniji nego što su to bili

41.–44. Potencijalni fiskalni rizici procijenjeni su manjima nego što su to bili

45.–47. Kao rezultat toga Komisija nije bila pripremljena za upravljanje programima

Sadržaj

48.–114. **Dio II. – Postupci su većinom imali nedostatke**

50.–96. **Postupci Komisije nisu uvijek obuhvaćali odgovarajući sustav provjera i ravnoteža**

52.–54. Komisija je u načelu temeljito prikupljala informacije koje su joj bile potrebne za praćenje

55.–70. Programskim prognozama predviđene su iscrpne provjere dosljednosti u izradi programa, no mnoge upitne pojedinosti nisu provjerene

71.–75. Elementi programa u pravilu su bili utemeljeni, no ponekad su nedostajali važni dokumenti

76.–79. Komisija je u nekim slučajevima odstupala od odluka Vijeća

80.–92. Postojale su razlike u pristupima zemljama

93.–96. Nedostatci u upravljanju programima zbog neodgovarajućih kontrola

97.–107. **Programski dokumenti s vremenom su poboljšani, ali i dalje je bilo nedostataka**

97.–99. Poboljšanje kvalitete programskih dokumenata

100.–107. Nedostatci u praćenju i izvještavanju u vezi s pridržavanjem uvjeta

108.–114. **Samo se neslužbeno surađivalo s partnerskim institucijama**

115.–136. **Dio III. – Zaduživanjem se odgovorilo na potrebe za financiranjem iako su okolnosti u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi**

117.–122. **Izdane obveznice dobro su upisane**

117.–118. Trošak duga u skladu je s uobičajenim usporedivim troškovima

119.–122. Prilikom izdavanja obveznica cijene su ponekad bile više od cijena iz prvotnih smjernica banaka

123.–136. **Okolnosti su u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi**

137.–178. **Dio IV. – Programima su ispunjeni zacrtani ciljevi**

138.–143. **Ne postoji potreba za povećanjem ukupnog financiranja**

138.–141. Sveukupna financijska sredstva pokazala su se dovoljnima, iako su sredstva za dvije države članice jedva dotrajala

142.–143. Neke su države članice imale bolje uvjete financiranja nego što je bilo predviđeno prvotnim planom

Sadržaj

144.–154. **Nove ciljne vrijednosti deficita većinom su ostvarene, ali nisu u svim slučajevima održive**

144.–148. Izmijenjene godišnje ciljne vrijednosti deficita ostvarene su uz neke iznimke

149.–152. Fiskalno stanje poboljšalo se u svim zemljama, ali u različitim mjerama

153.–154. Zemlje su se koristile jednokratnim mjerama

155.–164. **Države su se u velikoj mjeri pridržavale uvjeta**

155.–158. Države članice naposljetku su ispunile barem 80 % uvjeta

159.–164. Programima su potaknute reforme, ali u nekim slučajevima nisu postignuti željeni učinci

165.–178. **U kojoj su mjeri zemlje povećale svoju konkurentnost**

165.–172. Konkurentnost je povećana, ali u različitim mjerama

173.–174. Interna devalvacija djelovala je preko prilagodbe plaća novozaposlenih osoba

175.–178. Krediti u stranoj valuti i dalje predstavljaju problem

179.–204. **Zaključci i preporuke**

179.–180. **Nadzor u razdoblju prije krize**

181.–192. **Postupci upravljanja programima**

193.–194. **Operacije zaduživanja**

195.–204. **Postignuća programa**

Prilog I. — Razlozi zbog kojih su države zatražile pomoć

Prilog II. — Mogućnosti kreditiranja za pet zemalja

Prilog III. — Revizijska metodologija

Odgovori Komisije

Kratice

06

EFSF: Europski fond za financijsku stabilnost

ESB: Europska središnja banka

ESR: Europski sustav računa

MEFS: Mehanizam za europsku financijsku stabilnost

MoU: Memorandum o razumijevanju

Vijeće: Vijeće Europske unije, naziv se u ovom izvješću koristi za svako tijelo za donošenje odluka koje predstavlja države članice

Sažetak

I

Prije sedam godina u Europi je izbila financijska kriza koja je dovela do krize javnog duga. Krizu javnog duga uzrokovali su razni čimbenici, među ostalima slab nadzor nad bankama, loše fiskalne politike i poteškoće u kojima su se našle velike financijske institucije (i slijedom toga troškovi sanacije koje je snosila javnost). Kriza je zahvatila države članice EU-a u dva vala, najprije 2008. i 2009. države izvan europodručja, a potom i samo europodručje. Ukupno je osam država članica EU-a bilo primorano zatražiti makrofinancijsku pomoć.

II

No je li ta kriza uspješno riješena? Analizirali smo način na koji je Komisija upravljala financijskom pomoći pet država članica (Mađarskoj, Latviji, Rumunjskoj, Irskoj i Portugalu).

Neki su znakovi upozorenja prošli nezapaženo

III

Važno je napomenuti da je prije nego što je kriza izbila već postojao okvir namijenjen praćenju proračuna država članica. Komisija je bila dužna obavijestiti Vijeće o povećanju proračunskih neravnoteža. Komisija nije bila pripremljena za prve zahtjeve za financijsku pomoć.

IV

Ustanovili smo da je Europska komisija procijenila da su državni proračuni stabilniji nego što su to bili. Jedan od velikih nedostataka procjena Komisije prije 2009. bio je manjak informacija o povećanju potencijalnih obveza javnog sektora, od kojih su tijekom krize mnoge postale stvarne obveze. Komisija također nije posvetila dovoljno pozornosti vezi između velikih međunarodnih financijskih tokova, razine stabilnosti banaka i, naposljetku, državnih financija.

V

Izmjenama Pakta o stabilnosti i rastu 2011., 2013. i 2014. nastojalo se suzbiti nedostatke iz razdoblja prije krize uvođenjem većeg makroekonomskog nadzora. Međutim, Komisija nije bila pripremljena za upravljanje financijskom pomoći kada su 2008. države počele slati zahtjeve za pomoć.

Suočavanje s izazovima

Hvatanje koraka

VI

Komisija je preuzela nove dužnosti upravljanja programima, koje su obuhvaćale pregovore s nacionalnim vlastima, izradu programskih prognoza, procjene financijskog manjka i definiranje nužnih reformi. S obzirom na početna vremenska ograničenja i oskudno iskustvo, to je bio uspjeh.

Sažetak

VII

U načelu, Komisija je temeljito prikupljala informacije koje su joj bile potrebne. Postupno je angažirala sve više svojih stručnjaka i pokrenula suradnju s nizom dionika u zemljama koje su zatražile pomoć.

Složeni instrumenti

VIII

Izrada makroekonomskih prognoza i prognoza deficita nije bila nova aktivnost. Komisija se koristila postojećim alatom za predviđanja u obliku proračunskih tablica, što je relativno složen slat. Kontrola kvalitete uglavnom se svodila na usklađivanje različitih dijelova prognoza a da rukovoditelji nisu dovodili u pitanje utemeljenost pretpostavki u okviru prognoza. Bilo je vrlo teško procijeniti vjerodostojnost ključnih pretpostavki poput fiskalnih multiplikatora, ne samo u svim kasnijim provjerama nego i za same rukovoditelje pri izradi prognoza.

Početni problemi

IX

Uzevši u obzir politike koje su tada prevladavale u EU-u i ekonomsko znanje u to vrijeme, programi pomoći u pravilu su imali dobre temelje. Međutim, opći je nedostatak postupaka Komisije bio manjak dokumentacije. Nije se usmjerila na to da evaluira ranije donesene odluke. Nismo mogli potvrditi neke od osnovnih informacija proslijeđenih Vijeću, kao što su početne procjene financijskog manjka za neke programe.

X

Neki su od razloga za to krizne okolnosti, vremenski pritisak na početku i novina koju je upravljanje programima predstavljalo za Komisiju. Dostupnost dokumenata s vremenom se poboljšala, ali su čak i za najnovije programe nedostajali neki ključni dokumenti.

XI

Uvjeti predviđeni memorandumima o razumijevanju većinom su potkrijepljeni konkretnim pozivanjem na odluku Vijeća. Međutim, njima se nije uvijek vodilo dovoljno računa o općim uvjetima gospodarske politike koje je odredilo Vijeće.

Razlike u pristupima

XII

Otkrili smo nekoliko slučajeva u kojima se na zemlje u usporedivoj situaciji primjenjivali različiti pristupi. Uvjetima za financijsku pomoć u svakom se programu pristupalo na različit način. U nekim su programima ukupno gledajući uvjeti bili manje strogi i bilo je lakše pridržavati ih se. Usporedbom zemalja sa sličnim strukturnim nedostatcima utvrđeno je da tražene reforme nisu uvijek bile razmjerne poteškoćama u kojima su se zemlje našle ili su se reforme u velikoj mjeri razlikovale. Ciljne vrijednosti deficita u nekim su zemljama bile fleksibilnije nego što je to dopuštala gospodarska situacija u zemlji.

Nepotpuna kontrola kvalitete

XIII

Jedan je od uzroka tih nedostataka bio to što je upravljanje programima i njihovo praćenje bilo pretežito u rukama programskih timova u Komisiji. Ključni dokumenti koje su timovi izradili bili su provjereni prije nego što su stigli do Vijeća ili Komisije, no to je bilo nedovoljno u više pogleda. Osnovne izračune nije provjerio nitko izvan tima, rad stručnjaka nije bio pomno nadziran, a postupak provjere nije na odgovarajući način evidentiran.

Sažetak

Prostor za poboljšanja

XIV
Pozitivna je činjenica to što su programski dokumenti, na kojima se temelje odluke Vijeća i Komisije, uvelike poboljšani od prvog zahtjeva za financijsku pomoć. To je omogućeno raspoređivanjem dodatnog osoblja na poslove upravljanja programima, većim iskustvom i boljom pripremom. Ipak su čak i u najnovijim programskim dokumentima nedostajale neke osnovne informacije.

XV
U praćenju se Komisija koristila ciljnim vrijednostima deficita koje se temelje na obračunskoj osnovi. Time se jamči usklađenost s postupkom u slučaju prekomjernog deficita, no to također znači da, kada se treba donijeti odluka o nastavku programa, Komisija ne može sa sigurnošću odrediti je li država članica koja prima financijsku pomoć ostvarila ciljne vrijednosti deficita, s obzirom na to da se deficit na obračunskoj osnovi može pratiti tek nakon određenog vremena. Izvještavanje o pridržavanju uvjeta bilo je nesustavno. Nepridržavanje uvjeta nazivalo se na mnogo različitih načina, što je uzrokovalo nejasnoće. O nekim se uvjetima nije izvještavalo. U izvješćima je za nekoliko uvjeta bilo navedeno da su ispunjeni, iako to nije bilo točno.

Programima su ispunjeni zacrtani ciljevi

XVI
Osim nekih iznimaka, izmijenjene ciljne vrijednosti deficita većinom su ostvarene. S padom gospodarske aktivnosti 2009. države su ostvarile gubitke prihoda, čime su izgubljeni i dobitci koji su bili ostvareni novim prihodovnim mjerama. Porezno neutralne reforme i reforme temeljene na prijeboju poreznih obveza prouzročile su dodatne kratkoročne proračunske troškove i neke su države poduzele dodatne porezne mjere kako bi kompenzirale smanjenje omjera poreza i BDP-a. Strukturni deficiti smanjivali su se, ali različitim tempom. Fiskalna prilagodba bila je djelomično neodrživa. Države su se koristile jednokratnim mjerama da bi ostvarile ciljne vrijednosti.

XVII
Iako su u nekim slučajevima u tome kasnile, države članice ispunile su većinu uvjeta navedenih u programima. Kašnjenja su najčešće uzrokovale okolnosti na koje Komisija nije mogla utjecati. Međutim, Komisija je u nekim slučajevima odredila nerealistično kratke rokove za opsežne reforme. To što se uvjeta pridržavalo u velikoj mjeri ne znači da su svi važni uvjeti ispunjeni. Također smo primijetili da su države članice obveze u vezi s važnim uvjetima obično ostavljale za posljednju fazu programskog razdoblja.

XVIII
Programi su bili uspješni u pospješivanju reformi. Države su većinom nastavile reforme koje su poduzete u skladu s uvjetima programa. Poništenja učinaka reformi nisu bila česta u vrijeme provedbe revizije. Poništenja su u mnogim slučajevima kompenzirana alternativnim reformama, koje često nisu bile ekvivalentne u pogledu potencijalnog učinka.

XIX
U četirima od pet zemalja u pitanju tekući račun uravnotežen je brže nego što se to očekivalo. Do toga je došlo ponajprije zbog neočekivanog povećanja salda prihoda, a u manjoj mjeri i zbog neočekivanog poboljšanja u trgovinskoj bilanci.

Sažetak

Naše preporuke

(a) Komisija bi trebala uspostaviti okvir na razini svih institucija koji bi omogućio brzu mobilizaciju osoblja i stručnjaka Komisije ako se javi potreba za programom financijske pomoći. Komisija bi također trebala osmisliti postupke u pogledu uredbi iz tzv. „paketa od dvije mjere".

(b) Trebala bi se provoditi sustavnija kontrola kvalitete nad postupkom predviđanja.

(c) Da bi zajamčila da su čimbenici na kojima se temelje odluke u vezi s programima transparentni na internoj razini, Komisija bi trebala poboljšati vođenje evidencije i posvetiti pozornost tome provjerom kvalitete.

(d) Komisija bi trebala voditi računa o tome da se provode odgovarajući postupci provjere kvalitete upravljanja programima i sadržaja programskih dokumenata.

(e) U svrhu praćenja proračuna Komisija bi u memorandume o razumijevanju trebala uvrstiti varijable koje može prikupiti u kratkom roku.

(f) Komisija bi trebala razlučiti koji su uvjeti važni i usmjeriti se na zaista važne reforme.

(g) Za sve buduće programe Komisija bi trebala nastojati formalizirati međuinstitucijsku suradnju s drugim partnerskim institucijama koje sudjeluju u provedbi programa.

(h) Postupak upravljanja dugom trebao bi biti transparentniji.

(i) Komisija bi trebala dodatno analizirati ključne aspekte prilagodbi koje su zemlje provele.

Uvod

Kriza javnog duga u državama članicama EU-a

01

Financijska kriza koja je izbila u Europi 2008. bila je okidač za europsku krizu javnog duga. Uzroci su krize javnog duga mnogobrojni, a među njima su slab nadzor nad bankama, loše fiskalne politike i poteškoće u kojima su se našle velike financijske institucije (čiji su troškovi sanacije pali na leđa javnosti). U vrijeme objavljivanja ovog izvješća još se uvijek osjećaju učinci krize, a programi kreditiranja do kojih je dovela dosegnuli su stotine milijardi i donijeli svim uključenim stranama zahtjevne odgovornosti u pogledu upravljanja.

02

Kriza je zahvatila države članice EU-a u dva vala. U prvom se valu financijska kriza međunarodnim kreditnim i trgovinskim tokovima proširila na niz država članica izvan europodručja. Nagli porast u odljevu inozemnog kapitala i smanjenje izvoza otkrili su velike vanjske neravnoteže u nekim zemljama, od kojih su tri zemlje (Mađarska, Latvija i Rumunjska) zatražile financijsku pomoć iz mehanizma pomoći Europske unije za bilancu plaćanja[1], MMF-a[2] i drugih izvora[3].

03

Drugi val krize zahvatio je države članice europodručja. Iako je u početku monetarna unija pružila određene pričuve likvidnosti, kreditne agencije počele su 2009. smanjivati rejting državnih obveznica nekoliko država članica. Tržišne kamatne stope na javni dug u nekim su zemljama[4] naglo porasle, dok su se u drugim zemljama smanjile[5]. Smanjenje privatnog financiranja i rast troškova zaduživanja rezultiralo je time da su irska i portugalska vlada, među ostalima[6], zatražile vanjsku financijsku pomoć.

04

Njezina je svrha bila pomoći zemljama da otplate ili financiraju dospjele dugove i deficit. Pružila je pričuve kako bi se olakšala provedba programa prilagodbe koji su u svakoj zemlji bili nužni za rješavanje osnovnih problema. U općim crtama, mehanizmima se nastojalo očuvati stabilnost europodručja i EU-a u cjelini, smanjiti rizik od širenja krize i spriječiti iznenadne šokove za gospodarstva država članica koje primaju financijsku pomoć. Ciljevi programa razlikovali su se u pojedinostima, ali opća svrha financijske pomoći bila je vratiti državama članicama makroekonomsku ili financijsku stabilnost i obnoviti njihov kapacitet za ispunjavanje obveza u vezi s javnim sektorom (zemlje europodručja) ili bilancom plaćanja (zemlje izvan europodručja). ***Slika 1.*** prikazuje kronološki slijed programa financijske pomoći za pet država članica koje su obuhvaćene ovom revizijom.

1 Na temelju članka 143. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

2 Poljska je dobila pristup sredstvima MMF-a u svibnju 2009. preko fleksibilne kreditne linije, ali nije zatražila potporu EU-a.

3 Ovisno o programu, ostale su izvore financiranja trebale pružiti Svjetska banka, Europska banka za obnovu i razvoj, Europska investicijska banka, Češka Republika, Danska, Finska, Poljska, Norveška i Švedska.

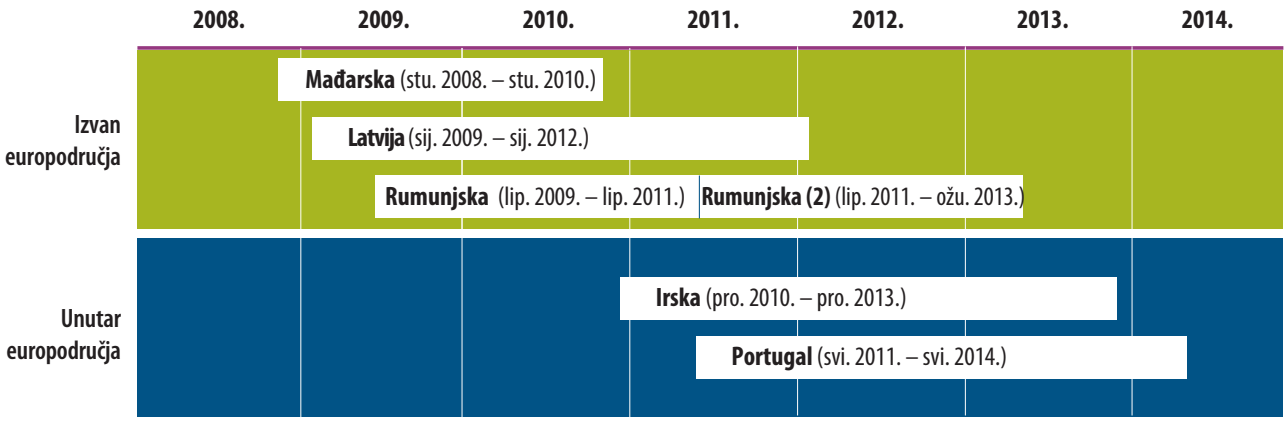
4 U Irskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Italiji i Portugalu.

5 U Njemačkoj i Francuskoj.

6 U europodručju su financijsku pomoć zatražile i Grčka, Španjolska i Cipar.

Slika 1.

Kronološki slijed programa financijske pomoći



Napomena: Početni datum svakog programa datum je potpisivanja memoranduma o razumijevanju između države članice i Komisije.

Izvor: Europski revizorski sud.

05
Budući da se kriza u svakoj od zemalja razvijala u različitom smjeru, one su zatražile pomoć iz različitih razloga. Ti se razlozi navode u ***prilogu I.***

06
Za pružanje financijske pomoći osmišljen je niz pravnih instrumenata. Države članice izvan europodručja mogle su se koristiti postojećim mehanizmom pomoći za bilancu plaćanja. Irskoj i Portugalu pomoć je pružena iz novog Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (MEFS) i Europskog fonda za financijsku stabilnost (EFSF). Samo su mehanizam pomoći za bilancu plaćanja i MEFS uspostavljeni kao instrumenti EU-a na temelju Ugovora o funkcioniranju Europske unije, dok je EFSF međudržavni instrument izvan europskog okvira. U ***prilogu II.*** navodi se pravna osnova svakog od triju instrumenata. Predmetnih pet zemalja primilo je financijsku pomoć i iz MMF-a.

07
Financijskom pomoći zemljama izvan europodručja upravljali su Komisija i MMF. Europska središnja banka (ESB) – treći član trojke zajmodavaca – sudjelovala je u upravljanju financijskom pomoći Irskoj i Portugalu. U ovom se dokumentu te institucije nazivaju „partnerske institucije”.

Izrada i provedba programa

Izrada programa

08

Zahtjeve za financijsku pomoć EU-a pokreću vlasti država članica. Zahtjevi se podnose Komisiji i Gospodarskom i financijskom odboru[7] zajedno s nacrtom programa gospodarske prilagodbe[8]. Osoblje Komisije[9] priprema makroekonomske prognoze na kojima počiva svaki program i vodi pregovore s nacionalnim vlastima. Mandat za te pregovore unaprijed je definiran u sažetom prikazu politike[10]. Komisija neslužbeno stupa u kontakt s drugim dionicima (MMF-om, Gospodarskim i financijskim odborom i, ako je riječ o zemlji izvan europodručja, ESB-om) koji trebaju zauzeti koordinirano stajalište o uvjetima programa kojima je popraćena financijska pomoć (vidjeti odlomak 11.).

09

Posjet državi u okviru pregovora[11] rezultira nizom sljedećih ključnih dokumenata:

(a) prijedlog odluke Vijeća o financijskoj pomoći, kojim se utvrđuju opći uvjeti gospodarske politike povezani s pomoći i osnovni financijski uvjeti kreditiranja (sveukupna financijska sredstva, obroci i najdulje prosječno dospijeće[12]);

(b) obrazloženje navedenog prijedloga, u kojem se iznosi procjena, koju je provela Komisija, planiranog programa gospodarske prilagodbe države članice. Procjena se temelji na internim prognozama Komisije, financijskim i makroekonomskim modelima, podatcima Eurostata i informacijama dobivenim tijekom posjeta u okviru pregovora;

(c) memorandum o razumijevanju, koji predstavlja preciznije određenu obvezu države članice i koji u pravilu potpisuju tijela vlasti države članice i Komisija. U tom su dokumentu navedeni detaljni gospodarski uvjeti za isplatu svakog obroka i obveze države članice u vezi s izvještavanjem;

(d) ugovor o kreditu koji sadržava tehničke i pravne pojedinosti o kreditu (npr. izračun prosječnog dospijeća, kamatne stope i uvjeti isplate i otplate[13]).

7 Gospodarski i financijski odbor osnovan je radi promicanja koordinacije gospodarskih i financijskih politika država članica. Odbor je sastavljen od visokih dužnosnika iz državnih uprava i središnjih banaka, ESB-a i Komisije.

8 Članak 3. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 332/2002 od 18. veljače 2002. o uspostavi instrumenta srednjoročne financijske pomoći platnim bilancama država članica (SL L 53, 23.2.2002., str. 1.) i članak 3. stavak 1. Uredbe Vijeća (EU) br. 407/2010 od 11. svibnja 2010. o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (SL L 118, 12.5.2010., str. 1.). Program gospodarske prilagodbe čini niz politika prilagodbe koje država planira provesti kako bi riješila osnovne probleme i vratila svoje makroekonomsko i financijsko stanje.

9 Programski tim, voditelj odjela zaduženog za zemlju koja sudjeluje u programu, voditelj programa i ravnatelj odgovoran za državu koja sudjeluje u programu.

10 U sažetom prikazu politike analizira se financijska i makroekonomska situacija u državi članici i mogući učinak svake predložene mjere na njezino gospodarstvo. U njemu se također definira okvir za pregovore s državama članicama. Sažeti prikaz politike odobrava odgovorni povjerenik u Komisiji nakon što dobije mišljenja predsjednika Gospodarskog i financijskog odbora i Radne skupine Euroskupine.

11 Posjete obavljaju članovi višeg rukovodstva Komisije, MMF-a i, kada je riječ o zemlji izvan europodručja, ESB-a. Ti posjeti u pravilu traju između dva i tri tjedna.

12 Svaka isplata financijske pomoći može imati različito dospijeće. Ponderirani prosjek tih dospijeća ne smije biti veći od najduljeg prosječnog dospijeća utvrđenog odlukom Vijeća.

10
Budući da su MMF i Europska unija[14] odgovorni za vlastite odluke o davanju zajma, svaka institucija sastavlja svoje programske dokumente. U Europskoj uniji krajnja je odluka o odobrenju financijske pomoći na Vijeću.

Uvjeti

11
Uvjetima programa odobrenje ili nastavak financiranja izričito se dovode u vezu s provedbom niza mjera, a to su u pravilu mjere koje su važne za ispunjenje ciljeva programa. Uvjeti programa mogu obuhvaćati i ključne referentne vrijednosti koje će biti znak upozorenja ako politike krenu u krivom smjeru (npr. ciljna vrijednost inflacije)[15].

12
Uvjeti su ili kvantitativni (npr. ograničenje proračunskog deficita) ili strukturni (npr. bolja provedba zakonodavstva o tržišnom natjecanju). Također imaju različitu svrhu:

(a) ispraviti osnovne neravnoteže (npr. smanjenje proračunskog deficita);

(b) spriječiti ponovnu pojavu neravnoteža u budućnosti (npr. donošenje zakona o fiskalnoj odgovornosti);

(c) utvrditi razmjere neravnoteža (npr. sveobuhvatna procjena javno-privatnih partnerstava).

13
Naime, postavljeni uvjeti počivaju na programima gospodarske prilagodbe države članice i analizama koje provode partnerske institucije. Stoga svaki program sadržava različite uvjete, kojima se naglasak stavlja na fiskalnu konsolidaciju, strukturne reforme za poticanje gospodarskog rasta i/ili potporu financijskom sektoru ili njegove reforme (vidjeti ***tablicu 1.***).

14
Svi su programi pomoći bili usmjereni na fiskalnu konsolidaciju tako što su predviđali donošenje fiskalnih politika kojima bi se smanjio državni deficit i dug učinio održivim. Osim tog glavnog cilja, fiskalna konsolidacija važna je u kontekstu programa zato što između ostaloga može:

(a) pospješiti unutarnju prilagodbu na razne načine (kao što je izravno smanjenje ukupne potražnje ili učinak plaća i zapošljavanja u javnom sektoru na trošak rada u privatnom sektoru[16]);

(b) pospješiti vanjsku prilagodbu smanjenjem prekomjernog deficita tekućeg računa;

(c) pomoći u suzbijanju inflacije utjecanjem na cijene na razne načine (kao što je njihov učinak na ukupnu potražnju ili potražnju za novcem);

(d) osloboditi sredstva za druge sektore ako postoje financijska ograničenja za gospodarstvo;

(e) ulijevati povjerenje, pod točno određenim uvjetima, u gospodarstvu i tako ostvariti ekspanzivan učinak[17].

13 Ugovor o posudbi potpisuje se i za svaki obrok.

14 Irska i Portugal financirani su iz MEFS-a i iz EFSF-a, a za oba izvora kreditiranja vrijedili su jednaki gospodarski uvjeti.

15 Moon, S. i Bulíř, A. „Do IMF-Supported Programs Help Make Fiscal Adjustment More Durable?" (Pridonosi li se programima koje MMF podupire većoj trajnosti fiskalne prilagodbe?), radni dokument MMF-a, 2003.

16 Hernandéz de Cos, P. i Enrique Moral-Benito „The Role of Public wages in Fiscal Consolidation Process" (Uloga plaća u javnom sektoru u procesu fiskalne konsolidacije), radionica „Government wage bill: determinants, interactions and effects" (Trošak državnih plaća: odrednice, interakcije i učinci) u organizaciji Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove, 2014.

17 Daniel, J., Davis, J., Fouad, M. i Van Rijckeghem, C., „Fiscal Adjustment for Stability and Growth" (Fiskalna prilagodba za stabilnost i rast), Zbirka brošura br. 55, 2006., Međunarodni monetarni fond, Washington, D. C.

Tablica 1.

Mjere na koje su usmjereni uvjeti programa

Program	Fiskalna konsolidacija	Strukturne reforme	Financijski sektor
Mađarska	Da	*Nema velikih reformi*	- Jačanje regulacije i nadzora
Latvija	Da	- Poslovna klima - Aktivne politike tržišta rada - Upravljanje sredstvima EU-a	- Jačanje regulacije i nadzora - Programi sanacije banaka i konsolidacije bankovnog sustava
Rumunjska I. program	Da	- Poslovna klima - Upravljanje sredstvima EU-a	- Jačanje regulacije i nadzora
Rumunjska II. program	Da	- Reforme tržišta rada - Konkurentnost na domaćem tržištu	*Nema velikih reformi*
Irska	Da	- Reforme tržišta rada - Konkurentnost na domaćem tržištu	- Razduživanje - Jačanje regulacije i nadzora - Programi sanacije banaka i konsolidacije bankovnog sustava
Portugal	Da	- Reforme tržišta rada - Konkurentnost na domaćem i vanjskom tržištu - Obrazovanje - Zdravstveni sektor - Poslovna klima - Reforme pravosuđa - Tržište nekretnina	- Razduživanje - Jačanje regulacije i nadzora - Programi sanacije banaka i konsolidacije bankovnog sustava

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju relevantnih odluka Vijeća i prvotnih programskih dokumenata.

15
Glavni je cilj strukturnih uvjeta provedba strukturnih reformi kojima bi se pospješila dugoročna održivost makroekonomskih prilagodbi. Uvjeti za financijski sektor imaju kao cilj stabilizirati financijski sektor, što često igra ključnu ulogu na početku programa, kada se u pravilu provodi restrukturiranje banaka.

Provedba programa

16
Komisija mora redovito provjeravati je li gospodarska politika države članice koja prima financijsku pomoć usklađena s njezinim programom prilagodbe i s uvjetima programa. Komisija[18] u koordinaciji s MMF-om prati poštuju li se uvjeti programa. Radi toga države članice koje primaju financijsku pomoć redovito izvješćuju o napretku u provedbi programa[19], a partnerske institucije posjećuju te zemlje. I Komisija i MMF nakon posjeta sastavljaju izvješće o provedenoj provjeri.

18 Ako se pomoć dodjeljuje iz MEFS-a, u praćenju sudjeluje i Europska središnja banka.

19 Memorandum o razumijevanju u pravilu sadrži prilog s pokazateljima i podatcima koje je država obvezna redovito pružati.

17
Komisija na temelju provjere i nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom odlučuje o isplati novih obroka te o tome treba li izmijeniti i/ili dopuniti neke uvjete programa kako bi se uzele u obzir nepredviđene okolnosti kao što je promjena makroekonomske situacije, velike izmjene podataka ili politički ili institucionalni čimbenici u državi članici. Prvotni memorandum o razumijevanju može biti izmijenjen kako bi se njime obuhvatile te nove okolnosti i zajamčila provedba programa prilagodbe.

18
Ako provjera rezultira znatnim izmjenama uvjeta[20], mora se izmijeniti i odluka Vijeća. Postupak izmjene odluke Vijeća vrlo je sličan početnom postupku pregovora (vidjeti odlomke od 8. do 10.)[21].

Izvori financiranja

Financiranje programa

19
Iznos kredita u okviru svakog programa pomoći pokriva „financijski manjak" države članice, odnosno njezine financijske potrebe dok ne bude sposobna pod uobičajenim uvjetima podmirivati državne račune (dug koji dospijeva i nove deficite) ili održavati inozemnu ekonomsku poziciju (bilanca plaćanja).

20
Vanjsko financiranje gospodarstava europodručja odvija se preko Eurosustava[22]. Financijski manjak zemalja europodručja stoga je ograničen na potrebe njihovih vlada. Za zemlje izvan europodručja financijski manjak obuhvaća sve potrebe za vanjskim financiranjem prikazane u bilanci plaćanja države.

21
Tijekom pregovora o programu partnerske institucije procjenjuju financijski manjak uzimajući u obzir makroekonomske i fiskalne projekcije te niz pretpostavki, na primjer o stopi obnavljanja duga[23]. Konačan iznos financiranja programa temelji se na toj procjeni, ali podliježe i pregovorima između partnerskih institucija i države članice. Tada se određuje u kojem će udjelu svaki od zajmodavaca sudjelovati u financiranju programa[24]. U obzir se uzimaju i vlastiti izvori financiranja država članica.

22
Ključni elementi financiranja programa, relativni udio svakog od glavnih zajmodavaca i iznosi isplaćene financijske pomoći prikazani su na ***slici 2.***

20 Primjerice, ako se izmijene ciljne vrijednosti deficita.

21 Komisija je za šest programa nad kojima je obavljena revizija provela 36 službenih provjera. U 16 slučajeva provjera je rezultirala izmjenom odgovarajuće odluke Vijeća.

22 Eurosustav je središnji bankarski sustav europodručja. Čine ga Europska središnja banka i nacionalne središnje banke.

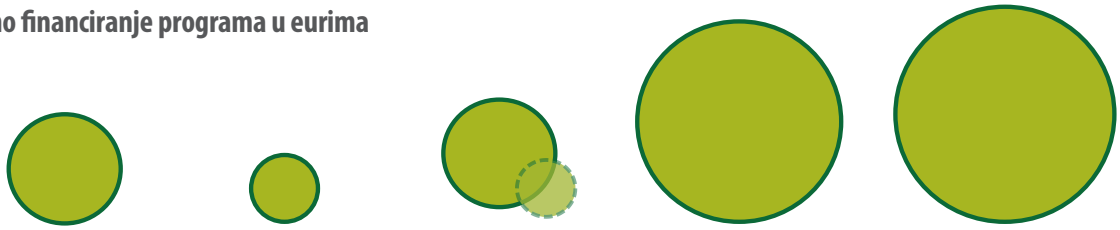
23 Kada kredit države dospijeva, treba se „obnoviti" u obliku novog kredita kojim će se pokriti otplata postojećeg duga. Obnovljeni kredit nosi rizik od toga da bi dug mogao biti refinanciran uz više kamatne stope, što povećava trošak kamata, i od toga da država koja se zadužila neće prikupiti dovoljna sredstva da u cijelosti otplati postojeći dug.

24 Iako u skladu s pravnim okvirom EU može sam izdavati zajmove, u novijoj praksi pomoć se uglavnom dodjeljivala u suradnji s MMF-om i drugim međunarodnim institucijama ili zemljama.

Slika 2.

Financiranje programa

Ukupno financiranje programa u eurima



Mađarska
20 milijardi

Latvija
7,5 milijardi

Rumunjska
20 milijardi
+ 5,4 milijarde[1]

Irska
67,5 milijardi

Portugal
78 milijardi

…izraženo u postotku BDP-a država članica

19 % **40 %** **17 %** **43 %** **46 %**

Financijska sredstva koja je izdvojila Europska unija

33 %
6,5 milijardi

41 %
3,1 milijarda

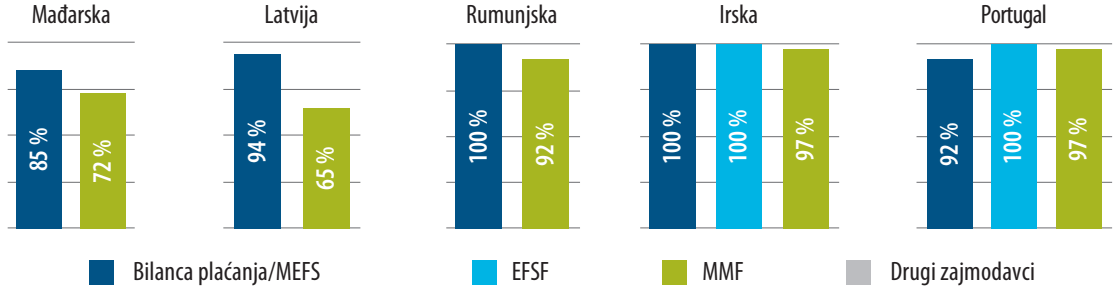
25 %
5 milijardi

33 % (60 % med EFSF)
22,5 (40,2) milijardi

33 % (67 %)
26 (52) milijardi

Isplate

izražene u postotku izdvojenih sredstava



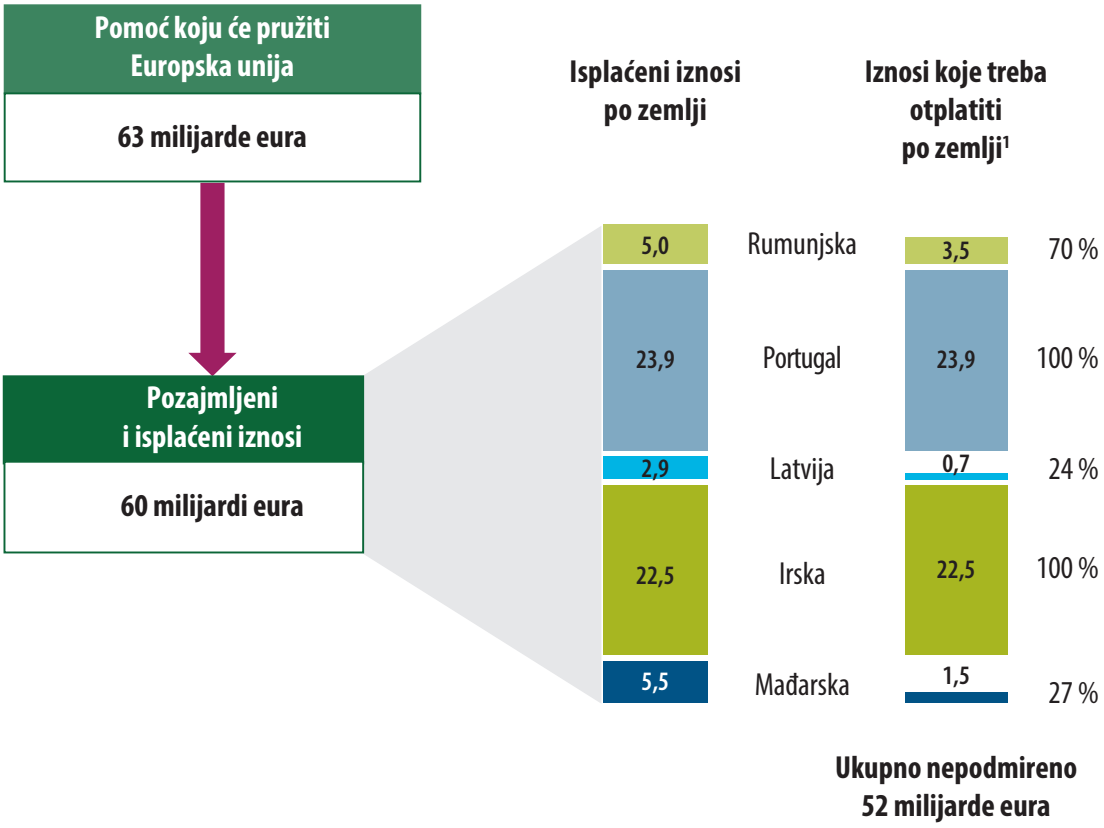
1 Preventivna pomoć. Nije obuhvaćena drugim grafikonima.

Izvor: Europski revizorski sud, podatci dobiveni od Europske komisije i MMF-a.

23
Pet država članica u pitanju iskoristilo je 95 % financijskih sredstava koja je izdvojila Europska unija, a 13 % tog iznosa do 31. ožujka 2015. bilo je već otplaćeno (vidjeti ***sliku 3.***).

Slika 3.

Financijska pomoć: isplaćeni iznosi i iznosi koje treba otplatiti



1 Podatci od 31. ožujka 2015.

Izvor: Europski revizorski sud, podatci dobiveni od Europske komisije.

Zaduživanje na tržištima

24

Kako bi mogla pružiti svoj udio financijske pomoći, Europska unija zaduživala se na tržištima kapitala te je državama članicama s financijskim poteškoćama novac pozajmljivala pod istim uvjetima, odnosno u jednakom iznosu i s jednakim kuponom i datumom dospijeća. Do kraja 2014. EU je proveo ukupno 22 izdanja obveznica nominalne vrijednosti od 60,1 milijardu eura. Komisija je vodila zaduživanje u ime EU-a.

25

Zaduživanje je u pravilu bilo u obliku srednjoročnih dužničkih vrijednosnih papira *Euro Medium-Term Notes* (EMTNs), koji se izdaju na tržištima kapitala i uvrštavaju na luksemburšku burzu. Vrijednosni papiri *Euro Medium-Term Notes* u cijelosti su iskupivi po dospijeću i nose fiksnu godišnju kamatu tijekom cijelog svog vijeka. Europski ulagači čine 80 % svih ulagača u vrijednosne papire *Euro Medium-Term Notes*.

26

Servisiranje vrijednosnih papira *Euro Medium-Term Notes* obveza je Europske unije, koja mora zajamčiti da sva plaćanja budu izvršena u roku u slučaju da država članica dužnica ne vrati dospjeli dug i/ili kamate.

Revizijski pristup

27
Revizijom se ispitalo je li Komisija na odgovarajući način upravljala programima financijske pomoći. Pri razmatranju tog pitanja postavljena su sljedeća potpitanja:

i. Jesu li sve veći fiskalni rizici pravodobno uočeni?

ii. Jesu li postupci dovoljno dobro osmišljeni da bi u velikoj mjeri doprinijeli odlukama u vezi s programima?

iii. Je li se Komisija zaduživala po najboljim mogućim kamatnim stopama i u skladu s najboljim praksama izdavanja dužničkih vrijednosnih papira?

iv. Jesu li postignuti glavni ciljevi programa financijske pomoći?

28
Revizijom je analizirano kako je Komisija upravljala financijskom pomoći pruženom u okviru mehanizma pomoći za bilancu plaćanja i MEFS-a, zbog čega se Komisija zaduživala na tržištima kapitala koristeći se proračunom EU-a kao jamstvom. Revizijom je obuhvaćena financijska pomoć isplaćena Mađarskoj, Latviji, Rumunjskoj (prva dva programa), Irskoj i Portugalu, s naglaskom na ulozi koju je Komisija imala u tim programima. Također smo ispitali kako je Komisija surađivala s partnerskim institucijama (ESB-om i MMF-om), ali oni nisu obuhvaćeni revizijom.

