

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA:

„NADZOR KOMISIJE NAD DRŽAVAMA ČLANICAMA KOJE IZLAZE IZ PROGRAMA MAKROEKONOMSKE PRILAGODBE: PRIKLADAN INSTRUMENT KOJI JE POTREBNO RACIONALIZIRATI”

SAŽETAK

I. Zajednički odgovor Komisije na točke I. i II.

Komisija pozdravlja reviziju nadzora nakon provedbe programa (NNPP) i pojačanog nadzora koju je proveo Europski revizorski sud. Uredba (EU) br. 472/2013 stupila je na snagu neposredno prije završetka prvih programa makroekonomske prilagodbe. Sastavljena je i o njoj se pregovaralo pod pritiskom gospodarske krize. Njome se prvenstveno nastojalo spriječiti slučajeve u kojima bi se zemlje koje su ranije sudjelovale u programima ponovno suočile s ozbiljnim financijskim poteškoćama i time očuvati financijsku stabilnost. Kako bi se to postiglo, od Komisije se tražilo da dostavlja redovitu procjenu gospodarskog, fiskalnog i financijskog položaja i nakon završetka programa. Uredbom se isto tako nadzor nakon provedbe programa nastojalo u potpunosti integrirati u okvir EU-a za multilateralni nadzor uspostavljen Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Daljnje mjere Komisije trebalo bi procijeniti s obzirom na taj mandat. Naime, Komisija je u svojoj procjeni uvijek uzimala u obzir postizanje željenog cilja bez stvaranja nepotrebnog opterećenja za predmetnu državu članicu. Za to je bio potreban određen stupanj fleksibilnosti i pristup u okviru nadzora specifičan za pojedinu zemlju.

III. Mehanizmi za odobravanje, izmjene i praćenje provedbe planova za oporavak i otpornost utvrđeni su u Uredbi (EU) 2021/241. Komisija smatra da bi rezultati rada Revizorskog suda mogli biti korisni za tekuću reviziju sustavâ gospodarskog upravljanja u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

V. Komisija je obvezna poštovati pravni oblik i ustroj svih elemenata europskog okvira za multilateralni nadzor. Stoga smatra da su preklapanja, u mjeri u kojoj postoje, ujedno odraz potrebe da se zajamči usklađenost proizvodâ pod različitim instrumentima nadzora ili različitih ustanova s različitim mandatima i ciljnim skupinama s obzirom na široko makroekonomsko praćenje. Na primjer, aktivnosti Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) odvijaju se na međuvladinoj razini i izvan pravnog okvira EU-a. Svrha je praćenja koje provodi ESM da kao vjerovnik procijeni sposobnost otplate radi zaštite vlastite bilance. Postupak nadzora nakon provedbe programa (NNPP) odnosi se na gospodarski nadzor predviđen pravom EU-a koji se uzima u obzir za ESM-ov sustav ranog upozoravanja.

VII. Uredbom (EU) br. 472/2013 nastoji se očuvati gospodarska i financijska stabilnost te je stoga potrebna široka procjena gospodarske situacije i financijskih rizika. Za to je potrebno uzeti u obzir razvoj politika kroz vrijeme. Za procjene rizika otplate upotrebljavaju se uspostavljeni analitički alati Komisije.

VIII. Komisija priznaje da na provedbu reformi utječu mnoge varijable i da je razvoj teško izravno pripisati njezinu nadzoru. Međutim, sudeći prema kontaktima s dionicima, uključujući subjekte financijskog tržišta, agencije za kreditni rejting i države članice, nadzor se smatra korisnim. Komisija priznaje da je uloga NNPP-a posebno važna u godinama neposredno nakon završetka programa.

Trebalo bi podsjetiti da Komisija u okviru pojačanog nadzora prati provedbu posebnih reformskih obveza na koje se Grčka u lipnju 2018. obvezala europskim partnerima, a izvješća su osnova za isplatu dodatnih tranši mjera za smanjenje duga. Komisija je dosad objavila deset tromjesečnih izvješća o pojačanom nadzoru, što je dovelo do pet tranši mjera za smanjenje duga u iznosu od 4 milijarde EUR.

IX. Komisija prihvaća sve preporuke.

OPAŽANJA

21. a) Uredbom (EU) br. 472/2013 Komisija je ovlaštena da u suradnji s Europskom središnjom bankom provodi redovite nadzorne misije radi procjene gospodarskog, fiskalnog i financijskog položaja države članice koja je pod NNPP-om. Djelovanje Komisije trebalo bi procijeniti s obzirom na taj regulatorni mandat.

