

Specialioji ataskaita

Makroekonominio disbalanso procedūros (MDP) auditas

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šią ataskaitą parengė Audito Rūmų nario Baudilio Tomé Muguruza vadovaujama IV audito kolegija, kuri nagrinėja rinkų reguliavimo ir konkurencingos ekonomikos sritis. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Neven Mates. Ataskaitą rengti jam padėjo kabineto vadovas Georgios Karakatsanis, atašė Marko Mrkalj, direktorius Zacharias Kolias ir užduoties vadovas Giuseppe Diana. Audito grupę sudarė Stefano Sturaro, Shane Enright, Maëlle Bourque ir Katia Mesonero-Herrera.



Iš kairės į dešinę: Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Stefano Sturaro, Neven Mates, Marko Mrkalj, Shane Enright, Zacharias Kolias, Georgios Karakatsanis.

TURINYS

Dalis

Santrumpos ir akronimai

Terminų žodynėlis

Santrauka

I–IX

Įvadas

1–18

Ekonominis loginis pagrindas ir teisinė sistema

1–11

Pirmas etapas: įspėjimo mechanizmo ataskaita

12

Antras etapas: nuodugnios apžvalgos

13–16

Trečias etapas: prevencija ir naikinimas

17–18

Audito apimtis, tikslai ir metodas

19–26

Audito apimtis ir tikslai

19–23

Metodas

24–26

Pastabos

27–96

Nustatyta, kad valstybėse narėse disbalansai yra susidarę daugiau nei keletą metų, o taisomųjų politikų priemonės nepakankamai įgyvendinamos

27–52

Valstybėse narėse disbalansas paprastai išlieka keletą metų

28–30

Nepaisant dažno ir intensyvaus stebėjimo, valstybių narių MDP–KŠSR įgyvendinimas buvo prastas

31–52

Disbalansų klasifikacijai trūksta skaidrumo, o PDiP niekada nebuvo pradėta taikyti

53–66

Kategorijų sistema paprastai yra sudėtinga ir keičiama

54–56

Ne visuomet aiškus ryšys tarp disbalansų analizės ir kategorijos

57–60

Vėlesniuose etapuose procesas yra veikiau politinio, o ne techninio pobūdžio

61–66

NA svarba ilgainiui ženkliai sumažėjo. Analitinė kokybė išlieka gera, tačiau kai kurie NA pagrindiniai aspektai turi būti patobulinti

67–87

NA svarba ilgainiui ženkliai sumažėjo	68–75
Nepaisant tinkamo analizės standarto, kai kurie NA aspektai turi būti patobulinti	76–87
ĮMA ir rezultatų suvestinė atlieka ribotą vaidmenį MDP	88–96
Išvados ir rekomendacijos	97–111
MDP–KŠSR įgyvendinimas	98–101
Disbalansų klasifikacija	102–104
NA požymiai	105–107
Fiskalinės politikos poveikio išorės disbalansams ir konkurencingumui pripažinimas	108
Euro zonos aspektas	109–110
MDP matomumas ir komunikacija	111

I priedas. Išsami makroekonominio disbalanso procedūros struktūrinė schema

II priedas. Su MDP susijusių paskelbtų dokumentų sąrašas

III priedas. Dabartinis pagrindinių rodiklių sąrašas

IV priedas. Į audito atranką įtrauktos valstybės narės

V priedas. Konkrečiai šaliai skirtų rekomendacijų įgyvendinimo vertinimo kokybinis klasifikavimas

VI priedas. Ekonominės politikos komiteto narių apklausa

VII priedas. Vizitai į valstybių narių institucijas ir kitas įstaigas

VIII priedas. Valstybių narių klasifikacijos raida 2012–2017 m.

IX priedas. Nuodugnių apžvalgų skaičius ir rūšis

Komisijos atsakymas

SANTRUMPOS IR AKRONIMAI

DG ECFIN: Komisijos Ekonomikos ir finansų reikalų generalinis direktoratas

DG EMPL: Komisijos Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinis direktoratas

EBPO: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

ECB: Europos Centrinis Bankas

EPK: ES Tarybos Ekonominės politikos komitetas

ĮMA: įspėjimo mechanizmo ataskaita

KŠSR: konkrečiai šaliai skirta rekomendacija

MDP: makroekonominio disbalanso procedūra

NA: nuodugni apžvalga

NRP: nacionalinė reformų programa

PDeP: perviršinio deficito procedūra

PDiP: perviršinio disbalanso procedūra

SAP: Stabilumo ir augimo paktas

TVF: Tarptautinis valiutos fondas

TERMINŲ ŽODYNĖLIS

Ekonominės politikos komitetas (EPK) – 1974 m. vasario 18 d. Tarybos sprendimu 74/122/EEB įsteigta Komisijos ir Tarybos patariamoji įstaiga. EPK prisideda prie Tarybos darbo koordinuojant valstybių narių ir ES ekonomines politikas. EPK sudaro po du atstovus iš kiekvienos valstybės narės, du Komisijos atstovai ir du ECB atstovai.

Europos semestras – metinis ES ekonominės politikos koordinavimo ciklas. Semestro metu aptariamos fiskalinės politikos, kaip nustatyta Stabilumo ir augimo pakte, perviršinių makroekonominių disbalansų (pagal MDP) prevencija ir pagal strategiją „Europa 2020“ vykdomos struktūrinės reformos. Pasibaigus semestrai parengiamos konkrečiai valstybei narei skirtos rekomendacijos.

Nacionalinė reformų programa – kasmet rengiamas dokumentas, kuriame nurodoma valstybės narės politikos ir priemonės, skirtos ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui palaikyti ir siekti strategijos „Europa 2020“ tikslų.

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

Strategija „Europa 2020“ – ES augimo ir darbo vietų kūrimo per dabartinį dešimtmetį darbotvarkė. Strategijoje nustatyti penki pagrindiniai tikslai, kurie įgyvendinami pasitelkiant septynias pavyzdines iniciatyvas. ES vyriausybės nustatė nacionalinius tikslus, kad padėtų pasiekti bendrus ES tikslus ir atsiskaito už juos savo nacionalinėse reformų programose (NRP).

SANTRAUKA

Apie makroekonominio disbalanso procedūrą

I. Makroekonominio disbalanso procedūra (MDP) buvo sukurta siekiant panaikinti makroekonominis disbalansus ES ir taip reaguoti į politinių priemonių, kurios būtų padėjusios užkirsti kelią šių disbalansų susidarymui iki 2008 m. krizės, nebuvimą.

II. MDP veikimas yra pagrįstas metiniu ciklu. Jis prasideda Komisijai paskelbiant ekonominį ir finansinį vertinimą, – dar vadinamą įspėjimo mechanizmo ataskaita (JMA), – kuriame nurodomos valstybės narės, kurioms kyla disbalansų rizika ir dėl kurių reikia atlikti papildomą analizę, vykdomą nuodugnios apžvalgos (NA) forma. NA tikslas – padaryti išvadą, ar atrinktose valstybėse narėse susidarė disbalansų ir ar tokie disbalansai turėtų būti laikomi paviršiniais. Galiausiai Komisija, remdamasi NA analize, turėtų pasiūlyti konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas (KŠSR), kurias paskui patvirtina Taryba ir perduoda valstybėms narėms, kad pastarosios panaikintų disbalansus.

III. Jeigu disbalansai laikomi paviršiniais, MDP reglamente numatyta, kad Komisija turėtų pasiūlyti Komisijai pradėti taikyti paviršinio disbalanso procedūrą (PDiP). Tai yra sustiprintas stebėjimo mechanizmas, pagal kurį numatyta galimybė euro zonos valstybėms narėms taikyti sankcijas.

Ką auditavome?

IV. Pagrindinis audito klausimas buvo: „Ar MDP pagrindas yra patikimas ir ar MDP tinkamai įgyvendinama?“. Vertiname, kaip veiksmingai Komisija įgyvendino MDP 2012–2017 m. laikotarpiu.

Ką nustatėme?

V. Nors MDP struktūra iš esmės yra gera, Komisija neįgyvendina procedūros taip, kad užtikrintų veiksmingą disbalansų prevenciją ir naikinimą.

VI. Komisija naudoja su MDP susijusias KŠSR kaip pagrindinę priemonę makroekonominių disbalansų problemai spręsti. Tačiau įgyvendinimo lygis buvo žemas. Nors už jų įgyvendinimą atsako valstybės narės, esama ir tam tikrų trūkumų, susijusių su tuo, kaip Komisija jas

formuluoja. Tarp konkrečių per NA nustatytų disbalansų ir siūlomų rekomendacijų nėra jokių sisteminių ryšių. Kai kuriais atvejais KŠSR yra pažymėtos kaip susijusios su MDP, nors jos yra tik menkai susietos su makroekonominiais disbalansais (jau nekalbant apie tai, kad tokio ryšio apskritai gali nebūti), todėl valstybėms narėms sunkiau imtis tinkamų taisomųjų veiksmų. Be to, MDP–KŠSR nepakankamai įvertinama fiskalinė politika, net ir tuo atveju, kai ji yra susijusi su nefiskaliniais disbalansais. Tarp pavienėms valstybėms narėms skirtų KŠSR ir visai euro zonai skirtų rekomendacijų yra tam tikrų neatitikimų. Galiausiai Komisija kartais nustato labai didelių pastangų reikalaujantį rekomendacijų įgyvendinimo tvarkaraštį.

VII. Pritariame apklaustiems suinteresuotiesiems subjektams, kurie teigia, kad NA atlikta analizė yra kokybiška ir kad disbalansai yra teisingai nustatyti. Tačiau pastaraisiais metais NA tapo vis mažiau pastebimos Komisijos ataskaitose, kuriose su MDP susijusi analizė ir „politinės rekomendacijos“ dabar yra ne taip gerai matomos, kai jos buvo įtrauktos į šalių ataskaitas, kuriose pirmiausia nagrinėjamas bendras ekonominis struktūrinių politikų koordinavimas. MDP dar labiau susilpnėjo dėl Komisijos sprendimų priėmimo proceso, susijusio su disbalansų klasifikacija pagal mastą. Nors disbalansai nustatomi departamentų lygmeniu remiantis aiškiais techniniais kriterijais, NA nėra aiškus jų masto įvertinimo kriterijų. Kriterijams, kuriais grindžiami galutiniai Komisijos narių kolegijos priimti sprendimai, trūksta skaidrumo.

VIII. Verta pažymėti, kad Komisija niekada nerekomendavo pradėti taikyti perviršinio disbalanso procedūros, nepaisant fakto, kad nuo MDP pradžios 2012 m. nustatyta, kad tam tikrose valstybėse narėse pertekliniai disbalansai buvo susidarę per ilgą laikotarpį.

IX. Pirmasis proceso metu rengiamas dokumentas – JMA – nėra tinkamas, kad padėtų iš anksto nustatyti disbalansus, nes jame naudojami pasenusiais duomenimis ir kintančiais vidurkiais pagrįsti rodikliai, kurie neatspindi naujausių įvykių. Be to, JMA tekstas yra veikiau aprašomojo, o ne analitinio pobūdžio. Šalutinis poveikis valstybėms narėms ir euro zonos aspektui nėra pernelyg išsamiai nagrinėjamas, nors šiuo atžvilgiu padėtis kai kuriais aspektais pagerėjo.

Ką rekomenduojame?

- a) Komisija turėtų sistemingai susieti MDP–KŠSR su konkrečiais makroekonominiais disbalansais. Siūlomos priemonės turėtų būti pakankamai išsamios ir orientuotos į politikos priemones, kuriomis siekiama sumažinti disbalansus trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu. Kai įmanoma, Komisija turėtų atlikti politikos priemonių poveikio disbalansams *ex ante* ir *ex post* vertinimus.
 - b) NA turėtų būti pateiktas aiškus situacijos rimtumo vertinimas dėl valstybėje narėje susidariusių disbalansų masto. Komisija turėtų užtikrinti didesnę skaidrumą patvirtindama, skelbdama ir taikydama aiškius disbalansų klasifikavimo kriterijus. Ji turėtų rekomenduoti pradėti taikyti PDiP, kai yra įrodymų, kad valstybėje narėje susidaro paviršiniai disbalansai, nebent dėl konkrečių aplinkybių to nereikėtų daryti. Jeigu Komisija konkrečiomis aplinkybėmis pasinaudoja savo diskrecijos įgaliojimais, kad susilaikytų nuo šio žingsnio, ji turėtų aiškiai ir viešai paaiškinti tokio savo elgesio priežastis.
 - c) Komisija turėtų parengti išsamią ir atskirai pateikiamą NA, kurios apimtis ir išsamumo lygis atspindi situacijos ir „politinių uždavinių“ sudėtingumą. Vietoje rezultatų suvestinės, NA turėtų būti pateikti su konkrečia šalimi susiję kintamieji, kurie buvo naudojami atliekant analizę.
 - d) Komisija turėtų sistemingai išanalizuoti fiskalinės politikos poveikį išorės disbalansams ir konkurencingumui, ir panaudoti MDP siekdama pateikti rekomendacijas valstybėms narėms, kai fiskaliniai klausimai daro tiesioginį poveikį išorės disbalansams.
 - e) Per MDP procesą turėtų būti sistemiškai išnagrinėtos tarpvalstybinį poveikį turinčios politikos, kurios gali paskatinti simetrinį subalansavimą euro zonoje. MDP–KŠSR turėtų atitikti su disbalansais susijusias rekomendacijas dėl euro zonos, įskaitant bendrą fiskalinę kryptį, jei taikytina.
 - f) Bendraudama su visuomene, Komisija turėtų daugiau dėmesio skirti MDP. Kalbant apie veiksmingą komunikaciją, pažymėtina, kad valstybių narių parlamentai turėtų galėti kreiptis į atitinkamus Komisijos narius tais atvejais, kai Komisija disbalansus įvertina kaip
-

perviršinius, kad šie nariai galėtų paaiškinti savo sprendimų ir susijusių politinių rekomendacijų loginį pagrindą.

IVADAS

Ekonominis loginis pagrindas ir teisinė sistema

1. Iki 2008–2009 m. krizės ES ekonomikos valdymo sistemoje (taisyklių, pagal kurias vykdoma valstybių narių ekonominė politika, visuma) daugiausia dėmesio buvo skiriama fiskalinių politikų tvarumui. Ši sistema iš esmės buvo orientuota į valstybės deficito ir skolos kontrolę. ES valdymas ne fiskalinių politikų atveju apsiribojo Sutarties nuostatomis dėl „švelnaus“ ekonominių politikų koordinavimo¹.
2. Krizė ir jos padariniai parodė, kad sistema nepadėjo nustatyti ar užkirsti kelio makroekonominių disbalansų susidarymui. Keliose valstybėse narėse didelės kapitalo įplaukos ir netvari privačiojo sektoriaus kreditavimo plėtra lėmė išorės balansų ir konkurencingumo iškraipymus, pernelyg dideles investicijas į tam tikrus ekonomikos sektorius ir pernelyg didelį skolos augimą privačiajame sektoriuje. Be to, prieš krizę dėl netvaraus ekonomikos pakilimo buvo iškreiptas pagrindinės fiskalinės būklės vertinimas, todėl padėtis dažnai atrodė geresnė, nei buvo iš tikrųjų. Kai dėl disbalansų galiausiai reikėjo atlikti skausmingus koregavimus, tai sukėlė šalutinį poveikį kitose valstybėse narėse ir pakenkė visos Europos Sąjungos finansiniam stabilumui ir ekonominės veiklos rezultatams.
3. Siekiant užkirsti kelią panašioms tendencijoms ateityje ir paremti dėl ikikrizinio ekonomikos pakilimo susidariusių disbalansų mažinimo politikas, 2011 m. priimtame šešių dokumentų rinkinyje buvo nustatytas naujas mechanizmas, kuris vadinamas makroekonominio disbalanso procedūra (MDP)².

¹ SESV 121 ir 148 straipsniai.

² Penkių ES reglamentų ir direktyvos, kuri įsigaliojo 2011 m. gruodžio 13 d., rinkinys. Trys reglamentai yra susiję su padidinta biudžeto ir fiskaline priežiūra, o direktyva siekiama suderinti valstybių narių fiskalines sistemas. Paskutiniai du reglamentai yra susiję su MDP procedūromis ir taisomųjų veiksmų vykdymu.

4. Pagrindinis MDP teisinis pagrindas yra Reglamentas (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo (toliau šioje ataskaitoje – MDP reglamentas)³.
5. MDP taikoma visose ES valstybėse narėse (išskyrus valstybes nares, kurios iš ES gauna finansinę paramą pagal ekonominio koregavimo programas) ir tai daroma nuo 2012 m. pagal metinį ekonominių politikų koordinavimo ir priežiūros ciklą.
6. Konkrečiau tariant, MDP yra orientuota į „disbalansų“ ir „perviršinių disbalansų“ prevenciją ir naikinimą. Šie terminai apibrėžti MDP reglamento 2 straipsnyje:
 - (a) „disbalansai – bet kokia tendencija, sukelianti makroekonominius pokyčius, kurie neigiamai veikia arba galėtų neigiamai paveikti tinkamą valstybės narės ekonomikos, Ekonominės ir pinigų sąjungos arba Sąjungos kaip visumos veikimą;
 - (b) perviršiniai disbalansai – dideli disbalansai, įskaitant disbalansus, kurie kelia ar gali sukelti grėsmę tinkamam Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui.“
7. MDP reglamento 4 straipsnio 3 dalyje apibrėžiamas disbalansų pobūdis:
 - (a) „vidaus disbalansai, įskaitant tuos, kurie gali atsirasti dėl viešojo ir privačiojo sektoriaus įsiskolinimo; finansų ir turto, įskaitant būsto, rinkos pokyčių; privataus sektoriaus kredito srauto; ir nedarbo raidos;
 - (b) išorės disbalansai, įskaitant tuos, kurie gali atsirasti dėl einamosios sąskaitos ir valstybių narių grynųjų investicijų pozicijų; realių efektyvių valiutų kursų; eksporto rinkos dalių; kainų bei sąnaudų pokyčių; ir su kainomis nesusijusio konkurencingumo, atsižvelgiant į įvairius našumo komponentus.“

³ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo (OL L 306, 2011 11 23, p. 25).

8. Todėl MDP reglamente nustatytas dvejetainis tikslas, susijęs su pavienių valstybių narių ekonomikai poveikį darančių disbalansų šalinimu, kartu sustabdant kitose euro zonos ir ES valstybėse narėse patiriamą šalutinį⁴ poveikį.

9. MDP yra integruota į Europos semestrą; Europos semestras – tai 2010 m. nustatyta sistema, kuria siekiama užtikrinti plataus masto ekonominių politikų koordinavimą visoje ES. Be MDP, Europos semestrą sudaro priemonės, kuriomis įgyvendinamas Stabilumo ir augimo paktas (SAP) ir struktūrinės politikos, skirtos skatinti ilgalaikį augimą pasiekiant strategijos „Europa 2020“, tikslus, išsamios ekonominės politikos gairės ir užimtumo politikos gairės. Metinis Europos semestro procesas baigiasi, kai Komisija pateikia Tarybai konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas (KŠSR), susijusias su visomis šiomis sritimis. Tikimasi, kad valstybės narės įgyvendins Tarybos patvirtintas rekomendacijas.

10. Plačiąja prasme skirtumas tarp MDP ir SAP yra toks: MDP yra susijusi su makroekonominiais disbalansais apskritai, o SAP apsiribojama tik fiskaliniu tvarumu. Be to, valstybei narei įvykdžius skolos ir deficito reikalavimus, pagal SAP nebeteikiamos rekomendacijos dėl fiskalinės politikos. MDP reglamente numatyta, kad politinis atsakas į pagal MDP nustatytus disbalansus gali apimti fiskalines ir su darbo užmokesčio politika susijusias priemones⁵. Šios politinės priemonės yra panašios tuo, kad jos Komisijai suteikia vykdytojos vaidmenį ir todėl jos turi ir prevencinį ir korekcinį elementus. Tačiau Komisija panašaus vykdytojos vaidmens neatlieka įgyvendinant strategiją „Europa 2020“.

11. Metinis MDP procesas, kurio metu nustatomi disbalansai, įvertinamas jų mastas ir pradedami disbalansų naikinimo veiksmai, yra suskirstytas į etapus. MDP reglamente aprašytas procesas apibendrintas **1 diagramoje** (daugiau informacijos pateikiama **I priede**), o susiję dokumentai išvardyti **II priede**.

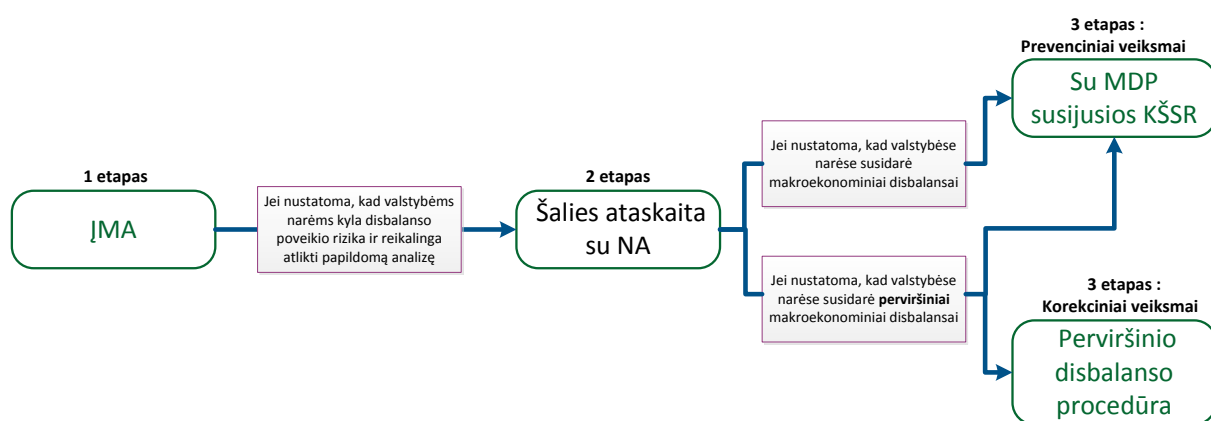
⁴ Šalutinio poveikio apibrėžtį žr. **30 išnašoje**.

⁵ MDP reglamento 20 konstatuojamoji dalis.

Pirmas etapas: įspėjimo mechanizmo ataskaita

12. Pirmas proceso etapas – tai įspėjimo mechanizmo ataskaitos (ĮMA) paskelbimas. Pagrindinė šios ataskaitos paskirtis – išsiaiškinti, kurioms valstybėms narėms, Komisijos manymu, kyla neigiamo disbalansų poveikio rizika ir kuriose valstybėse narėse dėl šios priežasties reikia atlikti papildomą analizę, kuri vykdoma nuodugnios apžvalgos forma (dėl NA žr. antrą etapą). ĮMA naudojamos rodiklių rezultatų suvestinės, kurios pasirinktos siekiant atkreipti dėmesį į vidaus ir išorės disbalansus (žr. **III priedą**)⁶. Tačiau MDP reglamento 3 straipsnio 2 dalyje aiškiai nurodyta, kad sprendimas pradėti NA neturėtų būti priimamas „mechaniškai peržiūrėjus rezultatų suvestinės rodiklius“.

1 diagrama. Paprasta makroekonominio disbalanso procedūros diagrama



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Antras etapas: nuodugnios apžvalgos

13. NA sudaro išsami konkrečios šalies aplinkybių analizė, kuri atliekama naudojant įvairias analitines priemones (pvz., prekybos ryšių ir poveikio valstybėms narėms priemonės), kokybinę informaciją apie konkrečią šalį (pvz., produkto specializacija ir derybų dėl darbo

⁶ Komisija taip pat atkreipia dėmesį į 28 papildomus rodiklius, kurie yra naudojami kaip papildomos informacijos šaltinis (http://ec.europa.eu/eurostat/cache/Imbalance_Scoreboard/MIPs_AUX_EN_banner.html).

užmokesčio mechanizmai) ir daugeliu atvejų – kintamuosius, kurie skiriasi nuo JMA rezultatų suvestinėje naudojamų kintamųjų.

14. Komisija informaciją surenka vykdydama vizitus į valstybes nares. Ji taip pat turi pareigą išnagrinėti bet kurią kitą valstybių narių perduotą svarbią informaciją. Galiausiai Komisija privalo atsižvelgti į valstybių narių politinius ketinimus ir visas ankstesnes Tarybos arba Europos sisteminės rizikos valdybos rekomendacijas.

15. MDP reglamente konkrečiai reikalaujama, kad NA metu būtų vertinama, ar atitinkamai valstybei narei disbalansai daro poveikį ir, jei taip, ar šie disbalansai yra paviršiniai. Taip pat reikėtų atsižvelgti į šalutinį nacionalinių ekonominių politikų poveikį. Jeigu Komisija nenustato jokių disbalansų, MDP procesas tais metais dėl tos valstybės narės užbaigiamas. Nustačiusi disbalansus, Komisija, atsižvelgdama į jų mastą, taiko valstybei narei prevencinę arba korekcinę MDP dalį.

16. Nuo 2015 m. NA tapo Komisijos šalių per metinį Europos semestrą rengiamų ataskaitų dalimi. Jose išsamiai vertinami svarbiausi struktūriniai klausimai, kurie daro poveikį valstybei narei tokiose srityse kaip apmokestinimas ir išlaidos, užimtumas, viešasis administravimas ir verslo aplinka, taip pat valstybės narės pažanga įgyvendinant KŠSR ir „Europa 2020“ tikslus.

Trečias etapas: prevencija ir naikinimas

Prevencinės priemonės

17. Jeigu Komisija mano, kad valstybėje narėje susidarė makroekonominių disbalansų, ji privalo informuoti Tarybą ir Europos Parlamentą. Vėliau, remdamasi Komisijos pasiūlymu, Taryba gali pateikti KŠSR valstybei narei, kad ji panaikintų disbalansus ir užtikrintų, kad jie netaptų paviršiniai (šioje ataskaitoje šios rekomendacijos vadinamos MDP–KŠSR). KŠSR yra priimamos liepos mėn. ir kasmet turi būti peržiūrimos ir, kai tinkama, tikslinamos. Šiuo tikslu reguliariai atliekamas viešas KŠSR įgyvendinimo pažangos vertinimas, skelbiamas vasario mėnesį prie atitinkamos šalies ataskaitos pridedamame priede. Siekiant stebėti, kaip įgyvendinamos MDP–KŠSR, reikalaujama, kad Komisija palaikytų nuolatinį dialogą su valstybių narių valdžios institucijomis ir socialiniais partneriais ir paprastai kartą per metus rengtų informacinius vizitus.

Korekcinės priemonės: perviršinio disbalanso procedūra

18. Jeigu Komisija mano, kad disbalansai yra perviršiniai, pagal MDP reglamento 7 straipsnį vėlgi reikalaujama informuoti Europos Parlamentą ir Tarybą. Tuomet Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, gali nuspręsti pradėti taikyti „perviršinio disbalanso procedūrą“ (PDiP), nustatyti valstybei narei griežtesnius reikalavimus ir taikyti griežtesnį stebėjimą, ir galiausiai numatyti galimybę taikyti finansines sankcijas, jeigu valstybė narė priklauso euro zonai⁷.

AUDITO APIMTIS, TIKSLAI IR METODAS

Audito apimtis ir tikslai

19. Pagrindinis audito klausimas buvo: „Ar MDP pagrindas yra patikimas ir ar MDP tinkamai įgyvendinama?“. Todėl šio audito metu vertinome, kaip veiksmingai Komisija įgyvendina MDP 2012–2017 m. laikotarpiu⁸, taip pat, kai tinkama, vertinome tam tikrus procedūros struktūros aspektus. Išsamiai nagrinėjome MDP keturiose atrinktose valstybėse narėse (Bulgarijoje, Ispanijoje, Prancūzijoje ir Slovėnijoje) ir, kai tinkama, mažesne apimtimi kitose valstybėse narėse⁹.

20. Konkrečiau, mes tikrinome:

- a) procedūros įgyvendinimo veiksmingumą; tai darėme remdamiesi valstybių narių disbalansų klasifikacijos raida ir pagrindinėmis priežastimis, dėl kurių buvo prastai įgyvendinamos MDP–KŠSR;
- b) makroekonominių disbalansų klasifikavimo procesą valstybėse narėse;

⁷ 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1174/2011 dėl vykdymo užtikrinimo priemonių, skirtų perviršiniams makroekonominiams disbalansams naikinti euro zonoje (OL L 306, 2011 11 23, p. 8).

⁸ Analizę baigėme 2017 m. vasario mėn. paskelbus NA, todėl jose neapartotos 2017 m. KŠSR.

⁹ Žr. **IV priedą**, kuriame aptariama mūsų atrankos metodologija.

c) kaip Komisija taiko analitines priemones ir ekonominę analizę, kad nustatytų ir įvertintų disbalansus, taip pat tikrinome besikeičiančią rezultatų pateikimo tvarką;

d) rezultatų suvestinės ir JMA tinkamumą visos MDP atžvilgiu.

21. Mes nevertinome rezultatų suvestinėse naudojamiems rodikliams nustatytų ribų tinkamumo arba statistinių duomenų, kuriais yra pagrįsti šie rodikliai, kokybės. Taip pat nenagrinėjome pažangos įgyvendinant MDP–KŠSR vertinimo procedūros¹⁰.

22. Mūsų audito kriterijai parengti remiantis:

a) reguliavimo reikalavimais (visų pirma MDP reglamentu);

b) Komisijos vidaus taisyklėmis ir procedūromis (pvz., instrukcijomis ir gairėmis);

c) įvairių ES institucijų ir kitų tarptautinių organizacijų (visų pirma TVF ir EBPO) parengtais dokumentais arba dokumentais, kurie buvo parengti atlikus tyrimus, kuriais siekiama nustatyti geriausią patirtį.

23. Ši audito ataskaita yra antra ataskaita, kurią buvo planuojama parengti siekiant užtikrinti, kad būtų iš esmės aptarta ES ekonomikos valdymo sistema. Pirmoji šios serijos ataskaita apie paviršinio deficito procedūrą (PDeP)¹¹ buvo paskelbta 2016 m.

Metodas

24. 2016 m. kovo mėn. Ekonominės politikos komiteto (EPK) narių, kurių atstovaujamos valstybės narės buvo taikoma MDP, prašė dalyvauti internetinėje apklausoje.

Apklausa buvo susijusi su laikotarpiu nuo 2012 m. JMA iki 2016 m. NA. Ją sudarė 46

¹⁰ KŠSR įgyvendinimo vertinimo eiliškumas pateiktas **V priede**. Mūsų atlikta EPK valstybių narių apklausa (**žr. 24 dalį**) parodė, kad, valstybių narių manymu, Komisijos atlikti vertinimai iš esmės buvo tikslūs (**žr. VI priede pateiktą diagramą**).

¹¹ Specialioji ataskaita Nr. 10/2016 „Būtina toliau daryti pažangą, siekiant užtikrinti veiksmingą paviršinio deficito procedūros vykdymą“ (<http://eca.europa.eu>).

kokybiniai ir kiekybiniai klausimai, kuriais buvo siekiama išsiaiškinti EPK narių nuomones dėl MDP. Apklausą buvo baigta 2016 m. gruodžio mėn.; iki šio termino atsakymus pateikė 19 iš 20 EPK narių. Apklausos rezultatai buvo naudojami kaip mūsų audito darbo orientyras ir tam tikrose pastabose pateikiamos nuorodos į šiuos rezultatus. Atsakymų į kiekybinių klausimų palyginimą galima rasti **VI priede**.

25. Apklausėme trijų Komisijos departamentų (DG ECFIN, DG EMPL ir Generalinio sekretoriato) darbuotojus, taip pat už ekonomikos ir finansų reikalus, mokesčius ir muitus atsakingą Komisijos narį ir pirmininko pavaduotoją, atsakingą už eurą ir socialinį dialogą. Peržiūrėjome įvairius Komisijos dokumentus, kurie yra prieinami tiek viešojoje srityje, tiek vidaus bylose. Taip pat susitikome su institucijų, kurios dalyvauja įgyvendinant ir stebint MDP atrinktose valstybėse narėse, atstovais (institucijų sąrašą žr. **VII priede**).

26. MDP aptarėme su kelių organizacijų atstovais, kurių nuomonės buvo svarbios atliekant auditą (įskaitant Europos Centrinį Banką (ECB), TVF, EBPO, Pasaulio banką, Europos Parlamentą ir Vokietijos Federalinę Ekonomikos reikalų ir energetikos ministeriją ir Federalinę finansų ministeriją). Taip pat sudarėme patariamąją kolegiją ir konsultavomės su nepriklausomais ekspertais.

PASTABOS

Nustatyta, kad valstybėse narėse disbalansai yra susidarę daugiau nei keletą metų, o taisyklių politikų priemonės nepakankamai įgyvendinamos

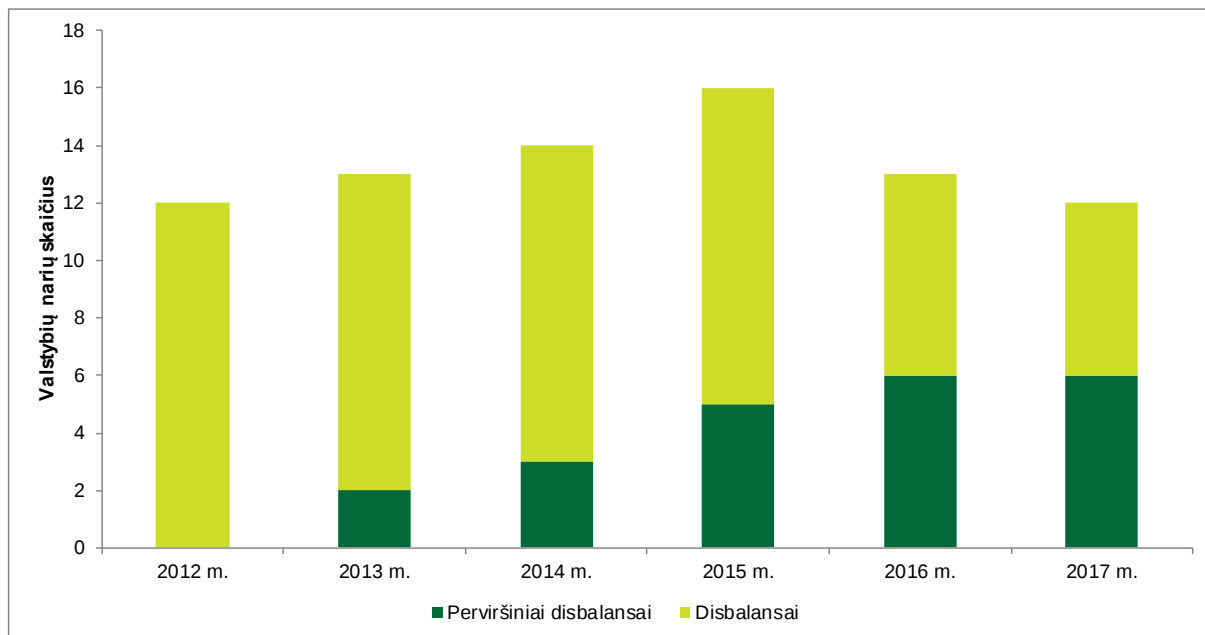
27. Šiame skirsnyje nagrinėjama įvairių valstybių narių, kuriose disbalansai nustatyti nuo MDP taikymo pradžios, raida. Paskui parodoma, koku laipsniu, atsižvelgiant į Komisijos vertinimą, įgyvendintos MDP–KŠSR, ir nagrinėjamos pagrindinės priežastys.

Valstybėse narėse disbalansas paprastai išlieka keletą metų

28. Valstybių narių skaičius, kuriose, kaip nustatyta pagal MDP, yra makroekonominių disbalansų, 2012–2015 m. nuolat augo (nuo 12 iki 16). Tačiau mes sutinkame, kad šis skaičius padidėjo taip pat ir dėl kelių šalių pasitraukimo iš ekonominio koregavimo programų ir dėl Kroatijos įstojimo į ES. Visai neseniai bendra tendencija pasikeitė ir tai galbūt atspindi ciklinį

ES ekonomikos atsigavimą. Tačiau valstybių narių, turinčių perviršinių disbalansų, skaičius nesumažėjo (žr. **2 diagramą** ir **VIII priedą**).

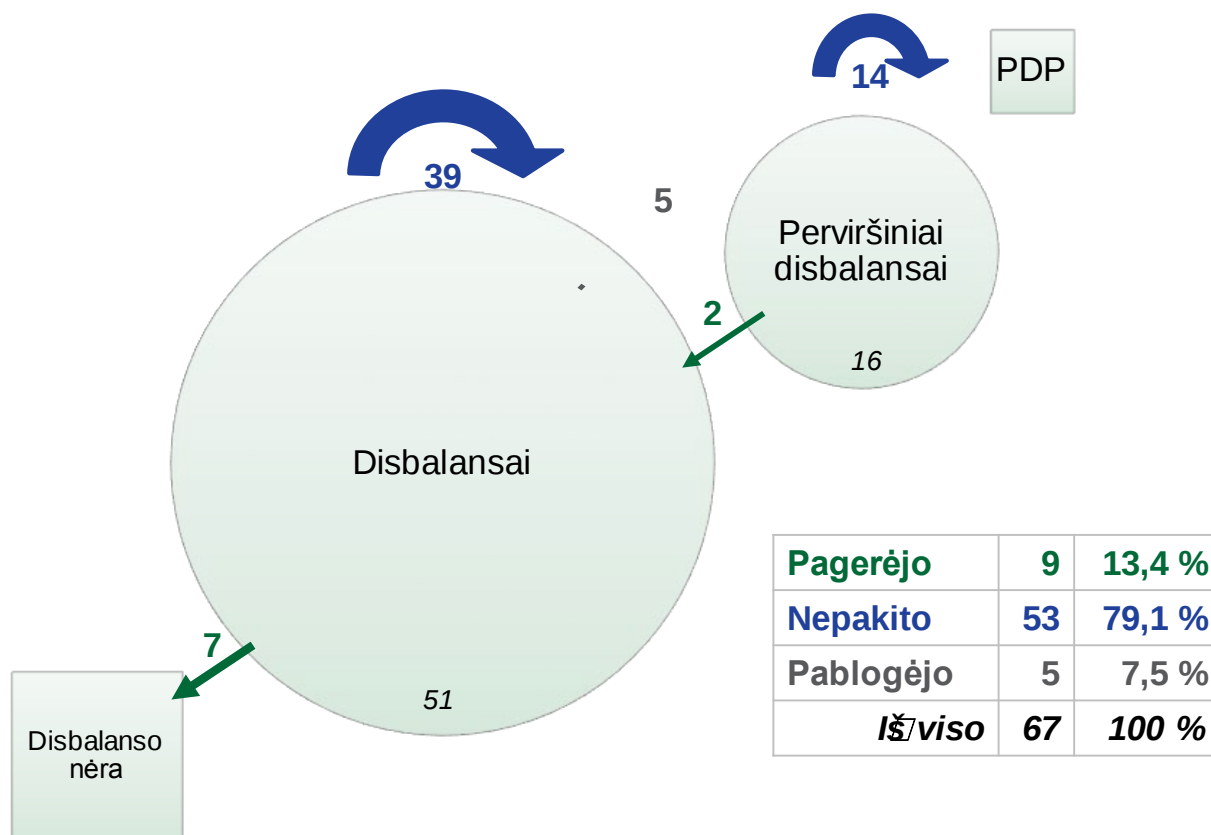
2 diagrama. Valstybių narių, kuriose susidarė disbalansų, skaičius.



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

29. **3 diagramoje** parodyta, kad pavienių valstybių narių klasifikacija nuo vieno iki kitų metų iš esmės nepasikeitė. Situacija pagerėjo gana retais atvejais. Per pirmuosius penkerius MDP taikymo metus (2012–2016 m.) nustatyta, kad valstybėse narėse disbalansų (51 atvejis) arba perviršinių disbalansų (16 atvejų) susidarė iš viso 67 kartus. 39 iš 51 disbalanso atvejais kitais metais nebuvo jokių pokyčių, penkių valstybių narių disbalansų reitingas pakilo iki „perviršinio disbalanso“, o septynios valstybės narės sugebėjo panaikinti savo disbalansus. Iš 16 valstybių narių, kuriose buvo perviršiniai disbalansai, tik dvi valstybės narės sugebėjo kitais metais panaikinti priskyrimo kategorijai priežastis.

3 diagrama. Nedaug pakitusi klasifikacija, 2012–2017 m.



Pastaba: rodyklės rodo, kaip valstybių narių disbalansų klasifikacija keitėsi kiekvienais aptariamo laikotarpio metais, t. y. pagerėjo, pablogėjo arba apskritai nepasikeitė. Šių pokyčių suma lygi 67.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

30. Šį inertiškumą taip pat galima pastebėti pažvelgus į 12 valstybių narių, kuriose disbalansų buvo nustatyta 2012 m., t. y. pirmaisiais MDP taikymo metais. Šešios iš 12 valstybių narių nuo to laiko tam tikru metu lėtai artėjo prie perviršinių disbalansų (Bulgarija, Kipras, Prancūzija, Italija, Slovėnija ir Ispanija). Tik dvi iš šių šešių valstybių narių sugebėjo grįžti prie „įprasto“ disbalanso (Slovėnija ir Ispanija), o likusios keturios valstybės narės toliau priklausė „perviršinio“ disbalanso kategorijai (ketverius metus iš eilės toks disbalansas buvo

Italijoje, trejus metus – Prancūzijoje ir Bulgarijoje, dvejus metus – Kipre¹²). Nė vienai valstybei narei, turinčiai perviršinius disbalansus, niekada nepavyko pagerinti padėties iki kategorijos „disbalanso nenustatyta“. **VIII priede** pateikta išsami kiekvienos valstybės narės klasifikacija nuo 2012 m.

Nepaisant dažno ir intensyvaus stebėjimo, valstybių narių MDP–KŠSR įgyvendinimas buvo prastas

Tinkamas Komisijos stebėjimo standartas

31. Pagal MDP reglamentą¹³ reikalaujama, kad Komisija stebėtų, kaip įgyvendinamos MDP–KŠSR, ir tai darytų, be kita ko, rinkdama informaciją valstybėse narėse ir palaikydama nuolatinį dialogą su valdžios institucijomis ir socialiniais partneriais. Nustatėme, kad per dažnus informacinius vizitus į valstybes nares, Komisija nacionaliniu lygmeniu visapusiškai ir atvirai bendravo su pakankamai plačiu suinteresuotųjų subjektų ratu.

32. 2013 m. Komisija nustatė „konkrečias stebėjimo priemones“, kurios taikomos perviršinių disbalansų turinčioms valstybėms narėms. 2014 m. šios priemonės taip pat pradėtos taikyti atrinktoms euro zonos valstybėms narėms, kurių disbalansai yra sisteminės reikšmės, o 2016 m. – ir visoms valstybėms narėms, kuriose buvo susidariusių disbalansų. Šiuo metu konkrečias stebėjimo priemones sudaro metiniai informaciniai vizitai į kiekvieną valstybę narę, po kurių skelbiama pažangos ataskaita.

Tačiau valstybių narių MDP–KŠSR įgyvendinimas buvo prastas

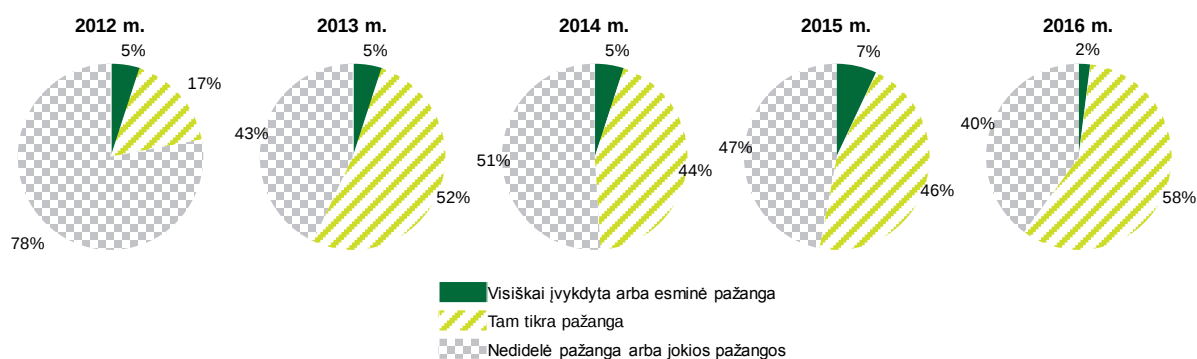
33. Komisija vertina KŠSR įgyvendinimo laipsnį naudodama kokybinį reitingavimą (žr. **V priedą**). 2017 m. Europos Parlamentas pasirinko šiais vertinimais, kad įvertintų bendrą

¹² Nuo 2013 m. gegužės mėn. iki 2016 m. kovo mėn. Kipre buvo vykdoma ekonominio koregavimo programa.

¹³ 13 straipsnio 1 ir 2 dalys.

MDP–KŠSR įgyvendinimą 2012–2016 m. laikotarpiu¹⁴. **4 diagramoje** pateikiamas šio vertinimo apibendrinimas. Darome išvadą, kad MDP–KŠSR įgyvendinimas nuo 2012 m. nuolat buvo silpnas, kadangi visiškai ar iš esmės įgyvendintų MDP–KŠSR dalis yra nepaprastai maža¹⁵.

4 diagrama. 2012–2016 m. MDP–KŠSR įgyvendinimas



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Europos Parlamento (Paramos ekonomikos valdymui skyriaus (EGOV)) ir Europos Komisijos vertinimais.

Keletas trūkumų, turinčių įtakos MDP–KŠSR įgyvendinimui

34. Toliau nurodyti MDP proceso valdymo trūkumai turėjo neigiamos įtakos MDP–KŠSR įgyvendinimui: i) tarp su MDP susijusių KŠSR ir disbalansų nėra jokio sisteminio ryšio; ii) sistemingai neįvertintas MDP–KŠSR poveikis disbalansams; iii) visai euro zonai parengtų rekomendacijų nesuderinamumas su MDP–KŠSR; iv) labai daug pastangų reikalaujantis MDP–KŠSR įgyvendinimo tvarkaraštis.

¹⁴ Išsami analizė „Makroekonominio disbalanso procedūros įgyvendinimas – dabartinė padėtis (2017 m. birželio mėn.)“, PE 497.739.

¹⁵ Komisija, reitinguodama KŠSR pagal jų įgyvendinimo vertinimą, kategoriją „nedidelė pažanga“ apibrėžia taip: „valstybė narė pranešė apie priemones arba priėmė priemones, skirtas atsižvelgti į KŠSR. Šios priemonės yra perspektyvios, tačiau kol kas ne visos iš jų yra įgyvendintos ir ne visais atvejais jų įgyvendinimas yra užtikrintas.“ Šis įgyvendinimo lygis ne visuomet gali būti laikomas disbalansų sumažinimu su pagrįsta tikimybe.

Tarp MDP–KŠSR ir disbalansų nėra jokio sisteminio ryšio

35. Siekiant didinti nacionalinę atsakomybę ir taip skatinti valstybes nares uoliau įgyvendinti MDP–KŠSR, labai svarbu suprantamai paaiškinti, kaip disbalansų ekonomine analize ir vertinimu buvo remiamasi rengiant konkrečias politines rekomendacijas. Komisijos gairėse nurodyta, kad NA reikėtų pateikti analitinę rekomendacijų¹⁶ formulavimo pagrindą, tačiau praktikoje ryšys dažnai nėra aiškus¹⁷. Mūsų EPK atlikta apklausa patvirtino šį įspūdį: į klausimą „Ar aišku, su kuria KŠSR yra susijusi MDP?“ tik ketvirtadalis EPK narių atsakė „visada aišku“ (žr. **9 diagramą ir VI priedą**). Ryšys pastaraisiais metais dar labiau susilpnėjo dėl „racionalizuotų“ MDP–KŠSR (žr. **40–42 dalis**) ir NA (žr. **67–73 dalis**).

36. Pirma, ryšys nėra dažnai pastebimas arba yra labai silpnas. Būtent todėl Komisija neformuluoja savo KŠSR pasiūlymų, kuriuose siektų aptarti konkrečius disbalansus, kaip to reikalaujama pagal MDP reglamento 6 straipsnio 1 dalį. Vietoje to, su valstybe nare, atsižvelgiant į strategijos „Europa 2020“ įgyvendinimą, aptariamos struktūrinės reformos ir tai daroma prieš jas įtraukiant į Komisijos pasiūlymus, be to, šios reformos gali būti pažymėtos kaip susijusios su MDP, net jeigu jų ryšys su disbalansais nėra stiprus.

37. Be to, atlikdami keturių atrinktų valstybių narių analizę, nustatėme nemažai KŠSR, kurios buvo klaidingai pažymėtos kaip susijusios su MDP, nes nė viena iš rekomenduojamų priemonių nebuvo naikinami NA nustatyti disbalansai. Pavyzdžiai pateikti **1 langelyje**.

1 langelis. Trūkstamo ryšio tarp MDP–KŠSR ir NA pavyzdžiai

- Prancūzijai skirtoje KŠSR Nr. 3/2016 aptarti klausimai (pameistrystės, profesinio mokymo ir bedarbio pašalpos reformos), kurie nebuvo susiję su MDP: nebuvo nagrinėjami šalies ataskaitos NA

¹⁶ 2016 m. lapkričio mėn. Europos Komisijos institucinis dokumentas Nr. 039 „Makroekonominio disbalanso procedūra – loginis pagrindas, procesas, taikymas. Kompendiumas“, p. 50.

¹⁷ Audito Rūmų nuomone, logiškas būtų toks procesas, kuris būtų vykdomas nuo disbalansų nustatymo iki politinių sprendimų įvertinimo (įskaitant padarinių vertinimą) ir iki KŠSR specifikavimo.

skirsnyje ir nepaminėti MDP vertinimo matricoje (žr. **68 dalį**), taip pat šalies ataskaitos santraukoje nebuvo įvardyti kaip politinis uždavinys, susijęs su NA. Panašiai KŠSR Nr. 5/2015 ir KŠSR Nr. 5/2016 (Prancūzijos mokesčių sistemos reforma) iškelti klausimai nebuvo nagrinėjami šalies ataskaitos NA skirsnyje.

- **Slovėnijai** skirtoje KŠSR Nr. 2/2013 aptartos temos (ilgalaikis pensijų sistemos tvarumas; sveikatos priežiūra), į kurias NA nebuvo pateikta jokių nuorodų.
- **Bulgarijai** skirtoje KŠSR Nr. 1/2016 iškelti klausimai (SAP tikslai; mokesčių rinkimo gerinimo ir šešėlinės ekonomikos mažinimo priemonės), kurie nebuvo aptarti šalies ataskaitos NA skirsnyje ir neįtraukti į MDP vertinimo matricą arba nurodyti santraukoje. KŠSR Nr. 1/2015 iškelti klausimai (SAP tikslai; mokesčių rinkimas; šešėlinė ekonomika; sveikatos priežiūros sistemos išlaidų efektyvumas) buvo aptarti šalies ataskaitos skirsnyje „Kiti struktūriniai klausimai“, todėl jie nebuvo susiję su NA.
- **Ispanijai** skirtoje KŠSR Nr. 9/2013 aptartos temos (viešojo administravimo reforma; teismų sistemos efektyvumas) nebuvo nagrinėjamos NA. KŠSR Nr. 2/2015 buvo susijusi su taupomųjų bankų reformomis, t. y. klausimu, į kurį šalies ataskaitoje nebuvo pateikta jokių nuorodų.

38. **1 lentelėje** parodyta, kokia apimtimi KŠSR yra pažymėtos kaip susijusios su MDP. 2016 m. daugiau nei 80 % KŠSR buvo skirtos valstybėms narėms, kuriose susidarė disbalansai, o visos paviršinius disbalansus turinčioms valstybėms narėms skirtos KŠSR buvo pažymėtos kaip susijusios su MDP. Dėl šio pernelyg dažno KŠSR žymėjimo kaip susijusių su MDP sumažėjo MDP veiksmingumas ir patikimumas. Šį faktą patvirtino dauguma suinteresuotųjų subjektų, su kuriais susitikome per informacinius vizitus.

1 lentelė. KŠSR, pažymėtų kaip susijusių su MDP, dalis atsižvelgiant į visas KŠSR, skirtas makroekonominių disbalansų turinčioms valstybėms narėms, 2012–2016 m.

	Disbalansai	Perviršiniai disbalansai	Iš viso
2012 m.	52,0 %		52,0 %
2013 m.	63,3 %	94,4 %	70,5 %
2014 m.	67,2 %	100,0 %	76,1 %
2015 m.	87,2 %	92,9 %	89,6 %
2016 m.	81,0 %	100,0 %	92,0 %

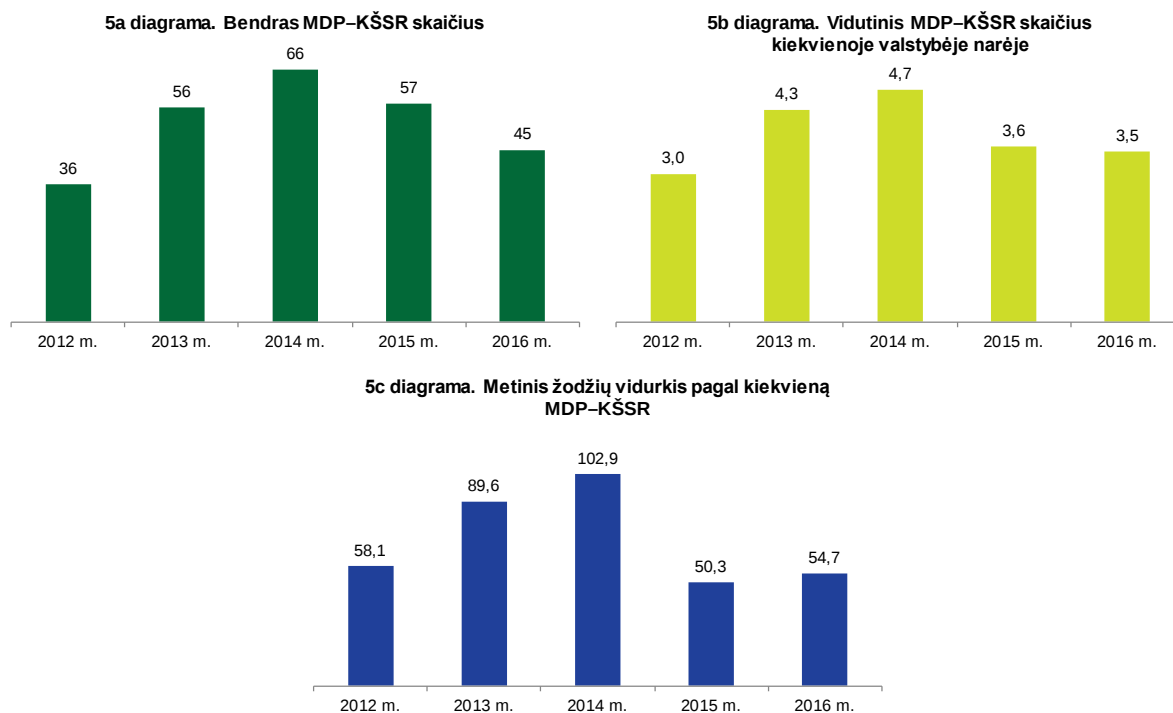
Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

39. Antras klausimas yra susijęs su tuo, ar dėl MDP–KŠSR ir NA „racionalizavimo“ dar labiau susilpnėjo tokių KŠSR ir nustatytų disbalansų ryšys.

40. KŠSR „racionalizavimo“ procesas prasidėjo 2015 m., po to, kai valstybės narės pateikė pastabas, kad dėl per didelio KŠSR skaičiaus ir jų apimties buvo sumenkintas jų atsakomybės jausmas ir suprastėjo veiksmingas pačių rekomendacijų įgyvendinimas. Nuo to laiko Komisija sumažino metinį MDP–KŠSR skaičių. Komisija taip pat maždaug 50 % sumažino rekomendacijų apimtį (žr. **5 diagramą**).

41. EPK nariai (žr. **VI priede** pateiktą **k diagramą**) ir dauguma suinteresuotųjų subjektų, su kuriais susitikome per informacinius vizitus, iš esmės teigiamai vertino „racionalizavimo“ priemones. Tačiau dabar, kai MDP–KŠSR yra trumpesnės ir abstrakčiau suformuluotos, jose nėra konkrečiai aptariami NA nustatyti disbalansai. Dėl jų bendro pobūdžio taip pat sudėtingiau įvertinti, kaip tinkamai jos buvo įgyvendintos ir kokią naudą galėjo duoti panaikinant disbalansus. **2 langelyje** parodytas atrinktų Prancūzijai ir Ispanijai skirtų MDP–KŠSR „racionalizavimo“ poveikis.

5 diagrama. MDP–KŠSR skaičius ir kiekvienos MDP–KŠSR žodžių skaičius, 2012–2016 m.



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

2 langelis. Prancūzijai ir Ispanijai skirtų MDP–KŠSR „racionalizavimo“ poveikis

Pritaikius „racionalizavimo“ priemones, buvo sumažintas MDP–KŠSR skaičius ir jų apimtis.

	2014 m.		2016 m.	
	Prancūzija	Ispanija	Prancūzija	Ispanija
KŠSR skaičius				
Iš viso KŠSR	7	8	5	4
Bendras MDP–KŠSR skaičius	6	7	5	4
MDP–KŠSR žodžių skaičius				
Iš viso	803	978	280	227
Vidurkis	134	140	56	57

Sumažinus MDP–KŠSR apimtį, dabar jose taip pat pateikiama mažiau išsamių politikos gairių.

2014 m.	2016 m.
Prancūzija	
3. Supaprastinti įmonių administracines, fiskalines ir atskaitomybės taisykles ir imtis konkrečių priemonių siekiant iki 2014 m. gruodžio mėn. įgyvendinti vyriausybės vykdomą supaprastinimo planą. Pašalinti įmonių augimui trukdančias reguliavimo kliūtis visų pirma peržiūrint reglamentuose nustatytus su dydžiu susijusius kriterijus, kad būtų išvengta su ribinėmis vertėmis susijusių padarinių. Imtis priemonių siekiant supaprastinti inovacijų politiką ir padidinti jos veiksmingumą visų pirma atliekant „crédit d’impôt recherche“ vertinimą ir prireikus padarant susijusius pakeitimus. Užtikrinti, kad ištekliai būtų orientuoti į veiksmingiausius konkurencingumo polių, ir toliau didinti šiuose poliuose sukurtos konkurencijos ekonominį poveikį inovacijoms. 4. Pašalinti nepagrįstus apribojimus naudojantis reglamentuojamųjų profesijų paslaugomis ir jas teikiant sumažinti patekimo į rinką sąnaudas ir skatinti konkurenciją paslaugų srityje. Imtis tolesnių veiksmų siekiant mažinti reguliavimo našta, kuri daro poveikį mažmeninės prekybos sektoriaus veikimui, visų pirma supaprastinant leidimų atidaryti prekybos taškus išdavimą ir panaikinant draudimą vykdyti nuostolingą pardavimą. Išlaugant palankias sąlygas pažeidžiamoms grupėms užtikrinti, kad namų ūkių klientams būtų nustatyti tinkamo lygio reguliuojami dujų ir elektros tarifai, kurie nesudarytų kliūčių konkurencijai. Stiprinti elektros ir dujų tinklų sujungimo su Ispanija pajėgumus; visų pirma didinti dujų tinklų sujungimo pajėgumus siekiant visapusiško Iberijos dujų rinkos integravimo į Europos rinką. Geležinkelių sektoriuje užtikrinti naujo bendro infrastruktūros valdytojo nepriklausomybę nuo seniai veikiančio operatoriaus ir imtis priemonių, kad vidaus keleivių vežimo sektorius iki 2019 m. taptų atviras konkurencijai.	4. Pašalinti paslaugų sektoriuje esančias veiklos kliūtis, su kuriomis visų pirma susiduria paslaugas teikiančios įmonės ir reglamentuojamųjų profesijų atstovai. Imtis priemonių, siekiant supaprastinti ir padidinti inovacijų politikos schemų veiksmingumą. Iki 2016 m. pabaigos toliau reformuoti reglamentuose nustatytus su dydžiu susijusius kriterijus, kurie trukdo augti įmonėms, ir toliau supaprastinti įmonių administracines, fiskalines ir atskaitomybės taisykles įgyvendinant supaprastinimo programą.
Ispanija	
6. Užtikrinti plataus užmojo ir sklandų Rinkos bendrumo įstatymo Nr. 20/2013 įgyvendinimą visais administravimo lygmenimis. Patvirtinti plataus užmojo profesinių paslaugų ir profesinių asociacijų reformą iki 2014 m. pabaigos, nustatant profesijas, kurioms privaloma registruotis profesinėje organizacijoje, ir užtikrinti profesinių įstaigų skaidrumą ir atskaitomybę, panaikinant apribojimus nepagrįstai ribojamoms veiklos sritims ir apsaugant rinkos vientisumą Ispanijoje profesinių paslaugų naudojimo ir teikimo srityje. Toliau mažinti privalomų procedūrų, kurios yra būtinos steigiant veiklą vykdančią įmonę, trukmę, sąnaudas ir skaičių. Šalinti nepagrįstus didelio ploto mažmeninės prekybos patalpų kūrimo apribojimus visų pirma peržiūrint dabartinius regioninio planavimo reglamentus. Nustatyti naujos nacionalinės mokslo, technologijų ir inovacijų strategijos finansavimo šaltinius ir užtikrinti, kad pradėtų veikti nauja valstybinė mokslinių tyrimų agentūra.	4. Paspirtinti Rinkos bendrumo įstatymo įgyvendinimą regionų lygmeniu. Užtikrinti, kad autonominiai regionai įgyvendintų mažmeninės prekybos sektoriuje patvirtintas reformas. Patvirtinti planuojamą reformą dėl profesinių paslaugų ir asociacijų.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

42. Kitas klausimas yra susijęs su tuo, kad disbalansų problemoms spręsti skirtų politikos galimybių aptarimas („Politinių uždavinių“ skirsnis) palaipsniui išnyko iš NA, nes šis dokumentas tapo šalies ataskaitos sudedamąja dalimi. Kartu su MDP–KŠSR „racionalizavimo“ procesu skaitytojai tapo daug sunkiau suprasti pateiktų rekomendacijų loginį pagrindą. **2 lentelėje** palyginamas ryšys tarp NA ir Bulgarijai skirtos MDP–KŠSR Nr. 3 ryšys 2014 ir 2015 m., t. y. iki „racionalizavimo“ priemonių įgyvendinimo ir po to.

2 lentelė. Susilpnėjusio ryšio tarp NA ir MDP–KŠSR prieš „racionalizavimą“ ir po jo pavyzdys

2014 ir 2015 m. Bulgarijai skirta MDP–KŠSR Nr. 3		
	NA politinė konsultacija	Komisijos pasiūlymai dėl konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų
2014 m.	Politiniai uždaviniai – Didinti aktyvių darbo rinkos politikos priemonių veiksmingumą ir efektyvumą – Įvertinti esamų aktyvios darbo rinkos politikos priemonių poveikį ir nustatyti naujas priemones – Susieti vertinimo rezultatus su būsima politika – Priemonės orientuoti į tuos asmenis, kurių atžvilgiu reikia labiausiai skatinti aktyvumo politiką ir kurių įsidarbinamumas yra didžiausias. Šiuo atžvilgiu nustatyti neaktyvūs jauni ir ilgalaikiai žemos kvalifikacijos bedarbiai, turintys darbo patirties, taip pat kitos pažeidžiamos socialinės grupės – Atrodo, kad švietimo ir mokymo praktikos tobulinimas yra svarbūs darbo rinkai; galima būtų nagrinėti su pakankamo dalyvavimo, kuris padėtų siekti geresnių švietimo rezultatų, klausimą. Tobulinti mokymo ir mokymosi visą gyvenimą praktiką, orientuotą į konkrečius įgūdžius, kurie yra arba bus paklausūs darbo rinkoje – Konkrečios jaunimui skirtos priemonės galėtų apimti programas, kuriomis siekiama didinti pasiekimus švietimo srityje ir gerinti jaunimo kvalifikaciją teikiant tikslinį mokymą. Ilgalaikių bedarbių, turinčių darbo patirtį, reintegracijos priemonės gali apimti veiksmingą socialinių išmokų susiejimą su dalyvavimu mokymo ir subsidijuojamo užimtumo programose. Taip pat būtų galima išnagrinėti programas, kurios yra grindžiamos įmonių socialine atsakomybe.	Didinti įdarbinimo įmonės efektyvumą sukuriant veiklos stebėjimo sistemą ir labiau orientuojantis į labiausiai pažeidžiamas grupes, pavyzdžiui, žemos kvalifikacijos ir vyresnio amžiaus darbuotojus, ilgalaikius bedarbius ir romus.
	– Rasti tinkamą aktyvių ir pasyvių priemonių pusiausvyrą – Didinti socialinių pervedimų veiksmingumą [...] siekiant užtikrinti tinkamą jų gavėjų gyvenimo lygį	Praplėsti aktyvių darbo rinkos politikos priemonių taikymo sritį ir veiksmingumą, kad jos atitiktų darbo ieškančių asmenų išsilavinimą ir būtų taikomos neregistruotiems jauniems asmenims, kurie neturi darbo, išsilavinimo arba nesimoko, ir derėtų su jaunimo garantijų fondo tikslais.
		Siekiant sumažinti skurdą, toliau gerinti vaikų ir vyresnio amžiaus žmonių galimybes naudotis socialinėmis paslaugomis ir pervedimais ir padidinti tokių paslaugų ir pervedimų veiksmingumą.
2015 m.	Santrauka – Silpnos darbo politikos priemonės [...] vis tiek gali išstumti darbuotojus iš darbo rinkos [...] – Tikslinio švietimo ir mokymo praktikos ir aktyvių darbo rinkos politikos priemonių nebuvimas gali slopinti dalyvavimą darbo rinkoje ir mažinti darbo jėgos įsidarbinamumą.	Parengti integruotą požiūrį į darbo rinkos pakraštyje atsidūrusias grupes, visų pirma vyresnio amžiaus darbuotojus ir darbo ar išsilavinimo neturinčius ar nesimokančius jaunos asmenis.
	NA Darbo ar išsilavinimo neturinčių ar nesimokančių jaunų asmenų įsidarbinamumo didinimas ir toliau yra pagrindinis uždavinys.	

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

43. Galiausiai nuo 2016 m. jaučiamas NA ir MDP–KŠSR tarpusavio ryšio ar pagrindimo nebuvimas yra nesuderinamas su Komisijos pareiškimu, kurį ji padarė 2015 m. spalio mėn. komunikate Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos Centriniam Bankui. Siekdama didinti MDP skaidrumą ir gerinti tolesnius veiksmus dėl MDP, Komisija tuo metu nurodė, kad ji „[...] taip pat aiškiai pagrįs priimtus sprendimus, įskaitant sprendimus dėl konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų, susijusių su makroekonominio disbalanso procedūra [...]“ ir „[...] geriau

nusakys sąsajas tarp disbalanso pobūdžio ir to, kaip ji į disbalansą atsižvelgia konkrečiai šaliai skirtose rekomendacijose“¹⁸.

Reguliariai nevertintas MDP–KŠSR poveikis disbalansams

44. Komisija paprastai neatlieka *ex ante* arba *ex post* vertinimų, susijusių su ekonominiu MDP–KŠSR poveikiu disbalansams. Tai yra suprantama tik tais atvejais, kai tinkamai atlikti kiekybinį tam tikro poveikio vertinimą yra sudėtinga dėl būdingų sunkumų, susijusių su rekomenduojamų politinių priemonių pobūdžiu (pavyzdžiui, audito kokybės peržiūra arba bankų sektoriaus testavimas nepalankiausiomis sąlygomis, geresnis viešųjų paslaugų koordinavimas ir veiksmingumas), arba fakto, kad bet koks poveikis bus ilgalaikis (švietimo ir darbo rinkos reformos).

45. Keletas išimčių yra susijusios su nuorodomis į išorės tyrimus, kuriuose vertinamos struktūrinės reformos, turinčios poveikį bendrajam vidaus produktui (BVP))¹⁹²⁰, ir su pavieniais vertinimais Komisijos tarnybų darbinuose dokumentuose dėl valstybių narių 2014 m. nacionalinių reformų programų (NRP)²¹. Ekonominio poveikio disbalansams

¹⁸ 2015 m. spalio 21 d. COM(2015) 600 final Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos Centriniam Bankui „Tolesni ekonominės ir pinigų sąjungos kūrimo žingsniai“, p. 9.

¹⁹ 2015 m. Ispanijos šalies ataskaitoje (p. 59) pažymima, kad, „atsižvelgiant į santykinai rimtas būsimas sąsajos pasekmes, tikėtina, kad kainų ribojantis poveikis, kuris pasiekiamas dėl mažesnio pelno dydžio, kurį lemia konkurencijos profesinių paslaugų sektoriuje skatinimo reforma, bus naudingas likusiai ekonomikai“, ir pateikiama nuoroda į Komisijos tyrimą („Profesinių paslaugų teikimo liberalizavimo ekonominis poveikis“, European Economy Economic Papers 533, 2014 m. rugsėjo mėn.) dėl reguliavimo kliūčių keturiose profesinės veiklos srityse ES 2008–2011 m. laikotarpiu.

²⁰ Savo pirmoje „Pažangos įgyvendinant politines priemones, susijusias su makroekonominio disbalansų panaikinimu, peržiūroje“, kuri 2014 m. atlikta Prancūzijoje, Komisija išsamiai apibūdina 2014 m. EBPO tyrimo dėl reformų, kurių ėmėsi ir apie kurias 2012 m. pranešė Prancūzijos vyriausybė, poveikio išvadas.

²¹ Komisija taikė makroekonominį modelį („Quest“), kad įvertintų, kaip struktūrinės reformos atitinkamoje valstybėje narėje paveiktų augimą, jeigu valstybė narė sumažintų atotrūkį iki trijų geriausių rezultatų, susijusių su pagrindiniais ekonomikos rodikliais, demonstruojančių ES valstybių narių vidurkio.

įvertinimas padėtų geriau atskleisti, kurios rekomendacijos yra svarbiausios ir, tikėtina, veiksmingiausios.

46. Be to, tam tikros rekomendacijos gali atsverti kitų rekomendacijų poveikį ir šiuo atveju būtų galima atlikti pagrįstą vertinimą. Tai taikytina biudžeto rekomendacijoms ir kitoms fiskalinį poveikį turinčioms KŠSR. Pavyzdžiui, Ispanijai, kuriai taikoma PDeP, skirta MDP–KŠSR Nr. 1/2013 buvo susijusi su fiskalinio koregavimo, kurį rekomendavo Taryba, įgyvendinimu siekiant užtikrinti, kad būtų panaikintas perviršinis šalies deficitas. Kartu MDP–KŠSR Nr. 4/2013 buvo aptariamas poreikis „sustiprinti ir atnaujinti valstybines užimtumo tarnybas siekiant užtikrinti veiksmingos individualios paramos teikimą bedarbiams“. Komisija neįvertino, ar personalo, kuris buvo būtinas individualiai paramai teikti daugiau nei šešiams milijonams darbo ieškančių asmenų, samdymo išlaidos atitiko fiskalinius apribojimus, kuriuos ji ragino nustatyti savo pirmoje rekomendacijoje.

Nesuderinamumas su euro zonos rekomendacijomis

47. Nuo 2012 m. Komisija taip pat teikia rekomendacijas dėl visos euro zonos. Po to, kai šias rekomendacijas patvirtina Taryba, jos perduodamos Euro grupės finansų ministrams; taigi, nė vienas ES organas neprisiima formalios atsakomybės už jų įgyvendinimą.

48. Komisijoje neveikia jokia sistema, kuria būtų užtikrinamas euro zonos rekomendacijų ir euro zonos valstybėms narėms skirtų KŠSR suderinamumas.

49. Vienas iš problemos pavyzdžių yra susijęs su Komisijos rekomendacijomis dėl euro zonos fiskalinės krypties²². Kai pagal pinigų politiką mažinant palūkanų normas susiduriama su sunkumais, fiskalinės krypties valdymas tampa svarbus siekiant užtikrinti visuminę paklausa pagrįstą stabilų augimą. Tačiau remiantis SAP negalima daryti jokios įtakos valstybės narės fiskalinei kryptčiai, kai ji užtikrina atitiktį stabilumo kriterijams. Todėl MDP pateikiama

²² Fiskalinė kryptis – tai savanoriško postūmio, kurį sukėlė fiskalinė politika, įvertis.

sistema, kurią naudojant galima įgyvendinti visai euro zonai skirtas fiskalines rekomendacijas.

50. 2016 m. lapkričio mėn. Komisija pateikė rekomendaciją dėl teigiamos fiskalinės krypties, kad paskatintų atsigavimą ir taip paremtų ECB pinigų politiką²³. Ši rekomendacija nebuvo suderinama su maždaug šešiais mėnesiais anksčiau priimtose euro zonos valstybėms narėms skirtose KŠSR nustatytais reikalavimais ir tai lėmė nuosaikiai apribotą visos euro zonos fiskalinę kryptį 2017 ir 2018 m. BVP augimo prognozės per šiuos šešis mėnesius nepablogėjo ir nebuvo jokios priežasties atsirasti nesuderinamumui. Nėra jokio veiksmingo mechanizmo šiai įtampai sumažinti, kuri galėtų kilti tarp pageidaujamų fiskalinių lūkesčių euro zonoje ir valstybėms narėms skirtų fiskalinių KŠSR sumos.

Labai daug pastangų reikalaujantis MDP–KŠSR įgyvendinimo tvarkaraštis

51. Komisija nurodė, kad ji tikisi, jog MDP–KŠSR bus įgyvendintos per 12–18 mėnesių. Kadangi ši prognozė dažnai yra per daug optimistinė, ji iškreipia įgyvendinimo statistiką. Nemažai MDP–KŠSR yra sudėtingos, todėl į jas turi reaguoti daugiau suinteresuotųjų subjektų. Įvairios MDP–KŠSR yra kartojamos keletą metų iš eilės, todėl jos priskiriamos prie neįgyvendintų rekomendacijų. Komisijos praktika neatitinka TVF ar EBPO praktikos; pastarųjų organizacijų „politinių rekomendacijų“ struktūra atitinka labiau temines kryptis. Žr. **78 dalį**.

52. Šią problemą iš dalies patvirtino atsakymai į EPK apklausos klausimą „Ar jūsų valstybei narei skirtos KŠSR yra realistinės?“. Maždaug 53 % respondentų manė, kad rekomendacijos yra „realistinės“, 26 % manė, kad „iš dalies realistinės“, o 11 % – kad „visiškai nerealistinės“ (žr. **VI priede** pateiktą **i diagramą**). Pagrindinė priežastis, dėl kurios laikytasi nuomonės, kad KŠSR buvo nerealistinės, buvo ypač trumpas įgyvendinimo tvarkaraštis.

²³ 2016 m. lapkričio 6 d., COM(2016) 727.

Disbalansų klasifikacijai trūksta skaidrumo, o PDiP niekada nebuvo pradėta taikyti

53. Šiame skirsnyje nagrinėjama Komisijos atliktų disbalansų vertinimo logika ir procesas.

Kategorijų sistema paprastai yra sudėtinga ir keičiama

54. MDP reglamente buvo numatyta, kad valstybės narės vertinamos kaip neturinčios disbalanso, turinčios disbalansus ar turinčios perviršinius disbalansus.

55. Tačiau 2012 m. Komisija nustatė penkias kategorijas. Šis skaičius 2013 m. buvo padidintas iki šešių. Kitoks šešių kategorijų rinkinys buvo panaudotas 2014 m. Kategorijos buvo diferencijuojamos pagal disbalansų mastą ir reikalaujamos stebėjimo laipsnį. Galiausiai 2016 m. kategorijų skaičius buvo sumažintas tik iki keturių (žr. **3 lentelę**). Dauguma suinteresuotųjų subjektų, su kuriais kalbėjome, teigiamai įvertino kategorijų skaičiaus sumažinimą, nes tai padėjo supaprastinti procedūrą.

3 lentelė. Disbalanso kategorijų raida 2012–2017 m.

2012 m.	2013 m.	2014 m.	2015 m.	2016 m.	2017 m.
Disbalanso nėra	Disbalanso nėra	Disbalanso nėra		Disbalanso nėra	
		DK, LU, MT		AT, BE, EE, HU, RO, UK	FI
Disbalansai, kurie nėra perviršiniai, bet turi būti panaikinti BE, BG, DK, FI, SE, UK	Disbalansai, dėl kurių reiktų imtis stebėjimo ir politikos priemonių BE, BG, DK, FI, MT, NL, SE, UK	Disbalansai, dėl kurių reikia imtis stebėjimo ir politikos priemonių BE, BG, DE, FI, NL, SE, UK	BE, FI, NL, RO, SE, UK	Disbalansai	
Rimtas pasekmes sukeliantys disbalansai, kurie nėra perviršiniai, bet turi būti panaikinti FR, HU, IT, SI	Disbalansai, dėl kurių reikia imtis stebėjimo ir esminių politikos priemonių FR, HU, IT	Disbalansai, dėl kurių reikia imtis stebėjimo ir esminių politikos priemonių HU	DE, HU		
Labai rimtas pasekmes sukeliantys disbalansai, kurie nėra perviršiniai, bet turi būti skubiai panaikinti CY, ES		Disbalansai, dėl kurių reikia imtis konkrečių stebėjimo ir esminių politikos priemonių ES, FR, IE	ES, IE, SI		DE, ES, FI, IE, NL, SE, SI
	Perviršiniai disbalansai, dėl kurių reikia imtis griežtų politikos priemonių (konkretus stebėjimas) ES	Perviršiniai disbalansai, dėl kurių reikia imtis konkrečių stebėjimo ir esminių politikos priemonių HR, IT, SI	BG, FR, HR, IT, PT		BG, CY, FR, HR, IT, PT
	Perviršiniai disbalansai, dėl kurių reikia imtis skubių politikos priemonių (konkretus stebėjimas) SI			Perviršiniai disbalansai	BG, CY, FR, HR, IT, PT
Perviršinio disbalanso procedūra	Perviršinio disbalanso procedūra	Perviršiniai disbalansai, dėl kurių reikia imtis esminių politikos priemonių ir taikyti perviršinio disbalanso procedūrą		Perviršinių disbalansų procedūra, įskaitant taisomųjų veiksmų planą (perviršinio disbalanso procedūra)	

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

56. Nuo 2013 m. skirtingoms klasifikacijoms bendra buvo perviršinių disbalansų nustatymo kategorija, tačiau Komisija šiais atvejais niekad nesilė pradėti taikyti PDiP. Ši galimybė nėra aiškiai numatyta MDP reglamente (žr. **3 langelį**). Iš Komisijos dokumentų neaišku, kuo pagrįsta praktika, kuomet nustatomi perviršiniai disbalansai, tačiau nerekomenduojama pradėti taikyti PDiP, ir atrodo, kad sprendimas dėl jos buvo priimtas politiniu lygmeniu. Iki šiol Komisija visada vengė rekomenduoti pradėti taikyti PDiP, tačiau tam nebuvo jokio aiškaus loginio pagrindo (žr. **63 dalį**).

3 langelis. Kada reiktų pradėti taikyti PDiP?

MDP 2 straipsnyje apibrėžiami tik disbalansai ir perviršiniai disbalansai.

7 straipsnio 1 dalyje dėl PDiP pradėjimo nustatyta: „Jei, remdamasi 5 straipsnyje nurodyta nuodugnia apžvalga, Komisija mano, kad atitinkamoje valstybėje narėje yra susidarę perviršinių disbalansų, apie

tai ji atitinkamai informuoja Europos Parlamentą, Tarybą ir euro grupę.“ Tuomet 7 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Taryba „gali“ pradėti taikyti procedūrą, o tai rodo, kad šis sprendimas priklauso nuo Tarybos diskrecijos.

Tačiau Komisija mano, kad ji naudojasi diskrecijos teise tuomet, kai reikia nuspręsti, ar priimti rekomendaciją dėl PDiP, net jeigu ji mano, kad valstybei narei perviršiniai disbalansai daro neigiamą poveikį. Šį aiškinimą ji ne kartą grindė Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 121 straipsnio 4 dalimi, kurioje nustatyta:

„Kai laikantis 3 dalyje nurodytos tvarkos yra nustatyta, kad valstybės narės ekonominių politikų kryptys neatitinka 2 dalyje nurodytų bendrųjų gairių arba jos gali kelti grėsmę deramam Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui, Komisija gali tą valstybę narę įspėti.“

Ne visuomet aiškus ryšys tarp disbalansų analizės ir kategorijos

57. MDP reglamento 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad NA „vertinama, ar atitinkamoje valstybėje narėje yra susidarę disbalansai ir ar tie disbalansai yra perviršiniai“. Tai reiškia, kad Komisija privalo nustatyti aiškų ryšį tarp ekonominės analizės ir pasirinktos disbalansų kategorijos.

58. Praktiškai NA nėra jokios išvados dėl valstybių narių disbalansų klasifikacijos. Vietoje to, šią išvadą Komisija pateikia pridedamame komunikate. Be to, nustatėme, kad rekomenduojamos išvados dėl disbalansų ne visada buvo aiškiai pagrįstos atitinkamoje NA atlikta analize. Pavyzdžiui:

- a) 2015 m. po DG ECFIN rekomendacijos, Bulgarijos statusas buvo padidintas trimis lygmenimis nuo „disbalanso, dėl kurio reikia imtis stebėjimo ir politinių veiksmų“ iki „perviršinio disbalanso, dėl kurio reikia imtis konkrečių stebėsenos ir esminių politinių veiksmų“. Toks sprendimas iš esmės buvo pagrįstas vieno banko žlugimu 2014 m. ir su tuo susijusiais Komisijos nuogąstavimais dėl finansinio stabilumo. Klasifikacija nepakito ir 2016 m., nors iš tų metų NA matyti, kad nepasireiškė nė viena 2015 m. nustatyta rizika.
- b) 2015 m. gavus DG ECFIN rekomendaciją paspartinti procedūrą, Prancūzijai buvo suteiktas vienu lygmeniu aukštesnis statusas, t. y. „perviršinis disbalansas, dėl kurio

reikia imtis konkrečių stebėjimo ir esminių politinių veiksmų“. Tačiau, mūsų manymu, NA nebuvo nustatyti *reikšmingi* vertinimo pagrindą sudarančių rodiklių pokyčiai, palyginti su praėjusiais metais. Nepaisant to, kad tuo pat metu Prancūzijai taip pat buvo taikoma PDeP (SAP korekcinė dalis), ši procedūra nebuvo paspartinta, nors žodis „perviršinis“ NA paminėtas tik kalbant apie fiskalinius deficitus.

- c) 2016 m. Jungtinės Karalystės (kuriai PDeP taikoma nuo 2008 m.) NA padaryta išvada, kad šioje šalyje nėra jokių disbalansų, o 2017 m. Jungtinės Karalystės JMA net nereikalauta atlikti NA. Ši išvada padaryta nepaisant to, kad 2016 m. NA buvo pateikta nuoroda į nuolat pasikartojantį didelį einamosios sąskaitos deficitą (kuris tais metais buvo didžiausias ES) ir nuolatinį namų kainų augimą nuo 2013 m., palyginti su jau išpūstomis kainomis.

59. Situacija dar labiau pablogėjo 2017 m., kai visapusiškas NA pakeitė šalių ataskaitų santraukos (žr. **69 dalį**).

60. Iš paskelbimo datos galima daryti išvadą, kad analizės užduotys ir klasifikacija funkcinio požiūriu taip pat yra atskiri dalykai. 2012, 2014 ir 2017 m. NA ir komunikatas, kuriame pranešama apie klasifikaciją, buvo paskelbti tą pačią dieną, nors 2013 ir 2016 m. NA buvo paskelbtos pirmiau, o disbalanso klasifikacija paskelbta dviem savaitėmis vėliau. 2015 m. disbalanso klasifikacija buvo paskelbta viena diena anksčiau nei NA.

Vėlesniuose etapuose procesas yra veikiau politinio, o ne techninio pobūdžio

61. Komisija šiuo metu disbalansus klasifikuoja naudodama daugiapakopį procesą. Pirma, Komisijos darbuotojai nusiunčia už ekonomikos ir finansų reikalus atsakingam Komisijos nariui rašytinę konsultaciją dėl kiekvienos valstybės narės, dėl kurios atlikta NA, klasifikacijos. Nustatėme, kad šiuose pasiūlymuose pateikti aiškūs techniniai nurodymai, be to, šie pasiūlymai yra panašūs atsižvelgiant į šalis ir skirtingus metus.

62. Šiuos nurodymus įvertinus Komisijos nario kabinete, o nuo 2014 m. – pirmininko pavaduotojo, atsakingo už eurą ir socialinį dialogą (kuris yra bendrai atsakingas už MDP), komunikato projektas siunčiamas peržiūrėti visiems Komisijos narių kabinetams ir galiausiai patvirtinti pačiai Komisijos narių kolegijai.

63. 2012–2016 m. kai kuriose valstybėse narėse nustatyti perviršiniai disbalansai (16 atvejų). Tačiau kolegija niekada nesiuntė Tarybai pasiūlymo dėl PDiP. Mūsų audito metu Komisija pateikė mažai įrodymų, kurie padėtų paaiškinti priežastis, kodėl kolegija nesiūlė PDiP.

64. Dėl sisteminio PDiP netaikymo sumažėjo MDP patikimumas ir veiksmingumas. Šio požiūrio taip pat laikosi įvairūs suinteresuotieji subjektai, kurie teigia, kad dėl netaikymo buvo pakenkta procedūrai atsižvelgiant į jos gebėjimą pašalinti disbalansus ir atgrasomąjį poveikį. Penktoje pirmininko ataskaitoje²⁴ taip pat siūloma visapusiškai naudoti MDP, įskaitant PDiP taikymą. ECB taip pat nurodė, kad „visapusiškas ir veiksmingas visų pagal MDP prieinamų priemonių, – įskaitant jos koreguojamąją dalį, – panaudojimas yra būtinas“ ir tai pakartojo kelis kartus²⁵.

65. Kiti suinteresuotieji subjektai teigia, kad PDiP naudojimas nevisiškai aiškiais aplinkybėmis taip pat pakenktų jos patikimumui ir kad ji turėtų būti naudojama tik visiškai aiškiais aplinkybėmis.

66. MDP reglamentu disbalansų klasifikavimo veikla visiškai pavedama Komisijai. Tačiau nustatėme keletą trūkumų, susijusių su tuo, kaip tai daroma.

- a) Pirma, negavome jokių įrodymų, kad kolegijoje ir kabinetuose buvo taikoma oficiali DG ECFIN konsultacijos nagrinėjimo procedūra ir dokumentuojamas jų susirašinėjimas.

²⁴ „Europos ekonominės ir pinigų sąjungos sukūrimas“, Jeano-Claude'o Junckerio pranešimas, parengtas glaudžiai bendradarbiaujant su Donaldu Tusku, Jeroenu Dijsselbloemu, Mario Draghi ir Martinu Schulzu, 2015 m. birželio mėn., p. 8: „[MDP] korekcinė dalis turėtų būti naudojama griežčiau. Ji turėtų būti pradėta taikyti, kai tik nustatomas perviršinis disbalansas, ir naudojama reformos įgyvendinimui stebėti.“

²⁵ ECB, Ekonomikos biuletenis, 2-as leidimas, 2017 m. kovo mėn., 7 langelis, p. 63. Dėl kitų pareiškimų žr. Ekonomikos biuletenio, 2-as leidimas, 2015 m. kovo mėn., 5 langelį, p. 48 ir Ekonomikos biuletenio, 2-as leidimas, 2016 m. kovo mėn., 8 langelį, p. 57.

- b) Antra, iki 2017 m. komunikatas dėl disbalansų projekto kolegijos nariams buvo išdalytas labai vėlai. Taip buvo pažeistos Komisijos vidaus taisyklės, kuriomis siekiama užtikrinti, kad kolegija tinkamai įvertintų savo priimamus sprendimus.
- c) Trečia, dabar nėra jokių aiškių rekomendacijų dėl aplinkybių, kuriomis Komisija turėtų priimti sprendimą dėl siūlymo pradėti taikyti PDiP.

NA svarba ilgainiui ženkliai sumažėjo. Analitinė kokybė išlieka gera, tačiau kai kurie NA pagrindiniai aspektai turi būti patobulinti

67. Šiame skirsnyje nagrinėjama kintanti NA pateikimo tvarka ir Komisijos analitinių priemonių ir ekonominės analizės siekiant nustatyti ir įvertinti balansus kokybė.

NA svarba ilgainiui ženkliai sumažėjo

68. Ribos tarp NA ir metinių šalies ataskaitų tapo vis sunkiau įžiūrimos. Komisija siekė supaprastinti savo analizę ir valstybėms narėms teikiamas „politines rekomendacijas“ pagal plataus masto Europos semestro politikos koordinavimo veiklą. Tačiau NA integravus į šalių ataskaitas, sumažėjo MDP taikymo sritis ir jos išskirtinis tikslas nustatyti disbalansus ir užkirsti kelią jų atsiradimui.

69. Per pirmuosius trejus metus NA buvo skelbiama kaip atskiras dokumentas, kurį iš esmės teikė DG ECFIN, įskaitant DG EMPL ir kitų generalinių direktoratų indėlį. 2015 m. NA tapo šalies ataskaitos 2 skirsniu, o likusi šios ataskaitos dalis – tai analizė, kuri anksčiau buvo įtraukiama į Komisijos tarnybų darbinį dokumentą, kuriame vertintos valstybių narių NRP atsižvelgiant į Europos semestrą, rezultatas (dabar ši analizė nebeatliekama). Dėl dokumentų sujungimo buvo atsisakyta NA „politinių uždavinių“ skirsnio (pagrindinių makroekonominių uždavinių ir galimų reagavimo priemonių santrauka). Be to, šalių ataskaitose naudoti pavadinimai dabar yra standartizuoti, todėl juose neatsispindi atitinkamų valstybių narių disbalansų mastas.

70. 2016 m. „politinių uždavinių“ skirsnio panaikinimo klausimas iš dalies buvo išspręstas pateikiant „MDP vertinimo matricą“, t. y. naudingą lentelę, kurioje apibendrinami pagrindiniai NA nustatyti faktai. Tačiau lentelėje nepateikiama jokios nuorodos į galimas priemones, kurios padėtų išspręsti NA nustatytus uždavinius.

71. Šalių ataskaitų formatas 2017 m. toliau buvo tikslinamas: Komisija jas apskritai ne tik sutrumpino, bet ir vietoje NA pateikia tik MDP vertinimo matricą ir trumpą pareiškimą dėl pagrindinių nustatytų faktų (3 skirsnis). Išsamią informaciją apie visus pagrindinius klausimus, įskaitant makroekonominis disbalansus, darančius poveikį valstybei narei, pagal temą galima rasti 4 skirsnyje „Reformų prioritetai“. Prie pavadinimo esantis žvaigždutės simbolis reiškia, kad temos yra susijusios su MDP ir papildoma 3 skirsnyje pateiktą santrauką.
72. Šiuos formos pakeitimus inicijavo Komisijos generalinis sekretoriatas, kurio vaidmuo procese ilgainiui didėjo. Dabar generalinis sekretoriatas, pasitelkdamas visuose Komisijos departamentuose veikiančias šalių grupes, taip pat vadovauja rengiant šalių ataskaitas. DG EMPL dabar daugiau dėmesio skiria analitiniam indėliui²⁶, visų pirma užimtumui ir socialiniams pokyčiams, o rengiant NA / šalies ataskaitą DG ECFIN nebeturi tokios didelės įtakos. Suinteresuotieji subjektai teigia, kad dėl šių pakeitimų sumažėjo MDP matomumas.
73. Sujungus dokumentus, komunikatą apie NA pakeitė daug platesnio turinio komunikatas apie šalių ataskaitas. Siekdamas spręsti šią problemą, 2015 m. birželio mėn. DG ECFIN paskelbė tų metų NA išvadų apžvalgą²⁷, kad atkreiptų dėmesį į visoms šalims bendrus pokyčius, susijusius su besikeičiančia ekonomine padėtimi. Tačiau iki šiol, 2016 arba 2017 m., nepaskelbta nė viena tokia apžvalga.
74. Dabar makroekonominių disbalansų analizė yra bendros struktūrinių klausimų valstybėse narėse analizės dalis. Todėl disbalansų klausimas neteko savo reikšmės, kurią turėjo tuo metu, kai NA buvo atskiras dokumentas. Dėl šios priežasties sudėtinga atskirti trumpalaikius (disbalansų) klausimus nuo ilgalaikių (augimo) klausimų.

²⁶ Makroekonominio disbalanso procedūra – loginis pagrindas, procesas, taikymas. Komentaras, 3.1 langelis, p. 34.

²⁷ Vienkartinis leidinys Nr. 228, „Makroekonominiai disbalansai – pagrindinės nuodugnių apžvalgų išvados 2015 m.“.

75. Apibendrinant galima teigti, kad pastangos supaprastinti Europos semestrą sumažino MDP matomumą. Tačiau veiksminga komunikacija yra esminės svarbos siekiant, kad visuomenė suprastų procedūrą ir iššūkius, kuriuos valstybėms narėms kelia makroekonominiai disbalansai. Siekiant didinti nacionalinę atsakomybę, susijusią su MDP, taip pat reikia užtikrinti geresnę komunikaciją. Šią nuomonę per mūsų informacinius vizitus ne kartą pabrėžė suinteresuotieji subjektai.

Nepaisant tinkamo analizės standarto, kai kurie NA aspektai turi būti patobulinti

76. 2016 m. lapkričio mėn., praėjus penkeriems metams nuo MDP įgyvendinimo pradžios, DG ECFIN paskelbė dokumentą „Makroekonominio disbalanso procedūra – loginis pagrindas, procesas, taikymas. Kompendiumas“. Kompendiumas iš esmės yra pagrįstas Tarybos komitetams pateikta arba anksčiau įvairiomis formomis paskelbta analitine medžiaga. Visos sistemos numatymas šiame leidinyje, nors ir pavėluotai, yra sveikintinas dalykas, nes padėjo valstybėms narėms ir kitiems suinteresuotiesiems subjektams suprasti MDP ir visų pirma tam tikrų sprendimų loginį pagrindą.

77. Kompendiume aprašomos tam tikros analitinės priemonės, kurias DG ECFIN taiko atlikdamas makroekonominių disbalansų vertinimą. Tačiau jas galima dar labiau patobulinti įtraukiant informaciją apie priemones, kurias Komisija taiko kitose nuolat atliekamose, pvz., bankų sistemos stabilumo, su MDP susijusių darbo rinkos pokyčių ir darbo rinkos politikų kokybės, analizėse.

78. Pasak suinteresuotųjų subjektų ir ekspertų, su kuriais konsultavomės, NA atliekamos analizės standartas paprastai buvo tinkamas. Komisija atsižvelgia į visas su konkrečia šalimi susijusias aplinkybes ir kitą svarbią valstybių narių pateiktą informaciją. Kai kurios valstybės narės matė poreikį pagerinti dalijimąsi informacija, o Komisija šiuo atžvilgiu neseniai ėmėsi pastangų.

79. Mūsų atlikta EPK apklausa patvirtino šias išvadas. Dauguma respondentų (89 %) savo valstybių narių NA kokybę apibūdino kaip „gerą“, o 11 % respondentų pasirinko atsakymą „vidutiniška“. Nė vienas respondentas neapibūdino kokybės kaip „labai geros“, „prastos“ arba „labai prastos“ (žr. **VI priede** pateiktą **d diagramą**). Palyginti su panašiomis analogiškų institucijų ataskaitomis, 68 % EPK narių teigė, kad „nėra jokio skirtumo“, 26 % nurodė, kad

NA buvo geresnės, ir 5 % nurodė, kad jos buvo prastesnės (žr. VI priede pateiktą u diagramą). Visi respondentai sutiko, kad NA buvo atsižvelgta į konkrečiai šaliai svarbią informaciją (53 % nurodė, kad buvo atsižvelgta „dideliu mastu“, o 47 % nurodė, kad buvo atsižvelgta „iš dalies“, žr. VI priede pateiktą e diagramą).

80. Palyginti su kitų tarptautinių organizacijų (TVF, EBPO) ataskaitomis, kuriose taikomas teminis metodas, NA dažnai tie patys klausimai aptariami keletą metų iš eilės. Net ir atsižvelgiant į tai, kad tam tikri disbalansai yra nuolatiniai ir jų negalima nepaisyti, dažnai atliekamos mažą pridėtinę vertę turinčios analizės, o žinutė kiekvienais metais išlieka tokia pati.

81. Pagal MDP reglamentą reikalaujama, kad Komisija atsižvelgtų į „glaudžius prekybos ir finansinius tarpusavio ryšius ir netiesioginį nacionalinių ekonominių politikų poveikį“²⁸. Komisija sukūrė įvairių ekonominių priemonių²⁹, kad išspręstų šiuos klausimus.

82. Tačiau šalutinio poveikio³⁰ analizė dažnai yra silpna. Keturiuose atrinktose valstybėse narėse ji buvo taikoma šiek tiek nenuosekliai. Pavyzdžiui, iki 2014 m. Slovėnijoje plintančiam neigiamam poveikiui³¹ (šalutinis išorės poveikis) valstybiniu lygmeniu buvo suteiktas tik trumpalaikio reikšmingumo statusas. Bulgarijoje bendrųjų rinkos sąlygų reikšmingumas nebuvo didelis, nes šalis buvo maža euro zonai nepriklausanti valstybė narė. Nekreipdama dėmesio į šalutinį poveikį, Komisija daugiau dėmesio skiria būtent valstybei narei būdingiems pokyčiams.

²⁸ MDP reglamento 5 straipsnio 2 dalis.

²⁹ Komisija yra parengusi daugybę susijusių ekonominio vertinimo būdų. Pavyzdžiui, tai apima tarpvalstybinio darbo užmokesčio pokyčių ir finansinių srautų vertinimą.

³⁰ Šalutinis poveikis – tai pokytis vienoje valstybėje narėje, kuris daro poveikį vienos ar daugiau kitų valstybių narių ekonomikai. Į vidų nukreiptas šalutinis poveikis reiškia kitos ar kitų valstybių narių poveikį atitinkamai valstybei narei. Į išorę nukreiptas šalutinis poveikis reiškia atitinkamos valstybės narės poveikį vienai ar daugiau kitų valstybių narių.

³¹ Plintantis neigiamas poveikis valstybiniu lygmeniu yra tuomet, kai šalies skolinimosi neigiami rodikliai prastėja kartu su kitos šalies analogiškais rodikliais.

83. Nuo 2015 m. laikomasi politikos, pagal kurią penkių didžiausių euro zonos valstybių narių NA užsimenama apie į išorę nukreiptą šalutinį poveikį. Tai sveikintinas pokytis.

84. Į vidų nukreiptas šalutinis poveikis buvo nurodytas visose atrinktų metų NA, tačiau apie tokį poveikį buvo užsimenama nevienodai išsamiai. Pavyzdžiui, plintantis neigiamas poveikis valstybiniu lygmeniu nebuvo išsamiai įvertintas net 2012 ir 2013 m., kai vyriausybės obligacijų pajamingumo skirtumas³² buvo ypač didelis.

85. Apibendrinant šalutinį poveikį, galima teigti, kad taikomos analitinės priemonės ne visada yra sudedamoji šalies analizės dalis. Tačiau buvo tam tikrų pagerėjimų, visų pirma nuo 2016 m., kai buvo pradėta skelbti MDP vertinimo matrica.

86. Apskritai NA nevertinama, kokį poveikį fiskalinė politika turi išorės disbalansams. Vienintelė valstybė narė, kurios išsamus vertinimas iki šiol atliktas, yra Vokietija, kurioje yra didelis einamosios sąskaitos perteklius. Tačiau dėl šalių, kuriose yra struktūrinis einamosios sąskaitos deficitas, didelė neigiama grynujų tarptautinių investicijų pozicija arba konkurencingumo problemų, neatlikta nė viena panaši analizė (žr. **4 langelį**). Fiskaliniu požiūriu NA iš esmės apsiribojama trumpu viešojo sektoriaus skolos pokyčių aptarimu.

4 langelis. Išorės disbalansai ir fiskalinė politika

Komisija savo 2015 ir 2016 m. NA atliko išsamią Vokietijos einamosios sąskaitos perteklių analizę ir padarė išvadą, kad šalis turėtų pasinaudoti savo fiskalinio manevravimo galimybe (gebėjimą išleisti daugiau nepažeidžiant SAP kriterijų), kad paskatintų vidaus paklausą ir padidintų viešąsias investicijas. 2016 m. Taryba sušvelnino Komisijos pasiūlymą išbraukdama dalį rekomendacijos dėl fiskalinio manevravimo galimybių.

³² Vyriausybės obligacijų pajamingumo skirtumas – tai procentinių punktų skirtumas, susijęs su jos skolinimosi išlaidomis, kuris nustatomas atsižvelgiant į lyginamąją palūkanų normą. Euro zonoje lyginamoji palūkanų norma paprastai yra Vokietijos vyriausybės kredito palūkanų norma.

2017 m. Vokietijos šalies ataskaitos NA dalyje taip pat pateikta analizė³³ apie teigiamą šalutinį poveikį, kurį euro zonoje turėtų ekspansinė fiskalinė politika. Komisija dar kartą paragino Vokietiją pasinaudoti fiskalinėmis priemonėmis siekiant atkurti savo einamosios sąskaitos balansą ir padėti kitoms šalims subalansuoti savo išorės deficitą. Nuoroda į fiskalinių politikų poveikį išorės disbalansams ir konkurencingumui buvo svarbus pokytis.

Nepaisant pirmiau išvardytų aplinkybių, Komisija dar neišanalizavo ryšio tarp fiskalinės politikos ir silpnų išorės balansų kitose sisteminėse valstybėse narėse (visų pirma Ispanijoje ir Prancūzijoje), ji taip pat nerekomendavo joms sustiprinti savo fiskalinės politikos, kuri padėtų atkurti išorės balansą.

2015 m. Ispanijos NA nominalioji einamoji sąskaita įvertinta kaip nuolat gerėjanti. Tai darydama, Komisija paneigė svarbius ciklinius komponentus, pvz., euro nuvertėjimą, ECB priemones, kurios padėjo sumažinti išorės skolas taikomas palūkanų normas ir sumažinti importo išlaidas atsižvelgiant į daug mažesnę naftos kainą. Savo 2016 m. NA Komisija pasinaudojo galimybe pagerinti nominalųjį išorės balansą, kad išvengtų diskusijų dėl struktūrinės einamosios sąskaitos raidos. Didelė neigiama grynoji tarptautinių investicijų pozicija buvo ne kartą paminėta kaip problema, tačiau nepateikta nė viena nuoroda į Ispanijos fiskalinę politiką, kuri jau buvo ekspansinio pobūdžio nepaisant to, kad neseniai vėl sugrįžta prie greitesnio tempo augimo, palyginti su potencialiu gamybos apimtys augimu.

Savo 2017 m. Prancūzijos NA Komisija nustatė konkurencinius trūkumus ir mažėjančią eksporto į pagrindines prekiaujančias šalis partneres dalį, tačiau neanalizavo galimybės pasinaudojant fiskaline politika skatinti išorės subalansavimą ir perkelti išteklius į prekybos sektorių.

87. Slovėnijos ir Bulgarijos atveju nustatėme disbalansų analizės ir susijusių politinių rekomendacijų trūkumų (žr. **5 langelį**).

5 langelis. Disbalansų analizių trūkumų pavyzdžiai

➤ 2013 m. Slovėnijos NA, kurioje buvo aptariama darbo rinkos reformos tema, pateiktas įspėjimas, kad minimalaus darbo užmokesčio padidinimas turėtų didelį neigiamą poveikį darbo vietoms, galbūt

³³ SWD(2017) 71 final „Šalies ataskaita – Vokietija 2017 m.: išsamios apžvalgos dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo pateikimas“, 3.1 langelis, p. 18.

sulėtintų užimtumo atkūrimą, padidintų spaudimą darbo užmokesčiui atsigavus ekonomikai, taigi kiltų pavojus, kad konkurencingumas dar labiau sumažės. 2013 m. komunikate, kuriame pranešame apie klasifikaciją, minimalaus darbo užmokesčio padidinimas nurodytas kaip viena Slovėnijos MDP klasifikacijos sugriežtinimo iki „perviršinių disbalansų“ priežasčių.

Iš įvairių faktų matyti, kad Komisija, atlikdama vertinimą, turėtų laikytis atsargesnio požiūrio:

- Poveikio dydis buvo pagrįstas dokumentu³⁴, kuriame, siekiant įvertinti nuolatinį darbo paklausos elastingumą, buvo naudojami 2008 m. duomenys. Iš kitų tuo pat metu prieinamų tyrimų³⁵ buvo galima daryti išvadą, kad didėjančio minimalaus darbo užmokesčio poveikis būtų daug mažesnis.
- Komisija neatsižvelgė į minimalų darbo užmokestį gaunančių darbuotojų pasiskirstymą pagal sektorių, kad galėtų įvertinti poveikį užimtumui ir bendram konkurencingumui.
- Slovėnijos poveikio vertinimas ženkiai skyrėsi nuo kitų palyginamų valstybių narių (pavyzdžiui, Bulgarijos), kur greičiau augo minimalus darbo užmokestis, buvo didesnė darbuotojų aprėptis, o minimalaus darbo užmokesčio / vidutinio darbo užmokesčio vidurkis buvo panašus, poveikio vertinimo.

Niūri prognozė dėl užimtumo Slovėnijoje galiausiai neišsipildė, todėl EBPO padarė išvadą³⁶: „Rezultatai toliau atitinka spėjimus dėl (nedidelio) neigiamo poveikio.“

➤ 2013 m. Slovėnijos NA nurodyta, kad valstybei priklausantys bankai kentėjo nuo „dažno ne visai optimalaus bankų valdymo“, ir prieita prie išvados, kad „privatizacija padėtų išspręsti akivaizdžius bankų valdymo trūkumus“, tačiau nebuvo pateikta jokių tokio valdymo problemų pavyzdžių.

➤ Savo 2015 m. Bulgarijos NA Komisija atkreipė dėmesį į tai, kad vietos kapitalo bankai „taikė vidutiniškai didesnes palūkanų normas suteikiamoms įmonių paskoloms“, ir teigė, kad „šis profilis

³⁴ IMAD darbo dokumentas Nr. 3/2010 „Minimalaus darbo užmokesčio didinimo Slovėnijoje poveikis“.

³⁵ Slovėnijos bankas, Kainų stabilumo ataskaita, 2010 m. balandžio mėn., 2.2 langelis.

³⁶ EBPO, Connecting people with jobs: *The labour market, activation policies and disadvantaged workers in Slovenia*, 2016 m., p. 52.

atskleidžia skirtumus, palyginti su likusia bankų sistema“ ne tik „atsižvelgiant į vidutinę paskolos gavėjo kredito kokybę“, bet ir į „valdymo standartus, kredito garantavimo praktiką, užstato rūšį ir pagrindinę portfelio riziką“. Vėlgi, šiai išvadai pagrįsti nebuvo pateikta jokios papildomos analizės arba įrodymų.

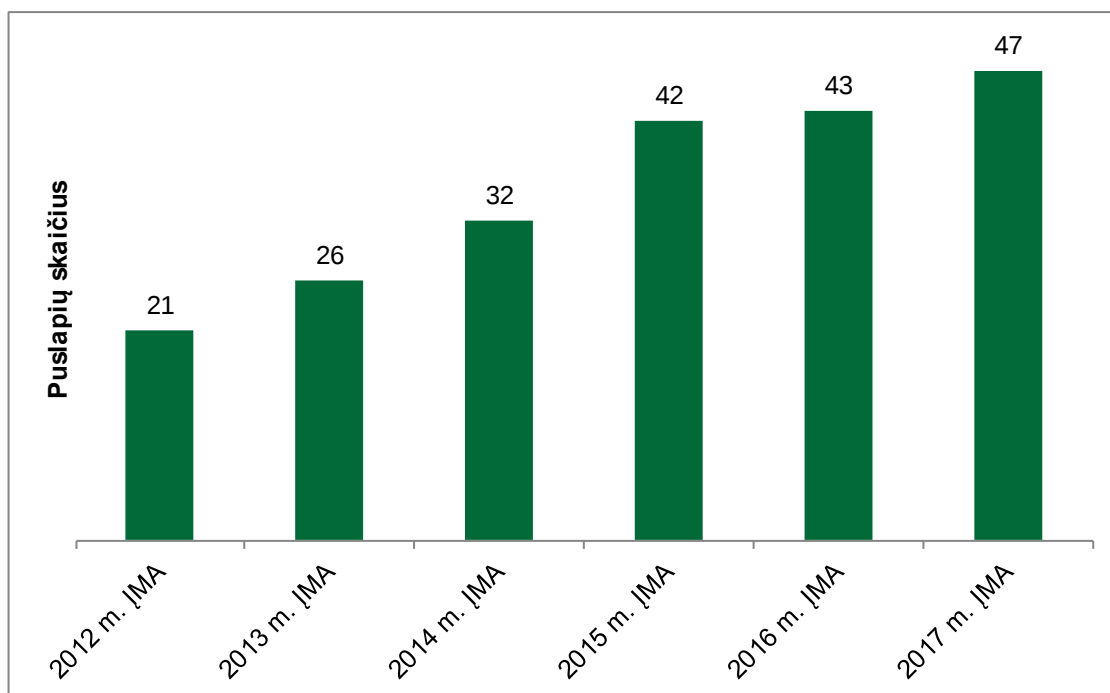
Komisija toliau teikė pastabas, kad vietos kapitalo bankai pranešė apie geresnę turto valdymo kokybę, palyginti su analogiškais užsienio kapitalo bankais, ir išreiškė nerimą dėl bankų priežiūros veiksmingumo. Nors šis faktas gali atspindėti prastą ataskaitų teikimo praktiką ir užslėptų nuostolių riziką, tai vis tiek nepagrindžia išvados, susijusios su valdymo standartų, garantijų ir užstatų skirtumais.

JMA ir rezultatų suvestinė atlieka ribotą vaidmenį MDP

88. Šiame skirsnyje, siekiant palengvinti ankstyvą disbalansų nustatymą, nagrinėjama JMA pridėtinė vertė MDP ir rezultatų suvestinės savybės.

89. Pradėjus taikyti MDP, JMA apimtis padidėjo daugiau nei dvigubai (žr. **6 diagramą**).

6 diagrama. JMA apimtis 2012–2017 m.



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

90. Tačiau nebuvo jokio atitinkamo pagerėjimo, susijusio su vertinimo kokybe, nes dokumentas iš esmės vis dar yra aprašomojo pobūdžio³⁷:

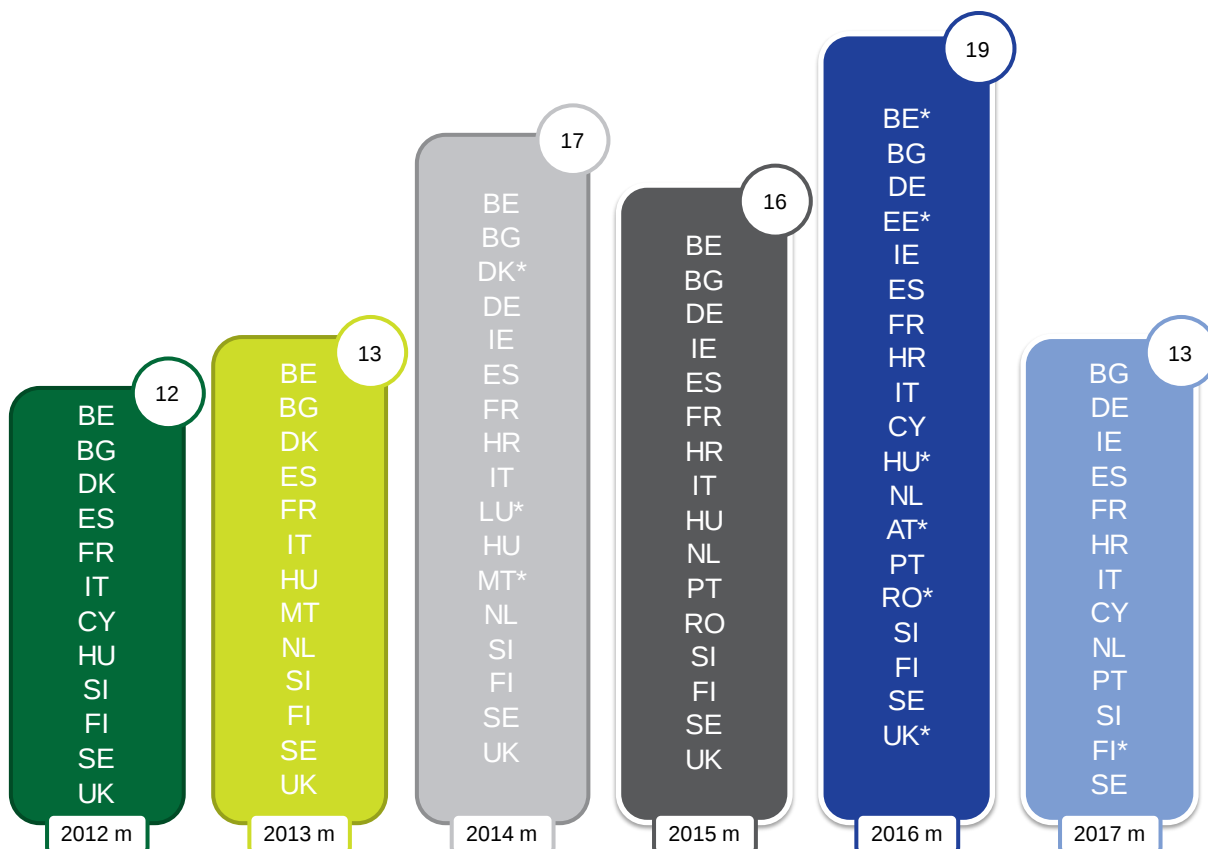
- a) pirmojoje JMA dalyje iš esmės aprašomos bendros šalių ekonomikai būdingos tendencijos ir tai, kaip vystėsi įvairūs rezultatų suvestinės rodikliai. Tai daroma išsamiau neįvertinant šių pakitimų padarinių (šalutinio poveikio arba priežastinių veiksnių) ir nesiekiant išsiaiškinti kokių nors tendencijų paskatų;
- b) antrąją JMA dalį sudaro tik rezultatų suvestinės aprašymas ir trumpas kiekvienos šalies disbalanso rizikos ir koregavimų vertinimas.

91. JMA tiesioginę naudą nustatant valstybes nares, kurioms kyla neigiamo disbalansų poveikio rizika ir dėl kurių reikia parengti NA, neutralizavo Komisijos praktika nustatyti

³⁷ Tačiau teigiamai vertiname tai, kad 2016 ir 2017 m. JMA pateiktas papildomas langelis „Euro zonos aspektas, susijęs su makroekonominiais disbalansais“.

pareigą rengti NA dėl valstybių narių, kuriose, kaip nustatyta, ankstesniais metais buvo susidarę disbalansai (žr. **IX priedą**). Taip sukuriamas inertiškumas, pavaizduotas **7 diagramoje**.

7 diagrama. Valstybės narės, dėl kurių atlikta NA (2012–2017 m.)



Pastaba: žvaigždutės simbolis reiškia valstybes nares, kuriose NA metais nebuvo disbalansų.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

92. ĮMA rezultatų suvestinės dizainas yra prastas ir nepalengvina ankstyvo (blogėjančių) makroekonominių disbalansų nustatymo:

- a) jame pateikiami praeities vertinimai, pagrįsti dvejų metų senumo duomenimis;
- b) dauguma rodiklių yra arba kintantys vidurkliai arba su ištekliais susiję kintamieji (žr. **4 lentelę**), todėl juos sudėtinga koreguoti, kad jie atspindėtų naujausius pokyčius.

4 lentelė. Rodikliai, kurie apskaičiuoti kaip kintantys vidurkiai ir su ištekliais susiję kintamieji, 2014–2017 m.

Charakteristika	Rodiklis
3 metų kintantis vidurkis	Einamosios sąskaitos balansas (BVP %)
	Realusis efektyvusis valiutos kursas (42 prekybos partneriai, SVKI defliatorius)
	Nominalios vienetai tenkančios darbo sąnaudos (2010 = 100)
	Nedarbo lygis
	Užimtumo lygis (% visų 15–64 m. gyventojų, procentiniai punktai)
	Ilgalaikio nedarbo lygis (% visų 15–74 m. darbingų gyventojų, procentiniai punktai)
	Jaunimo nedarbo lygis (% visų 15–24 m. darbingų gyventojų, procentiniai punktai)
5 metų kintantis vidurkis	Eksporto rinkos dalis (pasaulio eksportas %)
Su ištekliais susiję kintamieji	Grynoji tarptautinių investicijų pozicija (BVP %)
	Privačiojo sektoriaus skola, konsoliduota (BVP %)
	Bendroji valstybės skola (BVP %)

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

93. Į rezultatų suvestinę neįtraukti tam tikri svarbūs rodikliai, kurie turi reikšmės nustatant disbalansus. Pavyzdžiai apima infliaciją, įmonių pelną ir neveiksnius paskolas.

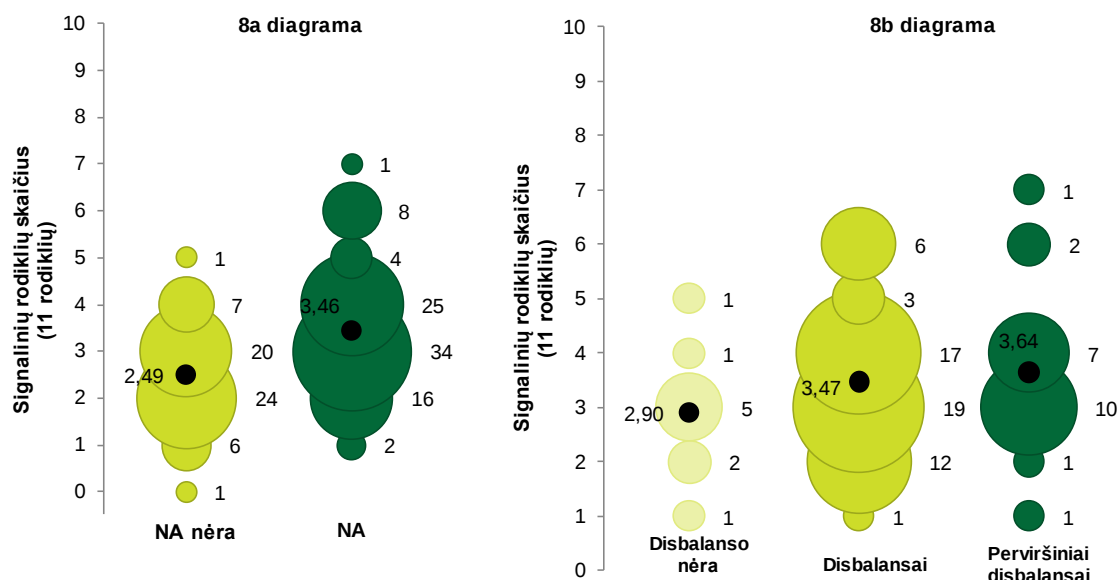
94. Rezultatų suvestinė buvo peržiūrėta įvairiomis progomis, pakeičiant rodiklių skaičių, rūšį ir pateikimą. Paskutinį kartą ji buvo peržiūrėta 2016 m., kai trijų socialinių rodiklių³⁸ statusas „papildomi rodikliai“ buvo pakeistas į „pagrindiniai rezultatų suvestinės rodikliai“. Tačiau šie trys rodikliai tarpusavyje yra labai susiję ir nėra itin naudingi iš anksto nustatant disbalansus, nes jie atspindi ekonominio sutrikimo *padarinius*. Tiek EPK apklausoje dalyvavę respondentai (žr. **VI priede** pateiktą **c diagramą**), tiek didžioji dauguma suinteresuotųjų subjektų išreiškė nuomonę, kad šie rodikliai nepagerino rezultatų suvestinės.

95. Rezultatų suvestinės vertė JMA etape yra ribota, o vėliau ji yra bevertė. Kaip ir būtų galima tikėtis, nustatėme tiesioginį ryšį tarp ribinę vertę viršijančių rodiklių skaičiaus ir sprendimo atlikti NA bei disbalansų klasifikaciją. Tačiau abiem atvejais statistinis ryšys yra labai silpnas (žr. **8 diagramą**), o tai patvirtina, kad sprendimas atlikti NA automatiškai nepriklauso nuo suvestinės. Be to, Komisija nenaudoja rezultatų suvestinėse nustatytų

³⁸ Dalyvavimas darbo rinkoje, ilgalaikis nedarbo lygis ir jaunimo nedarbo lygis.

rodiklių atlikdama analizę NA, bet remiasi platesniu analitinių priemonių rinkiniu ir naujesniais duomenimis³⁹.

8 diagrama. Santykis tarp ribinę vertę viršijančių rodiklių ir a) NA klausimo; b) disbalansų klasifikacijos, 2012–2017 m.



Pastaba. Juodi taškai reiškia vidurkį. Kategorija „Perviršiniai disbalansai, kuriems taikoma PDiP“ nėra parodyta, nes nė viena valstybė narė dar nepriskirta šiai kategorijai.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

96. Nepaisant riboto vaidmens sprendimų priėmimo procese, diskusijos su suinteresuotaisiais subjektais atskleidė, kad rezultatų suvestinė sulaukia daug visuomenės dėmesio, nes apie ribinę vertę viršijančių rodiklių skaičių galima lengvai pranešti. Tačiau skaitytojai ne specialistai negali susidaryti išsamaus vaizdo apie disbalansų valstybėje narėje pobūdį ir išsamumą, jeigu jie remiasi ribinę vertę viršijančių rodiklių skaičiumi, o ne skaito

³⁹ Kalbant apie nedarbą, pažymėtina, kad NA pateikiama nuoroda į lenteles „Pagrindiniai ekonominiai, finansiniai ir socialiniai rodikliai“ (kurie NA naudojami nuo 2014 m.) ir „Darbo rinkos ir socialiniai rodikliai“ (kurie naudojami nuo 2015 m.); dabartiniame vertinime NA pateikiama nuoroda į konkrečius ankstesnių metų duomenis. NA analizėje, susijusioje su finansų sektoriumi, naudojami įvairūs papildomi kintamieji (pvz., indėlių palūkanos, skolinimo sąlygų tendencijos ir marža, grynosios palūkanų normos, bankų pelnas).

visą NA. Nuo 2016 m. prie šalies ataskaitos pridedama rezultatų suvestinė gali sustiprinti klaidingą įspūdį, kad tai yra svarbiausias disbalansų masto vertinimo aspektas.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

97. Mūsų bendra išvada yra ta, kad, nors MDP struktūra paprastai yra tinkama, Komisija neįgyvendina jos taip, kad užtikrintų veiksmingą disbalansų prevenciją ir naikinimą. Todėl Komisija turi iš esmės pagerinti keletą aspektų, susijusių su MDP valdymu. Neseniai žengtas žingsnis į priekį buvo griežtos fiskalinės politikos šalutinio poveikio problemos sprendimas kai kuriose valstybėse narėse gamybos nuosmukio euro zonoje laikotarpiais.

MDP–KŠSR įgyvendinimas

98. Valstybių narių MDP–KŠSR įgyvendinimas buvo žemas (žr. **33 dalį**).

99. Tik parengusi KŠSR Komisija nusprendžia, kurios rekomendacijos yra susijusios su MDP. Net ir tuomet šis ženklavimas tam tikrais atvejais nėra tinkamas, nes ryšys su NA analize geriausiu atveju yra dalinis arba silpnas. Rekomendacijos, kurios pažymėtos kaip susijusios su MDP, dažnai yra priemonių, kuriomis sprendžiami struktūriniai potencialaus ekonomikos augimo klausimai ir trumpalaikiai makroekonominiai disbalansai trumpuoju ir ilguoju laikotarpiu, derinys. Kartais MDP–KŠSR net nėra susijusios su makroekonominiais disbalansais (žr. **35–38** ir **43 dalis**).

100. Po to, kai 2015 m. buvo „racionalizuotos“, MDP–KŠSR dabar yra trumpesnės ir suformuluotos vartojant bendresnio pobūdžio terminus nei anksčiau. Todėl tapo sunkiau įvertinti jų įgyvendinimą ir indėlį panaikinant disbalansus. Jų įgyvendinimo tvarkaraštis reikalauja labai didelių pastangų (žr. **39–42**, **51** ir **52 dalis**).

101. Galiausiai nėra sisteminių *ex ante* ar *ex post* vertinimų, susijusių su ekonominiu MDP–KŠSR poveikiu disbalansams (žr. **44–46 dalis**).

1 rekomendacija

- (i) Komisija turėtų sistemingai susieti MDP–KŠSR su NA nustatytais makroekonominiais disbalansais. MDP–KŠSR numatytos priemonės turėtų būti pakankamai išsamios, kad jas įgyvendinant būtų galima iš esmės ir pastebimai sumažinti disbalansus.
 - (ii) Komisija taip pat turėtų daryti aiškų skirtumą tarp MDP politikos priemonių, kuriomis siekiama sumažinti disbalansus trumpuoju ir vidutinės trukmės laikotarpiu siekiant išvengti krizių, ir reformų, kurių paskirtis – skatinti augimo potencialą ilguoju laikotarpiu ir taip užkirsti kelią disbalansų susidarymui.
 - (iii) Kai įmanoma, Komisija turėtų atlikti su MDP–KŠSR nustatytų politikos priemonių *ex ante* ir *ex post* poveikio vertinimus.
 - (iv) Komisija turėtų numatyti realistinį tvarkaraštį, kad palengvintų MDP–KŠSR įgyvendinimą.
- Šios priemonės turėtų būti numatytos 2019 m. MDP cikle (pradedant nuo 2018 m. rudens).

Disbalansų klasifikacija

102. Pačiose NA nėra jokios išvados dėl valstybių narių disbalansų klasifikacijos. Be to, ryšys tarp NA pateiktos ekonominės analizės ir disbalansų klasifikacijos ne visuomet yra aiškus. Problema dar labiau paaštrėjo nuo to laiko, kai visapusiškas NA pakeitė šalių ataskaitoje pateikiamos santraukos (žr. **57–60 dalis**).

103. Komisijos departamentai naudoja aiškių kriterijų, kuriais remdamiesi siūlo kolegijai, kaip reikėtų klasifikuoti disbalansus, rinkinį. Tačiau iš audito įrodymų matyti, kad trūksta formalaus sprendimų priėmimo proceso politiniu lygmeniu ir kad Komisija kartais pažeidžia savo vidaus taisykles (žr. **61, 62 ir 66 dalis**).

104. Komisija niekada nesiūlė pradėti taikyti PDiP, nors šią galimybę svarstė keletą kartų. Remiantis tuo, kaip Komisija aiškina MDP reglamentą, galima teigti, kad paviršinių disbalansų diagnozė nebūtinai reiškia poreikio siūlyti pradėti taikyti PDP (žr. **63–65 dalis**).

2 rekomendacija

- (i) Kaip reikalaujama pagal MDP reglamentą, Komisija NA turėtų pateikti aiškų valstybėje narėje susidariusių disbalansų masto apibūdinimą.
- (ii) Komisija turėtų patvirtinti, paskelbti ir taikyti aiškius kriterijus ir procesus, susijusius su disbalansų klasifikacija.
- (iii) Išskyrus atvejus, kai esama konkrečių aplinkybių, Komisija turėtų rekomenduoti pradėti taikyti PDiP, kai yra įrodymų, kad valstybė narė susiduria su pernelyg dideliais disbalansais, visų pirma tais atvejais, kai kyla didelė nestabilumo rizika, disbalansai yra nuolatiniai arba turi šalutinį poveikį, arba taisomieji veiksmai nedavė patenkinamų rezultatų. Jeigu Komisija konkrečiomis aplinkybėmis pasinaudoja savo diskrecijos įgaliojimais susilaikyti nuo šio žingsnio, ji turėtų aiškiai ir viešai paaiškinti tokio savo elgesio priežastis.

Šios priemonės turėtų būti numatytos 2019 m. MDP cikle (pradedant nuo 2018 m. rudens).

- (iv) Atsižvelgdama į 2019 m. MDP peržiūrą, Komisija turėtų pasiūlyti MDP reglamento pakeitimus, kad kodifikuotų aplinkybes, kuriomis Komisija nerekomenduotų pradėti taikyti PDiP, net jeigu prieinama prie išvados, kad valstybėje narėje yra susidarę perviršinių disbalansų.

NA požymiai

105. Nuo 2015 m. NA palaipsniui buvo įtrauktos į šalių ataskaitas, kuriose visų pirma aptariamas plataus masto ekonominių struktūrinių politikų koordinavimas, todėl ribos tarp šių abiejų dokumentų vis labiau nyko. 2017 m. viename šalies ataskaitos skirsnyje buvo pateikta išsami visų pagrindinių klausimų, susijusių su valstybe nare, analizė, kuri šiame skirsnyje yra suskirstyta pagal temą, be to, pateikiama nuoroda į su MDP susijusius svarbius klausimus (žr. **68–72 dalis**).

106. Dėl šių pokyčių sumažėjo MDP matomumas ir tapo dar sunkiau nustatyti su MDP susijusius uždavinius. Dėl mažėjančios NA apimties dar labiau susilpnėjo ryšys tarp ekonominės analizės ir disbalansų klasifikacijos bei susijusių MDP–KŠSR (žr. **59, 73–75 dalis**).

107. Be to, rezultatų suvestinė nėra esminės svarbos NA dalis, tačiau jos pateikimas nuo 2016 m. šalies ataskaitos priede leidžia susidaryti priešingą įspūdį (žr. **95 ir 96 dalis**).

3 rekomendacija

- (i) Siekdama aiškiai įvertinti makroekonominių disbalansų, kuriuos patiria valstybė narė, mastą ir palengvinti tinkamiausio atsako identifikavimą, Komisija turėtų pateikti nuosekliai ir atskirai pateiktą NA, kurios apimtis ir išsamumo lygis atspindi padėties ir „politinių uždavinių“ mastą.
- (ii) Komisija neturėtų skelbti rezultatų suvestinės kartu su NA, bet turėtų suteikti prieigą prie duomenų bazės, kurioje pateikiami su konkrečia šalimi susiję kintamieji, kurie buvo naudojami atliekant analizę.

Šios priemonės turėtų būti numatytos 2019 m. MDP cikle (pradedant nuo 2018 m. rudens).

Fiskalinės politikos poveikio išorės disbalansams ir konkurencingumui pripažinimas

108. Nepaisant tam tikrų pasikartojimų per keletą metų, NA iš esmės pateikiamas tinkamas analizės standartas. Tačiau fiskalinių politikų poveikis išorės disbalansams ne visada yra analizės sudedamoji dalis arba į ją neatsižvelgiama formuluojant MDP–KŠSR, net jeigu NA nustatyti išorės pozicijų disbalansai, kurie yra tvirtai susiję su fiskalinėmis politikomis. Komisija žino apie šiuos ryšius, tačiau iš esmės mano, kad fiskaliniams klausimams taikomas SAP. Tačiau SAP yra susijęs tik su fiskaliniu tvarumu, jame neaptariamas fiskalinės politikos poveikis išorės disbalansams ir jame neužsimenama apie valstybių narių, kurios atitinka SAP tvarumo kriterijus, fiskalinę politiką (žr. **78–80, 86 ir 87 dalis**).

4 rekomendacija

Kai tinkama, Komisija turėtų sistemingai NA išanalizuoti fiskalinės politikos poveikį išorės disbalansams ir konkurencingumui, ir turėtų panaudoti MDP siekdama pateikti rekomendacijas valstybėms narėms, kai fiskaliniai klausimai daro tiesioginį poveikį išorės disbalansams. Tai turėtų būti taikoma didelius einamosios sąskaitos perviršius turinčioms valstybėms narėms ir didelius deficitus turinčioms valstybėms narėms.

Ši priemonė turėtų būti numatyta 2019 m. MDP cikle (pradedant nuo 2018 m. rudens).

Euro zonos aspektas

109. MDP yra per daug orientuota į individualių šalių ekonomiką ir nepakankamai orientuota į šalutinį poveikį. Todėl MDP–KŠSR nėra pakankamai skatinamos politikos priemonės, kurios turėtų teigiamą poveikį kitoms valstybėms narėms arba paskatintų simetrinį balanso atkūrimą euro zonoje (žr. **81–85 dalis**).

110. KŠSR ne visada dera su Komisijos rekomendacijomis dėl visos euro zonos (žr. **47–50 dalis**).

5 rekomendacija

- (i) Komisija turėtų per MDP procesą sistemingai išnagrinėti tarpvalstybinį poveikį turinčias politikas, kurios gali paskatinti simetrinį subalansavimą euro zonoje.
- (ii) Komisija turėtų užtikrinti MDP–KŠSR derėjimą su jos rekomendacijomis dėl euro zonos, įskaitant bendrą fiskalinę kryptį.

Šios priemonės turėtų būti numatytos 2019 m. MDP cikle (pradedant nuo 2018 m. rudens).

MDP matomumas ir komunikacija

111. Veiksminga komunikacija yra esminės svarbos siekiant didinti visuomenės informuotumą apie MDP ir jos atskirą tikslą nustatyti, palengvinti makroekonominius disbalansus ir užkirsti jiems kelią, įskaitant uždavinius, kurie valstybėms narėms kyla dėl

susidariusių disbalansų. Siekiant padidinti nacionalinę atsakomybę, susijusią su MDP, taip pat reikia užtikrinti geresnę komunikaciją (žr. 1–6, 54–56, 68–72, 88–91, 94–96 dalis).

6 rekomendacija

Komisija turėtų daugiau dėmesio skirti MDP:

- (i) pateikdama daugiau nuorodų į procedūrą tais atvejais, kai bendrauja su valstybėmis narėmis;
- (ii) užtikrindama, kad valstybių narių parlamentai galėtų kreiptis į atitinkamus Komisijos narius tais atvejais, kai Komisija disbalansus įvertino kaip perviršinius, ir galėtų paaiškinti savo sprendimų ir susijusių politinių rekomendacijų loginį pagrindą.

Šios priemonės turėtų būti numatytos 2019 m. MDP cikle (pradedant nuo 2018 m. rudens).

Šią ataskaitą priėmė IV kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Baudilio TOMÉ MUGURUZA 2017 m. lapkričio 28 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

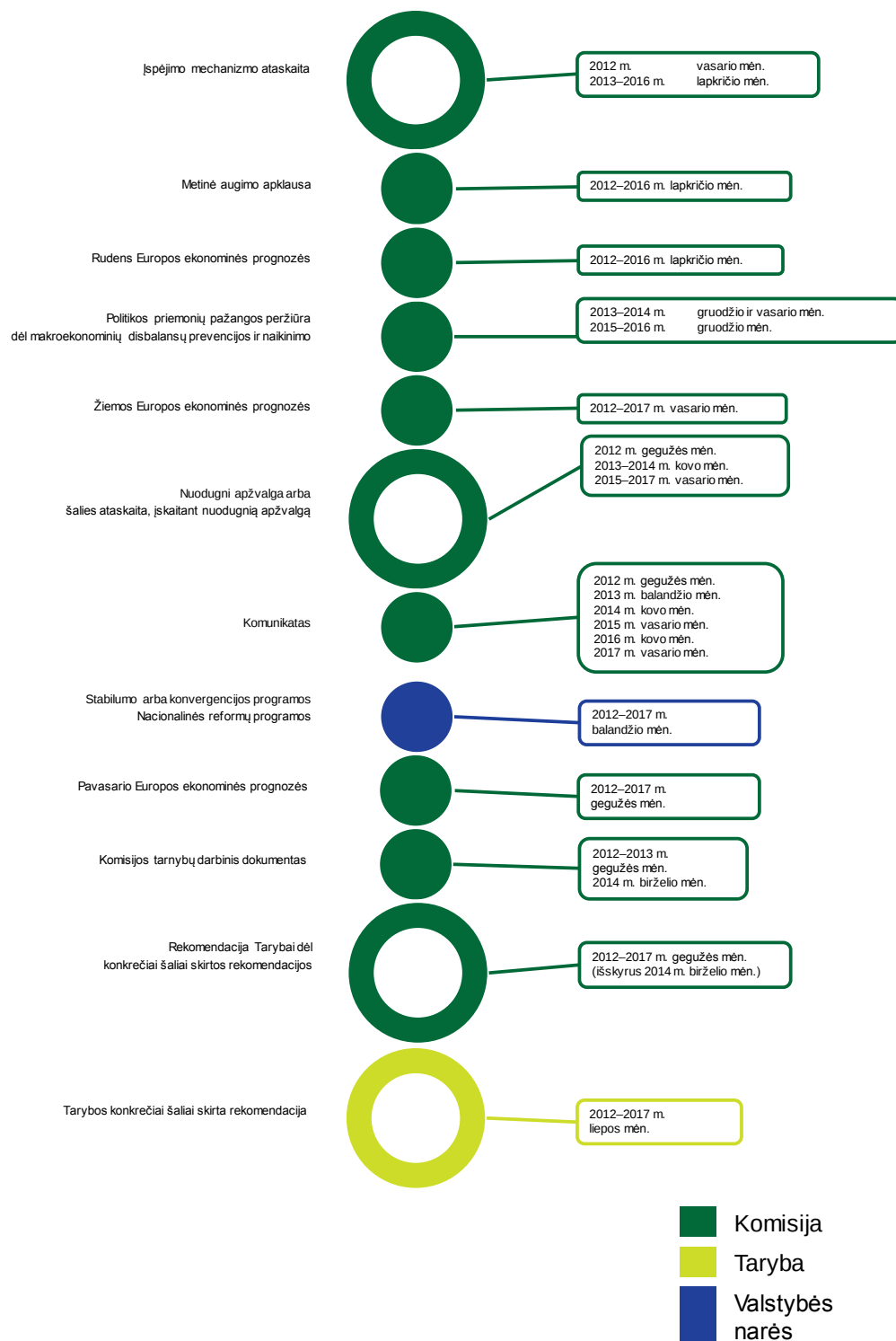
Audito Rūmų vardu

Pirmininkas

Klaus-Heiner LEHNE

	Europos Komisija				ES Taryba	Valstybės narės
	DG ECFIN	Kiti GD	Generalinis sekretoriatas	Komisijos narių kolegija		
Lapkritis N	JMA Rezultatų suvestinė NA sprendimas KSSR įgyvendinimo vertinimas N-1 ŠALIES ATASKAITA - Šalies ataskaita be NA - Šalies ataskaita su NA - Orientacinis pranešimas Ivesties duomenys					Vizitai į valstybės nares
Vasaris-kovas N+1				Sprendimas dėl disbalansų masto Rekomendacija pradėti taikyti PDiP Komunikatas Disbalanso nėra Disbalansai Perviršiniai disbalansai MDP-KSSR	Sprendimas pradėti taikyti PDiP Perviršinio disbalanso procedūra (PDiP)	Korekcinis veiksmų planas (KVP)
Balandis N+1						Nacionalinė reformų programa Stabilumo ir konvergencijos programa
Gegužė N+1	Atnaujintas KSSR įgyvendinimo vertinimas N-1		Pirmas pasiūlymas dėl Komisijos rekomendacijos dėl KSSR Konsolidacija Konsoliduota versija Patvirtinimas pagrindinėje grupėje Etiketė MDP ir (arba) SAP	Rekomendacija dėl KSSR		
Liepa N+1					Patvirtinimas KSSR	
Lapkritis N+1	Pažangos peržiūra Stebėjimas					Įgyvendinimas

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

II PRIEDAS**Su MDP susijusių paskelbtų dokumentų sąrašas**

III PRIEDAS**Dabartinis pagrindinių rodiklių sąrašas**

Rodikliai	Orientacinės ribos
Einamosios sąskaitos balansas, BVP % (3 metų vidurkis)	-4/6 %
Grynoji tarptautinių investicijų pozicija (BVP %)	-35 %
Realusis efektyvusis valiutos kursas, 42 prekybos partneriai, SVKI defliatorius (3 metų pokytis %)	± 5 % (euro zona) ± 11 % (ne euro zona)
Eksporto rinkos dalis, pasaulio eksportas % (5 metų pokytis %)	-6 %
Nominalios vienetai tenkančios darbo sąnaudos (2010 = 100) (3 metų pokytis %)	9 % (euro zona) 12 % (ne euro zona)
Būsto kainų indeksas (2010 = 100), defliuotas (1 metų pokytis %)	6 %
Privačiojo sektoriaus kredito srautas, konsoliduotas (BVP %)	14 %
Privačiojo sektoriaus skola, konsoliduota (BVP %)	133 %
Bendroji valstybės skola (BVP %)	60 %
Nedarbo lygis (3 metų vidurkis)	10 %
Bendri finansinio sektoriaus įsipareigojimai, nekonsoliduoti (1 metų pokytis %)	16,5 %
Užimtumo lygis – visų 15–64 m. gyventojų procentinė dalis, % (3 metų pokytis, išreikštas procentiniais punktais)	-0,2 procentinio punkto
Ilgalaikio nedarbo lygis – visų 15–74 m. darbingų gyventojų procentinė dalis, % (3 metų pokytis, išreikštas procentiniais punktais)	0,5 procentinio punkto
Jaunimo nedarbo lygis – visų 15–24 m. darbingų gyventojų procentinė dalis, % (3 metų pokytis, išreikštas procentiniais punktais)	2 procentiniai punktai

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

IV PRIEDAS**Į audito atranką įtrauktos valstybės narės**

Valstybės atrinktos remiantis MDP įgyvendinimo rezultatais per pirmuosius ketverius metus ir sutrumpintu valstybių narių sąrašu, į kurį nebuvo įtrauktos:

- valstybės narės, dėl kurių NA buvo paskelbta per pirmuosius ketverius metus:
 - o valstybės narės, kurioms taikoma ekonominio koregavimo programa ir kurioms programavimo laikotarpiu nebuvo taikoma MDP: Airija, Graikija, Kipras, Portugalija, Rumunija;
 - o valstybės narės, dėl kurių JMA buvo padaryta išvada, kad bent vienus metus joms poveikio nedarė disbalansai arba joms kilo neigiamo disbalansų poveikio rizika: Čekija, Danija, Vokietija, Estija, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Austrija, Lenkija, Slovakija;
- valstybės narės, kurių vertinimai buvo stabilūs: Belgija, Vengrija, Suomija, Švedija, Jungtinė Karalystė;
- Kroatija, kuri visai neseniai įstojo į Europos Sąjungą.

Tai reiškia, kad liko Bulgarija, Ispanija, Prancūzija, Italija ir Slovėnija.

Kadangi Prancūzija ir Italija buvo atrinktos PDeP auditui ir jos yra panašios įvairiais aspektais (didesnės, ilgalaikės euro zonos valstybės narės), nusprendėme vienos iš jų neįtraukti į auditą. Šiuo atveju buvo pasirinkta Prancūzija, nes jos disbalansų vertinimai yra įvairesni.

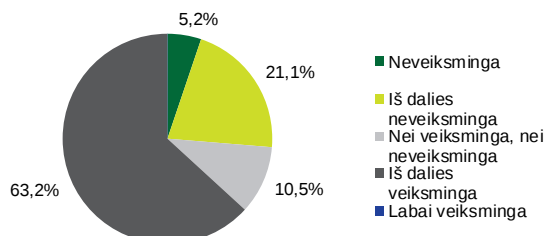
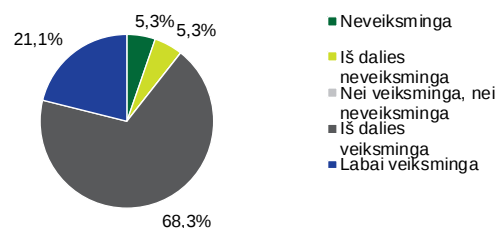
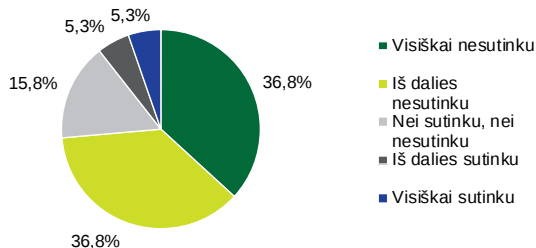
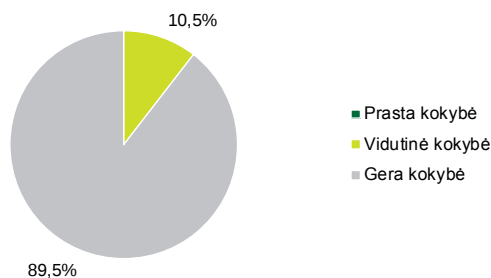
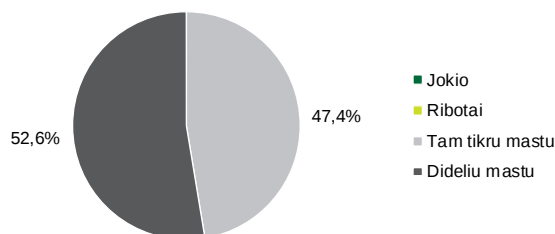
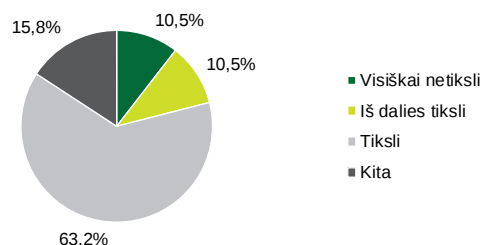
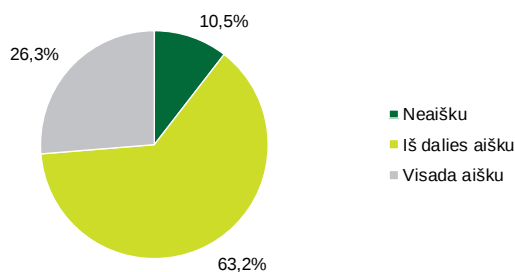
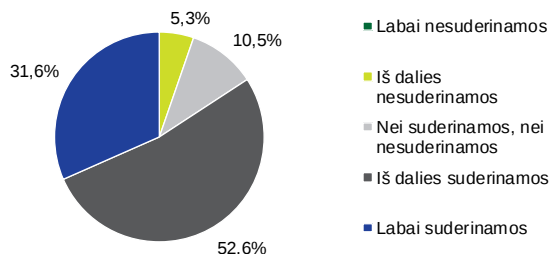
Galutinis sąrašas buvo reprezentatyvi didelių ir mažų euro zonai priklausančių ir nepriklausančių valstybių narių imtis.

Nors atrinkta nedaug valstybių narių, jos apytiksliai sudarė vieną ketvirtadalį ES gyventojų ir BVP.

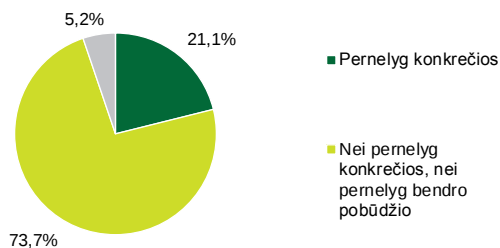
KŠSR įgyvendinimo vertinimo eiliškumas

Vertindama KŠSR įgyvendinimą, Komisija naudoja toliau nurodytas kategorijas:

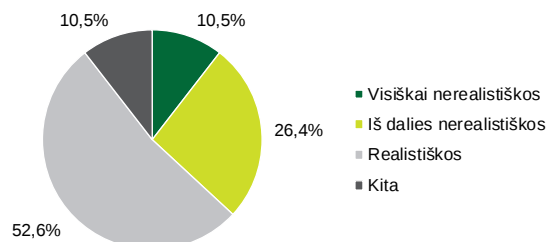
- *Visiškas įgyvendinimas*: valstybė narė priėmė ir įgyvendino priemones, kuriomis tinkamai įgyvendinamos KŠSR.
 - *Esminė pažanga*: valstybė narė yra priėmusi priemones, iš kurių dauguma yra įgyvendintos.
 - *Tam tikra pažanga*: valstybė narė paskelbė apie KŠSR įgyvendinimo priemones arba jų priėmė. Šios priemonės yra perspektyvios, tačiau kol kas ne visos iš jų yra įgyvendintos ir ne visais atvejais jų įgyvendinimas yra užtikrintas.
 - *Nedidelė pažanga*: valstybė narė paskelbė keletą KŠSR įgyvendinimo priemonių, tačiau tos priemonės atrodo nepakankamos ir (arba) jų priėmimui ir (arba) įgyvendinimui kyla grėsmė.
 - *Pažangos nepadaryta*: valstybė narė nei paskelbė apie KŠSR įgyvendinimo priemones, nei jų priėmė.
-

VI PRIEDAS**EPK narių apklausa****a - 3 diagrama. Ar manote, kad rezultatų suvestinė yra veiksminga palengvinant ankstyvą jūsų šalies ekonomikos disbalansų nustatymą ir stebėseną?****b - 5 diagrama. JMA, be rezultatų suvestinės rodiklių, pateikiama ekonominė kiekvienos valstybės narės analizė. Ar, jūsų manymu, ši JMA analizė yra veiksminga nustatant valstybės nares, kurioms poveikį gali daryti makroekonominiai disbalansai?****c - 7 diagrama. 2016 m. rezultatų suvestinėje buvo pateikti trys nauji užimtumo rodikliai. Ar sutinkate su šiuo teiginiu: „Trijų naujų užimtumo rodiklių įtraukimas pagerino rezultatų suvestinės analitinį potencialą ir komunikacinę galią“?****d - 9 diagrama. Kaip vertinate NA atliktą Komisijos analizę, susijusią su jūsų valstybės narės ekonomika?****e - 10 diagrama. Koku mastu jūsų valstybės narės NA atsižvelgta į su konkrečia šalimi susijusią informaciją?****f - 11 diagrama. Komisija klasifikuoja kiekvieną valstybę narę pagal jose susidariusių disbalansų laipsnį. Ar, jūsų manymu, ši jūsų valstybės narės klasifikacija yra tiksli?****g - 13 diagrama. Ar aišku, kuri KŠSR yra susijusi su MDP?****h - 14 diagrama. Ar jūsų valstybės narės atveju su MDP susijusios KŠSR yra suderinamos su NA pateikta ekonomine analize ir politikos uždaviniais?**

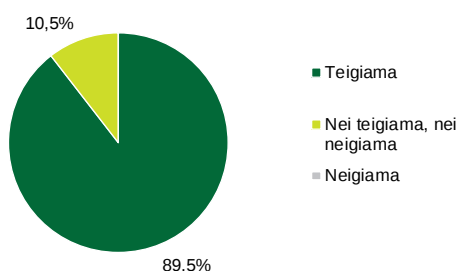
i - 15 diagrama. Ar manote, kad jūsų šaliai pateiktos su MDP susijusios KŠSR yra per daug specifinės arba per daug abstrakčios?



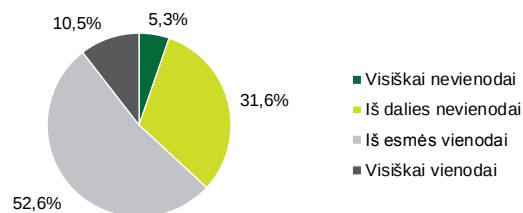
j - 17 diagrama. Ar jūsų valstybei narei pateiktos KŠSR yra realistiškos? (t. y., ar jas įmanoma įgyvendinti?)



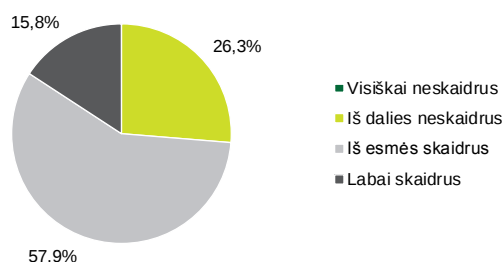
k - 19 diagrama. 2015 m. KŠSR skaičius ir išsamumas buvo sumažintas. Ar tai buvo teigiamas pokytis?



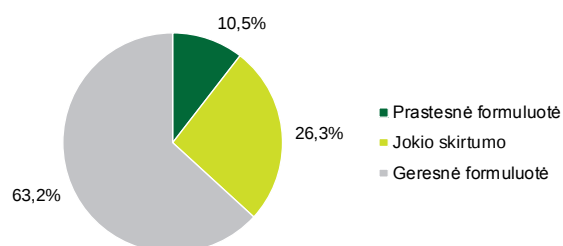
l - 21 diagrama. Kartais KŠSR pakeičiamos, palyginti su Komisijos pasiūlytomis ir Tarybos patvirtintomis KŠSR. Ar, jūsų manymu, valstybės narės narės šiame procese traktuojamos vienodai?



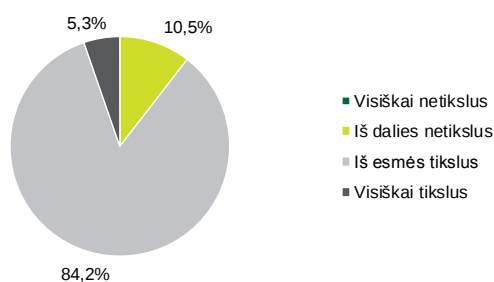
m - 23 diagrama. Ar šis KŠSR keitimo procesas yra skaidrus?



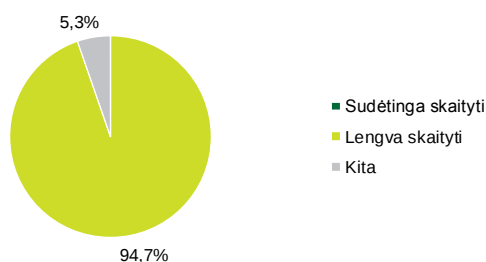
n - 25 diagrama. Ar dėl Tarybos pakeitimų KŠSR geriau suformuluojamos?



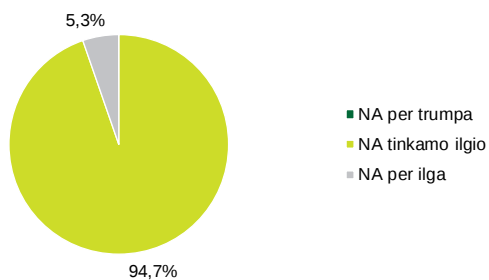
o - 27 diagrama. Ar Komisijos atliekamas KŠSR įgyvendinimo vertinimas yra tikslus?



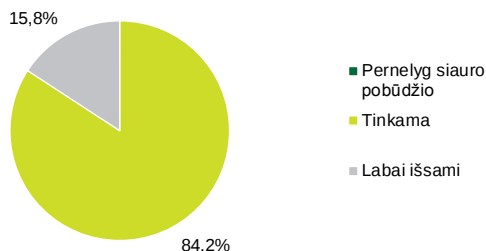
p - 29 diagrama. Ar, jūsų manymu, jūsų valstybės narės NA / šalies ataskaitą lengva skaityti? (pateikiami aiškūs vertinimai ir išvados)



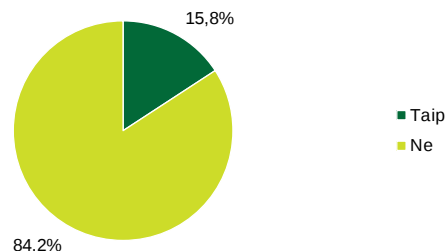
q - 31 diagrama. Ar jūsų valstybės narės NA / šalies ataskaitoje nuosekliai perduodama žinutė?



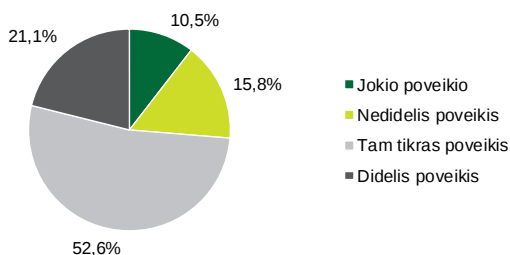
r - 33 diagrama. Ar jūsų valstybės narės NA / šalies ataskaita yra išsami?



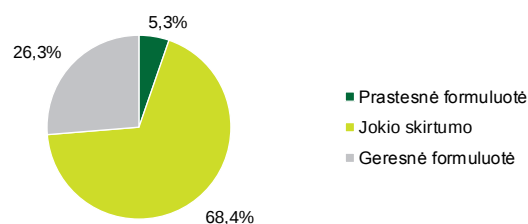
s - 34 diagrama. Ar, jūsų manymu, kuri nors NA / šalies ataskaitos dalis yra perteklinė arba nesusijusi?



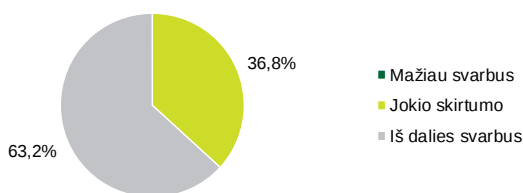
t - 36 diagrama. Kaip įvertintumėte bendrą MDP poveikį jūsų valstybėje narėje vykstančioms politinėms diskusijoms?



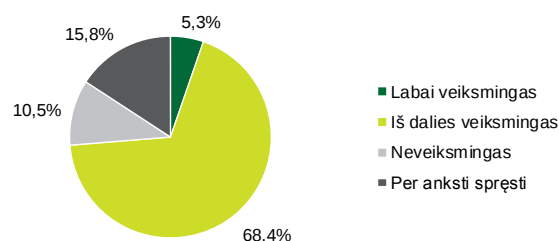
u - 38 diagrama. Kaip vertintumėte Komisijos šalies ataskaitą / NA, atsižvelgiant į bendrą kokybę, palyginti su panašiomis kitų tarptautinių institucijų (TVF, EBPO ir pan.) paskelbtomis ataskaitomis?



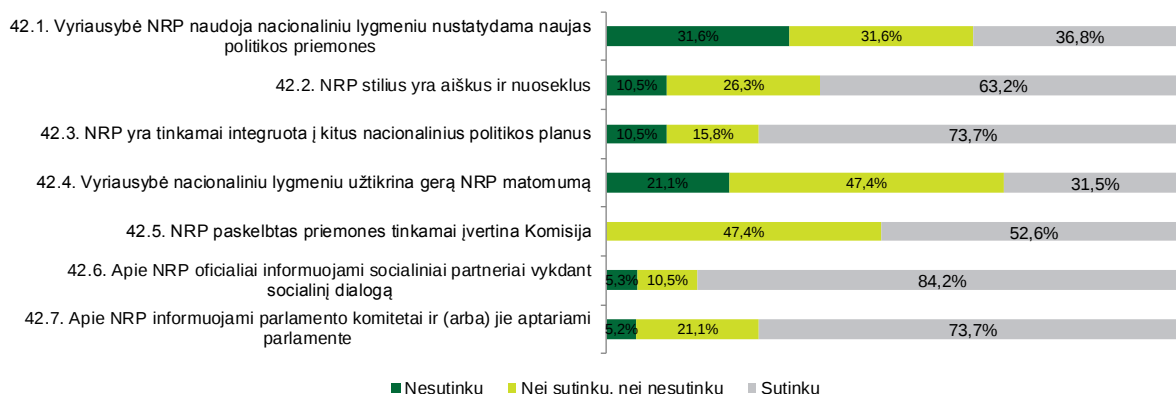
v - 40 diagrama. Ar Europos Komisijos nuomonė yra daugiau ar mažiau svarbi vidaus lygmeniu formuojant politiką jūsų šalyje, palyginti su laikotarpiu iki MDP reglamento įsigaliojimo?



x - 44 diagrama. MDP reglamentas galioja jau beveik penkerius metus. Koks jūsų bendras įspūdis apie jo veiksmingumą?



w - 42 diagrama. Nacionalinė reformų programa (NRP) – tai galimybė valstybei narei išdėstyti savo su MDP susijusias politikos priemones. Nurodykite, ar sutinkate su toliau pateiktais teiginiais.



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

VII PRIEDAS**Vizitai į valstybių narių valdžios institucijas ir kitas įstaigas**

	Aukščiausioji audito institucija	Europos Sąjungos atstovybė	Finansų ministerija	Fiskalinė taryba	Centrinis bankas	Darbo ministerija	Prekybos ir pramonės rūmai	Kita
Bulgarija	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Švietimo ir mokslo ministerija, IME, ABB
Prancūzija	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Europos reikalų generalinis sekretoriatas, MEDEF, CFDT, „France Stratégie, Conseil d'Analyse Economique“, OFCE, Coe-Rexecode
Slovėnija	✓	✓	✓		✓	✓	✓	IMAD, Slovėnijos vyriausybės vertybinių popierių
Ispanija	✓	✓	✓	✓	✓			Ekonomikos kabinetas pamininkavimo klausimais, Ekonomikos ministerija, CEOE, Cepyme, FEDEA, FROB

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

VIII PRIEDAS**Valstybių narių klasifikacijos raida 2012–2017 m.**

	Perviršiniai disbalansai	Disbalansai	Disbalanso nėra	Nuodugnios apžvalgos nėra
2012 m.		           		          
2013 m.	 	          		        
2014 m.	  	          	  	      
2015 m.	    	          		         
2016 m.	     	      	     	       
2017 m.	     	     		             



2012 m. nuodugnios apžvalgos nėra



Disbalansas 2012 m.



Valstybės narės, kuriose MDP taikoma vėliau

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

IX PRIEDAS**Nuodugnių apžvalgų skaičius ir rūšis**

	2012– 2017 m.	%
NA, kuriose prieita prie išvados dėl disbalansų buvimo	80	88,9
NA, kuriose prieita prie išvados dėl disbalansų nebuvo	10	11,1
<i>Iš viso</i>	90	100

2013–2017 m.			2 metais:				
			NA			NA nėra	
			Disbalansai	Perviršiniai disbalansai	Disbalanso nėra	NA nėra	Ekonominio koregavimo programa
1 metais:	NA	Disbalansai	39	5	7	0	1
		Perviršiniai disbalansai	2	14	0	0	0
		Disbalanso nėra	0	0	0	9	0
	NA nėra	NA nėra	3	0	3	39	0
		Makroekonominio koregavimo programa	2	2	0	0	12
		Nauja ES šalis	0	1	0	0	0
Iš viso			46	22	10	48	13

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

KOMISIJOS ATSAKYMAI Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

„MAKROEKONOMINIO DISBALANSO PROCEDŪROS (MDP) AUDITAS“ PASTABAS

SANTRAUKA

V. Makroekonominio disbalanso procedūra (MDP) buvo pradėta taikyti 2008–2009 m. ekonomikos ir finansų krizės įkarštyje, siekiant sustiprinti ES makroekonominę priežiūrą srityse, kurioms netaikomas Stabilumo ir augimo paktas (SAP).

Po 2008–2009 m. finansų krizės sekę įvykiai išryškino būtinybę stiprinti su fiskaline priežiūra nesusijusius makroekonominės priežiūros aspektus. Paaiškėjo, kad makrofinansiniai ir makrostruktūriniai aspektai, skatinantys išorės (pvz., didelis einamosios sąskaitos disbalansas) ir vidaus disbalansų (didelis skolos augimas arba nekilnojamojo turto burbulų susidarymas) susidarymą, patys savaime yra pagrindiniai veiksniai, sukeliantys mokėjimo balansų krizes ir skolos krizes, todėl kai kuriose srityse reikia suteikti finansinę pagalbą.

Atliekant MDP priežiūrą siekiama išvengti netvarių tendencijų arba pažeidžiamumo kaupimosi ir užtikrinti tinkamą esamų disbalansų koregavimą. MDP buvo nustatyta tuo laikotarpiu, kai įvairiose valstybėse narėse jau vyko esamų disbalansų mažinimo procedūra. Todėl pirmaisiais įgyvendinimo metais MDP tikslas visų pirma buvo disbalansų naikinimo stebėseną ir rekomendacijų priėmimas siekiant politikos sistemas pakoreguoti taip, kad korekcijos būtų veiksmingos ir tvarios ir kad kartu nedidėtų socialinės išlaidos. MDP priežiūra, kurią dar labiau sustiprino didesnio masto ES ekonominė priežiūra, apima platų politikos sričių rinkinį. Pagal SAP prevencinę dalį, strategiją „Europa 2020“, bendras ekonominės politikos gaires, užimtumo gaires ir MDP pateiktos rekomendacijos buvo integruotos į bendrą Tarybos parengtų konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų (KŠSR) paketą ir suderintos su bendru Europos semestru.

Nepaisant iš esmės korekcinio pobūdžio MDP priežiūros tikslų, per pirmuosius MDP įgyvendinimo metus niekada nebuvo pradėta perviršinio disbalanso procedūra (PDP). Dėl valstybių, kuriose buvo nustatyti perviršiniai disbalansai, Komisija, užuot rekomendavusi Tarybai nedelsiant pradėti taikyti PDP, pirmiausia siekė kelti su nustatytomis problemomis susijusių politinių įsipareigojimų klausimą. Tuo tikslu Komisija priėmė išsamesnes KŠSR, kurioms taikomi konkretūs įgyvendinimo terminai, ir nustatė intensyvesnį konkrečaus politinio atsako stebėsenos procesą kartu išsaugodama galimybę vėlesniame etape pradėti PDP.

Kaip nurodyta komunikate dėl 2014 m. MDP peržiūros, per pirmuosius taikymo metus įgyta patirtis leidžia manyti, kad procedūra padėjo didinti informuotumą apie problemas ir sukūrė sutarimo dėl politinio atsako priemonių pagrindą. MDP buvo taikoma atsižvelgiant į per mokymus įgytas žinias bei grįžtamąją informaciją, ir remiantis nuolatiniu Komisijos ir Tarybos dialogu, siekiant stabilesnės praktikos konvergencijos. Iš įrodymų taip pat matyti, kad MDP priežiūra buvo susijusi su tvirtesne pažanga įgyvendinant politines rekomendacijas, nepaisant to, kad politiniai veiksmai dažnai buvo nepakankami, kad būtų užtikrinta patenkinama pažanga sprendžiant pagrindines problemas. Atliekant 2014 m. peržiūrą buvo atkreiptas dėmesys į būtinybę didinti skaidrumą ir patobulinti komunikatą dėl MDP įgyvendinimo.

Veiksmingas MDP įgyvendinimas yra vienas iš Komisijos prioritetų, kaip nurodyta 2015 m. birželio mėn. pranešime „Europos ekonominės ir pinigų sąjungos sukūrimas“, kurį parengė Jeanas-Claude'as Junckeris, glaudžiai bendradarbiaudamas su Donaldu Tusku, Jeroenu Dijsselbloemu, Mario Draghi'u ir Martinu Schultzu, ir 2015 m. spalio mėn. Komisijos komunikate „Tolesni

ekonominės ir pinigų sąjungos kūrimo žingsniai“¹. Kad MDP būtų veiksminga, visų pirma reikalinga skaidri ir stabili sistema, kurioje būtų aiškiai informuojama apie pagal MDP priimtų sprendimų loginį pagrindą. Tolesni veiksmai dėl perviršinių disbalansų nustatymo turėtų reikšti tinkamą priežiūros aktyvavimą siekiant užtikrinti pakankamai tvirtą politinį atsaką į kilusias problemas. Siekiant kad, pradedant taikyti MDP, būtų geriau atsižvelgiama į euro zonos aspektą, su euro zona susiję veiksniai buvo geriau integruoti į Komisijos atliekamą analizę ir rekomendacijas.

2016 m. pradžioje Komisija paskelbė MDP kompendiumą². Kompendiume pateikiamas MDP loginis pagrindas, paaiškinami teisiniai ir procedūriniai aspektai, aptariami MDP įgyvendinimo metu taikomi principai, kriterijai ir analizės sistemos ir apžvelgiama, kaip praktiškai taikoma MDP. Taigi MDP kompendiume pateikiamas susijusios informacijos rinkinys, kuris padeda suprasti, kas yra MDP, kaip ji veikia ir kaip keitėsi jos taikymas nuo šios procedūros nustatymo pradžios. Šiuo kompendiumu siekiama prisidėti prie skaidraus MDP įgyvendinimo laikantis 2014 m. komunikato dėl MDP peržiūros ir 2015 m. spalio mėn. Komisijos komunikato „Tolesni ekonominės ir pinigų sąjungos kūrimo žingsniai“. Kitas žingsnis didesnio skaidrumo link buvo nuodugnių apžvalgų (NA) išvadų apibendrinimo specialiose MDP vertinimo matricose praktika, kurios rengiant nuodugnius apžvalgas laikomasi nuo 2016 m.

VI. Apskritai iš įrodymų matyti, kad šalims, kurioms taikoma MDP priežiūra, pateikta daugiau KŠSR ir šių šalių atitikties lygis buvo aukštesnis, palyginti su MDP nesusijusiomis KŠSR. Europos Audito Rūmų atlikta Ekonominės politikos komiteto (EPK) narių apklausa atskleidė, kad tik apie 10 proc. apklaustų narių manė, kad MDP yra neveiksminga. Bet kuriuo atveju tikimasi, kad valstybės narės įgyvendins visas su MDP susijusias ir nesusijusias KŠSR.

Komisija laikosi nuomonės, kad su MDP susijusių KŠSR struktūra atitiko tikslą panaikinti nustatytus disbalansus ir tai yra bendras Europos Audito Rūmų klausimyną užpildžiusių narių požiūris, tačiau komunikacijos srityje galima atlikti tam tikrus patobulinimus.

Su viešaisiais finansais susijusios KŠSR, kurios pateiktos pagal SAP, įvardytos kaip svarbios MDP procedūrai tose šalyse, kuriose didelė valstybės skola yra elementas, padedantis nustatyti disbalansus, arba kuriose fiskalinio deficito mažinimas padeda ištaisyti didelį einamosios sąskaitos deficitą, priskirtą prie disbalanso. Valstybių narių, kuriose yra einamosios sąskaitos perviršis, nuodugniose apžvalgose buvo analizuojamas ryšys tarp įvairių fiskalinių priemonių ir išorės pozicijos. Kalbant apie tas šalis, pažymėtina, kad įvairios KŠSR numatytos fiskalinio pobūdžio priemonės, kurios gali padėti išspręsti didelio biudžeto perviršio problemą, įvardytos kaip susijusios su MDP.

Teiginys, kad tarp su MDP susijusių KŠSR ir euro zonos rekomendacijų yra neatitikimų, kyla iš to, kad poreikis užtikrinti euro zonos rekomendacijų ir MDP KŠSR nuoseklumą galioja tik toms KŠSR gaunančioms šalims, kurios tuo pat metu yra susijusios su MDP ir dėl kurių yra priimta susijusi euro zonos rekomendacija. Ne visos euro zonos rekomendacijos yra susijusios su MDP, nes jų

¹ 2015 m. spalio 21 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos Centriniam Bankui „Tolesni ekonominės ir pinigų sąjungos kūrimo žingsniai“ (COM(2015) 600 *final*).

² „Makroekonominio disbalanso procedūra. Loginis pagrindas, procesas, taikymas. Kompendiumas“ (Europos Komisija, 2016).

taikymo sritis yra platesnė. Ne visos šalys gauna su MDP susijusias rekomendacijas, nes kai kurioms šalims MDP priežiūra netaikoma. Ne visos šalys gauna KŠSR, kurios kyla iš euro zonos rekomendacijų, nes jos neturi susijusių problemų, joms nereikia įgyvendinti konkrečios politikos arba yra kitų apribojimų, dėl kurių KŠSR netaikymas yra pateisinamas.

VII. NA integravimas į šalių ataskaitas sudarė galimybes sumažinti sutampančios informacijos kiekį ir nepakenkė NA vertinimo aiškumui. Tai padėjo užtikrinti tvirtesnę sąveiką su valstybėmis narėmis ir susijusiais suinteresuotaisiais subjektais, padidino supratimą apie problemas ir koregavimo pastangas ir su jomis susijusią atsakomybę.

NA pateikiami įrodymai ir argumentai, kuriais pagrindžiami sprendimai dėl MDP disbalansų skirstymo į kategorijas. NA išvados nėra pateikiamos pačiose NA; jas galima rasti prie NA pridedamame Komisijos komunikate. Tokia praktika yra pateisinama, nes, kaip nustatyta reglamente, NA išvadose būtina atsižvelgti į bendrąsias aplinkybes, sisteminius aspektus, šalių tarpusavio priklausomybę, taigi ir poreikį išvadas priimti susipažinus su visu NA dokumentų rinkiniu.

Komisija nepitaria nuomonei, kad sprendimų priėmimo procesas susilpnino MDP. Priimdama su MDP susijusius sprendimus, Komisija (tai yra Komisijos narių kolegija ir Komisijos tarnybos) veikia visa sudėtimi, be to, reglamente nustatyti reikalavimai taikomi visai Komisijai.

Kaip ir kitų sprendimų atveju, priimdami sprendimus, kuriems taikoma MDP, Komisijos nariai tiesiogiai konsultuojasi su tarnybomis, už kurias jie yra atsakingi, ir netiesiogiai su kitomis Komisijos tarnybomis per kitus Komisijos narius ir atitinkamus kabinetus. Kolegijos gali pasinaudoti savo teise nesivadovauti tarnybų patarimais, nes jos teisiškai neprivalo to daryti ir neprivalo pasiaiškinti, kodėl jais nesivadovauja.

VIII. Komisija nėra įpareigota rekomenduoti pradėti taikyti perviršinio disbalanso procedūros valstybėse narėse, kuriose nustatomas perviršinis disbalansas.

IX. Rezultatų suvestinė turėtų būti pagrįsta itin kokybiškais kintamųjų duomenimis. Dėl šios priežasties nėra naudojamos prognozės ir preliminarūs duomenys.

Įvairūs kintamieji, kurių reikšmės įspėjimo mechanizmo ataskaitoje (IMA) pateiktoje rezultatų suvestinėje yra ypač nestabilūs, apskaičiuojami išvedant trejų metų vidurkį, kad būtų vengiama rodyti daugiausia laikinus pokyčius.

IMA pateikiamas kintamųjų, kuriuos reikia atidžiai stebėti taikant MDP (t. y. nuodugnioje apžvalgoje), raidos vertinimo atspirties taškas. IMA nėra vertinama kaip išankstinio įspėjimo sistema, kuri dera su faktu, kad IMA rodikliai nėra nustatomi pagal naujausius preliminarinius duomenis arba prognozes.

a) Žr. toliau pateiktus Komisijos atsakymus į išvadas ir rekomendacijas.

IVADAS

4. MDP teisinę sistemą sudaro Reglamentas (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo ir Reglamentas (ES) Nr. 1174/2011 dėl vykdymo užtikrinimo priemonių, skirtų perviršiniams makroekonominiams disbalansams naikinti, kurie buvo priimti pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos (SESV) nuostatas, kuriomis reglamentuojamas ekonominės politikos koordinavimas (SESV 121 ir 136 straipsnius). Reglamente (ES) Nr. 1176/2011 nustatyta procedūra,

o Reglamente (ES) Nr. 1174/2011 išsamiai aprašomas vykdymo užtikrinimo mechanizmas, kuris yra pagrįstas tik euro zonos valstybėms narėms taikomomis piniginėmis sankcijomis.

8. MDP tikslas – stiprinti ES ekonomikos valdymą, susijusį su makrofinansiniu stabilumu, neapsiribojant biudžeto priežiūra, siekiant į ją įtraukti perviršinių makroekonominių disbalansų prevencijos sistemą ir padėti paveiktoms valstybėms narėms imtis taisomųjų veiksmų prieš išplintant skirtumams.

Pagrindinis viršvalstybinės priežiūros įgaliojimų principas yra grindžiamas faktu, kad vienoje valstybėje narėje susidarę makroekonominiai disbalansai yra svarbūs ir kitoms valstybėms narėms. Taip yra ne tik dėl to, kad stipriai integruotose ekonomikos srityse vienoje valstybėje narėje vykstantys ekonominiai pokyčiai pradeda plisti į kitas šalis, bet ir dėl to, kad nenaikinami makroekonominiai disbalansai gali pakenkti tinkamam pinigų sąjungos veikimui ir Sąjungos institucijoms bei bendroms politikos sritims, pvz., bendrajai rinkai. Todėl pagal MDP disbalansai vertinami ne tik nacionaliniu požiūriu, bet ir atsižvelgiant į pasekmes euro zonai ir Sąjungai, kaip to reikalaujama pagal MDP reglamentą.

10. Kalbant apie SAP, pažymėtina, kad prevencinės dalies tikslas – imtis priemonių siekiant užkirsti kelią Maastrichto sutarties fiskalinių ribų pažeidimui, o korekcinės dalies tikslas – užtikrinti greitą korekciją tais atvejais, kai padaromas pažeidimas ir nustatomas perviršinis deficitas. Todėl prevencinė dalis apima daugiau nei vien nominalų deficitą ir skolos reikalavimus. Su SAP korekcinės dalies vykdymo užtikrinimu susijusias sankcijas numatoma taikyti tais atvejais, kai euro zonos valstybė narė pakartotinai pažeidžia procedūrinius reikalavimus.

MDP atveju prevenciniais ir korekciniais veiksmais siekiama užkirsti kelią disbalansams ir juos panaikinti. Korekciniais veiksmais naikinami didesnio masto disbalansai, o vykdant šiuos veiksmus gali būti naudojamos sankcijos, jeigu euro zonos valstybės narės pakartotinai pažeidžia procedūrinius reikalavimus.

Tiek Reglamentas (ES) Nr. 1176/2011, tiek prevencinė SAP dalis turi tą patį Sutartyje nustatytą teisinį pagrindą (SESV 121 ir 136 straipsniai). Sutartyje nustatytas korekcinės SAP dalies pagrindas yra SESV 126 straipsnis.

Strategija „Europa 2020“ nėra į MDP ar SAP panaši priežiūros procedūra. Tai yra strategija, kurią sudaro ES veiksmas, tikslai ir integruotas priežiūros procedūrų naudojimas. Be SAP ir MDP nuostatų, priežiūra vykdoma pagal bendros ekonominės politikos gaires (grindžiamas SESV 121 straipsniu, t. y. bendras su MDP teisinis pagrindas) ir užimtumo gaires (grindžiamas SESV 148 straipsniu).

PASTABOS

29. Disbalansų klasifikacijai būdingas tam tikras stabilumo laipsnis, nes disbalansui, kuris visų pirma (bet nebūtinai) yra susijęs su didelėmis skolomis, panaikinti gali prireikti kelerių metų.

33. Nurodytame Parlamento dokumente („Makroekonominio disbalanso procedūros įgyvendinimas. Dabartinė padėtis“ (2017 m. birželio mėn.) – PE 497.739) nei pranešama apie bendrą neigiamą su MDP susijusių KŠSR įgyvendinimo nuo 2012 m. vertinimą, nei padaroma išvada, kad KŠSR įgyvendinimas nuolat turėjo trūkumų. Toliau pateikiamas sakinyss apie su MDP susijusias KŠSR, kurį galima rasti minėtame dokumente. „Nuo 2014 m. daugėja apskritai neįgyvendintų arba ribotai įgyvendintų rekomendacijų skaičius.“

4 diagramoje parodyta, kad rekomendacijų, kurioms taikomi kriterijai „visiškai įvykdyta arba esminė pažanga“ ir „tam tikra pažanga“, 2013, 2015 ir 2016 m. buvo daugiau nei 50 proc.

Neaišku, koku lyginamuoju rodikliu ar tikimybe yra grindžiamas šis teiginys. Galimas lyginamasis rodiklis galėtų būti su MDP nesusijusių KŠSR laikymasis. Iš prieinamų įrodymų matyti, kad apskritai KŠSR įgyvendinimo srityje stropiau buvo įgyvendinamos būtent su MDP susijusios KŠSR (žr., pvz., MDP kompendiumą).

Kitas galimas lyginamasis rodiklis galėtų būti suvokimas valstybėse narėse to, kaip efektyviai KŠSR padeda rengti politikos priemonės. Europos Audito Rūmų parengtas klausimynas, skirtas Ekonominės politikos komiteto (EPK) nariams, rodo, kad tik apie 10 proc. respondentų mano, kad MDP priežiūra buvo neveiksminga.

MDP valstybėms narėms iš esmės taip pat buvo skirta daugiau KŠSR, palyginti su kitomis valstybėmis narėmis.

34. Žr. Komisijos atsakymą į VI dalies pastabas.

35. Dėl virš 35 dalies esančios antraštės Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad su MDP susijusių KŠSR ir disbalanso ryšys yra užtikrintas. Žr. Komisijos atsakymus į šios dalies, VI dalies ir 1 langelio pastabas.

Kiekvienoje KŠSR pateikiamos įvairios rekomendacijos, įskaitant rekomendacijas, kurių paskirtis – spręsti disbalanso klausimus. Priklausomai nuo faktinės KŠSR sandaros konkrečių rekomenduojamų priemonių požiūriu, teisinių dokumentų, kuriuose pateikiamos KŠSR, konstatuojamosiose dalyse nurodoma, kurios KŠSR yra susijusios su MDP. Pagal nusistovėjusią praktiką KŠSR įvardijamos kaip susijusios su MDP, jeigu jose yra bet koks skaičius priemonių, konkrečiai skirtų šalyse, kurioms taikoma MDP priežiūra, nustatytiems disbalansams panaikinti. Pagal praktiką, kurios Komisija ir Taryba laikosi nuo MDP taikymo pradžios, konstatuojamosiose dalyse, kuriose pristatomos KŠSR, stengiamasi nurodyti, kurios KŠSR yra visiškai ar iš dalies susijusios su MDP.

Tam tikrais atvejais disbalansus galima panaikinti įvairiomis politikos priemonėmis. Pavyzdžiui, konkurencingumui padidinti gali reikėti politikos, kuria didinamas darbo našumas, didinamas energijos gamybos efektyvumas ir mažinamos energijos sąnaudos, užkertamas kelias pernelyg dideliam darbo sąnaudų augimui ir pan. Todėl gali atsitikti taip, kad, pvz., visos su mokymu, energetika arba darbo užmokesčio nustatymu susijusios KŠSR įvardijamos kaip susijusios su MDP, nepaisant to, kad jos yra svarbios sprendžiant ne tik su MDP susijusias problemas, atsižvelgiant į tiesioginį ar netiesioginį ryšį su pagrindine MDP problema, kuri ne visada yra akivaizdi.

Apskritai jau 2016 m. tik apie 10 proc. apklaustų EPK narių nurodė, kad jiems neaišku, kurios KŠSR yra susijusios su MDP, o 90 proc. priėjo prie išvados, kad jos visada arba iš dalies buvo aiškios.

37. 1 langelyje pateiktuose pavyzdžiuose ši išvada tinkamai neatsispindima dėl toliau nurodytų priežasčių.

1 langelis

Pirma įtrauka. Dėl Prancūzijai skirtos KŠSR: tokie elementai kaip pameistrystė ir mokymas gali būti laikomi svarbiais formuojant darbuotojų įgūdžius, nes tai prisideda prie konkurencingumo, o tai yra su MDP susijęs uždavinys Prancūzijai.

Antra įtrauka. Dėl Slovėnijai skirtos KŠSR: spaudimas, kurį senėjantys gyventojai daro Slovėnijos pensijų ir ilgalaikės priežiūros sistemų tvarumui, yra paminėtos šalies ataskaitos santraukoje.

Trečia įtrauka. Dėl Bulgarijai skirtos KŠSR: 2014 m. vasarą įvykusi suirutė Bulgarijos bankų sektoriuje ir vėliau iš valstybės biudžeto suteikta parama buvo 2014 m. gerokai pablogėjusios fiskalinės padėties priežastis. 2015 m. buvo aišku, kad sektoriui paremti gali prireikti papildomų priemonių. Fiskalinės padėties ir finansų sektoriaus padėties ryšys, taip pat pagrindinis vyriausybei kylantis finansavimo uždavinys buvo paaiškintas 2015 m. šalies ataskaitos 1 skyriuje (p. 8–9), kuriame taip pat galima rasti kryžminę nuorodą į NA skirsnį (2 skyrius, 2.1 ir 2.2 dalys).

Pagal Bulgarijoje taikomą valiutų valdybos modelį vyriausybė iš esmės pati iš savęs gali skolintis tik kraštutiniu atveju. Todėl visas išlaidas, susijusias su bankų sektoriaus likvidumu ir kapitalo atsargomis, įskaitant indėlių garantijų schemą, turi padengti vyriausybė. Todėl fiskalinė KŠSR taip pat yra labai svarbi makrofinansiniam stabilumui ir MDP.

Bulgarijos valdžios institucijos taip pat pripažino makrofinansiniam stabilumui kylančią riziką. 2016 m. vyriausybė pasiskolino papildomų lėšų ir į biudžetą įtraukė išimtiniam skolinimuisi skirtas atsargas, jeigu prireiktų suteikti pagalbą finansų sektoriui. Tai aiškiai rodo, kad valdžios institucijos pripažįsta susijusią riziką ir sutaria dėl makrofinansinio stabilumo svarbos.

Dėl visų šių priežasčių, 2015 ir 2016 m. 1 KŠSR buvo įvardytos kaip susijusios su MDP.

Ketvirta įtrauka. Dėl Ispanijai skirtos KŠSR: minėtos 2016 m. KŠSR konstatuojamojoje dalyje (17) nurodyta, kad „dėl labai decentralizuotos [Ispanijos administracijos] struktūros reikia aktyviau koordinuoti įvairių viešųjų administracijų veiksmus, siekiant tiek mažinti sąnaudas, tiek riboti įmonėms ir namų ūkiams tenkančią administracinę naštą.“ Šalies ataskaitoje toliau paaiškinama, kad veiksmingesnis viešasis administravimas galėtų prisidėti prie patikimų valstybės finansų, o tai padėtų panaikinti didelės skolos disbalansą ir sumažinti įmonėms tenkančią administracinę naštą bei padidintų konkurencingumą ir (gamybos veiksmų) produktyvumą (p. 78).

Dėl 2015 m. KŠSR: taupomųjų bankų sektoriaus reforma aptariama 2015 m. pavasario priežiūros po programos įgyvendinimo (PPI) ataskaitoje (p. 17–20).

Ispanijos atveju MDP stebėseną buvo atlikta ją koordinuojant su priežiūra po programos įgyvendinimo, visų pirma kiek tai susiję su finansų sektoriumi. Tai yra kita priežastis, dėl kurios KŠSR nėra aptariami tik NA nurodyti klausimai; pvz., PPI ataskaitoje aptarti klausimai (žr. *Occasional Paper* 193, May 2014, 4 skyrius dėl finansų sektoriaus reformos).

38. Jeigu dalis KŠSR yra susijusi su MDP, visa KŠSR pažymima kaip susijusi su MDP. Tai yra rizikos ribojimo kriterijus, kuris nustatytas atsižvelgiant į jo objektyvumą. Tačiau reikalavimų laikymosi stebėseną ir vertinimą taikomi tik su MDP susijusiai daliai ir tai buvo daroma nuosekliai.

39. Mažesnis KŠSR skaičius taip pat atspindi disbalansų raidą ir tai, koks yra poreikis imtis politikos veiksmų.

Su MDP susijusių KŠSR skaičius sumažintas mažesniu mastu nei su MDP nesusijusių KŠSR skaičius. Žr. 1 lentelės paskutinėse eilutėse pateiktus 2015 ir 2016 m. skaičius.

41. Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 35 dalies pastabas.

42. Nors politinių uždavinių skirsnis nebuvo įtrauktas, nuo 2016 m. MDP vertinimo matricos įtraukimas į šalies ataskaitą padėjo nustatyti ryšį tarp dabartinės disbalansų naikinimo padėties, politinės pažangos ir politikos spragų.

43. Po 2015 m. spalio mėn. komunikato žengtas svarbus žingsnis – nuo 2016 m. į šalių ataskaitas įtraukiama MDP vertinimo matrica.

44. Komisija sistemingai nevertina kiekybinio KŠSR poveikio dėl įvairių priežasčių, visų pirma dėl to, kad:

- Priemonių poveikis taip pat priklauso nuo valstybių narių pasirinkto konkretaus KŠSR įgyvendinimo ir laikymosi būdo, nes pagal KŠSR valstybėms narėms paliekama diskrecija nuspręsti, kokių tolesnių veiksmų imtis siekiant užtikrinti rekomendacijų laikymąsi.
- Politikos priemonių ir disbalansų ryšiui poveikį gali daryti įvairūs veiksniai, todėl politikos formuotojai ne visada gali lengvai kontroliuoti rezultatus.
- Išsamūs *ex ante* poveikio vertinimai yra susiję su dideliu netikrumu ir priklauso nuo prielaidų, įskaitant kitų dalyvių ir suinteresuotųjų subjektų elgesio pokyčių prielaidas. Dėl tos pačios priežasties kitų panašių tarptautinių institucijų rekomendacijos nėra sistemingai pagrindžiamos kiekybiniais vertinimais.
- Kai kurių KŠSR negalima įvertinti kiekybiškai, nes jų negalima modeliuoti pagal prieinamų modelių parametrų pokyčius (pvz., valdymo gerinimo reformos). Todėl visapusiškas KŠSR paketo vertinimas gali būti neišsamus arba nesubalansuotas, nes gali neapimti visų KŠSR, o apimti tik tą jų dalį, kurią galima tinkamai kiekybiškai įvertinti.

Vis dėlto konkrečiais atvejais kai kurios galimos priemonės buvo kiekybiškai įvertintos, o Komisija siekia atlikti tokius vertinimus visuomet, kai tai yra įmanoma.

46. Svarbu atsižvelgti į tai, kad tarp biudžeto rekomendacijų ir kitų fiskalinį poveikį turinčių rekomendacijų nėra jokio prieštaravimo, nes biudžeto rekomendacijos nėra formuluojamos taip, kad panaikintų galimybę pakeisti išlaidas ar pajamas taip, kad jos derėtų su kitomis KŠSR.

48. Esama euro zonai skirtų rekomendacijų, kurios yra susijusios su į MDP taikymo sritį nepatenkančiomis sritimis. Ne visos valstybės narės gauna su MDP susijusias KŠSR. Ne visos valstybės narės yra tiesiogiai susijusios su konkrečia euro zonai skirta rekomendacija, nes joje nustatyti uždaviniai nėra vienodai svarbūs visoms euro zonos valstybėms narėms. Poreikis užtikrinti euro zonai skirtų rekomendacijų ir su MDP susijusių KŠSR nuoseklumą galioja tik toms valstybėms narėms, kurios yra susijusios su euro zonai skirta rekomendacija, kurioje aptariami MDP klausimai, ir kurios tuo pat metu gauna su MDP susijusių KŠSR dėl tos pačios srities.

49. MDP negali būti naudojamas fiskalinėms rekomendacijoms teikti *erga omnes*. Kaip nustatyta MDP reglamente, su MDP susijusios rekomendacijos gali būti teikiamos tik toms valstybėms narėms, kuriose nustatyti disbalansai. Su MDP susijusiose rekomendacijose gali būti numatytos

fiskalinės priemonės, jei jomis siekiama panaikinti atitinkamoje valstybėje narėje nustatytus disbalansus.

50. Šios pastabos nėra susijusios su MDP.

51. Tvarkaraščio tinkamumą galima įvertinti tik atsižvelgiant į tikslus KŠSR reikalavimus. Tinkamą dėmesį taip pat reikia skirti galimam poreikiui skubiai imtis veiksmų, kad būtų užtikrintas su MDP susijusių KŠSR laikymasis.

KŠSR formuluotė ir taikymo sritis vienais ar kitais metais gali būti skirtinga, siekiant atsižvelgti į naujausius pokyčius, susijusius su makroekonominiam stabilumui vis dar svarbiais klausimais. Taip pat gali būti, kad kartais priemonių buvo imtasi, tačiau jų nepakako atitinkamam disbalansui panaikinti.

54. Kalbant apie virš 54 dalies esančią antraštę, Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad per pastaruosius kelerius metus kategorijų sistema išliko stabili. Žr. Komisijos atsakymą į 55 dalies pastabas.

55. Šešių kategorijų sistema 2013–2015 m. išliko stabili; 2013 ir 2014 m. formuluotės pakeitimas buvo susijęs tik su faktu, kad disbalansų kategorijose, kurios pradėjo galioti nuo 2014 m., buvo paminėta konkrečios stebėsenos praktika, kuri nustatyta 2013 m. netrukus po NA išvadų ir pradėta taikyti nedelsiant.

56. Perviršinių disbalansų nustatymas nesutampa su perviršinio disbalanso procedūros pradėjimu.

3 langelis

Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 1 straipsnio 1 dalyje nustatytos „išsamios makroekonominių disbalansų nustatymo, taip pat perviršinių makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo Sąjungoje taisyklės“. Reglamento 9 konstatuojamojoje dalyje aiškiai nustatyta, kad šiuo tikslu konkrečios taisyklės nustatytos siekiant papildyti „SESV 121 straipsnio 3 ir 4 dalyse nurodytą daugiašalės priežiūros procedūrą“.

Atsižvelgiant į šias su reglamento tikslu susijusias aplinkybes, nei Parlamentas, nei Taryba, teisėkūros institucijos, kaip reglamentus priimančios antrinės teisės aktus, neturi teisės panaikinti Komisijos diskreciją, kuri jai suteikta pagal pirminę teisę, t. y. SESV 121 straipsnio 4 dalį.

Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 7 straipsnio 2 dalimi nesukuriami nauji įgaliojimai arba procedūra. Joje nustatytos sąlygos, kuriomis dabartiniais Sutartimi pagrįstais įgaliojimais (SESV 121 straipsnio 4 dalimi arba daugiašalės priežiūros procedūra) turi būti naudojamosi vykdant konkrečią MDP. Todėl Komisija nėra įpareigota pradėti taikyti procedūrą, kai tik susidaro tam tikros aplinkybės, nes pagal SESV 121 straipsnio 4 dalį Komisijos išimtinė iniciatyvos teisė, kuri kitais atvejais garantuojama Sutartimis, lieka nepakitusi. Komisija išlaiko savo diskreciją inicijuoti arba neinicijuoti procedūros. Antrinės teisės aktu nebūtų galima panaikinti tos Komisijos diskrecijos, kuri yra numatyta Sutartyse. Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 22 konstatuojamąją dalį, kurioje nustatyta, kad „jei nustatomi dideli makroekonominiai disbalansai, <...> turėtų būti pradėta perviršinio disbalanso procedūra <...>“. Joje Komisijai nenustatoma pareiga pateikti rekomendaciją, tačiau išreiškiamas politinis teisėkūros institucijos pageidavimas dėl konkretaus elgesio modelio.

58. NA išvados komunikate pateikiamos dėl šių priežasčių:

Pirma, turi būti užtikrinama nuosekli klasifikacija įvairiose valstybėse narėse, o tai reiškia, kad NA negali būti vertinama atskirai.

Antra, skirstant MDP į kategorijas reikia atsižvelgti į sisteminius aspektus, įskaitant šalutinį poveikį ir bendras aplinkybes (žr. Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 5 straipsnio 2 dalį ir MDP kompendiumą, p. 48). Toks vertinimas yra pagrįstas susipažinimu su visu NA dokumentų rinkiniu ir susijusia informacija.

Trečia, Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 5 straipsnio 2 dalis turi apimti (tačiau tuo neapsiribojant) tos nuostatos pirmajame sakinyje nurodytus konkrečius elementus. Reikalaujama, kad Komisija atsižvelgtų į įvairius kitus veiksnius, kurie taip pat nustatyti 5 straipsnio 2 dalyje (ekonominis pokyčius Sąjungoje ir euro zonoje; disbalansų kilmę; vyraujančias ekonomines aplinkybes; Tarybos rekomendacijas arba raginimus pagal SAP ir Europos semestrą; valstybių narių, kurioms taikoma apžvalga, politinius ketinimus). Be to, teisėkūros institucijų sprendimas 5 straipsnio 2 dalyje pavartoti žodžių junginį „be kita ko“ (o ne, pavyzdžiui, „yra sudaryta iš“) rodo, kad Komisijai leidžiama atsižvelgti ir į kitus elementus. Nėra jokio reikalavimo, kad vertinant disbalansus tam tikru momentu reikia atsižvelgti tik į naujausioje NA pateiktą informaciją, nes susijusią informaciją galima gauti kituose viešuose dokumentuose (pvz., ankstesniuose NA leidimuose, ĮMA, prognozėse).

a) Bulgarijos atveju šioms kategorijoms buvo taikomas prevencinis aspektas atsižvelgiant į Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 2 straipsnio 1 dalį: „<...> pokyčius, kurie neigiamai veikia arba *galėtų neigiamai paveikti* tinkamą valstybės narės ekonomikos <...> veikimą“ (išskirta autoriaus). Jeigu, siekiant įgyvendinti Komisijos rekomendacijas, imamasi (tam tikrų) veiksmų, tai, kad nurodyta rizika nepasireiškė, yra savaime suprantamas ir geras rezultatas ir būtent taip veikia prevenciniai procesai.

Nesugebėjimas atkurti pasitikėjimo bankų sistema ir pažaboti indėlių atsiėmimo 2014 m. birželio mėn. būtų dar labiau padidinęs likvidumo krizę, kuri galėjo peraugti į nemokumo krizę. Priežiūros įstaigos nesugebėjimas nustatyti didelių problemų ketvirtame pagal dydį šalies banke reiškė finansų sektoriaus priežiūros praktikos trūkumus ir pražiūrėtą koncentracijos riziką. Nors tiesioginė rizika 2015 m. sumažėjo, pagrindinės priežastys dar nebuvo pašalintos NA paskelbimo metu. Manoma, kad „perviršinių disbalansų“ klasifikacija buvo būtina siekiant paskatinti valdžios institucijas imtis esminių veiksmų siekiant šalinti pagrindines problemų priežastis ir kuo labiau sumažinti tokių situacijų pasikartojimo ateityje galimybę.

Bendro makrofinansinio stabilumo pablogėjimą taip pat įrodo smarkiai padidėjęs biudžeto deficitas, kurį lėmė vyriausybės parama finansų sektoriui, ir dar didesnis valstybės skolos padidėjimas, kurį lėmė siekis užtikrinti galimų papildomų finansų sektoriaus priemonių finansavimą. Vėlesni kredito reitingo sumažinimai, kurie paprastai yra susiję su didesnėmis finansavimo išlaidomis, buvo dar viena didelė pažeidžiamumą ir riziką patvirtinanti aplinkybė.

Tą pačią išvadą padarė TVF (IV straipsnio vertinimo ataskaita): įmonių komercinio banko (KTB) žlugimas praėjusią vasarą atskleidė Bulgarijos priežiūros ir krizės valdymo sistemų trūkumus ir išryškino ryšį tarp finansinės ir fiskalinės rizikos, kuri kyla taikant dabartinį valiutų modelį. Siekiant pagerinti finansų sektoriaus priežiūrą ir užtikrinti pasitikėjimą bankų sistema, reikia imtis esminių veiksmų.

b) Prancūzijai aukštesnis statusas taikant MDP 2015 m. suteiktas atsižvelgiant į nepakankamą politinį atsaką. Kaip tiksliai nustatyta NA, tai prisidėjo prie rizikos, kylančios dėl su sąnaudomis susijusio ir su jomis nesusijusio konkurencingumo prastėjimo, taip pat nedidelio įmonių pelningumo ir dėl didelio ir didėjančio Prancūzijos įsiskolinimo silpno ekonomikos augimo ir žemos infliacijos sąlygomis.

Euro zonai kylanti sisteminė rizika buvo kitas veiksnys, dėl kurio perviršiniai disbalansai buvo perklasifikuoti atsižvelgiant į tvirtus Prancūzijos ekonomikos prekybinius ir finansinius ryšius su kitomis valstybėmis narėmis.

Apskritai šis sprendimas nebuvo grindžiamas vien viešųjų finansų aspektais. Priešingai, jis buvo grindžiamas platesniu šalies ekonominės veiklos rezultatų ir perspektyvų vertinimu, politiniais veiksmiais, kurių buvo imtasi, ir kitoms euro zonos šalims kylančia rizika.

c) 2016 m. kovo–lapkričio mėn. nebuvo aiškių rizikos ženklų, todėl nebuvo būtinybės peržiūrėti 2016 m. kovo mėn. NA vertinimo, kuriame padaryta išvada, kad Jungtinė Karalystė nenukentėjo nuo krizės.

60. Bendrojo komunikato paskelbimo laikas neturi jokio ryšio su disbalansų kategorijų ir NA turinio nuoseklumu.

61. Dėl virš 61 dalies esančios antraštės Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad Komisijos sprendimų priėmimo procesas yra pagrįstas dideliu kiekiu analitinio ir techninio darbo, kurį atlieka Komisijos tarnybos. Komisijos narių kolegija ir tarnybos veikia kaip visuma. Analitinis ir techninis darbas yra sudedamoji galutinių sprendimų dalis. Tai patvirtina faktas, kad daugiau nei 70 proc. valstybių narių mano, jog MDP klasifikacija yra „tikslī“ arba „iš dalies tikslī“ (žr. VI priede pateiktą Europos Audito Rūmų apklausos f diagramą).

Be to, 94,7 proc. valstybių narių mano, kad bendra šalies ataskaitos / NA kokybė bent jau prilygsta techninėms ataskaitoms, kurias skelbia kitos tarptautinės institucijos (TVF, EBPO ir pan.), o 26,3 proc. mano, kad kokybė yra net geresnė (žr. VI priede pateiktą Europos Audito Rūmų apklausos u diagramą). Reglamente nustatyti reikalavimai galioja visai Komisijai ir Komisija yra šio audito audituojamas subjektas.

Komisijos narių kolegija ir tarnybos veikia kaip visuma. Komisijos nariai tiesiogiai konsultuojasi su tarnybomis, už kurias jie yra atsakingi, ir netiesiogiai su kitomis Komisijos tarnybomis per kitus Komisijos narius ir atitinkamus kabinetus. Kolegijos turi teisę nesivadovauti tarnybų patarimais, nes teisiškai neprivalo to daryti ir neprivalo pasiaiškinti, kodėl jais nesivadovauja.

Be to, Kolegija, be tarnybų patarimų konkrečiu klausimu, gali atsižvelgti į kitą informaciją, kuri tam tikrais atvejais gali tapti prieinama tik atlikus analizes.

Apskritai faktas, kad vertinimą taip pat atlieka Europos Komisijos nariai, o ne tik atitinkamos tarnybos, nebūtinai reiškia, kad procedūros yra politizuotos, veikiau tai rodo, kad Komisijos nariai ir jų kabinetai prisideda prie esmės vertinimo ir tam tikrais atvejais taip papildo tarnybų pateiktą vertinimą.

64. Komisijos vertinimas yra kitoks. Savo 2015 m. spalio mėn. komunikate „Tolesni ekonominės ir pinigų sąjungos kūrimo žingsniai“ Komisija nurodė, kad „Komisija užtikrins, kad nustačius perviršinio disbalanso atvejus būtų imamasi tinkamų tolesnių veiksmų. Tam reikalingas ekonomikos vertinimas ir aktyvus valstybių narių dalyvavimas siekiant spręsti konkrečius jų uždavinius ir užtikrinti šalies atsakomybę už reformas. Komisija sukonkretins kategorijas, paaiškins kriterijus, kuriais grindžia savo sprendimus, ir geriau nusakys sąsajas tarp disbalanso pobūdžio ir to, kaip ji į disbalansą atsižvelgia konkrečiai šaliai skirtose rekomendacijose. <...> Perviršinio disbalanso procedūra gali būti pradėta, jei pristinga ryžto vykdyti reformas ir jų įgyvendinimo pažanga bus nepakankama. Ji bus taikoma tuo atveju, kai susidarys didelis makroekonominis disbalansas, kuris kels grėsmę sklandžiam ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui, pavyzdžiui,

toks, koks atvedė į krizę. Komisija taip pat ragina Tarybą labiau įsitraukti į konkretų perviršinį disbalansą turinčių šalių, kurių atžvilgiu perviršinio disbalanso procedūra nėra pradėta, stebėjimą.³

Nuo tada, kai 2015 m. spalio mėn. buvo paskelbtas komunikatas, Komisija įvykdė jame nustatytus įsipareigojimus. MDP įgyvendinimas tapo skaidresnis ir ši teigiamą pokytį pripažino valstybės narės.

Disbalansų mastas daugumoje valstybių narių sumažėjo, todėl perviršinio disbalanso procedūra nuo 2015 m. spalio mėn. komunikato paskelbimo nebuvo pradėta taikyti.

66. Komisijos sprendimų priėmimo procese, kiek jis susijęs su MDP, visiškai laikomasi Komisijos vidaus taisyklių.

a) Atrodo, kad ši pastaba nėra tinkama, nes nėra susijusi su MDP, be to, tarp procedūrinių klausimų, į kuriuos dėmesį atkreipė Europos Audito Rūmai, ir galutinių sprendimų esmės nėra ryšio. Be to, vykstant klasifikavimui Komisijos nariai ir jų kabinetai tarpusavyje tariasi telefonu ir per susitikimus, taip pat naudodamiesi kitomis žodinės komunikacijos priemonėmis. Skubūs atvejai, politinis ir potencialus rinkos jautrumas nėra priežastis kruopščiai ir išsamiai protokoluoti kiekvieną įvairių šalių diskusiją dėl kiekvienos valstybės narės, dėl kurios buvo atlikta NA.

Taip pat žr. Komisijos atsakymus į 61–62 dalių pastabas.

b) Darbo tvarkos taisyklės, kuriose nustatyta, kad dokumentai turėtų būti išplatunami likus tam tikram dienų skaičiui iki Kolegijos posėdžio, turėtų padėti užtikrinti, kad Komisijos nariai galėtų tinkamai pasirengti ir dalyvauti sprendimų priėmimo procese. Šios taisyklės nustatytos tik atsižvelgiant į Kolegijos narių interesus. Tai reiškia, kad nariai gali nesilaikyti termino, jei mano, kad gali pasirengti per trumpesnę laiką. Tai nėra neįprasta ir taip tikrai nepažeidžiamos Komisijos vidaus taisyklės. Per vėlai pateiktas bet koks dokumentas nedarė jokio poveikio sprendimo esmei arba galiojimui.

c) Kodifikuoti *ex ante* perviršinio disbalanso procedūros inicijavimo kriterijai nebūtų rekomenduotini, nes siekiant atsižvelgti į tai, kad makroekonominiai disbalansai yra daugialypis ir sudėtingas reiškinys, kurio formos nuolat kinta ir kuris yra susijęs su įvairiomis sritimis ir politikos priemonėmis, reikia atlikti vertinimą. Būtent todėl, be taisyklių, priežiūros mechanizmuose yra paliekama vertinimo galimybė, ir dėl šios priežasties Reglamente (ES) Nr. 1176/2011 nėra kodifikuojama disbalanso arba perviršinio disbalanso apibrėžtis.

68. Su NA susijusių ir nesusijusių analizių sujungimas padėjo sumažinti sutapimus, kurie galėtų atsirasti tarp NA ir Tarnybų darbinių dokumentų.

Iš patirties matyti, kad NA toliau yra atpažįstama dėl jos dabartinio formato (taip pat dėl MDP matricos ir NA santraukos skyriaus), o sutampančios NA ir su NA nesusijusios šalies ataskaitos dalys buvo panaikintos.

³ 2015 m. spalio 21 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos Centriniam Bankui „Tolesni ekonominės ir pinigų sąjungos kūrimo žingsniai“ (COM(2015) 600 *final*).

Tarybos (ECOFIN) išvadose dėl NA ir 2016 m. KŠSR įgyvendinimo teigiamai įvertinta integruota analizė ir pabrėžtas poreikis užtikrinti, kad NA analizė šalių ataskaitose toliau būtų lengvai atpažįstama ir skaidri.

74. Šalies ataskaitos skirsnyje pateikiamas bendras esamos padėties vertinimas, įskaitant disbalansų prevencijos ir naikinimo analizę. Nuodugni analizė atliekama teminiuose skirsniuose, be to, nurodomi visi su NA susiję analizės elementai.

Europos Audito Rūmų atlikta EPK narių apklausa atskleidžia, kad nė vienas iš apklaustų narių nemano, kad NA / šalies ataskaitos yra siauro pobūdžio (VI priedo r diagrama) ar kad NA yra per trumpa (VI priedo q diagrama).

Optimalų analizės mastą ir jos ilgį NA / šalies ataskaitoje reikia vertinti atsižvelgiant į bendrą analizę, kuri, pavyzdžiui, paskelbta ankstesnėse NA / šalių ataskaitose, ir likusias spragas.

75. Žr. Komisijos atsakymą į 68 dalies pastabas.

80. NA turi būti orientuotos į disbalansus, o to negalima pasakyti apie kitas konkrečių šalių ataskaitas. Tai apima disbalansų nustatymą ir informavimą apie anksčiau nustatytų disbalansų panaikinimą.

82. Analizuojant šalutinį poveikį taikomi naujausi modeliavimo metodai.

NA nuo 2015 m. sistemingai buvo analizuojamas šalutinis išorės poveikis, kurį daro didelės euro zonos valstybės narės, nes šalutinis poveikis gali turėti didesnę reikšmę, jeigu jis kyla iš didelių valstybių. Kai tinkama, įtraukiama papildoma vidinio šalutinio poveikio ir šalutinio išorės poveikio analizė, pagrįsta faktiniais arba tikėtiniais pokyčiais, kurie gali turėti svarbių tarpvalstybinių padarinių.

Svarbu pripažinti, kad tam tikros rūšies šalutinį poveikį (pvz., per pasitikėjimą finansų rinkomis plintantį neigiamą poveikį) galima modeliuoti tik remiantis prielaidomis ir spėjimais ir toks šalutinis poveikis yra ribotas.

NA pateikta ekonominė analizė taip pat yra pagrįsta naujausiomis makroekonominėmis prognozėmis, kuriose pagal nustatytą struktūrą atsižvelgiama į bendrąsias rinkos tendencijas, įskaitant galimas atskiros valstybės sąlygas, kurios atspindi plintantį neigiamą išorės poveikį.

84. Žr. Komisijos atsakymą į 82 dalies pastabas.

85. Žr. Komisijos atsakymą į 82 dalies pastabas.

86. Fiskalinė politika stebima pagal SAP. Valstybės skolos pokyčiai, įskaitant jos ateities perspektyvas, taip pat stebimi pagal MDP ir aptariami NA. Tai apima šalis, kuriose didelė valstybės skola yra elementas, padedantis nustatyti disbalansus, arba kuriose fiskalinio deficito sumažinimas padeda ištaisyti didelį einamosios sąskaitos deficitą, priskirtą prie disbalanso.

Įvairiose valstybėse narėse, kuriose yra didelė valstybės skola, buvo analizuojamos pasekmės, atsirandančios dėl padidėjusio valdžios sektoriaus skolos palūkanų normų skirtumo.

Valstybių narių, kuriose yra einamosios sąskaitos perviršis, nuodugnioje apžvalgose buvo analizuojamas ryšys tarp įvairių fiskalinių priemonių ir išorės pozicijos. Kalbant apie šias šalis,

pažymėtina, kad įvairios fiskalinio pobūdžio KŠSR, kurios gali padėti išspręsti didelio biudžeto perviršio klausimą, įvardytos kaip susijusios su MDP.

4 langelis

Ketvirta pastraipa. Pagal ciklą pakoreguota einamoji sąskaita, t. y. einamoji sąskaita, pakoreguota atsižvelgiant į vidaus ir užsienio gamybos apimties atotrūkius drauge atspindint vidaus paklausos Ispanijoje nuosmukį. Pagal ciklą pakoreguota einamoji sąskaita Komisijos skaičiavimu nuo – 9,2 proc. BVP 2008 m. sumažėjo iki –1,2 proc. BVP 2014 m. (2015 m. pateikti duomenys), o tai rodo, kad dauguma patobulinimų nepriklauso nuo ciklinių padėčių (2015 m. NA / šalies ataskaita).

Penkta pastraipa. Kitaip nei Vokietijoje, Prancūzijos atveju pagrindinis disbalansų rizikos šaltinis neatsispindi išorės pozicijoje. Vis dėlto fiskalinė konsolidacija yra sudedamoji MDP analizės dalis ir Prancūzijai aiškiai rekomenduojama sugriežtinti savo fiskalinę politiką, be kita ko, siekiant perbalansuoti savo išorės sektorių.

87. 5 langelyje ši pastaba nėra tinkamai pagrindžiama; žr. atsakymus į 5 langelio pastabas.

5 langelis

Pirma rodyklė. Komisijos sprendimai dėl 2013 m. MDP statuso buvo pateikti ir paaiškinti atitinkamame 2013 m. balandžio mėn. komunikate: trumpai užsimenama apie riziką, kuri kyla dėl minimalaus darbo užmokesčio politikos, tačiau tai nėra įvardijama kaip viena iš pagrindinių priežasčių (p. 9–10).

Pirma įtrauka. Darbo jėgos paklausos elastingumas yra parametras, kuris ilgainiui išlieka stabilus ir jo nereikia vertinti kiekvienais metais. Rezultatų skirtumai taip pat atspindi prielaidų skirtumus, t. y. poveikio darbo užmokesčiui, kuris viršija minimalaus darbo užmokesčio lygį nebuvimą, kaip yra minimos nuorodos atveju.

Antra įtrauka. Su minimaliu darbo užmokesčiu susiję klausimai nagrinėjami Slovėnijos NA dalyje pavadinimu „Konkurencingumas ir eksporto rezultatai“, kurioje paaiškinama analizės aprėptis. NA nurodyta, kad „minimalus darbo užmokestis buvo gerokai padidintas, palyginti su baziniu darbo užmokesčiu, dėl kurio susitarta kai kurių sektorių kolektyvinėse sutartyse, tai taikytina net ir toms užduotims, kurių atlikimui reikia vidurinio išsilavinimo“.

Trečia įtrauka. NA pateikti analitiniai vertinimai yra susiję su konkrečiomis šalimis. Sąlygos Slovėnijoje 2013 m. ir Bulgarijoje 2016 m. nėra labai palyginamos.

Antra rodyklė. Kitos tarptautinės institucijos, pvz., TVF, pritaria Komisijos analizei dėl santykinai silpnesnės valstybinio kapitalo bankų padėties, žr., pvz., 2014 m. sausio 17 d. IV straipsnio išvadas.

Trečia rodyklė. Analizėje atkreipiamas dėmesys į skirtingą abiejų grupių bankų turto grąžą. Tuomet Komisija padarė išvadą dėl įvairių priežasčių, kurios galėjo duoti tą rezultatą. Šią išvadą vėliau ataskaitoje papildė turto kokybės statistinių duomenų analizė, iš kurios matyti, kad vietos kapitalo bankai praneša apie geresnę turto kokybę.

90. Nėra aiškių argumentų, kuriais remiantis būtų galima teigti, kad ĮMA analizės kokybė nepagerėjo. Tiesą sakant, ilgainiui ĮMA papildė papildoma analizė ir informacija.

Beveik 90 proc. EPK narių padarė išvadą, kad ĮMA analizė nustatant valstybes nares, kuriose gali būti susidarę makroekonominiai disbalansai (EPK narių atsakymai į šios ataskaitos VI priede pateiktos apklausos b klausimą), yra veiksminga, o tai ir yra ĮMA tikslas.

91. Pirma, pirma valstybių narių, kurių analizė turėjo būti atlikta nuodugnioje apžvalgoje, grupė atrinkta remiantis vien ĮMA analize.

Rizikos ribojimo praktika, pagal kurią valstybių narių, kuriose jau nustatyti disbalansai, NA buvo skelbiamos siekiant įvertinti disbalansų raidą ir jų galimą panaikinimą, reiškė, kad dauguma NA buvo parengtos atsižvelgiant į jau nustatytus disbalansus.

Vis dėlto ĮMA vis dar buvo svarbios atrenkant šalis, kuriose bus atliekama NA, nepaisant to, kad jose dar nebuvo nustatyti kokie nors disbalansai.

Kadangi valstybių narių, kuriose nustatomi disbalansai, skaičius mažėja, sprendimas pradėti NA vis labiau priklauso nuo ĮMA analizės.

Rizikos ribojimo praktika, pagal kurią NA buvo skelbiamos dėl visų šalių, kuriose disbalansai jau nustatyti, yra neginčytina, nes ji padeda prireikus išvengti rizikos, kad NA nebus rengiama. Ta praktika kartu su dažnai lėta atitinkamų ekonominių kintamųjų, kuriais grindžiami disbalansai, raida neišvengiamai lemia tam tikro laipsnio atrinktų valstybių narių, dėl kurių bus rengiamos NA, grupės stabilumą; dėl šios priežasties ilgainiui atsiranda tam tikras nuoseklumas.

92. MDP rezultatų suvestinės tikslas iš esmės nėra nustatyti išankstinio įspėjimo sistemos. Suvestinė yra tarsi filtras, padedantis nustatyti *prima facie* atvejus, susijusius su galimais disbalansais, kuriuos reikia atidžiau ištirti, ir suteikia galimybę atsekti rodiklius, iš kurių būtų galima daryti prielaidas dėl rizikos didėjimo. Ja siekiama atsižvelgti į įvairią makroekonominiam stabilumui kylančią riziką, užuot dėmesį sutelkus konkrečios rūšies krizių prognozėms.

Rezultatų suvestinę rengia, atnaujina ir keičia Komisijos tarnybos konsultuodamosi su Taryba ir Parlamentu. Techninį darbą, susijusį su rezultatų suvestine, atlieka Tarybos komitetai, visų pirma ECOFIN tarybos Ekonominės politikos komitetas ir jo Lisabonos metodikos (LIME) darbo grupė.

a) ĮMA rezultatų suvestinėje nenaudojami preliminarūs duomenys arba prognozės. Stabilius statistinius duomenis galima gauti tik po tam tikro laiko.

b) Vidurkių nustatymas sudaro sąlygas sumažinti riziką, susijusią su tuo, kad kai kurių rodiklių aiškinimas galėtų priklausyti nuo laikinų svyravimų.

93. Tarp poreikio į rezultatų suvestinę įtraukti visus potencialiai svarbius kintamuosius ir suvestinės glaustumo išlaikymo, kaip to reikalaujama pagal Reglamentą (ES) Nr. 1176/2011, yra tam tikra priešprieša.

Infliacijos rodikliai būtų labai susiję su rezultatų suvestinėje pateikiamais kintamaisiais, t. y. vienetui tenkančių darbo sąnaudų augimo tempu ir realiųjų būsto kainų pokyčiais, ir nepateiktų daug papildomos svarbios informacijos.

Palyginami duomenys apie neveiksnius paskolas tapo prieinami tik visai neseniai (pirmą kartą viešus duomenis ECB paskelbė 2015 m.).

94. Šių rodiklių įtraukimas sudaro sąlygas geriau suprasti disbalansų socialinius padarinius, įskaitant tuos, kurie atsiranda disbalansus naikinant, taigi tai padeda užtikrinti didesnę MDP rekomendacijų tikslumą.

Šių kintamųjų įtraukimas į rezultatų suvestinę nereiškia, kad buvo pakeista MDP orientacija, procedūra toliau siekiama užkirsti kelią žalingo makroekonominio disbalanso atsiradimui ir užtikrinti jo panaikinimą.

95. Signalinių rodiklių skaičius nėra pagrindinis ĮMA analizę skatinantis elementas. Pagal MDP reglamentą rezultatų suvestinės peržiūrėjimas nėra mechaninio pobūdžio; peržiūrint suvestinę atsižvelgiama į papildomą susijusią informaciją.

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 92 dalies pastabas.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

97. 2019 m. Komisija atliks MDP taikymo peržiūrą pagal Reglamentą (ES) Nr. 1176/2011 (16 straipsnį). Peržiūros rezultatai bus paskelbti viešai ir aptarti su valstybėmis narėmis ir kitais suinteresuotaisiais subjektais. Tai taip pat būtų puiki proga peržiūrėti sistemą, nes tai būtų geriau padaryti visapusiškai, sistemingai ir nuosekliai kartu su tolesniais veiksmais po 2019 m. peržiūros. Į Europos Audito Rūmų rekomendacijas bus deramai atsižvelgta. Komisija laikosi nuomonės, kad, įgyvendinant rekomendacijas, reikėtų atsižvelgti į 2019 m. MDP peržiūrą, tačiau stengsis pradėti įgyvendinti tam tikras priemones, visų pirma susijusias su 3 rekomendacijos ii punktu, 4, 5 ir 6 rekomendacijomis, jau per 2018–2019 m. ciklą.

98. Žr. Komisijos atsakymą į 33 dalies pastabas.

99. Kiekvienoje KŠSR pateikiamos įvairios rekomendacijos, įskaitant rekomendacijas, kurių paskirtis – spręsti disbalanso klausimus. Priklausomai nuo faktinės KŠSR sandaros konkrečių rekomenduojamų priemonių požiūriu, teisinių dokumentų, kuriose pateikiamos KŠSR, konstatuojamosiose dalyse nurodoma, kurios KŠSR yra susijusios su MDP. Kaip paaiškinta atsakyme į 38 dalies pastabas, pagal nusistovėjusią praktiką KŠSR įvardijamos kaip susijusios su MDP, jeigu jose yra bet kokia priemonė, konkrečiai skirta šalyse, kurioms taikoma MDP priežiūra, nustatytiems disbalansams panaikinti.

KŠSR, kurios, kaip nurodyta, yra susijusios su MDP, visais atvejais yra nurodytos priemonės, padedančios panaikinti disbalansus. Kaip paaiškinta atsakyme į 35 dalies pastabas, tokių priemonių įvairovė kartais yra didelė, be to, jos tuo pat metu daro poveikį, kuris nėra susijęs vien su disbalansų prevencija ir naikinimu. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, priemonių ir disbalansų ryšys tam tikrais atvejais nėra toks akivaizdus.

100. Tvarkaraščio tinkamumą galima įvertinti tik atsižvelgiant į tikslus KŠSR reikalavimus. Taip pat reikia tinkamai atsižvelgti į poreikį imtis skubių veiksmų siekiant užtikrinti su MDP susijusių KŠSR laikymąsi ir taip išvengti, kad nenaikinami disbalansai nesukeltų didelės krizės.

101. Komisija sistemingai nevertina kiekybinio KŠSR poveikio dėl įvairių priežasčių, visų pirma dėl to, kad: jų padariniai taip pat priklauso nuo to, kokį konkretų KŠSR įgyvendinimo ir laikymosi būdą pasirenka valstybės narės; politikos priemonių ir disbalansų ryšiui poveikį gali daryti įvairūs veiksniai; kai kurių KŠSR negalima įvertinti kiekybiškai ir tai reiškia, kad vien priemonių, kurias galima lengviau kiekybiškai įvertinti, poaibių pagrįstas vertinimas nepadėtų susidaryti tikslaus vaizdo; išsamūs *ex ante* poveikio vertinimai yra labai neapibrėžti ir priklauso nuo prielaidų.

1 rekomendacija

i) Komisija pritaria rekomendacijai.

KŠSR jau yra suformuluotos taip, kad padėtų panaikinti nustatytus disbalansus. Komisijos dokumentuose būtų galima pateikti aiškesnę sąsają.

Pagal KŠSR valstybėms narėms paliekama tam tikra diskrecija nuspręsti, kaip toliau elgtis siekiant laikytis KŠSR, kad būtų užtikrinta valstybių narių atsakomybė už priemones ir reformas. Nėra akivaizdu, kad išsamesnė rekomendacija daro didesnę poveikį disbalansams.

ii) Komisija pritaria rekomendacijai.

iii) Komisija pritaria rekomendacijai.

Kaip nurodyta Komisijos atsakyme į 44 dalies pastabas, Komisija sistemingai nevertina kiekybinio KŠSR poveikio dėl įvairių priežasčių, visų pirma dėl to, kad:

- Priemonių poveikis taip pat priklauso nuo valstybių narių pasirinkto konkretaus KŠSR įgyvendinimo ir laikymosi būdo, nes pagal KŠSR valstybėms narėms paliekama diskrecija nuspręsti, kokių tolesnių veiksmų imtis siekiant užtikrinti rekomendacijų laikymąsi.
- Politikos priemonių ir disbalansų ryšiui poveikį gali daryti įvairūs veiksniai, todėl politikos formuotojai ne visada gali lengvai kontroliuoti rezultatus.
- Išsamūs *ex ante* poveikio vertinimai yra susiję su dideliu netikrumu ir priklauso nuo prielaidų, įskaitant kitų dalyvių ir suinteresuotųjų subjektų elgesio pokyčių prielaidas. Dėl tos pačios priežasties kitų panašių tarptautinių institucijų rekomendacijos nėra sistemingai pagrindžiamos kiekybiniais vertinimais.
- Kai kurių KŠSR negalima įvertinti kiekybiškai, nes jų negalima modeliuoti pagal prieinamų modelių parametrų pokyčius (pvz., valdymo gerinimo reformos). Todėl visapusiškas KŠSR paketo vertinimas gali būti neišsamus arba nesubalansuotas, nes gali neapimti visų KŠSR, o apimti tik tą jų dalį, kurią galima tinkamai kiekybiškai įvertinti.

Vis dėlto konkrečiais atvejais kai kurios galimos priemonės buvo kiekybiškai įvertintos, o Komisija siekia atlikti tokius vertinimus visuomet, kai tai yra įmanoma.

iv) Komisija pritaria rekomendacijai ir supranta, kad KŠSR įgyvendinimui taikomi standartiniai Europos semestro terminai, ir kad gali būti tinkamai pagrįstų išimčių, galiojančių tais atvejais, kai rekomendacijos priėmimo metu jau būna aišku, kad konkrečios priemonės nebus įmanoma įgyvendinti per standartinius terminus.

Žr. Komisijos atsakymą į 97 dalies pastabas.

102. NA analize pagrįstos išvados dėl disbalansų klasifikacijos pateikiamos Komisijos komunikate, kuris pridodamas prie NA. Konkrečios valstybės narės klasifikacija pagal MDP iš esmės nustatoma remiantis NA analize ir atsižvelgiant į kitus aspektus, be to, klasifikacija atitinka Reglamentą (ES) Nr. 1176/2011.

- Siekiant vertinime užtikrinti tarpvalstybinį nuoseklumą, NA išvadose būtina atsižvelgti į visą NA dokumentų rinkinį. Be to, MDP kategorijose atsižvelgiama į sisteminius aspektus (žr.

kompendumą, p. 48). Toks vertinimas būtinai turi būti pagrįstas susipažinimu su visu NA dokumentų rinkiniu.

- Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Komisija savo vertinime atsižvelgia į įvairius veiksnius (ekonominius pokyčius Sąjungoje ir euro zonoje; disbalansų kilmę; vyraujančias ekonomines aplinkybes; Tarybos rekomendacijas arba raginimus pagal SAP ir Europos semestrą; valstybių narių, kurioms taikoma apžvalga, politinius ketinimus).
- Nėra jokio reikalavimo, kad atliekant t metų disbalansų vertinimą reikia atsižvelgti tik į t metais parengtoje NA pateiktą informaciją, nes susijusios informacijos galima gauti kituose viešuose dokumentuose (pvz., ankstesniuose NA leidimuose, ĮMA, prognozėje).
- Prieš priimdama sprendimą dėl kategorijų, Komisija išnagrinėja NA ir kitus aspektus.

Būtinybė atsižvelgti į šiuos aspektus, visų pirma į visą NA dokumentų rinkinį, pateisina praktiką NA išvadas dėl visų MDP šalių pateikti specialiaame komunikate

103. MDP reglamente nustatyti reikalavimai visai Komisijai. Taip pat žr. Komisijos atsakymus į 61 ir 66 dalių pastabas.

104. Kaip nurodyta Komisijos atsakyme į 3 langelio pastabas, Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 1 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad reglamente išdėstomos „išsamios makroekonominių disbalansų nustatymo, taip pat perviršinių makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo Sąjungoje taisyklės“. Reglamento 9 konstatuojamojoje dalyje aiškiai nustatyta, kad šiuo tikslu konkrečios taisyklės nustatytos siekiant papildyti „SESV 121 straipsnio 3 ir 4 dalyse nurodytą daugiašalės priežiūros procedūrą“.

Atsižvelgiant į šias su reglamento tikslu susijusias aplinkybes, nei Parlamentas, nei Taryba, teisėkūros institucijos, kaip reglamentus priimančios antrinės teisės aktus, neturi teisės panaikinti Komisijos diskreciją, kuri jai suteikta pagal pirminę teisę, t. y. SESV 121 straipsnio 4 dalį.

Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 7 straipsnio 2 dalimi nesukuriama nauji įgaliojimai arba procedūra. Joje nustatytos sąlygos, kuriomis dabartiniais Sutartimi pagrįstais įgaliojimais (SESV 121 straipsnio 4 dalimi arba daugiašalės priežiūros procedūra) turi būti naudojamosi vykdant konkrečią MDP. Todėl Komisija nėra įpareigota pradėti taikyti procedūrą, kai tik susidaro tam tikros aplinkybės, nes pagal SESV 121 straipsnio 4 dalį Komisijos išimtinė iniciatyvos teisė, kuri kitais atvejais garantuojama Sutartimis, lieka nepakitusi. Komisija išlaiko savo diskreciją inicijuoti arba neinicijuoti procedūros. Antrinės teisės aktu nebūtų galima panaikinti tos Komisijos diskrecijos, kuri yra numatyta Sutartyse. Atsižvelgiant į tai reikia aiškinti ir Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 22 konstatuojamąją dalį, kurioje nustatyta, kad „jei nustatomi dideli makroekonominiai disbalansai, <...> turėtų būti pradėta perviršinio disbalanso procedūra <...>“. Joje Komisijai nenustatoma pareiga pateikti rekomendaciją, tačiau išreiškiamas politinis teisėkūros institucijos pageidavimas dėl konkretaus elgesio modelio.

2 rekomendacija

i) Komisija pritaria rekomendacijai.

ii) Komisija nesutinka su šia rekomendacija.

Disbalansų klasifikacijos priežastys yra skelbiamos Komisijos komunikate, kuris pridedamas prie NA, ir Komisija sutinka, kad galutinės disbalansų klasifikacijos priežastys turėtų būti aiškios. Disbalansų analizės procedūros reguliariai aptariamose su valstybėmis narėmis Tarybos komitetuose ir yra įtrauktos į neseniai paskelbtą MDP kompendiumą.

Komisija MDP kompendiume viešai paskelbė įvairius principus, kuriais vadovaujamasi nustatant ir vertinant disbalansus ir padidino to vertinimo skaidrumą nuodugniose apžvalgose naudodama MDP vertinimo matricas.

Nerekomenduojama priimti *ex ante* sprendimo taisyklių, taikomų makroekonominių disbalansų klasifikacijai ir vertinimui, nes šiuos klausimus, atsižvelgiant į ekonomines aplinkybes, reikia peržiūrėti ir analizuoti kaip daugialypius, sudėtinius ir kintančius klausimus. Todėl Reglamente (ES) Nr. 1176/2011 nėra kodifikuojama disbalanso arba paviršinio disbalanso apibrėžtis.

iii) Komisija pritaria rekomendacijai geriau paaiškinti rekomendacijos netaikyti PDP priežastis.

Žr. Komisijos atsakymą į 97 dalies pastabas.

iv) Komisija nesutinka su šia rekomendacija.

Komisija nori pabrėžti, kad kodifikuoti kriterijai, kuriais remiantis būtų pradedama taikyti paviršinio disbalanso procedūra ir kurie būtų naudojami kaip prasmingo disbalansų vertinimo priemonė, nebūtų rekomenduotini, o tolesnius veiksmus dėl jų reikia įvertinti, nes makroekonominiai disbalansai gali kilti dėl įvairių priežasčių, keisti savo formą ir turėti įtakos įvairioms sritims ir politikos priemonėms, todėl būtina atsižvelgti į ilgą su konkrečiomis šalimis susijusių tarpvalstybinių elementų sąrašą. Tokių kriterijų nustatymas taip pat neatitiktų Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 principų, nes juo disbalanso arba paviršinio disbalanso sąvoka nėra kodifikuojama.

105. Su NA susijusių ir nesusijusių analizių sujungimas padėjo sumažinti sutapimus, kurie galėtų atsirasti tarp NA ir Tarnybų darbinių dokumentų. Iš patirties matyti, kad NA toliau yra atpažįstama dėl jos dabartinio formato (taip pat dėl MDP matricos ir NA santraukos skyriaus), o sutampančios NA ir su NA nesusijusios šalies ataskaitos dalys buvo panaikintos.

106. Kol atliekama būtina disbalansų analizė ir kol ji tinkamai formuluojama ir viešinama, NA atskyrimas ir perkėlimas į šalių ataskaitas neturi prasmės.

3 rekomendacija

i) Komisija pritaria rekomendacijai.

Komisija sutinka, kad reikia užtikrinti galimybę pakankamai išplėtoti ir formuluoti NA, kad būtų pašalintos susijusios analitinės spragos.

Komisija nesutinka, kad dėl didesnių disbalansų būtinai reikia didesnės apimties analizės dokumentų, nes tai taip pat priklauso nuo to, ar ankstesnėse analizėse buvo pašalintos analitinės spragos.

Komisija taip pat mano, kad NA integravimas į šalių ataskaitas padėjo sumažinti nereikalingus sutapimus ir tai nereiškia, kad komunikacija apie NA analizę nebėra tokia aiški.

ii) Komisija pritaria rekomendacijai neskelbti rezultatų suvestinės kartu su NA.

Pagal reglamentą nereikalaujama NA skelbti konkrečių šalių rezultatų suvestinės kintamųjų, o rezultatų suvestinės vaidmuo iš esmės yra susijęs su šalių, dėl kurių reikia atlikti nuodugnią apžvalgą atrinkimu, bet ne pačia nuodugnios apžvalgos analize.

Komisija sutinka teikti informaciją apie suteiktą prieigą prie duomenų rinkinių, kurie buvo naudojami atliekant NA analizę.

Žr. Komisijos atsakymą į 97 dalies pastabas.

108. NA analizėje pateikiami su viešaisiais finansais susiję aspektai. MDP priežiūra vykdoma atsižvelgiant į pagal SAP vykdomą priežiūrą, laikantis Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 ir užtikrinant nuoseklumą. Su viešaisiais finansais susijusios KŠSR, kurios pateiktos pagal SAP, įvardytos kaip svarbios MDP procedūrai tose valstybėse narėse, kuriose didelė valstybės skola yra elementas, padedantis nustatyti disbalansus konkrečioje šalyje, arba kuriose fiskalinio deficito sumažinimas padeda ištaisyti didelį einamosios sąskaitos deficitą, priskirtą prie disbalanso. Šalyse, kuriose yra einamosios sąskaitos perviršis, nuodugniose apžvalgose buvo analizuojamas ryšys tarp įvairių fiskalinių priemonių ir išorės pozicijų. Kalbant apie tas valstybes nares, pažymėtina, kad įvairios KŠSR numatytos fiskalinio pobūdžio priemonės, kurios gali padėti sumažinti didelį perviršį, įvardytos kaip susijusios su MDP.

4 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija toliau vykdys MDP priežiūrą atsižvelgdama į pagal SAP vykdomą priežiūrą, laikydamasi Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 ir užtikrindama abiejų procesų nuoseklumą.

Žr. Komisijos atsakymą į 97 dalies pastabas.

109. Analizuojant šalutinį poveikį taikomi naujausi modeliavimo metodai.

Analizėje sistemingai buvo nagrinėjamas šalutinis išorės poveikis, kurį daro didelės euro zonos šalys, nes šalutinis poveikis gali turėti didesnę reikšmę, jeigu jis kyla iš didelių valstybių. Kai tinkama, įtraukiama papildoma vidinio šalutinio poveikio ir šalutinio išorės poveikio analizė, pagrįsta faktiniais arba tikėtiniais pokyčiais, kurie gali turėti svarbių tarpvalstybinių padarinių.

Svarbu pripažinti, kad tam tikros rūšies šalutinį poveikį (pvz., per pasitikėjimą finansų rinkomis plintantį neigiamą poveikį) galima modeliuoti tik remiantis prielaidomis ir spėjimais ir toks šalutinis poveikis yra ribotas.

Paskutinės redakcijos ĮMA sistemingai aptariamas su euro zona susijęs disbalansų aspektas. NA išvadose pateikiama nuoroda į šalutinį poveikį ir į daugumai valstybių narių svarbius sisteminius klausimus.

110. Pareiškimas, kad tarp su MDP susijusių KŠSR ir euro zonos rekomendacijų yra neatitikimų, atsiranda dėl to, kad poreikis užtikrinti euro zonos rekomendacijų ir su MDP susijusių KŠSR nuoseklumą taikomas tik valstybėms narėms, tuo pat metu gaunančioms KŠSR, kurios taip pat yra susijusios su MDP ir dėl kurių yra priimta susijusi euro zonos rekomendacija. Ne visos euro zonos rekomendacijos yra susijusios su MDP, nes jų taikymo sritis yra platesnė. Ne visos valstybės narės gauna su MDP susijusias rekomendacijas, nes kai kurioms valstybėms narėms MDP priežiūra netaikoma. Ne visos valstybės narės gauna KŠSR, kurios kyla iš euro zonos rekomendacijų, nes jos

neturi didelių problemų arba joms nereikia įgyvendinti konkrečios politikos arba yra kitų apribojimų, dėl kurių KŠSR neteikimas yra pateisinamas.

5 rekomendacija

i) Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir mano, kad ją jau įgyvendina.

MDP įgyvendinimo procese jau atsižvelgiama į sisteminius euro zonos aspektus ir perbalansavimo aplinkybes, ir šie klausimai sudarė MDP disbalansų klasifikacijos ir rekomendacijų loginį pagrindą.

ii) Komisija pritaria rekomendacijai.

Su MDP susijusios KŠSR teikiamos tik toms šalims, kuriose nustatyti disbalansai. Su MDP susijusios rekomendacijos turi derėti su atitinkamomis su MDP susijusiomis euro zonos rekomendacijomis. Su MDP susijusiose KŠSR gali būti numatytos fiskalinės priemonės, jei jos reikalingos siekiant panaikinti atitinkamoje valstybėje narėje nustatytus disbalansus. MDP negali būti naudojamas fiskalinėms rekomendacijoms teikti *erga omnes*. Komisija mano, kad derėjimas su euro zonos rekomendacija dėl fiskalinės krypties yra tinkamas, tik jeigu tokia rekomendacija yra pagrįsta atitinkamoje valstybėje narėje nustatytais disbalansais.

Žr. Komisijos atsakymą į 97 dalies pastabas.

6 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir jau imasi priemonių jai įgyvendinti.

Žr. Komisijos atsakymą į 97 dalies pastabas.

Etapas	Data
APM patvirtinimas / audito pradžia	31.5.2016
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	28.9.2017
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	28.11.2017
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	15.12.2017

Mes išnagrinėjome, kaip Europos Komisija įgyvendino makroekonominio disbalanso procedūrą, kuria siekiama nustatyti makroekonominis disbalansus, užkirsti jiems kelią ir imtis dėl jų priemonių, kadangi jie gali neigiamai paveikti ekonominį stabilumą konkrečioje ES šalyje, euro zonoje arba visoje ES. Mes nustatėme, kad nors MDP koncepcija apskritai yra tinkama, Komisija neįgyvendina jos taip, kad užtikrintų veiksmingą disbalansų prevenciją ir naikinimą. Disbalansų turinčių valstybių narių klasifikavimui trūksta skaidrumo, Komisijos nuodugni analizė, nepaisant to, kad ji atitinka aukštus standartus, tapo mažiau matoma ir visuomenės supažindinimas su procedūra ir jos reikšme yra nepakankamas. Todėl mes teikiame rekomendacijų Komisijai, kad ji reikšmingai pagerintų tam tikrus savo valdymo aspektus ir suteiktų žinomumo MDP.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



■ Leidinių biuras

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

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europos Sąjunga, 2018 m.

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