29
Nismo revidirali odluke donesene na političkoj razini EU-a te smo suzili opseg revizije u nekoliko pogleda. Nismo uzeli u obzir protučinjenični scenarij koji ne uključuje financijsku pomoć niti mogućnosti rješavanja krize na druge načine (primjerice mutualizacijom javnog duga). Nismo procijenili ni održivost duga niti izglede za otplatu kredita. Također nismo proveli evaluaciju toga je li Vijeće odabralo najprikladnije ciljne vrijednosti deficita i strukturne uvjete za rješavanje krize. Pri reviziji suradnje Komisije i partnerskih institucija nismo procijenili je li njihovo sudjelovanje bilo utemeljeno.

30
Revizijski kriteriji proizlaze iz sljedećih izvora:

i. regulatornih obveza (uredbe i odluke Vijeća, memorandumi o razumijevanju između Komisije i država članica);

ii. internih pravila i postupaka Komisije (standardi i smjernice za unutarnju kontrolu);

iii. praksi dobrog upravljanja i kriterija evaluacije izvedenih iz evaluacija programa MMF-a, *ex post* evaluacija pomoći za bilancu plaćanja koju je EU pružio trećim zemljama, prijašnjih izvješća Suda o makrofinancijskoj pomoći, smjernica i drugih publikacija neovisnih instituta i skupina za strateško promišljanje, kao i akademskih istraživanja; te

iv. najboljih praksi iznesenih u nizu smjernica o upravljanju javnim dugom, odnosima s ulagačima i transparentnosti pri izdavanju dužničkih vrijednosnih papira.

Revizijski pristup

31

U ***prilogu III.*** navode se dodatne pojedinosti o revizijskoj metodologiji.

32

Revizijski dokazi pribavljeni su na sljedeći način:

i. temeljitim pregledom dokumentacije u vezi s programima financijske pomoći EU-a (programski dokumenti, interne analize Komisije, prognoze u obliku proračunskih tablica, evaluacije i studije drugih organizacija);

ii. razgovorima s osobljem Glavne uprave Komisije za gospodarske i financijske poslove;

iii. razgovorima s osobljem nacionalnih tijela vlasti, kao što su ministarstva financija, središnje banke, odjeli za koordinaciju programa i resorna ministarstva;

iv. na temelju rezultata analize uvjeta programa[25] sa svrhom da se razvrstaju prema značajkama i prema tome jesu li ispunjeni; te

v. razgovorima s osobljem MMF-a i ESB-a.

25 Uzrokom je obuhvaćeno 360 posebnih uvjeta.

Dio I.
Komisija nije bila pripremljena za krizu tako velikih razmjera

Komisija je podcijenila težinu proračunskih neravnoteža uoči krize

33
Upozoriti Vijeće o povećanju proračunskih neravnoteža u državama članicama neosporno je jedna od najvažnijih uloga Komisije u području gospodarskih i financijskih poslova. Prije nego što je kriza izbila, već je postojao okvir namijenjen praćenju fiskalnog stanja država članica[26].

34
Iako su makroekonomski ciljevi programa financijske pomoći izlazili iz okvira fiskalne prilagodbe, u svih pet programa financijska je pomoć naposljetku najvećim dijelom iskorištena za potporu proračunu[27]. To otvara pitanje jesu li sve veći fiskalni rizici bili pravodobno uočeni i je li se na njih upozorilo u okviru postupaka nadzora.

Komisija je procijenila da su državni proračuni stabilniji nego što su to bili

35
Dvije su osnovne vrste fiskalnih pokazatelja. Prva se odnosi na stvarni proračunski saldo, odnosno na razliku državnih prihoda i rashoda. Međutim, na taj saldo utječu privremeni čimbenici kao što su gospodarski rast, cijene imovine i jednokratne fiskalne mjere. Druga su vrsta ostali fiskalni pokazatelji (npr. ciklički prilagođen proračunski saldo, strukturni saldo) čija je svrha ispraviti te privremene čimbenike i na taj način dati točniju sliku osnovne fiskalne pozicije države. Ti se pokazatelji ne mogu pratiti izravno, već su rezultat složenih izračuna.

36
U razdoblju koje je prethodilo krizi stvarna proračunska salda u pravilu su točno procijenjena najkasnije do kraja predmetne godine. Unatoč tomu, prognoze deficita koje je izradila Komisija nisu upućivale na nastanak velikih proračunskih deficita u Irskoj, Latviji, Portugalu i Rumunjskoj za 2008. godinu. Na primjer, Komisija je za Irsku u ožujku 2008. ustvrdila da „su rizici povezani s proračunskim prognozama za 2008. u velikoj mjeri neutralizirani"[28]. Međutim, krajem 2008. stvarni proračunski saldo bio je za 7,2 postotna boda BDP-a niži u odnosu na prognoze.

37
Komisija je u izračunima ciklički prilagođenog salda od 2005. do 2008. sustavno procjenjivala javne financije zemalja stabilnijima nego što to jesu[29]. Do te je pogreške u prvom redu došlo zbog promjena u procijenjenim potencijalnim stopama rasta BDP-a. Svih pet zemalja doživljavalo je nagli gospodarski procvat, no Komisija je prvotno procijenila da je razina „pregrijavanja" manja nego što se kasnije pokazalo.

26 Taj je okvir bio preventivno oružje Pakta o stabilnosti i rastu, a uspostavljen je Uredbom Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL L 209, 2.8.1997., str. 1.). Okvir za nadzor posljednji je put izmijenjen 2005. godine Uredbom Vijeća (EZ) br. 1055/2005 o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1466/97 (SL L 174, 7.7.2005., str. 1.).

27 Financiranje postojećeg proračunskog deficita i otplata državnog duga.

28 Europska komisija: „Ireland – Macro fiscal assessment – an analysis of the December 2007 update of the stability programme" (Makroekonomska fiskalna procjena za Irsku – analiza programa stabilizacije ažuriranog u prosincu 2007.), str. 36.

29 Usporedi prvu procjenu izrađenu od početka godine (u okviru proljetne prognoze) i nedavnu procjenu (iz listopada 2013.).

Dio I. – Komisija nije bila pripremljena za krizu tako velikih razmjera

38
Procjena razine „pregrijavanja" (odnosno vrijednosti proizvodnog viška[30]) bila je u skladu sa snažnim povećanjem pokazatelja ukupnog proizvodnog kapaciteta gospodarstva. Međutim, taj je porast uzrokovan naglim procvatom tržišta nekretnina, a ulaganja u nekretnine nemaju jednak učinak na povećanje gospodarskog potencijala kao druga produktivnija ulaganja.

39
Komisija se usredotočila na procjenu proizvodnog manjka u stvarnom gospodarstvu a da pritom nije uzela u obzir neravnoteže u sektorima, na primjer u financijskom ili građevinskom sektoru. Međutim, tijekom krize postalo je očigledno da praćenje inflacije i obujma proizvodnje nije dovoljno da zajamči makroekonomsku stabilnost i održiv proračunski saldo. Okvir za nadzor otada je uvelike izmijenjen kako bi se posvetila veća pozornost financijskom sektoru i makroekonomskim rizicima.

40
Komisija je naknadno uočila nagli gospodarski procvat u nekim sektorima, primjerice u građevinskom sektoru u Irskoj, Latviji i Rumunjskoj te procvat privatnog zaduživanja u svih pet zemalja. Međutim, algoritam koji se koristio za izračun proizvodnog manjka ne daje mogućnost da se uzmu u obzir takve neravnoteže.

Potencijalni fiskalni rizici procijenjeni su manjima nego što su to bili

41
Paktom o stabilnosti i rastu propisano je da države članice izvješćuju o novim proračunskim kretanjima i izrađuju prognoze u okviru svojih programa stabilnosti i konvergencije. Te programe procjenjuje Komisija, koja provjerava vjerodostojnost prognoza kretanja BDP-a i državnog proračuna.

42
Jedna od posebno loših strana procjena Komisije prije 2009. bio je manjak informacija o povećanju potencijalnih obveza javnog sektora[31]. Nisu utvrđeni fiskalni rizici povezani s financijskom stabilnošću, poduzećima u vlasništvu države ili drugim državnim jamstvima (npr. za javno-privatna partnerstva).

43
Pri nadzoru Komisija nije na odgovarajući način procijenila implikacije velikih inozemnih financijskih priljeva, posebice u obliku duga, koji su poticali nagli procvat građevinskog sektora i potražnje te su imali potencijal da destabiliziraju bankovni sektor u predstojećoj recesiji. Komisija nije primijetila tu poveznicu prije nego što je analizirala zahtjeve država članica za financijsku pomoć.

30 Proizvodni višak odgovara iznosu za koji je stvarni obujam proizvodnje nekog gospodarstva veći od njegova potencijalnog obujma proizvodnje.

31 Riječ je o, primjerice, dugoročnim obvezama javnog mirovinskog sustava ili velikim proračunskim rashodima koji bi nastali poduzimanjem nužnih mjera u slučaju sanacije. Komisija nije izvijestila o drugim potencijalnim obvezama osim obveza javnog mirovinskog sustava.

Dio I. – Komisija nije bila pripremljena za krizu tako velikih razmjera

44
Komisija u svojim procjenama također nije ispitala osjetljivost proračunskih salda na nagli skok kamatnih stopa koje se primjenjuju na državni dug, ili na jednako tako nagle šokove za gospodarski rast ili tečajne stope. Ti su rizici međutim bili prepoznati ili se na njih upozorilo u brojnim stručnim radovima objavljenima prije krize[32].

Kao rezultat toga Komisija nije bila pripremljena za upravljanje programima

45
Mehanizam za bilancu plaćanja prije 2008. posljednji se put koristio 1993. godine[33]. Do 2008. potpuno je izgubljeno iskustvo stečeno u prvoj polovici 90-ih godina 20. stoljeća. Stoga je pružanje financijske pomoći zapravo bila nova zadaća za Komisiju.

46
Komisija je procijenila proračunske neravnoteže i njihove implikacije za države članice manjima nego što su to bile pa tako nije bila pripremljena za zadaću upravljanja programima. Posebno su prvi programi bili izrađeni pod golemim vremenskim pritiskom. Na primjer, prijedlog prvog programa (Mađarska) morao je biti sastavljen u samo nekoliko dana. Komisija je imala vrlo malo vlastitog iskustva u izradi programa financijske pomoći i upravljanju takvim programima, i takvo se iskustvo nije moglo steći u tako kratkom roku.

47
Timovi MMF-a u početnoj su fazi pomagali Komisiji u sastavljanju nekih dijelova programskih analiza. Prakse koje je Komisija primjenjivala također su se temeljile na radu MMF-a (vidjeti odlomak 109.).

32 Vidjeti primjerice „Fiscal Policies and Financial Markets" (Fiskalne politike i financijska tržišta) u mjesečnom biltenu ESB-a br. 2/2006, str. 71.

33 Odluka Vijeća 93/67/EEZ od 18. siječnja 1993. o zajmu Zajednice Talijanskoj Republici (SL L 22, 30.1.1993., str. 121.).

Dio II.
Postupci su većinom imali nedostatke

48
Uredbama je Europskoj komisiji povjereno operativno upravljanje financijskom pomoći. Ponajviše je riječ o donošenju ključnih programskih odluka u vezi s početnom dodjelom pomoći i (pri svakoj provjeri) nastavljanjem programa. Donošenje odluka zahtijeva poduzimanje niza koraka i koordinaciju s Vijećem i partnerskim institucijama (vidjeti ***sliku 4.***).

49
Analizu postupaka upravljanja programima podijelili smo u tri dijela:

i. Postupci u okviru Komisije, a posebno u sklopu Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove – je li Komisija imala kontrolu nad napretkom programa?

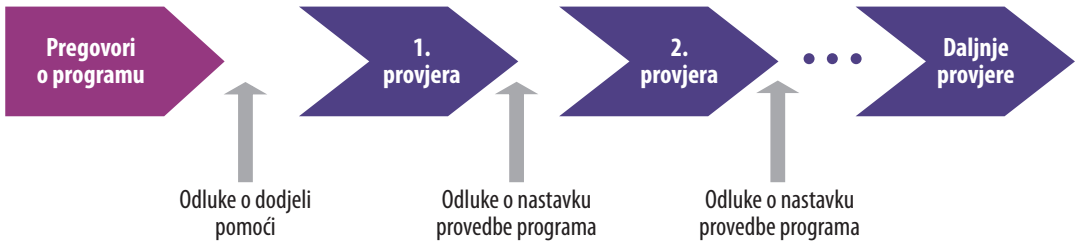
ii. Postupak pružanja informacija Vijeću i nadležnom povjereniku – jesu li Vijeću i nadležnom povjereniku podneseni kvalitetni programski dokumenti?

iii. Postupak suradnje s partnerskim institucijama – je li ostvarena dobra suradnja s drugim partnerskim institucijama?

Slika 4.

Programske odluke

A Raspored provedbe programa



B Koje se odluke donose?

Nije potrebno donijeti sve odluke pri svakoj provjeri. Na primjer, ako nije potrebno mijenjati opće parametre pomoći, nije potrebno mijenjati ni odluku Vijeća.

Odluka Vijeća[1]

- Ukupni iznos i rok dospijeća
- Ciljne vrijednosti deficita
- Glavna područja strukturnih reformi

Utvrđuje se u **memorandumu o razumijevanju** koji potpisuju predmetna država članica i Komisija

Odluka Komisije

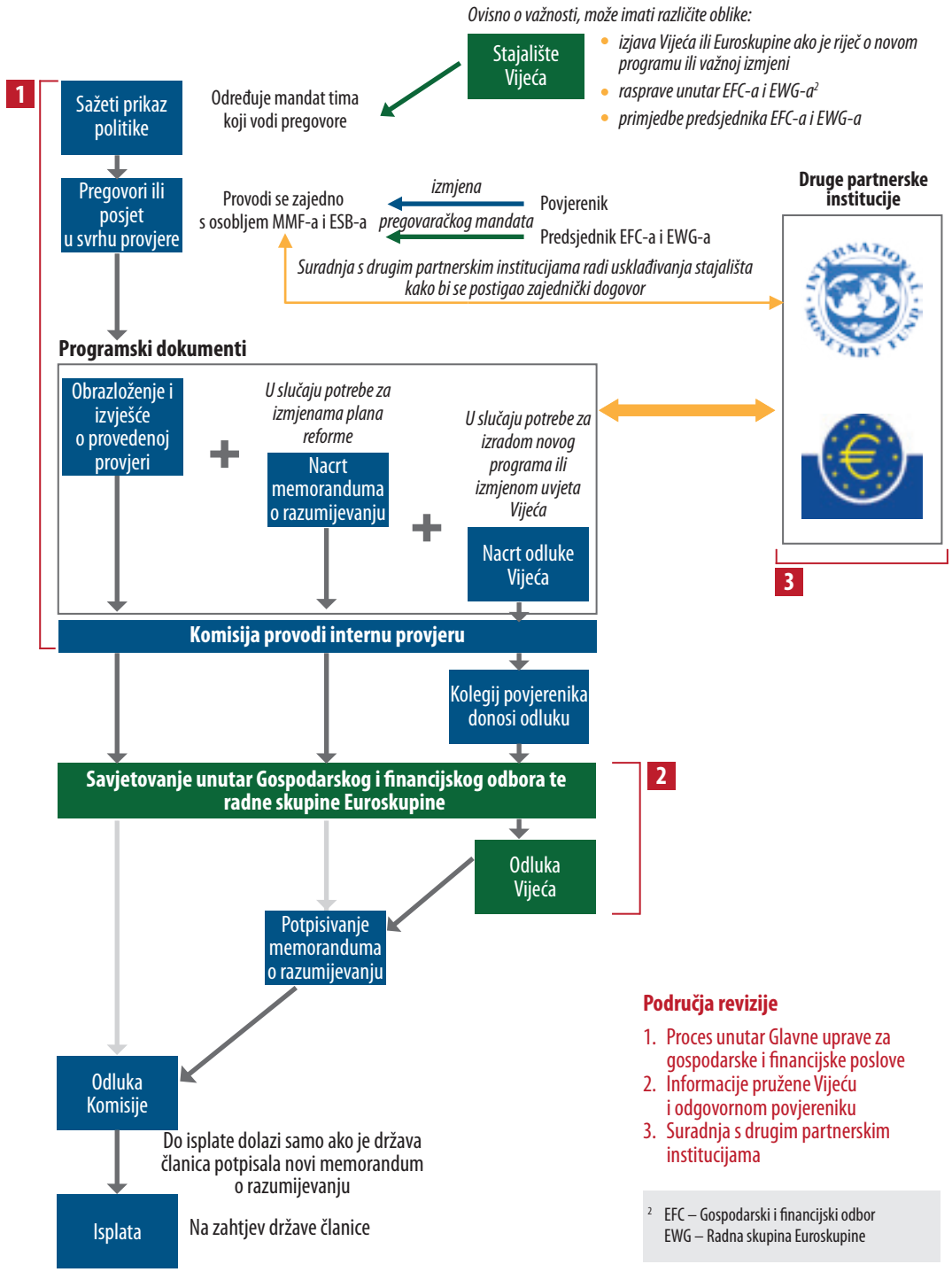
Europska komisija

Obično je u ime Komisije donosi potpredsjednik

1 U slučaju programa za Irsku i Portugal, opće parametre programa utvrdili su Vijeće i upravni odbor EFSF-a, odnosno Euroskupina. Postupak donošenja odluka EFSF-a odvojen je od postupka donošenja odluka EU-a.

Slika 4.

C Kronologija djelovanja



Izvor: Europski revizorski sud.

Postupci Komisije nisu uvijek obuhvaćali odgovarajući sustav provjera i ravnoteža

50

Komisija bi svojim postupcima trebala zajamčiti, koristeći se odgovarajućim sustavom provjera i ravnoteža, da prvotna koncepcija programa i sve izmjene ispunjavaju sljedeće kriterije:

i. sveobuhvatnost – trebale bi se uzeti u obzir važne informacije, bilo one povezane s državama članicama bilo one dobivene ekonomskim istraživanjima;

ii. dosljednost – različiti elementi programa trebali bi biti dosljedno određeni, a njihovi ciljevi u najvećoj mogućoj mjeri kompatibilni;

iii. evidencija – argumenti koji stoje iza odluka o raznim elementima programa trebali bi biti temeljito evidentirani[34];

iv. usklađenost – sporazumi o razumijevanju trebali bi biti usklađeni s odlukama Vijeća;

v. jednaka mjerila – s obzirom na to da uvjete programa u pravilu sastavljaju programski timovi u Komisiji, različiti bi timovi trebali na jednak način postupati s državama i primjenjivati jednake uvjete za jednake okolnosti[35].

51

Rad programskih timova trebao bi se provjeravati i preispitivati kako bi se zajamčilo da oni poštuju navedene kriterije.

Komisija je u načelu temeljito prikupljala informacije koje su joj bile potrebne za praćenje

Komisija se uvelike oslanjala na vlastite stručnjake i veze s brojnim dionicima u državama članicama

52

Komisija se oslanjala na vlastite stručnjake u Glavnoj upravi za gospodarske i financijske poslove. S vremenom se sve više savjetovala i sa stručnjacima iz drugih glavnih uprava. Oni su dali manji doprinos u izradi prvih programa, u prvom redu u okviru savjetovanja među službama. Bili su u većoj mjeri uključeni u dva programa za zemlje europodručja. Širenje kruga stručnjaka omogućilo je podrobniju analizu problema zemalja, posebno u području strukturnih reformi. Kadrovska politika u Komisiji ipak nije dopustila da se u većoj mjeri uključe vanjski stručnjaci za neka usko definirana područja, što je uobičajena praksa u MMF-u.

34 Standardi Komisije za unutarnju kontrolu br. 8 i 11.

35 Više studija potvrđuje da takav rizik postoji. Primjerice, pregled relevantnih akademskih istraživanja daje Hakan Gunaydin u „Compliance with the IMF conditions: Selection Bias and Conditions on Social Policy" (Pridržavanje uvjeta MMF-a: pristranost u odabiru i uvjeti u pogledu socijalne politike), izrađen za godišnju konferenciju PEIO, 2014. Neovisni ured za evaluaciju u sklopu MMF-a također je objavio rad u kojem ističe primjenu različitih mjerila kakvu je uočio u svojim evaluacijama. Za detaljnije informacije vidjeti: „Recurring Issues from a Decade of Evaluation. Lessons for the IMF" (Stalni problemi nakon desetljeća evaluacije. Lekcije za MMF), Neovisni ured za evaluaciju, 2014.

53
Redoviti posjeti zemljama pružili su Komisiji i partnerskim institucijama najveću mogućnost da prikupe informacije u svrhu praćenja. Tijekom posjeta u okviru pregovora i provjera Komisija se savjetovala s brojnim ministarstvima, drugim državnim službama i ključnim neovisnim institucijama (primjerice središnjim bankama, fiskalnim vijećima i vrhovnim revizijskim institucijama). Sastajala se i s drugim tijelima, između ostalih s udrugama poslodavaca, sindikatima i oporbenim političkim strankama. U trima od pet zemalja[36] Komisija je zadržala stalnog predstavnika. Sve je to Komisiji omogućilo da bude informirana i da odredi reforme koje će se uvrstiti u programe.

Komisija je prikupila širok spektar informacija

54
Osim informacija koje se prikupljaju tijekom posjeta državi, u svakom memorandumu o razumijevanju utvrđuje se koja izvješća o praćenju predmetna država mora podnositi Komisiji. U tim su se izvješćima tražile vrlo opsežne informacije koje se odnose na razna područja. Komisija je tražila slične informacije o praćenju u svim programima. Međutim, u nekoliko slučajeva nisu zatražene osnovne informacije ili je prikupljen tek mali broj osnovnih informacija.

Programskim prognozama predviđene su iscrpne provjere dosljednosti u izradi programa, no mnoge upitne pojedinosti nisu provjerene

55
Za dosljednost programa ključno je dobro predviđanje. Međutim, prognoze po svemu sudeći ne mogu uvijek biti potpuno točne jer uključuju mnoge okolnosti koje se ne mogu precizno predvidjeti. Nismo se usredotočili na točnost prognoza, već smo procijenili kvalitetu postupaka prognoziranja i instrumenata koje je Komisija primjenjivala u kontekstu programa. U praksi Komisija priprema dvije različite, ali usko povezane prognoze (vidjeti ***sliku 5.***):

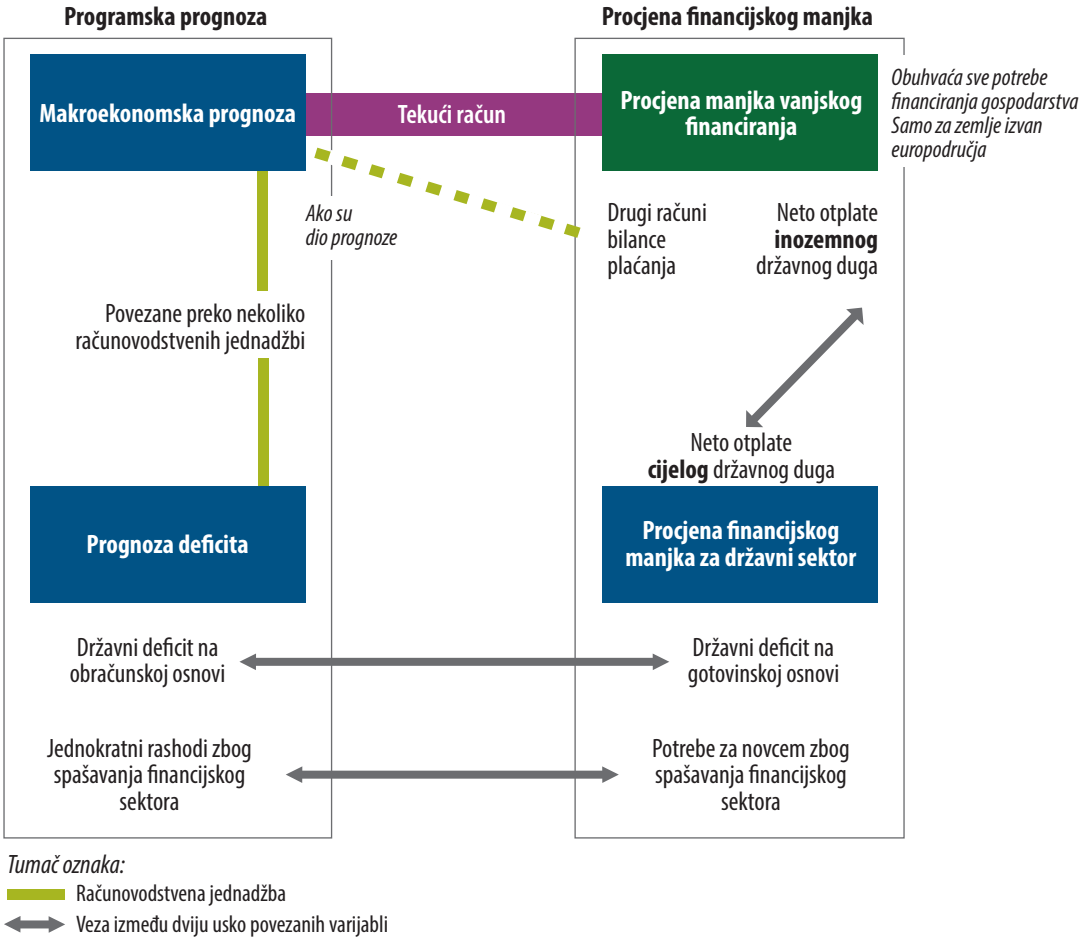
i. programsku prognozu (koja obuhvaća makroekonomsku prognozu i prognozu deficita); i

ii. procjenu financijskog manjka.

36 Latvija, Irska i Portugal.

Slika 5.

Veze između programske prognoze i procjene financijskog manjka



Napomena: Predočene su samo ključne veze.

Izvor: Europski revizorski sud.

Poteškoće u ocjenjivanju izrade programskih prognoza

56
Prognoze se izrađuju koristeći se raznim metodama, od jednostavne prosudbe do opsežnih kalibriranih ili ekonometrijskih modela procjene koji obuhvaćaju brojne bihevioralne jednadžbe i identitete.

57
Instrument Komisije za izradu programskih prognoza i prognoza za deficit sastoji se od niza jednadžbi koje su u prvom redu računovodstvene, a svrha im je zajamčiti da se prognoze makroekonomskih ili proračunskih agregata podudaraju s prognozama njihovih komponenata. Komponente se izvode bez alata za predviđanja, prosudbom ili katkad kombinacijom drugih kvantitativnih alata. Komisija se ne koristi teoretskim i empirijskim prognostičkim modelima.

Prognostičke proračunske tablice složen su alat koji stvara poteškoće u kontroli kvalitete

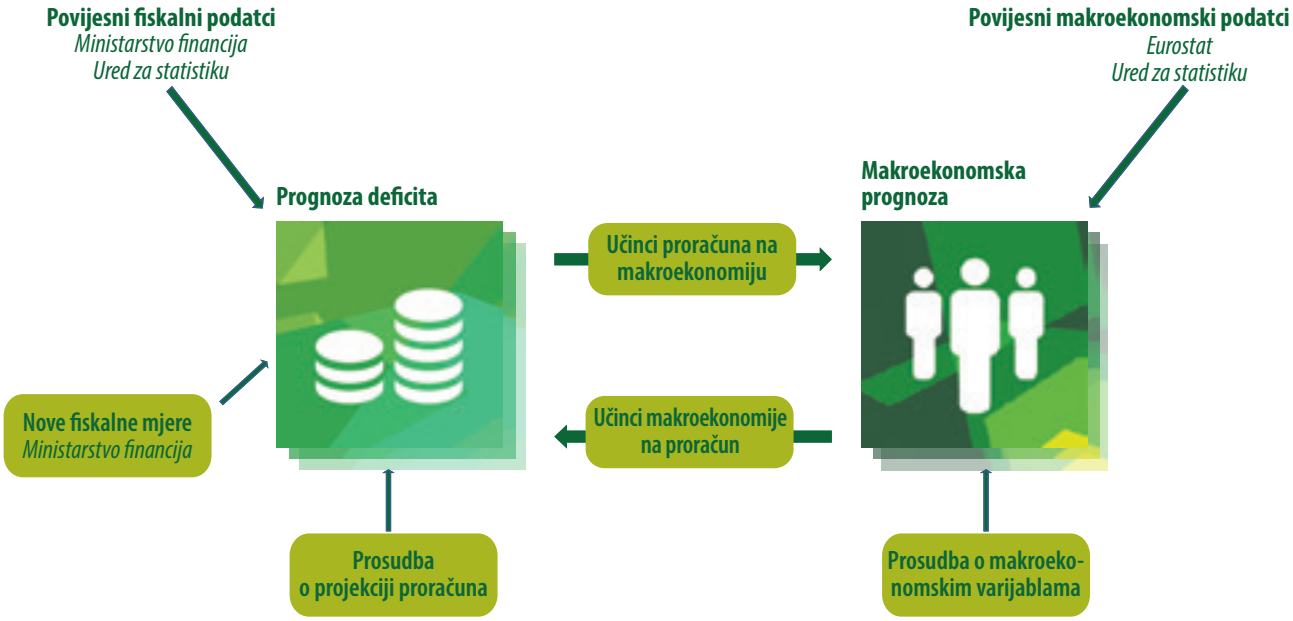
58
Prognoze koje se izrađuju na temelju svake provjere bile su u pravilu izrađene u više dokumenata koji sadržavaju proračunske tablice. Tijekom revizije bilo je poteškoća u ocjenjivanju svih relevantnih dokumenata. Uzrok je tomu to što niz proračunskih tablica čini iznimno velik i složen skup podataka[37] koji nije dovoljno transparentan i u kojem je teško pratiti podatke. Osim toga, kako su odluke donošene pod golemim pritiskom, spremanje svih materijala za prognoze u sustavnom i lako dostupnom obliku nije bilo prioritet.

59
U dokumentima koji sadržavaju proračunske tablice povezani su podatci dobiveni izvan alata. Podatci su u pravilu bili prikupljeni iz različitih izvora, a prognoze su ovisile o prosudbama više prognostičara iz Komisije, ali i partnerskih institucija i nacionalnih tijela vlasti (vidjeti ***sliku 6.***). Raznovrsnost podataka i primjena niza prosudbi uobičajene su značajke makroekonomskih predviđanja, i postoje dobri razlozi za to da se u postupku predviđanja uzmu o obzir različiti podatci i prosudbe. Međutim, prisutni su neki rizici, među ostalima rizik od toga da se implikacije bilo koje nove pretpostavke neće na odgovarajući način odraziti u svim prognozama, i da nove pretpostavke neće biti utemeljene.

37 Prognoza se izrađuje u dva ili četiri glavna dokumenta, koji sadrže desetke proračunskih tablica. Te se prognoze povezuju s brojnim formulama koje povlače podatke i prognoze iz drugih dokumenata, koji nisu uvijek bili pohranjeni na istoj lokaciji. Time se u velikoj mjeri povećava rizik da se prognoza ažurira nedosljednim projekcijama ili podatcima, a ažuriranja su u kontekstu programa moguća svakodnevno. Pretpostavke se nalaze na različitim mjestima u proračunskim tablicama u glavnim dokumentima, što u znatnoj mjeri otežava dobivanje jasne slike o primijenjenoj prosudbi. Osoblje se osim toga koristilo supsidijarnim modelima koji su bili pohranjeni odvojeno od proračunskih tablica.

Slika 6.

Makroekonomska prognoza i prognoza deficita ukratko



Izvor: Europski revizorski sud.

60

Kako bi se takvi rizici kontrolirali, u nekoliko faza postupka predviđanja provodila se kontrola kvalitete. Neke provjere dosljednosti[38] integrirane su u proračunsku tablicu. Prognostičari odgovorni za fiskalnu, odnosno makroekonomsku prognozu raspravljali su o rezultatima i po potrebi primjenjivali dodatne prosudbe kako bi zajamčili da su procjene dosljedne[39].

61

Kontrola kvalitete rada prognostičara ipak je u načelu bila u obliku usklađivanja, a da se postupak prognoziranja u okviru programskom tima nije provjeravao. Upotreba proračunskih tablica i oskudna dokumentacija otežale su procjenu vjerodostojnosti pretpostavki i implicitnih parametara korištenih u prognoziranju. Rasprava među partnerskim institucijama bila je jedina faza kontrole u kojoj je provjeravana vjerodostojnost pretpostavki i implicitnih parametara.

38 To su na primjer provjere računovodstvenih jednadžbi ili provjere vjerodostojnosti primjenom pokazatelja.

39 Komisija je u jesen 2013. uvela novi alat za automatsko otkrivanje brojčanih ili ekonomskih nedosljednosti, ali taj se alat nije koristio za programske prognoze.

62
Analiza prognostičkih tablica također je pokazala da unatoč provjerama dosljednosti i dalje ima primjera pogrešaka i nedosljednosti (vidjeti ***okvir 1.***).

Okvir 1.

Primjeri pogrešaka i nedosljednosti u prognozama

i. Iznos PDV-a obračunat na osobnu potrošnju nije usklađen između državnih prihoda i plaća privatnog sektora, što je dovelo do razlike od 0,7 % BDP-a u godini dana.

ii. Zbog ručne prilagodbe formula iznos izravnih poreza obračunatih na rad nije usklađen između državnog sektora i sektora nekretnina. Razlika je bila veća od 0,5 % BDP-a.

iii. Porezna mjera na snazi od sredine godine primjenjivala se u prognozi za cijelu godinu. Povezana projekcija deficita, o kojoj je Gospodarski i financijski odbor obaviješten u lipnju 2009., korištena je u programskom dokumentu kojim je potkrijepljena odluka o isplati.

iv. Učinak cijena nekretnina nije se dosljedno uzimao u obzir u projekcijama istog indeksa cijena koji je korišten u različitim prognozama za istu godinu.

Poteškoće u ocjenjivanju vjerodostojnosti fiskalnih multiplikatora

63
Fiskalne varijable zabilježene su u proračunskim tablicama u obliku očekivane količine prihoda ili rashoda, koja je povećana ili smanjena za neto proračunski prinos svake nove fiskalne mjere tijekom godine. Učinak novih mjera na gospodarstvo i posredno na javni proračun nije izričito naveden ili zabilježen u proračunskim tablicama. Prognostičkim vrijednostima dodatnog proračunskog prinosa već je pak uzet u obzir posredan učinak.

64
Prognoze neto proračunskog prinosa preuzete su iz prognoza nacionalnih tijela, koja su provela vlastite procjene u okviru postupaka planiranja. Nacionalna tijela svoje su procjene razmatrala zajedno s osobljem partnerskih institucija, na temelju čega su one mogle biti izmijenjene prije nego što ih se službeno prihvati i uvrsti u programske prognoze.

65
Učinak različitih fiskalnih mjera na stvarno gospodarstvo uzet je u obzir implicitno i ne koristeći se proračunskim tablicama, s pomoću nekoliko heterogenih postupaka. Na temelju proračunskih tablica nije bilo moguće odrediti izvor nekih pretpostavki ili uporište za te pretpostavke. Odjeli nadležni za pojedine zemlje zapravo nisu znali koje su modele nacionalna tijela upotrebljavala kako bi izračunala parametre za procjenu učinka različitih fiskalnih mjera na gospodarstvo. Nije bilo dovoljno transparentnosti i informacija kad je riječ o implicitnoj vrijednosti fiskalnih multiplikatora[40]. Komisija je implicitne vrijednosti multiplikatora procijenila tek 2013. godine.

66
Jedine provjere neto prinosa provele su službe partnerskih institucija u obliku procjene vjerodostojnosti na temelju prosudbe. Dok ovaj pristup jamči veliku vjerojatnost da se otkriju sve bitno precijenjene ili podcijenjene vrijednosti, teže je pronaći razmjerno male pogreške koje se gledajući u cjelini mogu pokazati bitnima.

67
Programski timovi vodili su evidenciju o nekim informacijama, ali u različitoj mjeri jer se to službeno nije zahtijevalo. Zbog toga nismo mogli odrediti i provjeriti korištene pretpostavke i vrijednosti parametara. Kada bi se prognoza pokazala pogrešnom (primjerice ako je podcijenjen negativan učinak smanjenja javnih rashoda na rast BDP-a), bilo je nemoguće ili vrlo teško odrediti uzrok pogreške.

Procjene financijskog manjka bile su nepotpune i netočne

68
Procjena financijskog manjka ima presudnu važnost u fazi pregovora jer se tada utvrđuje iznos financijske pomoći, a to je u pravilu konačan iznos. Ako se u toku programa jave dodatne potrebe za financiranjem, potrebno ih je riješiti u okviru sveukupnih financijskih sredstava. Za razliku od izrade programskih prognoza, procjenjivanje financijskog manjka bila je nova aktivnost za Komisiju.

69
Kad je riječ o zemljama europodručja, financijskim manjak čine samo potrebe njihovih vlada. Financijska pomoć zemljama izvan europodručja mora pokriti sve potrebe za vanjskim financiranjem prikazane u bilanci plaćanja države. Komisija je uvijek opravdavala svoje odluke o pružanju pomoći time što podnosi Vijeću prvotnu procjenu financijskog manjka. Osnovni izračuni napravljeni su u proračunskim tablicama. Međutim, manjak dokumentacije bitno je ograničio mogućnost provjere. Kada smo zatražili dokumentaciju od Komisije, ona je mogla dostaviti samo radne verzije dokumenata[41], koji su se razlikovali od konačnih verzija podnesenih Vijeću, nije mogla pružiti nikakve informacije o važnim elementima procjene[42] ili pak nikakve referentne dokumente[43].

40 Fiskalni multiplikator mjeri snagu učinka različitih mjera za fiskalnu konsolidaciju na osnovne makroekonomske (potrošnja, proizvodnja) i fiskalne varijable (deficit).

41 Programi za Latviju i Rumunjsku.

42 Program za Irsku.

43 Programi za Mađarsku i Portugal.

70
Provjerom radnih verzija dokumenata uočili smo velike pogreške u prognozama, kao što su dvostruko računanje nekih varijabli, korištenje pogrešnim iznosima za devizne pričuve ili nerealistične pretpostavke o razini obnovljenog duga. U nekim su slučajevima u proračunskim tablicama pogreške bile velike[44] i nisu bile uočene pri internoj provjeri. Da su pogreške otkrivene, to ne bi nužno dovelo do povećanja iznosa financijske pomoći, jer ono ovisi i o volji i kreditnoj sposobnosti zajmodavca, no moglo je rezultirati drukčijim skupom politika kojima bi se uklonio financijski manjak.

Elementi programa u pravilu su bili utemeljeni, no ponekad su nedostajali važni dokumenti

Elementi programa bili su poduprti analizama

71
U najvećem broju slučajeva Komisija je mogla uputiti na skup analiza, temeljenima na prioritetima politike EU-a i aktualnim podatcima, kojima se koristila pri postavljanju uvjeta programa. Ukupno gledajući, analize su s vremenom bile sve iscrpnije, i to zahvaljujući ponajviše poboljšanju stručnog znanja i povećanju broja članova osoblja Komisije kojima su dodijeljeni poslovi upravljanja programima.

Nedostaju neki važni dokumenti

72
Vođenje evidencije važan je dio svakog postupka. Nekoliko standarda Komisije za unutarnju kontrolu odnosi se na dobre prakse u tom pogledu[45]. Pažljivo vođenje evidencije može poboljšati unutarnju kontrolu organizacije time što pomaže u razumijevanju razloga za donošenje određenih odluka. Evidencija je ključna za praćenje i evaluaciju i preduvjet je za jamčenje odgovornosti.

73
Budući da su programi pomoći bili neočekivani, postupci su još uvijek razrađivani i oblikovani nakon što su počele početne operacije. Operacije su također otežala vremenska ograničenja, nesigurne makroekonomske prilike i složenost upravljanja programima. Stoga je veći naglasak bio na kvaliteti operativnih postupaka nego na tome da se temeljito vodi evidencija.

74
U više slučajeva su informacije na kojima su se temeljile odluke izgubljene do trenutka revizije, ili se prikupljanje tih informacija pokazalo teškom zadaćom. Neke ključne aktivnosti uopće nisu evidentirane. Priručnici o postupanju, koji u pravilu čine osnovu svakog postupka, nisu izrađeni kvalitetno. U ***okviru 2.*** navode se primjeri prepreka na koje smo naišli tijekom revizije[46].

44 U procjeni financijskog manjka za Rumunjsku zajmovi povezanih poduzeća računali su se i kao inozemna izravna ulaganja i kao novi kreditni tokovi pod drugim ulaganjima. To dvostruko računanje rezultiralo je time da je projekcija potreba za financiranjem bila za 1,8 milijardi eura niža nego što je trebala biti. Usto se prvotni iznos inozemnih pričuvi korišten u početnoj projekciji razlikuje se za 0,7 milijardi eura od iznosa koji središnja banka u Rumunjskoj sada navodi za kraj 2008. godine. Prema projekcijama Komisije iz programa za Latviju i sektor poduzeća i bankovni sektor trebali su u prvoj godini primiti veću količinu dugoročnih i kratkoročnih financijskih sredstava nego što je bilo potrebno otplatiti. Takva pretpostavka u proračunskim tablicama nije samo bila malo vjerojatna s obzirom na teške financijske pritiske, nego je i proturječila informacijama navedenima u obrazloženju.

45 Primjerice, standard unutarnje kontrole br. 8 zahtijeva da su „osnovni procesi i postupci glavne uprave na odgovarajući način evidentirani, posebno oni povezani s ozbiljnim rizicima", a standard br. 11 da se „provode odgovarajući procesi i postupci kako bi se zajamčilo da glavna uprava vodi dokumente (…) na učinkovit način (posebno radi pronalaženja odgovarajućih informacija)".

46 Problem prikupljanja potrebnih informacija nije karakterističan samo za ovu reviziju. Portugalski Revizorski sud zabilježio je slična ograničenja u svojem izvješću o praćenju financijske pomoći Portugalu („Relatório de auditoria n.º 28/2013. – 2.ª S., Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal", prosinac 2013.).

Okvir 2.

Primjeri poteškoća u prikupljanju ključnih informacija

Izvješća nadređenima o napretku tijekom posjeta slala su se elektroničkim porukama, a na taj se način i tražilo odobrenje za svako odstupanje od mandata za pregovore. E-poruke bile su važan način komunikacije i među partnerskim institucijama i nacionalnim tijelima vlasti. Međutim, ti važni podatci u pravilu nisu bili dostupni jer su poruke ili izgubljene ili se nisu mogle povratiti.

