

EUROPOS KOMISIJOS ATSAKYMAI Į AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS

„KOMISIJOS VYKDOMA MAKROEKONOMINIO KOREGAVIMO PROGRAMA BAIGIANČIŲ VALSTYBIŲ NARIŲ PRIEŽIŪRA: TINKAMA PRIEMONĖ, KURIA REIKIA RACIONALIZUOTI“ PASTABAS

SANTRAUKA

I. Bendras Komisijos atsakymas į I–II dalių pastabas

Komisija teigiamai vertina Europos Audito Rūmų (toliau – Audito Rūmai) auditą dėl priežiūros po programos įgyvendinimo (toliau – PPI) ir griežtesnės priežiūros. Reglamentas (ES) Nr. 472/2013 įsigaliojo prieš pat pasibaigiant pirmosioms makroekonominio koregavimo programoms. Reglamentas buvo parengtas ir dėl jo buvo deramasi vis dar jaučiant ekonomikos krizės daromą spaudimą. Pagrindinis reglamento tikslas buvo išvengti to, kad šalis, kurioje įgyvendinta ankstesnė programa, dar kartą nesusidurtų su dideliais finansiniais sunkumais ir išsaugotų finansinį stabilumą. Siekiant šio tikslo, Komisijos buvo prašoma reguliariai atlikti ekonominės, fiskalinės ir finansinės padėties vertinimą taip pat pasibaigus programai. Reglamentu taip pat buvo siekiama užtikrinti, kad priežiūra po programos įgyvendinimo būtų įtraukta į ES daugiašalės priežiūros sistemą, sukurtą Sutartimi dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV). Paskesni Komisijos veiksmai turėtų būti vertinami atsižvelgiant į šiuos įgaliojimus. Visų pirma Komisija į juos visada atsižvelgė, kad savo vertinime pasiektų numatytą tikslą ir nesudarytų netinkamos naštos atitinkamoms valstybėms narėms. Šiuo tikslu priežiūros srityje buvo reikalingas tam tikro laipsnio lankstumas ir konkrečiai šaliai pritaikytas požiūris.

III. Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų patvirtinimo ir pakeitimų, taip pat planų įgyvendinimo stebėsenos taisyklės išdėstytos Reglamente (ES) 2021/241. Komisija mano, kad Audito Rūmų darbo rezultatai galėtų būti naudingi atliekant nuolatinę ekonomikos valdymo taisyklių ekonominėje ir pinigų sąjungoje (EPS) peržiūrą.

V. Komisija yra saistoma Europos daugiašalės priežiūros sistemos teisinės struktūros ir visų elementų sąrangos. Komisija mano, kad dėl šios priežasties sutapimai, kai jų yra, taip pat atspindi poreikį užtikrinti pagal įvairias priežiūros priemones arba skirtingų institucijų, kurios turi skirtingus įgaliojimus ir prižiūrimus subjektus, susijusius su išsamia makroekonominė stebėseną, kuriamų produktų nuoseklumą. Pavyzdžiui, pagal Europos stabilumo mechanizmą (ESM) vykdoma veikla yra tarpvyriausybinių pobūdžio ir nepatenka į ES teisinės sistemos taikymo sritį. ESM stebėsenos tikslas – įvertinti skolos grąžinimo pajėgumą, kad kreditorius galėtų apsaugoti savo balansą. Priežiūros po programos įgyvendinimo (PPI) procesas yra susijęs su ES teisėje numatyta ekonomine priežiūra, kurios duomenys teikiami ESM išankstinio perspėjimo sistemai.

VII. Reglamento (ES) Nr. 472/2013 tikslas – apsaugoti ekonominį ir finansinį stabilumą, todėl pagal jį reikalaujama išsamiai vertinti ekonominę padėtį ir finansinę riziką. Tam reikia atsižvelgti į politines tendencijas, kurios laikui bėgant kinta. Vertinant grąžinimo riziką, naudojamos Komisijos nustatytos analitinės priemonės.

VIII. Komisija pripažįsta, kad reformų įgyvendinimui įtakos turi daugybė kintamųjų ir kad sudėtinga pokyčius tiesiogiai susieti su Komisijos vykdoma priežiūra. Tačiau, remiantis ryšiais su suinteresuotaisiais subjektais, įskaitant finansų rinkos dalyvius ir reitingų agentūras, taip pat su kitomis valstybėmis narėmis, priežiūra vertinama kaip naudinga. Komisija pripažįsta, kad PPI atliekamas vaidmuo yra ypač svarbus kelerius metus pasibaigus programai.

