HR 2018.

BR. 03

Tematsko izvješće

Revizija postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža

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

CURIA RATIONUM

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Revizorski tim

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.

Ovo izvješće izradilo je IV. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Suda Baudilio Tomé Muguruza i koje je specijalizirano za područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Neven Mates, a pri izradi izvješća potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Georgios Karakatsanis, ataše Marko Mrkalj, ravnatelj Zacharias Kolias i voditelj radnog zadatka Giuseppe Diana. Revizorski tim činili su Stefano Sturaro, Shane Enright, Maëlle Bourque and Katia Mesonero-Herrera.

Slijeva nadesno: Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Stefano Sturaro, Neven Mates, Marko Mrkalj, Shane Enright, Zacharias Kolias, Georgios Karakatsanis.

SADRŽAJ

	Odlomak
Kratice i pokrate	
Pojmovnik	
Sažetak	I. – IX.
Uvod	1. – 18.
Ekonomska osnova i pravni okvir	1. – 11.
Prva faza: Izvješće o mehanizmu upozoravanja	12.
Druga faza: detaljna preispitivanja	13. – 16.
Treća faza: sprječavanje i ispravljanje	17. – 18.
Opseg i ciljevi revizije te revizijski pristup	19. – 26.
Opseg i ciljevi revizije	19. – 23.
Revizijski pristup	24. – 26.
Opažanja	27. – 96.
Utvrđeno je da neravnoteže u državama članicama postoje nekoliko godina, dok je provedba korektivnih politika ispod očekivane razine	27. – 52.
Neravnoteže u državama članicama u načelu postoje nekoliko godina	28. – 30.
Unatoč čestom i intenzivnom praćenju, države članice ostvarile su nisku stopu provedbe preporuka relevantnih za MIP	31. – 52.
Klasifikacija neravnoteža nije dovoljno transparentna te EIP nikada nije pokrenut	53. – 66.
Sustav klasifikacije obično je složen i podložan promjenama	54. – 56.
Veza između analize i kategorije neravnoteža nije uvijek jasna	57. – 60.
U kasnijim fazama proces je političke, a ne tehničke naravi	61. – 66.
Detaljna preispitivanja s vremenom dolaze do sve manjeg izražaja. Analitička kvaliteta i dalje je dobra, no potrebna su poboljšanja određenih ključnih aspekata detaljnih preispitivanja	67. – 87.
Detaljna preispitivanja s vremenom dolaze do sve manjeg izražaja	68. – 75.

Unatoč dobroj kvaliteti analize, potrebno je poboljšati pojedine aspekte detaljnih preispitivanja 76. – 87.

Izvješće o mehanizmu upozoravanja i tablica pokazatelja imaju tek ograničenu ulogu u MIP-u 88. – 96.

Zaključci i preporuke 97. – 111.

Provedba preporuka relevantnih za MIP 98. – 101.

Klasifikacija neravnoteža 102. – 104.

Značajke izvješća o detaljnim preispitivanjima 105. – 107.

Uzimanje u obzir učinka fiskalne politike na vanjske neravnoteže i konkurentnost 108.

Dimenzija europodručja 109. – 110.

Vidljivost MIP-a i povezana komunikacija 111.

Prilog I. – Detaljni grafički prikaz postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža

Prilog II. – Popis objavljenih dokumenata relevantnih za MIP

Prilog III. – Trenutačni skup glavnih pokazatelja

Prilog IV. – Odabir država članica za revizijski uzorak

Prilog V. – Kvalitativno rangiranje za procjenu provedbe preporuka po državama članicama

Prilog VI. – Upitnik za članove Odbora za ekonomsku politiku

Prilog VII. – Posjeti nadležnim tijelima država članica i ostalim subjektima

Prilog VIII. – Promjene u klasifikaciji država članica, 2012. – 2017.

Prilog IX. – Broj i vrsta detaljnih preispitivanja

Odgovor Komisije

KRATICE I POKRATE

AMR: Alert Mechanism Report

CSR: Country-specific recommendation

EDP: postupak u slučaju prekomjernog deficita (engl. *excessive deficit procedure*)

EIP: postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža (engl. *excessive imbalance procedure*)

EPC: Odbor Vijeća EU-a za ekonomsku politiku (engl. *Economic Policy Committee*)

ESB: Europska središnja banka

GU ECFIN: Glavna uprava Komisije za gospodarske i financijske poslove

GU EMPL: Glavna uprava Komisije za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje

IDR: In-depth review

MIP: postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža (engl. *macroeconomic imbalance procedure*)

MMF: Međunarodni monetarni fond

NPR: nacionalni program reformi

OECD: Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj

SGP: Stability and Growth Pact

POJMOVNIK

Europski semestar: godišnji ciklus EU-a za usklađivanje ekonomskih politika. Semestrom su obuhvaćene fiskalne politike utvrđene u Paktu o stabilnosti i rastu, sprječavanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža (u okviru MIP-a) i strukturne reforme u okviru strategije Europa 2020. Na temelju tog ciklusa iznose se preporuke po državama članicama.

Nacionalni program reformi: dokument koji se izrađuje svake godine i u kojem se iznose politike i mjere određene države članice za podržavanje rasta i zapošljavanja te ostvarivanje ciljnih vrijednosti strategije Europa 2020.

Odbor za ekonomsku politiku (EPC): savjetodavno tijelo za Komisiju i Vijeće osnovano Odlukom Vijeća 74/122/EEZ od 18. veljače 1974. EPC doprinosi radu Vijeća na usklađivanju ekonomskih politika država članica i EU-a. Okuplja po dva predstavnika svake države članice, dva predstavnika Komisije i dva ESB-a.

Pakt o stabilnosti i rastu: obvezujući sporazum za sve države članice EU-a od 1997. (s reformama iz 2005. i 2011.) o provedbi odredbi Ugovora iz Maastrichta koje se odnose na održivost fiskalnih politika država članica, ponajprije održavanjem javnog deficita i duga na prihvatljivoj razini.

Strategija Europa 2020.: program EU-a za rast i zapošljavanje u ovom desetljeću. U strategiji je utvrđeno pet glavnih ciljeva, koji se izražavaju u okviru sedam vodećih inicijativa. Vlade država članica EU-a postavile su nacionalne ciljne vrijednosti kako bi se postigle opće ciljne vrijednosti EU-a te o njima izvješćuju u svojim nacionalnim programima reformi (NPR).

SAŽETAK

O postupku u slučaju makroekonomskih neravnoteža

I. Postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža (MIP, engl. *macroeconomic imbalance procedure*) osmišljen je u svrhu uklanjanja makroekonomskih neravnoteža u EU-u, kao odgovor na nedostatak instrumenata politike kojima se moglo spriječiti nakupljanje takvih neravnoteža u razdoblju prije krize iz 2008.

II. Provedba MIP-a odvija se u godišnjem ciklusu. Započinje kada Komisija objavi ekonomsku i financijsku procjenu, poznatu pod nazivom Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem se utvrđuje koje su države članice izložene riziku od neravnoteža, zbog čega je potrebna dodatna analiza u obliku detaljnog preispitivanja. Svrha je detaljnih preispitivanja izvesti zaključak o tome postoje li u odabranim državama članicama određene neravnoteže i treba li ih smatrati prekomjernima. Naposljetku, na temelju analize iznesene u izvješću o detaljnom preispitivanju Komisija bi trebala predložiti preporuke po državama članicama, koje se naposljetku usvajaju na razini Vijeća i iznose državama članicama radi rješavanja pitanja neravnoteža.

III. Ako se smatra da su neravnoteže „prekomjerne", Uredbom o MIP-u predviđeno je da Komisija predloži Vijeću pokretanje „postupka u slučaju prekomjernih neravnoteža" (EIP, engl. *excessive imbalance procedure*). Riječ je o mehanizmu pojačanog nadzora koji uključuje mogućnost sankcioniranja država članica europodručja.

Predmet revizije

IV. Glavno revizijsko pitanje glasilo je: „Ima li MIP dobre temelje i provodi li se na odgovarajući način?" Sud je procijenio je li Komisija u razdoblju 2012. – 2017. djelotvorno provodila MIP.

Nalazi revizije

V. Iako je MIP općenito govoreći dobro osmišljen, Komisija ga ne provodi na način kojim bi se zajamčilo djelotvorno sprječavanje i ispravljanje neravnoteža.

VI. Komisija kao ključan alat za rješavanje pitanja makroekonomskih neravnoteža primjenjuje preporuke po državama članicama koje su relevantne za MIP. Međutim, zabilježena je niska stopa provedbe tih preporuka. Za tu provedbu odgovorne su države članice, no određeni nedostatci postoje i u načinu na koji je Komisija oblikovala preporuke. Ne postoji sustavna veza između pojedinačnih neravnoteža utvrđenih u okviru detaljnog preispitivanja i predloženih preporuka. U pojedinim slučajevima preporuke po državama članicama označene su relevantnima za MIP premda je njihova veza s makroekonomskim neravnotežama ili tek rubna ili uopće ne postoji, što državama članicama otežava primjenu odgovarajućih korektivnih mjera. Osim toga, pri iznošenju preporuka relevantnih za MIP nije se vodilo dovoljno računa o fiskalnoj politici, čak ni u onim slučajevima u kojima je ona relevantna za nefiskalne neravnoteže. Postoji određena nedosljednost preporuka iznesenih za pojedinačne države članice u odnosu na preporuke iznesene za europodručje u cjelini. Naposljetku, Komisija ponekad postavlja vrlo zahtjevne rokove za provedbu preporuka.

VII. Sud se slaže s dionicima kojima je poslao upitnik i koji smatraju da su analize iznesene u izvješćima o detaljnom preispitivanju visoke kvalitete te da su neravnoteže pravilno utvrđene. Međutim, posljednjih nekoliko godina detaljna preispitivanja sve su manje i manje vidljiva u izvješćima Komisije. Naime, otkako su analiza relevantna za MIP i savjeti za relevantne politike integrirani u izvješća za pojedinačne zemlje, u čijem je središtu općenito ekonomsko usklađivanje strukturnih politika, ti elementi dolaze do manjeg izražaja. Na MIP je dodatno nepovoljno utjecao postupak koji Komisija primjenjuje za donošenje odluka u vezi s klasifikacijom neravnoteža prema njihovoj težini. Iako se neravnoteže utvrđuju na razini službi s pomoću jasnih tehničkih kriterija, detaljna preispitivanja ne sadržavaju jasnu procjenu njihove težine. Kriteriji na kojima se temelji konačna odluka koju donosi kolegij povjerenika nisu dovoljno transparentni.

VIII. Važno je napomenuti da Komisija nikad nije preporučila pokretanje postupka u slučaju prekomjernih neravnoteža, unatoč činjenici da je od uspostave tog postupka 2012. godine za nekoliko država članica utvrđeno da tijekom duljeg razdoblja bilježe prekomjerne neravnoteže.

IX. Prvi dokument u tom procesu, Izvješće o mehanizmu upozoravanja, ne donosi rješenja kojima bi se na odgovarajući način olakšalo rano utvrđivanje neravnoteža jer se u njemu

upotrebljavaju pokazatelji utemeljeni na zastarjelim podatcima i pomični prosjeci kojima se ne uzimaju u obzir novija događanja. Nadalje, tekst Izvješća o mehanizmu upozoravanja opisne je naravi, a ne analitičke. Učinci prelijevanja na druge države članice i dimenzija europodručja ne uzimaju se previše u obzir, iako je u tom pogledu ostvaren određeni napredak.

Preporuke Suda

(a) Komisija bi trebala uspostaviti sustavnu vezu između preporuka relevantnih za MIP i makroekonomskih neravnoteža. Te preporuke trebale bi biti dovoljno detaljne te bi trebale biti usmjerene na mjere u okviru relevantnih politika za smanjenje neravnoteža u kratkom i srednjem roku. Kad god je to moguće, Komisija bi trebala provoditi *ex ante* i *ex post* procjene učinka mjera u okviru relevantnih politika na neravnoteže.

(b) U okviru detaljnih preispitivanja trebao bi se iznijeti jasan opis težine neravnoteža s kojima se suočava određena država članica. Komisija bi trebala povećati transparentnost utvrđivanjem, objavljivanjem i primjenom jasnih kriterija za klasifikaciju neravnoteža. Osim ako postoje posebne okolnosti, Komisija bi trebala predložiti pokretanje EIP-a kad god postoje dokazi za to da se određena država članica suočava s prekomjernim neravnotežama. Ako Komisija, u posebnim okolnostima, iskoristi svoje diskrecijske ovlasti i odluči ne poduzeti taj korak, trebala bi jasno i javno objasniti zašto je donijela takvu odluku.

(c) Komisija bi trebala objavljivati sveobuhvatno i zasebno izvješće o detaljnom preispitivanju koje bi, svojom duljinom i razinom detaljnosti, na prikladan način odražavalo ozbiljnost situacije i probleme u relevantnim politikama. Umjesto tablice pokazatelja u izvješću o detaljnom preispitivanju trebale bi se prikazati varijable za predmetne zemlje koje su zapravo upotrijebljene za potrebe analize.

(d) Komisija bi trebala sustavno analizirati učinak fiskalne politike na vanjske neravnoteže i konkurentnost te se služiti MIP-om u svrhu iznošenja preporuka državama članicama u slučajevima u kojima fiskalna pitanja izravno utječu na vanjske neravnoteže.

(e) U procesu provedbe MIP-a trebalo bi sustavno voditi računa o politikama s učincima na razini više zemalja kojima se može poboljšati simetrično uravnoteženje unutar europodručja. Preporuke relevantne za MIP za pojedinačne zemlje trebale bi biti usklađene s preporukama relevantnima za MIP za cijelo europodručje, što u relevantnim slučajevima među ostalim uključuje i opći smjer fiskalne politike.

(f) Komisija bi u komunikaciji s javnošću trebala dati veću važnost MIP-u. U okviru djelotvorne komunikacije relevantni povjerenici trebali bi stajati na raspolaganju parlamentima država članica u svim slučajevima u kojima je Komisija procijenila da su neravnoteže prekomjerne kako bi tim parlamentima mogli objasniti na čemu se temelje odluke Komisije i pripadajuće preporuke za relevantne politike.

UVOD

Ekonomska osnova i pravni okvir

1. Prije krize iz 2008. i 2009. godine okvir EU-a za ekonomsko upravljanje (skup pravila kojima su uređene ekonomske politike država članica) bio je usmjeren na održivost fiskalnih politika. U osnovi je bio ograničen na držanje javnog deficita i duga pod kontrolom. Upravljanje EU-a nefiskalnim politikama bilo je ograničeno na odredbe iz UFEU-a o načelnom usklađivanju ekonomskih politika[1].

2. Kriza i njezine posljedice pokazale su da je taj okvir podbacio u pogledu uočavanja ili sprječavanja nakupljanja makroekonomskih neravnoteža. Veliki priljevi kapitala i neodrživa kreditna ekspanzija u privatnom sektoru u nekoliko država članica doveli su do pogoršanja vanjskih salda i pada konkurentnosti, prekomjernih ulaganja u određenim područjima gospodarstva i gomilanja prekomjernog duga u privatnom sektoru. Povrh toga, u razdoblju prije krize zbog neodrživa snažnog gospodarskog rasta stvorila se iskrivljena procjena fiskalnog stanja, zbog čega se situacija često činila boljom od stvarne. Kada je zbog neravnoteža naposljetku pokrenuta bolna prilagodba, stanje se proširilo i na druge države članice, ugrozivši financijsku stabilnost i ekonomske rezultate čitavog EU-a.

3. U svrhu sprječavanja sličnih zbivanja u budućnosti i pružanja potpore politikama za smanjenje neravnoteža koje su proizašle iz snažnog gospodarskog rasta u razdoblju prije krize, 2011. godine uveden je novi mehanizam koji je nazvan postupkom u slučaju makroekonomskih neravnoteža (MIP, engl. *Macroeconomic Imbalance Procedure*), i to u okviru zakonodavnog „paketa od šest propisa" donesenog te godine[2].

---

[1] Članci 121. i 148. UFEU-a.

[2] Paket od pet uredbi i jedne direktive EU-a koje su stupile na snagu 13. prosinca 2011. Tri uredbe odnose se na pojačani proračunski i fiskalni nadzor, dok je cilj direktive usklađivanje fiskalnih okvira u državama članicama. Preostale dvije uredbe odnose se na proceduralne aspekte provedbe MIP-a i izvršavanje korektivnih mjera.

4. Temeljnu pravnu osnovu za MIP čini Uredba (EU) br. 1176/2011 o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (koja se u ovom izvješću naziva „Uredba o MIP-u”)[3].

5. MIP je moguće primijeniti na sve države članice EU-a (osim onih koje primaju financijsku pomoć EU-a u okviru programa ekonomske prilagodbe) te je u primjeni od 2012. u sklopu godišnjeg ciklusa usklađivanja i nadgledanja ekonomskih politika.

6. Konkretnije, MIP je usmjeren na otkrivanje, sprječavanje i ispravljanje „neravnoteža” i „prekomjernih neravnoteža”. Ti su pojmovi definirani u članku 2. Uredbe o MIP-u:

(a) „„neravnoteže’ znači bilo koji trend koji dovodi do makroekonomskih kretanja koja negativno utječu ili imaju mogućnost negativno utjecati na pravilno funkcioniranje gospodarstva države članice, ekonomske i monetarne unije ili Unije u cjelini;

(b) „prekomjerne neravnoteže’ znači ozbiljne neravnoteže, uključujući neravnoteže ili rizike koji ugrožavaju pravilno funkcioniranje ekonomske i monetarne unije.”

7. U članku 4. stavku 3. Uredbe o MIP-u definirana je narav neravnoteža:

(a) „unutarnj[e][…] neravnotež[e][…], uključujući one koje mogu nastati zbog javnog i privatnog zaduživanja, kretanja na financijskom tržištu i tržištu imovine, uključujući tržište stambenih nekretnina, razvoj[a] tijeka kreditiranja u privatnom sektoru te razvoj[a] nezaposlenosti;

(b) vanjsk[e][…] neravnotež[e][…], uključujući one koje nastaju zbog razvoja stavki na tekućem računu i neto investicijskih stavki država članica, realnih efektivnih deviznih tečajeva, udjela u izvoznim tržištima, promjena[…] u kretanjima cijena i troškova te necjenovne konkurentnosti, uzimajući u obzir različite komponente produktivnosti.”

---

[3] Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenog 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

8. Uredbom o MIP-u stoga je uveden dvostruki cilj borbe protiv neravnoteža koje utječu na gospodarstva pojedinačnih država članica uz istodobno rješavanje problema učinaka prelijevanja[4] na druge države članice u europodručju i EU-u.

9. MIP je neodvojiva sastavnica europskog semestra, okvira koji je uveden 2010. radi općeg usklađivanja ekonomskih politika na razini cijelog EU-a. Osim MIP-a europski semestar obuhvaća i mjere za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu te strukturne politike usmjerene na poticanje dugoročnog rasta u kontekstu strategije Europa 2020. koje se ostvaruje dosezanjem ciljnih vrijednosti, opće smjernice za ekonomsku politiku i smjernice za politike zapošljavanja. Vrhunac godišnjeg procesa europskog semestra iznošenje je prijedloga u kojem Komisija Vijeću daje preporuke po državama članicama za svako od navedenih područja. Nakon što Vijeće odobri te preporuke, od država članica očekuje se da ih provedu.

10. Općenito govoreći, razlika između MIP-a i Pakta o stabilnosti i rastu je sljedeća: MIP je usmjeren na makroekonomske neravnoteže na općoj razini, dok je Paktom obuhvaćena samo fiskalna održivost. Osim toga, u trenutku u kojem određena država članica ispuni zahtjeve u pogledu duga i deficita, Pakt ne sadržava daljnje smjernice za fiskalnu politiku. S druge strane, Uredbom o MIP-u predviđena je mogućnost da se odgovorima relevantnih politika na neravnoteže utvrđene u okviru MIP-a obuhvate i mjere u području fiskalne politike te politike plaća[5]. Ta dva instrumenta relevantnih politika slična su jer daju Komisiji ulogu tijela nadležnog za jamčenje poštovanja propisa te stoga imaju i preventivni i korektivni element. Međutim, Komisija nema sličnu ulogu u provedbi strategije Europa 2020.

11. Godišnji proces utvrđivanja neravnoteža u okviru MIP-a, procjene njihove težine i pokretanja korektivnih mjera obuhvaća nekoliko faza. Cjelokupni proces naveden u Uredbi o MIP-u sažeto je prikazan na ***slici 1.*** (za više pojedinosti vidi ***prilog I.***), a popratni dokumenti navedeni su u ***prilogu II.***

---

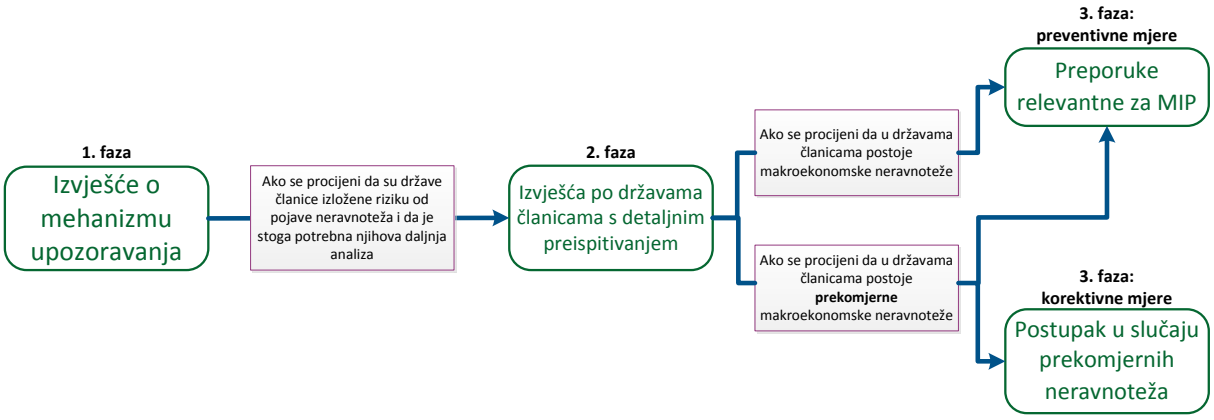
[4] Za definiciju učinka prelijevanja vidi ***fusnotu 30***.

[5] Uvodna izjava 20. Uredbe o MIP-u.

Prva faza: Izvješće o mehanizmu upozoravanja

12. Prvu fazu procesa čini objava Izvješća o mehanizmu upozoravanja. Glavna je svrha takvog postupka utvrditi države članice za koje Komisija smatra da su izložene riziku od pojave neravnoteža i da je stoga potrebna njihova dodatna analiza u obliku detaljnog preispitivanja (vidi drugu fazu). U Izvješću o mehanizmu upozoravanja upotrebljava se tablica pokazatelja koji su odabrani kako bi se upozorilo na unutarnje i vanjske neravnoteže (vidi ***prilog III.***)[6]. Međutim, u članku 3. stavku 2. Uredbe o MIP-u pojašnjeno je da se odluka o pokretanju detaljnog preispitivanja ne bi trebala donositi na temelju „mehaničkog čitanja […] tablice rezultata [tj. pokazatelja]".

Slika 1. – Pojednostavnjeni grafički prikaz postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža



Izvor: Sud.

Druga faza: detaljna preispitivanja

13. Detaljna preispitivanja podrazumijevaju podrobnu analizu okolnosti u pojedinačnim zemljama primjenom širokog raspona analitičkih alata (npr. mjerenje trgovinskih veza i izloženosti među državama članicama), kvalitativnih informacija o pojedinačnim zemljama (kao što su proizvodna specijalizacija i mehanizmi pregovaranja o plaćama) i, u mnogim

[6] Komisija također uzima u obzir 28 pomoćnih pokazatelja kao izvor dodatnih informacija (http://ec.europa.eu/eurostat/cache/Imbalance_Scoreboard/MIPs_AUX_EN_banner.html).

slučajevima, varijabli koje nisu obuhvaćene tablicom pokazatelja iz Izvješća o mehanizmu upozoravanja.

14. Komisija prikuplja informacije tijekom posjeta državama članicama. Također je dužna razmotriti sve druge informacije koje države članice dostave kao relevantne. Naposljetku, Komisija mora uzeti u obzir namjere država članica u području relevantnih politika i sve prethodne preporuke Vijeća ili Europskog odbora za sistemske rizike.

15. Uredbom o MIP-u jasno je propisano da je u okviru detaljnih preispitivanja potrebno ocijeniti postoje li u određenoj državi članici neravnoteže i, ako postoje, jesu li prekomjerne. Također je potrebno razmotriti učinke prelijevanja nacionalnih ekonomskih politika. Ako Komisija utvrdi da neravnoteže ne postoje, proces provedbe MIP-a za tu državu članicu u toj se godini zaključuje. Ako utvrdi da neravnoteže postoje, ovisno o njihovoj težini Komisija za tu državu članicu pokreće ili preventivni ili korektivni dio MIP-a.

16. Od 2015. godine detaljna preispitivanja postala su dijelom izvješća za pojedinačne zemlje koje Komisija izrađuje na godišnjoj razini u okviru europskog semestra. Ta se izvješća sastoje od opsežne procjene glavnih strukturnih problema u određenoj državi članici u područjima kao što su oporezivanje i rashodi, zapošljavanje, javna uprava i poslovno okruženje, kao i procjene napretka država članica u provedbi preporuka po državama članicama i ostvarenju ciljnih vrijednosti strategije Europa 2020.

Treća faza: sprječavanje i ispravljanje

<u>Preventivno djelovanje</u>

17. Ako Komisija smatra da u određenoj državi članici postoje makroekonomske neravnoteže, o tome je dužna obavijestiti Vijeće i Europski parlament. Na temelju prijedloga Komisije Vijeće tada može predmetnoj državi članici uputiti ciljane preporuke radi ispravljanja neravnoteža i sprječavanja njihova pretvaranja u „prekomjerne” neravnoteže (u ovom izvješću te se preporuke nazivaju „preporukama relevantnima za MIP”). Preporuke po državama članicama donose se u srpnju te se moraju preispitivati i, po potrebi, prilagođavati na godišnjoj razini. U tu se svrhu u prilogu odgovarajućeg izvješća za tu zemlju u veljači objavljuje sustavna i javna procjena napretka u provedbi preporuka po državama članicama.

U svrhu praćenja provedbe preporuka relevantnih za MIP, Komisija je dužna održavati trajni dijalog s vlastima država članica i socijalnim partnerima te obavljati posjete u svrhu prikupljanja informacija, obično jednom godišnje.

Korektivno djelovanje: postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža

18. Ako Komisija smatra da su neravnoteže prekomjerne, i u tom je slučaju, u skladu s člankom 7. Uredbe o MIP-u, o tome dužna obavijestiti Europski parlament i Vijeće. Na temelju prijedloga Komisije Vijeće tada može odlučiti pokrenuti „postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža" (EIP), kojim se predmetnoj državi članici određuju stroži uvjeti i praćenje te, u konačnici, u slučaju država članica europodručja, mogućnost financijskih sankcija[7].

OPSEG I CILJEVI REVIZIJE TE REVIZIJSKI PRISTUP

Opseg i ciljevi revizije

19. Glavno revizijsko pitanje glasilo je: „Ima li MIP dobre temelje i provodi li se na odgovarajući način?" Sud je stoga procijenio je li Komisija u razdoblju 2012. – 2017. djelotvorno provodila MIP[8], a u relevantnim slučajevima obavljena je i procjena određenih elemenata oblikovanja tog postupka. Sud je detaljno ispitao MIP na uzorku od četiriju država članica (Bugarskoj, Španjolskoj, Francuskoj i Sloveniji), dok su druge države članice, prema potrebi, bile obuhvaćene u manjoj mjeri[9].

20. Konkretno, Sud je ispitao sljedeće:

---

[7] Vidi Uredbu (EU) br. 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o provedbenim mjerama za ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u europodručju (SL L 306, 23.11.2011., str. 8.).

[8] Analiza koju je proveo Sud završila je objavom izvješća o detaljnom preispitivanju u veljači 2017., odnosno nije obuhvatila preporuke po državama članicama za 2017.

[9] Objašnjenje metodologije uzorkovanja koju je primijenio Sud nalazi se u ***prilogu IV.***

(a) djelotvornost provedbe postupka na temelju promjena u klasifikaciji neravnoteža u državama članicama i razloge za nisku stopu provedbe preporuka relevantnih za MIP

(b) proces klasifikacije makroekonomskih neravnoteža u državama članicama

(c) primjenu analitičkih alata i ekonomskih analiza na razini Komisije radi utvrđivanja i procjene neravnoteža i promjena u prikazu rezultata

(d) primjerenost tablice pokazatelja i Izvješća o mehanizmu upozoravanja u cjelini u okviru MIP-a.

21. Sud nije procjenjivao primjerenost pragova utvrđenih za pokazatelje iz tablice, kao ni kvalitetu statističkih podataka na kojima su se ti pragovi temeljili. Sud također nije ispitao postupak za evaluaciju napretka u provedbi preporuka relevantnih za MIP[10].

22. Revizijski kriteriji koje je primijenio Sud proizašli su iz:

(a) regulatornih zahtjeva (posebice Uredbe o MIP-u)

(b) internih pravila i postupaka Komisije (npr. upute i smjernice)

(c) dokumenata koje su objavile različite institucije EU-a i druge međunarodne organizacije (posebice MMF i OECD) ili koji su nastali na temelju istraživanja za utvrđivanje primjera najbolje prakse.