Dokumentaciju ili podatke koje su nacionalna tijela vlasti podnosila tijekom programa Komisija nije čuvala ili se ona nije mogla dobiti na uvid u cijelosti jer su potrebni znatni resursi da se ponovo prikupi.

Neke proračunske tablice koje sadržavaju makroekonomske programske projekcije za Rumunjsku nisu nam stavljene na raspolaganje tijekom revizije.

Proračunske tablice sa završnim izračunima financijskog manjka izgubljene su ili nisu prikupljene od MMF-a. Osnovni izračuni za neke iznose katkad se nisu mogli dobiti.

Praćenje proračuna koje je provodila Komisija uopće nije evidentirano ili su njezine analize izvršenja proračuna poduprte samo sasvim osnovnim proračunskim tablicama.

75
Može se razumjeti da nedostaje dokumentacija iz početne faze, odnosno iz 2008. i s početka 2009. godine, koja je imala sve karakteristike krizne situacije. S vremenom se vođenje evidencije vidno poboljšalo. Unatoč tomu, neki se od navedenih primjera dokumenata koji nedostaju odnose na kasnije godine.

Komisija je u nekim slučajevima odstupala od odluka Vijeća

Slučajevi u kojima se nije pridržavalo odluka Vijeća

76
Ispitali smo jesu li memorandumi o razumijevanju usklađeni s odgovarajućim odlukama Vijeća i utvrdili smo da je većina uvjeta bila potkrijepljena pozivanjem na odluke. Međutim, u nekoliko su slučajeva uvjeti programa odstupali od uvjeta iz odluka Vijeća ili memorandumi o razumijevanju nisu ažurirani u odgovarajuće vrijeme (vidjeti ***okvir 3.***).

Okvir 3.

Primjeri nepridržavanja pravila

Tijekom neslužbenog posjeta Rumunjskoj u kolovozu 2009. utvrđeno je da ta država članica ne može ostvariti prvotno postavljene ciljne vrijednosti deficita. Slijedom toga, Komisija i rumunjske vlasti dogovorili su se da se ciljne vrijednosti bitno snize. O toj je izmjeni poslana obavijest Gospodarskom i financijskom odboru u kolovozu 2009. Međutim, ni odluka Vijeća ni memorandum o razumijevanju nisu odgovarajuće izmijenjeni. Naposljetku su ciljne vrijednosti u memorandumu o razumijevanju ažurirane u veljači 2010. Pravna osnova – odluka Vijeća – ažurirana je još kasnije, u ožujku 2010. Međutim, Komisija je odgodila isplatu u studenome 2009. na temelju činjenice da proračun Rumunjske nije usklađen s ažuriranom ciljnom vrijednošću.

U Latviji je memorandum o razumijevanju obuhvaćao posebne uvjete u vezi s drugim stupom mirovinskog sustava, iako se odluke Vijeća nisu odnosile na mirovinske reforme.

U odlukama Vijeća za Irsku ne navode se nikakvi posebni uvjeti u vezi s nadzorom nad bankama te prodajom državne imovine i privatizacijom, no ti se uvjeti pojavljuju u memorandumu o razumijevanju.

Uvjetima se nije u dovoljnoj mjeri vodilo računa o ciljevima programa

77

Svrha je uvjeta u memorandumu u razumijevanju da čine operativni plan kojim bi se zajamčilo da se država u zadovoljavajućoj mjeri pridržava općih uvjeta gospodarske politike koje je postavilo Vijeće.

78

Veza s općom gospodarskom politikom relativno je jasna za većinu uvjeta s obzirom na to da se njima tražila promjena politike ili su pak bili pokretač velikih reformi. Međutim, rukovoditelji[47] nisu dovoljno preispitivali dane prijedloge kako bi se uvjerili da su svi uvjeti zaista nužni za ostvarenje općih uvjeta gospodarske politike.

79

Programi su obuhvaćali uvjete koji su bili od manje važnosti za ciljeve programa, ili pak uvjete čiji bi se potencijalni učinci ostvarili mnogo vremena nakon programskog razdoblja. Uvjeti poput uvođenja posebnih informatičkih sustava, dodjele proračunskih sredstava malim vladinim subjektima, osposobljavanja javnih službenika te istraživanja i razvoja nisu pak bili usko povezani s ciljevima programa, ako su uopće imali ikakvu vezu s njima.

47 Više rukovodstvo Komisije i potpredsjednik koji potpisuje memorandum o razumijevanju u ime Komisije.

Postojale su razlike u pristupima zemljama

80
Analizirajući razne aspekte načina na koji je Komisija upravljala programima, uočili smo nekoliko primjera nedosljednosti u pristupu različitim zemljama, što je bilo teško opravdati posebnim okolnostima u državi.

Različitosti u načinu na koji je Komisija pristupala uvjetima

81
Komisija je u svakom programu različito pristupala uvjetima za financijsku pomoć. U nekim su programima uvjeti obuhvaćali relativno nepromjenjiv skup zahtjeva, dok su u drugim programima bili znatno izmijenjeni nakon svake provjere. Pregled toga nalazi se u ***tablici 2.***

Tablica 2.

Različiti modeli pristupanja uvjetima koje je Komisija upotrebljavala

	Mađarska	Latvija	Rumunjska I. program	Irska	Portugal
Kako su uvjeti postavljeni?					
Razlikovanje različitih vrsta uvjeta	Ne	Ne, ali istaknuta je važnost u jednom od izvješća o provedenoj provjeri	Prethodne mjere i drugi uvjeti	Trajni i drugi uvjeti	Ne
Kako su uvjeti nadzirani?					
Na koji se način nadziralo pridržavanje uvjeta?	Mješovito[1]	Uglavnom po uvjetima	Po područjima	Po područjima	Po uvjetima
Kako su uvjeti ažurirani?					
Na koji su se način uvjeti mijenjali?	Postojeći uvjeti ostali su važeći, dodatci su sadržavali samo nove uvjete	Svaki je dodatak zamjenjivao prethodnu verziju	Postojeći uvjeti ostali su važeći, dodatci su sadržavali samo nove uvjete	Svaki je dodatak zamjenjivao prethodnu verziju	Svaki je dodatak zamjenjivao prethodnu verziju
Postojanost uvjeta[2]	Uvjeti su djelomično ostali nepromijenjeni tijekom vremena; uvjeti se u načelu nisu mijenjali	Česte izmjene uvjeta; uvjeti su se mijenjali čak i prije dospijeća; poteškoće s praćenjem uvjeta tijekom vremena	Uvjeti su uvijek bili važeći i nisu se mijenjali osim ako nisu zamijenjeni novim uvjetima	Različita; neki su uvjeti ostali jednaki, drugi su se često mijenjali	Uvjeti su ostali nepromijenjeni tijekom vremena; uvjeti su bili važeći i nisu se mijenjali dok ih se nije u cijelosti ispunilo

1 U nekim je provjerama Komisija izvijestila o tome pridržava li se država uvjeta za svaki pojedini uvjet, a u nekima je to napravila samo prema područjima.

2 Više informacija o tome u ***prilogu III.***

Izvor: Europski revizorski sud.

82

Neki od tih modela imali su nepovoljne posljedice na upravljanje programom. Naime, česte izmjene uvjeta u nekim su programima[48] uvelike otežavale praćenje toga koliko je država uspješna u programu. U nekim su slučajevima reforme postupno ublažene jer su prvotni uvjeti zamijenjeni manje zahtjevnim uvjetima ili su izbačeni iz memoranduma prije nego što su bili u cijelosti ispunjeni (vidjeti ***okvir 4.***).

83

Uvjetima se također nastojalo postići različite strukturne učinke. Oni variraju od objave ili pripreme određene strategije ili plana do zakonodavnih promjena koje treba usvojiti nacionalni parlament i koje utječu na važna područja gospodarstva[49]. Uvjeti prvog tipa sami po sebi ne dovode do bitnih gospodarskih promjena iako mogu poslužiti kao pripremne mjere za veće reforme. Uvjeti drugog tipa vjerojatno bi podrazumijevali dugotrajne promjene u gospodarstvu.

48 To se posebno odnosi na program za Latviju, ali i Irsku te na određena područja u drugim programima.

49 Drugi primjeri uključuju važne promjene u institucijskom ustroju, poput osnivanja fiskalnog vijeća, preustroja lokalne samouprave ili privatizacije. Vidjeti ***prilog III.***

Okvir 4.

Primjeri reformi čiji su učinci postupno ublaženi

Prvotnim memorandumom o razumijevanju u programu za Latviju zahtijevala se „uspostava jedinstvenog sustava kadrovskog planiranja i upravljanja ljudskim resursima za institucije javne uprave". Taj uvjet nije ispunjen i nije se pojavio u predstojećim izmjenama. Njega je pak zamijenilo nekoliko drugih uvjeta, čiji je opći cilj „priprema strategije za javnu upravu", a takav je uvjet lakše ispuniti.

Program za Portugal obuhvaćao je uvjet kojim se zahtijevalo da se do kraja 2011. pripremi akcijski plan za reformu sustava osiguranja za nezaposlene tako da se najdulje razdoblje u kojem se može primati naknada iz osiguranja za nezaposlene smanji na najviše 18 mjeseci za osobe koje su tek postale nezaposlene. Slijedom reforme, najdulje razdoblje primanja naknadi za nezaposlene smanjeno je s 38 na 26 mjeseci, te je tako prelazilo gornju granicu od 18 mjeseci o kojoj se prvotno dogovorilo s portugalskim vlastima.

84
Uočili smo velike razlike među uvjetima u pogledu njihove strogosti. Uvjetima programa pomoći za bilancu plaćanja u pravilu se zahtijevalo usvajanje određenih zakonodavnih promjena. Za razliku od toga, programi za zemlje europodručja često su obuhvaćali samo prvi tip uvjeta, te je rijetko bilo potrebno da parlament usvoji promjene. Stoga su odluke o obrocima bile utemeljene samo na pripremnim mjerama, a ne na stvarnoj provedbi reforme (vidjeti ***okvir 5.***).

85
Druga je razlika bila u broju uvjeta, koji se povećavao s vremenom. Dok se od Mađarske tražilo da ispuni nešto manje od 60 posebnih uvjeta, Portugal ih je morao ispuniti oko 400. Tako velika razlika nije odražavala samo potrebu za više reformi u nekim zemljama. Naišli smo na suprotne slučajeve: od zemalja kojima je bilo potrebno više reformi u određenom području tražilo se da ispune manje uvjeta od zemalja s boljim rezultatima[50]. Uvjeti su također bili usmjereni na jako različite reforme unatoč tomu što su se zemlje nalazile u sličnim okolnostima[51].

Ciljne vrijednosti programa nisu se mijenjale na sustavan način

86
Izmjene ciljnih vrijednosti deficita uobičajene su pojave u programima pomoći. One ne znače nužno da nacionalne vlasti ne provode program na zadovoljavajući način jer mogu biti potaknute i stvarnim promjenama gospodarske situacije s povoljnim ili nepovoljnim učinkom na javni proračun.

50 Na primjer u području strukturnih fondova.

51 Na primjer u području nesolventnosti fizičkih i pravnih osoba.

Okvir 5.

Primjer uvjeta povezanog samo s pripremnim mjerama

U programu za Irsku od vlade se zahtijevalo da „donese zakonski akt kojim će se poboljšati financijsko uređenje povećavanjem nadzornih i izvršnih ovlasti središnje banke[52]". Irske vlasti ispunile su uvjet s malim zakašnjenjem od mjesec dana, kada je Ministarstvo financija objavilo nacrt zakona. Međutim, zakon je usvojen tek nakon dvije godine. Nije bilo uvjeta koji je povezan s usvajanjem zakona te stoga ono nije bilo nužno da bi se obroci isplatili.

52 U kasnije postavljenim uvjetima taj se akt naziva „The Central Bank (Supervision and Enforcement) Bill" (Zakon o središnjoj banci ili Zakon o povećanju nadzornih i izvršnih ovlasti središnje banke).

87

Ciljne vrijednosti deficita izmijenjene su u četirima od šest programa (vidjeti ***tablicu 3.***). U dokumentima Komisije izmjene u smislu smanjenja uvijek su se tumačile (izrazitim) padom gospodarske aktivnosti, kao što je bio slučaj s Mađarskom, Rumunjskom, Latvijom i Portugalom.

88

Ovisno o državi, promjena gospodarskih izgleda može imati različite posljedice na izmjenu ciljnih vrijednosti. U okviru svog fiskalnog nadzora Komisija izračunava cikličnu sastavnicu proračunskog salda[53]. Kada se promijene gospodarski izgledi, u skladu s time mijenja se i procjena ciklične sastavnice salda. Tako bi promjene u procjeni ciklične sastavnice salda koje nastaju u realnom vremenu trebale biti usklađene s promjenama ciljnih vrijednosti koje su bile nužne zbog razvoja gospodarske situacije[54].

53 Proračunski saldo može se rastaviti na cikličnu i necikličnu sastavnicu. Ciklična sastavnica predstavlja učinak promjena u poreznim prihodima i u rashodima kao rezultat gospodarskog ciklusa.

54 Pritom se pretpostavlja da nema velikih pogrešaka u prognozama potencijalnog BDP-a, koji se koristi kao ulazna varijabla za izračun ciklične sastavnice salda.

Tablica 3.

Izmjene ciljnih vrijednosti deficita u skladu s Europskim sustavom računaa

		2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
HU	MoU 0 (studeni 2008.)	-3,4 %	-2,6 %					
	MoU 1 (ožujak 2009.)		-2,9 %					
	MoU 2 (lipanj 2009.)		-3,9 %	-3,8 %	-3,0 %			
LV	MoU 0 (siječanj 2009.)		-5,3 %	-5,0 %	-3,0 %			
	MoU 1 (srpanj 2009.)		-10,0 %	-8,5 %	-6,0 %	-3,0 %		
	MoU 5 (prosinac 2011.)				-4,5 %	-2,5 %		
RO I	MoU 0 (lipanj 2009.)		-5,1 %	-4,1 %	-3,0 %			
	MoU 1 (veljača 2010.)		-7,8 %	-6,4 %	—	-3,0 %		
	MoU 2 (srpanj 2010.)			-7,3 %	—	-3,0 %		
	MoU 0 (siječanj 2011.)				-5,0 %	-3,0 %		
RO II	MoU 0 (lipanj 2011.)				-5,0 %	-3,0 %		
IE	MoU 0 (prosinac 2010.)				-10,6 %	-8,6 %	-7,5 %	
PT	MoU 0 (svibanj 2011.)				-5,9 %	-4,5 %	-3,0 %	
	MoU 5 (listopad 2012.)					-5,0 %	-4,5 %	-2,5 %
	MoU 7 (lipanj 2013.)						-5,5 %	-4,0 %

Napomena: oznaka „—" odnosi se na ciljne vrijednosti koje nisu određene.

Izvor: Europska komisija.

89
Kada ciklična sastavnica proračunskog salda nije bitno izmijenjena tijekom programa, nije bilo potrebe za izmjenom ciljnih vrijednosti deficita. Takav je bio slučaj s Irskom. Međutim, utvrdili smo da neke izmjene ciljnih vrijednosti nisu bile usklađene s izmjenom ciklične sastavnice salda. Na primjer, dok je ciljna vrijednost deficita Mađarske za 2009. snižena za vrijednost manju od one koja bi bila u skladu s izmjenom ciklične sastavnice salda, ciljna vrijednost Portugala za 2012. bila je snižena unatoč tomu što se ciklična sastavnica salda poboljšala, a gospodarski izgledi ostali jednaki.

90
Komisija je tijekom revizije tvrdila da su čimbenici izvan kontrole državnih vlasti, kao što je promjena u strukturi rasta ili manjak prihoda, mogli potaknuti izmjenu ciljne vrijednosti. Međutim, ni u programskim dokumentima ni u internoj metodologiji Komisije ne očituje se sustavan pristup procjeni tih drugih čimbenika kada je Komisija ispitivala ostvarivost ciljnih vrijednosti deficita pri svakoj provjeri.

91
Razlika se očitovala i u postupanju s mjerama potpore bankama, što je imalo učinak na deficite. Ciljne vrijednosti deficita u programima za Portugal i Irsku određene su a da se nije vodilo računa o tim mjerama, dok su pak te mjere uzete u obzir ciljnim vrijednostima u programu za Latviju.

92
Programski dokumenti razlikovali su se i prema pozornosti koja je dana socijalnoj dimenziji. Na primjer, u programu za Portugal „povećanja poreza planirana (su) postupno, pri čemu (je) zadržana razina dohotka za skupine s najnižim dohotkom (…), a najniže plaće i mirovine ostale (su) jednake”[55]. To je u suprotnosti s općim smanjenjem plaća javih službenika od 25 % u programu za Rumunjsku, pri čemu se u programskim dokumentima ne spominje mogući učinak tog smanjenja na niže platne razrede. Tako se ni u prvotnim programskim dokumentima za Latviju nije vodilo računa o tome kakav će ishod imati kombiniranje smanjenja paušalnog iznosa poreza na osobni dohodak i povećanja PDV-a, a bilo je vjerojatno da će se time teret fiskalne konsolidacije prebaciti na osobe u nepovoljnijem položaju u društvu.

Nedostatci u upravljanju programima zbog neodgovarajućih kontrola

93
Iako su konačne odluke o programu na Vijeću i/ili Komisiji, upravo predstavnici Komisije vode pregovore s nacionalnim vlastima i provode provjere programa. Mandat za pregovore definiran je u sažetom prikazu politike. Tijekom posjeta određenoj državi predstavnici Komisije izvještavaju rukovoditelje o pregovorima, obično jednom dnevno, i traže odobrenje za svako odstupanje od mandata. Nakon posjeta predstavnici Komisije izrađuju programske dokumente (odluka Vijeća, memorandum o razumijevanju i obrazloženje). Ti dokumenti podliježu provjeri i čine osnovu za odluke Komisije i Vijeća.

55 Europska komisija: „The Economic Adjustment Programme for Portugal” (Program gospodarske prilagodbe za Portugal), zbirka „European Economy”, prigodna publikacija br. 79, 2011., str. 16.

94
Priprema sažetog prikaza politike i programskih dokumenata postupak je koji vode stručnjaci, a pritom ključnu ulogu igraju prosudbe prognostičara i niza stručnjaka u području politike iz nekoliko glavnih uprava. Dokumente provjeravaju zamjenik ravnatelja i voditelji horizontalnih odjela koji sudjeluju u njihovoj pripremi. Zamjenik ravnatelja vodi računa o općoj dosljednosti dokumenata, a voditelji horizontalnih odjela moraju zajamčiti da je doprinos koji su dali u svojim područjima usklađen s politikom EU-a.

95
Zabilježeno je nekoliko nedostataka u postupku provjere:

i. Nitko izvan programskog tima ne provjerava osnovne izračune i projekcije da bi se provjerilo odgovara li makroekonomska projekcija procjeni financijskog manjka ili makroekonomskom učinku uvjeta programa.

ii. Rad predstavnika Komisije nije se u dovoljnoj mjeri ocjenjivao u više pogleda, i nedovoljno su se dovodile u pitanje prognoze stručnjaka (vidjeti odlomak 61.), procjene financijskog manjka (vidjeti odlomke 69. i 70.), kao i odabir uvjeta programa (vidjeti odlomak 79.).

iii. Unutarnje kontrole kvalitete u pravilu nisu dokumentirane.

96
MMF je također uspostavio interni postupak kojim se provjeravaju ključni elementi izrade i izmjene programa. On je u nekim pogledima sličan postupku interne provjere u Komisiji, no postoje tri razlike između njih:

i. MMF ima poseban odjel za provedbu provjera koji pruža informacije rukovodstvu;

ii. više dužnosnika MMF-a sudjeluje u postupku provjere; i

iii. postupak MMF-a je evidentiran.

Programski dokumenti s vremenom su poboljšani, ali i dalje je bilo nedostataka

Poboljšanje kvalitete programskih dokumenata

97
Postoje izrazite razlike među programskim dokumentima u pogledu njihove analitičke iscrpnosti. Do mnogih je razlika došlo zbog poboljšanja analitičkog kapaciteta Komisije. Programski dokumenti u prvim trima programima pružali su ograničene informacije o brojnim aspektima, između ostaloga o strukturi fiskalne prilagodbe, analizi odstupanja u slučaju da nisu ostvarene ciljne vrijednosti deficita i socijalnim učincima. Analiza u dvama najnovijim skupovima programskih dokumenata (Irska i Porugal) znatno je poboljšana (vidjeti ***okvir 6.***) i u mnogim je pogledima vrlo iscrpna.

Okvir 6.

Primjer poboljšane analize u programskim dokumentima

U prvotnim dokumentima u vezi s programima pomoći za bilancu plaćanja uglavnom se navodi da je fiskalna konsolidacija u prvom redu usmjerena na rashode. Međutim, pojedinosti o nužnim proračunskim mjerama navode se samo djelomično (Mađarska), takve mjere uopće nisu definirane (Rumunjska) ili, ako su definirane, nije procijenjeno koliki bi učinak mogle imati (Latvija). Komisija je za navedene tri zemlje kasnije iznosila više pojedinosti u programskim dokumentima popisivanjem i kvantificiranjem dogovorenih mjera kojima bi se ostvarile ciljnih vrijednosti deficita. Ostali su programi (Irska i Portugal) bili još podrobniji.

98

Uočili smo neke slučajeve u kojima su u programskim dokumentima izostavljene presudne informacije. Na primjer, Komisija nije uvijek iznosila ključne pretpostavke na kojima se temelji izračun financijskog manjka.

i. U programu za Mađarsku Komisija nije navela pojedinosti kojima bi potkrijepila procjenu prema kojoj se Mađarskoj trebalo isplatiti 20 milijardi eura tijekom programskog razdoblja.

ii. U programu za Irsku izračunom financijskog manjka u prvotnim programskim dokumentima dobiven je ukupni deficit na obračunskoj osnovi prema ESA-i od 44 milijardi eura za programsko razdoblje. Međutim, „projicirani riznični gotovinski deficit, uključujući zadužnice”, koji se koristio za izračun potreba za financiranjem, iznosio je 58 milijardi eura. U tom dokumentu nisu objašnjeni glavni razlozi te znatne razlike od 14,1 milijarde eura (21 % prvotnog financijskog manjka).

99

Komisija je provela neke osnovne testove osjetljivosti kako bi procijenila učinak promjene u jednom ili više parametara na ukupne potrebe za financiranjem. Iako su se tim testovima mogle dobiti vrijedne informacije o riziku mogućih nepovoljnih ishoda, rezultati nisu navedeni u programskim dokumentima.

Nedostatci u praćenju i izvještavanju u vezi s pridržavanjem uvjeta

100

Komisija bi tijekom svakog programa trebala provjeravati je li gospodarska politika države članice usklađena s uvjetima koje je odredilo Vijeće. U praksi se to radilo tako što se provjeravalo pridržava li se država članica uvjeta iz memoranduma o razumijevanju.

Korištenje općim ciljnim vrijednostima deficita za praćenje provedbe fiskalne konsolidacije nije pouzdana metoda

101

Fiskalna konsolidacija bila je ključni element svih pet programa te je fiskalna uspješnost bila središnje pitanje u pregovorima s nacionalnim vlastima, kao i kada su donošene programske odluke. Ciljne vrijednosti deficita u pravilu su bile definirane kao deficit izražen, u skladu s Europskim sustavom računa, kao postotak BDP-a. Deficit prema ESA-i odabran je kao osnova za fiskalnu politiku zbog obveza preuzetih u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita[56].

102

Deficit prema ESA-i ne može se izravno pratiti tijekom godine[57]. Umjesto toga se pridržavanje općih ciljnih vrijednosti u prvom redu pratilo procjenom deficita. Međutim, korištenje tim procjenama nosi rizik od toga da Komisija neće moći sa sigurnošću izvijestiti Vijeće o tome je li fiskalna politika države usklađena s programom prilagodbe. Procjene Komisije u nekoliko su se slučajeva pokazale pogrešnima. Na primjer:

i. u obavijesti iz proljeća 2009. izvješteno je da je deficit Mađarske bio u okviru ciljne vrijednosti deficita iz programa za 2008. Međutim, u obavijesti iz jeseni 2009. deficit je izmijenjen na 3,8 % BDP-a, što je prelazilo ciljnu vrijednost[58];

ii. Rumunjska je u siječnju 2010. prijavila gotovinski deficit za 2009. godinu od 7,3 % BDP-a, u skladu s ciljnom vrijednošću MMF-a, dok je prema privremenim procjenama Komisije deficit prema ESA-i bio u skladu s ciljnom vrijednošću i program se provodio prema planu. Međutim, Komisija je u svibnju 2010. izmijenila deficit prema ESA-i na 8,3 %. Od jeseni 2011. izmijenjeni deficit bio je 9 %;

iii. Komisija je u siječnju 2013. na privremenoj osnovi izračunala da irski deficit prema ESA-i za 2012. godinu iznosi 8,2 %, ali ga je već u travnju izmijenila na 7,7 % i u jesen 2013. na 8,2 %. Međutim, posljednja je izmjena napravljena u prvom redu zbog ponovne klasifikacije jednokratnih prihoda.

103

Još je jedna otežavajuća okolnost bila isključenje mjera potpore bankama iz definicije ciljne vrijednosti u programima za zemlje europodručja. Ciljna vrijednost proračunskog deficita određena na takav način trebala bi u pravilu činiti mnogo bolju osnovu za fiskalnu politiku, s obzirom na to da su mjere potpore bankama velike jednokratne stavke izvan izravne kontrole vlade. Međutim, u slučaju Irske Komisija je isključila samo prijenose kapitala koji povećavaju deficit dodijeljene bankama, ali je dopustila da se uključe prihodi povezani s mjerama potpore bankama. Takve ciljne vrijednosti manje su očigledan znak i mjera fiskalne uspješnosti. Tako bi proračunski deficit za 2012. bio viši za 1 postotni bod da su isključene sve transakcije povezane s bankovnim sektorom.

56 Postupak u slučaju prekomjernog deficita postupak je EU-a kojim se na postupan način suzbija prekomjerni deficit (iznad 3 % BDP-a) ili iznos duga (iznad 60 % BDP-a).

57 Tromjesečni podatci o državnim računima država članica temeljeni na definicijama ESA-e objavljeni su s 90 dana razlike. Nadalje, procjena deficita prema ESA-i zahtijeva postavljanje pretpostavki o budućim odlukama u vezi sa statističkom obradom nekih velikih transakcija.

58 Komisija je ustvrdila da je izmjena deficita za 2008. odrazila promjene u vezi s iskorištavanjem sredstava EU-a, s obzirom na to da neki projekti nisu primili sredstva od sufinanciranja, koja su trebala zamijeniti pretfinanciranje iz proračuna.

Nesustavno izvještavanje o pridržavanju uvjeta

104
Komisija je na sustavan način izvještavala o tome pridržava li se država članica strukturnih uvjeta samo kad je riječ o Portugalu i, djelomično, Mađarskoj, Latviji i Irskoj.

105
U rijetkim je slučajevima izvijestila da se država ne pridržava uvjeta. Komisija je samo za vrlo mali broj uvjeta (4 % programa za Portugal) jasno navela da „nisu zadovoljeni", iako gotovo polovica svih uvjeta nije ispunjena na vrijeme. Nepridržavanje uvjeta nazivalo se na mnogo različitih načina[59], što je uzrokovalo nejasnoće.

106
Za oko 30 uvjeta (8 % uzorka) uopće nije naveden status u vezi s njihovim pridržavanjem ili su bili toliko nejasno izraženi da se nije moglo djelotvorno pratiti pridržava li ih se država (vidjeti primjere u ***okviru 7.***)[60].

107
Za nekoliko je uvjeta izviješteno da su ispunjeni, ali to se nije moglo provjeriti. Na primjer:

i. u okviru programa za Irsku (slijedom provjere u jesen 2012.) Komisija je još uvijek surađivala s irskim vlastima kako bi se pobrinula da su sastavnice višegodišnjeg proračunskog okvira dovoljno obvezujuće i jasne da mogu biti pouzdana osnova za politiku[61] u razdoblju nakon programa. Međutim, Komisija je izvijestila da je uvjet u cijelosti ispunjen;

ii. uvjet za Portugal kojim se zahtijevalo sastavljanje mjesečnih izvješća o vladinu izvršenju proračuna postupno je proširen te su njime obuhvaćena sva poduzeća u vlasništvu države i javno-privatna partnerstva na razini nacionalne, regionalne i lokalne vlasti. Uvjet se smatrao ispunjenim nakon što su posebna izvješća uvedena na regionalnoj razini, iako nije ispunjen zahtjev u pogledu izvještavanja o konsolidiranom proračunu.

59 Na primjer: u pravilu ispunjen, uglavnom ispunjen, djelomično, u tijeku, dijelom zadovoljen, nije zadovoljen.

60 Isključeni su uvjeti za koje se pri svakoj provjeri zahtijeva trajno pridržavanje.

61 Osnova fiskalne politike predstavlja strukturu za postupak donošenja odluka državne vlasti o odgovarajućoj vrijednosti proračunskog deficita s obzirom na gospodarsko stanje i neke srednjoročne ili dugoročne ciljeve za državne financije.

Okvir 7.

Primjeri uvjeta o čijem se pridržavanju nikad nije izvještavalo

Potrebno je smanjiti broj prioriteta u vezi s javnim istraživanjem i razvojem kako bi se više sredstava moglo izdvojiti za relevantna područja istraživanja (Latvija).

Potrebno je povećati kapacitet tijela odgovornog za upravljanje strukturnim fondovima i Kohezijskim fondom kako bi se kontrolirala sredstva EU-a i odlučivalo o njima (Rumunjska).

Vlada treba donijeti zakonodavstvo kojim bi se bitno smanjili porezi i plaćanja slična porezima (Rumunjska).

Vlada će do srpnja 2012. izraditi plan konsolidacije za preustroj općina i bitno smanjenje njihova broja (308). Vlada će provesti predmetne planove te će izmjene stupiti na snagu početkom sljedećeg ciklusa lokalnih izbora (Portugal).

Uspostava posebnih odjela unutar poreznih sudova (Portugal).

Samo se neslužbeno surađivalo s partnerskim institucijama

108

I Europska unija i MMF pružali su financijsku pomoć u okviru svih programa. Svaka je institucija neovisno donosila odluke o financiranju u skladu sa svojim statutima i internim postupcima. U upravljanju programima za Irsku i Portugal sudjelovao je i ESB.

109

Rad s MMF-om Komisiji je pomogao u učenju o tome kako upravljati programima. Uočili smo nekoliko primjera praksi MMF-a koje je Komisija usvojila nakon što je započela provedba programa, a to su primjerice detaljnije proračunske tablice za predviđanja i stalni predstavnik u kasnijim programima. Osim toga, povećali su se programski timovi Komisije te su brojili jednak broj članova kao i timovi MMF-a.

110

Pravna osnova omogućavala je trima institucijama da odlučuju o tome kako će se suradnja organizirati. U okviru svih programa programski timovi uspostavili su neslužbenu suradnju. Zahvaljujući šarolikom stručnom znanju i iskustvu osoblja triju institucija procjene su bile temeljitije, što je smanjilo rizik od pogrešaka i propusta u izradi i izmjenama programa.

111
Institucije nisu odredile nikakve službene aranžmane za suradnju u nekim pitanjima, primjerice:

i. Razmjena informacija – koje bi se informacije (npr. mandati za pregovore, drugi programski dokumenti, osnovni izračuni[62], informacije prikupljene od država članica) trebale razmjenjivati s partnerskim institucijama? Kako bi se trebalo postupati s informacijama koje su primljene nakon zaključnog datuma?

ii. Povjerljivost – kako bi se trebalo postupati s dokumentima koji su prvotno predani drugoj instituciji? Što bi trebalo učiniti ako institucija dođe u posjed povjerljivih informacija koje nisu dostupne drugim partnerskim institucijama[63], a koje bi mogle utjecati na koncepciju cjelokupnog programa i internu analizu?

iii. Vlasništvo nad zajedničkim radom – neke elektroničke dokumente izradile su sve tri partnerske institucije zajedno (npr. makroekonomske projekcije, izračuni financijskog manjka), ali ih institucije nisu u cijelosti dijelile.

iv. Mehanizmi za rješavanje neslaganja u odlukama o financiranju ili drugim ključnim parametrima programa.

ESB je imao važnu savjetodavnu ulogu

112
U području upravljanja programima Uredbom o uspostavi MEFS-a[64] između ESB-a i Komisije uspostavlja se savjetodavni odnos:

i. „uvjete opće ekonomske politike (…) određuje Komisija savjetujući se s ESB-om"[65]; te

ii. „Komisija uz savjetovanje s ESB-om ponovno pregledava opće uvjete ekonomske politike"[66].

113
Osoblje ESB-a pružalo je savjete o pitanjima koja se odnose na financijsku stabilnost i jamčenje pravilnog funkcioniranja financijskih tržišta. Obuhvaćene su teme poput održivosti duga i brzine fiskalne konsolidacije[67], koje je ESB smatrao važnim preduvjetima u oba područja u kojima je imao savjetodavnu ulogu.

62 Kad je riječ o programima pomoći za bilancu plaćanja, proračunske tablice na kojima se temelje procjene financijskog manjka pripremao je MMF i, prema tvrdnjama Komisije, njezino ih osoblje nije imalo na raspolaganju.

63 Primjerice, informacije o financijskom tržištu u procjenama financijskog sektora koje je proveo MMF, informacije koje je prikupila Glavna uprava za tržišno natjecanje, bankovni podatci ESB-a.

64 Uredba Vijeća (EZ) br. 407/2010.

65 Članak 3. stavak 3. točka (b).

66 Članak 3. stavak 6.

67 Na primjer, ESB se zalagao za to da se zadrže ciljne vrijednosti u programu za Portugal.

114

Međutim, to što je ESB pružao savjete ne podrazumijeva da je drugim partnerskim institucijama ustupao analize na kojima se temelji njegovo stajalište u pregovorima o programu. Na primjer, Komisija nije imala uvid u interna razmatranja ESB-a o podjeli opterećenja među vlasnicima nadređenog duga tijekom preustroja banaka u Irskoj. Budući da je iznos financiran preko Eurosustava činio gotovo 100 % irskog BDP-a, nastavak tog financiranja[68] bio je presudan za uspjeh programa. Druge institucije iz trojke prihvatile su da se podjelom opterećenja ne obuhvate vlasnici nadređenog duga. Međutim, prema *ex post* evaluaciji irskog programa koju je proveo MMF bile su moguće alternativne mjere politike kako bi se suzbili rizici veće podjele opterećenja[69], ali one nisu poduzete.

68 Pružanje likvidnosti u eurima drugim ugovornim stranama, ukidanje takve likvidnosti ili protivljenje tomu da se ona pruži obuhvaćeno je ulogom Eurosustava koja mu je dodijeljena Ugovorom, a njime je propisano da je Eurosustav potpuno neovisan i funkcionira izvan okvira rada drugih dviju institucija.

69 Izvješće MMF-a za Irsku (br. 15/20) – „Ex-post evaluation of exceptional access under the 2010 extended arrangement" (*Ex post* evaluacija iznimnog pristupa u okviru proširenog ugovora iz 2010.), siječanj 2015., odlomci 48.–52.

Dio III.

Zaduživanjem se odgovorilo na potrebe za financiranjem iako su okolnosti u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi

115
Europska komisija upravljala je u ime EU-a cjelokupnim zaduživanjem u vezi s pružanjem makrofinancijske pomoći. Do kraja 2014. EU je izdao ukupno 22 obveznice ukupne nominalne vrijednosti od 60,1 milijarde eura,od čega je 8 milijardi već bilo otplaćeno do 31. ožujka 2015.

116
U cilju procjene načina na koji je Komisija upravljala dugom:

i. analizirali smo ishod izdavanja obveznica u pogledu upisa ulagača i troška duga;

ii. ocijenili smo postupke Komisije na temelju referentnih najboljih praksi u pogledu upravljanja javnim dugom, odnosa s ulagačima i transparentnosti pri izdavanju dužničkih vrijednosnih papira.

Izdane obveznice dobro su upisane

Trošak duga u skladu je s uobičajenim usporedivim troškovima

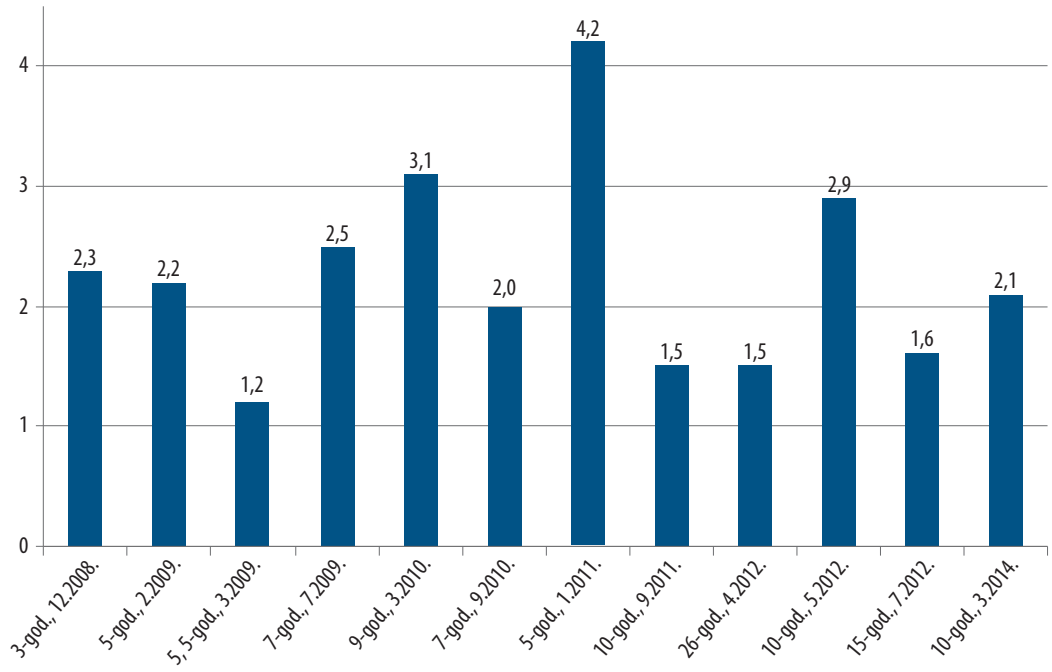
117
Cijena obveznice[70] ne ovisi samo o prirodi obveznice nego i o tržišnoj situaciji u trenutku njezine prodaje. Komisija je uspješno osigurala potrebna sredstva za financiranje doprinosa EU-a za financijsku pomoć. Za sve obveznice postojala je dostatna potražnja s tržišta kapitala te su se prodale u cijelosti. Tzv. *bid/cover* omjer (omjer iznosa ponude i ukupne vrijednosti izdanih obveznica) kretao se u rasponu od 1.2 do preko 4.2[71] (vidjeti ***sliku 7.***).

70 Cijena definira trošak duga.

71 Na temelju uzorka od 12 izdanja obveznica.

Slika 7.

Bid/cover omjer za izdanja obveznica EU-a



Izvor: Europska komisija.

Dio III. – Zaduživanjem se odgovorilo na potrebe za financiranjem iako su okolnosti u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi

118
Od samoga početka obveznice su se izdavale pravodobno[72]. Završni trošak duga bio u skladu s uobičajenim usporedivim troškovima na tržištu (vidjeti ***sliku 8.***). Razlika između prinosa obveznica i tekućih nerizičnih kamatnih stopa tijekom vremena se smanjila te je EU, osobito za dugoročne obveznice izdane 2011. i 2012., često uspijevao ostvariti niži trošak duga od Europskog fonda za financijsku stabilnost, jedinog usporedivog izdavatelja sličnih dugoročnih obveznica.

Prilikom izdavanja obveznica cijene su ponekad bile više od cijena iz prvotnih smjernica banaka

119
Komisija se za izdavanje obveznica koristila sindiciranim transakcijama. Za upravljanje provedbom svake ponude obveznica odabrala je voditelje izdanja – banke s međunarodnom prisutnošću. Uloga tih banaka kao voditelja izdanja bila je izravno kontaktirati ulagače i savjetovati Komisiju, kao izdavatelja, o odabiru trenutka i određivanju cijene za svako izdanje obveznica. One bi otkupile sve izdane obveznice i potom ih prodavale ulagačima, obvezavši se na kupnju svih onih obveznica koje se u tom postupku ne bi preprodale.

120
Korist sindiciranja je u tome što, kroz zahtjeve za podnošenje prijedloga, omogućuje utvrđivanje optimalne razine cijena. Prilikom izdavanja obveznica izdavatelj također može imati koristi od toga što banke imaju široku mrežu klijenta. Izdavatelj obično jedan tjedan ranije može objaviti pojedinosti o dospijeću i vrijednosti nadolazećeg izdanja obveznica te obično s pomoću upitnika traži kvantitativne i kvalitativne informacije. Banke zauzvrat daju smjernice o tome kako bi se, prema njihovom mišljenju, trebala odrediti cijena predloženog instrumenta na temelju trenutačnih tržišnih uvjeta.

121
U skladu s dobrim praksama[73] preporučuje se da službe podrške (tzv. *back office*) sačuvaju spise o zaduživanju sa svom korespondencijom s financijskim posrednicima, uključujući zahtjeve za podnošenje prijedloga sa smjernicama banaka za određivanje cijena. U većini početnih izdanja obveznica nije bilo zahtjeva za podnošenje prijedloga te do 2011. nije podnesen nijedan.

122
Pregledali smo spise u vezi s tri izdanja obveznica 2012.[74]. U slučaju dvaju izdanja obveznica stvarna razina cijena bila je viša od dogovorene razine koje su banke koje djeluju kao voditelji izdanja navele u svojim prvotnim odgovorima na zahtjeve za podnošenje prijedloga. U jednom je slučaju razlika iznosila 11 baznih bodova (0,11 %), a u drugome 5 baznih bodova (0,05 %)[75]. U oba je slučaja potražnja ulagača bila visoka, a *bid/cover* omjeri redom su premašivali 2 i 1.6.

72 Na primjer, prva isplata Mađarskoj izvršena je mjesec dana nakon odluke Vijeća (Odluka Vijeća 2009/102/EZ od 4. studenoga 2008. o pružanju srednjoročne makrofinancijske pomoći Zajednice Mađarskoj (SL L 37, 6.2.2009., str. 5.)) o pružanju financijske pomoći.