Reikėtų priminti, kad Komisija, vykdydama griežtesnę priežiūrą, stebi, kaip Graikija įgyvendina konkrečius reformų išsipareigojimus, kuriuos šalis savo Europos partnerių atžvilgiu prisiėmė 2018 m. birželio mėn., o ataskaitose pateikiamas skolos mažinimo priemonių papildomų dalių panaudojimo pagrindas. Komisija iki šiol paskelbė dešimt ketvirčio griežtesnės priežiūros ataskaitų, po kurių suteiktos penkios skolos mažinimo priemonių dalys, sudarančios 4 mlrd. EUR.

IX. Komisija pritaria visoms rekomendacijoms.

PASTABOS

21. a) Reglamentu (ES) Nr. 472/2013 Komisija įgaliojama kartu su Europos Centrinio Banku (ECB) vykdyti reguliarius išvykstamuosius patikrinimus ir įvertinti valstybės narės, kuriai taikoma PPI, ekonominę, fiskalinę ir finansinę padėtį. Komisijos veiksmai turėtų būti vertinami atsižvelgiant į šiuos reguliavimo įgaliojimus.

25. Komisija turi užtikrinti derėjimą su ES teisine sistema, įskaitant ekonominės politikos koordinavimą, nepaisant to, ar finansinę pagalbą suteikė ES, ar kita tarpvyriausybė organizacija. ES teisės aktais pagal ESM neleidžiama atlikti ekonominės priežiūros. Komisija ir ESM 2018 m. susitarė dėl susitarimo memorandumo, kad paaiškintų abiejų institucijų darbo santykius. Tai nedaro poveikio bet kurios ES teisės aktuose nustatytos taisyklės taikymui.

29. Antra įtrauka. Komisija ekonominę, fiskalinę ir finansinę padėtį privalo įvertinti pagal Reglamento (ES) Nr. 472/2013 14 straipsnio 3 dalį.

31. Per PPI sistemiškai nevertinamas visų konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų (toliau – KŠSR) įgyvendinimas, tačiau ją vykdant dėmesys skiriamas toms rekomendacijoms, kurios yra svarbios vertinant ekonominę, fiskalinę ir finansinę padėtį. Pirmaisiais metais po programos įgyvendinimo KŠSR buvo siekiama spręsti likusias programos laikotarpiu kilusias problemas. Tačiau vėlesniais metais KŠSR taikymo sritis, atsižvelgiant į platesnį Europos semestro pobūdį (įskaitant, pavyzdžiui, aplinkos tikslus), buvo praplėsta, kad apimtų ir kitus klausimus. Vykdydama priežiūrą PPI, šie klausimai neaptariami.

33. Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad teisinį pagrindą sudaro aiškūs Komisijos įgaliojimai įvertinti ekonominę, fiskalinę ir finansinę padėtį. Todėl daugiausia dėmesio skiriant skolos tvarkymo pajėgumams būtų nepaisoma dabartinio reglamentavimo, kuriuo turi vadovautis Komisija.

36. Užduočių paskirstymas Komisijos tarnyboms, atsižvelgiant, viena vertus, į Europos semestrą ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę, ir, kita vertus, į PPI ir griežtesnę priežiūrą, yra paaiškinamas remiantis platesniu Europos semestro ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės pobūdžiu bei PPI ir griežtesnei priežiūrai būdingu konkretumu.

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad su Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemone susijęs darbas vykdomas glaudžiai bendradarbiaujant su visomis atitinkamomis Komisijos tarnybomis taikant struktūrizuotus ir nuoseklius vidaus koordinavimo mechanizmus.

49. Dėl teiktinos informacijos, susijusios su dviem valstybėmis narėmis, su kuriomis nebuvo sudarytas oficialus susitarimas dėl duomenų teikimo, buvo susitarta techniniu lygmeniu po to, kai atsakingas Komisijos narys nusiuntė bendro pobūdžio raštą finansų ministrui arba buvo sudarytas neformalus susitarimas po derybų su vyriausybe. Komisija manytų, kad šie du atvejai iš esmės yra panašūs į kitus.