25. Komisija treba osigurati dosljednost s pravnim okvirom EU-a, među ostalim za koordinaciju gospodarske politike, neovisno o tome je li financijsku pomoć pružio EU ili je ona pružena u međuvladinom kontekstu. Prema zakonodavstvu EU-a ESM ne može provoditi gospodarski nadzor. Komisija i ESM sklopili su 2018. Memorandum o razumijevanju kako bi pojasnili radne odnose između dviju institucija. Njime se ne dovodi u pitanje primjena bilo kojeg pravila zakonodavstva EU-a.

29. Druga alineja: prema članku 14. stavku 3. Uredbe (EU) br. 472/2013 Komisija je dužna procijeniti gospodarski, fiskalni i financijski položaj.

31. U okviru NNPP-a ne ocjenjuje se sustavno provedba svih preporuka za pojedinu zemlju, već je naglasak na onima koje su relevantne za procjenu gospodarskog, fiskalnog i financijskog položaja. U godinama neposredno nakon završetka programa preporuke za pojedinu zemlju bile su namijenjene rješavanju preostalih izazova koji proizlaze iz programskog razdoblja. Međutim, područje primjene tih preporuka poslije je prošireno i na druga pitanja zbog šire prirode europskog semestra (uključujući, na primjer, okolišne ciljeve). NNPP ne obuhvaća ta pitanja.

33. Komisija ističe da pravna osnova sadržava jasan mandat Komisije za procjenu gospodarskog, fiskalnog i financijskog položaja. Stoga stavljanje ocjene sposobnosti za servisiranje duga u središte NNPP-a ne bi bilo u skladu s postojećom uredbom, kojom se Komisija mora voditi.

36. Raspodjela zadataka između službi Komisije s obzirom na europski semestar i Mehanizam za oporavak i otpornost s jedne strane te NNPP i pojačani nadzor s druge strane objašnjava se širom prirodom prvog i specifičnijom prirodom potonjeg.

Komisija ističe da se rad na Mehanizmu za oporavak i otpornost odvija u bliskoj suradnji sa svim predmetnim službama Komisije uz strukturirane i dosljedne mehanizme unutarnje koordinacije.

49. S dvjema državama članicama s kojima nije potpisan službeni sporazum o dostavi informacija dogovoreno je izvješćivanje na tehničkoj razini nakon općeg dopisa odgovornog povjerenika ministru financija ili je nakon pregovora s vladom sklopljen neslužbeni sporazum. Komisija bi ta dva slučaja sadržajno smatrala usporedivima s ostalima.

52. Praćenje procesa reformi u kraćim intervalima može biti korisno jer se reforme obično provode postupno. Postoje koraci koji vode do potpune provedbe reforme (npr. provedene studije, zaposleno osoblje, pripremljeni zakoni), koji se mogu (i trebali bi se) pratiti često, a ne samo na kraju razdoblja od 12 do 18 mjeseci.

53. To što se izvješća ponavljaju u određenoj se mjeri može smatrati pozitivnim jer upućuje na to da se nisu dogodile nove (negativne) promjene. U izvješćima bi se u tom slučaju navodila potrebna ažuriranja podataka i, što je još važnije, potvrđivala stabilnost.

58. NNPP i pojačani nadzor nisu u potpunosti usporedivi s obzirom na pitanje koliko treba navesti o praćenju reformi. U okviru potonjeg treba navesti traženi napredak reforme jer je povezan sa smanjenjem duga.

64. Uredbom (EU) br. 472/2013 zahtijeva se nadzor financijske stabilnosti. Budući da će problemi s financijskom stabilnošću izravno utjecati na makroekonomsku i fiskalnu situaciju zemlje, koje su u izravnoj nadležnosti Komisije, vrlo je važno da se ta analiza provede u kontekstu NNPP-a. Iako bi NNPP trebalo usmjeriti na stabilnost sustava (za razliku od održivosti pojedinačnih banaka, što je u fokusu jedinstvenog nadzornog mehanizma), problemi pojedinačnih banaka mogu imati znatan učinak, primjerice na proračun. To bi se moralo riješiti u okviru NNPP-a.

68. Komisija je na temelju Uredbe (EU) br. 472/2013 obvezana provesti širu procjenu radi očuvanja financijske stabilnosti. Međutim, može se preispitati poseban prikaz rokova otplate.

