

## **ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA:**

**„Dohled komise nad členskými státy, které opouštějí makroekonomický ozdravný program: vhodný nástroj, který je třeba zefektivnit“**

### **SHRNUTÍ**

I. Souhrnná odpověď Komise k bodům I a II:

Komise vítá audit Evropského účetního dvora (EÚD) týkající se dohledu po ukončení programu a posíleného dohledu. Nařízení (EU) č. 472/2013 vstoupilo v platnost krátce před koncem prvních makroekonomických ozdravných programů. Bylo připraveno a projednáno ještě pod tlakem hospodářské krize. Jeho hlavní motivací bylo předcházet případům, kde by země, která se programu dříve účastnila, znovu čelila závažným finančním obtížím, a tím zachovat finanční stabilitu. Za tímto účelem byla Komise požádána, aby poskytovala pravidelné posouzení hospodářské, fiskální a finanční situace i po ukončení programu. Nařízení mělo rovněž za cíl zajistit, aby byl dohled po ukončení programu plně začleněn do rámce EU pro mnohostranný dohled stanoveného Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU). Následná opatření Komise by měla být posuzována s ohledem na tento mandát. Komise zejména při svém posuzování vždy brala v úvahu dosažení zamýšleného cíle, aniž by pro dotčený členský stát vytvářela nepřiměřenou zátěž. To vyžadovalo určitý stupeň flexibility a používání přístupu k dohledu specifického pro danou zemi.

III. Opatření pro schvalování a změny plánů pro oživení a odolnost, jakož i pro sledování provádění plánů jsou stanovena v nařízení (EU) 2021/241. Komise se domnívá, že výsledky práce EÚD by mohly užitečně přispět k probíhajícímu přezkumu uspořádání správy ekonomických záležitostí v hospodářské a měnové unii (HMU).

V. Komise je vázána právním uspořádáním a nastavením všech prvků evropského rámce pro mnohostranný dohled. Komise se domnívá, že vzájemné překrývání – do té míry, v jaké existuje –, je tedy také odrazem potřeby zajistit soudržnost produktů v rámci různých nástrojů dohledu nebo různých orgánů s různými mandáty a konstitucemi s ohledem na rozsáhlé makroekonomické monitorování. Například činnosti prováděné Evropským mechanismem stability (ESM) patří do mezivládního kontextu a nachází se mimo právní rámec EU. Účelem monitorování ESM je hodnotit schopnost splácet jakožto věřitel s cílem chránit svou rozvahu. Proces dohledu po ukončení programu se týká ekonomického dohledu stanoveného v právu EU, který je součástí systému včasného varování ESM.

VII. Motivací nařízení (EU) č. 472/2013 je zachování hospodářské a finanční stability, a proto požaduje široké posouzení hospodářské situace a finančních rizik. To vyžaduje zohlednění vývoje politik v průběhu času. Hodnocení rizik splácení využívá zavedené analytické nástroje Komise.

VIII. Komise uznává, že provádění reforem je ovlivněno mnoha proměnnými a že je obtížné přisuzovat vývoj přímo dohledu Komise. Soudě podle kontaktů se zúčastněnými stranami, včetně subjektů finančního trhu a ratingových agentur, jakož i s jinými členskými státy, je však dohled vnímán jako užitečný. Komise uznává, že role, kterou dohled po ukončení programu hraje, je obzvláště důležitá v bezprostředních letech po ukončení programu.

Je třeba připomenout, že pod posíleným dohledem Komise sleduje plnění konkrétních reformních závazků, které Řecko poskytlo evropským partnerům v červnu 2018, a výsledné zprávy poskytují

základ pro uvolnění dalších tranší opatření ke zmírnění dluhového břemene. K dnešnímu dni vydala Komise deset čtvrtletních zpráv o posíleném dohledu, což vedlo k pěti tranším opatření ke zmírnění dluhového břemene ve výši 4 miliard EUR.

IX. Komise všechna doporučení přijímá.

## **POZNÁMKY**

21. a) Nařízení (EU) č. 472/2013 pověřuje Komisi, aby ve spolupráci s Evropskou centrální bankou (ECB) prováděla pravidelné kontrolní mise a hodnotila hospodářskou, fiskální a finanční situaci členského státu v rámci dohledu po ukončení programu. Opatření Komise by měla být posuzována s ohledem na tento regulační mandát.

25. Komise musí zajistit soulad s právním rámcem EU, včetně koordinace hospodářské politiky, bez ohledu na to, zda finanční pomoc poskytla EU nebo byla poskytnuta v mezivládním kontextu. Právní předpisy EU neumožňují ESM provádět ekonomický dohled. Komise a ESM se v roce 2018 dohodly na memorandu o porozumění s cílem vyjasnit pracovní vztahy mezi oběma orgány. Tím není dotčeno uplatňování jakéhokoli pravidla právních předpisů EU.

29. Druhá odrážka: Posouzení hospodářské, fiskální a finanční situace je od Komise vyžadováno podle čl. 14 odst. 3 nařízení (EU) č. 472/2013.

31. Dohled po ukončení programu neposuzuje provádění všech doporučení pro jednotlivé země systematicky, ale zaměřuje se na doporučení, která jsou podstatná pro hodnocení hospodářské, fiskální a finanční situace. V prvních letech po ukončení programu měla doporučení pro jednotlivé země pokrýt zbývající výzvy vyplývající z programového období. V pozdějších letech byl však rozsah působnosti doporučení pro jednotlivé země rozšířen tak, aby vzhledem k širší povaze evropského semestru zahrnoval i další témata (včetně například environmentálních cílů). Tato témata nejsou v dohledu po ukončení programu zahrnuta.

33. Komise zdůrazňuje, že právní základ obsahuje jasný mandát Komise pro posuzování hospodářské, fiskální a finanční situace. Postavení schopnosti obsluhovat dluh do středu zájmu by tedy nebylo v souladu se stávajícím nařízením, kterým se Komise musí řídit.

36. Rozdělení úkolů mezi útvary Komise, pokud jde o evropský semestr a Nástroj pro oživení a odolnost na jedné straně a dohled po ukončení programu a posílený dohled na straně druhé, se vysvětluje širší povahou dohledu po ukončení programu a konkrétnějším charakterem posíleného dohledu.

Komise konstatuje, že práce na Nástroji pro oživení a odolnost jsou prováděny v úzké spolupráci se všemi dotčenými útvary Komise se strukturovanými a konzistentními vnitřními koordinačními mechanismy.

49. U obou členských států bez formální dohody o poskytování údajů bylo podávání zpráv dohodnuto na technické úrovni po obecném dopise odpovědného komisaře ministroví financí nebo neformální dohodou po jednání s vládou. Komise by tyto dva případy považovala v zásadě za srovnatelné s ostatními.

52. Vzhledem k tomu, že reformy jsou obvykle prováděny postupně, může být sledování reformních procesů v kratších intervalech užitečné. Existují kroky vedoucí k úplnému provedení reformy (např. proběhlé studie, externí zaměstnanci, návrhy právních předpisů); tyto kroky mohou (a měly by) být monitorovány pravidelně, nejen na konci 12- až 18-měsíčních období.

53. I v případech, kdy se zprávy opakovaly, to lze do určité míry považovat za pozitivní, protože to znamená, že nedošlo k žádnému novému (negativnímu) vývoji. Zprávy v takových případech poskytovaly potřebné aktualizace údajů a především potvrzovaly stabilitu.

58. Dohled po ukončení programu a posílený dohled nejsou plně srovnatelné, pokud jde o otázku, jak moc mají být sledované reformy specifikovány. Posílený dohled musí specifikovat požadovaný reformní pokrok, protože je spojen se zmírněním dluhového břemene.

64. Nařízení (EU) č. 472/2013 požaduje dohled nad finanční stabilitou. Protože problémy s finanční stabilitou budou mít přímý dopad na makroekonomickou a fiskální situaci země, které spadají do přímé pravomoci Komise, je velmi důležité, aby byla tato analýza provedena v kontextu dohledu po ukončení programu. Zatímco dohled po ukončení programu by se měl zaměřit na stabilitu systému (na rozdíl od životaschopnosti jednotlivých bank, na kterou se zaměřuje jednotný mechanismus dohledu), problémy jednotlivých bank mohou mít významný dopad například na rozpočet. To by bylo nutné řešit v rámci dohledu po ukončení programu.

68. Komise je vázána nařízením (EU) č. 472/2013, aby poskytla širší posouzení s cílem zachovat finanční stabilitu. Konkrétní podobu harmonogramu splátek je však možné přezkoumat.

70. Komise upozorňuje, že informace o nedávné emisi dluhopisů, rozpětích, předčasných splátkách a hodnocení jsou klíčovými hodnotami při posuzování rizik splácení.

71. Vyčíslení možného dopadu konkrétních rizik, jako je dopad odchodu Spojeného království z EU, pandemie COVID-19 nebo bilaterálního či geopolitického napětí na konkrétní zemi nebo odvětví, bude vždy obtížné.

Druhá odrážka: Fiskální dopad pandemie je pečlivě sledován a Komise o tomto tématu zveřejnila řadu sdělení. Komise se domnívá, že hodnocení dlouhodobých fiskálních dopadů pandemie COVID-19, které mohlo být zpracováno ve zprávách o dohledu po ukončení programu do prosince 2020, by bylo předčasné, protože krize COVID-19 začala teprve v březnu 2020.

72. Zda některá země může zajistit přístup na trh, závisí na mnoha faktorech, mezi nimi také na vývoji v jiných zemích (přelévání). Je tedy nemožné definovat, zda konkrétní úroveň dluhu a trajektorie zajistí přístup na trh či nikoli. Vysoký a/nebo (rychle) rostoucí dluh je však rizikovým faktorem.

80. Reformy uvedené v příloze II této zprávy EÚD byly pro vnitrostátní orgány skutečně velmi citlivé, protože ovlivňují například míru uvážení orgánů nebo základní prvky struktury veřejných příjmů.

83. Pokud jde o provádění reforem v Řecku, zpoždění v důsledku pandemie se plně projevilo v době vypracování 7. zprávy o posíleném dohledu v září 2020. K tomu se přidala zpoždění v důsledku faktorů, které byly do značné míry mimo kontrolu řecké vlády (zpoždění tendrů, právní výzvy atd.) a ke kterým došlo již před pandemií. Zachování původních termínů ve zprávě by nepřiměřeně zacílilo hodnocení na tato zpoždění za cenu uznání důležitosti přijatých opatření.

84. Komise uznává, že v porovnání s harmonogramem dohodnutým v červnu 2018 došlo u některých reforem ke zpoždění. Je však třeba vzít v úvahu dopad všeobecných voleb do řeckého parlamentu v květnu 2019. Kromě toho došlo v mnoha reformách k pokroku a některé reformy postoupily nad rámec původních závazků.

87. Dohled po ukončení programu zajišťuje nepřetržitý, nezávislý a přísný dohled nad zemí. Přináší tedy cenný vstup do dalších zpráv, např. od ratingových agentur nebo finančních institucí.

## **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

88. Komise připomíná, že její činnosti se musí řídit platnými právními předpisy EU, které vyžadují široké posouzení hospodářské, fiskální a finanční situace s cílem zachovat finanční stabilitu.

Komise se domnívá, že je třeba rozlišovat mezi situací členských států využívajících dohled po ukončení programu a Řecka, které je pod posíleným dohledem. Jednotlivé po sobě jdoucí zprávy o posíleném dohledu potvrdily pokračující provádění reforem, které poskytly základ pro uvolnění tranší ke zmírnění dluhového břemene. Zdá se, že kombinace posíleného dohledu a opatření ke zmírnění dluhového břemene má na provádění reforem skutečný dopad.

89. Nařízení (EU) č. 472/2013 má za cíl udržet finanční stabilitu. Článek 14 tohoto nařízení poskytuje základ pro posouzení hospodářské, fiskální a finanční situace také za účelem zajištění splacení finanční pomoci. Podle článku 14 je dohled po ukončení programu zaveden tak dlouho, dokud není splaceno nejméně 75 % finanční pomoci přijaté od jednoho z příslušných věřitelů. Příručka pomáhá vysvětlit, které nástroje mohou být užitečné pro splnění cílů výše uvedeného nařízení.

90. Komise je vázána právním uspořádáním a nastavením všech prvků rámce koordinace evropské hospodářské politiky. Komise se domnívá, že vzájemné překrývání – do té míry, v jaké existuje –, je tedy také odrazem potřeby zajistit soudržnost produktů v rámci různých nástrojů dohledu nebo různých orgánů s různými mandáty a konstitucemi s ohledem na rozsáhlé makroekonomické monitorování. Komise je toho názoru, že je důležité, aby zprávy o dohledu po ukončení programu poskytovaly komplexní analýzu, pakliže mají specifické publikum v dotčených zemích i externě (např. ratingové agentury).

Soustředěním se převážně na schopnost splácení bychom dostatečně nenaplnili úkol stanovený v nařízení (EU) č. 472/2013 týkající se posuzování hospodářské, fiskální a finanční situace (a souběžných rizik).

92. Hospodářské politiky sledované v rámci evropského semestru a podporované v rámci Nástroje pro oživení a odolnost jsou mnohem širší než politiky sledované pod posíleným dohledem. Vnitřní organizační uspořádání Komise tento širší rozsah působnosti odráží.

93. Komise musí zajistit soulad s právním rámcem EU, včetně koordinace hospodářské politiky, bez ohledu na to, zda finanční pomoc poskytla EU nebo byla poskytnuta v mezivládním kontextu. Právní předpisy EU neumožňují ESM provádět ekonomický dohled. Komise a ESM se v roce 2018 dohodly na memorandu o porozumění s cílem vyjasnit pracovní vztahy mezi oběma orgány.

94. Je možné s odůvodněním prohlásit, že členský stát eurozóny, který program ukončí, stále představuje potenciální rizika efektu přelévání pro ostatní členské státy v eurozóně i po ukončení makroekonomického ozdravného programu.

### **Doporučení 1 – Integrovat jednotlivé činnosti dohledu**

Komise doporučení 1 písm. a) přijímá.

Komise se zavázala zjednodušit proces dohledu po ukončení programu tak, aby byl efektivnější a účinnější. To platí zejména – a je nezbytné – pro případy vyspělejších zemí. Komise již podnikla kroky k lepšímu sladění dohledu po ukončení programu s evropským semestrem, aby se zabránilo zbytečnému překrývání a zdvojení práce, a zároveň zachovala jasný profil pro každý prvek v naší celkové architektuře dohledu. Je třeba pečlivě zvážit konkrétní způsoby, jak integrovat dohled po ukončení programu a posílený dohled do evropského semestru, protože by to mohlo mít právní a

institucionální důsledky, aniž by to přineslo výrazné zvýšení efektivity. Tato úvaha se promítne do přezkumu správy ekonomických záležitostí.

Komise doporučení 1 písm. b) přijímá.

Komise sdílí názor, že právní předpisy EU by měly jasně stanovit své cíle. Přezkum správy ekonomických záležitostí poskytne příležitost zvýšit jasnost nařízení (EU) č. 472/2013, bude-li to potřeba.

Komise doporučení 1 písm. c) přijímá.

Komise sdílí názor, že k posouzení schopnosti splácení je nezbytný důkladný přístup zaměřený na riziko. To zahrnuje analýzu udržitelnosti dluhu v různých scénářích, vývoje výnosů a rozpětí a nedávných emisí dluhopisů. To bude doplněno systematictější přehledem zbývajících úvěrů, diskusí o potenciálních nových rizicích a jejich kvantifikací v maximální možné míře.

## **Doporučení 2 – Zefektivnit postupy a doplnit flexibilitu**

Komise doporučení 2 písm. a) přijímá.

Komise doporučení 2 písm. b) přijímá.

Komise doporučení 2 písm. c) přijímá.

98. Evropská centrální banka (ECB) byla nařízením o jednotném mechanismu dohledu pověřena úkoly centralizovaného dohledu, takže práce jednotného mechanismu dohledu je zohledněna. Ustanovení čl. 3 odst. 3 nařízení (EU) č. 472/2013 zajišťuje soulad s činností těchto dalších orgánů EU a zásadně zajišťuje, aby se tyto vstupy podílely na dohledu Komise, protože mají přímý vliv na makroekonomickou a fiskální situaci členského státu.

99. U členských států bez formální dohody o poskytování údajů bylo podávání zpráv dohodnuto na technické úrovni po obecném dopise odpovědného komisaře ministři financí nebo neformální dohodou po jednání s vládou. Komise by tyto dva případy považovala v zásadě za srovnatelné s ostatními.

## **Doporučení 3 – Zlepšit interakci s členskými státy a zúčastněnými stranami**

Komise doporučení 3 písm. a) přijímá.

Komise doporučení 3 písm. b) přijímá.

Při přijímání doporučení 1 a 2 Komise upozorňuje, že není schopna přijmout konkrétní závazky týkající se možných legislativních návrhů nebo výsledku legislativních jednání se spoluzákonodárci.