73 Interni priručnik Komisije za aktivnosti zaduživanja, standardi Komisije za unutarnju kontrolu br. 8 i 11.

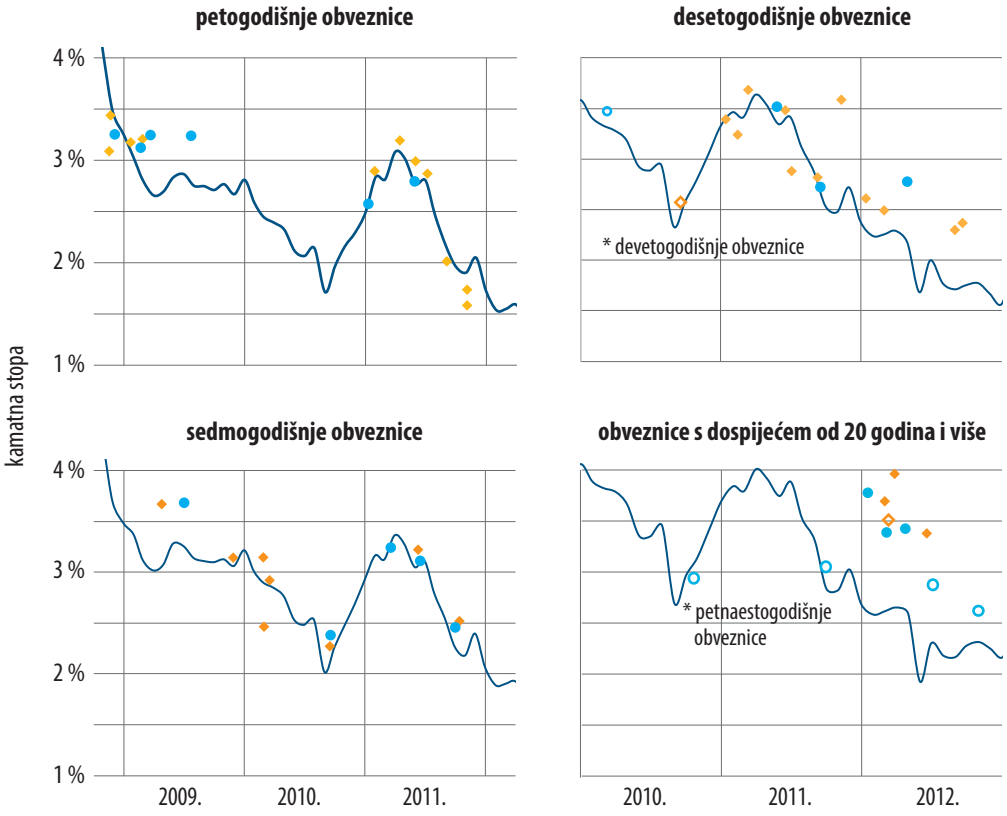
74 EU je 2012. proveo šest izdanja obveznica.

75 Drugim riječima, radi se o redom približno 3 milijuna eura i približno 1 milijunu eura dodatnih troškova duga godišnje.

Dio III. – Zaduživanjem se odgovorilo na potrebe za financiranjem iako su okolnosti u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi

Slika 8.

Završni trošak duga sličan je uobičajenim usporedivim troškovima na tržištu



Tumač oznaka:

- Obveznice koje je izdao EU
- Obveznice koje su izdali usporedivi izdavatelji
- Mid-swap vrijednost na dani rok dospijeća
- * Izdanja EU-a ili usporedivih izdavatelja sa sličnim, ali različitim rokovima dospijeća od prikazanoga na krivulji mid-swap vrijednosti

⇨ Razlika između prinosa obveznica EU-a i tekućih nerizičnih kamatnih stopa na dani rok dospijeća tijekom vremena se smanjila.

⇨ Ta je razlika također bila slična razlici kod usporedivih izdavatelja.

Izvor: Sud, podatci koje je pružio Bloomberg, vidjeti ***prilog III.*** u vezi s metodologijom.

Dio III. – Zaduživanjem se odgovorilo na potrebe za financiranjem iako su okolnosti u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi

Okolnosti su u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi

123
U procesu upravljanja dugom u prvih nekoliko godina utvrdili smo cijeli niz nedostataka (vidjeti ***sliku 9.***). Nedostatak dokumentacije i drugi nedostatci nisu imali dokaziv učinak na ishod zaduživanja.

124
Ustalila se praksa[76] izdavanja pisanih smjernica o organizaciji ureda za upravljanje dugom, raspodjeli uloga i odgovornosti, određivanju gornjih granica duga, vrsti dužničkih vrijednosnih papira koji se izdaju i pravilima dokumentiranja postupka izdavanja.

125
„U mnogim se slučajevima organizacijski ustroj suvremenih ureda za upravljanje dugom temelji na predlošku financijskih institucija iz privatnog sektora kao što su banke i financijske službe u velikim korporacijama"[77]. Prema tom bi načelu takav ured bio podijeljen na najmanje dvije glavne jedinice:

i. operativna služba (engl. *front office*), koja je obično zadužena za izvršenje transakcija na financijskim tržištima, uključujući upravljanje dražbama i drugim oblicima zaduživanja, kao i svim ostalim operacijama financiranja; te

ii. služba podrške (engl. *back office*), koja je zadužena za poravnanje transakcija i vođenje financijskih evidencija.

126
Osim toga, cijeli niz ključnih funkcija, posebno u vezi s upravljanjem rizicima, može se povjeriti zasebnoj službi koja povezuje funkcije obiju prethodnih službi (engl. *middle office*).

127
Zbog ograničenih ljudskih resursa[78] i hitnosti prikupljanja kapitala[79] na financijskim tržištima pogođenim krizom, u početnim je godinama bilo vrlo teško pridržavati se najboljih praksi za upravljanje dugom.

Faza prije izdavanja obveznica

128
Priručnik s postupcima upravljanja dugom sastavljen je u trenutku prvih izdavanja obveznica, ali je bio nejasan ili su u njemu nedostajale smjernice o važnim sastavnim dijelovima procesa. Postupno se poboljšavao kroz nekoliko dragocjenih ažuriranih verzija, što se odrazilo na kvalitetu dokumentacije o izdanjima obveznica od 2012. nadalje.

129
Od kraja 2008. do 2011. Komisija je zbog vremenskih ograničenja primjenjivala izvanredni postupak za odabir banaka koje djeluju kao voditelji izdanja. Te je banke odredila izravno, zbog čega o postupku odabira postoji slab dokumentirani revizijski trag, kao što bi bili zahtjevi za podnošenje prijedloga ili dopisi s obrazloženjem odluka. Zahtjevi za podnošenje prijedloga počeli su se sastavljati tek 2011., kada je dokumentacija o postupku odabira postala preciznija i potpunija.

76 MMF, 2014., „Revised Guidelines for Public Debt Management" (Ažurirane smjernice za upravljanje javnim dugom), MMF-Svjetska banka, str. 5. i 6.

77 OECD, 2002., „Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century" (Upravljanje dugom i tržišta državnih vrijednosnih papira u 21. stoljeću).

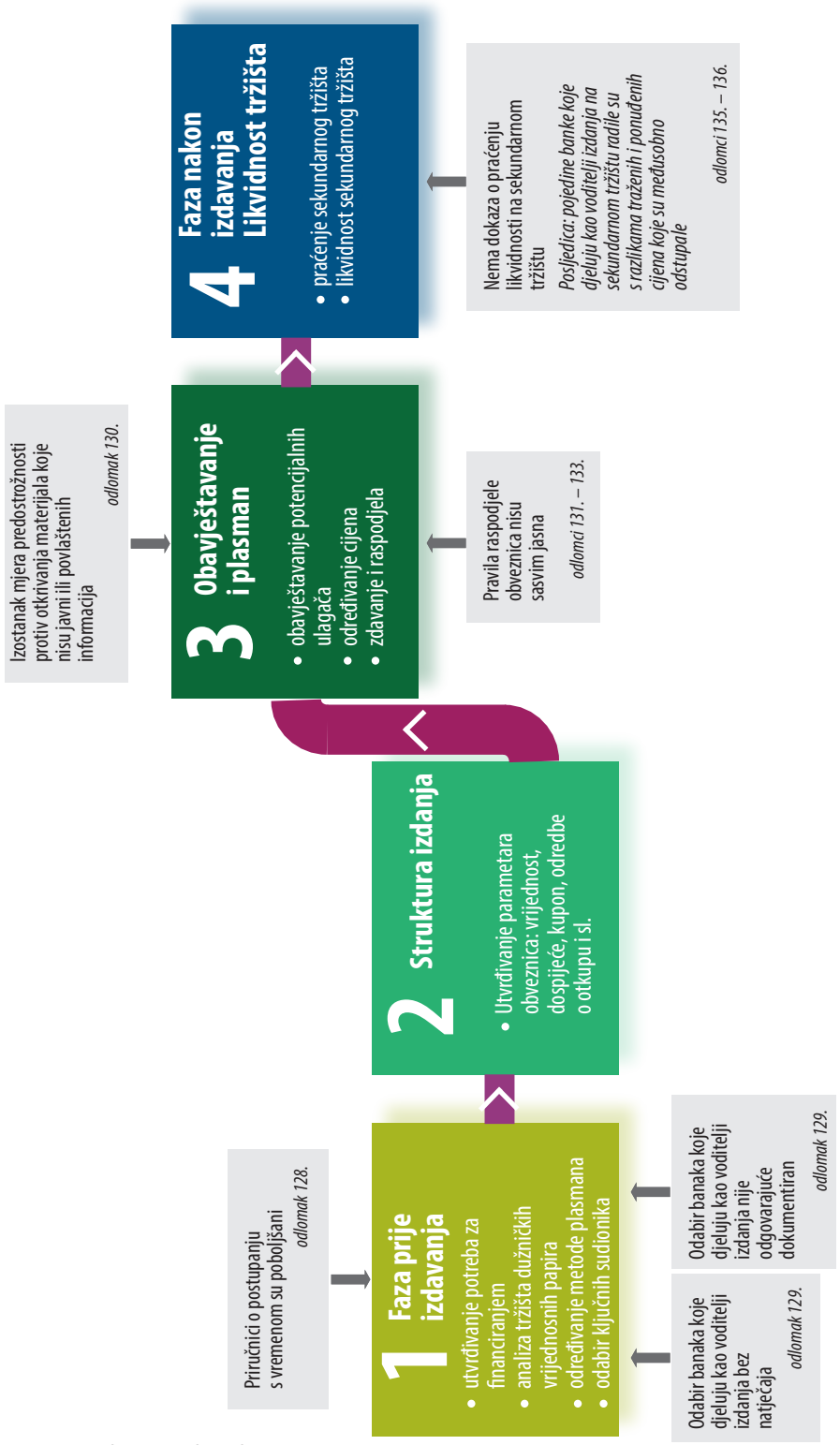
78 U trenutku prvog izdavanja obveznica u prosincu 2008. u odjelu zaduženom i za zaduživanje i za kreditiranje bile su zaposlene četiri osobe. I na vrhuncu opterećenosti, početkom 2011., u odjelu je radilo tek osam djelatnika.

79 Preporuka za Odluku Vijeća o odobravanju uzajamne pomoći Mađarskoj – prijedlog Odluke Vijeća o pružanju srednjoročne financijske pomoći Zajednice Mađarskoj COM(2008) 716 završna verzija od 30.10.2008., stavak 6.

Dio III. – Zaduživanjem se odgovorilo na potrebe za financiranjem iako su okolnosti u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi

Slika 9.

Nedostaci u pogledu upravljanja dugom u prvih nekoliko godina



Izvor: Europski revizorski sud.

Dio III. – Zaduživanjem se odgovorilo na potrebe za financiranjem iako su okolnosti u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi

Plasman

130

U sporazumima između Komisije i banaka koje djeluju kao voditelji izdanja nismo uočili nijednu klauzulu koja se odnosi na osjetljivo pitanje preliminarnog ispitivanja interesa ulagača (engl. *pre-sounding*) (vidjeti ***okvir 8.***). Nema dokaza o tome da je Komisija poduzela ikakve mjere predostrožnosti da bi spriječila otkrivanje informacija koje nisu javne, kao ni revizijskog traga s pomoću kojeg bi se utvrdilo jesu li banke koje djeluju kao voditelji izdanja pojedinim ulagačima otkrile povlaštene informacije tijekom svakog izdavanja obveznica, odnosno jesu li im naknadno omogućile trgovanje ili uključivanje u transakciju.

131

Način raspodjele obveznica među ulagačima koji provode njihov upis važan je dio svakog novog izdanja. Jedna je od glavnih prednosti sindiciranja u odnosu na dražbu ta što izdavatelj ima potpunu kontrolu nad bazom ulagača, što mu, primjerice, omogućuje da donese odluku o načinu raspodjele vrijednosnih papira. U skladu s najboljom praksom, pravila njihove raspodjele trebala bi biti jasna i transparentna te uvijek unaprijed poznata. Pravedna i transparentna raspodjela izdanih obveznica također pridonosi održavanju raznolikosti baze ulagača.

Okvir 8.

Preliminarno ispitivanja interesa ulagača (engl. *pre-sounding*) i otkrivanje povlaštenih informacija (engl. *wall-crossing*)

Preliminarno ispitivanje interesa ulagača tehnika je kojom se služe bankari na primarnim tržištima dužničkog kapitala kako bi izmjerili potražnju ulagača. Riječ je vrlo raširenoj poslovnoj praksi[80], osobito na nepostojanim tržištima, jer omogućava bankama koje djeluju kao voditelji izdanja i izdavateljima da zatraže prve povratne informacije o nadolazećem izdanju obveznica i prije javne objave. Takve povratne informacije često se dobivaju već ako se otkriju samo opće informacije. Međutim, u drugim slučajevima postoji mogućnost da se sudionicima na tržištu otkriju i podrobnije informacije (koje mogu sadržavati materijale koji nisu javni ili povlaštene informacije) pa rizik od zlouporabe tržišta i dalje postoji.

U skladu s najboljim praksama, prilikom uključivanja treće strane u informacijski lanac preporučuje se pojačati vođenje evidencija i koristiti formalne pisane postupke. Neposredno prije otkrivanja materijala koji nisu javni ili povlaštenih informacija (engl. *wall-crossing*[81]) banke koje djeluju kao voditelji izdanja moraju obavijestiti svoje klijente o svim važećim ograničenjima koja proizlaze iz zakona i propisa o posjedovanju takvih informacija.

---

80 Međunarodno udruženje tržišta kapitala: „Primary Market Handbook – XIII. Pre-Sounding, Book building and Allocations", 2014. Također, Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA): „Discussion Paper – ESMA's policy orientations on possible implementing measures under the Market Abuse Regulation", 2013. (Dokument za raspravu – smjernice politike ESMA-e o mogućim provedbenim mjerama u okviru Uredbe o zlouporabi tržišta).

81 *Wall-crossing* je čin otkrivanja povlaštenih informacijama osobama koje time postaju „insajderi".

Dio III. – Zaduživanjem se odgovorilo na potrebe za financiranjem iako su okolnosti u početku bile takve da se ponekad bilo teško pridržavati najboljih praksi

132
Komisija je navela da je imala aktivnu ulogu u raspodjeli obveznica u okviru svakog izdanja. Prema njezinim podatcima raspodjela se temeljila na sljedećim kriterijima:

i. kategorija ulagača kao mjerilo kvalitete (vrsta ulagača: oni koji fizički raspolažu novčanim sredstvima (engl. *„real money" investors*) u odnosu na one koji ulažu radi trgovanja i sl.);

ii. kvaliteta pojedinačne ponude (npr. izvršenje na vrijeme, prethodno iskustvo s ulagačem); te

iii. zemljopisna raspodjela.

133
Analizom tablica raspodjele koje su bile dostupne[82] utvrđeno je da je razina raspodjele za vrlo male iznose iznosila 100 %, dok je stupanj realizacije za veće ponude bio prilično nedosljedan. Osim toga, glavne su naloge u ime ulagača zadavali određeni financijski subjekti (npr. velika investicijska društva). Kada se izvrši konačna raspodjela, investicijska društva raspodjeljuju obveznice među ulagačima. Nismo pronašli dokaze koji bi potvrdili da se Komisija složila s konačnom raspodjelom obveznica.

Faza nakon izdavanja obveznica

134
Kada se nova obveznica na sekundarnom tržištu definira likvidnom, moguće ju je brzo prodati. Zajednička je odgovornost izdavatelja i banke koja djeluje kao voditelj izdanja pobrinuti se da na sekundarnom tržištu postoji dovoljna likvidnost za svako novo izdanje. Komisija i banke koje djeluju kao voditelji izdanja trebale bi u mandatnim pismima koja se potpisuju za svako pojedinačno izdanje dogovoriti obveze na sekundarnom tržištu. Osim toga, očekuje se da se banke koje djeluju kao voditelji izdanja pobrinu da razlika između tražene i ponuđene cijene (odnosno između kupovne i prodajne cijene) ostane približno jednako mala barem tijekom nekoliko prvih dana trgovanja na sekundarnom tržištu.

135
Tijekom revizije Komisija je ustvrdila da je provjeravala likvidnost obveznica EU-a na tromjesečnoj osnovi, pri čemu se od 2012. služi formalnijim postupkom provjere. Međutim, u spisima o zaduživanju nismo pronašli nikakve dokaze o tome da je likvidnost na sekundarnom tržištu provjeravala i prije 2012.

136
Analiza traženih i ponuđenih cijena pokazala je da je razlika među njima na kraju dnevnog trgovanja tijekom prvih 30 dana od svakog izdanja bila razmjerno mala. Međutim, utvrđeno je da se ta razlika za svaku obveznicu znatno razlikovala od posrednika do posrednika. Primjerice, razlika između tražene i ponuđene cijene za jedno od izdanja obveznica iznosila je između 7 i 30 baznih bodova[83]. Takvo odstupanje uočeno je čak i kod posrednika koji su kao voditelji izdanja sudjelovali u nekoliko izdanja obveznica EU-a i koji su se, slijedom toga, bili dužni pridržavati određenih obveza na sekundarnom tržištu.

82 Informacije iz knjiga ponuda i o konačnim raspodjelama bile su dostupne samo za sedam od dvanaest izdanja obveznica iz uzorka.

83 Kuponska obveznica s prinosom od 3,25 % i dospijećem 4.4.2018.

Dio IV
Programima su ispunjeni zacrtani ciljevi

137
Opća svrha financijske pomoći bila je vratiti državama članicama makroekonomsku ili financijsku stabilnost i obnoviti njihov kapacitet za ispunjavanje obveza u vezi s javnim sektorom (zemlje europodručja) ili bilancom plaćanja (zemlje izvan europodručja). Financijska pomoć pružila je pričuve kako bi se olakšala provedba programa prilagodbe koji su u svakoj zemlji bili nužni za rješavanje osnovnih problema. Analiza postignuća programa koju smo proveli temelji se na četirima razinama:

i. analizi načina uporabe ukupnog financiranja i čimbenicima zbog kojih je ono bilo dovoljno;

ii. ostvarivanju ciljnih vrijednosti deficita i provedbi fiskalne prilagodbe;

iii. pridržavanju uvjeta i provedbi strukturnih reformi; te

iv. promjenama u konkurentnosti država članica.

Ne postoji potreba za povećanjem ukupnog financiranja

Sveukupna financijska sredstva pokazala su se dovoljnima, iako su sredstva za dvije države članice jedva dotrajala

138
Financijski manjak nije se ni u jednoj državi članici razvijao kako je bilo predviđeno. Međutim, struktura programa bila je dovoljno čvrsta kako bi omogućila da se veliki nedostatci kompenziraju unutar programa tako da financiranje nije prelazilo okvire početnih dodijeljenih financijskih sredstava (vidjeti ***sliku 10.***).

139
Unatoč tome, postojale su određene razlike u razini sigurnosti koja je pružena financijskom pomoći. Početni programi koji su izrađeni uslijed propasti banke Lehman Brothers imali su velike granice sigurnosti. Slično tome, program za Irsku uključivao je veliku pričuvu za nepredviđene izdatke koja je iznosila 25 milijardi eura i činila dio programa potpore bankama. Cjelokupno gledajući, Irska, Mađarska i Latvija ostvarile su koristi od smanjenja potreba za financiranjem, što im je omogućilo sljedeće:

i. manju razinu oslanjanja na vlastite resurse (Irska);

ii. nadmašivanje početnih projekcija za devizne pričuve (Mađarska);

iii. smanjenje financiranja za programe (Latvija, Mađarska); te

iv. prijevremenu otplatu (ili razmatranje takve otplate) skupljih zajmova MMF-a (Mađarska, Latvija, Irska).

Slika 10.

Na koji su način korištena sredstva?

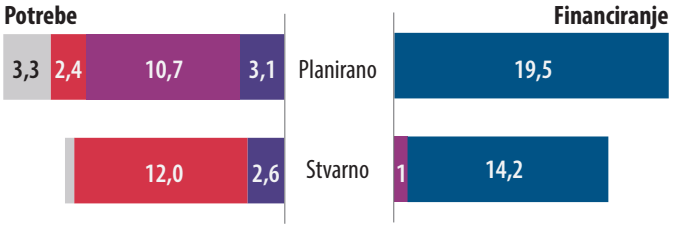
Programi pomoći za bilancu plaćanja

Tumač oznaka:

Financijski manjak | Tekući račun | Ostalo
Kapitalni i financijski račun | Povećanje međunarodnih pričuva

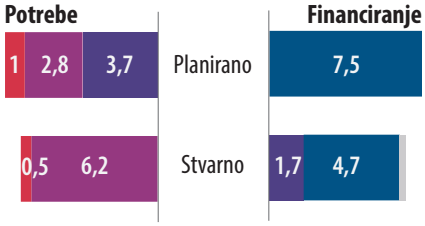
Mađarska

- Suprotno prognozama, inozemne banke povećale su izloženost svojim podružnicama u trenutku kad je kriza bila na vrhuncu te nije došlo do odljeva deviznih izvedenica. Stoga nije bilo potrebno financiranje kako bi se pokrili kapitalni i financijski račun. Umjesto toga, on je postao izvor financiranja.



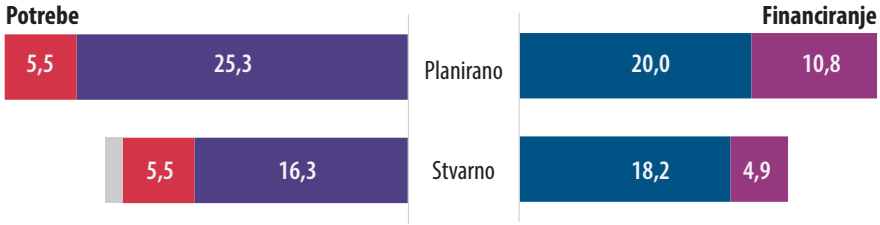
Latvija

- Do ispravka tekućeg računa došlo je mnogo brže nego što je prvotno očekivano, te je on postao izvorom financiranja. To je djelomično poništeno dodatnim potrebama za financiranje zbog kapitalnog i tekućeg računa.
- Od 4,7 milijardi financijske pomoći 3,2 milijarde upotrijebljene su za financiranje tekućih državnih deficita i otplate javnog duga. Bilo je potrebno manje sredstava za spašavanje financijskog sektora nego što je to očekivano.



Rumunjska[1]

- Do ispravka tekućeg računa došlo je brže nego što je to očekivano. To je djelomično poništeno smanjenim financiranjem iz kapitalnog i tekućeg računa.

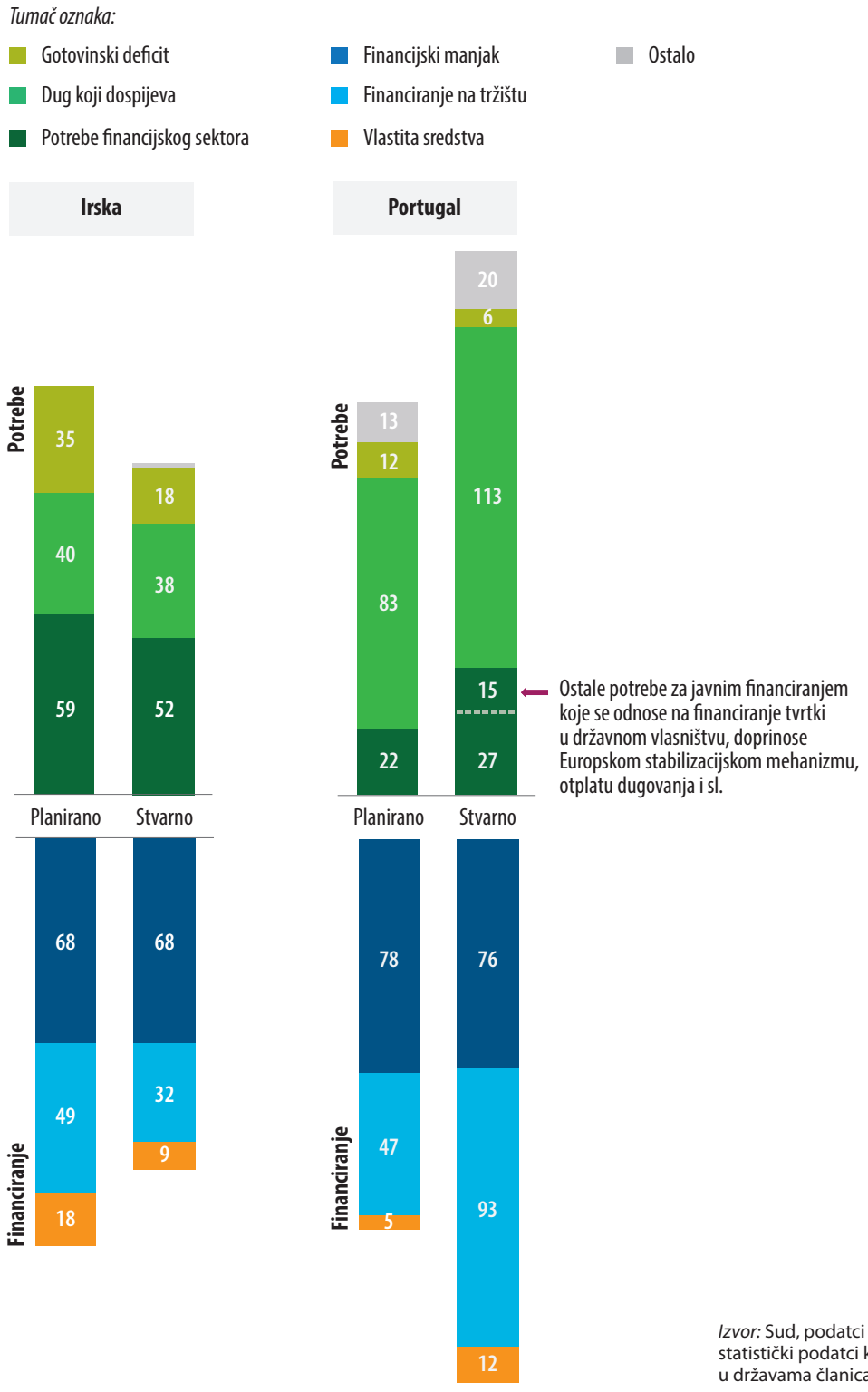


1 Podatci se odnose na prvi program za Rumunjsku.

Slika 10.

Programi unutar europodručja

Usporedba između planiranih i stvarnih potreba i financiranja u državnom sektoru.



Izvor: Sud, podatci iz programskih dokumenta, statistički podatci koje su prikupila nadležna tijela u državama članicama.

140
Suprotno tome, financijske obveze Portugala bile su znatno veće nego što je prvotno procijenjeno te su sredstva tijekom provedbe portugalskog programa jedva dotrajala. Kako bi ispunio dodatne obveze, Portugal se morao oslanjati na tržišno financiranje. Monetarna relaksacija u europodručju u drugom dijelu programa pomogla je Portugalu da se uspješno vrati na financijska tržišta[84].

141
Financijska pomoć Rumunjskoj bila je dovoljna kako bi se njome pokrile potrebe zemlje u pogledu bilance plaćanja, no financiranje za tamošnji javni sektor jedva je dotrajalo do kraja programa. Dodatne potrebe vlade u pogledu financiranja pokrivene su djelomično neizravnom potporom središnje banke.

Neke su države članice imale bolje uvjete financiranja nego što je bilo predviđeno prvotnim planom

142
Portugal i Irska ostvarili su koristi od nižih kamatnih stopa i kasnijih rokova dospijeća za zajmove EU-a[85]. Primarni cilj je bio povećati njihove dugoročne izglede za refinanciranje[86], međutim, promjena je također dovela do smanjenja financijskog opterećenja zbog otplaćivanja kamata na zajmove tijekom programskog razdoblja. Prema našoj procjeni i Irska i Portugal tijekom programskog su razdoblja pojedinačno ostvarili uštede u visini od po 2,2 milijarde eura.

143
Koristi od prilagodljivih politika središnjih banaka ostvarile su Irska i Rumunjska.

i. Irska središnja banka pristala je zamijeniti neutržive zadužnice izdane banci Anglo Irish Bank za obveznice irske vlade s duljim rokovima dospijeća[87]. Zahvaljujući tome Irska više nije imala potrebu za tržišnim financiranjem za 3,1 milijardu eura čiji je rok dospijeća bio 2013. To će također dovesti do smanjenja financijskih obveza zemlje za ukupno 30 milijardi eura tijekom razdoblja 2014.–2023., kao i do smanjenja deficita za prosječno 0,7 % BDP-a[88].

ii. Središnja banka u Rumunjskoj odlučila je u studenome 2009. smanjiti obvezne devizne pričuve s 30 % na 25 % (tome je prethodilo smanjenje s 35 % u kolovozu). Time je oslobođen iznos od 1,3 milijarde eura u bankovnim zajmovima za financiranje rashoda države. Odluka je javno obrazložena pomicanjem roka za tranše zajma MMF-a/EU-a za 2009.[89]

84 Monetarna relaksacija imala je pozitivan učinak na financiranje i za irsku vladu.

85 Zajmovi MEFS-a prvotno su planirani u prosječnom trajanju od 7,5 godina s kamatnom maržom u visini od 2,925 % za Irsku i 2,15 % za Portugal. Te su kamatne marže ukinute u listopadu 2011. te je prosječno dospijeće u lipnju 2013. produljeno na 19,5 godina. Produženi su i zajmovi EFSF-a te su također ukinute kamatne marže u visini od 2,47 % za Irsku i 2,08 % za Portugal.

86 To je dovelo i do smanjenja očekivanih prihoda proračuna EU-a za ukupno 2,2 milijarde eura tijekom programskog razdoblja.

87 ESB u svom godišnjem izvješću za 2013. navodi sljedeće: „Likvidacija irske Korporacije za sanaciju banaka (engl. *Irish Banking Resolution Corporation*, IBRC) otvorila je ozbiljna pitanja monetarnog financiranja koja bi donekle mogla biti ublažena strategijom zbrinjavanja irske središnje banke".

88 Europska komisija: „The Economic Adjustment Programme for Ireland – Winter 2012 Review" (Program gospodarske prilagodbe za Irsku – provjera na zimu 2012.), zbirka „European Economy", prigodna publikacija br. 131., 2013.

89 Priopćenje za medije odbora Rumunjske nacionalne banke od 16. studenoga 2009.

Nove ciljne vrijednosti deficita većinom su ostvarene, ali nisu u svim slučajevima održive

Izmijenjene godišnje ciljne vrijednosti deficita ostvarene su uz neke iznimke

144

Nove ciljne vrijednosti uglavnom su ostvarene, uz iznimku programa za Mađarsku i određenih godina u programima za Portugal i Rumunjsku (vidjeti ***tablicu 4.***).

145

Međutim, neostvarene ciljne vrijednosti nisu nužno značile da je provedba neuspješna. Na primjer, neostvarene ciljne vrijednosti za 2008. i 2009. u okviru programa za Mađarsku mogu se objasniti statističkom prilagodbom proračunskog deficita. Nadalje, svi su programi pomoći za bilancu plaćanja bili uspješni u smislu da su predmetne države članice 2012. uspjele izaći iz postupka u slučaju prekomjernog deficita.

Tablica 4.

Ostvarivanje novih ciljnih vrijednosti

	% BDP-a	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Mađarska	ciljna vrijednost	- 3,4 %	- 3,9 %	- 3,8 %			
	rezultat[1]	**- 3,7 %**	**- 4,6 %**	**- 4,3 %**	4,3 %	- 2,1 %	- 2,2 %
Latvija	ciljna vrijednost		- 10,0 %	- 8,5 %	- 4,5 %		
	rezultat[1]	- 4,4 %	- 9,2 %	- 8,2 %	- 3,5 %	- 1,3 %	- 1,0 %
Rumunjska I. program	ciljna vrijednost		- 7,8 %	- 7,3 %			
	rezultat[1]	- 5,7 %	**- 9,0 %**	- 6,8 %			
Rumunjska II. program	ciljna vrijednost				- 5,0 %	- 3,0 %	
	rezultat[1]				**- 5,5 %**	- 3,0 %	- 2,3 %
Irska	ciljna vrijednost				- 10,6 %	- 8,6 %	- 7,5 %
	rezultat[2]				- 8,9 %	- 8,2 %	- 7,2 %
	ukupni deficit[1]	- 7,4 %	- 13,7 %	- 30,6 %	- 13,1 %	- 8,2 %	- 7,2 %
Portugal	ciljna vrijednost				- 5,9 %	- 5,0 %	- 5,5 %
	rezultat[2]				- 4,4 %	**- 6,0 %**	- 4,5 %
	ukupni deficit[1]	- 3,6 %	- 10,2 %	- 9,8 %	- 4,3 %	- 6,4 %	- 4,9 %

Napomena: Ciljne vrijednosti deficita koje nisu ostvarene prikazane su podebljanim brojkama. Podatci izvan okvira programskog razdoblja označeni su sivom bojom.

Izvor: Europska komisija.

1 Neto kreditiranje ili zaduživanje opće države u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita do proljeća 2014.

2 Stvarni deficit prema podatcima Komisije, usklađen s definicijom iz programa (vidjeti odlomak 91.).

146
Kako bi se ostvarile ciljne vrijednosti deficita, svakim je programom predviđen posebni omjer rashoda i prihoda. Pri konsolidaciji je naglasak stavljen na rashodovnu stranu programa pomoći za bilancu plaćanja, dok se u okviru programa MEFS-a primjenjivala ravnomjernija raspodjela. Ostvarene stavke u okviru prihoda i rashoda okvirno odgovaraju onome što je prvotno planirano, osim u slučaju Mađarske, koja nije postigla predviđenu konsolidaciju rashoda.

147
Smanjivanjem poreznih osnovica, posebno uslijed naglog ekonomskog pada 2009., često je poništena dobit od prihoda ostvarena uvođenjem važnih novih poreznih mjera. Latvija je, na primjer, 2009. uvela neizravne mjere za fiskalnu konsolidaciju s procijenjenim učinkom od 2,5 % BDP-a. Komisija je 2013. procijenila da je učinak tih mjera u cijelosti poništen padom kratkoročne elastičnosti. Slično tome, porezno neutralna reforma koja je sredinom 2009. provedena u Mađarskoj dovela je 2010. do pada deficita za 0,7 % BDP-a.

148
S obzirom na nepromijenjene ciljne vrijednosti deficita, smanjenje omjera poreza i BDP-a može potaknuti porezna tijela da na smanjenje prihoda od poreza uzvrate uvođenjem mjera koje nisu dogovorene u okviru pregovora o programima. U Rumunjskoj je, na primjer, u razdoblju 2009.–2013. u zakon o porezu uvedeno 97 izmjena, uz 51 zakonski akt za provedbu tih izmjena. Učestalost izmjena dovela je do toga da su se i poduzeća i pojedinci našli u nestabilnom gospodarskom ozračju.

Fiskalno stanje poboljšalo se u svim zemljama, ali u različitim mjerama

149
S obzirom na to da su programi izrađeni kao odgovor na gubitak pristupa tržištu, ponovna uspostava porezne održivosti bila je uvjerljivo najvažniji cilj. Poboljšanje strukturnog salda u određenoj zemlji tijekom provedbe programa[90] ukazalo bi na napredak u povećavanju održivosti javnih proračuna. Komisija je izračunala i objavila podatke o strukturnom saldu[91].

150
Strukturni saldo poboljšao se u svim zemljama, uz prosječnu godišnju stopu između 0,7 % potencijalnog BDP-a u Mađarskoj i 1,9 % u Portugalu. Različite stope promjene mogu se objasniti trima čimbenicima:

i. početnim fiskalnim stanjem – što je početni strukturni deficit veći, to je konsolidacija brža;

ii. početnom razinom javnog duga – što je početni dug veći, to je konsolidacija brža;

iii. razlikama u preporukama iznesenim u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita u pogledu potrebe za fiskalnim naporima – što je preporučeni fiskalni napor veći, to je konsolidacija brža.

90 Uzimajući u obzir zaključne datume državnih statističkih podataka, sljedeća su razdoblja uzeta u obzir kao programska razdoblja: Mađarska: 2009.–2010., Latvija: 2009.–2011., Rumunjska: 2009.–2012., Irska i Portugal: 2009.–2010.

91 Na temelju prognoza iz proljeća 2014., izrađenih u skladu sa sustavom ESA 95.

151
Početni strukturni deficit bio je naznaka brzine provedbe fiskalne konsolidacije u svim državama korisnicima osim Irske. Mađarska je na početku programa imala najmanji strukturni deficit te je konsolidacija u njoj bila najsporija, dok je Portugal imao najveći strukturni deficit te je konsolidacija u njemu bila najbrža. Međutim, Irska je iznimka u okviru te analize. Početno stanje u Irskoj 2010. bilo je slično onome u Portugalu, no strukturna konsolidacija (bez bankovnih mjera i drugih jednokratnih mjera) nije bila ni upola toliko brza[92].

152
Nije postojala poveznica između početne razine javnog duga i prosječnih uloženih fiskalnih napora. Na primjer, među pet država članica, Rumunjska je imala najmanji javni dug, ali njezini su prosječni fiskalni napori bili razmjerno visoki. U Irskoj i Portugalu zabilježeni su vrlo različiti prosječni fiskalni napori unatoč tome što su imale slične početne javne dugove.

Zemlje su se koristile jednokratnim mjerama

153
Privremene fiskalne mjere ne vode do dugotrajnog poboljšanja deficita zbog kojeg su one potrebne. Privremene mjere mogu se primjenjivati i na prihodovnu i na rashodovnu stranu. Nekoliko država članica moralo se tijekom provedbe programa poslužiti jednokratnim prihodovnim mjerama kako bi dosegnule ciljne vrijednosti deficita.

i. Portugal je 2010. i 2011. nacionalizirao privatne mirovinske fondove portugalskog Telecoma (poboljšanje deficita za 1,7 % BDP-a) i bankovnog sektora (4 % BDP-a)[93].

ii. Jednokratnim programom naplate nepodmirenih poreznih obveza i doprinosa za socijalno osiguranje koji je uveden 2013. u Portugalu privremeno je umanjen deficit (0,8 % BDP-a).

iii. Rumunjska je 2012. suzbila svoj prekomjerni deficit dosegnuvši gornju granicu od 3 %. Međutim, jednokratnom prodajom licencija za telekomunikacije ostvarila je prihode u iznosu od 0,5 % BDP-a.

iv. U Irskoj je zahvaljujući bankovnim mjerama ostvaren privremeni porast prihoda (npr. naknade od proširenog jamstva za obveze u korist domaćih banaka, dividende središnje banke u okviru jednokratnih programa financiranja).

154
Prema Komisiji, jednokratne mjere bile su potrebne radi prevladavanja kratkoročnih pritisaka, no kako bi ostvarene ciljne vrijednosti bile održive privremene je mjere bilo potrebno zamijeniti trajnima.

92 Nije ju moguće objasniti ni razlikom u promjenama strukturnog salda prije provedbe programa. Procjene Komisije ukazuju na to da je fiskalna konsolidacija u objema zemljama počela 2010. uz sličnu razinu napora u provedbi konsolidacije.

93 Portugal je tom transakcijom preuzeo buduće obveze isplate mirovina. Iako se u statističkom kontekstu te obveze ne priznaju kao javni dug, one nepovoljno utječu na održivost javnog duga. Stoga je predmetnom mjerom stanje duga te države samo prividno poboljšano.

Države su se u velikoj mjeri pridržavale uvjeta

Države članice naposljetku su ispunile barem 80 % uvjeta

155
Iz izvješća o praćenju koja je izradila Komisija vidljivo je da su postojale razlike u uspješnosti država članica pri pridržavanju rokova koji su utvrđeni u memorandumima o razumijevanju. Portugal i Latvija ispunili su manje od polovice uvjeta programa u roku, dok je Mađarska ispunila gotovo tri četvrtine. U Irskoj i Portugalu također su postojale bitne razlike u pravodobnom ispunjavanju uvjeta programa EU-a u odnosu na programe MMF-a. Iako se zemlje često nisu pridržavale početnog roka, u mnogo su slučajeva zadovoljile uvjete nakon određenog vremena.

156
Komisija za otprilike 30 uvjeta nije pravodobno podnijela izvješća o njihovom ispunjavanju (vidjeti odlomak 106.).

157
Do kašnjenja u ispunjavanju uvjeta uglavnom je dolazilo zbog razloga koji nisu bili pod kontrolom Komisije: dugotrajni zakonodavni postupci, neuspjeh nacionalnih tijela u provedbi dogovorenih reformi, pravna pitanja koja prvotno nisu razmotrena, društveni otpor itd. Međutim, u nekim su slučajevima početni rokovi bili nerealni uzimajući u obzir opseg reforme (npr. reforma javnih službi), potrebu za intenzivnom suradnjom s lokalnim ili regionalnim upravama ili potrebom za složenim novim informacijskim tehnologijama.

158
Vjerojatnost ispunjavanja uvjeta koji su u velikoj mjeri bili strukturne naravi bila je jednaka vjerojatnosti ispunjavanja uvjeta koji nisu u tolikoj mjeri bili strukturne naravi[94]. Primijetili smo da su na završetku programa u pravilu ostvareni najbolji rezultati u pogledu ostvarivanja uvjeta koji su u velikoj mjeri bili strukturne naravi. Provjere koje je obavljala Komisija u početku nisu poticale zemlje na pravodobno ispunjavanje najvažnijih uvjeta, no kasnije je naglasak djelomično prebačen na najvažnije reforme.