52. Reformų stebėseną trumpesniais intervalais gali būti naudinga, nes reformos paprastai įgyvendinamos laipsniškai. Imtasi veiksmų, kuriais visapusiškai įgyvendinama reforma (pavyzdžiui, atlikti tyrimai, pasamdyti darbuotojai, parengti įstatymai). Šiuos veiksmus galima (ir reikėtų) stebėti dažnai, o ne tik pasibaigus 12–18 mėnesių laikotarpiui.

53. Net jeigu kai kurios ataskaitos buvo pasikartojančios, tam tikru mastu, tai gali būti laikoma teigiamu ženklu, nes tai reiškia, kad neįvyko jokių (neigiamų) pokyčių. Tokiu atveju ataskaitose būtų pateikta būtina atnaujinta informacija ir, dar svarbiau, patvirtinamas stabilumas.

58. PPI ir griežtesnė priežiūra nėra visiškai panašios atsižvelgiant į tai, kokių tikslumu reikia apibūdinti stebimas reformas. Griežtesnės priežiūros atveju reikia nurodyti konkrečią reformos pažangą, nes tai yra susiję su skolos mažinimu.

64. Reglamente (ES) Nr. 472/2013 raginama vykdyti finansinio stabilumo priežiūrą. Su finansiniu stabilumu susijusios problemos turės tiesioginį poveikį šalies makroekonominėi ir fiskalinei padėčiai, kuri priklauso tiesioginei Komisijos kompetencijai, todėl labai svarbu, kad ši analizė būtų atlikta per PPI. Nors PPI turėtų būti orientuota į sistemos stabilumą (palyginti su pavienių bankų gyvybingumu, kuriam dėmesys skiriamas pagal Bendrą priežiūros mechanizmą (BPM)), pavienių bankų problemos gali turėti reikšmingą poveikį, pavyzdžiui, biudžetui. Šį klausimą reikėtų išspręsti pagal PPI.

68. Komisija pagal Reglamentą (ES) Nr. 472/2013 privalo teikti platesnio masto vertinimą, kad apsaugotų finansinį stabilumą. Vis dėlto konkrečius pateiktus paskolų grąžinimo tvarkaraščius galima peržiūrėti.

70. Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad informacija apie paskutines skolos vertybinių popierių emisijas, skirtumus, iš anksto grąžintas paskolas ir reitingus yra pagrindiniai grąžinimo rizikos vertinimo aspektai.

71. Kiekybiškai įvertinti galimą konkrečios rizikos, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės išstojimo iš ES, COVID-19 arba dvišalės ar geopolitinės įtampos, poveikį visada bus sudėtinga.

Antra įtrauka. Pandemijos fiskalinis poveikis atidžiai stebimas ir Komisija šiuo tikslu paskelbė įvairius komunikatus. Komisija mano, kad ilgalaikių COVID-19 fiskalinių pasekmių vertinimas, kurį buvo galima atlikti PPI ataskaitose, pateiktose iki 2020 m. gruodžio mėn., būtų buvęs per ankstyvas, nes COVID-19 krizė prasidėjo tik 2020 m. kovo mėn.

72. Tai, ar šalis gali užtikrinti patekimą į rinką, priklauso nuo daugybės veiksnių, be kita ko, nuo pokyčių kitose šalyse (šalutinio poveikio). Todėl konkretaus skolos dydžio ir trajektorijos neįmanoma apibrėžti kaip patekimo į rinką užtikrinimo arba neužtikrinimo. Tačiau didelė ir (arba) greitai auganti skola yra rizikos veiksnys.

80. Dabartinės Audito Rūmų ataskaitos II priede išvardytos reformos iš tiesų buvo labai opus klausimas nacionalinėms valdžios institucijoms, nes jos, pavyzdžiui, daro poveikį valdžios institucijų diskrecijos laipsniui arba pagrindiniams valstybės pajamų struktūros elementams.

83. Dėl reformos įgyvendinimo Graikijoje pažymėtina, kad dėl pandemijos atsiradę vėlavimai tapo visiškai akivaizdūs 2020 m. rugsėjo mėn. rengiant 7-ąją griežtesnės priežiūros ataskaitą. Šią situaciją apsunkino vėlavimai, kurie atsirado dėl veiksnių, kurių Graikijos vyriausybė iš esmės negalėjo kontroliuoti (vėluojantys viešieji pirkimai, teisiniai ginčai ir pan.) ir kurie atsirado jau iki pandemijos. Laikantis ataskaitoje nurodytų pradinių terminų, užuot pripažinus svarbius veiksmus, kurių buvo imtasi, dėmesys nederamai būtų sutelktas į šių vėlavimų vertinimą.