23. Ovo revizijsko izvješće drugo je u nizu izvješća kojima se nastoji postići da se okviru EU-a za ekonomsko upravljanje posveti dovoljna pozornost. Prvo izvješće u tom nizu, o postupku u slučaju prekomjernog deficita (EDP)[11], objavljeno je 2016.

---

[10] Rangiranje za procjenu provedbe preporuka po državama članicama prikazano je u ***prilogu V.*** Iz upitnika koji je Sud poslao članovima EPC-a (vidi ***odlomak 24.***) vidljivo je da su se procjene Komisije općenito smatrale točnima (vidi ***dijagram (o) u prilogu VI.***).

[11] Tematsko izvješće br. 10/2016: „Kako bi se zajamčila djelotvorna provedba postupka u slučaju prekomjernog deficita, potrebna su dodatna poboljšanja” (http://eca.europa.eu).

Revizijski pristup

24. U ožujku 2016. Sud je članovima Odbora za ekonomsku politiku (EPC) iz država članica za koje je pokrenut MIP poslao internetski upitnik. Upitnikom je obuhvaćeno razdoblje od objave Izvješća o mehanizmu upozoravanja za 2012. do objave izvješća o detaljnim preispitivanjima za 2016. Sastojao se od 46 kvalitativnih i kvantitativnih pitanja o stavu članova EPC-a o MIP-u. Upitnik je bio dostupan do prosinca 2016. i dotad je na njega odgovorilo 19 od 20 članova EPC-a. Rezultati dobiveni na temelju upitnika poslužili su kao okosnica revizijskog rada Suda te se u pojedinim opažanjima upućuje na njih. Prikupljeni i obrađeni odgovori na kvantitativna pitanja nalaze se u ***prilogu VI.***

25. Sud je razgovarao s osobljem iz triju službi Komisije (GU ECFIN, GU EMPL i Glavno tajništvo), kao i osobljem iz ureda povjerenika za ekonomske i financijske poslove, oporezivanje i carinu te ureda potpredsjednika Komisije za euro i socijalni dijalog. Pregledan je niz javno dostupnih i internih dokumenata Komisije. Sud se susreo i s predstavnicima institucija uključenih u provedbu i praćenje MIP-a u odabranim državama članicama (popis institucija nalazi se u ***prilogu VII.***).

26. O MIP-u se raspravljalo s predstavnicima nekoliko organizacija čiji su stavovi bili relevantni za reviziju (uključujući Europsku središnju banku (ESB), MMF, OECD, Svjetsku banku, Europski parlament i, u Njemačkoj, Savezno ministarstvo gospodarstva i energetike te Savezno ministarstvo financija). Sud je također okupio savjetodavno povjerenstvo i savjetovao se s neovisnim stručnjacima.

OPAŽANJA

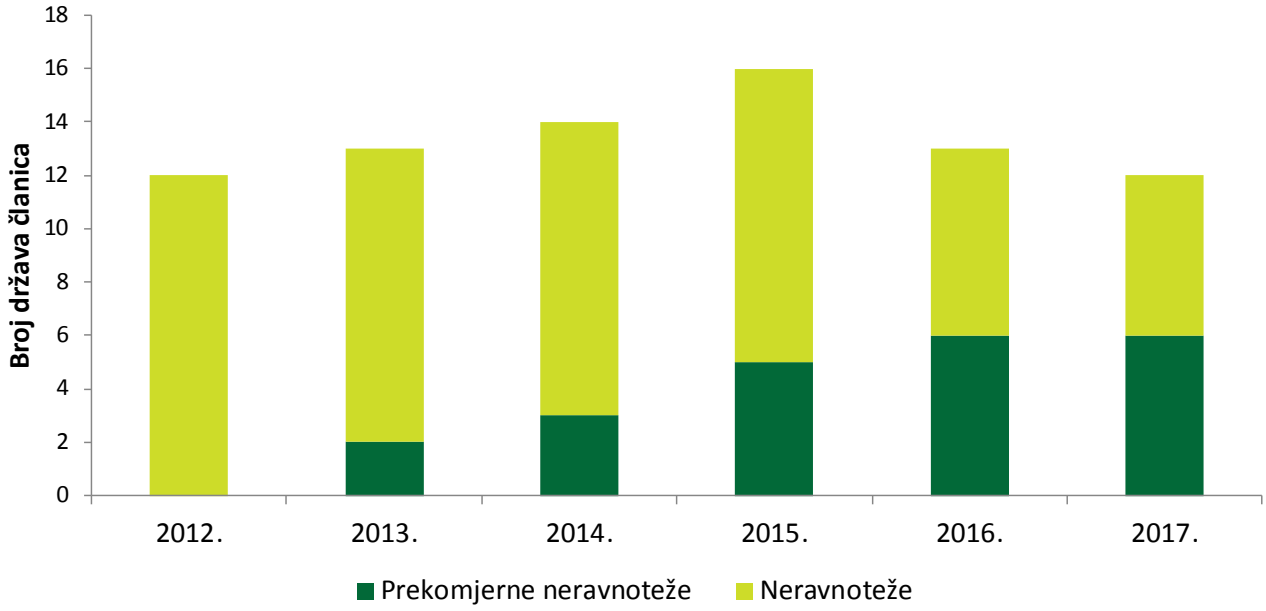
Utvrđeno je da neravnoteže u državama članicama postoje nekoliko godina, dok je provedba korektivnih politika ispod očekivane razine

27. U ovom dijelu riječ je o postupnoj promjeni broja država članica u kojima su nakon uvođenja MIP-a utvrđene neravnoteže. U nastavku je prikazana stopa provedbe preporuka relevantnih za MIP koja se temelji na procjeni Komisije te se razmatraju mogući razlozi za postojeće stanje.

Neravnoteže u državama članicama u načelu postoje nekoliko godina

28. U razdoblju 2012. – 2015. broj država članica u kojima su u okviru MIP-a utvrđene makroekonomske neravnoteže bio je u stalnom porastu (povećavši se s 12 na 16 država članica). Ipak, Sud prihvaća da se taj broj među ostalim povećao i zbog toga što je nekoliko zemalja izašlo iz programa ekonomske prilagodbe, kao i zbog pristupanja Hrvatske EU-u. Nedavno se opći trend promijenio, moguće kao odraz cikličkog oporavka gospodarstava EU-a. Međutim, broj država članica u kojima postoje prekomjerne neravnoteže nije se smanjio (vidi ***sliku 2.*** i ***prilog VIII.***).

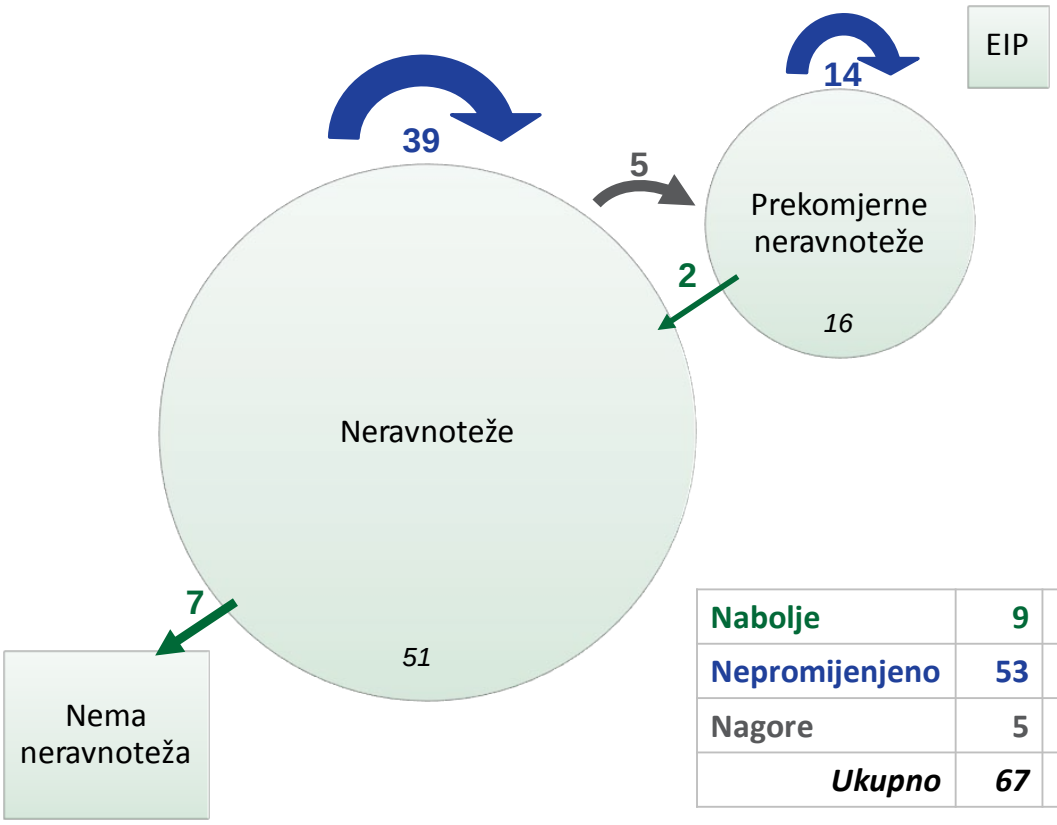
Slika 2. – Broj država članica u kojima postoje neravnoteže



Izvor: Sud.

29. Na ***slici 3.*** vidljivo je da je klasifikacija pojedinačnih država članica uglavnom ostajala ista iz godine u godinu. Napredak je bio relativno rijedak. Tijekom prvih pet godina od uvođenja MIP-a (2012. – 2016.) neravnoteže u državama članicama utvrđene su u ukupno 67 navrata: od toga je u 51 slučaju riječ bila o neravnotežama, a u 16 slučajeva o prekomjernim neravnotežama. U 39 slučajeva od njih 51 u kojima su zabilježene neravnoteže sljedeća godina nije donijela nikakve promjene, pet država članica pomaknuto je nagore u kategoriju zemalja s „prekomjernim neravnotežama", a sedam ih je uspjelo ispraviti zabilježene neravnoteže. Od 16 država članica u kojima su postojale prekomjerne neravnoteže samo su njih dvije uspjele izaći iz te kategorije sljedeće godine.

<u>Slika 3.</u> – Neznatne promjene u klasifikaciji u razdoblju 2012. – 2017.



Nabolje	**9**	**13,4 %**
Nepromijenjeno	**53**	**79,1 %**
Nagore	**5**	**7,5 %**
Ukupno	***67***	***100 %***

Napomena: strelice pokazuju kako se klasifikacija neravnoteža u državama članicama mijenjala iz godine u godinu tijekom navedenog razdoblja: bila je bolja, gora ili nepromijenjena. Zbroj tih kretanja jednak je broju 67.

Izvor: Sud.

30. Takva inercija može se ilustrirati i promatranjem stanja u 12 država članica u kojima su neravnoteže utvrđene 2012., odnosno u godini uspostave MIP-a. U šest od 12 država članica u nekom su trenutku zabilježene „prekomjerne neravnoteže” (Bugarska, Cipar, Francuska, Italija, Slovenija i Španjolska). Samo dvije zemlje od tih šest uspjele su se vratiti u kategoriju zemalja s „običnim” neravnotežama (Slovenija i Španjolska), dok su preostale četiri i dalje u kategoriji „prekomjernih neravnoteža” (Italija četiri godine zaredom, Francuska i Bugarska tri godine te Cipar[12] dvije godine). Nijedna država članica u kojoj su zabilježene „prekomjerne

[12] Od svibnja 2013. do ožujka 2016. na Cipru se provodio program ekonomske prilagodbe.

neravnoteže" nije nikada uspjela prijeći u kategoriju zemalja „bez neravnoteža". ***Prilog VIII.*** donosi detaljan prikaz klasifikacije svih država članica od 2012.

Unatoč čestom i intenzivnom praćenju, države članice ostvarile su nisku stopu provedbe preporuka relevantnih za MIP

Dobra kvaliteta praćenja na razini Komisije

31. U skladu s Uredbom o MIP-u[13] Komisija je dužna pratiti provedbu preporuka relevantnih za MIP, među ostalim, prikupljanjem informacija u državama članicama i održavanjem trajnog dijaloga s vlastima i socijalnim partnerima. Sud je utvrdio da je Komisija, u okviru čestih posjeta državama članicama u svrhu prikupljanja informacija, vodila opsežan i otvoren dijalog s dovoljno širokim rasponom dionika na nacionalnoj razini.

32. Komisija je 2013. uvela „posebno praćenje" za države članice u kojima postoje prekomjerne neravnoteže. Takvo je praćenje 2014. prošireno na odabrane države članice europodručja u kojima su zabilježene neravnoteže od sistemske važnosti, a 2016. na sve države članice u kojima postoje neravnoteže. Posebno praćenje trenutačno obuhvaća godišnji posjet svakoj državi članici u svrhu prikupljanja informacija, nakon čega se objavljuje izvješće o napretku.

Međutim, države članice ostvarile su nisku stopu provedbe preporuka relevantnih za MIP

33. Komisija procjenjuje stopu provedbe preporuka po državama članicama primjenom kvalitativnog rangiranja (vidi ***prilog V.***). Europski parlament poslužio se 2017. tim procjenama u svrhu evaluacije sveukupne razine provedbe preporuka relevantnih za MIP u razdoblju 2012. – 2016.[14] Na ***slici 4.*** sažeti je prikaz te evaluacije. Sud je zaključio da je razina

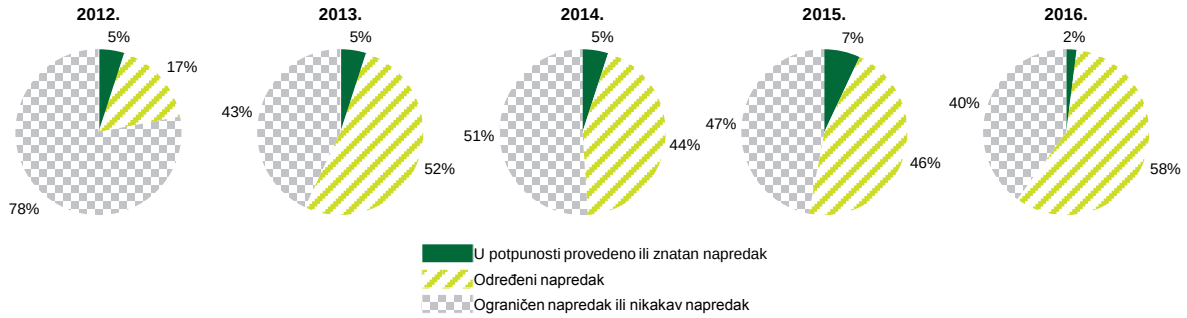
---

[13] Članak 13. stavci 1. i 2.

[14] Dubinska analiza „Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play (June 2017)" (Provedba postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža – trenutačno stanje (lipanj 2017.)) – PE 497.739.

provedbe od samog početka tog razdoblja nezadovoljavajuća jer je udio preporuka po državama članicama koje su provedene u potpunosti ili u znatnoj mjeri izrazito nizak[15].

Slika 4. – Provedba preporuka relevantnih za MIP iznesenih u razdoblju 2012. – 2016.



Izvor: Sud na temelju procjena koje su obavili Europski parlament (Odjel za podršku pri ekonomskom upravljanju (EGOV)) i Europska komisija.

Nekoliko nedostataka nepovoljno utječe na provedbu preporuka relevantnih za MIP

34. Na provedbu preporuka relevantnih za MIP nepovoljno su utjecali sljedeći nedostatci u upravljanju procesom provedbe tog postupka: (1) nepostojanje sustavne veze između preporuka relevantnih za MIP i neravnoteža, (2) nepostojanje sustavne procjene učinka tih preporuka na neravnoteže, (3) nedosljednost preporuka za europodručje u cjelini u odnosu na preporuke relevantne za MIP za pojedinačne zemlje i (4) vrlo zahtjevni rokovi za provedbu potonjih preporuka.

Nepostojanje sustavne veze između preporuka relevantnih za MIP i neravnoteža

35. U svrhu promicanja preuzimanja odgovornosti na nacionalnoj razini, čime bi se države članice potaknulo na predaniju provedbu preporuka relevantnih za MIP, ključno je pokazati kako su ekonomska analiza i procjena neravnoteža dovele do konkretnih preporuka u

[15] U okviru rangiranja za procjenu provedbe preporuka po državama članicama Komisija primjenjuje sljedeću definiciju kategorije „određeni napredak”: „država članica najavila je ili je donijela mjere u skladu s relevantnom preporukom. Te su mjere obećavajuće, no sve još nisu provedene, a za neke od njih provedba nije sigurna.” Takva razina provedbe ne može se u svim slučajevima tumačiti kao da postoji razumna vjerojatnost za smanjenje neravnoteža.

području relevantnih politika. U smjernicama Komisije navodi se da bi detaljna preispitivanja trebala poslužiti kao analitička osnova za oblikovanje preporuka[16], ali ta veza u praksi često nije očita[17]. Upitnik koji je Sud poslao EPC-u potvrdio je takav dojam: odgovarajući na pitanje „Je li jasno koje se preporuke po državama članicama odnose na MIP?", samo četvrtina članova EPC-a dala je odgovor „uvijek je jasno" (vidi ***dijagram (g) u prilogu VI.***). Ta je veza još i manje vidljiva u posljednjih nekoliko godina zbog „racionalizacije" preporuka relevantnih za MIP (vidi ***odlomke 40. – 42.***) i detaljnih preispitivanja (vidi ***odlomke 67. – 73.***).

36. Kao prvo, ta veza često nije očita ili je vrlo slaba. Razlog je u tome što Komisija ne oblikuje svoje prijedloge preporuka po državama članicama kako bi se uklonile konkretne neravnoteže, kao što je propisano člankom 6. stavkom 1. Uredbe o MIP-u. Umjesto toga, prije unošenja strukturnih reformi u prijedloge Komisije o njima se u kontekstu strategije Europa 2020. raspravlja s predmetnom državom članicom te ih je moguće označiti relevantnima za MIP čak i ako su tek rubno povezane s neravnotežama.

37. Osim toga, analizom četiriju odabranih država članica Sud je utvrdio brojne preporuke po državama članicama koje su bile pogrešno označene relevantnima za MIP, jer se nijedna od preporučenih mjera nije odnosila na neravnoteže utvrđene u okviru detaljnog preispitivanja. Za primjere vidi ***okvir 1.***

Okvir 1. – Primjeri nepostojanja veze između preporuka relevantnih za MIP i detaljnih preispitivanja

• preporuka br. 3/2016 **Francuskoj** odnosila se na teme (reforme naukovanja, stručnog osposobljavanja i naknada za nezaposlenost) koje nisu bile relevantne za MIP: te teme nisu obrađene

[16] Institucionalni dokument Europske komisije br. 039, studeni 2016., „The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: A Compendium", (Postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža – osnova, proces, primjena: priručnik), str. 50.

[17] Sud smatra da bi logičan proces započinjao utvrđivanjem neravnoteža, nastavljao se razmatranjem opcijama za njihovo rješavanje u okviru relevantnih politika (uključujući procjene učinaka) te završavao oblikovanjem konkretnih preporuka po državama članicama.

u odjeljku izvješća za tu zemlju posvećenom detaljnom preispitivanju, o njima nije bilo govora u matrici za procjenu MIP-a (vidi ***odlomak 68.***) niti su u sažetku izvješća za tu zemlju izdvojene na temelju detaljnog preispitivanja kao problem u relevantnim politikama. Na sličan način, teme obuhvaćene preporukama br. 5/2015 i br. 5/2016 (reforma francuskog poreznog sustava) nisu obrađene u odjeljku izvješća za tu zemlju posvećenom detaljnom preispitivanju.

• preporuka br. 2/2013 **Sloveniji** odnosila se na teme (dugoročna održivost mirovinskog sustava, zdravstvena skrb) o kojima nije bilo govora u okviru detaljnog preispitivanja.

• preporuka br. 1/2016 **Bugarskoj** odnosila se na pitanja (ciljne vrijednosti Pakta o stabilnosti i rastu, mjere za poboljšanje naplate poreza i zauzdavanje sive ekonomije) koja nisu obrađena u odjeljku izvješća za tu zemlju posvećenom detaljnom preispitivanju, nisu obuhvaćena matricom za procjenu MIP-a niti su istaknuta u sažetku. Teme obuhvaćene preporukom br. 1/2015 (ciljne vrijednosti Pakta o stabilnosti i rastu, naplata poreza, crno tržište, isplativost zdravstvenog sustava) obrađene su u odjeljku izvješća za tu zemlju posvećenom „Ostalim strukturnim problemima" te stoga nisu povezane s detaljnim preispitivanjem.

• preporuka br. 9/2013 **Španjolskoj** odnosila se na teme (reforma javne uprave, učinkovitost pravosuđa) koje nisu obrađene u okviru detaljnog preispitivanja. Preporuka br. 2/2015 odnosila se na reforme štedionica, što je pitanje o kojem nije bilo govora ni u jednom dijelu izvješća za tu zemlju.

38. U ***tablici 1.*** prikazano je u kojoj se mjeri preporuke po državama članicama označavaju relevantnima za MIP. Tijekom 2016. godine više od 80 % preporuka upućenih pojedinačnim državama članicama u kojima postoje neravnoteže i sve preporuke upućene pojedinačnim državama članicama u kojima postoje prekomjerne neravnoteže bile su označene relevantnima za MIP. Praksom označavanja prekomjernog broja preporuka relevantnima za MIP dovode se u pitanje djelotvornost i vjerodostojnost MIP-a. To su potvrdili i brojni dionici s kojima se Sud susreo tijekom posjeta u svrhu prikupljanja informacija.

Tablica 1. – Udio preporuka označenih relevantnima za MIP u ukupnom broju ciljanih preporuka državama članicama s makroekonomskim neravnotežama, 2012. – 2016.

	Neravnoteže	Prekomjerne neravnoteže	Ukupno
2012.	52,0 %		52,0 %
2013.	63,3 %	94,4 %	70,5 %
2014.	67,2 %	100,0 %	76,1 %
2015.	87,2 %	92,9 %	89,6 %
2016.	81,0 %	100,0 %	92,0 %

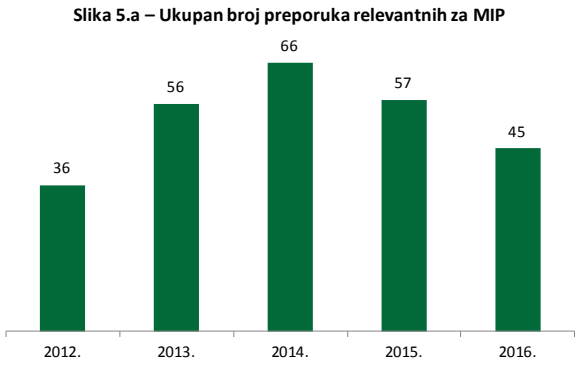
Izvor: Sud.

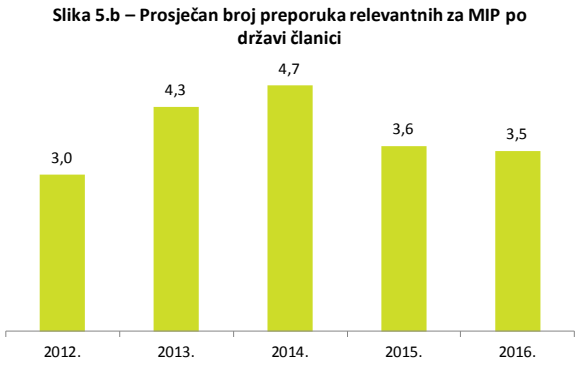
39. Drugi je problem to što je „racionalizacijom" preporuka relevantnih za MIP i detaljnih preispitivanja još više smanjena vidljivost veze između navedenih preporuka i utvrđenih neravnoteža.

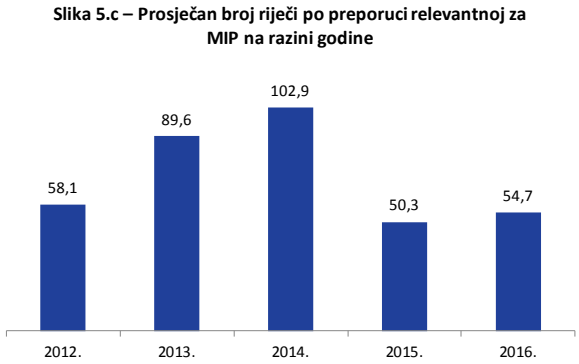
40. Proces iznošenja preporuka po državama članicama „racionaliziran" je 2015. godine nakon što su države članice iznijele primjedbu da su im prekomjerna brojnost i duljina tih preporuka otežali preuzimanje odgovornosti za njihovu provedbu te umanjili djelotvornost same provedbe. Komisija je u međuvremenu na godišnjoj razini smanjila broj preporuka relevantnih za MIP. Također ih je u prosjeku skratila za približno 50 % (vidi ***sliku 5.***).

41. Članovi EPC-a i brojni dionici s kojima se Sud susreo tijekom posjeta u svrhu prikupljanja informacija smatrali su da je „racionalizacija" općenito bila pozitivan pomak (vidi ***dijagram (k) u prilogu VI.***). Međutim, sada kada su preporuke relevantne za MIP kraće i formulirane na općenitiji način, ne odnose se na konkretne neravnoteže utvrđene u okviru detaljnog preispitivanja. Zbog njihove općenite naravi također je teže procijeniti koliko se kvalitetno provode i u kojoj su mjeri potencijalno doprinijele uklanjanju neravnoteža. U ***okviru 2.*** prikazan je učinak „racionalizacije" na odabrane preporuke relevantne za MIP upućene Francuskoj i Španjolskoj.

Slika 5. – Broj preporuka relevantnih za MIP i broj riječi u svakoj takvoj preporuci, 2012. – 2016.







Izvor: Sud.

Okvir 2. – Učinak „racionalizacije" na odabrane preporuke relevantne za MIP upućene Francuskoj i Španjolskoj

„Racionalizacija" je dovela do smanjenja broja i duljine preporuka relevantnih za MIP.

	2014.		2016.	
	Francuska	Španjolska	Francuska	Španjolska
Broj preporuka				
Ukupan broj preporuka	7	8	*5*	*4*
Ukupan broj preporuka relevantnih za MIP	6	7	*5*	*4*
Broj riječi u preporukama relevantnima za MIP				
Ukupno	803	978	**280**	**227**
Prosjek	134	140	**56**	**57**

Zbog njihova skraćivanja u tim se preporukama sada iznose manje detaljne smjernice za relevantne politike.

2014.	2016.
Francuska	
3. Pojednostavniti administrativna, fiskalna i računovodstvena pravila društava te poduzeti konkretne mjere za provedbu vladina tekućeg „plana pojednostavnjenja" do prosinca 2014. Otkloniti regulatorne prepreke rastu trgovačkih društava, osobito preispitivanjem propisa u odnosu na kriterije povezane s veličinom -društva kako bi se izbjegao učinak praga. Poduzeti korake u cilju pojednostavnjenja i poboljšanja učinkovitosti inovacijske politike osobito ocjenama koje uzimaju u obzir najnovije reforme, prema potrebi, prilagodbom „crédit d'impôt recherche". Osigurati da su resursi usmjereni na najučinkovitije centre za konkurentnost te i dalje promicati gospodarski učinak inovacija razvijenih u centrima.	4. Ukloniti prepreke aktivnostima u uslužnom sektoru, pogotovo u području poslovnih usluga i reguliranih profesija. Poduzeti mjere za pojednostavnjenje programa za inovacije i za poboljšanje njihove učinkovitosti. Do kraja 2016. nastaviti s provedbom reforme kriterija u pogledu veličine poduzeća u propisima, kojima se koči rast poduzeća te provedbom programa pojednostavnjenja nastaviti pojednostavnjivanje administrativnih, fiskalnih i računovodstvenih pravila poduzeća.
4. Ukloniti neopravdana ograničenja pristupu reguliranim profesijama i obavljanju tih profesija te smanjiti troškove pristupa profesiji i promicati tržišno natjecanje u pogledu usluga. Dalje djelovati kako bi se smanjilo regulatorno opterećenje koje utječe na funkcioniranje maloprodajnog sektora, osobito pojednostavnjenjem postupka izdavanja dozvola za otvaranje prodajnih mjesta i uklanjanjem zabrane prodaje s gubitkom. Osigurati da su, uz održavanje uvjeta dostupnosti za ranjivije skupine, regulirane tarife za plin i električnu energiju za kućanstva utvrđene na odgovarajućoj razini koja ne ometa tržišno natjecanje. Ojačati kapacitet interkonekcije električne energije i plina sa Španjolskom, osobito povećati kapacitet interkonekcije plina kako bi se iberijsko plinsko tržište u potpunosti integriralo s europskim tržištem. U sektoru željeznica osigurati neovisnost novog jedinstvenog upravitelja infrastrukture u odnosu na postojeće operatere te poduzeti korake kako bi se domaći željeznički prijevoz putnika otvorio tržišnom natjecanju prije 2019.	
Španjolska	
6. Osigurati ambicioznu i brzu provedbu zakona br. 20/2013 o jedinstvu tržišta na svim razinama uprave. Donijeti do kraja 2014. ambicioznu reformu profesionalnih usluga i profesionalnih udruga, odnosno da odredi profesije koje se moraju registrirati u profesionalnoj organizaciji te transparentnost i odgovornost profesionalnih tijela, otvarajući pristup djelatnostima koje su neopravdano ograničene i štiteći jedinstvo tržišta u pristupu profesionalnim uslugama u Španjolskoj i pružanju tih usluga. Dodatno smanjiti trajanje, troškove i broj postupaka potrebnih za osnivanje poduzeća. Ukloniti neopravdana ograničenja otvaranju velikih maloprodajnih objekata, ponajprije revizijom postojećih propisa o regionalnom planiranju. Utvrditi izvore financiranja za novu nacionalnu strategiju znanosti, tehnologije i inovacija i osigurati da nova državna agencija za istraživanje započne s radom.	4. Ubrzati provedbu zakona o jedinstvu tržišta na regionalnoj razini. Osigurati da autonomne regije provedu mjere reforme donesene za maloprodajni sektor. Donijeti planiranu reformu o profesionalnim uslugama i udruženjima.