Programima su potaknute reforme, ali u nekim slučajevima nisu postignuti željeni učinci

159
Kako bi se utvrdila uspješnost određene politike, potrebno je utvrditi uzročnost između politike i opaženih učinaka. Na primjer, na problematičnom tržištu rada učinak reformi namijenjenih poboljšanju aktivnih politika tržišta rada može nastupiti u kasnijem trenutku. Naša je analiza dodatno otežana činjenicom da je od završetka određenih programa prošlo vrlo malo vremena. Konačno, uvjeti su često bili samo podskup mjera politike koje su se provodile tijekom programskog razdoblja.

94 Za potrebe revizije, važnost uvjeta određivala se prema mjeri u kojoj su bili strukturne naravi te su se uvjeti razlikovali po tome je li ta mjera bila velika, srednja i mala. Vidjeti ***prilog III.***

160
Određeni uvjet smatrali smo djelotvornim ako su ispunjeni sljedeći kriteriji:

i. na kraju programa predmetna država članica aktivno je provodila reforme te u međuvremenu nije došlo do poništavanja njihovih učinaka;

ii. dostupni pokazatelji u okviru politike ili evaluacije ukazuju na jasno poboljšanje u predmetnom području; te

iii. ostvareni su željeni učinci.

161
Glavno pitanje, odnosno pitanje poništenja učinaka reforme u razdoblju nakon programa, pokazalo se neutemeljenim. U vrijeme revizije došlo je do neznatnog broja poništenja koja su se uglavnom odnosila na smanjenje plaća u javnom sektoru (Mađarska i Rumunjska) i reforme tržišta rada (Irska i Portugal). Međutim, opažanje takvog stanja ne znači da u budućnosti neće doći do poništenja. Poništenja su u mnogim slučajevima kompenzirana alternativnim reformama, koje često nisu bile ekvivalentne u pogledu potencijalnog učinka. Primjer su toga kompenzacijske mjere za vraćanje minimalnih plaća u Irskoj na početnu razinu kao i kompenzacijske mjere provedene u Portugalu u pogledu mjera koje su proglašene neustavnima (vidjeti ***okvir 9.***).

162
Programsko razdoblje bilo je prekratko kako bi se određene složene reforme provele u cijelosti prije nego što ono završi. Uz iznimku prethodno navedenih poništenja, zemlje su nastavile provoditi složene reforme i nakon dovršetka programa.

Okvir 9.

Postepeno umanjivanje intenziteta i poništenje reformi tržišta rada u Portugalu

Najznačajnije reforme tržišta rada predviđene su za Portugal. Portugal je u tijeku programa proveo niz reformi kojima je smanjena razina zaštite za zaposlenike. Međutim, to poboljšanje nije bilo dovoljno značajno u usporedbi s drugim zemljama. Već od samog početka programa reforme su osmišljene tako da su bile manje ambiciozne od onih u drugim zemljama. Na primjer, od Portugala se zatražilo da pripremi prijedlog o usklađivanju otpremnina s prosjekom EU-a umjesto sa skupom konkurentnih zemalja u međunarodnoj trgovini. Reforme koje su kasnije provedene tijekom programa bile su manje ambiciozne. Na primjer, otpremnine se sada prikupljaju na način da se po godini rada dodjeljuje 12 dana, što je gornja granica početnog intervala od 8 do 12 dana po godini rada.

Intenzitet plana reforme dodatno je umanjen nakon što su neke reforme u vezi s pravilima o prestanku radnog odnosa uspješno dovedene u pitanje pred ustavnim sudom. Portugal je na to odgovorio uvođenjem kompenzacijskih mjera za one koje su proglašene neustavnima, no Komisija nije smatrala da se tim mjerama mogu postići učinci slični onima koje bi imale prvotne mjere. U uvjete programa nisu uključene kompenzacijske mjere koje bi bile ekvivalentne u pogledu njihova potencijalnog učinka na fleksibilnost tržišta rada. Nakon što je program završio, neke reforme koje su već bile provedene bilo je lako poništiti na temelju administrativnih odluka vlade. Komisija se nepovoljno osvrnula na te odluke u svojim izvješćima o nadzoru nakon provedbe programa.

163

Utvrdili smo[95] da su ostvarena vidna poboljšanja kada je u programima stavljen naglasak na reforme u konkretnim područjima, odnosno u područjima aktivnih politika tržišta rada, reformi tržišta rada i poslovne klime. Programi su u nekim područjima pomogli u poticanju novih reformi (npr. fiskalna odgovornost), dok su u drugim područjima činili poticaj za ubrzanje provedbe postojećih nacionalnih planova (npr. poslovna klima).

164

Nekoliko uvjeta nije dovelo do željenih učinaka unatoč tome što su ispunjeni. Na primjer, proračunske uštede nisu ostvarene u predviđenoj mjeri tijekom programskog razdoblja, a okvirom fiskalne odgovornosti nije pružena dovoljno obvezujuća osnova fiskalne politike (vidjeti ***okvir 10.***).

95 Analizirali smo napredak koji je navedenih pet zemalja ostvarilo u trima područjima: reforme tržišta rada, poslovna klima i fiskalna odgovornost. Za analizu smo upotrijebili međunarodne regulatorne pokazatelje, pokazatelje ulaznih proizvoda i procjene koje su obavili Komisija, MMF i druge međunarodne institucije.

Okvir 10.

Primjeri neostvarivanja željenih učinaka unatoč ispunjavanju uvjeta

- Program potpora za sanaciju banaka u Mađarskoj većinom je neiskorišten jer u svom izvornom obliku nije bio privlačan bankama.
- U skladu s uvjetima programa, Mađarska je u svoj zakon o proračunu uključila smanjenja rashoda lokalnih uprava, ali time nisu ostvarene bitne uštede.
- Rumunjska je ispunila uvjet donošenja okvirnog zakona o plaćama u javnom sektoru, međutim, tablice s naknadama, koje su bile jedan od ključnih elemenata te reforme, nisu primijenjene zbog nedostatnih proračunskih sredstava.
- Irska i Rumunjska usvojile su tijekom programa novi okvir fiskalne odgovornosti. Međutim, Komisija je u oba slučaja navela nekoliko nedostataka u pogledu provedbe u svojim izvješćima. Najvažniji je činila nedjelotvornost okvira u usklađivanju fiskalne politike vlade sa srednjoročnim ciljnim vrijednostima.
- U skladu s ključnim etapama programa smanjen je broj zaposlenika u portugalskom javnom sektoru, no to je smanjenje određenim dijelom postignuto prijevremenim umirovljenjem javnih službenika, zbog čega je učinak na proračun postignut samo u određenoj mjeri.

U kojoj su mjeri zemlje povećale svoju konkurentnost

Konkurentnost je povećana, ali u različitim mjerama

165

Jedan od ključnih temeljnih ciljeva programa bio je poboljšanje vanjske bilance povećanjem ekonomske konkurentnosti. Bilanca na tekućem računu i trgovinska bilanca čine najopsežnije mjere u okviru te konkurentnosti[96].

166

Svim je programima postignuto uravnoteženje tekućeg računa. U četirima od pet zemalja u pitanju to je učinjeno brže nego što se očekivalo. Samo je uravnoteženje u Irskoj okvirno odgovaralo programskim prognozama.

167

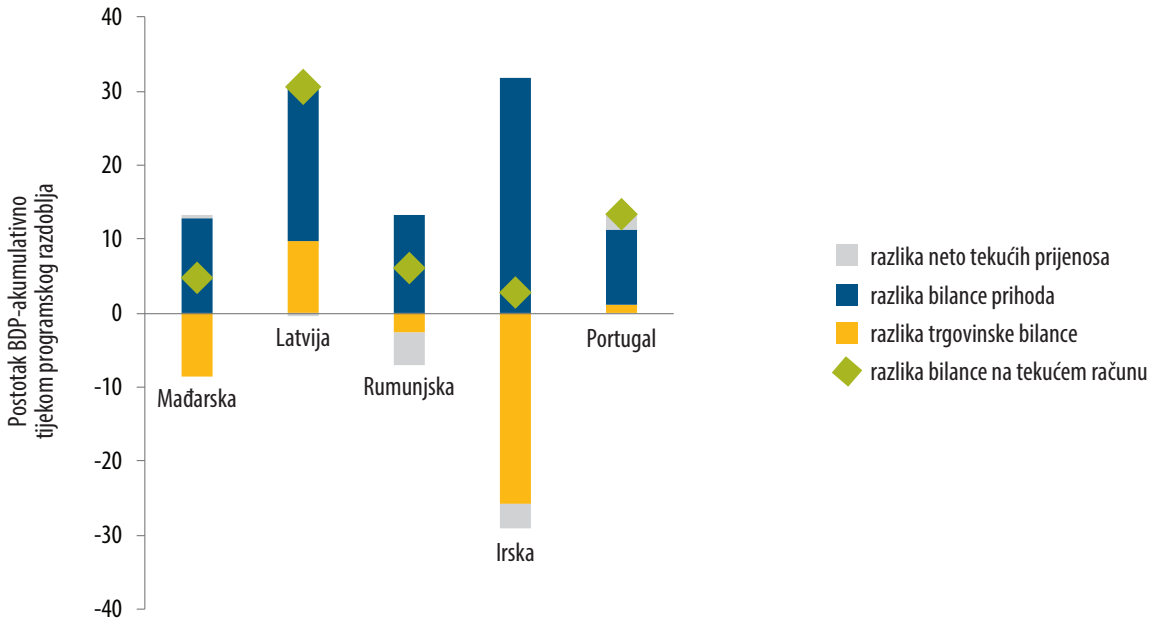
Zajednički čimbenik kojim se može objasniti brže uravnoteženje tekućeg računa bilo je neočekivano poboljšanje salda prihoda[97]. Osim toga, razvoj bilance tekućeg računa u skladu s predviđanjima u Irskoj može se pripisati boljim rezultatima u saldu prihoda od očekivanih, čime je nadoknađena neuspješnost u trgovinskoj bilanci (vidjeti ***sliku 11.***).

96 Konkurentnost zemalja složen je koncept koji obuhvaća mnogo razina. Odlučili smo se usredotočiti na navedena dva pokazatelja jer su ih sadržavale programske projekcije za sve zemlje. To nam je omogućilo da procijenimo razloge zbog kojih se konkurentnost u nekim slučajevima nije razvijala u skladu s planovima.

97 U saldu prihoda bilježe se financijski tokovi između rezidenata i nerezidenata povezani s dohodcima od rada, izravnih ulaganja, portfelja i drugih ulaganja. Njime se obuhvaćaju i plaćanja između vlada i nerezidenata povezana s porezima i subvencijama za proizvode i proizvodnju.

Slika 11.

Mogući razlozi brzog uravnoteženja bilance na tekućem računu



Napomena: u grafikonu se prikazuju ukupne razlike između ishoda i osnovnih vrijednosti, odnosno početnih programskih projekcija, izražene u postotnim bodovima BDP-a. Vrijednosti su izračunane za sljedeća programska razdoblja: 2009.–2011. za Mađarsku i Rumunjsku, 2009.–2013. za Latviju i 2011.–2015. za Irsku i Portugal.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka Europske komisije.

168
Trgovinska bilanca (izvoz/uvoz) pruža bolji prikaz učinaka promjena u konkurentnosti određene zemlje od tekućeg računa. Trgovinska bilanca razvijala se u skladu s programskim prognozama u Portugalu i Rumunjskoj. U Latviji je ostvarila bolje rezultate od očekivanih (prosječno 2 % godišnje). Međutim, u Mađarskoj (2,8 % godišnje) i Irskoj (5,1 % godišnje) rezultati su bili lošiji od onih iz prognoza.

169
Na fluktuacije u navedenim dvjema sastavnicama trgovinske bilance može utjecati niz varijabli. One obuhvaćaju vanjske šokove (koji utječu na izvoz), neočekivani trend u BDP-u (koji utječe na uvoz) i neočekivane promjene u konkurentnosti (koje utječu na oboje).

170
U Latviji i Rumunjskoj došlo je do značajnih poboljšanja konkurentnosti[98], što objašnjava zašto su u pogledu trgovinske bilance od 2010. ostvareni bolji rezultati nego u prognozama. Poboljšanja su u tim dvjema zemljama vidljiva i u njihovom povećanom udjelu u svjetskom izvozu.

171
Preostale tri zemlje ostvarile su manja poboljšanja konkurentnosti od očekivanih, te je u svim trima zemljama od 2008. došlo do smanjenja udjela u svjetskom izvozu. Izvozi Mađarske i Portugala bili su manji nego što je to predviđeno početnim prognozama, no irski su izvozi bili veći[99].

172
Uravnoteženje trgovinske bilance u Portugalu i Mađarskoj uglavnom je bilo u skladu s projekcijama, ali samo zbog toga što su i izvoz i uvoz bili manji nego što je prvotno očekivano. Otprilike 80 % tog neočekivanog smanjenja u uvozu može se obrazložiti lošim rezultatima u BDP-u. Bez obzira na to, i u slučaju tih dvaju zemalja lako je uočiti poboljšanje konkurentnosti: na primjer, udjel izvoza u odnosu na BDP povećao se u usporedbi s razdobljem prije provedbe programa.

Interna devalvacija djelovala je preko prilagodbe plaća novozaposlenih osoba

173
Interna devalvacija bila je ključni element makroekonomske strategije u trima zemljama (Latvija, Irska i Portugal). Riječ je o nizu politika koje su osmišljene kako bi se poboljšala međunarodna konkurentnost, u prvom redu smanjenjem troškova rada[100]. Nakon smanjenja plaća u javnom sektoru trebalo bi doći i do smanjenja plaća i broja radnih mjesta u privatnom sektoru. Do toga bi trebalo doći jer se prilagodbama u javnom sektoru oslobađaju resursi, čime se povećava dostupna radna snaga za privatni sektor, a u cjelokupnom gospodarstvu dolazi do smanjenja razina plaća. Smanjenje ukupne potražnje trebalo bi pridonijeti prilagodbi cijena i plaća u predmetnom gospodarstvu. U nedostatku vlastite valute, interna devalvacija čini ključnu strategiju za prilagodbu razina cijena unutar određene valutne unije.

98 Na poboljšanje ukazuju razni makroekonomski pokazatelji za konkurentnost, kao što je realni efektivni tečaj, realni jedinični troškovi rada i radna produktivnost, kao i kompozitni pokazatelji poput mjesta u poretku globalne konkurentnosti.

99 Glavni je razlog tome što se velik udio ukupnog izvoza Irske ne odnosi na europodručje. Stoga je Irska ostvarila koristi od deprecijacije eura u odnosu na američki dolar, što nije predviđeno početnim programskim prognozama. Deprecijacijom eura povećala se i vrijednost uvoza u Irsku. Udio uvoza u izvozu Irske, odnosno udio izvoza do kojeg je došlo zbog uvoza poluproizvoda ili usluga, visok je i iznosi otprilike 50 %.

100 Komisija definira internu devalvaciju kao politike čiji je cilj „smanjiti cijene utjecanjem na relativne cijene izvoza i uvoza ili smanjenjem troškova domaće proizvodnje što vodi do stvarne deprecijacije tečaja." Izvor: Europska komisija: Quarterly Report on the Euro Area (Tromjesečno izvješće o europodručju), III/2011, svezak 10., str. 22.

174

U Latviji je interna devalvacija djelovala tako što je u prvom redu utjecala na plaće novozaposlenih osoba, dok plaće osoba koje su već dugo bile zaposlene u privatnom sektoru gotovo nisu ni smanjene. Prilagodba plaća djelomično je provedena prilagodbom neprijavljenih dohodaka, no uz ograničen učinak (vidjeti ***okvir 11.***).

Okvir 11.

Učinak interne devalvacije na razine plaćanja u Latviji

Interna devalvacija smatrala se ključnim stupom prilagodbe u Latviji. Jedan od razloga zbog kojeg se smatralo da će se internom devalvacijom ostvariti rezultati bilo je uvjerenje da je tržište rada vrlo fleksibilno. U praksi je opaženo smanjenje u plaćama u javnom sektoru bilo razmjerno malo[101]. Rast plaća smanjio se prilično naglo i u javnom i u privatnom sektoru nakon razvoja krize tijekom 2008., te je 2009. prešao u pad[102], dok su i intenzitet i trajanje negativnog rasta plaća bili mnogo manji u privatnom sektoru. Najveće smanjenje plaća u razdoblju od jedne godine u privatnom sektoru iznosilo je 6,6 % (listopad 2009.), dok je najveći pad u javnom sektoru iznosio nešto više od 26 % (studeni 2009.). Agregatnom dinamikom plaća ne obuhvaća se povezani proces prilagodbe i ne ostavlja prostor za mogućnost da objašnjene djelomično leži u sferi neprijavljenih plaća (plaćanja „na ruke").

Analiza pojedinačnih podataka o plaćama[103] ukazuje na to da su plaće radnika koji su zaposleni tijekom recesije bile znatno niže od plaća koje su primali radnici koji su bili zaposleni već duže vrijeme, koje gotovo nisu ni smanjene. Taj je rezultat u skladu s dokazima iz relevantne literature koja ukazuje na to da je razina cikličnosti veća kod plaća za novozaposlene radnike u usporedbi s plaćama ranika koji su već zaposleni neko vrijeme te takve plaće predstavljaju mehanizam za smanjenje troškova. Smanjenje broja radnih mjesta i povećanje udjela radnih mjesta na nepuno radno vrijeme također je pridonijelo takvom rezultatu.

Retrospektivni upitnik među poslodavcima potvrđuje da se „stvarno" smanjenje troškova plaća kretalo između 6 i 11 % u 2008. i 2009. godini, a 2009. i 2010. bilo je gotovo zanemarivo (manje od 2 %). Stoga je pad bio veći od onoga na koji su ukazivale službene statistike (porast za 1,3 % 2009. i pad za 2,9 % 2010.). Iz toga se može zaključiti da je recesija dovela do poduzimanja mjera u pogledu plaća u privatnom sektoru, no one nisu bile dovoljne kako bi se spriječio opsežan i dugotrajan pad zaposlenosti.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju studije koju su proveli Andrejs Semjonovs, Alf Vanags and Anna Zasova: „What happened to wages in Latvia's,internal devaluation'?" (Što se dogodilo s plaćama tijekom interne devalvacije u Latviji?), Baltički međunarodni centar za studije o ekonomskim politikama.

101 Promjene u plaćama utječu na konkurentnost prije svega u privatnom sektoru, a posebno u sektoru razmjenjivih dobara.

102 U ožujku 2009. u javnom sektoru i u srpnju u privatnom sektoru.

103 Podatci Latvijske državne agencije za socijalno osiguranje iz anonimnih izvora.

Krediti u stranoj valuti i dalje predstavljaju problem

175
Zajednički nazivnik svih triju zemalja u vezi s bilancom plaćanja bio je visoki udio kredita u stranoj valuti u odnosu na ukupne neotplaćene kredite.

176
Središnje banke tijekom krize nisu mogle dopustiti da dođe do deprecijacije domaće valute kako bi poboljšale vanjsku konkurentnost. Razlog za zabrinutost bilo je to što bi deprecijacija mogla umanjiti mogućnost zajmoprimaca da otplaćuju dugove u stranoj valuti i tako utjecati na stabilnost financijskog sustava, čime bi se poništile gospodarske koristi politike[104]. Zbog velikog udjela kredita u stranoj valuti, u zemljama je tijekom krize dolazilo i do većih gubitaka međunarodnih pričuva[105].

177
Iako su navedena pitanja bitno utjecala na mogućnosti koje su bile raspoložive u okviru politika, financijska pomoć EU-a nije obuhvaćala uvjete prema kojima bi nacionalna tijela morala rješavati pitanje upravljanja domaćim kreditima u stranoj valuti.

178
Ukupna vrijednost kredita u stranoj valuti nastavila je davati povod za zabrinutost i tijekom provedbe programa[106]. U Rumunjskoj je udio kredita u stranoj valuti u privatnom sektoru prešao udio kredita u domaćoj valuti. U Mađarskoj se udio kredita u stranoj valuti počeo smanjivati 2012., a u Rumunjskoj tek 2014.

104 Na taj je izazov ukazao i Europski odbor za sistemske rizike u svojoj preporuci 2011/1 u kojoj upućuje na rizik od „prepreka na putu prijenosa monetarne politike" koje proizlaze iz velikog udjela domaćih kredita u stranim valutama.

105 Preporuka 2011/1 Europskog odbora za sistemske rizike.

106 Na primjer, krajem lipnja 2013. središnja banka u Mađarskoj smatrala je da je izloženost kućanstava i malih i srednjih poduzeća deviznim tečajevima vrlo visoka.

Zaključci i preporuke

Nadzor u razdoblju prije krize

179
Prije nego što je kriza izbila, već je postojao okvir EU-a namijenjen praćenju javnih proračuna država članica. Komisija je bila dužna obavijestiti Vijeće o povećanju proračunskih neravnoteža. Komisija nije bila pripremljena za prve zahtjeve za financijsku pomoć.

180
Komisija nije provela odgovarajuću procjenu proračunskih neravnoteža uoči krize, kada je procijenila da su javni proračuni stabilniji nego što se to kasnije pokazalo. Jedan od ključnih nedostataka procjena Komisije prije 2009. bio je manjak informacija o povećanju potencijalnih obveza javnog sektora, od kojih su tijekom krize mnoge postale stvarne obveze. Komisija također nije posvetila dovoljno pozornosti vezi između velikih međunarodnih financijskih tokova, razine stabilnosti banaka i, naposljetku, državnih financija. Ti propusti u nadzoru upućuju na to da Komisija nije bila pripremljena za ulogu upravljanja programima kada je primila prve zahtjeve za financijsku pomoć (vidjeti odlomke od 35. do 47.)

Postupci upravljanja programima

181
Komisija je preuzela nove dužnosti upravljanja programima, koje su obuhvaćale pregovore s nacionalnim vlastima, izradu programskih prognoza, procjene financijskog manjka i definiranje nužnih reformi. To je bio uspjeh s obzirom na vremenska ograničenja i nedostatak iskustva (vidjeti odlomke od 45. do 50.).

182
Komisija je temeljito prikupljala informacije koje su joj bile potrebne. Postupno je angažirala sve više svojih stručnjaka i pokrenula suradnju s nizom dionika u zemljama koje su primale financijsku pomoć. Međutim, Komisija 2008. i 2009. godine nije mobilizirala stručni kapacitet u jednakoj mjeri kao kasnije za programe europodručja, te nije mogla jednostavno uključiti vanjske stručnjake. Kadrovska politika Komisije nije bila osmišljena tako da se može nositi s tako golemim i važnim europskim projektom kao što je bilo rješavanje krize javnog duga (vidjeti odlomke od 52. do 54.).

1. preporuka

Komisija bi trebala uspostaviti okvir na razini svih institucija koji bi omogućio brzu mobilizaciju odgovarajućih ljudskih resursa i stručnjaka iz raznih odjela Komisije ili izvan Komisije kada se javi potreba za programom financijske pomoći.

Komisija bi trebala osmisliti postupke za bolji nadzor i upravljanje mogućim novim programima financijske pomoći, u skladu s Uredbom (EU) br. 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća. Postupci bi trebali izričito obuhvaćati scenarij u kojem te aktivnosti provode samo institucije EU-a.

183

Izrada makroekonomskih prognoza i prognoza deficita nije bila nova aktivnost. Komisija se koristila postojećim alatom za predviđanja u obliku proračunskih tablica, što je relativno složen slat. Kontrola kvalitete uglavnom se svodila na usklađivanje različitih dijelova prognoza a da rukovoditelji nisu dovodili u pitanje utemeljenost pretpostavki u okviru prognoza. Bilo je vrlo teško procijeniti vjerodostojnost ključnih pretpostavki poput fiskalnih multiplikatora, ne samo u svim kasnijim provjerama nego i za same rukovoditelje pri izradi prognoza (vidjeti odlomke od 55. do 70.).

2. preporuka

Od programskih timova trebalo bi se zahtijevati da vode sustavnu evidenciju o ključnim pretpostavkama i radu na pripremanju prognoza. Komisija bi trebala uvesti alate kojima bi olakšala evidenciju. To može uključivati automatsko bilježenje izmjena koje naprave prognostičari.

U okviru postupaka unutarnje kontrole trebalo bi se provoditi više provjera najvažnijih osnovnih pretpostavki i parametara koje su postavili odjeli nadležni za pojedine zemlje. Tako bi se u provjeri kvalitete mogle koristiti prognoze na temelju modela referentnih vrijednosti kako bi ukazale na područja u kojima postoje znatne razlike između prognoze na temelju prosudbi i prognoze na temelju modela. To bi omogućilo da provjere kvalitete budu bolje usmjerene.

184

U načelu se programima dobro vodilo računa o prioritetima politike EU-a i trenutačnom ekonomskom znanju. Međutim, postupke Komisije često karakterizira nedostatak sustavnog vođenja evidencije. Postupci nisu bili usmjereni na to da se naknadno evaluiraju donesene odluke. Neki su od razloga za to krizne okolnosti, vremenski pritisak na početku i novina koju je ovaj oblik upravljanja programima predstavljao za Komisiju. Dostupnost dokumenata s vremenom se poboljšala, ali su čak i za najnovije programe nedostajali neki ključni dokumenti (vidjeti odlomke od 71. do 75.).

3. preporuka

Kako bi se zajamčilo da su čimbenici na kojima se temelje odluke u vezi s programima transparentni na internoj razini:

(a) osoblje koje sudjeluje u upravljanju programom trebalo bi čuvati sve potrebne dokumente povezane s izradom programa, odabirom uvjeta i s time kako Komisija prati provedbu programa;

(b) od voditelja programa trebalo bi se zahtijevati da vode evidenciju ključnih programskih odluka kako bi se moglo lako doći do njih.

185

Uvjeti predviđeni memorandumima o razumijevanju većinom su potkrijepljeni konkretnim pozivanjem na odluku Vijeća. Međutim, njima se nije vodilo dovoljno računa o općim uvjetima gospodarske politike koje je odredilo Vijeće (vidjeti odlomke od 76. do 79.).

186

Uvjetima za financijsku pomoć u svakom se programu pristupalo na različit način. U nekim su programima ukupno gledajući uvjeti bili manje stroži i bilo je lakše pridržavati ih se. Usporedbom zemalja sa sličnim strukturnim nedostatcima utvrđeno je da tražene reforme nisu uvijek bile razmjerne poteškoćama u kojima su se zemlje našle ili su se reforme u velikoj mjeri razlikovale. Ciljne vrijednosti deficita u nekim su zemljama bile fleksibilnije nego što je to dopuštala gospodarska situacija u zemlji (vidjeti odlomke od 80. do 91.).

187

Rizik od pristupanja različitim zemljama na nedosljedan način i zahtijevanje nepotrebnih reformi još uvijek je prisutan u postupku upravljanja programom. Budući da je riječ o programima u okviru krize, bilo je teško izraditi detaljne smjernice kojima bi se ograničio prostor za manevar programskih timova i nacionalnih vlasti prilikom pripreme dokumenata poput odluka Vijeća ili memoranduma o razumijevanju i pregovora o njima. Zato se svako rješenje mora temeljiti na pojačanom nadzoru nad radom osoblja Komisije i mora biti popraćeno poboljšanjima u postupku provjere.

188

Rezultat je rada Komisije niz programskih dokumenata koji čine osnovu za odluke Komisije (ili odluke povjerenika u njezino ime) i Vijeća. I programski dokumenti i analize na kojima se oni temelje znatno su se poboljšali od kraja 2008. Međutim, neke su osnovne informacije nedostajale čak i u najnovijim programskim dokumentima (vidjeti odlomke od 97. do 99.).

189

Sva područja upravljanja programima karakterizira oslanjanje na prosudbu stručnjaka u određenim područjima. Obavljala se provjera ključnih dokumenata sastavljenih na temelju stručnih analiza, no to je bilo nedovoljno u više pogleda. Osnovne izračune nije provjerio nitko izvan programskog tima, rad stručnjaka nije bio nadziran, a kontrola kvalitete nije bila na odgovarajući način evidentirana (vidjeti odlomke od 93. do 96.).

4. preporuka

Komisija bi trebala zajamčiti uspostavu odgovarajućih postupaka za provjeru upravljanja programima i sadržaja programskih dokumenata, uzimajući u obzir raspoloživa sredstva. Horizontalna provjera trebala bi se provoditi u obliku provjere stručnjaka iste razine nad radom programskog tima. Trebalo bi posvetiti posebnu pozornost horizontalnim aspektima kao što je sličan tretman za sve zemlje, te podnijeti izvješće rukovoditeljima.

190

Komisija je odgovorna za praćenje provedbe programa. Osnovni nedostatak u tom području odnosi se na praćenje provedbe fiskalne konsolidacije. Ciljne vrijednosti deficita svakog programa određene su na temelju deficita prema ESA-i. Time se jamči potpuna usklađenost s postupkom u slučaju prekomjernog deficita, no to također znači da, kada se treba donijeti odluka o nastavku programa, izvješća Komisije o tome jesu li ostvarene ciljne vrijednosti deficita karakterizira nesigurnost u vezi s mjerenjima, kao i predviđanjima (vidjeti odlomke od 100. do 103.).

5. preporuka

U svrhu praćenja proračuna Komisija bi u memorandume o razumijevanju trebala uvrstiti varijable koje može prikupiti u kratkom roku kao što su saldo gotovine na tromjesečnoj razini i/ili ciljne vrijednosti u vezi s dospjelim nepodmirenim obvezama.

191

Izvještavanje o pridržavanju uvjeta bilo je nesustavno. Nepridržavanje uvjeta nazivalo se na mnogo različitih načina, što je uzrokovalo nejasnoće. O nekim se uvjetima nije izvještavalo. U izvješćima je za nekoliko uvjeta bilo navedeno da su ispunjeni, iako to nije bilo točno (vidjeti odlomke od 104. do 107.). Djelotvorna interna provjera (vidjeti 4. preporuku) trebala bi smanjiti rizik od pojavljivanja takvih pogrešaka. Međutim, u okviru revizije uočili smo druge nedostatke u pogledu primjene uvjeta. Dolazilo je do isplate obroka iako su među zemljama postojale znatne razlike u pravodobnom pridržavanju uvjeta (vidjeti odlomak 200.). Programi su sadržavali uvjete kojima se nije moglo zajamčiti da će stvarno doći do provedbe reformi ili uvjete koji nisu bili od prave važnosti za rješavanje krize i otplatu kredita.

6. preporuka

Komisija bi trebala pojasniti ulogu uvjeta programa:

(a) u programskim dokumentima trebalo bi utvrditi relativnu važnost uvjeta kao kriterija koje je potrebno ispuniti za isplatu obroka;

(b) uvjeti bi trebali biti usmjereni na reforme sa snažnim i održivim učincima. Ako je isplata obroka uvjetovana pripremnim mjerama, u memorandume o razumijevanju trebalo bi uključiti uvjete kojima se jamči da će kasnije doći do usvajanja reformi;

(c) uvjete bi trebalo upotrebljavati u umjerenoj mjeri te bi se oni trebali jasno odnositi na reforme koje su ključne za rješavanje krize ili otplatu pomoći. Programski timovi morali bi obrazložiti potrebu za svakim pojedinačnim uvjetom. Odabir uvjeta trebao bi se interno provjeravati;

(d) uvjete bi trebalo definirati tako da se njihovim praćenjem može sa sigurnošću utvrditi jesu li ispunjeni. Programski timovi trebali bi pri utvrđivanju uvjeta nastojati odrediti koji bi se podatci kasnije mogli koristiti pri procjeni rezultata programskih mjera.

192

Suradnja svih programskih timova s MMF-om i ESB-om bila je uspješna te se odvijala na neslužbenoj razini. Nedostatak službene suradnje uzrokovan je rokovima, za koje se očekivalo da će biti kratki, a moguće i željama institucija (vidjeti odlomke od 108. do 114.).

7. preporuka

U slučajevima u kojima je potrebna suradnja Komisije s partnerskim institucijama koje sudjeluju u provedbi programa, Komisija bi trebala nastojati formalizirati međuinstitucijsku suradnju. Mandatom bi se trebali definirati mehanizmi za razmjenu informacija, postupanje s povjerljivim informacijama i rješavanje situacije u kojoj se razilaze mišljenja.

Operacije zaduživanja

193

S obzirom na to da je za sve obveznice postojala dostatna potražnja s tržišta kapitala te su se prodale u cijelosti, izdavanje dužničkih vrijednosnih papira bio je uspješan korak Komisije. Komisija je izdala obveznice u predviđenom roku. Završni trošak duga bio je u skladu s uobičajenim usporedivim troškovima na tržištu. Kad je riječ o samom postupku, razina cijena ponekad je bila viša od razine koju su navele banke koje djeluju kao voditelji izdanja (vidjeti odlomke od 115. do 122.).

194

U procesu upravljanja dugom u prvih je nekoliko godina postojao niz nedostataka. Ti se previdi djelomično mogu objasniti time što je za predmetnu aktivnost u Komisiji bio zadužen ograničen broj osoblja. Predmetni nedostatci nisu imali dokaziv učinak na ishod zaduživanja. Nedostatci su velikim dijelom otklonjeni u okviru kasnijih izdanja obveznica te se preporuka stoga odnosi na one nedostatke za koje je tijekom revizije utvrđeno da su još prisutni (vidjeti odlomke od 123. do 136.).

8. preporuka

Kad je riječ o procesu upravljanja dugom, Komisija bi trebala:

(a) povećati transparentnost dodjele izdanja;

(b) voditi sustavnu evidenciju o svim važnim poslovima u vezi s obveznicama koji se obavljaju s bankama koje djeluju kao voditelji izdanja;

(c) ustrajati na tome da banke koje djeluju kao voditelji izdanja tijekom faze prije izdanja i faze nakon izdanja preuzmu pripadajuće obveze;

(d) provoditi redovite analize terminskog tržišta kako bi se odredile značajke svakog izdanja i procijenila likvidnost sekundarnog tržišta.

Postignuća programa

195

Analiza postignuća trebala bi biti predmet daljnjeg ekonomskog istraživanja kako bi se bolje razumjelo kako su zemlje odgovorile na potrebu za prilagodbom i kako bi se odredio način na koji se njezin učinak u budućnosti može bolje raspodijeliti.

Korištenje financijskom pomoći

196

U pet država članica financijska sredstva za pomoću zadržala su se na planiranoj razini. Međutim, postojale su razlike u razini sigurnosti. U početne programe i program za Irsku bila je uključena velika sigurnosna granica. To je predmetnim zemljama omogućilo da otplate skuplje zajmove MMF-a prije roka, smanje financiranje za program ili se manje oslanjanju na vlastita sredstava, ili da prijeđu ciljne vrijednosti deviznih pričuva (vidjeti odlomke 138. i 139.).

197
Suprotno tome, financijske obveze Portugala bile su znatno veće nego što je prvotno procijenjeno te su sredstva tijekom provedbe portugalskog programa jedva dotrajala. Kako bi ispunio svoje obveze, Portugal se morao oslanjati na tržišno financiranje. Financijska pomoć Rumunjskoj bila je dovoljna za pokrivanje potreba te zemlje u pogledu bilance plaćanja, no u pogledu financiranja za javni sektor zabilježeno je više problema (vidjeti odlomke od 140. do 143.).

Fiskalna prilagodba

198
Izmijenjene ciljne vrijednosti deficita ostvarene su uz neke iznimke. Stvarna struktura fiskalne prilagodbe okvirno odgovara početnim planovima, no smanjivanjem poreznih osnovica poništena je dobit od prihoda ostvarena uvođenjem važnih novih poreznih mjera 2009. (vidjeti odlomke od 144. do 148.).

199
Strukturni deficit poboljšao se u svim zemljama, no različitom brzinom, uglavnom zbog toga što nisu istodobno počele s provedbom. U nekim su slučajevima rezultati fiskalne konsolidacije bili kratkoročni jer su se države članice za ispunjavanje ciljnih vrijednosti koristile jednokratnim mjerama (vidjeti odlomke od 149. do 154.).

Strukturni uvjeti

200
Države članice pridržavale su se rokova koji su utvrđeni u memorandumima o razumijevanju u različitoj mjeri. Kad je došlo do kašnjenja, to je uglavnom bilo zbog razloga nad kojima Komisija nije imala kontrolu. U nekim su slučajevima početni rokovi bili preambiciozni s obzirom na opseg reforme. Iako se zemlje često nisu pridržavale početnog roka, u mnogo su slučajeva zadovoljile uvjete nakon određenog vremena (vidjeti odlomke od 155. do 157.).

201
Vjerojatnost ispunjavanja važnih uvjeta u izvornom roku bila je jednaka vjerojatnosti ispunjavanja manje važnih uvjeta. Stopa pridržavanja važnijih uvjeta obično se povećala na kraju programa, što ukazuje na to da je, kako su se programi približavali kraju, Komisija naglasak djelomično premjestila na najpotrebnije reforme (vidjeti odlomak 158.).

202
Uvjeti programa uspješno su pospješivali reforme te se s njihovom provedbom uglavnom nastavilo i nakon što su programi završili te poništenja njihovih učinaka u vrijeme revizije nisu bila česta. Poboljšanja su bila vidna kada je u programima stavljen naglasak na reforme u konkretnim područjima. EU je u nekim slučajevima pomogao u poticanju novih reformi, dok su u drugim slučajevima programi pomoći dali poticaj za ubrzanje provedbe postojećih nacionalnih planova. Međutim, iako su bili ispunjeni, niz uvjeta i dalje nije doveo do ostvarivanja željenih učinaka zbog kojih su prvotno uključeni u programe (vidjeti odlomke od 159. do 164.).

Makroekonomska postignuća

203
Osim što se programima nastojalo konsolidirati fiskalne račune i stabilizirati financijski sektor, njihov je cilj bio i poboljšati vanjsku bilancu povećanjem ekonomske konkurentnosti. U četirima od pet zemalja obuhvaćenih revizijom tekući račun uravnotežen je brže nego što se to očekivalo. To se najvećim dijelom može pripisati neočekivanom povećanju salda prihoda, a u manjoj mjeri i zbog jednako neočekivanog poboljšanja u trgovinskoj bilanci. Razina uvoza bila je manja od očekivane, uglavnom zbog pada BDP-a. Kada je i razina izvoza bila manja od očekivane, u pravilu se mogla objasniti vanjskim čimbenicima (uglavnom padom u BDP-u trgovinskih partnera, vidjeti odlomke od 165. do 172.).

204
Interna devalvacija bila je ključni element makroekonomske strategije u trima zemljama u kojima je izrađen skup politika čiji je cilj bio poboljšati međunarodnu konkurentnost usredotočivanjem u prvom redu na smanjivanje troškova rada. U praksi se prilagodba plaća primjenjivala na osobe koje su zaposlene tijekom recesije, dok plaće radnika koji su bili zaposleni već duže vrijeme gotovo nisu ni smanjene (vidjeti odlomke 173. i 174.).

9. preporuka

Komisija bi trebala poboljšati razumijevanje toga kako su zemlje provele prilagodbu te bi se tako moglo dati više pozornosti iskustvu stečenom iz programa. Neka su od pitanja koja bi se mogla dodatno istražiti:

(a) učinak mjera na to da država ponovo postane konkurentna, poput interne devalvacije;

(b) socijalni učinci i podjela opterećenja programa prilagodbe, i

(c) određivanje redoslijeda mjera prilagodbe.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda g. Milan Martin CVIKL, na sastanku održanom u Luxembourgu 11. studenoga 2015.

Za Revizorski sud

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Prilog I.

Razlozi zbog kojih su države zatražile pomoć

Svaka je krizna situacija svrstana u jednu od kategorija koje se preporučuju u akademskoj literaturi[1].

Država	Vrsta krize	Ključni razlozi zbog kojih je predmetna vlada zatražila pomoć
Mađarska	**Kriza bilance plaćanja**	Početkom listopada 2008. propast banke Lehman Brothers dovela je do porasta nesigurnosti među ulagačima. To je dovelo do rasprodaje državnih vrijednosnih papira, neuspjele dražbe obveznica i nagle deprecijacije valute. Stres na deviznim tržištima doveo je do pritisaka na likvidnost banaka koje su se suočavale s poteškoćama pri obnovi valutnih ugovora o zamjeni. Mađarsku je na traženje financijske pomoći potaknula zabrinutost oko toga da će se zbog sve veće panike tržišni mehanizmi poremetiti u tolikoj mjeri da će doći do naglog smanjenja tamošnjeg kapaciteta za vanjsko financiranje. *Izvor:* prvotni programski dokumenti Komisije (2008.), *ex post* evaluacija MMF-a za Mađarsku (2011).
Latvija	**Kriza bilance plaćanja** **Bankarska kriza**	Tijekom triju mjeseci prije traženja pomoći depoziti su pali za 10 % Započelo je naglim povlačenjem sredstava iz banke Parex koja je ostala bez više od četvrtine svojih depozita, što ju je dovelo do ozbiljnih problema s likvidnošću. Istodobno su službene pričuve smanjene za gotovo 20 % jer je središnja banka prodala strane valute kako bi očuvala vezani tečaj. Vlada se odlučila uključiti u studenome te je nacionalizirala banku. U prosincu je uvela ograničenja za podizanje depozita iz banke. Tamošnji predsjednik vlade izjavio je da je financijska pomoć Latviji bila potrebna iz triju razloga: radi upravljanja bankom Parex, financiranja proračunskog deficita i stabiliziranja financijskog tržišta. Sve veća zabrinutost oko latvijskog financijskog sustava i inozemnog duga dovela je do krize bilance plaćanja i bankarske krize. *Izvor:* Zahtjev Latvije MMF-u (2009.), Aslund, Anders i Valdis Dombrovskis (2011.): „How Latvia Came Through The Financial Crisis" (Kako je Latvija izašla iz financijske krize), Institut za međunardodnu ekonomiju „Peterson"; Blanchard, Olivier; Mark Griffiths i Bertrand Gruss (2013.): „Boom, Bust, Recovery: Forensics of the Latvia Crisis" („Procvat, propast, oporavak: dubinska analiza latvijske krize", završni nacrt za konferenciju „Brookings Panel on Economic Activity" (konferencija neprofitne institucije Brookings o ekonomskim aktivnostima) koja je održana u jesen 2013.
Rumunjska	**Kriza bilance plaćanja**	Početak svjetske financijske krize 2008. doveo je do znatnog stresa za domaća financijska tržišta i bankarski sustav. Došlo je do ograničenja pristupa vanjskom financiranju, zbog čega su kamatne stope naglo porasle. Usporenje tokova kapitala dovelo je do znatne deprecijacije tečaja (više od 15 %), čime je kvaliteta imovine umanjena, a bankovne su bilance dodatno pogoršane. Središnja banka intervenirala je kako bi stabilizirala rumunjski leu. Kreditni rejting Rumunjske pao je na niži od investicijskog ranga, što je dovelo do povećanja premije rizika i troškova zaduživanja. Državni prinosi porasli su na 9 %. U kontekstu sve veće nesklonosti riziku, povećanog pritiska na tečaj i sve veće ograničenosti pristupa tržištu obveznicama za javno zaduživanje, rumunjske vlasti podnijele su u ožujku 2009. zahtjev za financijsku pomoć. *Izvor:* MMF: Rumunjska: Request for Stand-By Arrangement (Zahtjev za *stand-by* aranžman, 2009.), *ex post* evaluacija MMF-a za Rumunjsku (2012.), Europska komisija: „Overall assessment of the two balance-of-payments assistance programmes for Romania" (Ukupna procjena dvaju programa pomoći za bilancu plaćanja u Rumunjskoj), zbirka „European Economy", prigodna publikacija br. 156 (2013.).