84. Komisija pripažįsta, kad kai kurias reformas buvo vėluojama įgyvendinti pagal tvarkaraštį, dėl kurio susitarta 2018 m. birželio mėn. Tačiau reikėtų atsižvelgti į 2019 m. gegužės mėn. visuotinių rinkimų į Graikijos parlamentą poveikį. Be to, buvo daroma pažanga įgyvendinant daugybę reformų, o kai kurios reformos buvo įgyvendintos viršijant pradinįsipareigojimus.

87. PPI užtikrinama nuolatinė, nepriklausoma ir griežta šalių priežiūra. Todėl tai yra vertingas indėlis rengiant kitas, pavyzdžiui, reitingo agentūrų arba finansų įstaigų, ataskaitas.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

88. Komisija primena, kad savo veikloje ji vadovaujasi galiojančiais ES teisės aktais, pagal kuriuos reikalaujama išsamiai įvertinti ekonominę, fiskalinę ir finansinę padėtį, siekiant išsaugoti finansinį stabilumą.

Komisija mano, kad reikėtų daryti skirtumą tarp valstybių narių, kurioms taikoma PPI, padėties ir Graikijos, kuriai taikoma griežtesnė priežiūra, padėties. Vėlesnėse griežtesnės priežiūros ataskaitose patvirtintas nuolatinis reformos įgyvendinimas, kuriuo remiantis buvo nustatytos skolos mažinimo dalys. Griežtesnės priežiūros ir skolos mažinimo priemonių derinys, atrodo, iš tikrųjų daro poveikį reformos įgyvendinimui.

89. Reglamentu (ES) Nr. 472/2013 siekiama išsaugoti finansinį stabilumą. To paties reglamento 14 straipsnyje nustatytas ekonominės, fiskalinės ir finansinės padėties vertinimas, be kita ko, siekiant užtikrinti, kad būtų sugrąžinta finansinė pagalba. Pagal 14 straipsnį PPI vykdoma iki to laiko, kai grąžinama ne mažiau kaip 75 % iš vieno atitinkamo kreditoriaus gautos finansinės pagalbos. Vadovas padeda aiškiai išdėstyti, kurios priemonės gali būti naudingos siekiant pirmiau minėto reglamento tikslo.

90. Komisija yra saistoma Europos ekonominės politikos koordinavimo sistemos teisinės struktūros ir visų elementų sąrangos. Komisija mano, kad dėl šios priežasties sutapimai, kai jų yra, taip pat atspindi poreikį užtikrinti pagal įvairias priežiūros priemones arba skirtingų institucijų, kurios turi skirtingus įgaliojimus ir prižiūrimus subjektus, susijusius su išsamia makroekonominė stebėseną, kurių produktų nuoseklumą. Komisija laikosi nuomonės, kad rengti PPI ataskaitas, kuriose pateikiama išsami analizė, kartu išlaikant skirtingą auditoriją nukentėjusiose šalyse ir išorėje (pavyzdžiui, reitingo agentūros) yra naudinga.

Daugiausia dėmesio skiriant skolos grąžinimo pajėgumui, nebūtų teisingai vykdoma Reglamente (ES) Nr. 472/2013 nustatyta ekonominės, fiskalinės ir finansinės padėties (ir susijusių rizikų) vertinimo užduotis.

92. Vykdam Europos semestrą stebima ekonomikos politika, kuri turi būti remiama naudojant Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę, yra daug platesnė, palyginti su politika, stebima vykdam griežtesnę priežiūrą. Komisijos vidaus organizacijos struktūra dera su šia platesne taikymo sritimi.

93. Komisija turi užtikrinti derėjimą su ES teisine sistema, įskaitant ekonominės politikos koordinavimą, nepaisant to, ar finansinę pagalbą suteikė ES, ar kita tarpvyriausybė organizacija. ES teisės aktais pagal ESM neleidžiama atlikti ekonominės priežiūros. Komisija ir ESM 2018 m. susitarė dėl susitarimo memorandumo, kad paaiškintų abiejų institucijų darbo santykius.