70. Komisija ističe da su informacije o nedavnom izdavanju duga, rasponima, prijevremenim otplatama i rejtinzima osnovni dijelovi u procjeni rizika otplate.

71. Uvijek će biti teško provesti kvantifikaciju mogućeg učinka posebnih rizika, kao što je učinak Brexita, pandemije bolesti COVID-19 ili bilateralnih ili geopolitičkih napetosti specifičnih za zemlju ili sektor.

Druga alineja: fiskalni učinak pandemije pažljivo se prati, a Komisija je o toj temi objavila više komunikacija. Komisija smatra da bi procjena dugoročnih fiskalnih posljedica pandemije, koja se mogla provesti u izvješćima o NNPP-u do prosinca 2020., bila preuranjena s obzirom na to da je kriza uzrokovana bolešću COVID-19 započela tek u ožujku 2020.

72. Pitanje može li određena zemlja osigurati pristup tržištu ovisi o mnogim čimbenicima, među ostalim i o razvoju stanja u drugim zemljama (prelijevanja). Stoga je nemoguće utvrditi osiguravaju li određena razina i putanja udjela duga pristup tržištu. Međutim, visok i/ili (brzo)rastući dug čimbenik je rizika.

80. Reforme navedene u Prilogu II. izvješću Revizorskog suda doista su bile vrlo osjetljive za nacionalna tijela jer utječu, na primjer, na stupanj diskrecijskog prava tijela ili na osnovne elemente strukture javnih prihoda.

83. Kad je riječ o provedbi reformi u Grčkoj, kašnjenja zbog pandemije postala su potpuno očita tijekom izrade sedmog izvješća o pojačanom nadzoru u rujnu 2020. To je dodatno pogoršano kašnjenjima zbog čimbenika koji su uglavnom izvan kontrole grčke vlade (kašnjenja natječajnog postupka, pravne prepreke itd.), a koji su se već dogodili prije pandemije. Zadržavanjem početnih rokova u izvješću procjena bi se nepotrebno usmjerila na ta kašnjenja umjesto na priznavanje bitnih poduzetih mjera.

84. Komisija priznaje da provedba nekih reformi kasni u odnosu na raspored dogovoren u lipnju 2018. Međutim, trebalo bi uzeti u obzir utjecaj općih izbora za grčki parlament u svibnju 2019. Osim toga, ostvaren je napredak u mnogim reformama, a neke su nadišle početne obveze.

87. NNPP-om se osigurava kontinuiran, neovisan i strog nadzor zemlje. On je stoga vrijedan izvor informacija za druga izvješća, npr. agencija za kreditni rejting ili financijskih institucija.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

88. Komisija podsjeća da se njezine aktivnosti moraju voditi važećim zakonodavstvom EU-a, a to zahtijeva široku procjenu gospodarskog, fiskalnog i financijskog položaja radi očuvanja financijske stabilnosti.

Komisija smatra da bi trebalo razlikovati situaciju država članica pod NNPP-om i Grčke pod pojačanim nadzorom. U uzastopnim izvješćima o pojačanom nadzoru potvrđeno je da se reforme kontinuirano provode, što je bilo osnova za isplatu tranši za smanjenje duga. Čini se da kombinacija pojačanog nadzora i mjera za smanjenje duga utječe na provedbu reformi.

89. Uredbom (EU) br. 472/2013 nastoji se očuvati financijska stabilnost. U njezinu članku 14. propisuje se osnova za procjenu gospodarskog, fiskalnog i financijskog položaja i u svrhu osiguranja otplate financijske pomoći. U skladu s člankom 14. država članica je pod NNPP-om sve dok ne otplati najmanje 75 % financijske pomoći primljene od jednog od relevantnih vjerovnika. Priručnik služi kao pomoć za utvrđivanje alata koji mogu biti korisni za postizanje ciljeva te uredbe.

90. Komisija je vezana pravnim oblikom i ustrojem europskog okvira za usklađivanje ekonomskih politika. Smatra da su preklapanja, u mjeri u kojoj postoje, stoga ujedno odraz potrebe da se zajamči usklađenost proizvodâ pod različitim instrumentima nadzora ili različitih ustanova s različitim mandatima i sastavnicama s obzirom na široko makroekonomsko praćenje. Komisija smatra da je korisno imati izvješća o NNPP-u u kojima se navodi sveobuhvatna analiza i posebnu publiku u zemljama pod nadzorom i izvan njih (npr. agencije za kreditni rejting).

Usmjeravanjem pretežno na sposobnost otplate ne bi se u dovoljnoj mjeri poštovala zadaća procjene gospodarskog, fiskalnog i financijskog položaja (i popratnih rizika) propisana Uredbom (EU) br. 472/2013.

92. Gospodarske politike koje se prate u okviru europskog semestra i koje će se podupirati u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost mnogo su šire od onih koje se prate u okviru pojačanog nadzora. Unutarnja organizacijska rješenja Komisije odražavaju to šire područje primjene.

93. Komisija treba osigurati dosljednost s pravnim okvirom EU-a, među ostalim za koordinaciju gospodarske politike, neovisno o tome je li financijsku pomoć pružio EU ili je ona pružena u međuvladinom kontekstu. Prema zakonodavstvu EU-a ESM ne može provoditi gospodarski nadzor. Komisija i ESM sklopili su 2018. Memorandum o razumijevanju kako bi pojasnili radne odnose između dviju institucija.

94. Moglo bi biti opravdano smatrati da država članica europodručja koja izlazi iz programa i dalje predstavlja potencijalni rizik od prelijevanja za druge države članice europodručja čak i nakon završetka programa makroekonomske prilagodbe.

1. preporuka – integracija različitih aktivnosti nadzora

Komisija prihvaća točku (a) 1. preporuke.

Komisija se zalaže za racionalizaciju NNPP-a kako bi bio učinkovitiji i djelotvorniji. To je osobito točno i neophodno za naprednije slučajeve nadzora u zemljama. Komisija je već poduzela mjere kako bi NNPP bolje uskladila s europskim semestrom i izbjegla nepotrebno preklapanje i udvostručavanje posla, a pritom zadržala jasan profil za svaki element u cjelokupnoj strukturi nadzora. Treba pažljivo razmotriti posebne načine kako integrirati NNPP i pojačani nadzor u europski semestar jer bi se time

pravne i institucionalne posljedice mogle povećati bez znatnog povećanja učinkovitosti. To će se uzeti u obzir pri reviziji gospodarskog upravljanja.

Komisija prihvaća točku (b) 1. preporuke.

Komisija dijeli mišljenje da bi ciljevi nadzora trebali biti jasno navedeni u zakonodavstvu EU-a. Revizijom gospodarskog upravljanja pružit će se mogućnost da se, prema potrebi, poveća ta jasnoća u Uredbi (EU) br. 472/2013.

Komisija prihvaća točku (c) 1. preporuke.

Komisija dijeli mišljenje da je za procjenu sposobnosti otplate potreban čvrst pristup usmjeren na rizik. To podrazumijeva analizu održivosti duga u različitim scenarijima, razvoja prinosa i raspona te nedavnih izdavanja duga. To će se nadopuniti sustavnijim prikazom nepodmirenih zajmova, raspravom o potencijalnim novim rizicima i njihovom što većom kvantifikacijom.

2. preporuka – racionalizacija postupaka i povećanje njihove fleksibilnosti

Komisija prihvaća točku (a) 2. preporuke.

Komisija prihvaća točku (b) 2. preporuke.

Komisija prihvaća točku (c) 2. preporuke.

98. Na temelju Uredbe o jedinstvenom nadzornom mehanizmu Europska središnja banka dobila je zadaću centraliziranog nadzora, stoga je taj mehanizam uzet u obzir. Člankom 3. stavkom 3. Uredbe (EU) br. 472/2013 osigurava se usklađenost s aktivnostima drugih tijela EU-a, a najvažnije je to što se osigurava da se njihovi doprinosi uključe u nadzor Komisije jer su izravno povezani s makroekonomskom i fiskalnom situacijom države članice.

99. S državama članicama s kojima nije potpisan službeni sporazum o dostavi informacija dogovoreno je izvješćivanje na tehničkoj razini nakon općeg dopisa odgovornog povjerenika ministru financija ili je nakon pregovora s vladom sklopljen neslužbeni sporazum. Komisija bi ta dva slučaja sadržajno smatrala usporedivima s ostalima.

3. preporuka – poboljšanje interakcije s državama članicama i ostalim dionicima

Komisija prihvaća točku (a) 3. preporuke.

Komisija prihvaća točku (b) 3. preporuke.

Kad je riječ o prihvaćanju 1. i 2. preporuke, Komisija ističe da ne može preuzeti konkretne obveze povezane s mogućim zakonodavnim prijedlozima ili ishodom zakonodavnih pregovora sa suzakonodavcima.