Prilog I.

Država	Vrsta krize	Ključni razlozi zbog kojih je predmetna vlada zatražila pomoć
Irska	**Bankarska kriza**	Od kraja 2007. povjerenje ulagača u sektor nekretnina u Irskoj nestalo je zbog zabrinutosti oko prezasićenosti tržišta i nerealno visokih cijena. Irska se stoga suočila s dva problema: naglim padom cikličnih prihoda povezanih s gradnjom te neočekivanom pojavom velikih gubitaka u domaćem bankovnom sustavu. Irska je od 2008. do 2010. poduzela opsežne mjere kako bi ojačala svoj bankarski sektor. Izdala je državna jamstva za obveze domaćih banaka. Uložila je kapital u vrijednosti od više od 20 % BDP-a u bankarski sektor. Državna agencija za upravljanje imovinom preuzela je krizom pogođenu imovinu banaka predviđenu za ulaganja u zemljišta i nekretnine. Međutim, obveze vlade prema financijskom sektoru dovele su do porasta razlika u prinosu na državne obveznice do nepamćenih visina, kao i do znatnog smanjenja pristupa tržištu za zemlju. *Izvor:* Irska: pismo namjere (2010.), MMF: Irska: zahtjev za proširenje ugovora (2010.), Europska komisija (2011.).
Portugal	**Kriza javnog duga**	Razdoblje prije zahtjeva za financijsku pomoć obilježili su nepovoljne razvojne promjene u javnim financijama te sve lošiji gospodarski izgledi. To je dovelo do sve manje povjerenja i sve većih tržišnih pritisaka na javni dug u Portugalu, što je još više došlo do izražaja u kontekstu nepovoljnih promjena na tržištu državnih obveznica u europodručju. Kako se smanjivao pristup tržištu, vlada je sve češće posezala za izdavanjem vrijednosnih papira na kraći rok i drugim vrstama financiranja (kao što je privatni plasman, sindiciranje i bitna količina kratkoročnog financiranja iz domaćih banaka). Početkom svibnja 2011. razlika u portugalskom prinosu na desetogodišnje njemačke obveznice *Bund* porasla je na 650 baznih bodova. Uslijed sve nepovoljnijih ocjena koje su agencije za kreditni rejting davale njegovim državnim obveznicama Portugal se više nije mogao samostalno refinancirati po stopama koje bi omogućile dugotrajnu fiskalnu održivost. *Izvor:* Europska komisija: „The Economic Adjustment Programme for Portugal" (Program gospodarske prilagodbe za Portugal), zbirka „European Economy", prigodna publikacija br. 79, (2011.).

1 Claessens i Kose (2013.); Laeven i Valencia (2012.); Kaminsky i Reinhart (1999.).

Prilog II.

Mogućnosti kreditiranja za pet zemalja

	Pomoć za bilancu plaćanja	Mehanizam za europsku financijsku stabilnost (MEFS)	Europski fond za financijsku stabilnost
Institucijski oblik	Mehanizam EU-a	Mehanizam EU-a	Privatno društvo u vlasništvu zemalja europodručja
Struktura kapitala	Jamčen proračunom EU-a	Jamčen proračunom EU-a	Jamstva zemalja europodručja
Kreditni kapacitet u eurima	50 milijardi eura	60 milijardi eura	440 milijardi eura
Instrumenti	Zajmovi, kreditne linije	Zajmovi, kreditne linije	Zajmovi, kupnja obveznica na primarnim i sekundarnim tržištima
Trajanje	Trajni mehanizam	Privremeni mehanizam	Privremeni mehanizam
Glavna tijela koja donose odluke	Vijeće, odlučuje kvalificiranom većinom na prijedlog Europske komisije		Upravni odbor EFSF-a (odnosno članovi Euroskupine)
Pravna osnova za financiranje	Članak 143. UFEU-a	Članak 122. UFEU-a	Međuvladina odluka

Izvor: Europski revizorski sud.

U tablicu nisu uvrštena preostala dva mehanizma – međuvladini zajmovi Grčkoj i Europski stabilizacijski mehanizam – koja su uspostavljena kako bi pružala financijsku pomoć zemljama europodručja.

Prilog III.

Revizijska metodologija

Definiranje revizijskih kriterija

1. Prakse dobrog upravljanja i kriteriji evaluacije proizlaze iz evaluacija programa MMF-a, *ex post* evaluacija pomoći za bilancu plaćanja koju je EU pružio trećim zemljama, prijašnjih izvješća Suda o makrofinancijskoj pomoći, smjernica i drugih publikacija neovisnih instituta i skupina za strateško promišljanje te akademskih istraživanja. U ***tablici 1.*** navode se najvažniji izvori.

Tablica 1. – Temeljni izvori revizijskih kriterija

MMF i Neovisni ured MMF-a za evaluaciju
Smjernice MMF-a za utvrđivanje uvjeta: IMF Guidelines on Conditionality (Smjernice MMF-a za uvjetovanje, 2002.); Principles Underlying the Guidelines on Conditionality (Načela na kojima se temelje smjernice za uvjetovanje, 2006.); 2011 Review of Conditionality (Provjera uvjetovanja za 2011., 2012.)
Fiscal adjustment in IMF-Supported Programs (Fiskalna prilagodba u programima potpore MMF-a, 2003.)
Izvješće o evaluaciji: The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil (MMF i nedavne krize kapitalnih računa: Indonezija, Koreja, Brazil, 2003.)
Izvješće o evaluaciji: Structural Conditionality in IMF-Supported Programs (Strukturno uvjetovanje u programima potpore MMF-a, 2007.)
Structural Conditionality in IMF-supported programs: Background documents (Strukturno uvjetovanje u programima potpore MMF-a: referentni dokumenti, 2007.)
Mauro, Paolo: Chipping away at Public Debt (Smanjivanje javnog duga), MMF, 2011.
Europska komisija
Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support (Smjernice za izradu i osmišljavanje programa potpore općeg proračuna i upravljanje njome, 2007.)
Završno izvješće: Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2004–2008) (Metaevaluacija operacija makrofinancijske pomoći, 2009.)
Guidelines for the *ex post* evaluation of Macro-Financial Assistance and Balance of Payments Operations (Smjernice za *ex post* evaluaciju operacija makrofinancijske pomoći i bilance plaćanja, 2010.)
Evaluation of Directorate-General for Economic and Financial Affairs' fiscal surveillance activities (Evaluacija aktivnosti fiskalnog nadzora Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove, 2010.)
Europski revizorski sud
Tematsko izvješće br. 5/2001: „Potpora partnerskih fondova strukturnoj prilagodbi izdvojena za proračunsku potporu (sedmi i deveti ERF)"
Tematsko izvješće br. 2/2005: „Proračunska potpora ERF-a za zemlje AKP-a: upravljanje Komisije aspektima reforme javnih financija"
Tematsko izvješće br. 11/2010 „Upravljanje Komisije općom proračunskom potporom u zemljama AKP-a, Latinske Amerike i Azije"

2. Kako bismo utvrdili najbolje prakse u području upravljanja javnim dugom, odnosa s ulagačima i transparentnosti pri izdavanju dužničkih vrijednosnih papira, svoj smo rad temeljili na relevantnom radu i smjernicama sljedećih organizacija:

   (a) MMF-a i Svjetske banke, posebno u pogledu različitih izdanja smjernica o upravljanju javnim dugom (2001., 2003., 2007. i 2014.) i o uporabi sindiciranja (2010. i 2013.);

   (b) organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj, posebno analizu postupaka vlada u slučaju izdavanja dužničkih vrijednosnih papira kojom se obuhvaća niz država (2009.);

   (c) banke za međunarodne namire; te

   (d) udruženja u privatnom sektoru kao što je Međunarodno udruženje tržišta kapitala, Udruga za financijska tržišta u Europi i Institut za međunarodne financije.

Analiza strukturnih uvjeta

3. Analiza strukturnih uvjeta provedena je na temelju uzorka (vidjeti ***tablicu 2.***). Područja su odabrana prema evaluaciji njihove relativne važnosti za svaki program.

Tablica 2. – Prikaz uzorka

	Mađarska	Latvija	Rumunjska	Irska	Portugal
Broj analiziranih uvjeta	44	56	67	59	135
Približna količina obuhvaćenih uvjeta (procjena na temelju ekstrapolacije iz uzorka)	73 %[1]	38 %	39 %	15 %	34 %
Područje koje pokrivaju					
Upravljanje javnim financijama (npr. fiskalna odgovornost, javna nabava)	x	x	x	x	x
Reforma javnih službi i/ili rashoda za plaće u javnom sektoru	x	x	x		x
Mirovine	x	x	x	x	
Strukturni fondovi	x	x	x		
Državna poduzeća, privatizacija, javno privatna partnerstva		x	x		x
Poslovna klima		x	x		
Tržište rada (određivanje plaća, aktivne politike tržišta rada, potpora za nezaposlenost)	x		x	x	x
Financijski sektor (koeficijenti adekvatnosti kapitala, nadzor nad bankama)	x		x	x	

1 73 % uvjeta čini sve strukturne uvjete. Preostalih 27 % samo su uvjeti fiskalne prirode.

Izvor: Europski revizorski sud.

4. Slični uvjeti u različitim inačicama memoranduma o razumijevanju svrstani su u skupine kako bi se izbjegla bespotrebna ponavljanja. Udio uvjeta svrstanih u skupine u odnosu na broj uvjeta u različitim memorandumima o razumijevanju korišten je za mjerenje postojanosti uvjeta.

5. Uvjeti su svrstani u tri kategorije na temelju mjere u kojoj su bili strukturne naravi:

   i. uvjeti koji su u maloj mjeri strukturne naravi: ovom kategorijom obuhvaćeni su uvjeti koji sami po sebi ne bi doveli do bitnih gospodarskih promjena. Međutim, oni mogu poslužiti kao pripremne mjere za veće reforme. Primjeri obuhvaćaju: i. jednokratne istraživačke aktivnosti kao što je jednokratna evaluacija; ii. pripremu i objavu planova ili strategija; i iii. nastavak postojeće aktivnosti;

   ii. uvjeti koji su u srednjoj mjeri strukturne naravi: ovom se kategorijom obuhvaćaju uvjeti koji mogu imati znatan neposredan učinak na ponašanje određene skupine dionika u gospodarstvu (npr. javni službenici, poduzeća, potrošači, zaposlenici i vlasnici licencija). Međutim, kako bi ti učinci bili dugotrajni potrebno je uvesti dodatne mjere praćenja. Ta kategorija obuhvaća četiri vrste uvjeta. Prvi su uvjeti u skladu s kojima izvršne vlasti moraju poduzeti mjere koje imaju velike izglede za postizanje neposrednog učinka. Takvi uvjeti mogu imati i vrlo važne makroekonomske učinke (na primjer, ako vlada odluči smanjiti minimalne plaće), ali učinci takvih uvjeta mogu se lako poništiti. Drugi su uvjeti u skladu s kojima vlade moraju provoditi određenu stalnu aktivnost (npr. redovito praćenje proračuna). Treći su uvjeti uvođenja raznih administrativnih mjera kao što je preustroj na razini središnje vlasti ili mjere koje vode do provedbe postojećih zakonskih akata. Četvrtu skupinu čine sve jednokratne mjere;

   iii. uvjeti koji su u velikoj mjeri strukturne naravi: ovom kategorijom obuhvaćeni su uvjeti koji sami po sebi nose dugotrajne gospodarske promjene. Takvi uvjeti mogu imati vrlo dalekosežne i važne učinke, no ti učinci također mogu biti ograničeni na samo nekoliko gospodarskih dionika. Uobičajene primjere u ovoj kategoriji čine uvjeti u skladu s kojima nacionalni parlamenti moraju uvesti promjene u zakonskim aktima. U ovu se kategoriju ubrajaju i bitne promjene u institucionalnom ustroju, kao što je uspostava fiskalnog vijeća ili preustroj lokalne samouprave te privatizacija[1].

6. Procjena toga jesu li uvjeti ispunjeni vršila se u odnosu na izvorni rok i stanje provedbe u vrijeme revizije. Procjena se u pravilu temeljila na dostupnim izvješćima o praćenju. Sljedeće vrste uvjeta nisu se uzimale u obzir pri analizi pridržavanja uvjeta:

   i. nejasni uvjeti, odnosno uvjeti koje nije bilo moguće odgovarajuće razvrstati prema mjeri u kojoj su bili strukturne naravi;

   ii. trajni uvjeti, odnosno uvjeti u skladu s kojima se određene aktivnosti moraju obavljati svaka tri mjeseca; te

   iii. aktivnosti koje nemaju jasno zacrtane rokove.

1 Nacionalizacija ili mjere potpore bankama ne ubrajaju se u ovu kategoriju.

7. Kako bi se uzele u obzir situacije u kojima nije moguće utvrditi stanje u pogledu pridržavanja uvjeta, sva su statistička ispitivanja obavljena barem dvaput: i. na temelju zabilježenih podataka ne uključujući slučajeve u kojima nije moguće utvrditi stanje u pogledu pridržavanja; i ii. na temelju svih zabilježenih podataka pri čemu se u slučaju da određena vrijednost nedostaje taj slučaj smatrao nepridržavanjem.

Troškovi duga

8. Kad je riječ o troškovima zaduživanja, kao pokazatelj iznosa koji se u trenutku izdavanja na tržištu smatrao iznosom tekućeg nerizičnog prinosa na dane rokove dospijeća koristili smo kamatne stope na ugovor o razmjeni (*swapu*). Kao referentna vrijednost prinosa koji su ostvarili EU i drugi usporedivi izdavatelji korišten je prosjek tražene i ponuđene cijene ugovora o razmjeni (tj. *mid-swap* vrijednost)[2]. Preuzete podatke pružio je Bloomberg ili su, ako nisu bili dostupni, izračunani kao razlika između prinosa izdanja i *mid-swapa* na dan objave.

2 Europska investicijska banka, Europski fond za financijsku stabilnost i Kreditanstalt für Wiederaufbau

Odgovori Komisije

Sažetak

I

Komisija pozdravlja ovu reviziju učinkovitosti koju je Europski revizorski sud proveo u pogledu programa koji se financiraju s pomoću bilance plaćanja i Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (EFSM). U okviru tih programa ostvareni su njihovi glavni gospodarski ciljevi koji su uključivali povratak zemalja na financijska tržišta, ostvarivanje održivih javnih financija i povratak rastu koji dovodi do smanjenja nezaposlenosti.

Utjecaj i razvoj krize predstavljali su presedan u Europi i u svijetu. Bilo je vrlo teško unaprijed predvidjeti sve posljedice brzog razvoja neravnoteža. U takvim kriznim uvjetima standardnim funkcijama za reakciju gospodarstva više se ne mogu na odgovarajući način opisati međuodnosi u nizu ekonomskih varijabli. Komisija i EU morali su brzo reagirati u uvjetima velike nesigurnosti te sistemskih državnih rizika i rizika likvidnosti koji su predstavljali izazov za stabilnost cjelokupnog financijskog sustava i solventnost država.

Na početku krize već se primjenjivao okvir za multilateralni nadzor, ali on se nije pokazao potpuno primjerenim. Iako je iskustvo Komisije u pogledu potrebne vrste i razine intervencije bilo ograničeno, ona je brzo razvila skup alata za rješavanje krize. Programi financijske pomoći iz bilance plaćanja za države članice EU-a uspostavljeni su hitno i u teškim uvjetima. Programi u okviru EFSM-a provodili su se jednako hitno zbog većeg rizika prelijevanja u druge zemlje europodručja i njihova financiranja tek stvorenim financijskim instrumentima, što je činilo dodatne poteškoće. Komisija se suočila s akutnim ograničenjima u pogledu ljudskih resursa i morala je vrlo brzo mnogo toga naučiti kako bi ih riješila. Programi su bili složeni instrumenti za rješavanje nepredvidivih kriznih situacija.

Doprinos zemalja primateljica bio je ključan u izradi i razvoju programa. U njemu se ne odražavaju samo različite okolnosti nego i različite političke preferencije u tim zemljama te je on najvažniji čimbenik kojim se osigurava njihovo zadržavanje vlasništva nad programom reformi. Bez vlasništva uvelike se umanjuje vjerojatnost da će program biti uspješan.

Pri usporedbi programa važno je uzeti u obzir i različite temeljne okolnosti u državama primateljicama, politička, administrativna i institucionalna ograničenja te način na koji su se oni mijenjali tijekom vremena. Zemlje mogu imati strukturne nedostatke koji se na površini čine sličnima, ali ih je ipak najbolje rješavati u okviru različitih skupova politika. Za uspjeh programa ključno je da se oni osmisle i prilagode u skladu s potrebama i ograničenjima pojedine zemlje. Kvaliteta programa ne može se ocijeniti na temelju usporedbe broja strukturnih uvjeta.

Komisija je već ostvarila znatan napredak u okviru programa koji se razmatraju u ovoj reviziji i nakon njihova završetka. To uključuje mobilizaciju dodatnih stručnjaka i financijskih resursa kao i jačanje mehanizama EU-a za gospodarsko upravljanje i financijsku pomoć. Komisija na temelju tih promjena namjerava izvršiti dodatna poboljšanja, kako je navela u svojem odgovoru na preporuke iz revizije.

III

Dobro uspostavljen okvir za fiskalni nadzor već se primjenjivao u razdoblju prije krize. Razmjer i priroda svjetske financijske krize iz 2007.–2008. predstavljali su presedan. Zbog toga su se neravnoteže u nekoliko država članica EU-a pojavile naglo i nepravilno.

Kriza je pokazala da okvir za fiskalni nadzor prije krize nije bio u potpunosti primjeren za utvrđivanje rizika u osnovnim fiskalnim pozicijama u vrijeme dotad neviđene gospodarske krize. U okviru krize naglašeni su i opseg prelijevanja između zemalja i potreba za širim pristupom nadzoru u bankarskom sektoru i široj makroekonomiji. Međutim, reakcija financijskih tržišta, koja je bila ključna u ubrzanju krize, bila je nova posljedica koju je bilo posebno teško predvidjeti. U trenutku kad su zemlje zatražile pomoć, pogoršavanje situacije već se pratilo iz pozadine, a Komisija je usko surađivala s nacionalnim nadležnim tijelima. Država članica primateljica mora podnijeti zahtjev za program financijske pomoći, a ne Komisija. Osim toga, uobičajeni okvir za nadzor podrazumijeva ograničeniju ulogu od one koju Komisija ima u uvjetima programa, i to u smislu praćenja nacionalnih odluka o gospodarskoj i fiskalnoj politici te davanja preporuka u vezi s politikama.

Odgovor na krizu bio je neposredan i sveobuhvatan. Sadržavao je daljnje jačanje općeg okvira EU-a za gospodarsko upravljanje s pomoću integriranog sustava europskih tijela za nadzor financija (ESRB, EBA, ESMA, EIOPA) i regulatorne strukture za financijske institucije (npr. bankovna unija). Uvedeni su i „paket od šest mjera" i „paket dviju mjera" u kojima se rješavaju nedostatci u nadzoru koji su otkriveni tijekom krize. Točnije, „paket od šest mjera" sadržavao je postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže, čime je praćenje makroekonomskih i financijskih neravnoteža postalo ključan dio okvira EU-a za gospodarski nadzor.

Činjenica da mjere Komisije nisu provedene bez djelovanja vanjskih utjecaja, nego u složenom institucionalnom okruženju nije na primjeren način uzeta u obzir u procjeni učinkovitosti Komisije. Ne ističe se dovoljno uloga MMF-a i, u pogledu zemalja europodručja, uloga ESB-a u pripremi i praćenju programa, niti je uloga Vijeća kao glavnog tijela za donošenje odluka dovoljno istaknuta.

IV

Makroekonomski rezultat i realizacija proračuna za 2008. općenito su se znatno razlikovali od prvotnih projekcija u prognozama velikog broja institucija, uključujući Komisiju. To je povezano s naglom pojavom neravnoteža i dotad neviđenom prirodom krize koju se danas općenito smatra iznimnim slučajem (eng. *tail-event*), tj. vrlo nevjerojatnim ishodom među svim mogućim ishodima. Nadalje, prognoze se uvijek temelje na informacijama dostupnima u određenom trenutku pa je jasno da naknadni razvoji događaja i izmjene podataka mijenjaju situaciju i izglede.

Potrebno je razumjeti da izrada prognoza nije precizna disciplina. Prognoze Komisije u povijesti uglavnom su bile točne.

Okvir EU-a za gospodarsko upravljanje prije krize bio je ponajprije usmjeren na fiskalnu politiku, dok su za nadzor financijskog rizika posebno bile zadužene središnje banke i nacionalna nadzorna tijela. Kao rezultat nedostatka integrirane europske nadzorne i regulatorne arhitekture za financijske institucije nije se sustavno upozoravalo na ključne rizike. Od pojave krize ostvaren je znatan napredak u rješavanju tih institucionalnih i upravljačkih nedostataka. Okvir za nadzor izmijenjen je i uspostavljeni su bliži kontakti između Komisije te nedavno osnovanog Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB) i europskih nadzornih tijela (ESA).

Međutim, nije se lako mogla unaprijed predvidjeti činjenica da su, kao posljedica dotad neviđene prirode i razmjera financijske krize, vlade poduzele mjere za potporu financijskom sektoru koje su ponekad imale znatan učinak na javne financije.

V

Okvir za makroekonomski nadzor komplementaran je proces koji nije dio Pakta o stabilnosti i rastu (PSR). PSR se sastoji od skupa zakonskih i političkih akata povezanih s fiskalnim nadzorom. Na početku krize PSR je postojao deset godina i bio je netom izmijenjen 2005. kako bi se važnija uloga dala osnovnom fiskalnom stanju. Komisija je ustrajna u namjeri da uči iz vidljivih nedostataka te ga je dodatno revidirala 2011., 2013. i 2014.

Povezivanjem PSR-a i spremnosti Komisije da upravlja programima ne uzima se u obzir činjenica da su i reformiranje PSR-a i uvođenje makroekonomskog nadzora služili rješavanju nedostataka u mehanizmima za nadzor. Time se omogućuje pravovremeno utvrđivanje neravnoteža da bi se mogle donijeti odluke o politikama potrebne kako bi zemlje bile spremnije za suočavanje s krizom. Upravljanje financijskom pomoći zasebna je stavka utvrđivanja rizika.

VIII

U izvješću se ispravno upućuje na upotrebu nekoliko proračunskih tablica i početne probleme s dokumentacijom. Komisijini alati za izradu prognoza nisu složeniji nego što je to potrebno.

Izrada ekonomskih prognoza nije postupak koji se može provesti s pomoću jednostavne aplikacije. Prognoze Komisije moraju obuhvaćati brojne varijable. To nužno dovodi do velikog i prilično složenog skupa podataka kojim se službenici nadležni za pojedine zemlje moraju služiti u izradi prognoze. Upotreba proračunskih tablica zahtijeva stručno znanje i prosudbu. Komisijina metoda izrade prognoza u skladu je s praksom drugih organizacija koje se bave ekonomskim prognozama.

Komisija se ne slaže s izjavom Suda o tome koliko je teško procijeniti pretpostavke iz prognoza. Pretpostavke na kojima se temelje prognoze opisane su u dokumentu o stajalištu koji se izrađuje na početku svakog kruga izrade prognoza. Pretpostavke se zatim ažuriraju prije spremanja svake sljedeće prognoze i objavljuju se u svakoj prognozi. Službenici nadležni za pojedine zemlje, stručnjaci iz horizontalnih odjela i najviše rukovodstvo okupljaju se na nekoliko sastanaka tijekom izrade redovitih prognoza Komisije Razgovor o pretpostavkama na kojima se temelje prognoze ključan je dio tih sastanaka. Nadalje, horizontalni odjeli sustavno provjeravaju matematičku i ekonomsku usklađenost prognoza koje su izradili odjeli nadležni za pojedine zemlje.

Točnije, Komisija je pomno objasnila svoju procjenu fiskalnih multiplikatora na kojima se temelji prognoza (vidjeti primjerice okvir I.5. na str. 41. Komisijine jesenske prognoze 2012.). Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove provela je 2013. postupak za procjenu implicitnog fiskalnog multiplikatora. Multiplikatori se doista nalaze unutar raspona utvrđenog u empirijskoj i teorijskoj literaturi.

IX

Komisija želi naglasiti koliko je važno na ispravan način razlikovati pružanje informacija potrebnih za donošenje informirane odluke u predmetnom trenutku od situacije u kojoj se potpuna dokumentacija može dobiti tek kasnije.

U ranoj fazi programa Komisija je radila pod ozbiljnim vremenskim pritiskom i trebala je uspostaviti stabilne i učinkovite postupke za upravljanje krizom. Komisija priznaje da su u prvom dijelu postupaka upravljanja programom postojali nedostatci u upravljanju dokumentima i da je to bio postupak „učenja kroz praksu”.

Komisija je Sudu dostavila brojne informacije, uključujući proračunske tablice, o podatcima i pretpostavkama na kojima su se temeljili prvotni izračuni financijskog jaza. Dostavljeni su referentni dokumenti o svim predmetnim zemljama obuhvaćenima programom.

X

Komisija se ne slaže s tim da su u najnovijim programskim dokumentima nedostajale ključne informacije. Programski dokumenti za Portugal i Irsku bili su vrlo temeljiti.

XI

Komisija se ne slaže s tim da su u memorandumima o razumijevanju postojali uvjeti koji nisu bili usmjereni na opće uvjete gospodarske politike koje je odredilo Vijeće.

Opći uvjeti gospodarske politike koje je odredilo Vijeće „opći” su i njima se ne namjerava pružiti opsežan popis uvjeta kojih se potrebno pridržavati. Za njihovo ostvarivanje, posebno u vezi sa strukturnim pitanjima, često je potreban širok raspon mjera u memorandumu o razumijevanju kako bi se ojačao osnovni položaj gospodarstva.

Nadalje, memorandumi o razumijevanju rezultat su pregovora s političkim nadležnim tijelima predmetne države članice, čiji je doprinos ključan za uspjeh programa.

Različiti pristupi

Komisija smatra da je bilo primjereno da se u svakom programu odražavaju gospodarski uvjeti, institucionalno okruženje, okolnosti i preferencije specifični za pojedinu zemlju.

XII

Iako se Komisija slaže da rizik od nedosljednog postupanja s različitim zemljama ili zahtijevanja nepotrebnih reformi ostaje izazov za postupak upravljanja programom, smatra da je bilo primjereno i nužno da se programima upravlja na način specifičan za pojedinu zemlju. Ta je fleksibilnost bila poželjna s obzirom na raznolik skup ekonomskih, političkih i administrativnih uvjeta u različitim zemljama te na važnu ulogu zemlje primateljice u izradi i razvoju programa. Zemlje mogu imati strukturne nedostatke koji se na površini čine sličnima, ali ih je ipak najbolje rješavati u okviru različitih skupova politika.

Doprinos zemalja primateljica u izradi i razvoju programa, u kojem se ne odražavaju samo različite okolnosti nego i različite političke preferencije u tim zemljama, najvažniji je čimbenik kojim se osigurava njihovo zadržavanje vlasništva nad programom reformi.

Komisija priznaje da postoji prostor za napredak u pogledu dosljednosti kojom su uvjeti kategorizirani.

Komisija smatra da koncept „strukturnog sadržaja" kojim se služi Sud nije značajan pokazatelj za analiziranje mjera politike i donošenje zaključaka o njihovoj važnosti. Činjenica je i da se uvjetovanost razvija tijekom trajanja programa. Strukturna reforma za koju bi Sud naposljetku odlučio da ima „veliku količinu sadržaja" možda će zahtijevati nekoliko preliminarnih koraka „male količine sadržaja" kako bi je se moglo propisno procijeniti i pripremiti. Ublažavanje nekih ciljnih vrijednosti deficita općenito se temeljilo na tome jesu li početne ciljne vrijednosti bile primjerene. To je učinjeno na temelju pažljive analize uzimajući u obzir nekoliko kretanja specifičnih za pojedinu zemlju, a ne samo rast BDP-a.

XIII

U Komisiji izračune na kojima se temelje odluke o programima preispituju službenici izvan glavnog programskog tima, uključujući više rukovodstvo i voditelje horizontalnih odjela. Izvješća o preispitivanju podlijegala su stalnim postupcima savjetovanja s relevantnim glavnim upravama.

Osim toga, Komisija je na programima u okviru EFSM-a radila u uskoj suradnji s MMF-om i ESB-om. Partnerske institucije koje su sve aktivno surađivale s nacionalnim nadležnim tijelima stalno su razmjenjivale nacrte programskih dokumenata i međusobno ih uspoređivale.

Naposljetku, o ishodima pregovora detaljno su obaviješteni Gospodarski i financijski odbor i Radna skupina Euroskupine, čime se osigurala transparentnost ishoda.

XIV

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak X.

XV

Upotreba ciljnih vrijednosti deficita koje se temelje na obračunskoj osnovi potkrijepljena je zakonskim okvirom na kojem se temelji gospodarski nadzor EU-a i kojim se osigurava dosljednost među zemljama. Sve države članice EU-a, uključujući one obuhvaćene programom gospodarske prilagodbe, podliježu zajedničkim fiskalnim pravilima EU-a. U skladu s Protokolom br. 12 Ugovora o funkcioniranju Europske unije u kojem se utvrđuju referentne vrijednosti za postupak u slučaju prekomjernog deficita deficit se mjeri u skladu s Europskim sustavom integriranih ekonomskih računa koji se temelji na obračunskoj osnovi. Stoga se upotreba nacionalnih računovodstvenih podataka za određivanje fiskalnih ciljnih vrijednosti i za praćenje čini više nego opravdanom u zajedničkom europskom okruženju.

Kao koncept, načelo računovodstva koje se temelji na obračunskoj osnovi uvedeno sustavom ESA95 bilo je ključna inovacija, motivirana tadašnjim nedostatcima u pogledu gotovinskih računa. Jedan je od tih nedostataka taj što su gotovinski računi mnogo podložniji manipulaciji i često nude manje pouzdanu sliku gospodarstva.

Međutim, utvrđivanjem ciljnih vrijednosti u skladu s ESA-om Komisiju se ne sprječava u upotrebi drugih dostupnih izvora informacija i podataka u okviru praćenja, ako je to potrebno. To može uključivati fiskalne podatke temeljene na gotovini, posebno zato što ih se može dobiti brže od podataka koji se temelje na obračunskoj osnovi. Podatci temeljeni na gotovini moraju se tumačiti s obzirom na njihove različite konceptualne temelje.

Općenito, upotrebom više izvora podataka s različitim konceptualnim temeljima i dostupnošću može se samo pomoći u poboljšanju praćenja ciljnih vrijednosti programa i potpori donošenju odluka, kad je to potrebno.

XVI

U programima se postavljaju tijekovi fiskalne prilagodbe u skladu sa zahtjevima PSR-a te se uzimaju u obzir uvjeti i ciljevi programa specifični za pojedinu zemlju. Međutim, iako se programima uzimaju u obzir odgovarajući čimbenici u osmišljavanju tempa strukturnog poboljšanja, na konačni rezultat može utjecati širi raspon čimbenika povezanih s vanjskim okruženjem. Oni uključuju iznimne okolnosti (primjerice dublju recesiju od one koja se predviđala u početku), stope inflacije, strukturu rasta, klimu na tržištu koja utječe na troškove zaduživanja kao i *ex post* izmjene podataka.

Stoga je nužna fleksibilnost za prilagodbu novim uvjetima. To se priznaje i u okviru EU-a za fiskalni nadzor.

U nekim se situacijama vjerojatno neće moći izbjeći jednokratne mjere (odluke Suda, operacije spašavanja banaka), no takvom klasifikacijom osigurava se da ih se smatra privremenima. Nisu uključene u strukturni saldo upravo kako bi se spriječilo vlade da prekomjerno upotrebljavaju takve mjere. Osim toga, sasvim je uobičajeno da se strukturna salda različitih zemalja mijenjaju različitim tempom.

XVII

Kratki rokovi za provedbu reformi ponekad se, *ex post*, mogu smatrati nerealnima, no postavljeni su na takav vrlo ambiciozan način kako bi se potaklo brže djelovanje.

Komisija se ne slaže da je provedba najvažnijih uvjeta ostavljena za kasniji dio programa. Krizni uvjeti i politički zamah za reforme značili su da su važne i teške reforme koncentrirane u ranom dijelu programa.

Preporuke

Komisija prihvaća preporuku (a).

Komisija je tijekom godina krize poboljšala svoju mobilizaciju stručnjaka. Uspjela je mobilizirati više stručnjaka u programima za zemlje europodručja koji su započeli kasnije od programa za zemlje izvan europodručja. U okviru Komisije nedavno je uspostavljena Služba za potporu strukturnim reformama. Komisija će ispitati kako se neka ključna načela u pogledu brze mobilizacije potrebnih stručnjaka mogu dodatno učvrstiti i postati okvir na razini institucija, gdje je to potrebno.

Komisija će uzeti u obzir potrebu za razvojem postupaka za pojačan nadzor i upravljanje u pogledu mogućih novih programa financijske pomoći za zemlje europodručja u kontekstu paketa dviju mjera.

Komisija prihvaća preporuku (b) i naglašava kako je potrebno osigurati da se vođenjem evidencije ne stavlja nerazmjeran teret na leđa prognostičara, posebno u kontekstu programa.

Komisija je već poboljšala postupke i upravljanje dokumentima otkad su uspostavljeni prvi programi. Ustrajat će u daljnjem poboljšanju provedbe svoje politike upravljanja dokumentima i kontrole kvalitete.

Komisija prihvaća preporuku (c).

Komisija je već poboljšala vođenje evidencije od početka programa. Usredotočit će se na to da osigura potpunu provedbu novih postupaka, a da se programske timove ne sprječava u ispunjenju kratkih rokova.

Komisija će ispitati kako dalje osigurati vođenje evidencije o ključnim odlukama bez usporavanja postupka donošenja odluka, u skladu sa svojom politikom upravljanja dokumentima i kontrole kvalitete.

Komisija prihvaća preporuku (d).

Komisija prihvaća preporuku (e). Nastojat će u memorandume o razumijevanju uključiti dodatne varijable koje može prikupiti u kratkom roku, poput salda gotovine u tromjesečnom razmaku i/ili ciljnih rokova dospijeća, kako bi se pomoglo praćenju fiskalnih ciljnih vrijednosti.

Komisija prihvaća preporuku (f). Komisija ističe da je najvažnije da postoji usklađen i integriran skup reformi za rješavanje ključnih gospodarskih izazova. U okviru tog programa vjerojatno će često biti potrebno odlučiti o tome koji paket reformi odabrati. Stoga se uvjeti ne bi trebali izolirano razmatrati. Odabir uvjeta pitanje je o kojem je potrebno pregovarati sa zemljom primateljicom. Time bi se trebala podržati sposobnost zemlje da utvrdi plan za svoje programe. To je preduvjet za njihovo preuzimanje vlasništva nad postupkom reformiranja, što je važna odrednica za uspjeh programa.

Komisija djelomično prihvaća preporuku (g). Već je utvrdila smjernice za suradnju s MMF-om i ESB-om te poduzima druge korake za olakšavanje međuinstitucionalne suradnje tijekom provedbe programa. Međutim, Komisija smatra da bi se razjašnjavanjem te suradnje trebalo izbjeći formalizaciju kojom bi postupak donošenja odluka postao opterećujući, posebno s obzirom na postojeća vremenska opterećenja. Trebalo bi održati fleksibilnost u rješavanju situacija u kojima se razlikuju mišljenja jer bi pokušaj službenog kodificiranja postupka za rješavanje sporova bio težak i beznačajan.

Komisija prihvaća preporuku (h). Komisija smatra da je postupak upravljanja dugom uvijek bio transparentan i da se tijekom vremena dokumentacija dodatno poboljšala.

Komisija prihvaća preporuku (i). Ustrajat će na tome da dodatno poboljša svoje razumijevanje postupka prilagodbe u okviru programa trenutačnim nizom sveobuhvatnih *ex post* procjena i na tome da nauči lekcije iz njih. Procjene pokrivaju sve aspekte gospodarske prilagodbe u okviru programa, uključujući tri prijedloga koja je dao Sud. *Ex post* procjena programa gospodarske prilagodbe Irske već je objavljena.

Dio I.

34
Kako je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak III., kriza je pokazala da postojeći okvir za fiskalni nadzor nije bio u potpunosti primjeren za utvrđivanje osnovnih rizika u fiskalnim pozicijama nekih država članica u vrijeme dotad neviđene gospodarske krize.

Glavni je cilj financijske pomoći bio osigurati sredstava za zemlje primateljice kako bi mogle uvesti mjere potrebne za postepeni povratak povjerenja u financijska tržišta. Jasno je da bi se za zemlje kojima je bila potrebna pomoć jer nisu mogle financirati svoje deficite na financijskim tržištima financijska pomoć iskoristila za potporu proračunu.

Komisija priznaje da je u razdoblju prije krize bilo teško u potpunosti otkriti sve veći rizik proračunskih neravnoteža koje su se brzo pogoršavale zbog neočekivane pojave ozbiljnih makrofinancijskih neravnoteža. Međutim, u nekim konkretnim slučajevima, kao što su Irska i Španjolska, Komisija je u svojim službenim dokumentima uputila na to da bi predmetne zemlje trebale imati proračunski višak zbog makroekonomskih i financijskih rizika.

Potreba za aktiviranjem programa za države članice bila je određena i nepredvidivom prirodom krize, njezinim dotad neviđenim trajanjem i veličinom.

35
Iako su omjeri dugova i deficita predvidive varijable, strukturni saldo to nije. On se po svojoj prirodi oslanja na izračun proizvodnog jaza, varijable koja se ne može pratiti. Međutim, izračun potencijalnog obujma proizvodnje na kojem se temelji proizvodni jaz slijedi metodologiju zajednički usuglašenu s Vijećem (dalje u tekstu „zajednički usuglašena metodologija EU-a"). To je prilično složeno, no osigurava dosljedan okvir u svim zemljama.

36
Kako je detaljnije opisano u odgovoru Komisije na odlomak IV., prognostičar ne može unaprijed predvidjeti odluke o politikama specifične za pojedinu zemlju. Na stvarne rezultate mogu utjecati i *ex post* izmjene podataka. Stoga bi to trebalo uzeti u obzir pri usporedbi prognoza i rezultata.

U slučaju Irske predviđeni proračunski deficit bio je u skladu sa središnjim makroekonomskim scenarijem, uključujući onaj za gospodarski rast, sadržanim u prognozi Komisije za Irsku iz proljeća 2008. Nesukladnost između predviđenog deficita i ishoda velikim se dijelom može pripisati izmjenama prognoze BDP-a i drugim makroekonomskim varijablama koje utječu na opći državni proračun. U središnjem scenariju proljetne prognoze Komisije 2008. nije se predvidjelo snažno usporavanje gospodarstva koje se naposljetku ostvarilo u drugoj polovici godine. Komisija nije bila jedina: nacionalne i međunarodne institucije kao i prognostičari iz privatnog sektora nisu predviđali ozbiljnost pada koji je zabilježen u Irskoj 2008.

37
Strukturni saldo središnji je pokazatelj za nadzor politika od reforme PSR-a iz 2005. Iako je u potpunosti mjerodavan pokazatelj za nadzor fiskalne politike, Komisija priznaje da nije u potpunosti točan pokazatelj i stoga ga tumači uz nužan oprez.

Na procjenu strukturnog salda konceptualno utječe ista nesigurnost kojom su obuhvaćene prognoze drugih makroekonomskih varijabli. To je inherentna značajka koja nije uzrokovana nedostatcima jedne metode u usporedbi s drugom.

Izračun strukturnog salda prema definiciji ovisi o izračunu potencijalnog obujma proizvodnje, proizvodnih jazeva, ukupnih salda i učinka jednokratnih mjera. Izračun potencijalnog obujma proizvodnje slijedi zajednički usuglašenu metodologiju EU-a. Radna skupina za proizvodni jaz u okviru Odbora za ekonomsku politiku redovito je razmatra i poboljšava (kada je to potrebno). Metodom se osigurava dosljednost među zemljama u smislu kvalitete i čvrstoće procjene, za razliku od metode *à la carte*.

Usuglašeni pristup koji se na razini EU-a upotrebljava za procjenu potencijalnog obujma proizvodnje i proizvodnog jaza nije isključivo statistička metoda. Temelji se na velikom broju varijabli kojima se određuje potencijal ponude pojedine zemlje. Procjene proizvodnog jaza uključuju prognoze svih relevantnih makroekonomskih varijabli kao ključne podatke. Proizvodni jazevi i ukupna salda pokazali su se nepostojanijima nego u prethodnim razdobljima, što je utjecalo na strukturni saldo. U tome se odražava iznimnost situacije i priroda svakog postupka izrade prognoza.

Nadalje, prognoze za mala otvorena gospodarstva (većina država članica u okviru programa ima takvo gospodarstvo) općenito su nepostojanije jer su ona izloženija većem broju šokova, a utjecaj je tih šokova snažniji.