94. Būtų pagrįsta daryti prielaidą, kad euro zonos valstybė narė, kuri pasitraukia iš programos, vis tiek kelia su šalutiniu poveikiu susijusią riziką kitoms euro zonos valstybėms narėms net ir pasibaigus makroekonominio koregavimo programai.

1 rekomendacija. Integruoti įvairią priežiūros veiklą

Komisija pritaria 1 rekomendacijos a punkte pateiktai rekomendacijai.

Komisija yra įsipareigojusi supaprastinti priežiūros PPI procesą, kad jis taptų veiksmingesnis ir efektyvesnis. Tai ypač aktualu – ir reikalinga – brandesnių šalių atvejais. Komisija jau ėmėsi veiksmų, kad geriau suderintų PPI priežiūrą su Europos semestru, išvengtų nereikalingo darbo sutapimo ir dubliavimo ir tuo pat metu išlaikytų aiškų kiekvieno elemento matomumą mūsų bendroje priežiūros infrastruktūroje. Turi būti atidžiai apsvarstyti konkretūs būdai, kaip PPI ir griežtesnę priežiūrą integruoti į Europos semestrą, nes tai galėtų lemti teisinės ir institucines pasekmes ir nebūtų pasiekta reikšmingo didelio efektyvumo. Ši nuostata bus nagrinėjama ekonomikos valdymo peržiūros metu.

Komisija pritaria 1 rekomendacijos b punkte pateiktai rekomendacijai.

Komisija pritaria nuomonei, kad ES teisės aktuose turėtų būti aiškiai nurodyti PPI tikslai. Ekonomikos valdymo peržiūra suteiks galimybę prireikus padidinti tokį aiškumą Reglamente (ES) Nr. 472/2013.

Komisija pritaria 1 rekomendacijos c punkte pateiktai rekomendacijai.

Komisija pritaria nuomonei, kad patikimas į riziką orientuotas metodas yra būtinas siekiant įvertinti skolos grąžinimo pajėgumą. Tai apima skolos tvarumo skirtingais scenarijais analizę, pajamingumo ir skirtumų analizę ir paskutinių skolos vertybinių popierių emisijų analizę. Šią analizę papildys sistemiškesnis negrąžintų paskolų pristatymas, diskusijos apie galimas naujas rizikas ir kuo tikslesnį jų kiekybinį įvertinimą.

2 rekomendacija. Racionalizuoti procedūras ir suteikti lankstumo

Komisija pritaria 2 rekomendacijos a punkte pateiktai rekomendacijai.

Komisija pritaria 2 rekomendacijos b punkte pateiktai rekomendacijai.

Komisija pritaria 2 rekomendacijos c punkte pateiktai rekomendacijai.

98. Pagal BPM reglamentą ECB pavesta atlikti centralizuotos priežiūros užduotis, todėl atsižvelgiama į Bendro priežiūros mechanizmo darbą. Reglamento (ES) Nr. 472/2013 3 straipsnio 3 dalimi užtikrinamas šių kitų ES įstaiigų veiklos nuoseklumas ir, svarbiausia, užtikrinama, kad ši informacija būtų įtraukta į Komisijos priežiūrą, nes ji turi tiesioginį poveikį valstybių narių makroekonominėi ir fiskalinei padėčiai.

99. Dėl valstybių narių, su kuriomis nebuvo sudarytas oficialus susitarimas dėl duomenų teikimo, ataskaitų teikimo buvo nuspręsta techniniu lygmeniu po to, kai atsakingas Komisijos narys nusiuntė bendro pobūdžio raštą finansų ministrui arba buvo sudarytas neformalus susitarimas po derybų su vyriausybe. Komisija manytų, kad šie du atvejai iš esmės yra panašūs į kitus.

3 rekomendacija. Glaudžiau bendradarbiauti su valstybėmis narėmis ir kitais suinteresuotaisiais subjektais

Komisija pritaria 3 rekomendacijos a punkte pateiktai rekomendacijai.

Komisija pritaria 3 rekomendacijos b punkte pateiktai rekomendacijai.

Pritardama 1 ir 2 rekomendacijoms, Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad ji neturi galimybės duoti konkrečių įsipareigojimų, susijusių su galimais pasiūlymais dėl teisėkūros procedūra priimamo akto arba derybų su teisės aktų leidėjais teisėkūros klausimais rezultatais.