Izvor: Sud.

42. Dodatni je problem to što je rasprava o opcijama koje u okviru relevantnih politika postoje za uklanjanje neravnoteža (dio naslovljen „Problemi u relevantnim politikama") postupno izbačena iz izvješća o detaljnom preispitivanju jer je taj dokument spojen s izvješćem za pojedinačnu zemlju. U spoju s „racionalizacijom" preporuka relevantnih za MIP, čitateljima je zbog toga znatno teže razumjeti osnovu za iznošenje preporuka. U ***tablici 2.*** prikazana je usporedba veze između detaljnog preispitivanja i preporuke relevantne za MIP br. 3 koja je upućena Bugarskoj 2014. i 2015., odnosno prije i poslije „racionalizacije".

<u>Tablica 2.</u> – Primjer oslabljene veze između detaljnog preispitivanja i preporuka relevantnih za MIP prije i poslije „racionalizacije”

	Preporuka relevantna za MIP br. 3 upućena Bugarskoj 2014. i 2015.	
	Savjeti za relevantne politike iz izvješća o detaljnom preispitivanju	**Prijedlog Komisije za preporuke za predmetnu zemlju**
2014.	„Problemi u relevantnim politikama” – Povećanje učinkovitosti i djelotvornosti aktivnih politika tržišta rada – Procjena učinka postojećih aktivnih politika tržišta rada, kao i uvođenje novih mjera – Povezivanje zaključaka evaluacije s budućim politikama – Usmjeravanje mjera na one kojima je pomoć za aktivaciju najpotrebnija i čija je zapošljivost najveća. U tom pogledu, to su neaktivni mladi i dugotrajno nezaposlene niskokvalificirane osobe s radnim iskustvom, kao i druge ugrožene društvene skupine koje su utvrđene	Povećati učinkovitost agencije za zapošljavanje izradom sustava za praćenje učinkovitosti i većim usmjeravanjem na najranjivije, poput niskokvalificiranih osoba, starijih radnika, dugotrajno nezaposlenih i Roma.
	– Poboljšanje prakse obrazovanja i osposobljavanja čini se važnim za tržište rada; mogle bi se razmotriti politike povezane s postizanjem dovoljne razine sudjelovanja na tržištu rada, pretočene u stjecanje više razine obrazovanja. Razvoj prakse osposobljavanja i cjeloživotnog učenja usmjerene na posebne vještine, koje su tražene ili će biti tražene na tržištu rada – Posebnim mjerama za mlade mogli bi se obuhvatiti programi usmjereni na povećanje razine stečenog obrazovanja i poboljšanje njihovih kvalifikacija ciljanim osposobljavanjem. Mjere za reintegraciju dugotrajno nezaposlenih osoba s radnim iskustvom mogu uključivati uspostavljanje stvarne veze između socijalnih naknada i sudjelovanja u programima osposobljavanja i subvencioniranog zapošljavanja. Trebalo bi istražiti i mogućnosti koje nude programi koji se oslanjaju na društveno odgovorno poslovanje poduzeća.	Proširiti područje primjene i povećati djelotvornost aktivnih politika tržišta rada kako bi odgovarale profilima tražitelja posla i kako bi se doprlo do neregistriranih mladih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju, u skladu s ciljevima programa „Garancije za mlade”.
	– Pronalaženje odgovarajuće ravnoteže između aktivnih i pasivnih mjera – Povećanje djelotvornosti socijalnih davanja [...] kako bi se zajamčio primjeren životni standard njihovih korisnika	U cilju smanjenja siromaštva dodatno poboljšati pristup socijalnim uslugama i davanjima za djecu i starije te povećati njihovu djelotvornost.
2015.	„Sažetak” – Nezadovoljavajuće politike tržišta rada [...] mogu i dalje odvratiti radnike od tržišta rada zbog propisanih donjih pragova primitaka od rada [...] – Nedostatak prakse usmjerenog obrazovanja i osposobljavanja te aktivnih politika tržišta rada može otežati sudjelovanje na tržištu rada i zapošljivost radne snage.	Razviti usklađeni pristup za skupine na marginama tržišta rada, posebno starije radnike i mlade koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju.
	„Detaljno preispitivanje” Poboljšanje zapošljivosti mladih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (skupina NEET) i dalje je velik izazov.	

Izvor: Sud.

43. Naposljetku, nepostojanje veze između detaljnih preispitivanja i preporuka relevantnih za MIP ili obrazloženja njihova odnosa od 2016. nije u skladu s onim što je Komisija iznijela u komunikaciji Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci od listopada 2015. Kako bi se poboljšala transparentnost i praćenje provedbe preporuka u okviru MIP-a, Komisija je tada navela da će „[…] podrobno argumentirati svoje odluke, kao i preporuke po državama članicama povezane s postupcima zbog makroekonomskih neravnoteža […]” i „[…]

bolje objasniti vezu između različitih neravnoteža i načina na koji im se pristupa u okviru preporuka po državama članicama”[18].

Nepostojanje sustavne procjene učinka preporuka relevantnih za MIP na neravnoteže

44. Komisija u pravilu ne obavlja *ex ante* ili *ex post* procjene ekonomskog učinka preporuka relevantnih za MIP na neravnoteže. To je razumljivo samo u slučajevima u kojima postoje inherentne poteškoće u pouzdanom kvantificiranju dijela učinaka zbog naravi preporučenih mjera u području relevantnih politika (npr. procjena kvalitete imovine ili testiranja otpornosti bankarskog sektora na stres, poboljšanje koordinacije i učinkovitosti javnih službi) ili činjenice da će učinak biti dugoročan (reforme obrazovanja i tržišta rada).

45. Iznimku čine malobrojna upućivanja na vanjske studije procjene učinka strukturnih reformi na bruto domaći proizvod (BDP)[19] [20] i jednokratnu procjenu u radnim dokumentima službi Komisije o nacionalnim programima reformi (NPR) država članica za 2014.[21].

---

[18] COM(2015) 600 final od 21. listopada 2015. „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci o koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije”, str. 9.

[19] U izvješću za Španjolsku za 2015. (str. 59.) navodi se sljedeće: „S obzirom na relativno snažne propagacijske učinke, učinak na smanjenje cijena s pomoću kompresije profitne marže u okviru reforme za poboljšanje tržišnog natjecanja u području profesionalnih usluga vjerojatno će donijeti koristi ostatku gospodarstva” te se upućuje na studiju Komisije „The Economic Impact of Professional Services Liberalisation” (Ekonomski učinak liberalizacije profesionalnih usluga), zbirka radova *European Economy*, serija *Economic Papers* br. 533, rujan 2014.) o učincima regulatornih prepreka u četirima profesijama u EU-u u razdoblju 2008. – 2011.

[20] U svojem prvom „Preispitivanju napretka u pogledu mjera politike relevantnih za ispravljanje makroekonomskih neravnoteža” za Francusku iz 2014. Komisija je iznijela nalaze predstavljene u studiji OECD-a iz 2014. o učincima reformi koje je francuska vlada poduzela i najavila od 2012. godine.

[21] Komisija je primijenila makroekonomski model (Quest) kako bi procijenila na koji bi način strukturne reforme u određenoj državi članici utjecale na rast kada bi država članica smanjila razliku u odnosu na prosjek triju država članica EU-a koje su prema ključnim gospodarskim pokazateljima najuspješnije.

Procjenom ekonomskog učinka na neravnoteže bolje bi se izdvojile preporuke koje su najrelevantnije i za koje je najizglednije da će biti djelotvorne.

46. Osim toga, određene preporuke mogu umanjiti učinak drugih preporuka i u takvim je slučajevima moguće dati razumnu procjenu. To vrijedi za preporuke u vezi s proračunom i ostale preporuke po državama članicama koje imaju fiskalni učinak. Na primjer, preporuka relevantna za MIP br. 1/2013 upućena Španjolskoj, državi članici za koju se provodio postupak u slučaju prekomjernog deficita, odnosila se na nastavak fiskalne prilagodbe koju je preporučilo Vijeće kako bi se postigao ispravak prekomjernog deficita u toj zemlji. Istodobno, preporuka relevantna za MIP br. 4/2013 odnosila se na potrebu „jačanja i moderniziranja javnih službi za zapošljavanje kako bi se zajamčila djelotvorna individualizirana pomoć nezaposlenima". Komisija nije procijenila jesu li troškovi zapošljavanja osoblja potrebnog za pružanje individualizirane podrške za više od šest milijuna tražitelja posla bili u skladu s fiskalnim ograničenjima koje je preporučila u prvoj preporuci.

Nedosljednosti u odnosu na preporuke za europodručje

47. Komisija od 2012. također iznosi preporuke za europodručje u cjelini. Nakon što se usvoje na razini Vijeća, upućuju se Euroskupini ministara financija te, shodno tome, nijedno tijelo EU-a ne snosi formalnu odgovornost za njihovu provedbu.

48. Na razini Komisije ne postoji sustav kojim bi se zajamčila dosljednost preporuka za cijelo europodručje u odnosu na preporuke za pojedinačne države članice europodručja.

49. Jedan od problema odnosi se na preporuke Komisije o smjeru fiskalne politike za europodručje[22]. Ako se u okviru monetarne politike pojave poteškoće u pogledu smanjenja kamatnih stopa, upravljanje smjerom fiskalne politike važno je kako bi se zajamčio održivi rast ukupne potražnje. Ipak, Pakt o stabilnosti i rastu nema utjecaja na smjer fiskalne politike određene države članice nakon što ona ispuni kriterije stabilnosti. MIP stoga pruža okvir za

[22] Smjer fiskalne politike procjena je dobrovoljnog impulsa izazvanog tom politikom.

poduzimanje koraka u svrhu provedbe fiskalnih preporuka koje su relevantne za europodručje u cjelini.

50. U studenome 2016. Komisija je preporučila pozitivan smjer fiskalne politike kako bi se potaknuo oporavak u skladu s monetarnom politikom ESB-a[23]. Ta preporuka nije u skladu s fiskalnim zahtjevima iznesenima u ciljanim preporukama upućenima državama članicama europodručja približno šest mjeseci ranije, u kojima se za 2017. i 2018 implicirao umjereno restriktivan smjer fiskalne politike za europodručje. Budući da se izgledi za rast BDP-a tijekom tih šest mjeseci nisu smanjili, nije bilo razloga za nedosljednost. Ne postoji djelotvoran mehanizam za ublažavanje napetosti koje mogu nastati između onoga što je fiskalno poželjno za europodručje i objedinjenih fiskalnih preporuka pojedinačnim državama članicama.

Vrlo zahtjevni rokovi za provedbu preporuka relevantnih za MIP

51. Komisija je navela da provedbu preporuka relevantnih za MIP očekuje u roku od 12 do 18 mjeseci. Budući da je takva prognoza često preoptimistična, njome se iskrivljuju statistički podatci o provedbi. Brojne preporuke relevantne za MIP složene su i iziskuju poduzimanje odgovarajućih mjera na razini velikog broja dionika. Velik broj tih preporuka ponavlja se iz godine u godinu te se stoga bilježe kao neprovedene. Praksa Komisije u suprotnosti je s praksom MMF-a ili OECD-a, koji svoje savjete za relevantne politike oblikuju prema više različitih tematskih linija. U tom pogledu vidi ***odlomak 78.***

52. U prilog postojanju te poteškoće u određenoj mjeri idu i odgovori na sljedeće pitanje iz upitnika poslanog članovima EPC-a: „Jesu li ciljane preporuke za vašu državu članicu realistične?”. Otprilike 53 % ispitanika smatra ih „realističnima”, njih 26 % „donekle nerealističnima”, a 11 % „sasvim nerealističnima” (vidi ***dijagram (j) u prilogu VI.***). Glavni razlog zbog kojeg su naveli da su preporuke po državama članicama nerealistične bili su vrlo kratki rokovi za njihovu provedbu.

[23] COM(2016) 727 od 6. studenoga 2016.

Klasifikacija neravnoteža nije dovoljno transparentna te EIP nikada nije pokrenut

53. U ovom dijelu riječ je o logici i procesu na kojima se temelji procjena težine neravnoteža koju obavlja Komisija.

Sustav klasifikacije obično je složen i podložan promjenama

54. Uredbom o MIP-u predviđeno je da se države članice evaluacijom mogu klasificirati kao zemlje bez neravnoteža, s neravnotežama ili s prekomjernim neravnotežama.

55. Međutim, Komisija je 2012. utvrdila pet kategorija, čiji je broj 2013. povećan na šest. 2014. godine pak primjenjivalo se šest drugih kategorija. Kategorije su bile razvrstane prema težini neravnoteža i stupnju potrebnog praćenja. Naposljetku, broj kategorija smanjen je 2016. na samo četiri (vidi ***tablicu 3.***). Većina dionika s kojima je Sud razgovarao pozdravila je takvo smanjenje jer je time pojednostavnjen postupak.

Tablica 3. – Promjene kategorija neravnoteža, 2012. – 2017.

<table>
<tr><th>2012.</th><th>2013.</th><th>2014.</th><th>2015.</th><th>2016.</th><th>2017.</th></tr>
<tr><td>Nema neravnoteža</td><td>Nema neravnoteža</td><td colspan="2">Nema neravnoteža
DK, LU, MT</td><td colspan="2">Nema neravnoteža
AT, BE, EE, HU, RO, UK | FI</td></tr>
<tr><td>Neravnoteže koje nisu prekomjerne, ali se moraju otkloniti
BE, BG, DK, FI, SE, UK</td><td>Neravnoteže koje zaslužuju praćenje i mjere u okviru relevantnih politika
BE, BG, DK, FI, MT, NL, SE, UK</td><td colspan="2">Neravnoteže koje iziskuju praćenje i mjere u okviru relevantnih politika
BE, BG, DE, FI, NL, SE, UK | BE, FI, NL, RO, SE, UK</td><td colspan="2" rowspan="3">Neravnoteže</td></tr>
<tr><td>Ozbiljne neravnoteže koje nisu prekomjerne, ali se moraju otkloniti
FR, HU, IT, SI</td><td>Neravnoteže koje iziskuju praćenje i odlučne mjere u okviru relevantnih politika
FR, HU, IT</td><td colspan="2">Neravnoteže koje iziskuju praćenje i odlučne mjere u okviru relevantnih politika
HU | DE, HU</td></tr>
<tr><td>Vrlo ozbiljne neravnoteže koje nisu prekomjerne, ali se moraju hitno otkloniti
CY, ES</td><td></td><td colspan="2">Neravnoteže koje iziskuju posebno praćenje i odlučne mjere u okviru relevantnih politika
ES, FR, IE | ES, IE, SI</td></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td>Prekomjerne neravnoteže koje iziskuju kontinuirane i oštre mjere u okviru relevantnih politika (posebno praćenje)
ES</td><td colspan="2" rowspan="2">Prekomjerne neravnoteže koje iziskuju posebno praćenje i odlučne mjere u okviru relevantnih politika</td><td colspan="2" rowspan="2">Prekomjerne neravnoteže</td></tr>
<tr><td>Prekomjerne neravnoteže koje iziskuju hitne mjere u okviru relevantnih politika (posebno praćenje)
SI</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="2">HR, IT, SI | BG, FR, HR, IT, PT</td><td>BG, CY, FR, HR, IT, PT</td><td>BG, CY, FR, HR, IT, PT</td></tr>
<tr><td>Postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža</td><td>Postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža</td><td colspan="2">Prekomjerne neravnoteže koje iziskuju odlučne mjere u okviru relevantnih politika i pokretanje postupka u slučaju prekomjernih neravnoteža</td><td colspan="2">Prekomjerne neravnoteže s planom korektivnih mjera (postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža)</td></tr>
</table>

Izvor: Sud.

56. Ono što je od 2013. zajedničko različitim klasifikacijama postojanje je kategorije koja podrazumijeva utvrđene prekomjerne neravnoteže, ali Komisija u tim slučajevima nikad nije predložila pokretanje EIP-a. Takva mogućnost nije izričito predviđena Uredbom o MIP-u (vidi ***okvir 3.***). Iz dokumentacije Komisije nije jasno kako se ustalila praksa utvrđivanja prekomjernih neravnoteža bez iznošenja preporuke za pokretanje EIP-a te se čini se da je odluka o tome donesena na političkoj razini. Komisija je dosad uvijek izbjegavala predložiti pokretanje EIP-a, ali bez jasne osnove (vidi ***odlomak 63.***).

Okvir 3. – Kada je potrebno pokrenuti EIP?

U članku 2. Uredbe o MIP-u definirane su samo „neravnoteže” i „prekomjerne neravnoteže”.

U članku 7. stavku 1., koji govori o pokretanju EIP-a, stoji sljedeće: „Ako na temelju detaljnog preispitivanja iz članka 5. Komisija smatra da je dotična država članica pogođena prekomjernim

neravnotežama, ona o tome obavješćuje Europski parlament, Vijeće i Euroskupinu.” Nadalje, u članku 7. stavku 2. navodi se da Vijeće „može” pokrenuti postupak, uz napomenu da to ovisi o diskrecijskom pravu Vijeća.

Međutim, Komisija smatra da ima diskrecijske ovlasti u vezi s time hoće li uopće preporučiti pokretanje EIP-a, čak i ako smatra da u određenoj državi članici postoje prekomjerne neravnoteže. Takvo tumačenje navodno se temelji na članku 121. stavku 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji glasi:

„Ako se na temelju postupka iz stavka 3. utvrdi da ekonomske politike neke države članice nisu u skladu s općim smjernicama iz stavka 2. ili da bi mogle ugroziti ispravno funkcioniranje ekonomske i monetarne unije, Komisija može dotičnim državama članicama uputiti upozorenje.”

Veza između analize i kategorije neravnoteža nije uvijek jasna

57. U članku 5. stavku 2. Uredbe o MIP-u navodi se da bi detaljno preispitivanje trebalo uključivati „ocjenu o tome je li […] država članica pogođena neravnotežama i predstavljaju li takve neravnoteže prekomjerne neravnoteže”. To znači da Komisija mora uspostaviti jasnu vezu između ekonomske analize i odabrane kategorije neravnoteža.

58. U okviru detaljnih preispitivanja u praksi se ne iznosi nikakav zaključak o klasifikaciji neravnoteža u državama članicama. On se, naime, iznosi u popratnoj komunikaciji Komisije. Osim toga, Sud je utvrdio da preporučeni zaključci o neravnotežama nisu uvijek jasno utemeljeni na analizi provedenoj u okviru pripadajućeg detaljnog preispitivanja. Primjerice:

(a) na temelju preporuke GU-a ECFIN Bugarska je 2015. pomaknuta za tri kategorije nagore te su njezine neravnoteže prebačene iz kategorije „neravnoteža koje iziskuju praćenje i mjere u okviru relevantnih politika” u „prekomjerne neravnoteže koje iziskuju posebno praćenje i odlučne mjere u okviru relevantnih politika”. Takva se odluka u najvećoj mjeri temeljila na propasti jedne banke tijekom 2014. i proizašlih bojazni Komisije u pogledu financijske stabilnosti te zemlje. Ta kategorija ostala je na snazi i 2016., iako je detaljno preispitivanje za tu godinu pokazalo da se nijedan od financijskih rizika utvrđenih 2015. nije ostvario.

(b) na temelju preporuke GU-a ECFIN da se postupak postroži, Francuska je 2015. pomaknuta za jednu kategorije nagore te su njezine neravnoteže prebačene u kategoriju „prekomjernih neravnoteža koje iziskuju posebno praćenje i odlučne mjere u okviru relevantnih politika”. Međutim, prema mišljenju Suda, u okviru detaljnog preispitivanja nisu utvrđene *znatne* promjene u čimbenicima na kojima se temelji procjena u odnosu na godinu ranije. Istodobno, iako se za Francusku provodi i EDP (korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu), taj postupak nije postrožen iako se riječ „prekomjerno” u okviru detaljnog preispitivanja pojavljuje samo u vezi s proračunskim manjkom.

(c) u okviru detaljnog preispitivanja za Ujedinjenu Kraljevinu za 2016. (za koju se EDP provodi od 2008.) iznesen je zaključak da ne postoje neravnoteže te u okviru Izvješća o mehanizmu upozoravanja za 2017. čak nije bilo ni potrebno detaljno preispitivanje. Tome je tako unatoč navodu iznesenom u okviru detaljnog preispitivanja za 2016. da je zabilježen kontinuirano velik deficit tekućeg računa (najveći te godine u EU-u) i postojan rast cijena stambenih nekretnina još od 2013. u odnosu na već tad previsoke cijene.

59. Stanje se pogoršalo 2017., kada su iscrpna i cjelovita detaljna preispitivanja zamijenili „sažetci” u izvješćima za pojedinačne zemlje (vidi ***odlomak 69.***).

60. S obzirom na to kada se izvješća objavljuju, može se zaključiti da su zadaće analize i klasifikacije razdvojene i funkcionalno. Izvješća o detaljnom preispitivanju i komunikacija kojom se najavljuje klasifikacija objavljeni su 2012., 2014. i 2017. na isti dan, dok su 2013. i 2016. izvješća o detaljnom preispitivanju objavljena prva, a objava klasifikacije neravnoteža uslijedila je dva tjedna kasnije. Klasifikacija neravnoteža za 2015. objavljena je jedan dan prije izvješća o detaljnom preispitivanju.

U kasnijim fazama proces je političke, a ne tehničke naravi

61. Komisija trenutačno klasificira neravnoteže u okviru procesa u više faza. Kao prvo, osoblje Komisije šalje povjereniku za gospodarska i financijska pitanja pisane savjete za klasifikaciju svake države članice za koju je obavljeno detaljno preispitivanje. Sud je utvrdio da ti prijedlozi sadržavaju jasne tehničke savjete te da su usklađeni među državama i tijekom vremena.

62. Nakon razmatranja tih savjeta na razini ureda povjerenika, a od 2014. i na razini ureda potpredsjednika Komisije nadležnog za euro i socijalni dijalog (koji snosi zajedničku odgovornost za MIP), sastavlja se nacrt komunikacije koji se šalje svim uredima povjerenika na pregled, a na koncu i kolegiju povjerenika na usvajanje.

63. U razdoblju 2012. – 2016. prekomjerne neravnoteže utvrđene su u određenim državama članicama u 16 navrata. Međutim, kolegij nikada nije uputio Vijeću prijedlog za pokretanje EIP-a. Tijekom revizije koju je obavio Sud Komisija je podastrla malobrojne dokaze kojima bi se moglo objasniti zašto kolegij nije predložio pokretanje EIP-a.

64. Sustavnim nepokretanjem EIP-a umanjena je vjerodostojnost i djelotvornost MIP-a. To je ujedno stajalište niza dionika, koji su izjavili da je nepokretanje EIP-a dovelo u pitanje MIP ne samo u smislu sposobnosti da se njime uklone neravnoteže nego i destimulativnog učinka koji ima. Na iskorištavanje svih mogućnosti u okviru MIP-a, uključujući pokretanje EIP-a, poziva se i u izvješću petorice predsjednika[24]. Povrh toga, ESB je u više navrata naglasio da je potrebna „potpuna i djelotvorna uporaba svih instrumenata dostupnih u okviru MIP-a, uključujući njegov korektivni dio”[25].

65. Drugi pak dionici ističu da bi se uporabom EIP-a u okolnostima koje nisu bile sasvim jasne također narušila njegova vjerodostojnost te da bi ga trebalo primjenjivati isključivo u vrlo očitim okolnostima.

66. U skladu s Uredbom o MIP-u klasifikacija neravnoteža u potpunosti je povjerena Komisiji. Međutim, Sud je utvrdio nekoliko nedostataka u načinu na koji se to obavlja:

---

[24] „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije”, izvješće Jean-Claudea Junckera u bliskoj suradnji s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Marijem Draghijem i Martinom Schulzom, lipanj 2015., stranica 8.: „[…] korektivni dio [MIP-a] trebalo [bi] odlučno upotrebljavati. Trebalo bi ga pokrenuti čim se utvrde prekomjerne neravnoteže i upotrebljavati ga za praćenje provedbe reformi.”

[25] ESB, Ekonomski bilten, broj 2., ožujak 2017., okvir 7., str. 63. Za druge izjave vidi Ekonomski bilten, broj 2., ožujak 2015., okvir 5., str. 48. i Ekonomski bilten, broj 2., ožujak 2016., okvir 8., str. 57.

(a) kao prvo, Sudu nisu dostavljeni dokazi o tome da kolegij i uredi povjerenika primjenjuju formalno utvrđen postupak za razmatranje savjeta GU-a ECFIN i dokumentiranje međusobne komunikacije

(b) kao drugo, prije 2017. godine nacrt komunikacije o neravnotežama slao se kolegiju s velikim zakašnjenjem. Time su prekršena interna pravila Komisije, kojima je cilj zajamčiti da kolegij donosi odluke tek nakon što ih dobro razmotri

(c) kao treće, u ovom trenutku ne postoje jasne pisane smjernice o okolnostima u kojima bi Komisija odlučila predložiti pokretanje EIP-a.

Detaljna preispitivanja s vremenom dolaze do sve manjeg izražaja. Analitička kvaliteta i dalje je dobra, no potrebna su poboljšanja određenih ključnih aspekata detaljnih preispitivanja

67. U ovom dijelu riječ je o promjenama u prikazivanju detaljnih preispitivanja i kvaliteti analitičkih alata i ekonomske analize kojima se Komisija služi za utvrđivanje i procjenu neravnoteža.

Detaljna preispitivanja s vremenom dolaze do sve manjeg izražaja

68. Sve je teže odrediti jasnu granicu između izvješća o detaljnim preispitivanjima i izvješća za pojedinačne zemlje. Komisija je nastojala „racionalizirati" svoje analize i savjete za relevantne politike koje upućuje državama članicama u okviru europskog semestra, opsežnog krovnog instrumenta za usklađivanje politika. Međutim, spajanjem izvješća o detaljnim preispitivanjima s izvješćima za pojedinačne zemlje MIP i njemu svojstveni cilj otkrivanja i sprječavanja neravnoteža dijelom su izgubili na važnosti.

69. Tijekom prvih triju godina izvješće o detaljnom preispitivanju bilo je zaseban dokument koji je u prvom redu izrađivao GU ECFIN, uz pomoć GU-a EMPL i drugih glavnih uprava. 2015. godine postao je 2. dio izvješća za pojedinačnu zemlju, dok ostatak tog izvješća čini rezultat analize koja je prethodno bila dio (sada ukinutog) radnog dokumenta službi Komisije o procjeni nacionalnih programa reformi država članica u kontekstu europskog semestra. Slijedom spajanja izbačen je dio izvješća o detaljnom preispitivanju naslovljen „Problemi u relevantnim politikama" (sažetak ključnih makroekonomskih problema i mogućih odgovora).

Osim toga, naslovi koji se upotrebljavaju u izvješćima za pojedinačne zemlje sada su standardizirani i stoga ne odražavaju težinu neravnoteža u predmetnoj državi članici.

70. Rješenje za izbacivanje dijela o „problemima u relevantnim politikama” iz 2016. djelomično je ponuđeno uvođenjem „matrice za procjenu MIP-a”, korisne tablice sa sažetim prikazom glavnih zaključaka detaljnog preispitivanja. Međutim, u tablici se ne daju nikakve naznake o mogućim mjerama za rješavanje problema utvrđenih u okviru detaljnog preispitivanja.

71. Format izvješća za pojedinačne zemlje dodatno je izmijenjen 2017.: osim što ih je Komisija općenito skratila, ograničila je detaljno preispitivanje na matricu za procjenu MIP-a i sažeti prikaz glavnih nalaza (dio 3.). Pojedinosti o svim glavnim problemima, uključujući makroekonomske neravnoteže koje postoje u predmetnoj državi članici, tematski su prikazane u dijelu 4. „Prioriteti reformi”. Zvjezdicom u naslovu označene su teme koje su relevantne za MIP i koje su poslužile za sastavljanje sažetka u dijelu 3.

72. Na promjene u formatu najviše je utjecalo Glavno tajništvo Komisije, koje s vremenom ima sve važniju ulogu u čitavom procesu. Glavno tajništvo sada također daje smjernice za izradu izvješća za pojedinačne zemlje u okviru timova za pojedinačne zemlje koji su uspostavljeni na razini različitih službi Komisije. Veći dio ulaznih analitičkih podataka sada dostavlja GU EMPL[26], osobito u pogledu zapošljavanja i socijalnih kretanja, te su izvješće o detaljnim preispitivanjima i izvješće za pojedinačne zemlje sve manje proizvod GU-a ECFIN. Dionici navode da je takav razvoj događaja umanjio vidljivost MIP-a.

73. Nakon spajanja dvaju izvješća komunikacija o detaljnim preispitivanjima zamijenjena je puno opširnijom komunikacijom o izvješćima za pojedinačne zemlje. Kako bi se doskočilo tom problemu, GU ECFIN objavio je u lipnju 2015. pregled nalaza detaljnih preispitivanja za

[26] „The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: A Compendium”, (Postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža – osnova, proces, primjena: priručnik), okvir 3.1., str. 34.

tu godinu[27] s ciljem upozoravanja na zajednička kretanja u različitim zemljama koja su bila povezana s promjenama gospodarskih prilika. Međutim, takav pregled nije objavljen za 2016., a do današnjeg dana ni za 2017.

74. Analiza makroekonomskih neravnoteža sada je sastavni dio opće analize strukturnih problema u pojedinoj državi članici. Time je s teme neravnoteža skinut naglasak koji se na njih stavljao kada je izvješće o detaljnom preispitivanju bilo zaseban dokument. Zbog toga je teško razlikovati kratkoročne probleme (odnosno neravnoteže) od dugoročnih (problemi u pogledu rasta).

75. Ukratko, nastojanja da se „racionalizira" europski semestar umanjila su vidljivost MIP-a. Međutim, djelotvorna komunikacija ima ključnu ulogu u informiranju javnosti o tom postupku i o izazovima koje makroekonomske neravnoteže predstavljaju za države članice. Bolja komunikacija ujedno je potrebna i u svrhu promicanja preuzimanja odgovornosti za MIP na nacionalnoj razini. Dionici s kojima se Sud susreo tijekom posjeta u svrhu prikupljanja informacija u nekoliko su navrata istaknuli takvo stajalište.

Unatoč dobroj kvaliteti analize, potrebno je poboljšati pojedine aspekte detaljnih preispitivanja

76. U studenome 2016., odnosno pet godina nakon uvođenja MIP-a, GU ECFIN objavio je dokument naslovljen „The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: A Compendium", (Postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža – osnova, proces, primjena: priručnik). Taj se priručnik u velikoj mjeri oslanja na analitičke materijale koji su prethodno dostavljeni odborima Vijeća ili objavljeni u različitim oblicima. Premda je konsolidacija cjelokupnog okvira za MIP u toj publikaciji zakašnjela, svejedno je dobrodošla jer je pomogla državama članicama i drugim dionicima u shvaćanju MIP-a i, posebice, osnove za određene odluke.

---

[27] Prigodna publikacija br. 228, „Macroeconomic Imbalances – Main findings of the in-depth reviews 2015" (Makroekonomske neravnoteže – Glavni nalazi detaljnih preispitivanja za 2015.)

77. U priručniku je opisan dio analitičkih alata koje GU ECFIN primjenjuje u procjeni makroekonomskih neravnoteža. Međutim, moguće ga je učiniti još kvalitetnijim, i to uključivanjem informacija o alatima kojima se Komisija koristi u drugim analizama koje se ponavljaju, na primjer, u vezi sa stabilnošću bankarskog sustava, kretanjima na tržištu rada relevantnima za MIP i kvalitetom politika tržišta rada.

78. Prema navodima dionika i stručnjaka s kojima je Sud razgovarao, kvaliteta analize u okviru detaljnih preispitivanja općenito je dobra. Komisija uzima u obzir sve okolnosti u pojedinačnim zemljama i druge relevantne informacije koje dostave države članice. Dio država članica istaknuo je potrebu za poboljšanjem razmjene informacija te je Komisija nedavno uložila napore ne bi li se to ostvarilo.

79. Upitnik koji je Sud poslalo EPC-u potvrdio je navedene nalaze. Velika većina ispitanika (89 %) navela je da je kvaliteta detaljnog preispitivanja za njihovu državu članicu „dobra", dok je njih 11 % naznačilo da je „prosječna". Nitko nije naveo da je kvaliteta „vrlo dobra", „slaba" ili „vrlo slaba" (vidi ***dijagram (d) u prilogu VI.***). U usporedbi sa sličnim izvješćima usporedivih institucija, 68 % članova EPC-a odabralo je odgovor da „nema razlike", njih 26 % odgovorilo je da su izvješća o detaljnim preispitivanjima bolje kvalitete, te njih 5 % da su slabije kvalitete (vidi ***dijagram (u) u prilogu VI.***). Svi ispitanici složili su se da se u okviru detaljnih preispitivanja uzimaju u obzir relevantne informacije za pojedinačne zemlje (53 % u velikoj mjeri i 47 % u određenoj mjeri, vidi ***dijagram (e) u prilogu VI.***).

80. U usporedbi s izvješćima drugih međunarodnih organizacija (MMF, OECD) koje primjenjuju „tematski" pristup, izvješća o detaljnim preispitivanjima često se odnose na ista pitanja iz godine u godinu. Čak i ako se uzme u obzir činjenica da su pojedine neravnoteže postojane i da ih nije moguće zanemariti, posljedica su repetitivne analize s malom dodanom vrijednošću i uglavnom istom porukom iz godine u godinu.

81. Uredbom o MIP-u propisano je da Komisija mora uzeti u obzir „snažne trgovinske i financijske međusobne veze između država članica te učinke prelijevanja nacionalnih

ekonomskih politika”[28]. Kako bi se mogla posvetiti tim aspektima, Komisija je izradila niz ekonomskih alata[29].

82. Međutim, analiza učinaka prelijevanja[30] uglavnom je nezadovoljavajuća i u četirima odabranim državama članicama primjenjivala se nedosljedno. Na primjer, mogućnost širenja krize državnog duga iz druge države[31] (prelijevanje izvana) u Sloveniji se do 2014. samo usputno razmatrala. U Bugarskoj se nisu razmatrali opći tržišni uvjeti za tu zemlju kao malu državu članicu izvan europodručja. Zanemarivanje učinaka prelijevanja navelo je Komisiju da se previše usredotoči na kretanja svojstvena samo predmetnoj državi članici.

83. Od 2015. u primjeni je politika da se u izvješća o detaljnim preispitivanjima za pet najvećih država članica europodručja uključe informacije o prelijevanjima iznutra. To je dobrodošao pomak.

84. Informacije o prelijevanjima izvana navedene su u svim izvješćima o detaljnim preispitivanjima u uzorku tijekom svih godina, premda su njihov opseg i temeljitost neujednačeni. Na primjer, mogućnost širenja krize državnog duga nije se razmatrala osobito detaljno čak ni 2012. i 2013., kada su razlike u prinosima na državne obveznice[32] bile osobito izražene.

---

[28] Članak 5. stavak 2. Uredbe o MIP-u.

[29] Komisija je razvila nekoliko relevantnih tehnika za ekonomske procjene. One, primjerice, uključuju procjene međudržavnih kretanja razine plaća, kao i financijskih tokova.

[30] Učinak prelijevanja utjecaj je koji kretanja u jednoj državi članici imaju na gospodarstvo druge države članice ili više njih. Prelijevanje izvana odnosi se na učinak koji na određenu državu članicu ima druga država članica ili neka druga zemlja. Prelijevanje iznutra odnosi se na učinak koji određena država članica ima na drugu državu članicu ili neki drugi subjekt.

[31] Širenje krize državnog duga situacija je u kojoj su nepovoljna kretanja troškova zaduživanja određene zemlje u korelaciji s predmetnim kretanjima u nekoj drugoj zemlji.

[32] Razlika u prinosu na državne obveznice razlika je između troškova zaduživanja određene zemlje i utvrđene referentne vrijednosti te se izražava u postotnim bodovima. Kao uobičajena referentna vrijednost u europodručju uzima se kamatna stopa na njemačke državne obveznice.

85. Govoreći zaključno o učincima prelijevanja, analitički alati koji se primjenjuju ne upotrebljavaju se dosljedno u okviru analize za pojedinačne zemlje. Međutim, ostvaren je određeni napredak, posebice u vidu objave matrice za procjenu MIP-a od 2016. nadalje.

86. Općenito govoreći, u okviru detaljnih preispitivanja ne procjenjuje se kako fiskalna politika utječe na vanjske neravnoteže. Jedina država članica za koju je dosad obavljena sveobuhvatna procjena bila je Njemačka, koja bilježi veliki suficit tekućeg računa. Međutim, slična analiza nije obavljena za zemlje koje bilježe strukturni deficit tekućeg računa, znatnu negativnu neto poziciju inozemnih ulaganja ili probleme s konkurentnošću (vidi ***okvir 4.***). Kad je riječ o fiskalnoj politici, izvješća o detaljnim preispitivanjima uglavnom su ograničena na kratku raspravu o kretanjima duga javnog sektora.

Okvir 4. – Vanjske neravnoteže i fiskalna politika

Komisija je u okviru detaljnih preispitivanja za 2015. i 2016. obavila detaljnu analizu suficita tekućeg računa Njemačke i zaključila da ta zemlja treba iskoristiti svoj fiskalni manevarski prostor (odnosno sposobnost da poveća potrošnju bez kršenja kriterija iz Pakta o stabilnosti i rastu) za jačanje domaće potražnje i povećanje javnih ulaganja. Vijeće je 2016. ublažilo prijedlog Komisije brisanjem dijela preporuke koji se odnosio na fiskalni manevarski prostor.

Odjeljak izvješća za Njemačku za 2017. posvećen detaljnom preispitivanju sadržavao je i analizu[33] pozitivnih učinaka prelijevanja koje bi ekspanzivna fiskalna politika imala na europodručje. Komisija je ponovno pozvala Njemačku da iskoristi fiskalne instrumente ne samo u svrhu uravnoteženja svojeg tekućeg računa nego i radi pružanja pomoći ostalim zemljama da uravnoteže svoju vanjsku poziciju. Upućivanje na učinak fiskalnih politika na vanjske neravnoteže i konkurentnost važan je pomak.

[33] Radni dokument službi Komisije SWD(2017) 71 final „Country report - Germany 2017 - including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances" (Izvješće za Njemačku za 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža), okvir 3.1., str. 18.

Unatoč navedenome, Komisija nije analizirala povezanost fiskalne politike i slabe vanjske bilance u drugim državama članicama od sistemske važnosti (posebice Španjolskoj i Francuskoj), niti im je preporučila da postrože fiskalnu politiku u korist uravnoteženja vanjske pozicije.

U okviru detaljnog preispitivanja za Španjolsku za 2015. procijenjeno je da je u pogledu ukupnog stanja tekućeg računa ostvaren trajan napredak. Time su zanemarene važne cikličke komponente, kao što su deprecijacija eura, mjere ESB-a koje su doprinijele smanjenju kamatnih stopa na vanjski dug i smanjeni troškovi uvoza zbog znatno niže cijene nafte. Komisija je 2016. iskoristila poboljšanje ukupne vanjske bilance kako bi se izbjegle rasprave o postupnim promjenama strukturnog tekućeg računa. U nekoliko se navrata spominjao problem vrlo negativne neto pozicije inozemnih ulaganja, ali nije doveden u vezu s fiskalnom politikom Španjolske, koja je već bila ekspanzivna unatoč tome što je ta zemlja nedavno ponovno počela bilježiti rast, i to po većoj stopi od stope rasta potencijalnog BDP-a.

U izvješću o detaljnom preispitivanju za Francusku za 2017. Komisija je utvrdila nedostatke u pogledu konkurentnosti i smanjenje tržišnog udjela u izvozu prema glavnim trgovinskim partnerima, ali nije analizirala mogućnost uporabe fiskalne politike u cilju promicanja uravnoteženja vanjske pozicije i preusmjeravanja resursa u sektor razmjenjivih dobara.

87. Kad je riječ o Sloveniji i Bugarskoj, Sud je utvrdio nedostatke u analizi neravnoteža i na njoj utemeljenih preporuka u području relevantnih politika (vidi ***okvir 5.***).

Okvir 5. –Primjeri nedostataka u analizama neravnoteža

- Kad je riječ o reformi tržišta rada, u izvješću o detaljnom preispitivanju za Sloveniju za 2013. upozorava se da bi povećanje minimalne plaće imalo znatan negativan učinak na radna mjesta, koji bi eventualno mogao odgoditi oporavak u području zapošljavanja, povećati pritisak na plaće nakon što se ponovno pokrene gospodarski rast, a time i stvoriti rizik od daljnjeg pada konkurentnosti. U komunikaciji iz 2013. u kojoj je najavljena klasifikacija, povećanje minimalne plaće navedeno je kao jedan od razloga zbog kojeg je klasifikacija Slovenije u okviru MIP-a postrožena u kategoriju zemalja s „prekomjernim neravnotežama”.

Niz činjenica upućuje na to da bi Komisija trebala biti opreznija pri obavljanju procjene:

• razmjeri učinka temeljili su se na dokumentu[34] u kojem su upotrijebljeni podatci iz 2008. samo za procjenu stalne elastičnosti potražnje za radnom snagom. Iz ostalih rezultata istraživanja[35] dostupnih u isto vrijeme proizlazilo je da bi učinak povećanja minimalne plaće bio znatno manji.

• Komisija nije uzela u obzir detaljni prikaz sektora u kojima zaposlenici primaju minimalnu plaću kako bi razumjela učinak na zapošljavanje i opću konkurentnost.

• procjena učinka za Sloveniju bila je vrlo različita od procjene za druge usporedive države članice u kojima je došlo do osjetnijeg povećanja minimalne plaće koje je zahvatilo veći broj zaposlenika i u kojima je sličan omjer minimalne i prosječne plaće (npr. Bugarska).

Crne prognoze za Sloveniju u vezi sa zapošljavanjem naposljetku se nisu ostvarile, zbog čega je OECD zaključio[36] da su „ostvarenja i dalje u skladu s predviđanjima (blagog) negativnog učinka".

➢ U izvješću o detaljnom preispitivanju za Sloveniju za 2013. tvrdi se da banke u državnom vlasništvu često imaju problem „neoptimalnog korporativnog upravljanja" te se iznosi zaključak da bi „privatizacija doprinijela rješavanju očitih nedostataka u korporativnom upravljanju", no ne navode se nikakvi konkretni primjeri problema u upravljanju.

➢ U izvješću o detaljnom preispitivanju za Bugarsku za 2015. Komisija je navela da banke u domaćem vlasništvu „u prosjeku zaračunavaju više kamate na kredite koje odobravaju", uz objašnjenje da „takav profil upućuje na razlike u odnosu na ostatak bankarskog sustava" ne samo „u prosječnoj kreditnoj kvaliteti zajmoprimaca" nego i „u standardima upravljanja, praksi odobravanja kredita, vrsti kolaterala i osnovnom riziku portfelja". Ni u ovom slučaju nisu izneseni ni daljnja analiza ni dokazi u prilog takvom zaključku.

Komisija je u nastavku navela da su banke u domaćem vlasništvu prijavile kvalitetniju imovinu nego banke u stranom vlasništvu te je izrazila zabrinutost u pogledu djelotvornosti nadzora nad

---

[34] Radni dokument UMAR-a br. 3/2010 „Procjena učinka povećanja minimalne plaće u Sloveniji".

[35] Banka Slovenije, Izvješće o stabilnosti cijena, travanj 2010., okvir 2.2.

[36] OECD, „„Connecting people with jobs: The labour market, activation policies and disadvantaged workers in Slovenia" (Povezivanje ljudi s radnim mjestima: tržište rada, politike aktivacije i radnici u nepovoljnom položaju u Sloveniji", 2016., str. 52.

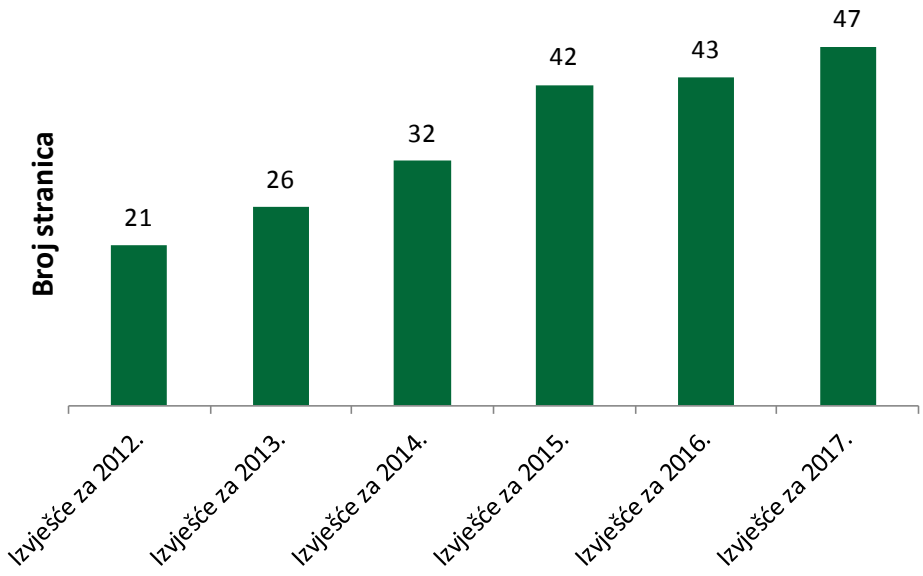
poslovanjem banaka. Iako ta činjenica može odražavati nezadovoljavajuću praksu prijavljivanja i rizik od skrivenih gubitaka, ona ne ide u prilog zaključku o razlikama u pogledu standarda upravljanja, odobravanja kredita i kolaterala.

Izvješće o mehanizmu upozoravanja i tablica pokazatelja imaju tek ograničenu ulogu u MIP-u

88. U ovom dijelu riječ je o dodanoj vrijednosti koju Izvješće o mehanizmu upozoravanja ima u pogledu MIP-a i značajkama tablice pokazatelja u svrhu lakšeg ranog utvrđivanja neravnoteža.

89. Otkako je uveden MIP, duljina Izvješća o mehanizmu upozoravanja više se nego udvostručila (vidi ***sliku 6.***).

Slika 6. – Duljina Izvješća o mehanizmu upozoravanja, 2012. – 2017.



Izvor: Sud.

90. Međutim, to nije popraćeno odgovarajućim poboljšanjem kvalitete procjene jer je predmetno izvješće i dalje u najvećoj mjeri opisne naravi[37]:

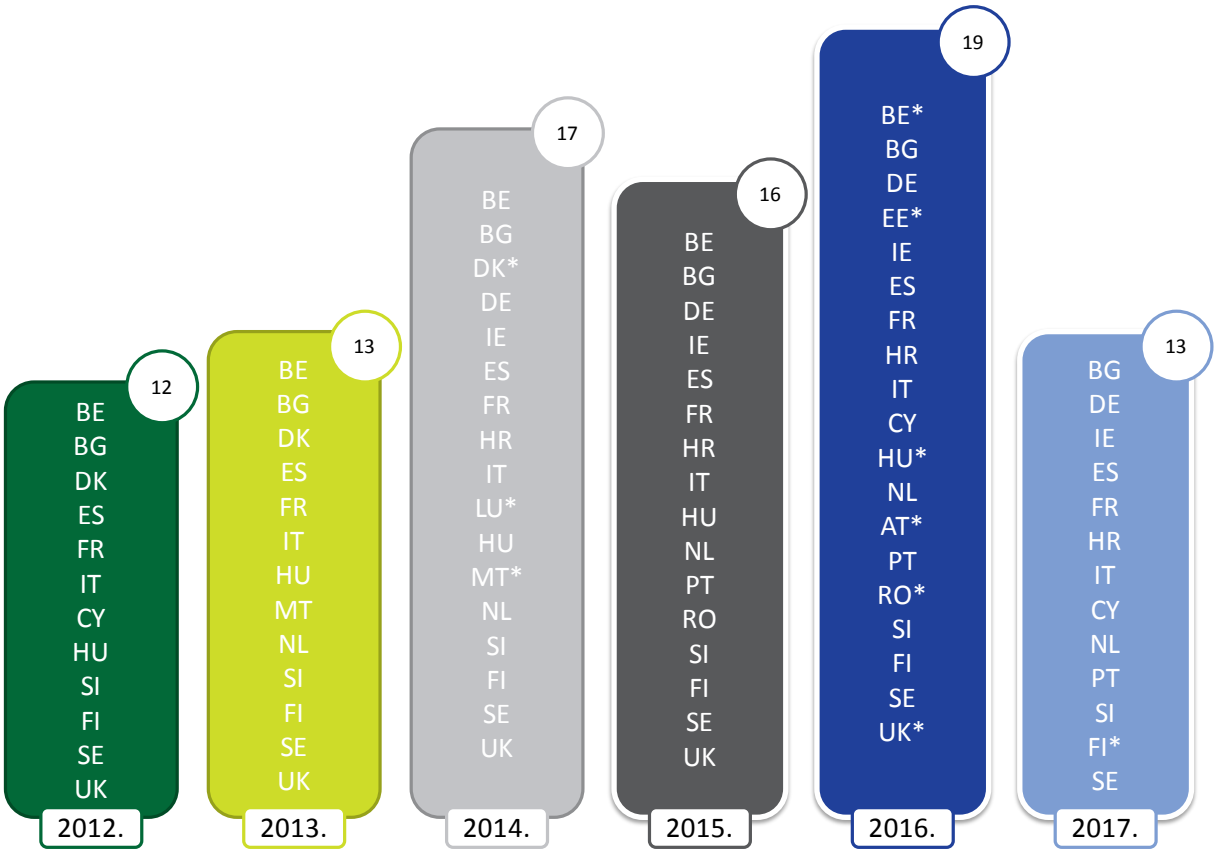
(a) prvi dio Izvješća o mehanizmu upozoravanja uglavnom opisuje zajedničke trendove u različitim gospodarstvima i način postupnih promjena različitih pokazatelja iz tablice. Pritom se posljedice tih kretanja (učinci prelijevanja ili uzročni čimbenici) ne uzimaju pretjerano temeljito u obzir te se ne nastoje utvrditi pokretači kretanja

(b) drugi dio Izvješća o mehanizmu upozoravanja sastoji se tek od opisa tablice pokazatelja i kratke procjene rizika od neravnoteža i prilagodbi po državama.

91. Izvješće o mehanizmu upozoravanja donosilo je neposrednu korist jer se u njemu utvrđivalo koje su države članice izložene riziku od pojave neravnoteža zbog kojeg je potrebno detaljno preispitivanje, no ta je korist poništena praksom Komisije prema kojoj je obavljanje detaljnog preispitivanja postalo obvezno za sve države članice u kojima su neravnoteže utvrđene godinu ranije (vidi ***prilog IX.***). Zbog toga je cijeli proces postao inertniji, kao što je prikazano na ***slici 7.***

[37] Međutim, Sud pozdravlja dodavanje okvira naslovljenog „Dimenzija makroekonomskih neravnoteža povezana s europodručjem” u izvješćima o mehanizmu upozoravanja za 2016. i 2017.

<u>Slika 7.</u> – Države članice za koje se obavlja detaljno preispitivanje (2012. – 2017.)



Napomena: zvjezdice označavaju države članice za koje je u godini za koju je obavljeno detaljno preispitivanje procijenjeno da nije bilo neravnoteža.

Izvor: Sud.

92. Nezadovoljavajuće izrađena tablica pokazatelja u Izvješću o mehanizmu upozoravanja ne omogućava lakše rano utvrđivanje (pogoršanja) makroekonomskih neravnoteža:

(a) usmjerena je na prethodno razdoblje jer se temelji na podatcima starima dvije godine

(b) velik dio pokazatelja čine ili pomični prosjeci ili varijable stanja (vidi ***<u>tablicu 4.</u>***), zbog čega se ti pokazatelji sporo prilagođavaju ili sporo odražavaju najnovija kretanja.

Tablica 4. – Pokazatelji izračunani kao pomični prosjeci i varijable stanja, 2014. – 2017.

Značajka	Pokazatelj
3-godišnji pomični prosjek	Saldo tekućeg računa (% BDP-a)
	Realna efektivna tečajna stopa (42 trgovinska partnera, deflator HIPC-a)
	Nominalni indeks jediničnih troškova rada (2010. = 100)
	Stopa nezaposlenosti
	Stopa aktivnog stanovništva (% ukupnog stanovništva u dobi 15 – 64 godine, u postotnim bodovima)
	Stopa dugotrajno nezaposlenih (% aktivnog stanovništva u dobi 15 – 74 godine, u postotnim bodovima)
	Stopa nezaposlenosti mladih (% aktivnog stanovništva u dobi 15 – 24 godine, u postotnim bodovima)
5-godišnji pomični prosjek	Udio na izvoznom tržištu (% svjetskog izvoza)
Varijable stanja	Neto pozicija inozemnih ulaganja (% BDP-a)
	Dug privatnog sektora, konsolidirani (% BDP-a)
	Bruto dug opće države (% BDP-a)

Izvor: Sud.

93. Dio važnih pokazatelja koji su relevantni za otkrivanje neravnoteža nije izravno uključen u tablicu. Među njima su inflacija, profitabilnost poduzeća i loši krediti.

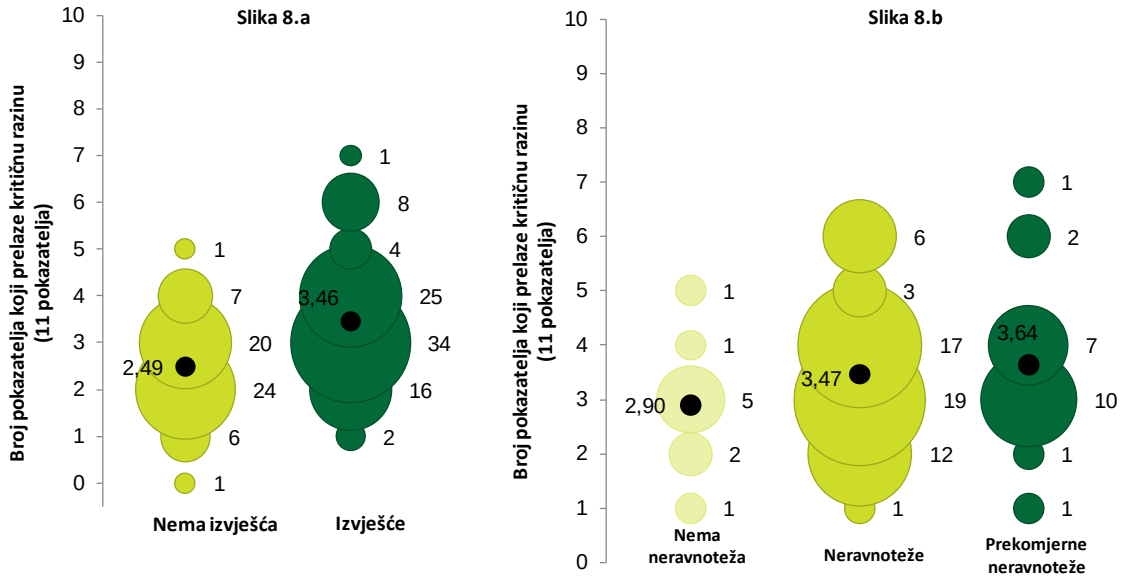
94. Tablica pokazatelja mijenjana je u više navrata, i to u pogledu broja, vrste i prikaza pokazatelja. Posljednji je put izmijenjena 2016., kada su tri socijalna pokazatelja[38] prebačena iz „pomoćne" tablice u tablicu glavnih pokazatelja. Međutim, ta su tri pokazatelja međusobno usko povezana te nisu pretjerano korisna za rano utvrđivanje neravnoteža jer su odraz *posljedica* gospodarskih poremećaja. I članovi EPC-a koji su odgovorili na upitnik (vidi ***dijagram (c) u prilogu VI.***) i velika većina dionika izrazili su stajalište da time nije poboljšana korisnost tablice pokazatelja.

95. Tablica pokazatelja ima tek ograničenu vrijednost u fazi Izvješća o mehanizmu upozoravanja, a nakon toga nikakvu. Kao što se može i očekivati, Sud je utvrdio da postoji izravna veza između broja pokazatelja koji prelaze kritičnu razinu s jedne strane te odluke o

[38] Stopa aktivnog stanovništva, stopa dugotrajno nezaposlenih i stopa nezaposlenosti mladih.

izradi izvješća o detaljnom preispitivanju i klasifikacije neravnoteža s druge strane. Međutim, u oba slučaja statistička veza vrlo je slaba (vidi ***sliku 8.***), što potvrđuje da se odluka o izradi izvješća o detaljnom preispitivanju ne donosi automatski na temelju podataka iz tablice pokazatelja. Osim toga, Komisija za vlastitu analizu u okviru detaljnih preispitivanja ne upotrebljava pokazatelje iz tablice, nego se oslanja na širu paletu analitičkih alata, kao i na aktualnije podatke[39].

Slika 8. – Veza između broja pokazatelja koji prelaze kritičnu razinu i (a) izrade izvješća o detaljnom preispitivanju te (b) klasifikacije neravnoteža, 2012. – 2017.



Napomena: crne točke predstavljaju srednju vrijednost. Kategorija „Prekomjerne neravnoteže s EIP-om" nije prikazana jer nijedna država članica dosad nije svrstana u tu kategoriju.

Izvor: Sud.

96. Bez obzira na ograničenu ulogu rasprava s dionicima pri donošenju odluka, u okviru njih ustanovilo se da je javnost dobro upoznata s tablicom pokazatelja jer je informaciju o broju

[39] Kad je riječ o nezaposlenosti, u izvješćima o detaljnim preispitivanjima upućuje se na tablice „Glavni gospodarski, financijski i socijalni pokazatelji" (koja u tim izvješćima postoji od 2014.) i „Pokazatelji tržišta rada i socijalni pokazatelji" (od 2015.). Kad je riječ o tekućem računu, upućuje se na konkretne pojedinosti za godinu ranije. U analizi financijskog sektora u okviru detaljnog preispitivanja upotrebljava se širok raspon dodatnih varijabli (npr. kamatne stope na depozite, trendovi i razlike u uvjetima kreditiranja, neto kamatne marže, profitabilnost banaka).

pokazatelja koji prelaze kritičnu razinu lako prenijeti. Međutim, nestručni čitatelji ne mogu stvoriti cjelovitu predodžbu o naravi i pojedinostima neravnoteža u određenoj državi članici ako se, umjesto da pročitaju cijelo izvješće o detaljnom preispitivanju, oslanjaju na podatak o broju pokazatelja koji prelaze kritičnu razinu. Stavljanjem tablice pokazatelja u prilog izvješću za pojedinačnu zemlju, što je praksa od 2016., može se pojačati pogrešan dojam da je ona okosnica procjene težine neravnoteža.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

97. Iako je MIP općenito govoreći dobro osmišljen, opći je zaključak da ga Komisija ne provodi na način kojim bi se zajamčilo djelotvorno sprječavanje i ispravljanje neravnoteža. Komisija stoga treba znatno poboljšati određene aspekte upravljanja MIP-om. Nedavno je došlo do pozitivnog pomaka u vidu traženja rješenja za problem učinaka prelijevanja stroge fiskalne politike u pojedinim državama članicama u vremenima smanjenog BDP-a u europodručju.

Provedba preporuka relevantnih za MIP

98. Države članice ostvarile su nisku stopu provedbe preporuka relevantnih za MIP (vidi ***odlomak 33.***).

99. Odluku o tome koje su preporuke relevantne za MIP Komisija donosi tek nakon što se formuliraju preporuke po državama članicama. Čak ni tada takvo označavanje u određenim slučajevima nije primjereno jer je veza preporuka s analizom u okviru detaljnog preispitivanja u najboljem slučaju djelomična ili rubna. Preporuke označene relevantnima za MIP često su spoj mjera za rješavanje strukturnih problema koji se odnose na potencijalni rast i mjera za rješavanje makroekonomskih neravnoteža u kratkom i srednjem roku. Preporuke relevantne za MIP ponekad se čak ni ne odnose na makroekonomske neravnoteže (vidi ***odlomke 35. – 38. i 43.***).

100. Nakon „racionalizacije” preporuka relevantnih za MIP iz 2015. one su sada kraće i formulirane na općenitiji način nego ranije. Zbog toga je teže procjenjivati njihovu provedbu i doprinos uklanjanju neravnoteža. Rokovi za njihovu provedbu često su vrlo zahtjevni (vidi ***odlomke 39. – 42. te 51. i 52.***).

101. Konačno, ne postoji sustavna *ex ante* ili *ex post* procjena ekonomskog učinka preporuka relevantnih za MIP (vidi ***odlomke 44. – 46.***).

1. preporuka

(i) Komisija bi trebala uspostaviti sustavnu vezu između preporuka relevantnih za MIP i makroekonomskih neravnoteža utvrđenih u okviru detaljnog preispitivanja. Mjere obuhvaćene tim preporukama trebale bi biti dovoljno detaljne da se njihovom provedbom postigne temeljito i zamjetno smanjenje neravnoteža.

(ii) Komisija bi također trebala jasno razlikovati mjere u okviru relevantnih politika koje su bitne za MIP i čiji je cilj smanjenje neravnoteža u kratkom i srednjem roku radi izbjegavanja kriznih situacija od reformi čiji je cilj sprječavanje gomilanja neravnoteža poticanjem potencijalnog rasta na dugi rok.

(iii) Kad god je to moguće, Komisija bi trebala *ex ante* i *ex post* procjenjivati koliki učinak na neravnoteže imaju mjere u okviru relevantnih politika predložene u preporukama relevantnima za MIP.

(iv) Komisija bi trebala utvrditi realistične rokove kako bi se olakšala provedba preporuka relevantnih za MIP.

Te bi mjere trebale biti donesene za ciklus MIP-a za 2019. (koji započinje na jesen 2018.).

Klasifikacija neravnoteža

102. U okviru detaljnih preispitivanja ne iznosi se nikakav zaključak o klasifikaciji neravnoteža u državama članicama. Osim toga, veza između ekonomske analize u okviru detaljnog preispitivanja i klasifikacije neravnoteža nije uvijek jasna. Problem se pogoršao otkako su iscrpna i cjelovita detaljna preispitivanja zamijenili „sažetci" u izvješćima za pojedinačne zemlje (vidi ***odlomke 57. – 60.***).

103. Službe Komisije služe se skupom jasnih kriterija na temelju kojih predlažu kolegiju povjerenika kako klasificirati neravnoteže. Međutim, revizijski dokazi upućuju na to da ne

postoji formalno utvrđen postupak za donošenje odluka na političkoj razini i da Komisija ponekad krši vlastita interna pravila (vidi ***odlomke 61., 62. i 66.***).

104. Komisija nije nikad predložila pokretanje EIP-a, iako je to u nekoliko navrata razmatrala. Komisija tumači Uredbu o MIP-u na način da je postavljanje dijagnoze postojanja prekomjernih neravnoteža nužno ne obvezuje na predlaganje pokretanja EIP-a (vidi ***odlomke 63. – 65.***).

2. preporuka

(i) Kao što je propisano Uredbom o MIP-u, u okviru detaljnih preispitivanja Komisija bi trebala iznositi jasan opis težine neravnoteža s kojima se suočava određena država članica.

(ii) Komisija bi trebala utvrditi, objaviti i primjenjivati jasne kriterije i procese za klasifikaciju neravnoteža.

(iii) Osim ako postoje posebne okolnosti, Komisija bi trebala predložiti pokretanje EIP-a kad god postoje dokazi za to da se određena država članica suočava s prekomjernim neravnotežama, posebno ako postoji visok rizik od nestabilnosti, ako su neravnoteže postojane ili ako imaju učinke prelijevanja, odnosno ako su se korektivne mjere pokazale nezadovoljavajućima. Ako Komisija, u posebnim okolnostima, iskoristi svoje diskrecijske ovlasti i odluči ne poduzeti taj korak, trebala bi jasno i javno objasniti zašto je donijela takvu odluku.

Te bi mjere trebale biti donesene za ciklus MIP-a za 2019. (koji započinje na jesen 2018.).

(iv) U sklopu preispitivanja MIP-a tijekom 2019. Komisija bi trebala predložiti izmjene Uredbe o MIP-u u svrhu jasnog naznačavanja okolnosti u kojima Komisija ne bi preporučila pokretanje EIP-a čak ni kada zaključi da je određena država članica suočena s prekomjernim neravnotežama.

Značajke izvješća o detaljnim preispitivanjima

105. Od 2015. izvješća o detaljnim preispitivanjima postupno su prenesena u izvješća za pojedinačne zemlje, u čijem je središtu općenito ekonomsko usklađivanje strukturnih politika, te je sve teže odrediti jasnu granicu između tih dvaju dokumenata. U izvješćima za pojedinačne zemlje za 2017. detaljne analize svih glavnih problema koji se odnose na predmetnu državu članicu prikazane su u jednom odjeljku, u kojem su tematski podijeljene, uz naznaku o tome koje su teme relevantne za MIP (vidi ***odlomke 68. – 72.***).

106. Takav razvoj događaja umanjio je vidljivost MIP-a te znatno otežao utvrđivanje problema relevantnih za MIP. Skraćivanje izvješća o detaljnim preispitivanjima dodatno je oslabilo vezu između ekonomske analize s jedne te klasifikacije neravnoteža i na njoj utemeljenih preporuka relevantnih za MIP s druge strane (***vidi odlomke 59. i 73. – 75.***)

107. Osim toga, tablica pokazatelja nije presudan element detaljnog preispitivanja, ali njezino stavljanje u prilog izvješću za pojedinačnu zemlju, što je praksa od 2016., ostavlja suprotan dojam (vidi ***odlomke 95. i 96.***).

3. preporuka

(i) Kako bi se pružila jasna procjena težine makroekonomskih neravnoteža s kojima se suočava određena država članica i olakšalo utvrđivanje najprikladnijih odgovora, Komisija bi trebala objavljivati sveobuhvatno i zasebno izvješće o detaljnom preispitivanju koje bi, svojom duljinom i razinom detaljnosti, na prikladan način odražavalo ozbiljnost situacije i probleme u relevantnim politikama.

(ii) U sklopu izvješća o detaljnom preispitivanju Komisija ne bi trebala objavljivati tablicu pokazatelja, nego omogućiti pristup bazi podataka s varijablama za predmetne zemlje koje je zapravo upotrijebila u analizi koju je obavila.

Te bi mjere trebale biti donesene za ciklus MIP-a za 2019. (koji započinje na jesen 2018.).

Uzimanje u obzir učinka fiskalne politike na vanjske neravnoteže i konkurentnost

108. Unatoč određenim ponavljanjima iz godine u godinu, kvaliteta analize u okviru detaljnih preispitivanja općenito je dobra. Međutim, učinak fiskalnih politika na vanjske neravnoteže nije uvijek obuhvaćen analizom ili uzet u obzir pri oblikovanju preporuka relevantnih za MIP, čak ni ako su u okviru detaljnog preispitivanja utvrđene neravnoteže u vanjskim pozicijama koje su usko povezane s fiskalnom politikom. Komisija je svjesna tih veza, ali općenito smatra da su fiskalna pitanja obuhvaćena Paktom o stabilnosti i rastu. Međutim, Pakt o stabilnosti i rastu ograničen je na fiskalnu održivost te se njime ne uzimaju u obzir učinci fiskalne politike na vanjske neravnoteže niti u njemu ima riječi o fiskalnim politikama država članica koje ispunjavaju kriterije održivosti (vidi ***odlomke 78. – 80. te 86. i 87.***)

4. preporuka

Komisija bi u svim relevantnim slučajevima u okviru detaljnih preispitivanja trebala sustavno analizirati učinak fiskalne politike na vanjske neravnoteže i konkurentnost te se služiti MIP-om u svrhu iznošenja preporuka državama članicama u slučajevima u kojima fiskalna pitanja izravno utječu na vanjske neravnoteže. To bi se podjednako trebalo primjenjivati na države članice s velikim suficitom tekućeg računa, kao i na one s velikim deficitom.

Ta bi mjera trebala biti donesena za ciklus MIP-a za 2019. (koji započinje na jesen 2018.).

Dimenzija europodručja

109. MIP je previše usredotočen na pojedinačna gospodarstva, a nedovoljno na učinke prelijevanja. Slijedom toga, preporukama relevantnima za MIP ne promiču se dovoljno mjere u okviru relevantnih politika koje bi imale pozitivan utjecaj na druge države članice, niti se potiče simetrično uravnoteženje unutar europodručja (vidi ***odlomke 81. – 85.***).

110. Preporuke po državama članicama nisu uvijek usklađene s preporukama Komisije za europodručje u cjelini (vidi ***odlomke 47. – 50.***).

5. preporuka

(i) U procesu provedbe MIP-a Komisija bi trebala sustavno voditi računa o politikama s učincima na razini više zemalja kojima se može poboljšati simetrično uravnoteženje unutar europodručja.

(ii) Komisija bi se trebala pobrinuti da preporuke relevantne za MIP za pojedinačne zemlje budu usklađene s preporukama relevantnima za MIP za cijelo europodručje, što u relevantnim slučajevima među ostalim uključuje i opći smjer fiskalne politike.

Te bi mjere trebale biti donesene za ciklus MIP-a za 2019. (koji započinje na jesen 2018.).

Vidljivost MIP-a i povezana komunikacija

111. Djelotvorna komunikacija ima ključnu ulogu u informiranju javnosti o MIP-u i njemu svojstvenom cilju otkrivanja i sprječavanja makroekonomskih neravnoteža, kao i o izazovima koje neravnoteže predstavljaju za države članice. Bolja komunikacija ujedno je potrebna i u svrhu promicanja preuzimanja odgovornosti za MIP na nacionalnoj razini (vidi ***odlomke 1. – 6., 54. – 56., 68. – 72., 88. – 91. i 94. – 96.***).

6. preporuka

Komisija bi trebala dati veću važnost MIP-u:

(i) češćim upućivanjem na njega u komunikaciji s državama članicama

(ii) stavljanjem relevantnih povjerenika na raspolaganje parlamentima država članica u svim slučajevima u kojima je Komisija procijenila da su neravnoteže prekomjerne kako bi tim parlamentima mogli objasniti na čemu se temelje odluke Komisije i pripadajuće preporuke za relevantne politike.

Te bi mjere trebale biti donesene za ciklus MIP-a za 2019. (koji započinje na jesen 2018.).

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Baudilio Tomé Muguruza, na sastanku održanom u Luxembourgu 28. studenoga 2017.

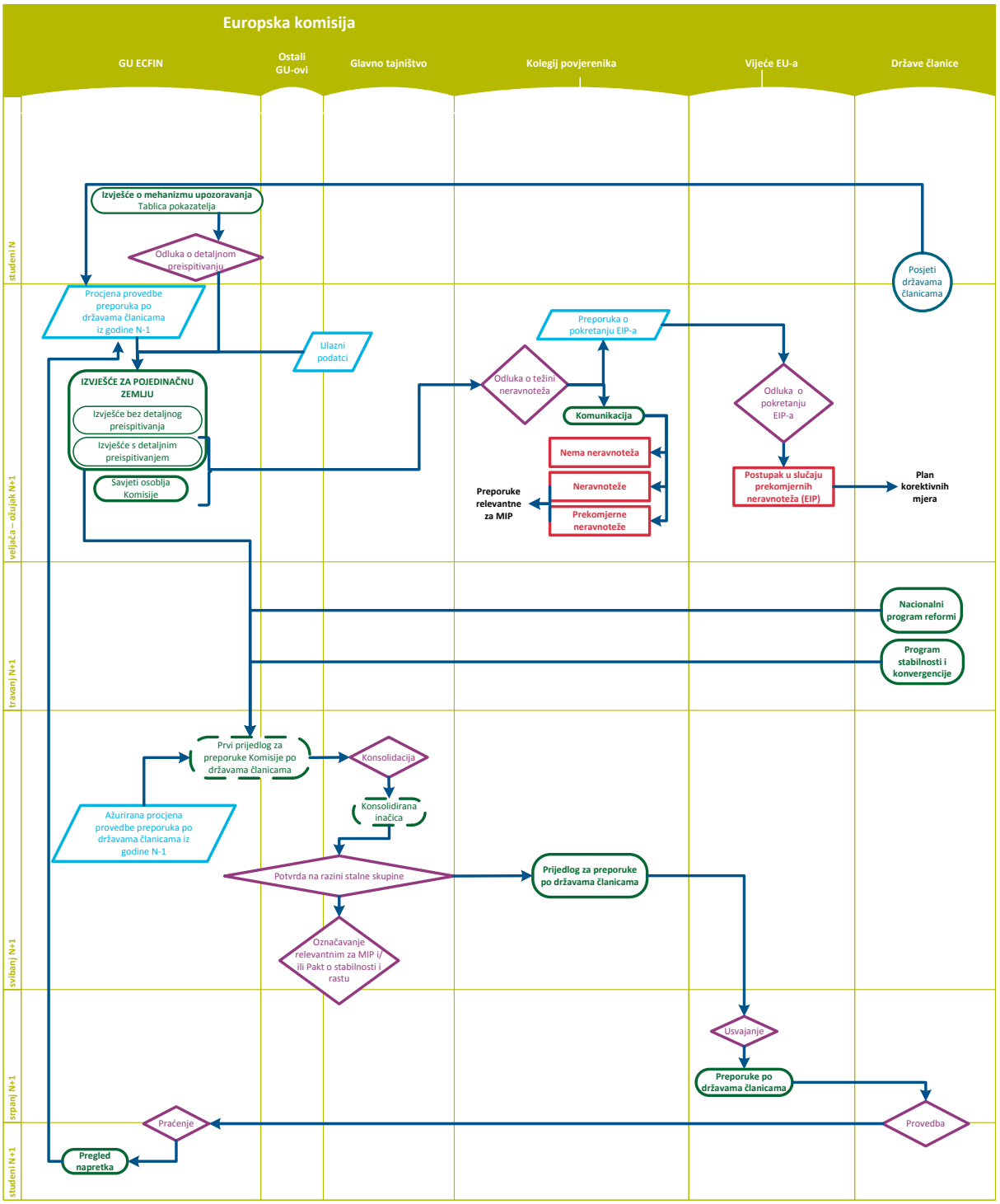
Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne

predsjednik

PRILOG I.

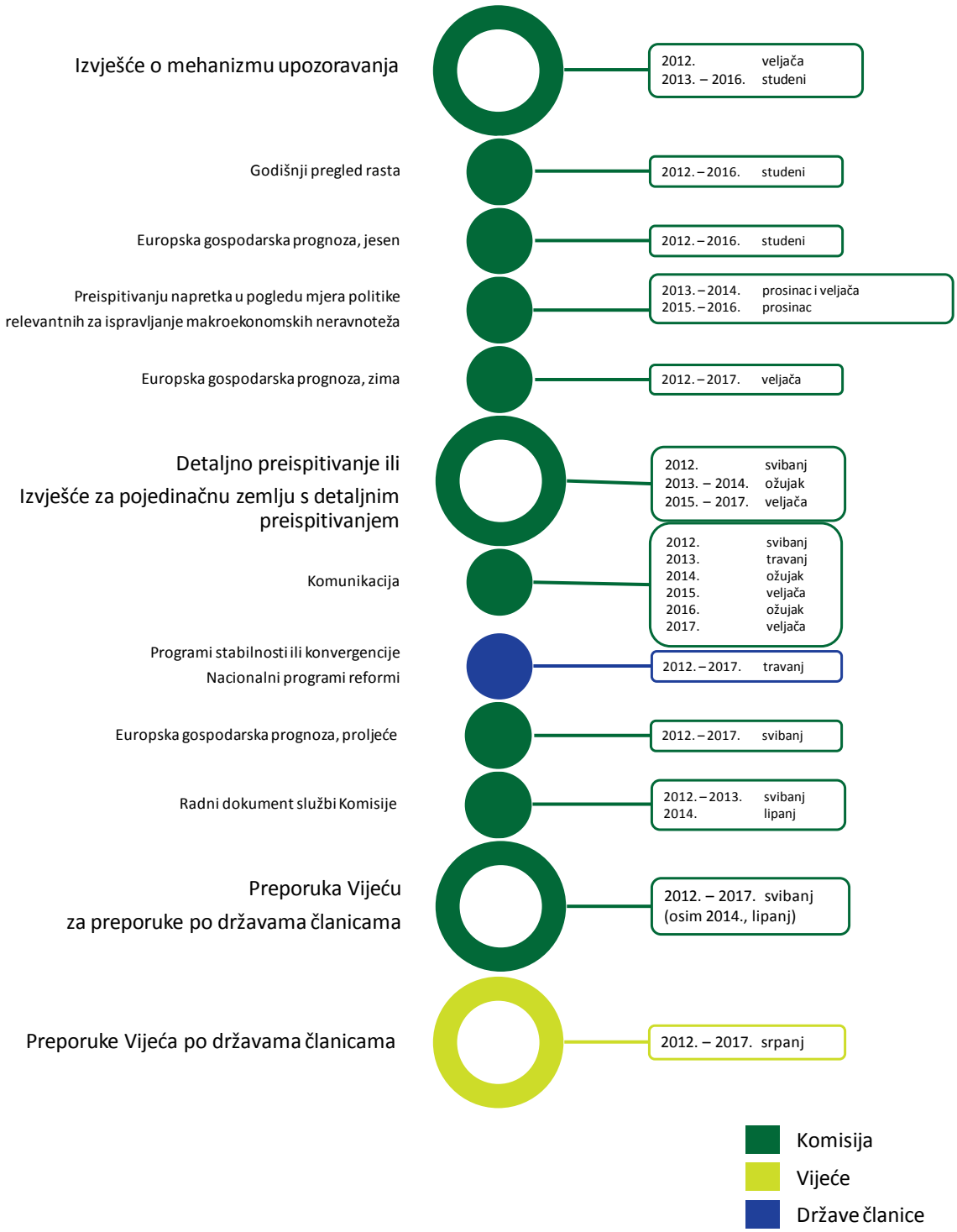
Detaljni grafički prikaz postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža



Izvor: Sud.

PRILOG II.

Popis objavljenih dokumenata relevantnih za MIP



Izvor: Sud.

PRILOG III.

Trenutačni skup glavnih pokazatelja

Pokazatelji	Okvirni pragovi
Saldo tekućeg računa, % BDP-a (3-godišnji prosjek)	-4/6 %
Neto pozicija inozemnih ulaganja (% BDP-a)	-35 %
Realna efektivna tečajna stopa, 42 trgovinska partnera, deflator HIPC-a (3-godišnja promjena u %)	±5 % (europodručje) ±11 % (izvan europodručja)
Udio na izvoznom tržištu, % svjetskog izvoza (5-godišnja promjena u %)	-6 %
Nominalni indeks jediničnih troškova rada (2010. = 100) (3-godišnja promjena u %)	9 % (europodručje) 12 % (izvan europodručja)
Indeks cijena stambenih nekretnina (2010. = 100), nakon deflacije (1-godišnja promjena u %)	6 %
Kreditni tok privatnog sektora, konsolidirani (% BDP-a)	14 %
Dug privatnog sektora, konsolidirani (% BDP-a)	133 %
Bruto dug opće države (% BDP-a)	60 %
Stopa nezaposlenosti (3-godišnji prosjek)	10 %
Ukupne obveze financijskog sektora, nekonsolidirane (1-godišnja promjena u %)	16,5 %
Stopa aktivnog stanovništva (% ukupnog stanovništva u dobi 15 – 64 godine (3-godišnja promjena u postotnim bodovima)	-0,2 p. b.
Stopa dugotrajno nezaposlenih – % aktivnog stanovništva u dobi 15 – 74 godine (3-godišnja promjena u postotnim bodovima)	0,5 p. b.
Stopa nezaposlenosti mladih – % aktivnog stanovništva u dobi 15 – 24 godine (3-godišnja promjena u postotnim bodovima)	2 p. b.

Izvor: Sud.

PRILOG IV.

Odabir država članica za revizijski uzorak

Uzorak se temeljio na prve četiri godine od uvođenja MIP-a i popisu država članica koji nije uključivao:

- države članice za koje u prve četiri godine nije izrađeno izvješće o detaljnom preispitivanju:
    - države članice za koje se provodio program ekonomske prilagodbe, u kojima se tijekom provedbe tog programa nije razmatralo pokretanje MIP: Irska, Grčka, Cipar, Portugal i Rumunjska
    - države članice za koje je u Izvješću o mehanizmu upozoravanja za barem jednu godinu iznesen zaključak da u njima ne postoje neravnoteže ili da nisu izložene riziku od njihove pojave: Češka Republika, Danska, Njemačka, Estonija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Slovačka
- države članice za koje je procjena bila stabilna: Belgija, Mađarska, Finska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina
- Hrvatsku, kao državu koja je tek nedavno pristupila Europskoj uniji.

Na popisu su stoga ostale Bugarska, Španjolska, Francuska, Italija i Slovenija.

Budući da su Francuska i Italija bile odabrane za reviziju postupka u slučaju prekomjernog deficita (EDP) i imaju niz zajedničkih karakteristika (veće, dugogodišnje države članice u europodručju), Sud je odlučio isključiti jednu od njih. Francuska je odabrana zbog veće raznolikosti svojih procjena neravnoteža.

Konačni popis činio je reprezentativan uzorak velikih i malih država članica, unutar i izvan europodručja.

Iako je uzorak mali, tim četirima državama članicama obuhvaćena je otprilike jedna četvrtina stanovništva i BDP-a EU-a.

PRILOG V.

Kvalitativno rangiranje za procjenu provedbe preporuka po državama članicama

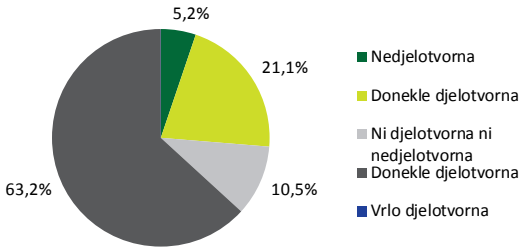
Komisija pri procjeni provedbe preporuka po državama članicama primjenjuje sljedeće kategorije:

- *Potpuna provedba:* država članica donijela je i provela mjere u skladu s relevantnom preporukom.
- *Znatan napredak:* država članica donijela je mjere i većinu njih provela.
- *Određen napredak:* država članica najavila je ili je donijela mjere u skladu s relevantnom preporukom. Te su mjere obećavajuće, no sve još nisu provedene, a za neke od njih provedba nije sigurna.
- *Ograničen napredak:* država članica najavila je određene mjere u skladu s relevantnom preporukom, no te se mjere čine nedovoljnima i/ili je ugroženo njihovo donošenje / njihova provedba.
- *Nema napretka:* država članica nije najavila ni donijela mjere u skladu s relevantnom preporukom.

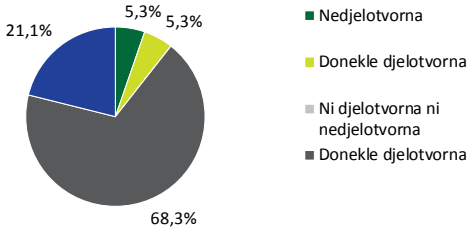
PRILOG VI.

Upitnik za članove EPC-a

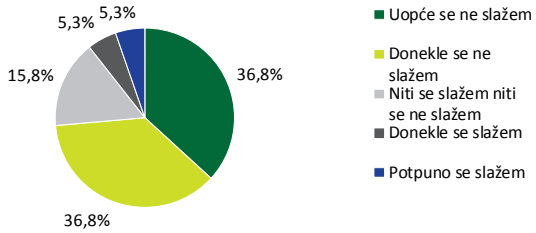
Dijagram (a) – 3. Ocijenite djelotvornost tablice pokazatelja u pogledu njezina doprinosa ranom utvrđivanju i praćenju neravnoteža u gospodarstvu vaše zemlje.



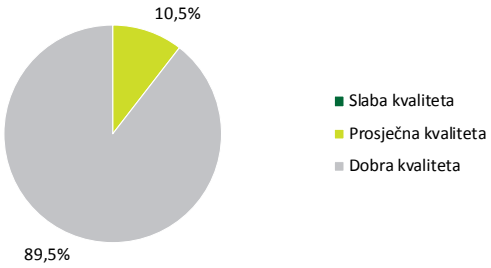
Dijagram (b) – 5. Izvješće o mehanizmu upozoravanja osim tablice pokazatelja sadržava i ekonomsku analizu po državama članicama. Prema vašem mišljenju, je li ta analiza djelotvorna u pogledu utvrđivanja država članica u kojima bi mogle postojati makroekonomske neravnoteže?



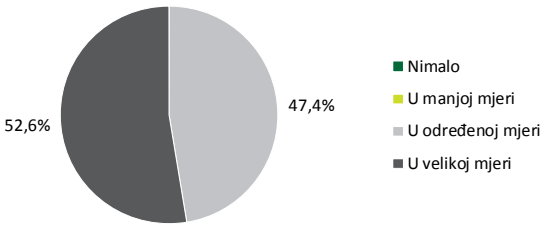
Dijagram (c) – 7. Tablica pokazatelja za 2016. sadržavala je tri nova pokazatelja zaposlenosti. U kojoj se mjeri slažete s tvrdnjom da je dodavanjem triju novih pokazatelja zaposlenosti poboljšan analitički i informativni kapacitet tablice pokazatelja?



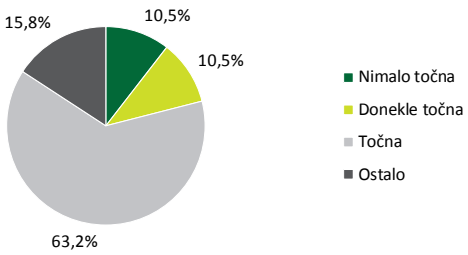
Dijagram (d) – 9. Kako ocjenjujete kvalitetu analize koju je Komisija obavila u okviru detaljnog preispitivanja u vezi s gospodarstvom vaše države članice?



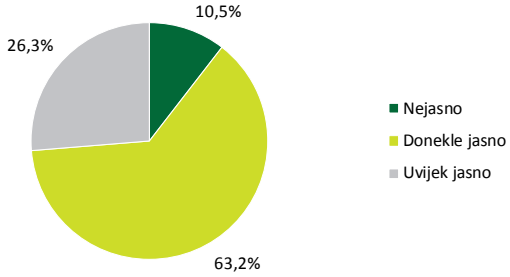
Dijagram (e) – 10. U kojoj se mjeri u okviru detaljnih preispitivanja za vašu državu članicu uzimaju u obzir relevantne informacije koje su specifične upravo za nju?



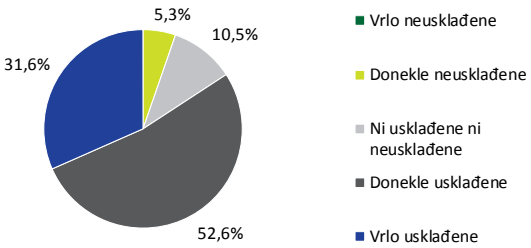
Dijagram (f) – 11. Komisija klasificira sve države članice na temelju težine neravnoteža s kojima se suočavaju. Koliko je prema vašem mišljenju ta klasifikacija bila točna za vašu državu članicu?



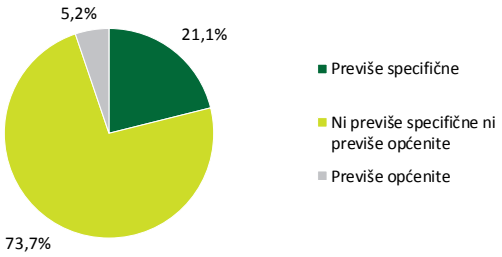
Dijagram (g) – 13. Je li jasno koje se preporuke po državama članicama odnose na MIP?



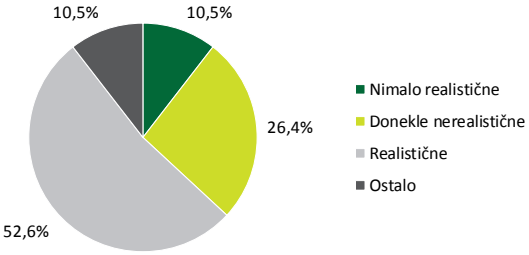
Dijagram (h) – 14. Kad je riječ o vašoj državi članici, jesu li preporuke relevantne za MIP usklađene s ekonomskom analizom i problemima u relevantnim politikama koji su utvrđeni u okviru detaljnog preispitivanja?



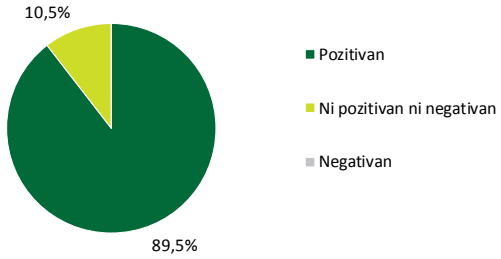
Dijagram (i) – 15. Smatrate li da su preporuke relevantne za MIP upućene vašoj državi članici previše specifične ili previše općenite?



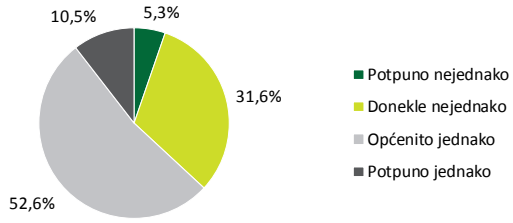
Dijagram (j) – 17. Jesu li ciljane preporuke za vašu državu članicu realistične (odnosno, jesu li ostvarive)?



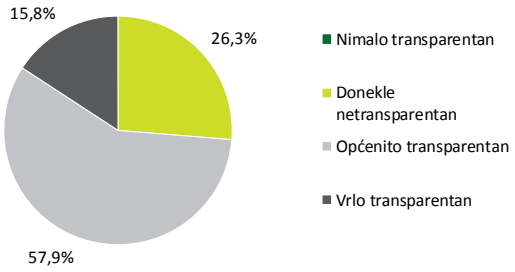
Dijagram (k) – 19. Broj preporuka po državama članicama i razina njihove detaljnosti smanjeni su 2015. Je li to bio pozitivan pomak?



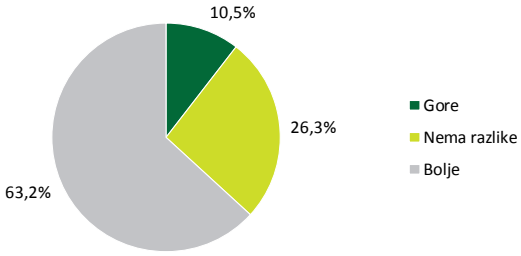
Dijagram (l) – 21. Između prijedloga Komisije za preporuke po državama članicama i njihova usvajanja na razini Vijeća u njih se povremeno unose izmjene. Smatrate li da se u tom procesu jednako postupa prema svim državama članicama?



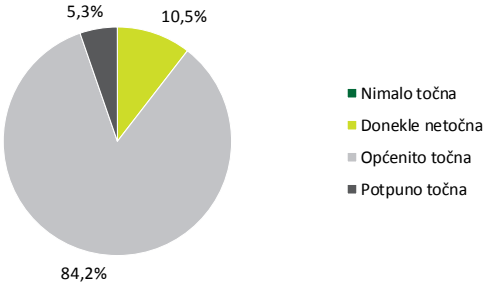
Dijagram (m) – 23. Je li proces unošenja izmjena u preporuke po državama članicama transparentan?



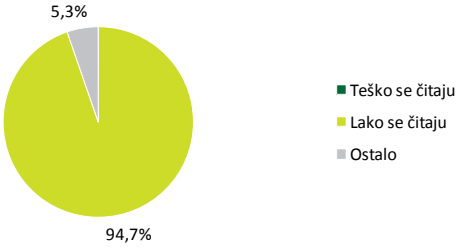
Dijagram (n) – 25. Nakon što Vijeće unese izmjene, jesu li preporuke po državama članicama bolje oblikovane?



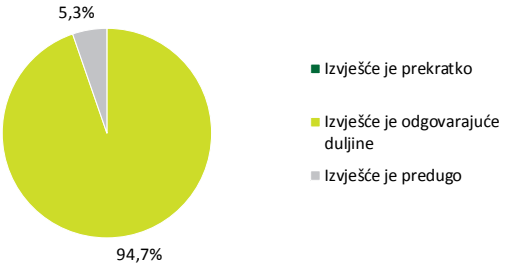
Dijagram (o) – 27. Daje li Komisija točnu procjenu provedbe preporuka po državama članicama?



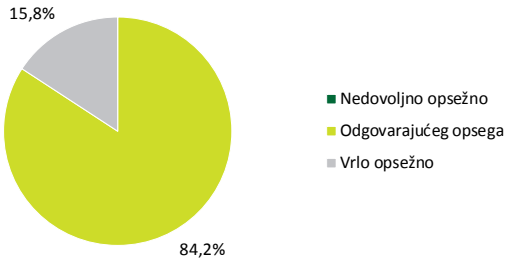
Dijagram (p) – 29. Prema vašem mišljenju, je li lako čitati izvješće o detaljnom preispitivanju / ciljano izvješće za vašu državu članicu (odnosno, sadržavaju li jasne procjene i zaključke)?



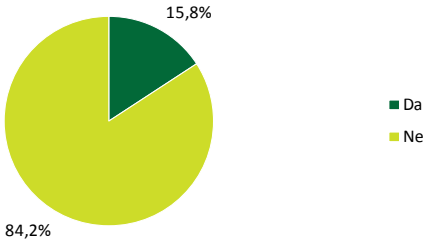
Dijagram (q) – 31. Jesu li poruke u izvješću o detaljnom preispitivanju / ciljanom izvješću za vašu državu članicu sažeto oblikovane?



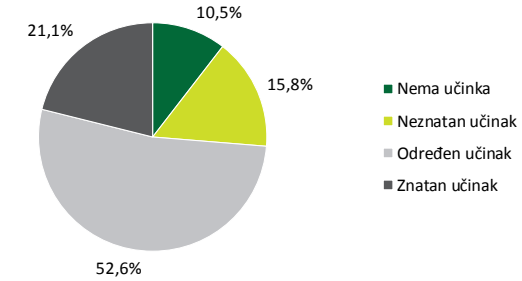
Dijagram (r) – 33. Je li izvješće o detaljnom preispitivanju / ciljano izvješće za vašu državu članicu opsežno?



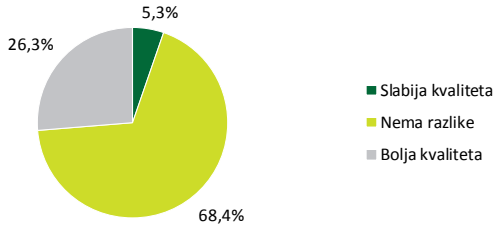
Dijagram (s) – 34. Smatrate li ijedan dio izvješća o detaljnom preispitivanju / ciljanog izvješća za vašu državu članicu suvišnim ili nebitnim?



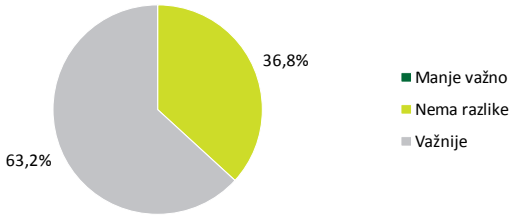
Dijagram (t) – 36. Kako biste ocijenili općeniti učinak MIP-a na raspravu u vašoj državi članici u području relevantnih politika?



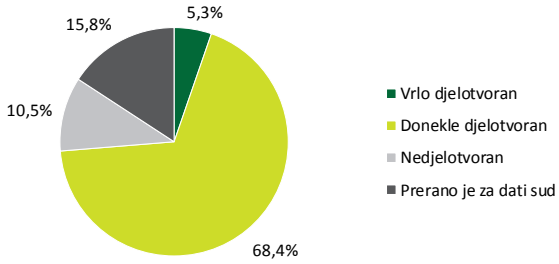
Dijagram (u) – 38. Kako biste ocijenili općenitu kvalitetu izvješća o detaljnom preispitivanju / izvješća po državama članicama koja izrađuje Komisija u usporedbi sa sličnim izvješćima drugih međunarodnih institucija (MMF, OECD itd.)?



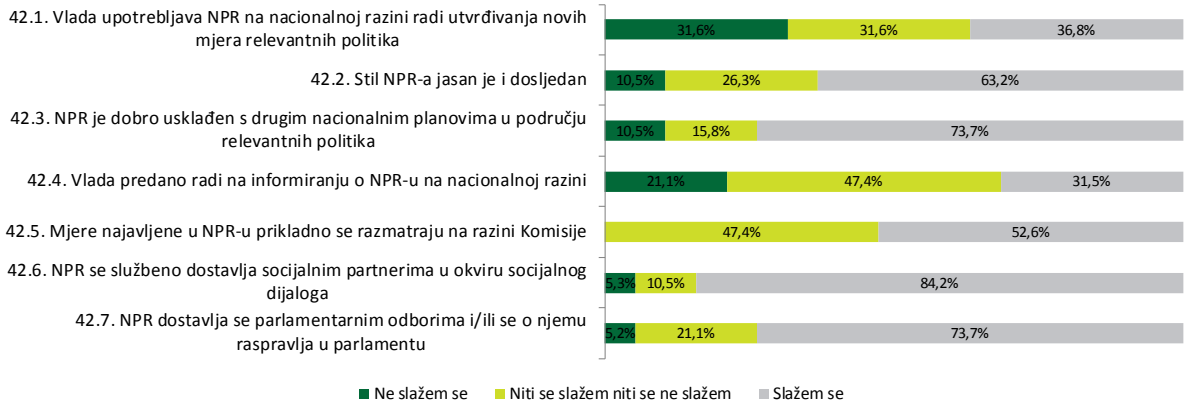
Dijagram (v) – 40. Kad je riječ o donošenju domaćih politika u vašoj zemlji, je li stajalište Europske komisije važnije ili manje važno nego prije stupanja MIP-a na snagu?



Dijagram (x) – 44. MIP je na snazi gotovo pet godina. Prema vašem ukupnom dojmu, koliko je djelotvoran?



Dijagram (w) – 42. Nacionalni program reformi instrument je u sklopu kojeg određena država članica može utvrditi mjere politike relevantne za MIP. Molimo navedite slažete li se sa sljedećim tvrdnjama.



Izvor: Sud.

PRILOG VII.

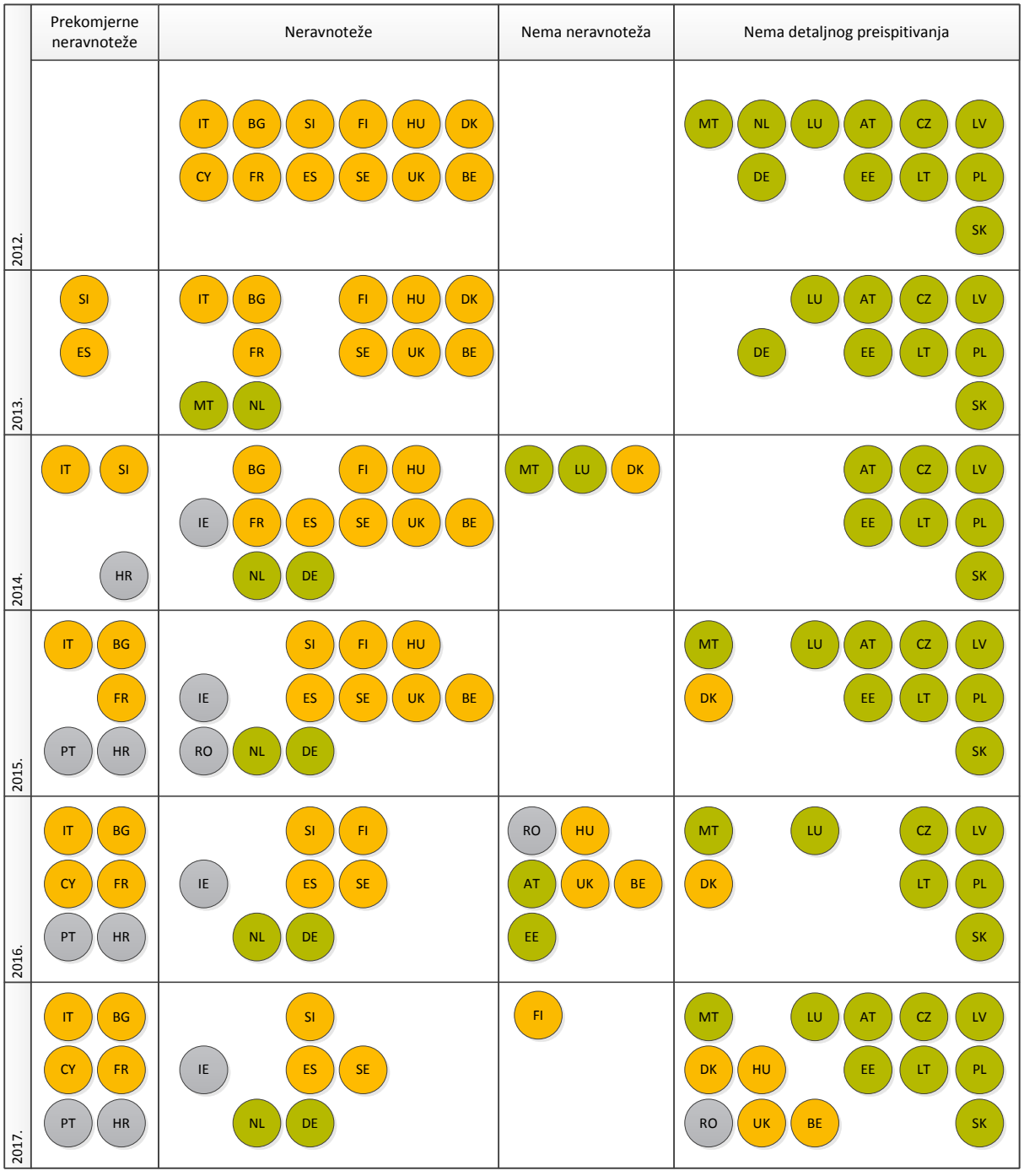
Posjeti tijelima država članica i ostalim subjektima

	Vrhovna revizijska institucija	Predstavništvo Europske unije	Ministarstvo financija	Fiskalno vijeće	Središnja banka	Ministarstvo rada	Gospodarska komora	Ostalo
Bugarska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Ministarstvo obrazovanja i znanosti, IME, ABB
Francuska	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Glavno tajništvo za europske poslove, MEDEF, CFDT, France Stratégie, Conseil d'Analyse Economique, OFCE, Coe-Rexecode
Slovenija	✓	✓	✓		✓	✓	✓	UMAR, Slovenski državni holding
Španjolska	✓	✓	✓	✓	✓			Ured predsjedništva za gospodarstvo, Ministarstvo gospodarstva, CEOE, Cepyme, FEDEA, FROB

Izvor: Sud.

PRILOG VIII.

Promjene u klasifikaciji država članica, 2012. – 2017.



PRILOG IX.

Broj i vrsta detaljnih preispitivanja

	2012. – 2017.	%
Izvješća u kojima je iznesen zaključak o **postojanju** neravnoteža	80	88,9
Izvješća u kojima je iznesen zaključak o **nepostojanju** neravnoteža	10	11,1
Ukupno	***90***	***100***

2013. – 2017.			Godina 2.				
			Izvješće			Nema izvješća	
			Neravnoteže	Prekomjerne neravnoteže	Nema neravnoteža	Nema izvješća	Program ekonomske prilagodbe
Godina 1.	Izvješće	Neravnoteže	39	5	7	0	1
		Prekomjerne neravnoteže	2	14	0	0	0
		Nema neravnoteža	0	0	0	9	0
	Nema izvješća	Nema izvješća	3	0	3	39	0
		Program makroekonomske prilagodbe	2	2	0	0	12
		Nova država članica EU-a	0	1	0	0	0
		Ukupno	***46***	***22***	***10***	***48***	***13***

Izvor: Sud.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„REVIZIJA POSTUPKA U SLUČAJU MAKROEKONOMSKE NERAVNOTEŽE (PMN)"

SAŽETAK

V. Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže uveden je usred gospodarske i financijske krize 2008./2009. u svrhu jačanja makroekonomskog nadzora EU-a u područjima koja nisu obuhvaćena Paktom o stabilnosti i rastu.

Događaji koji su uslijedili nakon financijske krize 2008./2009. istaknuli su potrebu za jačanjem makroekonomskog nadzora u pitanjima koja nadilaze fiskalnu politiku. Makrofinancijski i makrostrukturni aspekti koji su uzrok gomilanja vanjskih (npr. velike neravnoteže tekućeg računa) i unutarnjih neravnoteža (pretjerano gomilanje duga ili pretjerani rast cijena nekretnina) pokazali su se ključnim čimbenicima u postizanju ravnoteže kriza plaćanja i dugovanja te u nekim slučajevima potrebi za financijskom pomoći.

Cilj nadzora u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže ujedno je izbjegavanje gomilanja neodrživih trendova ili ranjivosti i jamčenje prikladne prilagodbe postojećih neravnoteža. Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže uveden je u razdoblju kad se u brojnim državama članicama već provodio postupak uklanjanja postojećih neravnoteža. Zbog toga je cilj postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže u prvim godinama njegove primjene osobito bio praćenje ispravljanja neravnoteža i davanje preporuka usmjerenih na prilagodbu okvira politika kako bi prilagodba bila učinkovita i održiva uz ograničavanje nedostataka koji nastaju za društvo. Nadzor u okviru PMN-a obuhvatio je široki niz područja politika i ojačan je većim gospodarskim nadzorom EU-a. Preporuke u okviru preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, strategije Europa 2020., Općih smjernica ekonomske politike, Smjernica za zapošljavanje i postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže integrirane su u jedinstveni paket preporuka Vijeća po državama članicama i usklađeni su sa zajedničkim europskim semestrom.

Usprkos činjenici da su ciljevi nadzora u okviru PMN-a tijekom prvih godina provedbe većinom biti korektivne naravi, postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže (PPN) nikad nije pokrenut. Za zemlje u kojima su utvrđene prekomjerne neravnoteže Komisija, umjesto da Vijeću preporuči trenutačno pokretanje PPN-a, prvo se usmjerila na podizanje obveza u okviru politike u skladu s utvrđenim izazovima. U tu je svrhu izdala detaljnije i vremenski određene posebne preporuke po državama članicama i uvela je ojačani postupak posebnog praćenja odgovora na politiku, zadržavajući pritom mogućnost naknadnog pokretanja PPN-a.

Kako je navedeno u Komunikaciji o reviziji PMN-a iz 2014., iskustvo stečeno tijekom prvih godina primjene ukazuje na to da je postupak pomogao u podizanju razine osviještenosti o izazovima i stvorio temelj za postizanje konsenzusa u pogledu odgovora politika. Primjena PMN-a podlijegala je postupnom učenju i povratnim informacijama i ojačana je neprestanim dijalogom između Komisije i Vijeća, uz konvergenciju prema stabilnijim praksama. Dokazi su također upućivali na to da je nadzor u okviru postupka PMN-a povezan sa snažnijim napretkom u primjeni preporuka politike, unatoč činjenici da mjere politike u brojnim slučajevima nisu bile dostatne kako bi se zajamčio zadovoljavajući napredak u smislu hvatanja ukoštac s pozadinskim izazovima. Revizijom iz 2014. istaknuta je potreba za povećanjem transparentnosti i poboljšanjem Komunikacije o provedbi PMN-a.

Učinkovita provedba PMN-a jedan je od prioriteta Komisije, kako je navedeno u izvješću Jean-Claudea Junckera iz lipnja 2015. pod naslovom „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije”, izrađenom u suradnji s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Marijom Draghijem i Martinom Schultzom, te u Komunikaciji Komisije pod naslovom „O koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije”[1]. Za postizanje učinkovitosti PMN-a prvo će biti potreban transparentan i stabilan okvir, u kojemu su jasno navedeni razlozi za odluke donesene u pogledu PMN-a. Daljnji koraci nakon identifikacije prekomjernih neravnoteža trebali bi podrazumijevati prikladnu aktivaciju nadzora kako bi se zajamčio dovoljno snažan odgovor politika u skladu s izazovima. U svrhu boljeg uzimanja u obzir dimenzije europodručja u aktivaciji PMN-a, razmatranja o europodručju bolje su integrirana u analizu i preporuke Komisije.

Komisija je početkom 2016. objavila Zbirku o PMN-u[2]. Zbirka donosi obrazloženje za PMN, opisuje pravne i postupovne aspekte PMN-a, raspravu o načelima, kriterijima i analitičkim okvirima koji se koriste u provedbi PMN-a te pregled primjene PMN-a u praksi. Na taj način Zbirka o PMN-u donosi skup relevantnih informacija koji pomaže u razumijevanju toga što PMN predstavlja, kako funkcionira i kako se njegova primjena razvijala od njegova uvođenja. Svrha te publikacije jest doprinijeti transparentnoj provedbi PMN-a u skladu s Komunikacijom iz 2014. o pregledu PMN-a i Komunikacijom Komisije iz listopada 2015. pod naslovom „O koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije”. Još jedan korak u smjeru povećane transparentnosti bila je praksa izrade sažetaka rezultata detaljnih preispitivanja u namjenskim matricama za ocjenu PMN-a u detaljnim preispitivanjima od 2016. godine.

VI. Dokazi općenito upućuju na to da su zemlje obuhvaćene nadzorom u okviru PMN-a primile više posebnih preporuka po državama članicama i da su imale veću stopu sukladnosti u usporedbi s preporukama po državama članicama koje nisu povezane s PMN-om. Ispitivanje koje je proveo Revizorski sud među članovima Odbora za ekonomsku politiku pokazuje da samo 10 % članova koji su sudjelovali u ispitivanju smatra PMN neučinkovitim. U svakom se slučaju od država članica očekuje da provode sve posebne preporuke po državama članicama, neovisno o tome jesu li relevantne za PMN.

Komisija smatra da je način na koji su oblikovane posebne preporuke po državama članicama relevantne za PMN dosljedan s ciljevima uklanjanja utvrđenih neravnoteža, a to mišljenje dijele i članovi koji su odgovorili na upitnik Revizorskog suda, iako postoji prostor za poboljšanje komunikacije.

Posebne preporuke po državama članicama u području javnih financija u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu navedene su kao relevantne za PMN za zemlje u kojima je visoki javni dug element koji doprinosi identifikaciji neravnoteža ili u kojima smanjenje fiskalnih deficita doprinosi ispravljanju velikih deficita na tekućem računu utvrđenih u okviru neravnoteža. U državama članicama sa suficitom na tekućem računu detaljnim je preispitivanjima provedena analiza poveznica između brojnih fiskalnih mjera i vanjskog položaja. Za te je zemlje određeni broj mjera

---

[1] COM(2015) 600 final od 21. listopada 2015. „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci ‚O koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije’”.

[2] „Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže. Obrazloženje, postupak, primjena: Zbirka” (Europska komisija, 2016.).

preporuka po državama članicama fiskalne naravi koje mogu doprinijeti rješavanju problema velikih suficita naveden kao relevantan za PMN.

Izjava da postoje nedosljednosti između preporuka po državama članicama relevantnih za PMN i preporuka za europodručje proizlazi iz činjenice da se potreba za dosljednošću između preporuka za europodručje i preporuka po državama članicama relevantnih za PMN primjenjuje samo na zemlje koje primaju preporuke koje su istovremeno relevantne za PMN i za koje postoji bitna preporuka za europodručje. Budući da je njihov opseg širi, neke preporuke za europodručje nisu bitne za PMN. Budući da neke države članice nisu obuhvaćene nadzorom u okviru PMN-a, neke države članice ne primaju preporuke povezane s PMN-om. Budući da nisu suočene s relevantnim izazovima ili nemaju potrebu za provedbom određenih politika ili da postoje određena ograničenja koja opravdavaju nepostojanje preporuka za pojedinu državi članicu, neke države članice ne primaju specifične preporuke koje proizlaze iz preporuka za europodručje.

VII. Ugradnjom detaljnih preispitivanja u izvješća po državama članicama omogućeno je smanjenje preklapanja i nije dovedena u pitanje jasnoća ocjene detaljnog preispitivanja. Time je pružena potpora snažnijoj interakciji s državama članicama i relevantnim dionicima, čime je ojačano razumijevanje i odgovornost za izazove i napore u pogledu prilagodbe.

U detaljnim preispitivanjima utvrđeni su dokazi i argumenti na kojima se temelje odluke o kategorizaciji neravnoteža u postupku u slučaju makroekonomske neravnoteže. Zaključci detaljnih preispitivanja nisu navedeni u samim detaljnim preispitivanjima, nego u komunikaciji Komisije koja prati detaljna preispitivanja. To je opravdano jer se, u skladu s uredbom, zaključcima detaljnih preispitivanja moraju uzeti u obzir opći kontekst, sustavni aspekti, međuovisnosti između zemalja, zbog čega se moraju temeljiti na ukupnom čitanju paketa detaljnog preispitivanja.

Komisija ne dijeli mišljenje da je postupak donošenja odluka oslabio postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže. Komisija (pri čemu se misli na Kolegij povjerenika i službe Komisije) djeluje kao cjelina prilikom donošenja odluka u kontekstu PMN-a, a Uredbom su utvrđeni zahtjevi za Komisiju u cjelini.

Kao i kod ostalih odluka, za odluke obuhvaćene opsegom PMN-a povjerenici primaju izravne savjete od službi pod njihovom odgovornošću te neizravno od ostalih službi Komisije, putem ostalih povjerenika i privatnih ureda. Kolegij može iskoristiti svoje pravo da ne slijedi savjet službi jer nije zakonski obvezan slijediti takav savjet i ne mora se opravdati kad to ne učini.

VIII. Komisija nije obvezna preporučiti pokretanje postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže za države članice u kojima su utvrđene prekomjerne neravnoteže.

IX. Tablica pokazatelja treba se temeljiti na varijablama podataka visoke kvalitete. Zbog toga se ne koriste podatci iz prognoza i preliminarni podatci.

Izrađuje se trogodišnji prosjek određenog broja osobito promjenjivih varijabli u tablici pokazatelja Izvješća o mehanizmu upozoravanja (IMU) kako bi se izbjeglo odražavanje većinom privremenih promjena.

IMU predstavlja početnu točku za ocjenjivanje promjene varijabli koje zaslužuju pažljivije praćenje u kontekstu PMN-a, odnosno u detaljnim preispitivanjima. IMU nije osmišljen kao sustav ranog upozoravanja, što je dosljedno s činjenicom da pokazatelje IMU-a ne čine najažurniji preliminarni podatci ili prognoze.

(a) Vidjeti odgovore Komisije na zaključke i preporuke u nastavku.

UVOD

4. Pravni okvir PMN-a sastoji se od Uredbe (EU) 1176/2011 o „o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža" i Uredbe (EU) 1174/2011 o „o provedbenim mjerama za ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža", koje su donesene sukladno odredbama Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: Ugovor ili UFEU) o koordinaciji ekonomske politike (članci 121. i 136. UFEU-a). Uredbom (EU) 1176/2011 utvrđen je postupak, dok je Uredbom (EU) 1174/2011 detaljno opisan provedbeni mehanizam na temelju novčanih kazni koje se primjenjuju samo na države članice u europodručju.

8. Svrha PMN-a jest jačanje gospodarskog upravljanja EU-a u području makrofinancijske stabilnosti prelaskom granica proračunskog nadzora kako bi se obuhvatio okvir za sprječavanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža i pružila pomoć zahvaćenim državama članicama kako bi mogle poduzeti korektivne mjere prije nego što se neujednačenosti ukorijene.

Glavno obrazloženje za ovlast za nadnacionalni nadzor temelji se na činjenici da su makroekonomske neravnoteže u jednoj državi članici bitne i za ostale države članice. Tome je tako ne samo zbog činjenice da se u visoko integriranim gospodarskim područjima gospodarske promjene u jednoj državi članici prelijevaju u druge države članice, nego i zbog činjenice da, ako se ne uklone, makroekonomske neravnoteže mogu ugroziti ispravno funkcioniranje monetarne unije i institucija Unije te njezine zajedničke politike, kao što je jedinstveno tržište. Prema tome, u okviru PMN-a neravnoteže se ne ocjenjuju samo iz nacionalnog gledišta, nego i u pogledu implikacija za europodručje i Uniju, kako je propisano Uredbom o PMN-u.

10. U slučaju Pakta o stabilnosti i rastu, svrha preventivnog dijela jest poduzimanje mjera za sprječavanje kršenja fiskalnih pragova utvrđenih Ugovorom iz Maastrichta, dok se korektivnim dijelom želi zajamčiti trenutačno ispravljanje nakon nastanka povrede i utvrđivanja prekomjernog deficita. Prema tome, preventivni dio ne obuhvaća samo zahtjeve u pogledu ukupnog deficita i dugovanja. U slučaju država članica europodručja predviđene su sankcije za provedbu korektivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu ako dođe do opetovanog kršenja zahtjeva u okviru postupka.

U slučaju PMN-a preventivno i korektivno djelovanje usmjereno je na sprječavanje i ispravak neravnoteža. Korektivnim se djelovanjem uklanjaju ozbiljnije neravnoteže, a prilikom njegove provedbe mogu se koristiti sankcije u slučaju opetovanog kršenja zahtjeva u okviru područja za države članice europodručja.

Uredba (EU) 1176/2011 i preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu imaju istu pravnu osnovu u Ugovoru (članci 121. i 136. UFEU-a). Osnova Ugovora za korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu jest članak 126. UFEU-a.

Strategija Europa 2020. nije postupak nadzora usporediv s PMN-om ili Paktom o stabilnosti i rastu. To je strategija koju čine djelovanje i ciljevi EU-a i integrirana primjena postupaka nadzora. Osim u okviru Pakta o stabilnosti i rastu i PMN-a nadzor se provodi u okviru Općih smjernica ekonomske politike (na temelju članka 121. UFEU-a, koji predstavlja pravnu osnovu koju dijeli s PMN-om) i Smjernica za zapošljavanje (na temelju članka 148. UFEU-a).

OPAŽANJA

29. Klasifikacija neravnoteža obilježena je određenim stupnjem stabilnosti jer može biti potrebno nekoliko godina za ispravljanje nestabilnosti, osobito, ali ne ograničavajući se na nestabilnosti koje obuhvaćaju visoke razine dugovanja.

33. U navedenom dokumentu Parlamenta („Provedba postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže – trenutačno stanje (lipanj 2017.)” – PE 497.739) ne navodi se ukupna negativna ocjena provedbe preporuka za pojedinu državu članicu povezanih s PMN-om od 2012. i ne donosi se zaključak o tome da je ta provedba dosljedno slaba. U tom se dokumentu u pogledu provedbe preporuka po državama članicama povezanih s PMN-om navodi sljedeće: „Razina preporuka koje uopće nisu provedene ili su provedene u vrlo ograničenoj mjeri u porastu je od 2014.”.

Slika 4. ukazuje na to da je udio „potpune provedbe ili značajnog napretka” i „određenog napretka” tijekom 2013., 2015. i 2016. bio veći od 50 %.

Nije jasno koja referentna vrijednost ili očekivanje potvrđuje tu tvrdnju. Moguća referentna vrijednost mogla bi biti sukladnost s preporukama po državama članicama koje nisu povezane s PMN-om. Dostupni dokazi ukazuju na to da je provedba preporuka po državama članicama općenito bila bolja za preporuke povezane s PMN-om (vidjeti primjerice Zbirku o PMN-u).

Druga moguća referentna vrijednost mogao bi biti način na koji se u državama članicama doživljava učinkovitost preporuka po državama članicama u poticanju djelovanja u okviru politike. Upitnik koji je proveo Revizorski sud i koji je bio usmjeren na članove Odbora za ekonomsku politiku pokazuje da samo 10 % ispitanika smatra nadzor u okviru PMN-a neučinkovitim.

Države članice obuhvaćene PMN-om također su općenito primile veći broj preporuka za pojedinu državu članicu u usporedbi s ostalim državama članicama.

34. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak VI.

35. Što se tiče naslova iznad odlomka 35., Komisija ističe da je zajamčena poveznica između preporuka za pojedinu državu članicu o PMN-u i neravnoteža. Vidjeti odgovore Komisije na ovaj odlomak, odlomak VI. i okvir 1.

Svaka preporuka za pojedinu državu članicu sadrži brojne preporuke, uključujući one čija je svrha uklanjanje neravnoteža. Ovisno o stvarnom sastavu preporuka po državama članicama u smislu određenih preporučenih mjera, uvodne izjave u pravnim dokumentima u kojima su utvrđene preporuke ukazuju koje su preporuke za pojedinu državu članicu bitne u pogledu PMN-a. Primjenom dobro utvrđene prakse, preporuke po državama članicama za koje je navedeno da su bitne u pogledu PMN-a jesu preporuke koje obuhvaćaju bilo koji broj mjera koje su posebno usmjerene na ispravljanje neravnoteža utvrđenih za zemlje pod nadzorom u okviru PMN-a. Od stupanja PMN-a na snagu Komisija i Vijeće primjenjuju praksu isticanja preporuka po državama članicama koje su u potpunosti ili djelomično bitne u pogledu PMN-a u uvodnim izjavama kojima se uvode preporuke po državama članicama.

U određenim se slučajevima neravnoteže mogu riješiti s pomoću širokog raspona politika. Primjerice, poboljšanje konkurentnosti može zahtijevati politike za poboljšanje produktivnosti rada, povećanje djelotvornosti stvaranja energije i smanjenja troškova energije, sprječavanje pretjeranog rasta troškova rada itd. Prema tome, može se dogoditi da su sve preporuke po državama članicama koje se odnose, primjerice, na osposobljavanje, energetiku ili oblikovanje plaća, navedene kao relevantne za PMN, iako imaju bitnu ulogu same po sebi osim uklanjanja izazova povezanih s

PMN-om zbog izravne ili neizravne povezanosti s temeljnim izazovom u pogledu PMN-a koja se možda ne čini izravnom.

Općenito, već tijekom 2016. samo je oko 10 % ispitanih članova Odbora za ekonomsku politiku smatralo da je nejasno koje su preporuke za svaku državu članicu povezane s PMN-om, dok je ostalih 90 % članova to smatralo u potpunosti ili donekle jasnim.

37. Primjeri navedeni u okviru 1. ne podržavaju ovo opažanje na prikladan način zbog razloga navedenih u nastavku.

Okvir 1.

Prva alineja: O preporukama za pojedinu državu članicu upućenima Francuskoj: Može se smatrati da elementi poput pripravništva i osposobljavanja imaju ulogu u oblikovanju vještina potrebnih na radnom mjestu, što doprinosi konkurentnosti, koja predstavlja izazov povezan s PMN-om s kojim je suočena Francuska.

Druga alineja: O preporukama za pojedinu državu članicu upućenima Sloveniji: Pritisak koji sve starije stanovništvo stavlja na održivost sustava mirovina i dugoročne skrbi Slovenije spominje se u izvršnom sažetku preporuke za tu državu članicu.

Treća alineja: O preporukama za pojedinu državu članicu upućenima Bugarskoj: Kaos u bugarskom bankarskom sektoru nastao u ljeto 2014. i posljedična podrška javnog proračuna stajali su iza naglog pogoršanja fiskalne situacije u 2014. godini. Tijekom 2015. postojao je jasan rizik od potrebe za daljnjim mjerama za pružanje potpore sektoru. Poveznica između situacije u fiskalnom i financijskom sektoru, kao i ozbiljan izazov u području financiranja za vladu, objašnjeni su u Poglavlju 1. izvješća za tu državu članicu za 2015. (stranice 8. i 9.), u kojem je također dostupno unakrsno upućivanje na odjeljak o detaljnom preispitivanju (Poglavlje 1., odlomci 2.1. i 2.2.).

Sustav tečaja valuta u Bugarskoj zapravo čini vladu zajmodavcem samo u krajnjem slučaju. Prema tome, sve troškove za pričuve za likvidnost i kapital u bankarskom sektoru, uključujući sustav osiguranja depozita, mora snositi vlada. To čini fiskalnu preporuku za tu državu članicu također izrazito relevantnom za makrofinancijsku stabilnost i PMN.

Bugarske su vlasti također prepoznale rizike za makrofinancijsku stabilnost. Tijekom 2016. vlada je posudila dodatna sredstva i unijela pričuve za izvanredno posuđivanje u proračun u slučaju potrebe za pružanjem potpore financijskom sektoru. To jasno pokazuje da su priznali uključene rizike i suglasnost o relevantnosti za makrofinancijsku stabilnost.

Zbog svih navedenih razloga 1. preporuke za državu članicu tijekom 2015. i 2016. godine smatrale su se relevantnima za PMN.

Četvrta alineja: O preporukama za pojedinu državu članicu upućenima Španjolskoj: U uvodnoj izjavi 17. za spomenutu preporuku za državu članicu za 2016. g. navedeno je sljedeće: „Izrazito decentralizirana okolina [španjolske vlade] poziva na ojačanu koordinaciju između različitih javnih administracija, kako u svrhu smanjenja troškova, tako i u svrhu ograničenja administrativnog opterećenja poduzeća i kućanstava.” Nadalje, u izvješću za državu članicu objašnjava se da učinkovitija javna uprava može doprinijeti dobrim javnim financijama, čime se uklanja problem neravnoteže velikog duga, te smanjenju administrativnog opterećenja na poduzeća, čime se poboljšava konkurentnost i (ukupni čimbenik) produktivnost (str. 78.).

Što se tiče preporuke za državu članicu za 2015.: Reforma sektora štedionica obuhvaćena je u izvješću iz proljeća 2015. o nadzoru nakon isteka programa (str. 17. – 20.);

Za Španjolsku je nadzor u okviru PMN-a također proveden u koordinaciji s nadzorom nakon isteka programa, osobito u pogledu financijskog sektora. To je još jedan razlog zbog kojeg preporuke po državama članicama nisu ograničene na pitanja obuhvaćena detaljnim preispitivanjima, odnosno, na pitanja koja su također obuhvaćena u izvješću o nadzoru nakon isteka programa (vidjeti Povremenu publikaciju 193 iz svibnja 2014., 4. poglavlje o reformi financijskog sektora).

38. Ako je dio preporuke za državu članicu relevantan za PMN, čitava se preporuka smatra relevantnom za PMN. To je bonitetni kriterij donesen zbog njegove nepristranosti. Međutim, praćenje i ocjena sukladnosti primjenjuju se samo na dio relevantan za PMN, što je primijenjeno na dosljedan način.

39. Smanjenje broja preporuka za pojedinu državu članicu također odražava promjene neravnoteža te što to podrazumijeva za potrebu za djelovanjem u okviru politike.

Opseg preporuka relevantnih za PMN smanjen je u usporedbi s preporukama koje nisu relevantne za PMN. Vidjeti slike za 2015. i 2016. g. u posljednjim retcima tablice 1.

41. Također vidjeti odgovor Komisije na odlomak 35.

42. Iako odjeljak „Izazovi politike” nije uključen, od 2016. g. uključenjem matrice za ocjenu PMN-a u izvješće za državu članicu stvorena je poveznica između trenutačnog stanja s ispravkom neravnoteža, napretkom politike i nedostatcima politike.

43. Nakon Komunikacije iz listopada 2015. poduzet je važan korak u obliku uključenja matrice za ocjenu PMN-a u izvješća po državama članicama od 2016.

44. Komisija ne provodi sustavno brojčano izražavanje učinaka preporuka po državama članicama iz različitih razloga, među kojima su i sljedeći:

- Učinci mjera također ovise o specifičnom načinu na koji države članice biraju kako će provoditi i postići sukladnost s preporukama za državu članicu jer je njima diskrecijska ovlast u pogledu toga kako postići sukladnost prepuštena državama članicama.

- Na povezanost između instrumenata politike i neravnoteža mogu utjecati različiti čimbenici, što znači da ishodi možda neće uvijek biti pod kontrolom donositelja politika.

- Iscrpne ex-ante procjene učinaka podliježu značajnoj nesigurnosti i ovise o pretpostavkama, uključujući u pogledu promjena u ponašanju drugih aktera i dionika. Zbog istog razloga preporuke drugih usporedivih međunarodnih institucija nisu sustavno potkrijepljene brojčanim izražavanjem.

- Neke preporuke za pojedinu državu članicu nisu prikladne za brojčano izražavanje jer se ne mogu oblikovati kao promjena u parametrima dostupnih modela (reforme u svrhu jačanja upravljanja). Prema tome, postoji rizik da bi potpuna ocjena paketa preporuka za pojedinu državu članicu bila nepotpuna ili neuravnotežena jer nije moguće obuhvatiti sve preporuke, nego samo podskup preporuka prikladnih za brojčano izražavanje.

Ipak, određeni brojčani izrazi mogućih mjera predstavljeni su za određene slučajeve, a Komisija nastoji provoditi takve vježbe kad god je to moguće.

46. Važno je imati na umu da ne postoji kontradikcija između proračunskih preporuka i drugih preporuka s fiskalnim učinkom jer proračunske preporuke nisu oblikovane na način da isključuju ponovni sastav rashoda ili prihoda dosljedan s ostalim preporukama po državama članicama.

48. Ne postoje preporuke za europodručje koje se odnose na područja koja nisu obuhvaćena opsegom PMN-a. Neke države članice ne primaju preporuke relevantne za PMN. Budući da izazove utvrđene u takvoj preporuci ne dijele sve države članice europodručja na jednak način, na neke države članice određena preporuka za europodručje nema izravan utjecaj. Potreba za dosljednošću između preporuka za europodručje i preporuka za pojedine države članice relevantnih za PMN primjenjuje se samo na države članice na koje se odnosi preporuka za europodručje bitna za pitanja obuhvaćena PMN-om te koje istovremeno primaju preporuku povezanu s PMN-om u istom području.

49. PMN se ne može koristiti za davanje fiskalnih preporuka *erga omnes*. Sukladno Uredbi o PMN-u, preporuke povezane s PMN-om mogu se davati samo državama članicama u kojima su utvrđene neravnoteže. Preporuke povezane s PMN-om mogu obuhvaćati fiskalne mjere ako je to bitno u svrhu uklanjanja neravnoteža utvrđenih u predmetnoj državi članici.

50. Ta opažanja nisu relevantna za PMN.

51. Prikladnost vremenskog okvira može se razmatrati isključivo u odnosu na točne zahtjeve preporuka za pojedine države članice. Također valja obratiti potrebnu pozornost na moguću hitnost djelovanja u svrhu postizanja sukladnosti s preporukama za pojedinu državu članicu relevantnima za PMN.

Formulacija i naglasak preporuka mogu se mijenjati s godinama kako bi se uzele u obzir posljednje promjene u pogledu pitanja koja su i dalje relevantna za makroekonomsku stabilnost. Također, ponekad se poduzimaju mjere, ali ne u dovoljnoj mjeri kako bi se uklonila predmetna neravnoteža.

54. Što se tiče naslova iznad odlomka 54., Komisija ističe da je sustav kategorija ostao stabilan tijekom proteklih nekoliko godina. Vidjeti odgovor Komisije na točku 55.

55. Sustav šest kategorija ostao je stabilan između 2013. i 2015. godine; promjena u formulaciji između 2013. i 2014. odnosila se tek na činjenicu da se praksa posebnog praćenja, koja je uvedena 2013. godine ubrzo nakon zaključaka u okviru detaljnog preispitivanja i odmah se počela primjenjivati, počela spominjati u kategorizaciji neravnoteža od 2014.

56. Utvrđivanje prekomjernih neravnoteža ne podudara se s pokretanjem postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže.

Okvir 3.

Člankom 1. stavkom 1. Uredbe (EU) 1176/2011 određena su „detaljna pravila za otkrivanje makroekonomskih neravnoteža kao i za sprečavanje i ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u Uniji”. Kako jasno proizlazi iz uvodne izjave 9. Uredbe, posebna pravila u tu svrhu utvrđena su kako bi se „[dopunio] postupak multilateralnog nadzora iz članka 121. stavaka 3. i 4. UFEU-a”.

U odnosu na tu pozadinu svrhe Uredbe, nije zadaća Europskog parlamenta i Vijeća kao suzakonodavaca koji donose sekundarno zakonodavstvo u obliku uredbe da Komisiji oduzmu diskrecijsku ovlast koju ima na temelju primarnog zakonodavstva u obliku članka 121. stavka 4. UFEU-a.

Člankom 7. stavkom 2. Uredbe (EU) 1176/2011 ne stvara se nova ovlast ili postupak. Njime se utvrđuju uvjeti pod kojima valja izvršavati postojeću ovlast na temelju Ugovora (članak 121. stavak 4. UFEU-a ili postupak multilateralnog nadzora) u posebnom okviru PMN-a. Stoga Komisija nije obvezna pokrenuti postupak nakon nastanka određenih okolnosti iz članka 121. stavka 4. UFEU-a; monopol Komisije nad inicijativom, koji je zajamčen Ugovorima, ostaje nepromijenjen. Komisija zadržava diskrecijsku ovlast za odlučivanje hoće li pokrenuti postupak. Akt sekundarnog zakonodavstva mogao bi lišiti Komisiju te diskrecijske ovlasti, koja joj je dodijeljena Ugovorima. Uvodnu izjavu 22. Uredbe (EU) 1176/2011, u kojoj je navedeno da „[a]ko se utvrde ozbiljne makroekonomske neravnoteže, (...) trebalo bi započeti postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže", valja tumačiti u odnosu na tu pozadinu. Njome Komisiji nije nametnuta obveza donošenja preporuke, nego se izražava politička želja suzakonodavca za uređivanje stvari na određeni način.

58. Zaključci detaljnog preispitivanja navode se u Komunikaciji iz sljedećih razloga:

Prvo, valja zajamčiti dosljednost klasifikacije u različitim državama članicama, što podrazumijeva da se detaljna ispitivanja ne mogu čitati sama za sebe.

Drugo, kategorizacijom PMN-a valja uzeti u obzir sustavne aspekte, uključujući prelijevanja i sveukupni kontekst (vidjeti članak 5. stavak 2. Uredbe 1176/2011 i Zbirku o PMN-u, str. 48.). Takva se procjena temelji na čitanju čitavog paketa detaljnih preispitivanja i na relevantnim informacijama.

Treće, članak 5. stavak 2. Uredbe 1176/2011 treba obuhvaćati, ali nije ograničen na elemente posebno utvrđene u prvoj rečenici te odredbe. Komisija treba uzeti u obzir niz drugih čimbenika koji su također utvrđeni u članku 5. stavku 2. (gospodarska kretanja u Uniji i u europodručju; porijeklo neravnoteža; prevladavajuće gospodarske okolnosti; preporuke ili pozive Vijeća u okviru Pakta o stabilnosti i rastu i europskog semestra; predviđene politike države članice koja je predmetom preispitivanja). Nadalje, činjenica da su suzakonodavci odlučili u prvoj rečenici članka 5. stavka 2. upotrijebiti riječ „uključuje" (a ne, primjerice, „sastoji se od") pokazuje da Komisija može razmatrati druge čimbenike. Ne postoji zahtjev prema kojem bi se procjenom neravnoteža u određenom trenutku uzele u obzir isključivo informacije navedene u posljednjem detaljnom preispitivanju jer relevantne informacije mogu biti navedene u drugim javnim dokumentima (npr. prethodnim izdanjima detaljnog preispitivanja, IMU-u, prognozama).

(a) U slučaju Bugarske te su kategorizacije imale preventivni aspekt, uzimajući u obzir članak 2. stavak 1. Uredbe 1176/2011: „(...) kretanja koja negativno utječu ili *imaju mogućnost negativno utjecati* na pravilno funkcioniranje gospodarstva države članice (...)" (naše isticanje). Ako se poduzimaju (određene) mjere za primjenu preporuka Komisije, činjenica da se rizik na koji je preporuka ukazala nije ostvario prirodan je i dobar ishod, i upravo to je način na koji preventivni postupci djeluju.

Neuspješno vraćanje povjerenja u bankarski sustav i ograničenje povlačenja depozita u lipnju 2014. pogoršalo bi krizu likvidnosti i dovelo bi do rizika da se pretvori u krizu solventnosti. Neuspjeh nadzornog tijela u otkrivanju značajnih problema u četvrtoj najvećoj banci u zemlji ukazao je na nedostatke u nadzornim praksama financijskog sektora i previd u pogledu rizika koncentracije. Iako

su se neposredni rizici povukli tijekom 2015. godine, prevladavajući uzroci još nisu uklonjeni u trenutku objavljivanja detaljnog preispitivanja. Ocijenjeno je da je kategorizacija „prekomjernih neravnoteža" potrebna kako bi se potaknulo odlučno djelovanje nadležnih tijela u rješavanju prevladavajućih uzroka problema i smanjenju mogućnosti ponovnog nastanka svake situacije u budućnosti.

Pogoršanju ukupne makrofinancijske stabilnosti također svjedoči nagli porast proračunskog deficita uslijed potpore vlade za financijski sektor te još značajnije povećanje državnog duga radi zajamčenja sredstava za moguće daljnje mjere u financijskom sektoru. Posljedična smanjenja kreditnog rejtinga, koja se obično povezuju s većim troškovima financiranja, također su predstavljala potvrdu značajnih ranjivosti i rizika.

Isti je zaključak donio i Međunarodni monetarni fond (čl. IV. izvješća osoblja): Propast banke Corporate Commercial Bank (KTB) prošlog ljeta izložila je nedostatke u bugarskim okvirima za nadzor i upravljanje krizom te je istaknula povezanost između financijskih i fiskalnih rizika u sustavu tečaja valuta. Potrebno je odlučno djelovanje kako bi se poboljšao nadzor u financijskom sektoru i zajamčilo povjerenje u bankarski sustav.

(b) Kategorizacija Francuske u okviru PMN-a povećana je 2015. godine s obzirom na nedostatni odgovor politike. Kako je istaknuto u detaljnom preispitivanju, time su spojeni rizici koji proizlaze iz pogoršanja troškovne i netroškovne konkurentnosti, zajedno sa slabom korporativnom profitabilnošću, te rizici koji proizlaze iz zaduženosti Francuske u kontekstu slabog gospodarskog rasta i niske inflacije.

Sustavni rizik za europodručje bio je još jedan čimbenik koji je doveo do ponovne kategorizacije prekomjernih neravnoteža s obzirom na snažne trgovinske i financijske veze francuskog gospodarstva s drugim državama članicama.

Općenito, ova odluka nije utemeljena samo na razmatranjima povezanima s javnim financijama, nego je obuhvaćala širu procjenu gospodarskih rezultata i izgleda države članice, poduzetog političkog djelovanja i rizika za druga gospodarstva europodručja.

(c) Rizici nisu jasno porasli od ožujka do studenoga 2016. godine, zbog čega nije bilo potrebno preispitati procjenu u okviru detaljnog preispitivanja iz ožujka 2016. prema kojoj na UK nisu utjecale neravnoteže.

60. Trenutak u kojem je objavljena uvodna komunikacija nije povezan s dosljednošću kategorizacije neravnoteža sa sadržajem detaljnih preispitivanja.

61. Što se tiče naslova iznad odlomka 61., Komisija ističe da se postupak donošenja odluka Komisije temelji na opsežnom analitičkom i tehničkom radu koji obavljaju službe Komisije. Kolegij povjerenika i službe djeluju kao cjelina. Analitički i tehnički rad sastavni je dio konačnih odluka. To je potkrijepljeno činjenicom da više od 70 % država članica smatra da je klasifikacija u okviru PMN-a „točna" ili „donekle točna" (vidjeti sliku (f) istraživanja Revizorskog suda u Prilogu VI.).

Nadalje, 94,7 % država članica smatra da je ukupna kvaliteta izvješća za državu članicu/detaljnih preispitivanja barem usporediva s tehničkim izvješćima koja objavljuju druge međunarodne institucije (MMF, OECD itd.), dok njih 26,3 % smatra da je čak i bolja (vidjeti sliku (u) ispitivanja Revizorskog suda u Prilogu VI.). Uredbom su utvrđeni zahtjevi za Komisiju u cjelini, a Komisija je predmet revizije u ovoj reviziji.

Kolegij povjerenika i službe djeluju kao cjelina. Povjerenici primaju izravne savjete od službi pod njihovom odgovornošću te neizravno od ostalih službi Komisije, putem ostalih povjerenika i privatnih ureda. Kolegij zadržava svoje pravo da ne mora slijediti savjet službi jer nije zakonski obvezan slijediti takav savjet i ne mora se opravdati.

Nadalje, kolegij osim savjeta službi o određenom pitanju, koji ponekad mogu biti dostupni tek nakon provedbe analize, može uzeti u obzir i druge čimbenike.

Općenito, činjenica da ocjenu ne donose samo predmetne službe, nego i članovi Europske komisije ne znači nužno da su postupci političke naravi, nego da povjerenici i njihovi privatni uredi doprinose procjeni merituma, čime u određenim slučajevima dopunjavaju procjenu koju donose službe.

64. Komisija ima drugačiju procjenu. Komisija je u Komunikaciji iz listopada 2015. pod naslovom „O koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije" navela da će „u slučaju otkrivanja prekomjernih neravnoteža osigurati poduzimanje prikladnih daljnjih mjera. To zahtijeva ekonomsku analizu i aktivnu suradnju s državama članicama kako bi se uhvatilo u koštac s njima specifičnim izazovima i osiguralo da preuzmu odgovornost za reforme. Komisija će utvrditi stalne kategorije, pojasniti kriterije na temelju kojih donosi odluke i bolje objasniti vezu između različitih neravnoteža i načina na koji im se pristupa u okviru preporuka po državama članicama. (...) Postupak zbog makroekonomskih neravnoteža može se pokrenuti u slučaju nedovoljnog zalaganja za reforme i izostanka stvarnog napretka u njihovoj provedbi te će se primijeniti u slučaju ozbiljnih makroekonomskih neravnoteža koje ugrožavaju dobro funkcioniranje ekonomske i monetarne unije, kao što su bile one koje su dovele do krize. Komisija će isto tako pozvati Vijeće da se intenzivnije uključi u posebno praćenje država članica s prekomjernim neravnotežama za koje nije pokrenut postupak zbog prekomjernih neravnoteža."[3]

Komisija je od objave Komunikacije iz listopada 2015. ispunila obveze preuzete tim dokumentom. Provedba PMN-a postala je transparentnija, uz pozitivno priznavanje država članica.

Ozbiljnost neravnoteža smanjena je u većini država članica, što opravdava činjenicu da postupak u slučaju prekomjernih ravnoteža nije pokrenut od objave Komunikacije iz listopada 2015.

66. Postupak donošenja odluka Komisije u kontekstu PMN-a u potpunosti poštuje unutarnja pravila Komisije.

(a) Ovo se opažanje ne čini bitnim jer nije specifično za PMN i ne postoji povezanost između postupovnih pitanja koja je uočio Revizorski sud i merituma konačnih odluka. Nadalje, klasifikacije obuhvaćaju rasprave različitih povjerenika i njihovih ureda putem telefona i sastanaka i s pomoću ostalih sredstava verbalne komunikacije. Hitnost, politička i potencijalna tržišna osjetljivost ne opravdavaju vođenje zapisnika u papirnatom obliku za svaku raspravu između različitih strana za svaku pojedinačnu državu članicu za koju je provedeno detaljno preispitivanje.

[3] COM(2015) 600 final od 21. listopada 2015. „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci ‚O koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije'".

Također vidjeti odgovor Komisije na odlomke 61. – 62.

(b) Postupovna pravila kojima je propisano da dokumenti moraju cirkulirati određeni broj dana prije sastanka Kolegija trebaju zajamčiti da se članovi Komisije zaista mogu pripremiti i sudjelovati u postupku donošenja odluka. Ta se pravila utvrđuju isključivo u interesu članova Kolegija. To znači da članovi ne moraju poštovati rok ako smatraju da se mogu pripremiti u kraćem vremenskom roku. To nije neobično i ni u kojem slučaju ne predstavlja kršenje unutarnjih pravila Komisije. Kašnjenje u podnošenju bilo kojeg dokumenta ni na koji način nije utjecalo na meritum ili valjanost odluke.

(c) Kodificirani ex-ante kriteriji o pokretanju postupka u slučaju prekomjernih neravnoteža nisu preporučljivi jer ocjenom valja uzeti u obzir da su makroekonomske neravnoteže raznovrsne i složene pojave čiji se oblik mijenja i koje se odnose na široki raspon područja i instrumenata politike. Zbog toga je u mehanizme nadzora, osim pravila, uključen prostor za ocjenu i zbog čega Uredbom 1176/2011 nije kodificirana definicija neravnoteže ili prekomjerne neravnoteže.

68. Spajanje analiza u okviru detaljnih preispitivanja i ostalih analiza pomoglo je u smanjenju preklapanja do kojega bi moglo doći između detaljnog preispitivanja i radnih dokumenata osoblja.

Iz iskustva proizlazi da je detaljno preispitivanje ostalo prepoznatljivo u trenutačnom obliku (također zahvaljujući matrici za PMN i poglavlju o sažetku detaljnog preispitivanja) te da su uklonjena preklapanja između dijelova izvješća za državu članicu koji se odnose na detaljna preispitivanja i ostalih dijelova.

U zaključcima Vijeća (ECOFIN) o detaljnim preispitivanjima i provedbi preporuka po državama članicama iz 2016. pozdravlja se integrirana analiza i stavlja se naglasak na potrebu za održavanjem prepoznatljivosti i transparentnosti analize detaljnog preispitivanja unutar izvješća za države članice.

74. Dio izvješća po državama članicama donosi sveukupnu procjenu trenutačnog stanja s analizom sprječavanja i ispravljanja neravnoteža. Dubinska analiza provodi se u tematskim dijelovima i navedeni su svi elementi analize bitni za detaljno preispitivanje.

Istraživanje koje je proveo Revizorski sud među članovima Odbora za ekonomsku politiku pokazuje da nijedan od ispitanika ne smatra da je opseg detaljnih preispitivanja/izvješća po državama članicama uzak (slika (r) u Prilogu VI.) niti da je detaljno preispitivanje prekratko (slika (q) u Prilogu VI.).

Idealna količina analize i njezino trajanje u detaljnom preispitivanju/izvješću po državi članici mora se razmatrati u odnosu na akumuliranu analizu, primjerice objavljenu u prethodnim detaljnim preispitivanjima/izvješćima po državama članicama i preostale praznine.

75. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 68.

80. Detaljna preispitivanja moraju biti usmjerena na neravnoteže, što nije slučaj kod ostalih izvješća za pojedinu državu članicu. To obuhvaća otkrivanje neravnoteža i davanje informacija o ispravljanju prethodno otkrivenih neravnoteža.

82. Za analize prelijevanja slijede se najmoderniji pristupi modeliranja.

Budući da je vjerojatno da će prelijevanja biti veća ako se šire iz većih gospodarstava, detaljnim preispitivanjima sustavno su analizirana prelijevanja prema van iz velikih država članica europodručja od 2015. godine. Gdje je to potrebno, uključena je dodatna analiza prelijevanja prema

unutra i prelijevanja prema van, na temelju stvarnih ili očekivanih kretanja koja podrazumijevaju potencijalno značajne prekogranične učinke.

Važno je prepoznati da se određena vrsta prelijevanja (npr. učinci zaraze putem povjerenja u financijsko tržište) može modelirati samo na temelju pretpostavki i nagađanja i ograničena je.

Ekonomska analiza predstavljena u detaljnim preispitivanjima također se temelji na posljednjim makroekonomskim prognozama, kojima se nužno uzimaju u obzir opći tržišni uvjeti, uključujući moguće suverene uvjete koji odražavaju zarazu izvana.

84. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 82.

85. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 82.

86. U okviru Pakta o stabilnosti i rastu prati se fiskalna politika. Razvoj državnog duga također se prati u okviru PMN-a, u detaljnim preispitivanjima, uključujući iz perspektive budućnosti. To obuhvaća zemlje u kojima je visoki javni dug element koji doprinosi identifikaciji neravnoteža ili u kojima smanjenje fiskalnih deficita doprinosi ispravljanju velikih deficita na tekućem računu utvrđenih u okviru neravnoteža.

U određenim su zemljama s velikim javnim dugom analizirane posljedice koje nastaju od povećanog širenja na državni dug.

U državama članicama sa suficitom na tekućem računu detaljnim je preispitivanjima provedena analiza poveznica između brojnih fiskalnih mjera i vanjskog položaja. Za te je zemlje određeni broj preporuka po državama članicama fiskalne naravi koje mogu doprinijeti rješavanju problema velikih suficita naveden kao relevantan za PMN.

Okvir 4.

Četvrti odlomak: Ciklično usklađeni tekući račun, odnosno tekući račun prilagođen proizvodnom jazu u domaćem i inozemnom gospodarstvu koji odražava pad domaće potražnje u Španjolskoj. Ciklično usklađeni tekući račun koji je izračunala Komisija dosegao je -1,2 % BDP-a tijekom 2014. (slika iz 2015.) u odnosu na -9,2 % BDP-a tijekom 2008., što znači da značajni dio poboljšanja ne ovisi o cikličnim položajima (detaljno preispitivanje/izvješće po državi članici 2015.).

Peti odlomak: Za razliku od Njemačke, u slučaju Francuske ključni izvor rizika od neravnoteža ne odražava se u vanjskom položaju. Međutim, fiskalna konsolidacija dio je analiza u okviru PMN-a, a Francuska je dobila jasnu preporuku da također postroži svoju fiskalnu politiku u svrhu uravnoteženja svojeg vanjskog sektora.

87. Okvir 5. ne predstavlja dostatnu potporu za ovu primjedbu; vidjeti odgovore na okvir 5.

Okvir 5.

Prva strelica: Odluke Komisije o statusu PMN-a iz 2013. predstavljene su i objašnjene u relevantnoj Komunikaciji iz travnja 2013.: rizici koji proizlaze iz politika minimalne plaće ukratko su spomenuti, ali to nije jedan od glavnih razloga (str. 9. – 10.).

Prva alineja: Elastičnost potražnje za radnom snagom parametar je koji je stabilan tijekom vremena i ne mora se procjenjivati svake godine. Razlike u rezultatima također odražavaju razlike u

pretpostavkama, odnosno manjak učinka na plaće iznad minimalne plaće u slučaju citiranog upućivanja.

Druga alineja: Minimalna plaća analizirana je u detaljnom preispitivanju za Sloveniju pod naslovom „Konkurentnost i izvozni rezultati", što pojašnjava glavni naglasak analize. U detaljnom preispitivanju navedeno je da je „minimalna plaća povećana značajno iznad razine osnovnih plaća ugovorenih u nekim sektorskim kolektivnim ugovorima, čak i za zadaće koje zahtijevaju srednju razinu obrazovanja".

Treća alineja: Analitičke procjene u detaljnim preispitivanjima specifične su za pojedine države članice. Uvjeti u Sloveniji tijekom 2013. i Bugarskoj tijekom 2016. godine nisu usporedivi.

Druga strelica: Ostale međunarodne institucije kao što je MMF slažu se s analizom Komisije u pogledu razmjerno slabijeg položaja banaka u državnom vlasništvu, vidjeti npr. čl. IV. zaključaka od 17. siječnja 2014.

Treća strelica: Analiza ukazuje na razliku u prinosu na imovinu između dviju skupina banaka. Komisija je potom izvela zaključak o razlozima koji su mogli dovesti do tog ishoda. To je u daljnjem izvješću nadopunjeno analizom statističkih podataka o kvaliteti imovine, koja pokazuje da banke u domaćem vlasništvu navode bolju kvalitetu imovine.

90. Ne postoje jasni argumenti u korist tvrdnje da nije došlo do poboljšanja u kvaliteti analize u IMU-u. Upravo suprotno, IMU je s vremenom obogaćen dodatnom analizom i informacijama.

Gotovo 90 % članova Odbora za ekonomsku politiku smatra da je analiza u okviru IMU-a učinkovita u utvrđivanju država članica koje mogu biti zahvaćene makroekonomskim neravnotežama (odgovori na pitanje (b) upitnika upućenog članovima Odbora, kako je navedeno u Prilogu VI. ovom izvješću), što i jest svrha IMU-a.

91. Odabir prvog niza država članica koje valja analizirati u detaljnom preispitivanju u potpunosti je proveden s pomoću analize u okviru IMU-a.

Bonitetnom praksom izdavanja detaljnog preispitivanja za države članice u kojima su već utvrđene neravnoteže u svrhu procjene kretanja neravnoteža i njihovog mogućeg ispravka implicirano je da je većina detaljnih preispitivanja bila rezultat već utvrđenih neravnoteža.

Ipak, IMU je imao ulogu u odabiru država članica u kojima će se provesti detaljno preispitivanje unatoč činjenici da nisu utvrđene neravnoteže.

Kako broj država članica u kojima su utvrđene neravnoteže pada, odluka o pokretanju detaljnog preispitivanja sve više ovisi o analizu IMU-a.

Bonitetna praksa izdavanja i detaljnih preispitivanja za sve zemlje u kojima su već utvrđene neravnoteže neosporna jer se njome izbjegava rizik od toga da se propuste detaljna preispitivanja kad su potrebna. Ta praksa, zajedno s često sporim kretanjima relevantnih gospodarskih varijabli koje stoje iza neravnoteža, neizbježno vodi do određenog stupnja stabilnosti skupa država članica odabranih za detaljna preispitivanja; također stvara element dosljednosti tijekom vremena.

92. Prvenstvena svrha tablice pokazatelja u okviru PMN-a nije pružanje sustava ranog upozoravanja. Ona služi kao sredstvo filtriranja za otkrivanje prima-facie slučajeva mogućih neravnoteža koji zaslužuju daljnje istraživanje i pruža mogućnost praćenja kretanja pokazatelja koji

ukazuju na mogući rast rizika. Njome se želi obuhvatiti široki raspon rizika za stabilnost makroekonomske neravnoteže, a ne usmjeriti se na predviđanje kriza određene vrste.

Tablicu pokazatelja održavaju, ažuriraju i izmjenjuju službe Komisije na temelju savjetovanja s Vijećem i Parlamentom. Tehnički rad na tablici pokazatelja provode odbori Vijeća, osobito Odbor za ekonomsku politiku Vijeća ECOFIN i njegova radna skupina LIME.

(a) Tablica pokazatelja u okviru IMU-a ne koristi preliminarne podatke ili prognoze. Stabilni statistički podatci dostupni su samo uz kašnjenje.

(b) Izračun prosječne vrijednosti omogućuje smanjenje rizika od toga da očitanje određenih pokazatelja ovisi o privremenim fluktuacijama.

93. Postoji napetost između obuhvaćanja svih potencijalnih relevantnih varijabli u tablicu pokazatelja i održavanja „škrtosti" tablice, kako je propisano Uredbom 1176/2011.

Inflacija bi u značajnoj mjeri bila međusobno povezana s varijablama prisutnima u tablici pokazatelja, osobito stopom rasta jediničnih troškova rada i promjenama u stvarnim cijenama kuća, što znači da ne bi dovela do dodavanja značajnih dodatnih informacija.

Podatci o lošim kreditima na usporedivoj osnovi postali su dostupni tek nedavno (ESB je objavila prve javne podatke 2015. godine).

94. Uključivanje tih pokazatelja omogućuje bolje razumijevanje društvenih posljedica neravnoteža, uključujući tijekom njihova ispravljanja, čime se pomaže u podešavanju preporuka u okviru PMN-a.

Uključivanjem tih varijabli u tablicu nije promijenjen fokus PMN-a, koji je i dalje usmjeren na sprječavanje nastanka štetnih makroekonomskih neravnoteža i osiguranje njihova ispravka.

95. Broj „upozoravajućih" pokazatelja nije glavni čimbenik na kojem se temelji analiza u okviru IMU-a. U skladu s uredbom o IMU-u, očitanje tablice pokazatelja nije mehaničko i u obzir se uzimaju dodatne bitne informacije.

Također vidjeti odgovor Komisije na odlomak 92.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

97. U skladu s člankom 16. Uredbe 1176/2011, Komisija će provesti naredno preispitivanje Uredbe o PMN-u 2019. godine. Rezultati preispitivanja bit će javni i o njima će se raspravljati s državama članicama i ostalim dionicima. To bi također predstavljalo idealni trenutak za preispitivanje okvira, za koje je bolje da se provodi na sveobuhvatan, organski i dosljedan način s popratnom mjerom za preispitivanje iz 2019. Preporuke Revizorskog suda bit će uzete u obzir. Komisija smatra da bi prilikom provedbe preporuka trebalo uzeti u obzir preispitivanje PMN-a iz 2019., ali nastojat će započeti s provedbom određenih mjera već tijekom ciklusa 2018./2019., osobito u pogledu preporuka 3.ii, 4., 5. i 6.

98. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 33.

99. Svaka preporuka za pojedinu državu članicu sadrži brojne preporuke, uključujući one čija je svrha uklanjanje neravnoteža. Ovisno o stvarnom sastavu preporuka za pojedinu državu članicu u smislu određene preporučene mjere, uvodne izjave u pravnim dokumentima u kojima su utvrđene

preporuke ukazuju koje su preporuke za pojedinu državu članicu bitne u pogledu PMN-a. Kako je objašnjeno u odgovoru na odlomak 38., primjenom dobro utvrđene prakse, preporuke za pojedinu državu članicu za koje je navedeno da su bitne u pogledu PMN-a jesu preporuke koje obuhvaćaju bilo koju mjeru koja su je usmjerena na ispravljanje neravnoteža utvrđenih za zemlje pod nadzorom u okviru PMN-a.

Preporuke po državama članicama za koje je navedeno da su relevantne za PMN u svim slučajevima obuhvaćaju mjere koje pomažu u ispravljanju neravnoteža. Kako je objašnjeno u odgovoru na odlomak 35., raspon takvih mjera ponekad je širok, a te mjere mogu istovremeno imati učinak koji nadilazi sprječavanje i ispravljanje neravnoteža. U svjetlu tih razmatranja, povezanost između mjera i neravnoteža u nekim slučajevima nije posve izravna.

100. Prikladnost vremenskog okvira može se razmatrati isključivo u odnosu na točne zahtjeve preporuka za pojedine države članice. Valja obratiti potrebnu pozornost na hitnost djelovanja u svrhu postizanja sukladnost s preporukama po državama članicama relevantnima za PMN kako bi se izbjeglo da se neravnoteže prometnu u ozbiljne krize ako se ne uklone.

101. Komisija ne provodi sustavno brojčano izražavanje učinaka preporuka po državama članicama iz različitih razloga, među kojima su i sljedeći: njihov učinak ovisi o načinu na koji države članice odluče provoditi preporuke po državama članicama i postići sukladnost s njima; različiti čimbenici mogu utjecati na povezanost između instrumenata politike i neravnoteža; neke preporuke po državama članicama nisu prikladne za brojčano izražavanje, što podrazumijeva da bi procjena koja se temelji samo na podskupu mjera koje je jednostavno brojčano izraziti dala neuravnoteženi dojam; iscrpne ex-ante procjene učinka podliježu visokom stupnju nesigurnosti i ovise o pretpostavkama.

1. preporuka

i. Komisija prihvaća preporuku.

Preporuke po državama članicama već su oblikovane na način da se odnose na utvrđene neravnoteže. Može postojati prostor za postizanje veće jasnoće povezanosti u dokumentima Komisije.

Preporuke ostavljaju državama članicama određenu diskrecijsku ovlast u pogledu daljnjeg postupanja radi postizanja sukladnosti s njima kako bi se zajamčilo da su države članice odgovorne za mjere i reforme. Nije očito da detaljna preporuke ima snažniji učinak na neravnoteže.

ii. Komisija prihvaća preporuku.

iii. Komisija prihvaća preporuku.

Kako je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak 44., Komisija ne provodi sustavno brojčano izražavanje učinaka preporuka po državama članicama iz različitih razloga, među kojima su i:

- Učinci mjera također ovise o specifičnom načinu na koji države članice biraju kako će provoditi i postići sukladnost s preporukama za državu članicu jer je njima diskrecijska ovlast u pogledu toga kako postići sukladnost prepuštena državama članicama.

- Na povezanost između instrumenata politike i neravnoteža mogu utjecati različiti čimbenici, što znači da ishodi možda neće uvijek biti pod kontrolom donositelja politika.

- Iscrpne ex-ante procjene učinaka podliježu značajnoj nesigurnosti i ovise o pretpostavkama, uključujući u pogledu promjena u ponašanju drugih aktera i dionika. Zbog istog razloga preporuke drugih usporedivih međunarodnih institucija nisu sustavno potkrijepljene brojčanim izražavanjem.

- Neke preporuke za pojedinu državu članicu nisu prikladne za brojčano izražavanje jer se ne mogu oblikovati kao promjena u parametrima dostupnih modela (reforme u svrhu jačanja upravljanja). Prema tome, postoji rizik da bi potpuna ocjena paketa preporuka za pojedinu državu članicu bila nepotpuna ili neuravnotežena jer nije moguće obuhvatiti sve preporuke, nego samo podskup preporuka prikladnih za brojčano izražavanje.

Ipak, određeni brojčani izrazi mogućih mjera predstavljeni su za određene slučajeve, a Komisija nastoji provoditi takve vježbe kad god je to moguće.

iv. Komisija prihvaća preporuku, uz dogovor da se primjenjuju standardni rokovi europskog semestra za provedbu preporuka po državama članicama, uz moguće prikladno obrazložene iznimke za slučajeve u kojima je u trenutku izdavanja preporuke već bilo jasno da bi standardni rokovi bili nerealni za određenu mjeru.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 97.

102. Zaključci o klasifikaciji neravnoteža navedeni su u Komunikaciji Komisije koja prati detaljna preispitivanja i temelji se na analizi detaljnih preispitivanja. Klasifikacija određene države članice u okviru PMN-a određuje se prvenstveno na temelju analize detaljnog preispitivanja, ali u obzir se uzimaju i drugi aspekti, u skladu s Uredbom 1176/2011:

- kako bi se zajamčila dosljednost u procjeni među državama članicama, zaključcima u okviru detaljnih preispitivanja mora se uzeti u obzir čitavi paket detaljnih preispitivanja. Nadalje, kategorizacijom u okviru PMN-a uzimaju se u obzir sustavni aspekti (vidjeti Zbirku, str. 48.). Takva se procjena nužno mora temeljiti na čitanju čitavog paketa detaljnih preispitivanja.

- Člankom 5. stavkom 2. Uredbe 1176/2011 propisano je da Komisija u svojoj procjeni uzima u obzir niz čimbenika (gospodarska kretanja u Uniji i europodručju; porijeklo neravnoteža; prevladavajuće gospodarske okolnosti; preporuke ili pozive Vijeća u okviru Pakta o stabilnosti i rastu i europskog semestra; predviđene politike države članice koja je predmetom preispitivanja).

- Ne postoji zahtjev prema kojem bi se procjenom neravnoteža u godini t uzele u obzir informacije navedene u detaljnom preispitivanju izrađenom u trenutku t jer relevantne informacije mogu biti navedene u drugim javnim dokumentima (npr. prethodnim izdanjima detaljnog preispitivanja, IMU-u, prognozama).

- Prije donošenja odluke o kategorijama, Komisija odlučuje o detaljnim preispitivanjima i o drugim aspektima.

Potreba za uzimanjem tih aspekata, a osobito paketa detaljnih preispitivanja, u obzir opravdava praksu podnošenja izvješća o zaključcima detaljnih preispitivanja za sve države članice obuhvaćene PMN-om u posvećenoj komunikaciji.

103. Uredbom o PMN-u utvrđeni su zahtjevi za Komisiju u cijelosti. Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 61. i 66.

104. Kako je navedeno u odgovoru Komisije na okvir 3., člankom 1. stavkom 1. Uredbe (EU) 1176/2011 određena su „detaljna pravila za otkrivanje makroekonomskih neravnoteža kao i za sprečavanje i ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u Uniji". Kako jasno proizlazi iz uvodne izjave 9. Uredbe, posebna pravila u tu svrhu utvrđena su kako bi se „[dopunio] postupak multilateralnog nadzora iz članka 121. stavaka 3. i 4. UFEU-a".

U odnosu na tu pozadinu svrhe Uredbe, nije zadaća Europskog parlamenta i Vijeća kao suzakonodavaca koji donose sekundarno zakonodavstvo u obliku uredbe da Komisiji oduzmu diskrecijsku ovlast koju ima na temelju primarnog zakonodavstva u obliku članka 121. stavka 4. UFEU-a.

Člankom 7. stavkom 2. Uredbe (EU) 1176/2011 ne stvara se nova ovlast ili postupak. Njime se utvrđuju uvjeti pod kojima valja izvršavati postojeću ovlast na temelju Ugovora (članak 121. stavak 4. UFEU-a ili postupak multilateralnog nadzora) u posebnom okviru PMN-a. Stoga Komisija nije obvezna pokrenuti postupak nakon nastanka određenih okolnosti iz članka 121. stavka 4. UFEU-a; monopol Komisije nad inicijativom, koji je zajamčen Ugovorima, ostaje nepromijenjen. Komisija zadržava diskrecijsku ovlast za odlučivanje hoće li pokrenuti postupak. Akt sekundarnog zakonodavstva mogao bi lišiti Komisiju te diskrecijske ovlasti, koja joj je dodijeljena Ugovorima. Uvodnu izjavu 22. Uredbe (EU) 1176/2011, u kojoj je navedeno da „[a]ko se utvrde ozbiljne makroekonomske neravnoteže, (...) trebalo bi započeti postupak u slučaju prekomjerne neravnoteže", valja tumačiti u odnosu na tu pozadinu. Njome Komisiji nije nametnuta obveza donošenja preporuke, nego se izražava politička želja suzakonodavca za uređivanje stvari na određeni način.

2. preporuka

i. Komisija prihvaća ovu preporuku.

ii. Komisija ne prihvaća ovu preporuku.

Razlozi za klasifikaciju neravnoteža objavljuju se u komunikaciji Komisije koja prati detaljna preispitivanja, a Komisija se slaže da razlozi za moguću klasifikaciji neravnoteža trebaju biti jasni. O postupcima koji se slijede za analize neravnoteža redovito se raspravlja s državama članicama u odborima Vijeća i objavljeni su u nedavnoj Zbirci o PMN-u.

Komisija je objavila brojna načela koja se slijede prilikom utvrđivanja i procjene neravnoteža u Zbirci o PMN-u i ojačala je transparentnost te procjene u detaljnim preispitivanjima s pomoću matrica za procjenu u okviru PMN-a.

Ne preporučuje se donošenje pravila ex-ante odluke za klasifikaciju i procjenu makroekonomskih neravnoteža jer ta pitanja zahtijevaju ocjenu s obzirom na to da su pitanja koja valja analizirati raznovrsna, složena i mijenjaju se u svjetlu gospodarskih okolnosti. U skladu s navedenim, Uredbom 1176/2011 nije kodificirana definicija neravnoteže ili prekomjerne neravnoteže.

iii. Komisija prihvaća preporuku za jačanje komunikacije o tome zašto se ne preporučuje PPN.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 97.

iv. Komisija ne prihvaća ovu preporuku.

Komisija želi istaknuti da kodificirani kriteriji za pokretanje postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže nisu preporučljivi jer značajna procjena neravnoteža i popratne mjere zahtijevaju

ocjenu s obzirom na činjenicu da makroekonomske neravnoteže mogu imati brojne različite izvore i različite oblike i mogu se odnositi na široki raspon područja i instrumenata politike te zahtijevaju da se uzme u obzir dugačak popis elemenata specifičnih za pojedinačnu zemlju i elemenata zajedničkih različitim zemljama. Uvođenje takvih kriterija također ne bi bilo u skladu s Uredbom 1176/2011, kojom nije kodificiran pojam neravnoteže ili prekomjerne neravnoteže.

105. Spajanje analiza u okviru detaljnih preispitivanja i ostalih analiza pomoglo je u smanjenju preklapanja do kojega bi moglo doći između detaljnog preispitivanja i radnih dokumenata osoblja. Iz iskustva proizlazi da je detaljno preispitivanje ostalo prepoznatljivo u trenutačnom obliku (također zahvaljujući matrici za PMN i poglavlju o sažetku detaljnog preispitivanja) te da su uklonjena preklapanja između dijelova izvješća za državu članicu koji se odnose na detaljna preispitivanja i ostalih dijelova.

106. Sve dok se potrebna analiza provodi i na prikladan način oblikuje i komunicira, razdvajanje ili integracija detaljnih preispitivanja u izvješće za državu članicu nije bitno.

3. preporuka

i. Komisija prihvaća preporuku.

Komisija se slaže da mora postojati mogućnost da se analiza u okviru detaljnog preispitivanja dostatno razvije i oblikuje kako bi popunila relevantne analitičke praznine.

Komisija se ne slaže da ozbiljnije neravnoteže nužno zahtijevaju dulje analitičke dokumente jer to također ovisi o tome jesu li analitičke praznine popunjene u prethodnoj analizi.

Komisija također smatra da je uključivanje detaljnih preispitivanja u izvješća po državama članicama pomoglo u smanjenju nepotrebnih preklapanja i ne podrazumijeva manje jasnu komunikaciju analize u okviru detaljnog preispitivanja.

ii. Komisija prihvaća preporuku o tome da se tablica pokazatelja ne objavljuje s detaljnim preispitivanjem.

Objava varijabli iz tablice pokazatelja za pojedinu državu članicu u detaljnim preispitivanjima nije propisana Uredbom, a uloga tablice pokazatelja prvenstveno je odabir država članica za detaljno preispitivanje, a ne sama analiza u okviru detaljnog preispitivanja.

Komisija prihvaća informiranje o pružanju pristupa skupovima podataka koji se koriste u analizi u okviru detaljnog preispitivanja.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 97.

108. Analiza u okviru detaljnog preispitivanja obuhvaća aspekte povezane s javnim financijama. Nadzor u okviru PMN-a provodi se uzimajući u obzir nadzor u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu u skladu s Uredbom 1176/2011 na način da se jamči dosljednost. Posebne preporuke po državama u području javnih financija u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu navedene su kao relevantne za PMN za države članice u kojima je visoki javni dug element koji doprinosi identifikaciji neravnoteža u određenoj zemlji ili u kojima smanjenje fiskalnih deficita doprinosi ispravljanju velikih deficita na tekućem računu utvrđenih u okviru neravnoteža. U državama članicama sa suficitom na tekućem računu detaljnim je preispitivanjima provedena analiza poveznica između broja fiskalnih mjera i vanjskog položaja. Za te je države članice određeni broj mjera preporuka po državama članicama

fiskalne naravi koje mogu doprinijeti rješavanju problema velikih suficita naveden kao relevantan za PMN.

4. preporuka

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će nastaviti provoditi nadzor u okviru PMN-a uzimajući u obzir nadzor u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu u skladu s Uredbom 1176/2011 na način da se jamči dosljednost između dvaju postupaka.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 97.

109. Za analize prelijevanja slijede se najmoderniji pristupi modeliranja.

Budući da je vjerojatno da će prelijevanja biti veća ako se šire iz većih gospodarstava, analizom su sustavno analizirana prelijevanja prema van iz velikih država članica europodručja. Gdje je to potrebno, uključena je dodatna analiza prelijevanja prema unutra i prelijevanja prema van, na temelju stvarnih ili očekivanih kretanja koja podrazumijevaju potencijalno značajne prekogranične učinke.

Važno je prepoznati da se određena vrsta prelijevanja (npr. učinci zaraze putem povjerenja u financijsko tržište) može modelirati samo na temelju pretpostavki i nagađanja i ograničena je.

U nedavnim izdanjima IMU-a sustavno se raspravljalo o dimenziji europodručja u pogledu neravnoteža. Zaključci doneseni u okviru detaljnih preispitivanja sadrže upućivanja na prelijevanje u sustavna razmatranja za određene države članice.

110. Izjava da postoje nedosljednosti između preporuka po državama članicama relevantnih za PMN i preporuka za europodručje proizlazi iz činjenice da se potreba za dosljednošću između preporuka za europodručje i preporuka po državama članicama relevantnih za PMN primjenjuje samo na zemlje koje istovremeno primaju preporuke koje su istovremeno relevantne za PMN i za koje postoji bitna preporuka za europodručje. Budući da je njihov opseg širi, neke preporuke za europodručje nisu bitne za PMN. Budući da neke države članice nisu obuhvaćene nadzorom u okviru PMN-a, neke države članice ne primaju preporuke povezane s PMN-om. Ako nisu suočene sa značajnim izazovima, ako nemaju potrebu za provedbom određenih politika ili ako postoje određena ograničenja koja opravdavaju nepostojanje preporuka za pojedinu državu članicu, neke države članice ne primaju specifične preporuke koje proizlaze iz preporuka za europodručje.

5. preporuka

i. Komisija prihvaća ovu preporuku i smatra da se ona već primjenjuje.

Provedbom PMN-a već se uzimaju u obzir sustavni aspekti za europodručje i kontekst za rebalansiranje, a ta razmatranja predstavljaju obrazloženje za klasifikaciju i preporuke u pogledu neravnoteža u okviru PMN-a,

ii. Komisija prihvaća ovu preporuku.

Preporuke po državama članicama povezane s PMN-om donose se samo za države članice u kojima su utvrđene neravnoteže. Preporuke po državama članicama povezane s PMN-om moraju biti dosljedne s odgovarajućim preporukama za europodručje relevantnima za PMN. Preporuke za

države članice povezane s PMN-om mogu obuhvaćati fiskalne mjere ako je to potrebno za uklanjanje neravnoteža utvrđenih u predmetnoj državi članici. PMN se ne može koristiti za davanje fiskalnih preporuka *erga omnes*. Komisija smatra da je dosljednost s preporukama o fiskalnom stajalištu za europodručje samo ako je opravdana na temelju neravnoteža utvrđenih u predmetnoj državi članici.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 97.

6. preporuka

Komisija prihvaća ovu preporuku i već poduzima korake za njezinu provedbu.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 97.

Događaj	**Datum**
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	31.5.2016
Službeno slanje nacrta izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	28.9.2017
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	28.11.2017
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	15.12.2017

Sud je ispitao kako Europska komisija provodi postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža (MIP), čiji je cilj utvrditi, spriječiti i otkloniti makroekonomske neravnoteže koje bi mogle nepovoljno utjecati na ekonomsku stabilnost određene članice EU a, europodručja ili EU a u cjelini. Utvrđeno je da je MIP općenito govoreći dobro osmišljen, no Komisija ga ne provodi na način kojim bi se zajamčilo djelotvorno sprječavanje i ispravljanje neravnoteža. Klasifikacija država članica u kojima postoje neravnoteže nije dovoljno transparentna, detaljna analiza koju obavlja Komisija dobre je kvalitete, no dolazi do sve manjeg izražaja te javnost nije dovoljno informirana o samom postupku i njegovim posljedicama. Stoga je Sud iznio Komisiji niz preporuka kako bi znatno poboljšala određene aspekte upravljanja MIP om te mu pridala veću važnost.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.