U nekoliko slučajeva u svojim procjenama iz razdoblja prije 2008. Komisija je naglasila rizike povezane s nesigurnošću u pogledu cikličnog položaja. Na primjer, u preporuci Komisije za mišljenje Vijeća o irskom programu stabilnosti za 2006.–2009. navedeno je sljedeće: „*U svakom slučaju, bilo bi razborito ostaviti prostor za manevar protiv svakog poništenja trenutačne strukture rasta koju su pokrenula snažna kretanja u sektoru nekretnina*".

Stoga je Komisija potpuno svjesna nedostataka pokazatelja strukturnog salda i uključuje ih u svoje procjene. Okvir za fiskalni nadzor isto se tako stalno poboljšavao pa se sada temelji na sveobuhvatnom nizu alata, a ne samo na strukturnom saldu.

Za države članice obuhvaćene postupkom prekomjernog deficita, od 2013. strukturni saldo ispravljen je radi kontrole pogrešaka u prognozi potencijalnog obujma proizvodnje i neočekivanih prihoda/manjka prihoda. Metodologijom za procjenu učinkovitog djelovanja u okviru postupka prekomjernog deficita, koju je odobrilo Vijeće u lipnju 2014., obuhvaćen je i drugi pokazatelj fiskalnih napora na temelju rezultata pojedinih mjera poduzetih od preporuke postupka prekomjernog deficita. Pažljiva kvalitativna analiza na temelju tih dvaju pokazatelja upotrebljava se za procjenu ispunjavanja uvjeta.

Kao preventivni dio PSR-a krajem 2011. uvedena je referentna vrijednost za izdatke u okviru paketa od šest mjera. To služi kao drugi pokazatelj (uz strukturni saldo) za procjenu ispunjenja uvjeta prilagodbe potrebne za ostvarenje srednjoročnog proračunskog cilja. Općenita procjena dvaju pokazatelja provodi se kako bi se procijenilo poštivanje pravila.

Istina je da su ti pokazatelji složeni i da se temelje na varijablama koje se ne mogu pratiti. Međutim, u pogledu određivanja fiskalnih napora koje provodi država članica i davanja preporuka za budućnost pokazatelji poput strukturnog salda imaju prednost pred jednostavnim omjerima deficita ili duga, jer su potonji puno češće procikllični.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak IV.

38

Komisija priznaje da se u zajednički usuglašenoj metodologiji EU-a nije u dovoljnoj mjeri ispravio utjecaj naglog procvata tržišta nekretnina u tom razdoblju (vidjeti slučajeve Rumunjske i Irske), što je pak kao posljedicu imalo vrlo veliko povećanje kapitalnih zaliha. Međutim, kapitalne zalihe, koje se mogu smatrati pokazateljem ukupnog kapaciteta nekog gospodarstva, nisu ispravljene u zajednički usuglašenoj metodologiji EU-a. Kao posljedica nisu ispravljena ciklička odstupanja (npr. nedostatci u kapitalu) uzrokovana imovinskim balonom. Osim toga, ulaganje u tržište nekretnina nema isti učinak na potencijal gospodarstva kao bruto investicije u fiksni kapital koje provode trgovačka društva. Rezultat je da je procvat na tržištu nekretnina nadmašio ukupni proizvodni kapacitet.

Trenutačno se pokušava osigurati da se u zajednički usuglašenoj metodologiji EU-a ubuduće više uzima u obzir utjecaj varijabli financijskog sektora. Točnije, na radionici koju je Komisija organizirala 28. rujna 2015. raspravljalo se o mogućnostima za poboljšanje zajednički usuglašene metodologije EU-a s relevantnim dionicima iz država članica i međunarodnih institucija. Rad na tome nastavit će se uključivanjem država članica u Odbor za ekonomsku politiku. Točnije, za njega će biti zadužena Radna skupina za rast proizvodnje, nadležna uglavnom za osiguranje tehnički stabilnih i transparentnih pokazatelja potencijalnog obujma proizvodnje i proizvodnog jaza te ciklično prilagođenog proračunskog salda u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu.

Unatoč problemima u metodologiji koji su se pojavili u razdoblju prije krize općenito se priznaje da je trenutačna metodologija od 2009. bila vrlo uspješna u odnosu na jednakovrijednu metodologiju OECD-a i druge metodologije, poput filtra Hodrick-Prescott (HP filtar).

39

Neravnoteže u sektorima nisu uzete u obzir u izračunu potencijalnog obujma proizvodnje. Međutim, važno je naglasiti sljedeće: i. trenutačno na razini sektora nisu dostupni izračuni proizvodnog jaza; i ii. procjenama za sektore dodatno bi se otežao već složen postupak izračuna.

U pogledu cijena nekretnina zajednički usuglašenom metodologijom EU-a nije se dovoljno ispravio utjecaj naglog procvata tržišta nekretnina u tom razdoblju. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 38.

40

U procjenama Komisije nije zanemareno postojanje neravnoteža u sektorima i rizika povezanih s naglim procvatom tržišta nekretnina. Na primjer, u slučaju Irske rizici povezani s naglim procvatom tržišta nekretnina naglašeni su već u Komisijinoj procjeni ažuriranog programa stabilnosti iz 2005.

42

Situacija u pogledu praćenja potencijalnih obveza javnog sektora znatno se poboljšala od 2009.

Okvir za nadzor izmijenjen je i uspostavljeni su bliži kontakti između Komisije te nedavno osnovanog Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB) i europskih nadzornih tijela (ESA).

Paketom od šest mjera uveden je i postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže, čime je nadzor ekonomskih neravnoteža, uključujući one u sektorima, postao ključan dio gospodarskog nadzora EU-a.

Komisija je 2015. po prvi put proizvela niz podataka o nepredviđenim obvezama javnog sektora koje su slične u svim državama članicama.

43

Komisija je 2008. naglasila potrebu za širenjem nadzora radi rješavanja makroekonomskih neravnoteža izvan proračunskog nadzora (za pojedinosti vidjeti stranice 247.–248. publikacije EMU@10: uspjesi i izazovi nakon 10 godina Ekonomske i monetarne unije).

Relevantne institucionalne i zakonodavne promjene i znatna poboljšanja ostvarena od 2011. uključuju osnivanje Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB) i europskih nadzornih tijela (EBA, EIOPA i ESMA) te donošenje paketa od šest mjera i paketa dviju mjera (za više detalja vidjeti odgovor Komisije na odlomak 39.).

Točnije, paketom od šest mjera uveden je postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže. Time je, među ostalim, praćenje financijskih neravnoteža (tj. neto stanje međunarodnih ulaganja, privatni kreditni tokovi, privatni dug i obveze financijskog sektora) postalo ključan dio ekonomskog nadzora EU-a.

44
Osjetljivost na različite šokove bila je dio aktivnosti nadzora Komisije. U redovitim prognozama Komisije daju se specifične pretpostavke u pogledu tečajeva i kamatnih stopa na kojima se temelje gospodarske i fiskalne prognoze svake države članice i EU-a kao cjeline. Glavna kretanja i tokovi utjecaja na ekonomske i fiskalne varijable objašnjavaju se u horizontalnim poglavljima objavljenih prognoza, dok se te pojedinosti mogu izbjeći iz obrazloženja uz prognoze za pojedinu državu članicu.

Komisijina procjena programa stabilnosti i konvergencije za sve je zemlje obično uključivala poseban odjeljak o procjeni rizika, čija je svrha bila razmotriti vjerodostojnost proračunskih prognoza iz programa analizom različitih rizičnih čimbenika. Sličan su sadržaj imale i ocjene programa stabilnosti i konvergencije prije 2007. pod naslovom „analiza osjetljivosti" ili „procjena rizika". Za dodatne informacije vidjeti ocjene programa stabilnosti i konvergencije: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/index_en.htm.

46
S obzirom na to da značajke krize predstavljaju presedan, postojala je potreba za što hitnijom pripremom odgovarajućeg i učinkovitog odgovora. To je značilo, posebno za početne programe poput onog za Mađarsku, potrebu za radom u vrlo strogim vremenskim ograničenjima.

Komisija je imala vlastitog iskustva iz provedbe makrofinancijske pomoći trećim zemljama (uključujući niz zemalja zapadnog Balkana nakon kosovske krize). Bila je upoznata s pregovaranjem i praćenjem provedbe memoranduma o razumijevanju koji su uključivali uvjete strukturne reforme i makroekonomsku uvjetovanost za koju je bio zadužen MMF. Bila je upoznata i s posuđivanjem potrebnih sredstava na tržištima i njihovim davanjem trećim zemljama u obliku zajmova. To stručno znanje omogućilo je Komisiji da donese prijedlog u vrlo kratkom vremenskom roku. U pogledu nekih drugih aspekata, kao što je primjerice fiskalni nadzor, Komisija je imala dublje znanje o zemlji od MMF-a. U drugim područjima, primjerice u nadzoru nad bankama, MMF je u početku imao iskusnije osoblje.

Dio II.

Programi su uglavnom imali stabilne temelje, no postojali su nedostatci u vođenju evidencija.

48
Komisija je nadležna za analizu gospodarske i financijske situacije te pomoć u pripremi programskih odluka. U tu svrhu Komisija je blisko surađivala s drugim programskim partnerima i dostavila detaljne programske dokumente relevantnim donositeljima političkih odluka.

Postupci Komisije nisu uvijek obuhvaćali odgovarajući sustav provjera i ravnoteža

Komisija smatra da su njezini postupci uvijek obuhvaćali odgovarajući sustav provjera i ravnoteža.

50 točka v.
Sa zemljama obuhvaćenima programom trebalo bi postupati na jednak način kad se rješavaju slični problemi. To je bilo ključno pitanje u svim programima.

Doprinos zemalja primateljica u izradi i razvoju programa najvažniji je čimbenik kojim se osigurava njihovo zadržavanje vlasništva nad programom reformi. To bi u potpunosti trebalo uzeti u obzir.

Osim toga, u procjeni sličnosti (ili usporedivosti) situacije u kojoj se nalaze zemlje u određenom području važno je razmatrati ne samo statičku procjenu njihove uspješnosti u tom području politike nego i njihov kapacitet za provedbu značajnih promjena. Isto tako, „sličan niz uvjeta" potrebno je tumačiti u smislu ukupnog sadržaja zahtjeva, a ne broja uvjeta.

52
Komisija prikuplja širok raspon informacija iz različitih izvora (uključujući izvore izvan Komisije). Stoga su se procjene temeljile na informacijama iz internih izvješća i nadzornog materijala, svih relevantnih vanjskih publikacija dostupnih javnosti (izvješća članova akademske zajednice, vlade, izvješća skupina za strateško promišljanje, dionika i ostalih neovisnih institucija) te na opsežnim savjetovanjima s dionicima.

54
Komisija je prema potrebi zahtijevala ključne informacije. Podatci su odabrani s obzirom na njihovu relevantnost za praćenje provedbe programa, uzimajući u obzir potrebe specifične za pojedinu zemlju i program, a istovremeno se nastojalo izbjeći prekomjerno opterećivanje nacionalnih uprava zahtjevima u pogledu izvješćivanja.

57
Provjere *brojčane* usklađenosti prognoza uključuju, primjerice, temeljite provjere usklađenosti međunarodnih trgovinskih prognoza. Nadalje, *ekonomska* usklađenost prognoza provjerava se na nekoliko razina, uključujući sastanke o prognozama navedene u odgovoru Komisije na odlomak VIII.

Komisija je svjesno odlučila temeljiti prognoze na prosudbi ekonomista koji su stručnjaci u pogledu zemalja za koje izrađuju prognoze. Druge međunarodne institucije slijede sličan pristup. U povezanoj literaturi nema dokaza za to da prognoze temeljene na modelu imaju stalno bolje rezultate od općenitih prognoza koje su izradili stručnjaci. Čak i u uobičajenim okolnostima strukturni odnosi nisu stabilni tijekom vremena i potrebna je prosudba stručnjaka kako bi se modeli odnosa dobiveni iz ekonometrijskih procjena prilagodili posebnostima prevladavajućih gospodarskih uvjeta. Nasuprot tomu, prognoze temeljene na prosudbama sigurno imaju bolje rezultate od prognostičkih modela tijekom ekonomskih i financijskih kriza.

Prognostičke proračunske tablice složen su alat koji stvara poteškoće u kontroli kvalitete

Izrada prognoza sama je po sebi složena i Komisija je uspostavila sustav kojim će se osigurati odgovarajuća kontrola kvalitete.

58
Izrada ekonomskih prognoza nije postupak koji se može provesti s pomoću jednostavne aplikacije. Prognoze Komisije moraju obuhvaćati brojne varijable. To nužno dovodi do velikog i prilično složenog skupa podataka kojim se službenici nadležni za pojedine zemlje moraju služiti u izradi prognoze. Upotreba proračunskih tablica zahtijeva stručno znanje i prosudbu. Komisijina metoda izrade prognoza u skladu je s praksom drugih organizacija koje se bave ekonomskim prognozama.

59
Prognoze se, kad god je to moguće, temelje na povijesnim podatcima koje je prikupio i potvrdio Eurostat. Samo podatci koji nisu interno dostupni Komisiji uzimaju se iz drugih izvora (uglavnom nacionalnih središnjih banaka i zavoda za statistiku). Povijesni podatci ne temelje se na prosudbi prognostičara. Prema definiciji, prognostičar (tj. službenik nadležan za pojedinu zemlju) jedini je izvor prognostičkih podataka.

Komisija smatra da se primjerima koje je dao Sud ne dokazuje postojanje rizika. Naprotiv, postupak za dobivanje vanjskih pretpostavki na kojima se temelji prognoza jasan je i potkrijepljen dokumentacijom (npr. u tehničkom okviru koji sadržava svaka objavljena prognoza). Te vanjske pretpostavke dobivaju se centralno i primjenjuju ih svi prognostičari. Postoji i opsežan skup pisanih smjernica za službenike o tome kako utvrditi i procijeniti fiskalne mjere (u kontekstu primjene pretpostavke o tome kako neće biti promjene politike).

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 60. i 61.

Provjere brojčane i ekonomske usklađenosti prognoza premašuju ono što je opisano u izvješću.

62

Komisija se ne slaže s primjerima iz okvira 1. (vidjeti detaljne napomene). Komisija ne smatra da ti primjeri upućuju na opći problem.

Okvir 1. točka i.

Komisija se ne slaže s procjenom o PDV-u u Rumunjskoj. Prognostička dokumentacija omogućuje detaljno predviđanje drugih poreza na proizvodnju po sektorima (kućanstva, poduzeća, država). Komisija nije predvidjela stope rasta za te detaljne varijable i zasivila je relevantne ćelije. Rezultat je da su formule koje su još uvijek sadržane u zasivljenim ćelijama zadržale vrijednosti za prognostičke godine na stalnoj razini. Odstupanje od 3,8 milijarde RON proizlazi iz usporedbe tih neupotrijebljenih ćelija s prognozom nadležnog odjela u pogledu državnih prihoda iz poreza na proizvodnju i uvoz.

Okvir 1. točka ii.

Komisija se ne slaže s tom procjenom. Tamo gdje „naknada za službenike" nije bila odvojena prognostička stavka, vrlo slična zamjenska varijabla pojavila se kao odvojena stavka, zbog čega je predviđanje rashoda za plaće u javnom sektoru izričito prikazano u dokumentaciji.

U razdoblju koje je predmet revizije Suda (2008.–2010.) zbog nedostatka ažurnih podataka o sektorima kućanstava i poduzeća (nedostatak od dviju godina) ti su podatci gotovo beznačajni za predviđanje tako nepostojanih, malih i otvorenih gospodarstava. U skladu s tim ti se podatci nisu mogli upotrijebiti za predviđanje u pogledu drugih sektora (za koje su postojali pouzdaniji i noviji podatci) ili za provjeru usklađenosti s podatcima o cjelokupnom gospodarstvu. Stoga prognoze za sektore kućanstava i poduzeća nikad nisu objavljene te su se u prognostičkim tablicama pojavljivale samo kao bilješke koje ne utječu na druge varijable. To znači da se matematička netočnost koju su primijetili revizori odnosi samo na raščlambu za kućanstva i poduzeća koji su namjerno isključeni iz postupka izrade prognoza za Latviju zbog navedenih problema u kvaliteti podataka.

Komisija smatra odluku o isključenju neažurnih podataka iz analize prednošću postupka izrade prognoza, a ne njegovim nedostatkom.

Okvir 1. točka iii.

Komisija se ne slaže s tom procjenom. Sud upućuje na pogrešku u dokumentu (prognoza iz lipnja 2009.) koji je bio nedovršen, a ne konačan. U kasnijoj konačnoj prognozi (rujan 2009.) mjera je obuhvaćena na ispravan način.

Okvir 1. točka iv.

Komisija se ne slaže s procjenom Suda o nedosljednostima u predviđenim indeksima cijena za Latviju. Sud smatra da se povećanje poreza na dodanu vrijednost 2009. nije u potpunosti odrazilo u predviđenim potrošačkim cijenama. Iz tog su nalaza izostavljeni brojni čimbenici koji isto tako utječu na potrošačke cijene. Indeks potrošačkih cijena 2009. i 2010. bio je znatno niži od onog koji je predviđala Komisija, što upućuje na to da utjecaj povećanja poreza nije podcijenjen.

Iz podataka se vidi i da je stvarna razlika između indeksa potrošačkih cijena i privatnih potrošačkih cijena bila veća od one koju je predvidjela Komisija. Stavke obuhvaćene dvama indeksima različite su. Najveća je razlika obuhvaćanje procijenjenih najamnina u privatnoj potrošnji. Nagli pad cijena kuća i najamnina tijekom krize stoga je imao puno veći utjecaj na privatne potrošačke cijene nego na indeks potrošačkih cijena. Tim se primjerom naglašava koliko su različiti gospodarski odnosi u doba ozbiljne krize.

65

Službenici nadležni za pojedine zemlje izrađuju vlastitu procjenu učinka fiskalnih mjera. Stoga nije važno poznaju li službenici nadležni za pojedine zemlje detaljno metode koje se upotrebljavaju u procjeni nacionalnih nadležnih tijela.

Komisija se ne slaže ni s posljednjom rečenicom (o implicitnim fiskalnim multiplikatorima). Postoji veće znanje o (implicitnim) fiskalnim multiplikatorima nego što bi se dalo zaključiti iz izvješća. Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove provela je 2013. postupak za procjenu implicitnog fiskalnog multiplikatora. Gospodarske prognoze iz proljeća i jeseni 2012. sadržavale su i posebne okvire namijenjene fiskalnim multiplikatorima. Multiplikatori se doista nalaze unutar raspona utvrđenog u empirijskoj i teorijskoj literaturi.

Simulacije s pomoću modela QUEST provedene su u ključnim fazama nekih programa (najčešće u fazi pregovora) kako bi se mogli utvrditi temeljni scenariji i scenariji politike. Za portugalski program procijenjene su određene fiskalne mjere na temelju verzije modela QUEST specifične za tu zemlju. Relevantne informacije, uključujući multiplikatore specifične za mjeru, dostavljene su Sudu.

66

Komisija se ne slaže s tom procjenom. Pretpostavka da manje pogreške možda nisu otkrivene i da su mogle dovesti do znatnih kumulativnih pogrešaka isključivo je spekulativna.

67

Komisija priznaje da postoji nedostatak sveobuhvatne dokumentacije, točnije u pogledu rane faze programa.

Postupak djelomične raščlambe pogrešaka u prognozama proveden je 2013. Sveobuhvatniji postupak trenutačno se priprema u kontekstu ponovne procjene točnosti prognoza. Isto tako, tijekom nekoliko postupaka izrade prognoza odjeli nadležni za pojedine zemlje proveli su raščlambu revizije općeg državnog proračunskog salda i realnog rasta BDP-a u odnosu na prethodni krug izrade prognoza. Raščlambe promjena u prognozama općeg državnog proračunskog salda nalaze se u izvješćima o preispitivanju programa.

Procjene financijskog jaza bile su nepotpune i netočne

Neki od dokumenata o procjenama financijskog jaza dostupni u vrijeme revizije bili su nepotpuni. Međutim, u naslovu se ne odražava na primjeren način činjenica da se nedostatci ponajprije odnose na dokumentaciju, a ne na procjenu.

69

Komisija se ne slaže s općenitom izjavom Suda o dostupnosti procjena financijskog jaza.

Komisija je Sudu dostavila brojne informacije, uključujući proračunske tablice, o podatcima i pretpostavkama na kojima su se temeljili početni izračuni financijskog nedostatka. Dostavljeni su referentni dokumenti o svim predmetnim zemljama obuhvaćenima programom.

Komisija priznaje da su u ranom dijelu postupka upravljanja programom postojale slabosti u upravljanju dokumentima. Točno je da relevantna dokumentacija o prvotnom financijskom jazu za Mađarsku nije dostupna.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak IX.

70

Komisija smatra da nije bilo značajnih pogrešaka u izračunima financijskog jaza. U slučaju Rumunjske došlo je do pogreške u pogledu dvostrukog računanja zajmova povezanih poduzeća.

Komisija osporava druge navodne pogreške na kojima je Sud temeljio svoju procjenu. Komisija ne smatra da ti primjeri upućuju na opći problem.

Komisija bi željela naglasiti da procjena potreba za financiranjem koje premašuju program podrazumijeva niz izračuna i pretpostavki koji podliježu velikoj razini nesigurnosti i može ih se pouzdano utvrditi samo u određenom rasponu. Financijsku omotnicu ograničavaju i spremnost i mogućnosti zajmodavaca za osiguranje financiranja pa je u izradi programa potrebno uzeti u obzir to ograničenje.

Nije realistično očekivati da će procjene biti u potpunosti točne. Važno je da u praksi sitne nepravilnosti ne bi smjele imati negativne posljedice za uspjeh programa. Gledajući unazad, predviđanja su se pokazala točnima jer se ni u jednoj detaljnoj provjeri financijska omotnica nije pokazala neprimjerenom i nije se morala izmijeniti.

Navodne pogreške u izračunima financijskog jaza nisu utjecale na sadržaj politika programa.

Nedostaju neki važni dokumenti

Vođenje evidencije očito se poboljšalo s vremenom, a neke su odluke donesene izvan pisanih postupaka.

Okvir 2. druga alineja

Portugalska nadležna tijela uspostavila su internetsku bazu podataka o provedenim mjerama programa kojoj Sud ne može pristupiti. Zato je Komisiji bilo teško dostaviti sve tražene dokumente.

U slučaju Mađarske, kako je Komisija objasnila Sudu, donošenje dekreta ili zakona uglavnom se pratilo i potvrđivalo na temelju pouzdane internetske baze pravnih dokumenata Parlamenta i mađarskog službenog lista (dostupni bez naknade). To je glavni razlog zbog kojeg Komisija nije sustavno arhivirala papirnate primjerke donesenih pravnih akata.

Okvir 2. peta alineja

U postupku izrade prognoza upotrebljava se standardizirani skup Excelovih datoteka. On se temelji i na jasnom postupku prikupljanja dokumentacije, provjera kvalitete i preispitivanja koja provode horizontalni odjeli, na razgovorima sa stručnjacima iz država članica i internom savjetovanju. Standardizirane datoteke u Excelu, koje sadržavaju fiskalnu tablicu, upotrebljavaju i odjeli nadležni za pojedine zemlje za praćenje razvoja između rezultata prognoza. Odjeli nadležni za pojedine zemlje, posebno oni koji rade na zemljama obuhvaćenima programom, upotrebljavaju i dodatne alate za praćenje fiskalnih varijabli. Oni ovise o izradi programa, specifičnostima svake zemlje i granularnost dostupnih podataka.

75

Komisija se ne slaže s tim da su u najnovijim programskim dokumentima nedostajale ključne informacije. Programski dokumenti za Portugal i Irsku bili su vrlo temeljiti.

Okvir 3.

Komisija se ne slaže s tim da su postojali „primjeri nepridržavanja propisa". Kako je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak XI., opći uvjeti ekonomske politike koje je utvrdilo Vijeće „opći" su i njima se ne namjerava pružiti opsežan popis uvjeta kojih se potrebno pridržavati.

Okvir 3. prva alineja

U slučaju Rumunjske Komisija je dvaput godišnje provodila službena preispitivanja u okviru programa bilance plaćanja, dok je MMF provodio preispitivanja svaka tri mjeseca u okviru *stand-by* aranžmana. U okviru zajedničkog programa EU-a/MMF-a Komisija je u potpunosti sudjelovala u svim tromjesečnim pregledima. Međutim, uvjeti iz memoranduma o razumijevanju/dodatnog memoranduma o razumijevanju mogu se ažurirati tek nakon službene misije preispitivanja Komisije. U neslužbenoj misiji preispitivanja ažurira se samo pismo namjere/memorandum o gospodarskoj i financijskoj politici na temelju sporazuma između osoblja Komisije i drugih programskih partnera.

Okvir 3. treća alineja

U slučaju Irske prodaja imovine i privatizacija nisu bile uključene u Provedbenu odluku Vijeća. Irski program nikad nije sadržavao službene uvjete za privatizaciju određenog broja društava u državnom vlasništvu ili određene količine imovine. U Irskoj je broj poduzeća u državnom vlasništvu vrlo ograničen. Unatoč tome, tijekom programa nadležna tijela pristala su na utvrđivanje određene količine imovine koja se mogla privatizirati. Osim toga, složila su se da će se, u slučaju da se irska nadležna tijela odluče na privatizaciju, polovina primitaka upotrijebiti za mjere povećanja rasta. Tijekom programa nisu obračunani nikakvi primitci iz privatizacije.

Uvjetima se nije u potpunosti vodilo računa o ciljevima programa

Komisija smatra da se uvjetima u potpunosti vodilo računa o ciljevima programa.

78

Komisija se ne slaže s tim da rukovoditelji nisu dovoljno preispitivali prijedloge kako bi se uvjerili da su svi uvjeti zaista nužni za ostvarenje općih ciljeva gospodarske politike. Odgovor Komisije na odlomak 79. odnosi se na poveznicu između ciljeva reforme i gospodarske politike.

79

Sve su reforme bile blisko povezane s ciljevima programa i potrebno ih je razmatrati u kontekstu šireg skupa reformi politika za poboljšanje proračunske situacije, učinkovitosti javne uprave ili poslovnog okruženja. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak XII.

80
Iako se Komisija slaže da rizik od nedosljednog postupanja s različitim zemljama ili zahtijevanja nepotrebnih reformi ostaje izazov za postupak upravljanja programom, smatra da je bilo primjereno i nužno da se programima upravlja na način specifičan za pojedinu zemlju. Ta je fleksibilnost poželjna s obzirom na različit skup gospodarskih, političkih i administrativnih uvjeta u različitim zemljama. Zemlje mogu imati strukturne nedostatke koji se na površini čine sličnima, ali ih je ipak najbolje rješavati u okviru različitih skupova politika.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak XII.

81
Izmjenu ili ažuriranje određenih uvjeta politike potrebno je smatrati razumnim odgovorom na promjenu okolnosti tijekom programa. Prvotni memorandum o razumijevanju ne može biti potpuni ugovor kojim se predviđaju sve nepredviđene situacije do kojih može doći tijekom provedbe projekta. Memorandumi o razumijevanju promjenjivi su dokumenti koje je potrebno na fleksibilan način prilagoditi novim gospodarskim izazovima ili izazovima u provedbi.

82
Bilo je primjereno i potrebno programima upravljati na način specifičan za pojedinu zemlju. Ta je fleksibilnost poželjna s obzirom na različit skup gospodarskih, političkih i administrativnih uvjeta u različitim zemljama. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak XII. i okvir 4.

Okvir 4. druga alineja
Cilj skraćivanja razdoblja primanja naknada za nezaposlene bio je smanjiti rizik od zamki nezaposlenosti te je ono bilo korak u pravom smjeru, čak i ako time nisu ispunjeni svi zahtjevi uvjetovani programom. Procijenjen je u kontekstu šireg skupa reformi. Održavanje otvorenog socijalnog dijaloga smatralo se važnim čimbenikom u osiguranju čvrstog paketa reformi.

84
Komisija se slaže da su se utvrđeni uvjeti iz memoranduma o razumijevanju razlikovali među programima u pogledu toga jesu li sadržavali zahtjev za „nacrt" ili „donošenje" zakonodavstva. U tome se odražavala činjenica da u nekim slučajevima nacionalne vlade koje su zahtijevale financijsku pomoć nisu smatrale primjerenim preuzimati obveze kojima bi se obvezali i njihovi parlamenti, s obzirom na načelo diobe vlasti.

Kako je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak XII., u doprinosu zemalja primateljica u izradi i razvoju programa odražavaju se njihove različite okolnosti i političke preferencije. Oboje su važni čimbenici kojima se osigurava njihovo zadržavanje vlasništva nad programom reformi.

Okvir 5.
Iako je ova reforma okvira za nadzor u Irskoj bila vrlo važna, s obzirom na neuspjehe u razdoblju prije krize, irski nacionalni parlament Oireachtas najprije je rješavao druge reforme koje su bile važnije za uspjeh programa, usred prilično punog zakonodavnog programa koji je bio potreban na temelju komponente programa koja se odnosi na financijski sektor. Bilo je važno i odvojiti vrijeme za primjerenu kalibraciju povećanih ovlasti za nadzor koje će se povjeriti Središnjoj banci Irske putem Zakona o nadzoru Središnje banke i njezinim izvršnim ovlastima. Zakon je donesen 2013. i njime se propisuju opsežne istražne ovlasti za dobivanje informacija i provođenje ispitivanja na licu mjesta, izdavanje propisa i poduzimanje izravnih korektivnih i izvršnih mjera za rješavanje povreda propisa te za zahtijevanje ocjena neovisnih revizora u pogledu financijskih računa banaka.

85
U slučaju Portugala broj uvjeta bio je razmjeran strukturnim problemima s kojima se ta zemlja suočavala.

Osim toga, zemlje se nisu nalazile u sličnim okolnostima u pogledu strukturnih problema. Time se opravdava različita strukturna komponenta u programima.

Konačan broj uvjeta beznačajan je. Strukturna reforma koja bi naposljetku imala „veliku količinu sadržaja" možda će zahtijevati nekoliko preliminarnih koraka „male količine sadržaja" kako bi je se moglo propisno procijeniti i pripremiti.

Osim toga, kako je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak 50., u procjeni sličnosti situacije u kojoj se nalaze zemlje u određenom području važno je razmatrati ne samo statičku procjenu njihove uspješnosti u tom području politike nego i njihov kapacitet za provedbu značajnih promjena. „Sličan niz uvjeta" potrebno je tumačiti u smislu ukupnog sadržaja zahtjeva, a ne u smislu broja uvjeta.

88

Komisija izračunava i objavljuje ciklički prilagođen saldo, strukturni saldo i druge varijable u svim rezultatima prognoza. Ako su se gospodarski uvjeti (ili njihove prognoze) promijenili, to može utjecati na ciklične sastavnice salda. Međutim, može doći do promjena gospodarskih izgleda s posljedicama za fiskalnu poziciju, a da se ciklične sastavnice salda ne mijenjaju, primjerice promjenama u predviđanjima inflacije.

S druge strane, ako do promjena ciklične fiskalne pozicije (ili njezine prognoze) dođe između dvaju objavljivanja rezultata prognoza, to ne podrazumijeva nužno izmjenu ciljnih vrijednosti deficita u okviru postupka prekomjernog deficita ili programa. Izmjene ciljnih vrijednosti mogu biti povezane s drugim čimbenicima uz promijenjene izglede u pogledu gospodarskog ciklusa, kao što su drugačija struktura rasta, manjak prihoda/neočekivani prihodi, promjene potencijalnog rasta ili drugi čimbenici na koje vlada ne može utjecati. Komisija uzima u obzir te različite elemente kad odlučuje o izmjenama ciljnih vrijednosti.

89

Izmjene ciklički prilagođenog salda ne podrazumijevaju i ne bi trebale podrazumijevati nužne (slične) izmjene ciljnih vrijednosti, kako je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak 88. Stoga ne bi trebalo uspostaviti izravnu poveznicu između promjena u predviđenim cikličnim saldima i potrebe za izmjenom ciljnih vrijednosti.

U slučaju Mađarske izmjena tijeka financijske prilagodbe dogovorena u svibnju 2009. kojom se rok za ispravak prekomjernog deficita iznimno produljio za dvije godine, od 2009. na 2011., isto je tako bila dijelom opravdana zbog većeg pada od očekivanog. Poduzete su i dodatne mjere konsolidacije koje su predstavljale jasnu promjenu prema poboljšanju dugoročne održivosti javnih financija. Izmjena je podrazumijevala manje prociklično stanje fiskalne politike za 2009., čime se pomoglo u izbjegavanju ozbiljnog pada gospodarstva.

Za Portugal fiskalna ciljna vrijednost izmijenjena je dvaput, prilikom petog i sedmog preispitivanja. U oba su slučaja ciljne vrijednosti izmijenjene nakon bitnog neočekivanog pogoršanja gospodarskih izgleda i rasta koji je donio manje prihoda od poreza nego što se očekivalo. O tome se govori u izvješćima o sukladnosti za oba preispitivanja (odjeljci II. i III.). Nadalje, obje izmjene uslijedile su nakon presuda Ustavnog suda koje su prouzročile bitne praznine u proračunu. Ti čimbenici nisu u potpunosti bili pod kontrolom vlade.

90

U okviru PSR-sa tijek fiskalne prilagodbe mogao se ponovno osmisliti u određenim okolnostima. U skladu s člankom 3. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1467/97 potrebno je poduzeti učinkovito djelovanje, ali može doći do neočekivanih nepovoljnih gospodarskih događaja s vrlo nepovoljnim posljedicama za državne financije.

Iako ne postoji ranije utvrđeni algoritam za ponovno osmišljavanje ciljnih proračunskih vrijednosti, situaciju se procjenjuje od slučaja do slučaja. Ako je to opravdano, fiskalni se put može ponovno osmisliti u skladu sa zakonodavstvom i na temelju određenih čimbenika. Kad su različiti čimbenici imali negativan utjecaj na ciljne vrijednosti deficita ili ako one nisu ispunjene, to je objašnjeno u programskim dokumentima specifičnima za pojedinu zemlju, kao što su preispitivanja programa ili bilješke namijenjene Gospodarskom i financijskom odboru.

92

Nedostatak upućivanja na određena pitanja u programskim dokumentima ne znači da ona nisu uzeta u obzir. Primjerice, u slučaju rumunjskog programa posebna struktura plaća u rumunjskoj javnoj službi posebno je uzeta u obzir u osmišljavanju smanjenja plaća.

Nedostatci u upravljanju programima zbog neodgovarajućih kontrola

Komisija se ne slaže s time da su kontrole bile neodgovarajuće. Komisija smatra da se programima upravljalo na odgovarajući način.

95 točka i.

Komisija se ne slaže s time da nitko izvan programskog tima ne preispituje osnovne izračune i predviđanja. Rasprave i činjenice unakrsno su provjerene s MMF-om (i ESB-om za zemlje obuhvaćene programom EFSM-a), a linije hijerarhije u Glavnoj upravi za gospodarske i financijske poslove pregledale su predviđanja i opću usklađenost.

95 točka ii.

Nadležne osobe u hijerarhiji procijenile su rad predstavnika Komisije, iako, doduše, u strogim vremenskim ograničenjima. Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 61., 69., 70. i 79.

Procjene financijskog jaza, a time i veličina financijske omotnice programa, važno je pitanje koje EU i države članice iz europodručja pomno analiziraju.

95 točka iii.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomke IX. i X. Komisija se slaže da su u ranom dijelu postupka upravljanja programom postojale slabosti u upravljanju dokumentima. Komisija je radila pod ozbiljnim vremenskim pritiskom i trebala je uspostaviti stabilne i učinkovite postupke za upravljanje krizom. Krizne okolnosti spriječile su temeljito vođenje evidencije.

Okvir 6.

Komisija se ne slaže s tim da u slučaju Rumunjske nije utvrđena nijedna takva mjera. Mjere u izmijenjenom proračunu za 2009. koji je rumunjski parlament donio 28. travnja 2009. nisu uključene kao uvjeti u memorandum o razumijevanju zbog vremenske razlike između misije revizije i potpisivanja memoranduma o razumijevanju. U memorandumu o razumijevanju potpisanom 23. lipnja 2009. u pogledu dodatnog postepenog smanjenja deficita 2009.–2010. propisano je sljedeće: „Prilagodba će u prvom redu biti usmjerena na izdatke smanjenjem plaća u javnom sektoru, smanjenjem izdataka za robu i usluge, smanjenjem subvencija za javne subjekte i smanjenjem potrošnje kapitala na predmete kao što su vozila i uredska oprema. Prioritet će imati projekti ulaganja koji se sufinanciraju iz fondova EU-a." Odluka Vijeća od 6. svibnja 2009. o pružanju srednjoročne financijske pomoći Zajednice Rumunjskoj (2009/459/EZ) uključuje te mjere u članku 3. stavku 5. točkama (c) do (g).

U slučaju Mađarske sve mjere fiskalne konsolidacije sadržane u proračunima iz 2009. i 2010. s učincima umanjenja deficita koji se mogu provjeriti obuhvaćene su u izvornom memorandumu o razumijevanju ili daljnjim izmijenjenim memorandumima o razumijevanju.

98

Komisija je dostavila nekoliko dokumenata koji sadržavaju osnovne podatke upotrijebljene za sastavljanje tablica financijskog jaza koje je objavila Komisija. Nekad su pretpostavke na kojima se temeljio izračun financijskog jaza prikazane na prilično sažet način pa se izračun ne može ponoviti samo na osnovi te informacije.

U jednom slučaju (Mađarska) manjak financiranja izračunao je samo MMF i Komisija priznaje da nije mogla dostaviti primjerak osnovnih izračuna. Komisija je povećavala svoje mogućnosti za izračun manjka financiranja kako se kriza razvijala.

98 točka i.
Veličina programa za Mađarsku temeljila se isključivo na izračunima MMF-a. U uvjetima naglog izbijanja krize u Mađarskoj koja je bila prva zemlja koja je zatražila pomoć, mogućnost programskog tima da računa na stručnjake MMF-a smatrala se ključnom prednošću. Međutim, države članice EU-a analizirale su brojke prije određivanja financijske omotnice.

98 točka ii.
Za Irsku Sud uspoređuje dva različita pokazatelja javnih financija – ukupni deficit na obračunskoj osnovi prema ESA-i i riznični gotovinski deficit. Iako se u oba pokazatelja odražava stanje javnih financija, mogu postojati znatne razlike u njihovoj veličini i strukturi. Usklađivanje dvaju pokazatelja zahtijeva detaljno poznavanje računa javnih financija u okviru obaju sustava. Obično ga provode statistička tijela tijekom izvješćivanja Eurostata o postupku prekomjernog deficita svake dvije godine.

Za prognostičko razdoblje primjenjuju se pretpostavke za velike financijske transakcije za koje se očekuje da će ih nacionalna nadležna tijela evidentirati u rizničnom saldu, što predstavlja razliku u odnosu na saldo prema ESA-i koji se temelji na obračunskoj osnovi. Među tim velikim transakcijama bilo je otplaćivanje zadužnica koje predstavlja oko 9,3 milijarde EUR u manjku. Nadalje, Agencija za upravljanje državnom riznicom uključivala je dodatne pričuve za zaštitu od nepredviđenih situacija uz temeljne izračune potreba za financiranjem iz riznice, čime su se povećale potrebe za financiranjem, dok su takve zaštite isključene iz procjena deficita i duga prema ESA-i. U vrijeme iznimne osjetljivosti tržišta nedostatak određenih detalja temeljio se na nespremnosti irskih nadležnih tijela i programskih partnera da objave određene planove kreditiranja. Drugi elementi razlike povezani su s činjenicom da je bilo odstupanja u procjenama fiskalnog deficita koje su sastavile različite institucije. Najkonzervativnija procjena bila je sadržana u izračunima potreba za financiranjem.

Programski dokumenti sadržavaju glavne elemente fiskalnih predviđanja i izračune potreba za financiranjem te se u njima u bilješci spominju neke razlike između njih.

Međutim, predviđanja za ukupni riznični gotovinski deficit sadržana su u „Programu gospodarske prilagodbe za Irsku" i daljnjim programskim dokumentima.

Uvijek postoje razlike između procjena temeljenih na gotovini i onih na obračunskoj osnovi. Međutim, nije bilo potrebe za objašnjavanjem odstupanja između procjena temeljenih na gotovini i onih na obračunskoj osnovi jer su potonji bili najrelevantniji pokazatelji za potrebe programa, posebno jer su to pokazatelji koji se zahtijevaju u okviru fiskalnog nadzora EU-a i postupka prekomjernog deficita.

99
Komisija se djelomično slaže s preporukom Suda. Komisija je provela opsežne testove osjetljivosti, no držala ih je povjerljivima kako se ne bi pokrenuli nepovoljni scenariji. Te su informacije bile vrlo osjetljive i vjerojatno ne bi bilo prikladno objaviti ih u kontekstu vrlo nepostojanih financijskih tržišta.

Posebno u pogledu Irske osjetljivost na šokove zbog tečaja i kamatnih stopa uvijek se uzimala u obzir u gospodarskim i fiskalnim predviđanjima. „Opasne petlje povratne veze između krize rasta, fiskalne i financijske krize" bile su vrlo jasne kad se izrađivao program financijske pomoći za Irsku (vidjeti prigodnu publikaciju br. 76). Svrha programa EU-a i MMF-a bila je prekinuti tu petlju povratne veze, među ostalim i uklanjanjem šoka za javne financije zbog kamatnih stopa vanjskom financijskom pomoći, čime će se osigurati sigurnost za privatni sektor (smanjenje marži).

100
Ako se „uvjeti koje je utvrdilo Vijeće" odnose na uvjete politike dogovorene u okviru programa, onda je Komisija to očito učinila. Ako se „uvjeti koje je utvrdilo Vijeće" odnose na smjernice politike koje je izdalo Vijeće u okviru redovitog gospodarskog nadzora EU-a, Komisija je poštovala i postojeće zakonske odredbe.

101
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak XV.

Odabir deficita prema ESA-i nije motiviran samo postupkom prekomjernog deficita. Moglo bi biti korisno dopuniti opažanja Suda objašnjenjem koristi nacionalnih računa i podatcima o deficitu prema ESA-i u odnosu na gotovinu u kontekstu fiskalnog nadzora. Radom isključivo na temelju gotovinskog salda samo bi se povećala nesigurnost, umjesto da se smanji, jer bi se tako vladama otvorio prostor za poigravanje s vremenom plaćanja određenih transakcija kako bi se ostvarile ciljne vrijednosti deficita.

102
Postojanje mogućnosti statističkih izmjena ne bi trebalo služiti kao argument za prelazak na ciljne vrijednosti proračuna povezane s novčanim tokom. Režim novčanog toka upućivao bi na druge vrste nesigurnosti s još većim nepovoljnim posljedicama za pouzdanost fiskalne uvjetovanosti.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak XV.

102 točka i.
Izjava o Mađarskoj činjenično je točna i odnosi se na *ex post* statističku izmjenu (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 90.).

102 točka ii.
Izjava o Rumunjskoj činjenično je točna i odnosi se na *ex post* izmjenu podataka koju je potvrdio Eurostat, izvan kontrole prognostičara. Osim toga, bilješka namijenjena Gospodarskom i financijskom odboru od 23. kolovoza 2010. u kojoj se izvještava o misiji revizije od 26. srpnja do 5. kolovoza sadržava okvir na stranici 13. u kojem se objašnjava jaz između gotovinskog deficita prema sustavu ESA95 u slučaju Rumunjske.

102 točka iii.
Izmjena u Irskoj bila je uzrokovana ponovnom klasifikacijom (koju je potvrdio Eurostat) prihoda od prodaje dozvola za mobilne telefone od 2012. do 2013., koja nije pod kontrolom prognostičara.

103
Zemlje s programima morale su poštivati i pravila iz postupka prekomjernog deficita u kojem se utvrđuje okvir fiskalnih ciljnih vrijednosti. Te fiskalne ciljne vrijednosti potrebno je odrediti u skladu s definicijom iz ESA-e.

U slučajevima u kojima su operacije spašavanja banaka mogle imati znatan učinak na ishode proračuna koji je, međutim, teško predvidjeti, te su operacije isključene iz fiskalnih ciljnih vrijednosti programa.

U slučaju Irske Komisija je jasno definirala osnovni deficit koji je trebao biti usklađen sa sustavom nacionalnih računa, što je i bio. Definicija fiskalne ciljne vrijednosti stoga nije sadržavala učinak izravne potpore bankama.

Komisija je izračunala osnovni deficit kao: ukupni deficit minus prijenosi kapitala koji povećavaju deficit dodijeljeni bankama kao dio mjera za spašavanje financijskog sektora. Količina mjera potpore financijskom sektoru sadržana je u „Dodatnoj tablici za financijsku krizu" koju je objavio Eurostat u retku „Ulaganja novog kapitala zabilježena kao element povećanja deficita (prijenos kapitala)". Međutim, taj redak ponekad uključuje prijenose kapitala koje se ne smatra mjerama financijske potpore za potrebe postupka prekomjernog deficita. Točnije, primljene isplate dividende od banke Anglo Irish Bank u obliku redovnih dionica smatralo se prijenosom kapitala.

104
U slučaju Irske, tablica o „Praćenju programa" dostavljena je kao prilog memorandumu o razumijevanju tijekom cijelog trajanja programa. U njoj su bile navedene pojedinosti o statusu ispunjenosti raznih zahtjeva. Broj pojedinosti sadržanih u toj tablici povećavao se s trajanjem programa.

U slučaju Rumunjske o napretku u pogledu strukturnih reformi izvještavalo se prema temi, a ne uvjet po uvjet. Komisija se slaže da je to moglo stvoriti poteškoće za čitatelja da u cijelosti procijeni status ispunjenosti zahtjeva.

105

Komisija je objavila u kojoj su mjeri ispunjeni uvjeti. Obično je ocjena „nisu zadovoljeni" upotrijebljena samo u okolnostima kad je bilo jasno da se uvjet neće uskoro ispuniti. Rokovi su često bili vrlo ambiciozni kako bi se potaklo brže djelovanje. U slučaju napredovanja reformske mjere prijelazna ocjena između „zadovoljeni su" i „nisu zadovoljeni" činila se primjerenijom.

U specifičnom slučaju Irske, tablica o „Praćenju programa" dostavljena je kao prilog u kojem je detaljno opisan status ispunjenosti različitih zahtjeva. Opisani su kao „zadovoljeni su" i „nisu zadovoljeni".

106

U mnogim slučajevima detaljni rezultati praćenja navedeni su u glavnom tekstu izvješća o preispitivanju, a ne u samoj tablici o praćenju. To je posebno bio slučaj za uvjete koji su bili „u tijeku" ili „odgođeni". Osim toga, kako su programi napredovali, neki uvjeti i njihovo praćenje spojili su se s drugim uvjetima ili su premješteni u druge odjeljke programa.

Okvir 7. druga alineja

o napretku u jačanju administrativnog kapaciteta i drugim mjerama za povećanje apsorpcije sredstava iz fondova EU-a u Rumunjskoj izvještava se u izvješćima o misiji. Vidjeti na primjer stavak 37. na str. 17. bilješke namijenjene Gospodarskom i financijskom odboru od 23. kolovoza 2010. u kojoj se izvještava o misiji od 26. srpnja do 5. kolovoza.

Okvir 7. treća alineja

Komisija se slaže da se nije izvijestilo o napretku te određene mjere u Rumunjskoj. To je bilo zato što se pozornost premjestila na poboljšanje naplate poreza i smanjenje utaje poreza i prijevare, uz tehničku pomoć MMF-a i misijama revizije koje je provela Glavna uprava Komisije za oporezivanje i carinsku uniju (vidjeti stavak 27. na str. 14. bilješke namijenjene Gospodarskom i financijskom odboru od 23. kolovoza 2010. u kojoj se izvještava o misiji od 26. srpnja do 5. kolovoza).

Okvir 7. četvrta alineja

uvjet reorganizacije lokalne vlasti u portugalskom programu nije se odnosio samo na općine. Uvjet u izvornom memorandumu o razumijevanju glasio je: „Reorganizirati lokalnu upravu. Trenutačno postoji 308 općina i 4 259 župa. Do srpnja 2012. vlada će razviti plan konsolidacije za reorganizaciju i znatno smanjenje broja tih subjekata".

O ispunjenju tog uvjeta izvještavalo se u različitim dokumentima o preispitivanju programa. Uvjetovanost politike u tom pogledu razvijala se s vremenom, uzimajući u obzir snažnu političku opoziciju. Broj župa (port. *freguesias*) smanjen je na 2 882 nakon lokalnih izbora u rujnu 2013. Iako nije smanjen broj općina, uvedena je nova zakonska odredba za stvaranje međuopćinskih zajednica.

107 točka i.

Primjerom danim za Irsku upućuje se na to da se svi uvjeti u pogledu višegodišnjeg proračunskog okvira smatraju ispunjenima. Međutim, Komisija je više puta u svojim tromjesečnim preispitivanjima dala na znanje da osjeća zabrinutost oko određenih elemenata u pogledu okvira. Ponovno je pokrenula to pitanje u kontekstu Europskog semestra 2014.

107 točka ii.

S obzirom na visoku razinu autonomije dviju regija i 308 općina u Portugalu, Komisija je morala prihvatiti da konsolidirano redovito izvješćivanje o regionalnim i lokalnim javno-privatnim partnerstvima i poduzećima u državnom vlasništvu nije izvedivo i da bi zahtijevalo nerazmjernu količinu administrativnih resursa.

109

Komisija se slaže da joj je suradnja s MMF-om pomogla u upravljanju programima jer je stekla iskustvo u upravljanju krizom. Međutim, Komisija se ne slaže da su prakse koje je naveo Sud uvedene tek u okviru programa. Prognostičke proračunske tablice Komisije već su bile detaljnije od MMF-ovih. Timovi Komisije za misije programa otpočetka su uglavnom bili veći od MMF-ovih zahvaljujući sudjelovanju drugih glavnih uprava uz Glavnu upravu za gospodarske i financijske poslove.

111
Neslužbeni aranžmani bili su uspješni. Razmjena informacija bila je vrlo temeljita i nema dokaza za to da je nedostatak službenijih aranžmana stvarao poteškoće.

111 točka iv.
Institucije imaju različite postupke donošenja odluka i čini se nerealnim formalizirati *ex ante* način za rješavanje neslaganja kojim bi se zaista olakšalo rješavanje mogućih neslaganja.

114
U Irskoj ESB, kao neovisna institucija usmjerena na monetarnu politiku, nije davao interne informacije Komisiji. To uključuje informacije o njegovim internim razmatranjima o podjeli opterećenja ili informacije povezane s tim. Kao rezultat neovisnog statusa ESB-a, Komisija nije u mogućnosti zahtijevati te informacije od ESB-a. Budući da je iznos koji je financirao ESB bio sličan iznosu irskog BDP-a, nastavak financiranja ESB-a bio je presudan za uspjeh programa. Stoga su Komisija i MMF prihvatili taj uvjet. Razvoj situacije otad je opravdao odluku da se ne saniraju imatelji nadređenih obveznica vlastitim sredstvima. Irski dug očito je održiv, marže kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza (eng. *credit default swaps* – CDS) snižene su na razinu onih u Francuskoj, Belgiji i Slovačkoj, poboljšan je kreditni rejting Irske i irske su banke otplatile većinu sredstava ESB-a.

Nadalje, odluku da se vlastitim sredstvima ne saniraju imatelji nadređenih obveznica potrebno je razmatrati u tom kontekstu. Depoziti su bili pokriveni jamstvom koje su osmislila irska nadležna tijela. Koristi takve mjere trebalo je usporediti s troškovima u smislu prelijevanja u druge banke i rizika od parnica.

Dio III.

Prilikom izdavanja obveznica cijene su ponekad bile više od prvotnih smjernica banke

Te razlike svojstvene su postupku izdavanja obveznica.

121
Iako su se od 2011. bankama slali službeni „Zahtjevi za prezentacije/prijedloge" (tj. za sve transakcije u okviru EFSM-a), do 2010. prijedlozi su se od banaka prikupljali putem sastanaka i telefonskih konferencija te su se dokumentirali u „bilješkama o odabiru banke". One su se počele prikupljati od prve transakcije iz bilance plaćanja povezane s krizom u prosincu 2008. i stavljene su na raspolaganju Sudu.

122
Sud je razmatrao je li razina cijena na datum trgovanja opravdana jednostavno ga uspoređujući s prvotnim smjernicama koje su banke dale u svojim prijedlozima, a da se kretanja na tržištu između tih dvaju datuma nisu propisno uzela u obzir. Dva slučaja na koja je uputio Sud odnose se na jedan „zahtjev za podnošenje prijedloga". Od prvotne smjernice u pogledu cijena do datuma trgovanja proteklo je razdoblje od 14 odnosno 23 dana. Odstupanja od prvotnih smjernica u pogledu cijena općenito su svojstvena tom postupku, a posebno u slučaju tako dugog razdoblja.

Tu primjedbu trebalo bi razmatrati u smislu primjedbe Suda u odlomku 118. o tome kako je „završni trošak duga bio u skladu s uobičajenim usporedivim troškovima na tržištu".

123
Komisija naglašava da su se utvrđeni nedostatci odnosili samo na razdoblje do 2010. i da su bili ograničeni na dokumentaciju. Nisu se odnosili na sami postupak upravljanja dugom.

Komisija priznaje da je bilo nedostataka u dokumentaciji u postupku kreditiranja u prvim godinama, ali postupkom se upravljalo na ispravan način i on nije utjecao na ishod.

Komisija smatra da je u prvim godinama odabir banaka koje djeluju kao voditelji izdanja bio konkurentan, iako nije bio u potpunosti dokumentiran. S obzirom na mjere predostrožnosti za sprječavanje objavljivanja materijala koji nije namijenjen javnosti ili povlaštenih informacija Komisija se pridržava postojećih pravila i propisa te tržišne prakse pri provođenju operacija financiranja. Nadalje, banke uključene u transakcije financiranja podliježu nacionalnim propisima o vrijednosnim papirima, uključujući pravila za sprječavanje trgovanja na temelju povlaštenih informacija, što predstavlja dodatno jamstvo sigurnosti za Komisiju.

O strategiji raspodjele sredstava unaprijed se razgovara s bankama koje djeluju kao voditelji izdanja i primjenjuje se standardni pristup u skladu s tržišnom praksom. Stoga su pravila raspodjele potpuno jasna svim uključenim stranama. O konačnoj raspodjeli odlučuje Komisija.

Praćenje aktivnosti na sekundarnim tržištima formalizirala je Komisija 2012.

Razina razlike između tražene i ponuđene cijene ovisi o nekoliko različitih parametara.

127
Komisija je morala provoditi operacije kreditiranja u iznimno teškim okolnostima. Unatoč tomu uspješno je upravljala izdavanjem dužničkih vrijednosnih papira u skladu s tržišnim praksama.

128
Iako Komisija priznaje da je priručnik o postupku ažuriran s vremenom, postupak je otpočetka jasno dokumentiran u odvojenim bilješkama. Komisija naglašava da se poboljšana kvaliteta dokumentacije primjenjuje od siječnja 2011. U trenutku izrade nacrta izvješća Suda ona se primjenjivala više od četiri godine u svim transakcijama u okviru EFSM-a, koje predstavljaju većinu operacija po svojoj količini i po svojim iznosima.

129
Komisija naglašava da je odabir banaka koje djeluju kao voditelji izdanja u svakom trenutku bio u skladu s postojećim postupcima i da je dokumentiran na odgovarajući način. Prvotno se to temeljilo na „bilješkama o odabiru banke", a od siječnja 2011. postupak je dodatno formaliziran u okviru postupka „zahtjeva za podnošenje prijedloga".

130
Komisija smatra da se u tom pogledu pridržavala postojećih pravila i propisa te tržišne prakse. Nadalje, banke podliježu nacionalnim propisima o vrijednosnim papirima, uključujući pravila o preliminarnom ispitivanju interesa i sprječavanju trgovanja na temelju povlaštenih informacija, što predstavlja dodatno jamstvo sigurnosti.

Osim toga, iz članka 6. stavka 2. točke (a) Uredbe (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (SL L 173, 12.6.2014., str. 1.), koja će se početi primjenjivati na izdavatelje od 3. srpnja 2016., izričito se izuzimaju transakcije, nalozi i postupci Unije.

133
O strategiji raspodjele sredstava unaprijed se razgovara s bankama koje djeluju kao voditelji izdanja i primjenjuje se standardni pristup u skladu s tržišnom praksom. Raspodjela se provodi u bliskoj suradnji sa sindikatom i svi nalozi transparentni su za Komisiju koja ima potpunu kontrolu nad postupkom i daje suglasnost za konačnu raspodjelu. Sve tablice podataka o raspodjeli mogu se dobiti od Komisije.

134
Kao standardna značajka mandatnog pisma EU-a za EFSM, tj. od siječnja 2011. nadalje, uvedena je službena „obveza na sekundarnom tržištu".

135
Iako je Komisija službeno provjeravala likvidnost sekundarnog tržišta od 2012., potrebno je napomenuti da nije uobičajena praksa da izdavatelji općenito provjeravaju likvidnost sekundarnog tržišta.

136
Uobičajena je činjenica da razlike između tražene i ponuđene cijene variraju ovisno o banci, posebno s obzirom na broj sudionika na tržištu.

138
Financijski jaz procijenjen na početku programa ne predstavlja plan. On predstavlja procjenu potreba za financiranjem koje je potrebno ispuniti tijekom programa, uz ugrađenu, a u nekim slučajevima izričitu, pričuvu kojom se odražava nesigurnost svojstvena tim procjenama. Pričuva služi tome da se osiguraju dovoljna financijska sredstva u gorim ishodima od očekivanih te za stvaranje povjerenja ulagača i potporu postupku gospodarskog oporavka.

139
U sigurnosnim granicama koje su postojale u ranim programima, osmišljenim u kontekstu propasti banke Lehman Brothers, odražava se razina nesigurnosti koja se osjećala u to vrijeme i potreba da se osigura da se financijska omotnica pokaže dovoljnom. Potrebe bankarskog sektora posebno je teško predvidjeti, što dovodi do potrebe za opsežnom pričuvom za nepredviđene izdatke u zemljama poput Irske koje imaju znatne poteškoće u bankarskom sektoru. Financijska omotnica morala je biti dovoljno velika da se njome pokrije ta nesigurnost i da tržišta ponovno budu sigurna u to da su sve potrebe pokrivene. Stoga se može očekivati da će, osim u slučaju pojave nepovoljnih kretanja, potrebe za financiranjem biti manje od financijske omotnice.

139 točka iv.
Otplata zajmova MMF-a prije roka povezana je s uspjehom zemalja, a time i s uspjehom programa, u tome da pristupe tržištu po dovoljno povoljnim stopama da otplata prije roka bude politički i financijski isplativa. Povezivanje otplate prije roka s manjim potrebama za financiranjem zahtijeva niz pretpostavki koje se mogu, ali ne moraju ostvariti. Osim toga su, kako se upućuje na drugom mjestu, financijska sredstva programa sadržavala sigurnosne granice koje su predstavljale znak za tržišta i bile ključne za uspjeh programa.

140
Potrebno je napomenuti da Portugal nije u potpunosti upotrijebio svu financijsku pomoć dostupnu u okviru programa i da je završio program sa znatnim pričuvama riznice.

Ublažavanje monetarnih uvjeta primjenjivo je i za irski program.

141
Tijekom programa isplate MMF-a prema središnjoj banci izvršavale su se na uobičajen način kako bi predstavljale pričuve u stranoj valuti, dok su se isplate EK-a prema ministarstvu financija izvršavale radi financiranja proračuna. U 2010. izvršene su i neke isplate MMF-a prema ministarstvu financija za proračun. Razlog tomu bio je taj što je proračunski deficit bio veći nego što se očekivalo na početku zbog manjeg rasta i odstupanja u politikama, dok su pričuve u središnjoj banci bile na odgovarajućoj razini. Međutim, iz toga se ne može zaključiti da je središnja banka neizravno pokrivala neke dodatne potrebe vlade za financiranjem. Vlada je uspjela podmiriti i refinancirati sve svoje obveze u pogledu dugova tijekom programa. Jasno je da monetarna politika, za koju neovisna središnja banka ima isključivu nadležnost, utječe i na uvjete financiranja u zemlji. To se, međutim, ne bi trebalo smatrati neizravnom potporom.

146
U izjavi o Mađarskoj nije uzeta u obzir povećana apsorpcija sredstava iz fondova EU-a.

147
Potrebno je konceptualno razdvojiti utjecaj novih mjera kojim se povećavaju prihodi od smanjenja prihoda zbog pada gospodarske aktivnosti. Stvaran utjecaj porezne reforme ne može se ocijeniti na temelju opće uspješnosti u pogledu prihoda nekog gospodarstva. Potrebno je procijeniti protučinjenični scenarij u slučaju odsutnosti reforme.

148
Nisu svim navedenim zakonodavnim aktima uvedene promjene kojima se utječe na omjer poreza i BDP-a i nisu svi oni povezani s uvjetima programa bilance plaćanja. Motivi za njihovo uvođenje bili su složeni.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 150. i 151.

Na promjenu strukturnog salda ne utječu samo postavljene ciljne vrijednosti i politike odabrane za ostvarivanje tih ciljnih vrijednosti nego i širi raspon čimbenika koji su izvan kontrole vlade i odnose se na vanjsko okruženje. Oni uključuju stope inflacije, strukturu rasta, klimu na tržištu koja utječe na troškove zaduživanja kao i *ex post* izmjene podataka. Osim toga, u postavljanju tih ciljnih vrijednosti uzeta su u obzir razmatranja specifična za pojedinu državu koja premašuju odnose navedene u nastavku. Stoga su odnosi među varijablama navedenima u odlomcima 150. i 151. složeni. Posljedica je toga da se usporedbom zemalja na temelju tih odnosa ne moraju dobiti informacije o izazovima koji su postojali prije programa i ishodima nakon programa.

Iako općenito slabija prvotna fiskalna pozicija jamči brži tempo konsolidacije, taj se čimbenik ne bi trebalo promatrati odvojeno od drugih čimbenika, ponekad specifičnih za pojedinu zemlju, koji utječu na proračunske neravnoteže koje je bilo potrebno ispraviti. Potrebno je napomenuti i da se rok koji je odobrilo Vijeće za ispravak prekomjernog deficita (uz osnovni preporučeni strukturni napor) možda neće podudarati s programskim razdobljem.

152
Fiskalni napori navedeni u programima određeni su na temelju širokog raspona čimbenika. Uzeta je u obzir početna razina duga, ali bili su važni i drugi čimbenici specifični za pojedinu zemlju.

Kao gospodarstvo srednjeg prihoda izvan europodručja Rumunjska je osjetljivija na razinu javnog duga od zemalja višeg prihoda koje su dio europodručja. U trenutku odobrenja programa kamatna stopa na javni dug Rumunjske povećala se za 300 baznih bodova, što upućuje na postojanje dvojbi u pogledu financijske pozicije države na međunarodnim financijskim tržištima.

153
Iako privremene fiskalne mjere ne predstavljaju trajnu promjenu osnovnog proračunskog salda, one mogu imati trajan utjecaj na razinu zaliha duga i time poboljšati ili pogoršati njegovu dugoročnu održivost.

Nisu sve privremene mjere u godinama provedbe programa uvedene radi ostvarenja ciljnih vrijednosti deficita. U nekim su slučajevima bile potrebne privremene ili jednokratne mjere (kao što su mjere potpore bankama) ili su one bile izvan kontrole vlade (kao što su odluke Suda). Privremene mjere s vremenom je trebalo zamijeniti strukturnim mjerama kojima se osigurava nastavak ostvarivanja ciljnih vrijednosti.

U okviru za fiskalni nadzor u EU-u pravi se važna razlika između temeljnog proračunskog salda (koji sadržava jednokratne mjere) i strukturnog salda kojim se mjere trajni fiskalni napori (ne uključujući jednokratne mjere). Zbog toga se zemljama s prekomjernim deficitom ne preporučuje samo da ga isprave u nominalnom smislu (tj. da se deficit smanji na razinu ispod praga od 3 % BDP-a utvrđenog u Ugovoru) nego im se preporučuje i poduzimanje posebnog strukturnog napora u skladu s ostvarivanjem nominalnog cilja.

Stoga samo postojanje jednokratnih i privremenih mjera nije nužno proturječno održivom ispravljanju prekomjernog deficita.

153 točka i.
Potrebno je dodati da su i u Portugalu provedene jednokratne mjere povećanja izdataka u iznosu od 2,8 % BDP-a 2010. i 0,6 % BDP-a 2011.

153 točka iii.
Postupak u slučaju prekomjernog deficita za Rumunjsku ukinut je u lipnju 2013., na temelju podataka o rezultatima za 2012. Važan je uvjet za ukidanje bilo kojeg postupka u slučaju prekomjernog deficita održivost ispravka, što znači da deficit mora ostati uvjerljivo ispod praga od 3 % BDP-a tijekom razdoblja obuhvaćenog predmetnom prognozom Komisije. Zahvaljujući tome prognoza se temelji na mjerama koje je vlada najavila na vjerodostojan način i dovoljno detaljno opisala.

153 točka iv.
Jamstvo za obveze u Irskoj nije u prvom redu osmišljeno kao mjera za stvaranje prihoda.

155
Komisija smatra da nije smisleno uspoređivati podatke MMF-a i Komisije o pridržavanju uvjeta na kraju programa jer ih te dvije institucije procjenjuju na temelju različitih referentnih vrijednosti.

Neki su rokovi na početku postavljeni vrlo ambiciozno kako bi se potakla provedba, no kasnije su prilagođeni kako se program razvijao.

158
Komisija smatra da koncept „strukturnog sadržaja" kojim se služi Sud nije bitan pokazatelj za analiziranje mjera politike i donošenje zaključaka o njihovoj važnosti. Uvjeti koji zahtijevaju više prijelaznih koraka (i stoga ih sud klasificira kao uvjete s „malom količinom strukturnog sadržaja") mogu biti barem jednako važni kao uvjeti koji se izravnije provode.

U klasifikaciji s obzirom na strukturni sadržaj uvjeta gube se bit i važnost pojedinih uvjeta. Velik dio najvažnijih strukturnih reformi zahtijevat će prijelazne faze kao što su preispitivanja ili savjetovanja (ocijenjene kao „mala količina strukturnog sadržaja") prije nego što reforma postane zakon i provede se. Stoga klasifikacija Suda da nešto ima „veliku količinu strukturnog sadržaja" ne podrazumijeva da je nešto „važno".

160 točka iii.
Za određene reforme željeni učinak postići će se tek dugoročno, nakon završetka programa.

161
Upućivanje na mađarski slučaj u pogledu poništenja reforme (smanjenje plaća u javnom sektoru) čini se neprimjerenim jer je najvažnija mjera štednje u tom području (ukidanje 13. plaće) ostala netaknuta. Izričita poništenja bila su vidljiva u područjima dodatka za djecu i fiskalnog upravljanja.

164
Vidjeti odgovor Komisije na okvir 10.

Okvir 10. prva alineja
U Mađarskoj je mali interes na strani bankarskog sektora objašnjen i kasnijim uspjehom napora u pogledu koordinacije s matičnim bankama iz zapadne Europe, što se nije moglo znati u trenutku pokretanja programa i izrade programa potpora za sanaciju banaka. Točnije, najveće komercijalne banke u stranom vlasništvu obvezale su se da će održati svoju ukupnu izloženost prema Mađarskoj, najprije na bilateralnoj osnovi sa središnjom bankom, a kasnije u multilateralnom okviru Europske inicijative za koordinaciju banaka. Tom zajedničkom mjerom pomoglo se u poboljšanju financijske stabilnosti i povjerenja ulagača, među ostalim i iz šire regionalne perspektive.

Okvir 10. peta alineja
Zaposlenost u javnom sektoru u Portugalu smanjila se za gotovo 10 % od 2011. do 2014., što je više od smanjenja za 2 % godišnje koje se zahtijevalo u okviru memoranduma o razumijevanju. Budući da se javni službenici ne mogu otpustiti, velik dio smanjenja morao se postići tako što se ne bi zamijenili zaposlenici koji su otišli. Prijevremeno umirovljenje činilo je određeni dio smanjenja broja zaposlenika. Taj se dio pokazao znatnim, ali to ne znači da je učinak na proračun bio ograničen. Osim toga je vlada uvela dodatne mjere za smanjenje broja zaposlenika, kao što je sustav sporazumnog raskida ugovora. Kao ukupni rezultat smanjenja broja zaposlenika i razina plaće ukupan iznos plaća u javnom sektoru smanjen je za gotovo 17 % od 2010. do 2014.

165
Programi za zemlje europodručja bili su usmjereni na povratak fiskalne i financijske stabilnosti te povećanje konkurentnosti rješavanjem strukturnih nedostataka. Poboljšanje vanjske bilance bilo je implicitan dio uvjeta programa za europodručje, ali ne i neposredno ključno pitanje.

Tekući račun i trgovinska bilanca ne bi se trebali izolirano upotrebljavati kao pokazatelji konkurentnosti jer se vanjske bilance mogu temeljiti i na strukturnoj promjeni i na cikličnim čimbenicima. To upućuje na to da bi se dio poboljšanja mogao javiti kad se poboljšaju ciklični uvjeti. Isključivim promatranjem tekućeg računa/trgovinske bilance bez analize osnovnih čimbenika nije moguće utvrditi poboljšanja u konkurentnosti.

167
Kao država članica europodručja Irska nije bila obuhvaćena programom pomoći u pogledu bilance plaćanja. Zato vanjski financijski jaz nije bio u središtu programa kao što je to bilo u državama članicama izvan europodručja. Potrebno je napomenuti da je Irska stalno imala znatan trgovinski višak koji je bio vrlo promjenjiv. U tom kontekstu prikazivanje kumulativnih podataka o pogreškama u prognozi može biti varljivo. Osim toga, trgovinska bilanca blago se poboljšala od 2011. do 2014., što je predstavljalo pozitivan doprinos prilagodbi tekućeg računa. Predviđanje irske vanjske bilance znatno otežavaju aktivnosti velikih multinacionalnih poduzeća koja vladaju trgovinskim sektorom u Irskoj.

Komisija smatra da se ništa ne može zaključiti na temelju slike 11.

168
Sporna je izjava da „trgovinska bilanca detaljnije prikazuje učinke promjene u konkurentnosti neke zemlje od tekućeg računa".

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 176., 177. i 178.
U Mađarskoj zaduženost kućanstava u stranoj valuti (uglavnom u švicarskim francima) tijekom programskog razdoblja (tj. do prvog tromjesečja 2010.) nije bila posebno važno pitanje politike.

Domaći krediti u stranoj valuti nisu predstavljali problem u programima za zemlje europodručja ni u Latviji, u kojoj je cilj politike programa bio održati vezanost uz euro.

U Rumunjskoj su uvjeti za umanjenje/ograničavanje davanja kredita u stranoj valuti postavljeni propisima koji su se rješavali i pomno pratili u financijskom sektoru. Održavao se stalan dijalog s Nacionalnom bankom. Kako bi se riješile osjetljivosti povezane s kreditiranjem u stranoj valuti Rumunjska nacionalna banka donijela je mjere usmjerene na daljnje sprječavanje kreditiranja potrošača bez pokrića u stranoj valuti 2011. Neke od tih mjera kasnije su proširene na mala i srednja poduzeća bez pokrića u skladu s preporukama ESRB-a (Europskog odbora za sistemske rizike). Osim toga, kao dio uvjeta programa, u okviru programa „Prima Casa" („Prvi dom") rumunjska je vlada prestala davati državna jamstva za hipotekarne kredite u stranoj valuti u kolovozu 2013.

Zaključci i preporuke

179
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak III.

180
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak IV.

182
Komisija je povećala svoju mogućnost za mobilizaciju stručnjaka nakon 2009. u vezi s programima za zemlje europodručja i bila je u većoj mogućnosti uključiti vanjske stručnjake.

1. preporuka
Komisija prihvaća 1. preporuku.

Komisija je u godinama krize poboljšala svoju mobilizaciju stručnjaka, što je dokazano činjenicom da je uspjela mobilizirati više stručnjaka u programima za zemlje europodručja koji su započeli nakon programa za zemlje izvan europodručja. U okviru Komisije nedavno je uspostavljena Služba za potporu strukturnim reformama. Komisija će ispitati kako se neka ključna načela u pogledu brze mobilizacije potrebnih stručnjaka mogu dodatno učvrstiti i postati okvir na razini institucija, gdje je to potrebno.

Komisija će, prema potrebi, uzeti u obzir potrebu za razvojem postupaka za pojačan nadzor i upravljanje u pogledu mogućih novih programa financijske pomoći za zemlje europodručja.

183
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak VIIII.

Bilo je vrlo teško izvršiti *ex post* procjenu vjerodostojnosti ključnih pretpostavki u kasnijim preispitivanjima.

2. preporuka
Komisija prihvaća 2. preporuku i naglašava kako je potrebno osigurati da se vođenjem evidencija ne stavlja nerazmjeran teret na leđa prognostičara, posebno u kontekstu programa i s obzirom na ograničene resurse.

Komisija je već poboljšala postupke i upravljanje dokumentima otkad su uspostavljeni prvi programi. Ustrajat će u daljnjem poboljšanju provedbe svoje politike upravljanja dokumentima i kontrole kvalitete.

Komisija razvija pilot prognostički model, najprije za europodručje u cjelini s modulima specifičnima za pojedinu zemlju. Cilj nije zamijeniti postojeći način izrade prognoza temeljen na prosudbama, nego ispitati kako to Komisija može upotrijebiti za provedbu provjera kvalitete koje dopunjuju njezine prognoze temeljene na prosudbama. Međutim, Komisija napominje da model vjerojatno neće biti jako koristan u vrijeme neuobičajenih gospodarskih događaja.

184
Vidjeti odgovor Komisije na odlomke IX. i X.

3. preporuka točka (a)
Komisija prihvaća 3. preporuku točku (a).

Komisija je već poboljšala vođenje evidencije od početka programa. Usredotočit će se na to da osigura potpunu provedbu novih postupaka u skladu s politikom Komisije za upravljanje dokumentima, a da se programske timove ne sprječava u ispunjenju kratkih rokova.

3. preporuka točka (b)
Komisija prihvaća 3. preporuku točku (b) i ispitat će kako može dodatno poboljšati evidentiranje ključnih odluka u skladu s politikom Komisije za upravljanje dokumentima, a da se ne usporava postupak donošenja odluka.

185
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak XI.

186
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak XII.

187
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak XII.

188
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak XIV.

189
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak XIII.

Ključne dokumente koji su proizišli iz stručnih analiza preispitali su službenici izvan glavnog programskog tima, uključujući više rukovodstvo i voditelje horizontalnih odjela. Izvješća o preispitivanju podlijegala su stalnim postupcima savjetovanja s relevantnim glavnim upravama. Partnerske institucije razmjenjivale su nacrte programskih dokumenata i međusobno ih pregledavale, a o ishodima pregovora podnosila su se detaljna izvješća Gospodarskom i financijskom odboru i radnoj skupini Euroskupine.

4. preporuka
Komisija prihvaća 4. preporuku. Komisija će poboljšati postupke preispitivanja upravljanja programom i sadržaja programskih dokumenata, unutar postojećih ograničenja resursa i bez uzrokovanja neosnovanih kašnjenja.

190
U odgovoru Komisije na odlomak XV. navedeni su razlozi za upotrebu podataka na obračunskoj osnovi.

5. preporuka
Komisija prihvaća 5. preporuku. Nastojat će u memorandume o razumijevanju uključiti dodatne varijable koje može prikupiti u kratkom roku, poput salda gotovine u tromjesečnom razmaku i/ili ciljnih rokova dospijeća, kako bi se pomoglo praćenju fiskalnih ciljnih vrijednosti.

191
Vidjeti odgovor Komisije na odlomke XV. i 104.–107.

Do isplate obroka dolazilo je na temelju dubinske procjene toga jesu li se zemlje pridržavale uvjeta. Sva kašnjenja u ispunjivanju uvjeta procijenjena su od slučaja do slučaja. Nadalje, uvjeti koji „nisu stvarno važni za rješavanje krize i otplatu kredita" mogu unatoč tome biti primjereni ako se njima podržava rast i smanjuje rizik od toga da se krediti neće otplatiti u neočekivanim okolnostima. U reviziji se ne dokazuje da su uključene nevažne reforme.

6. preporuka točka (a)
Komisija prihvaća 6. preporuku točku (a).

6. preporuka točka (b)
Komisija prihvaća 6. preporuku točku (b), ali naglašava da u nekim slučajevima ne bi imalo smisla jamčiti donošenje reformi dok se pripremnim mjerama ne utvrde razmjer pitanja koje je potrebno riješiti ili mogući odgovori.

6. preporuka točka (c)
Komisija djelomično prihvaća 6. preporuku točku (c). Komisija ne prihvaća da programski timovi imaju obvezu opravdati potrebu za svaki pojedini uvjet zbog ključne uloge koju zemlja primateljica ima u utvrđivanju vlastite vizije u pogledu programa reformi.

Komisija ističe da je najvažnije da postoji usklađen i integriran skup reformi za rješavanje ključnih gospodarskih izazova. U okviru tog programa vjerojatno će često biti potrebno odlučiti o tome koji paket reformi odabrati. Stoga se uvjeti ne bi trebali izolirano razmatrati. Komisija naglašava i da su reforme za povećanje srednjoročnog rasta važne i za poboljšanje fiskalne pozicije i smanjenje rizika od nevraćanja financijske pomoći. Pomoć EU-a često ima vrlo duge rokove dospijeća, zbog čega je snažan rast važan čimbenik na kojem se temelji mogućnost zemlje da otplati kredite.

Naposljetku, odabir uvjeta pitanje je o kojem je potrebno pregovarati sa zemljom primateljicom. Time bi se trebala podržati sposobnost zemlje da utvrdi plan za svoje programe. To je preduvjet za njihovo preuzimanje vlasništva nad postupkom reformiranja, što je važna odrednica za uspjeh programa. Pridržavanje uvjeta provjerava se na razini uprave i na političkoj razini.

6. preporuka točka (d)

Komisija prihvaća 6. preporuku točku (d). Za postavljene uvjete nastojat će odgovoriti na mjerljive podatke u najvećoj mogućoj mjeri. Međutim, naglašava kako se učinak uvjeta ne može jednako tako mjeriti, neki su rezultati kvalitativni, a ne kvantitativni i nemaju svi uvjeti dostupne podatke koji su spremni za procjenu.

7. preporuka

Komisija djelomično prihvaća preporuku 7. Već je utvrdila smjernice za suradnju s MMF-om i ESB-om te poduzima druge korake za olakšavanje međuinstitucionalne suradnje tijekom provedbe programa. Međutim, Komisija smatra da bi se razjašnjavanjem te suradnje trebalo izbjeći formalizaciju kojom bi postupak donošenja odluka postao opterećujući, posebno s obzirom na postojeća vremenska opterećenja. Trebalo bi održati fleksibilnost u rješavanju situacija u kojima se razlikuju mišljenja jer bi pokušaj službenog kodificiranja postupka za rješavanje sporova bio težak i beznačajan.

193

Sud je razmatrao je li razina cijena na datum trgovanja opravdana jednostavno je uspoređujući s prvotnim smjernicama koje su banke dale u svojim prijedlozima, a da se kretanja na tržištu između datuma prvotne smjernice u pogledu cijena i stvarnog datuma izdavanja nisu propisno uzela u obzir. Odstupanja od prvotnih smjernica u pogledu cijena općenito su svojstvena tom postupku, a posebno u slučaju dugog vremenskog razdoblja.

194

Komisija smatra da nije bilo nedostataka u postupku upravljanja dugom, a da je u dokumentaciji uz prvotne transakcije bilo samo nekoliko manjkova.

8. preporuka točka (a)

Komisija prihvaća 8. preporuku točku (a).

Preporuka je već provedena. Raspodjela se provodi u bliskoj suradnji sa sindikatom i svi nalozi transparentni su za Komisiju koja ima potpunu kontrolu nad postupkom.

8. preporuka točka (b)

Komisija prihvaća 8. preporuku točku (b).

Preporuka je već provedena. Od siječnja 2011. postupci za slanje „zahtjeva za podnošenje prijedloga", za primanje prijedloga banaka i za davanje nadležnosti bankama koje djeluju kao voditelji izdanja evidentirani su na odgovarajući način.

8. preporuka točka (c)

Komisija prihvaća 8. preporuku točku (c).

Preporuka je već provedena. Voditelji izdanja službeno prihvaćaju „obveze na temelju pokroviteljstva" u slučaju da knjiga naloga ne dosegne ciljnu veličinu (prije izdavanja) kao i „obveze na sekundarnom tržištu" kako bi se osiguralo aktivno trgovanje na sekundarnom tržištu (nakon izdavanja).

8. preporuka točka (d)
Komisija prihvaća 8. preporuku točku (d).

Preporuka je već provedena. Redovita procjena tržišta evidentirana je u izvješćima Odbora za upravljanje riznicom. Specifičnija procjena provodi se prije svakog izdavanja obveznica i evidentira se u *ex post* bilješci nakon transakcije. Osim toga, promet iz transakcija kupovine i prodaje obveznica EU-a osiguravaju banke na tromjesečnoj osnovi, a prati Komisija.

195
Vidjeti odgovor Komisije na 9. preporuku.

196
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 139.

197
Potrebno je napomenuti da Portugal nije u potpunosti upotrijebio svu financijsku pomoć dostupnu u okviru programa i da je završio program sa znatnim pričuvama riznice.

198
U toj se izjavi miješaju utjecaj novih mjera politike s fiskalnim učinkom gospodarskih uvjeta. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 147.

199
Kako je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak 150. točku i., utjecaj početnog stanja na ritam konsolidacije ne bi trebalo promatrati odvojeno od drugih čimbenika, ponekad specifičnih za pojedinu zemlju, koji utječu na proračunske neravnoteže koje je bilo potrebno ispraviti. U odgovoru Komisije na odlomak 153. objašnjava se zašto bi mogle biti potrebne jednokratne mjere i zašto se ne može reći da imaju neodržive rezultate.

200
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak XVII.

201
U odgovoru Komisije na odlomak 158. navodi se zašto Komisija ne smatra pokazatelj Suda za klasifikaciju strukturnih uvjeta reprezentativnim za njihovu važnost.

202
Činjenica da su uvjeti uključeni u program i da nisu donijeli vidljive rezultate unutar vremenskog okvira programa ne znači da su bili neuspješni ili da su se njihovi učinci očekivali unutar vremenskog okvira programa. Za postizanje rezultata strukturnih reformi potrebno je vrijeme, a u većini slučajeva njihov učinak može se vidjeti samo dugoročno.

203
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 165.

9. preporuka
Komisija prihvaća 9. preporuku. Ustrajat će na tome da dodatno poboljša način na koji razumije postupak prilagodbe u okviru programa trenutačnim nizom *ex post* procjena i na tome da nauči lekcije iz njih. Procjene pokrivaju sve aspekte gospodarske prilagodbe u okviru programa, uključujući tri prijedloga koja je dao Sud. *Ex post* procjena programa gospodarske prilagodbe Irske već je objavljena.

9. preporuka (a)
Komisija prihvaća 9. preporuku točku (a).

9. preporuka (b)
Komisija prihvaća 9. preporuku točku (b). U skladu s političkim smjernicama predsjednika Junckera, Komisija je nedavno provela *ex ante* procjenu socijalnih učinaka nove prilagodbe za Grčku. Takva će se procjena provesti za svaki novi program.

9. preporuka (c)
Komisija prihvaća 9. preporuku točku (c).

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
  u knjižari EU-a (http://bookshop.europa.eu);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
  u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
  pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
  kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
  ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

  (*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (http://bookshop.europa.eu).

Nakon što je financijska kriza iz 2008. godine dovela do izbijanja europske krize javnog duga neke su države članice bile prisiljene zatražiti makrofinancijsku pomoć. U ovom se izvješću analizira koliko je uspješno Europska komisija upravljala pomoći pruženoj pet država članica: Mađarskoj, Latviji, Rumunjskoj, Irskoj i Portugalu. Utvrdili smo da Komisija nije bila pripremljena za krizu tako velikih razmjera, što u velikoj mjeri objašnjava znatne početne nedostatke u njezinim procesima upravljanja. Dio nedostataka koje smo utvrdili i dalje je prisutan te se ovim izvješćem u prvom redu šalje poruka da Komisija mora poboljšati svoje postupke upravljanja financijskom pomoći.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije