

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO:**

**„NADZÓR KOMISJI NAD PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI, KTÓRE NIE BĘDĄ JUŻ
OBJĘTE PROGRAMAMI DOSTOSOWAŃ MAKROEKONOMICZNYCH: ODPOWIEDNIE
NARZĘDZIE WYMAGAJĄCE UPROSZCZENIA”**

STRESZCZENIE

I. Wspólna odpowiedź Komisji do pkt I i II.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje kontrolę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Trybunał) dotyczącą nadzoru po zakończeniu programu (nadzoru poprogramowego) oraz wzmocnionego nadzoru. Rozporządzenie (UE) 472/2013 weszło w życie na krótko przed zakończeniem pierwszych programów dostosowań makroekonomicznych. Zostało ono opracowane i poddane negocjacom jeszcze pod presją kryzysu gospodarczego. Jego głównym celem było zapobieżenie przypadkom, w których kraj objęty programem w przeszłości ponownie stanąłby w obliczu poważnych trudności finansowych, a tym samym utrzymanie stabilności finansowej. Aby to osiągnąć, zobowiązano Komisję do przedstawiania regularnej oceny sytuacji gospodarczej, budżetowej i finansowej również po zakończeniu programu. Celem rozporządzenia było również zapewnienie, aby nadzór po zakończeniu programu był w pełni osadzony w unijnych ramach wielostronnego nadzoru ustanowionych na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Kolejne działania Komisji należy oceniać pod kątem tego upoważnienia. W szczególności Komisja w swojej ocenie zawsze brała pod uwagę osiągnięcie zamierzonego celu bez powodowania nadmiernego obciążenia dla danego państwa członkowskiego. Wymagało to pewnego stopnia elastyczności i stosowania zindywidualizowanego podejścia w ramach nadzoru.

III. Ustalenia dotyczące zatwierdzania i zmiany planów odbudowy i zwiększania odporności, jak również monitorowania wdrażania planów, są określone w rozporządzeniu (UE) 2021/241. Komisja uważa, że wyniki prac Trybunału mogłyby stanowić użyteczny wkład w trwający przegląd ustaleń dotyczących zarządzania gospodarczego w ramach unii gospodarczej i walutowej (UGW).

V. Kształt prawny i struktura wszystkich elementów unijnych ram wielostronnego nadzoru są dla Komisji wiążące. Komisja uważa, że pokrywanie się działań, w zakresie, w jakim występuje, jest zatem również odzwierciedleniem potrzeby zapewnienia spójności produktów w ramach różnych instrumentów nadzoru lub przez różne instytucje mające różne zakresy uprawnień i interesy w zakresie szeroko pojętego monitorowania makroekonomicznego. Na przykład działania w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) prowadzone są w kontekście międzyrządowym i poza ramami prawnymi UE. Celem monitorowania prowadzonego przez EMS jako wierzyciela jest ocena zdolności do spłaty zobowiązań w celu ochrony swojego bilansu. Proces nadzoru po zakończeniu programu dotyczy przewidzianego w prawie Unii nadzoru gospodarczego, którego wyniki dostarczają dane do systemu wczesnego ostrzeżenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

VII. Celem rozporządzenia (UE) 472/2013 jest utrzymanie stabilności gospodarczej i finansowej, dlatego zawarto w nim wymóg dotyczący szeroko zakrojonej oceny sytuacji gospodarczej i ryzyka finansowego. Wymaga to uwzględniania zmian w polityce, w miarę jak ewoluują one w czasie. W ocenie ryzyka niedokonania spłaty stosuje się ustalone narzędzia analityczne Komisji.

VIII. Komisja przyznaje, że wiele zmiennych ma znaczenie przy wdrażaniu reform i że trudno jest przypisać wpływ bezpośrednio nadzorowi Komisji. Jak jednak wynika z informacji uzyskanych

podczas kontaktów z zainteresowanymi stronami, w tym z podmiotami rynku finansowego i agencjami ratingowymi, a także z innymi państwami członkowskimi, działania w zakresie nadzoru są postrzegane jako pomocne. Komisja przyznaje, że rola, jaką odgrywa nadzór poprogramowy, ma szczególne znaczenie w latach następujących bezpośrednio po zakończeniu programu.

Należy przypomnieć, że w ramach wzmocnionego nadzoru Komisja monitoruje wdrażanie szczególnych zobowiązań w zakresie reform podjętych przez Grecję wobec partnerów europejskich w czerwcu 2018 r., a sprawozdania stanowią podstawę do uruchomienia dodatkowych transz środków dotyczących redukcji długu. Do chwili obecnej Komisja opublikowała dziesięć kwartalnych sprawozdań dotyczących wzmocnionego nadzoru, co zaowocowało uruchomieniem pięciu transz środków redukcji długu w wysokości 4 mld EUR.

IX. Komisja przyjmuje wszystkie zalecenia.

UWAGI

21. a) Rozporządzenie (UE) 472/2013 upoważnia Komisję, w porozumieniu z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC), do przeprowadzania okresowych misji przeglądowych oraz oceny sytuacji gospodarczej, budżetowej i finansowej w państwie członkowskim objętym nadzorem poprogramowym. Działania Komisji należy oceniać pod kątem tego upoważnienia regulacyjnego.

25. Komisja musi zapewnić spójność z ramami prawnymi UE, w tym w zakresie koordynacji polityki gospodarczej, niezależnie od tego, czy pomoc finansowa została udzielona przez UE, czy też została ona zapewniona w kontekście międzyrządowym. Przepisy UE nie zezwalają na prowadzenie nadzoru gospodarczego przez EMS. Komisja i EMS uzgodniły w 2018 r. protokół ustaleń, aby doprecyzować stosunki robocze między obiema instytucjami. Pozostaje to bez uszczerbku dla stosowania przepisów UE.

29. Tiret drugie: Wymóg przeprowadzenia przez Komisję oceny sytuacji gospodarczej, budżetowej i finansowej określono w art. 14 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 472/2013.

31. W ramach nadzoru poprogramowego nie jest prowadzona systematyczna ocena realizacji wszystkich zaleceń dla poszczególnych krajów, natomiast jest on ukierunkowany na te zalecenia, które są istotne dla oceny sytuacji gospodarczej, budżetowej i finansowej. W pierwszych latach po zakończeniu programu zalecenia dla poszczególnych krajów miały na celu sprostanie pozostałym wyzwaniom, jakie zidentyfikowano w okresie realizacji programu. W późniejszych latach zakres zaleceń dla poszczególnych krajów został jednak rozszerzony w celu uwzględnienia innych zagadnień, ze względu na szerszy charakter europejskiego semestru (obejmujący np. cele środowiskowe). Zagadnienia te nie są objęte nadzorem poprogramowym.

33. Komisja zwraca uwagę, że podstawa prawna przewiduje wyraźne upoważnienie dla Komisji do oceny sytuacji gospodarczej, budżetowej i finansowej. Skoncentrowanie się na zdolności obsługi zadłużenia byłoby zatem niezgodne z obowiązującym rozporządzeniem, które musi stanowić wytyczne dla Komisji.

36. Podział zadań między służbami Komisji w odniesieniu do europejskiego semestru i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności z jednej strony oraz nadzoru poprogramowego i nadzoru wzmocnionego z drugiej można wytłumaczyć szerszym charakterem tych pierwszych instrumentów i bardziej szczegółowym charakterem obu rodzajów nadzoru.

Komisja zwraca uwagę, że prace nad Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności prowadzone są w ścisłej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi służbami Komisji, z wykorzystaniem ustrukturyzowanych i spójnych wewnętrznych mechanizmów koordynacji.

49. W przypadku dwóch państw członkowskich, które nie podpisały formalnej umowy w sprawie przekazywania danych kwestie dotyczące sprawozdawczości zostały uzgodnione na poziomie technicznym po wystosowaniu ogólnego pisma przez właściwego komisarza do ministra finansów lub w drodze nieformalnej umowy w następstwie negocjacji z rządem. Pod względem istoty sprawy Komisja uznaby te dwa przypadki za porównywalne z pozostałymi.

52. Monitorowanie procesów reform w krótszych odstępach czasu może być przydatne, ponieważ reformy są zazwyczaj wdrażane stopniowo. Pełne wdrożenie reform poprzedzone jest etapami (np. podjęcie badań, zatrudnienie personelu, przygotowanie ustaw); mogą one (i powinny) być monitorowane często, nie tylko pod koniec okresu wynoszącego 12–18 miesięcy.

53. W pewnym stopniu, nawet jeśli sprawozdania były powtarzalne, można to uznać za skutek pozytywny, ponieważ oznacza to, że nie zaszły żadne nowe (negatywne) zmiany. Sprawozdania zapewniałyby w takich przypadkach niezbędne aktualizacje danych i, co ważniejsze, potwierdzałyby stabilność.

58. Nadzór poprogramowy i nadzór wzmocniony nie są w pełni porównywalne w odniesieniu do kwestii, w jakim stopniu reformy objęte monitorowaniem mają być określone. W przypadku nadzoru wzmocnionego należy określić wymagane postępy w zakresie reform, ponieważ są one związane z redukcją długu.

64. W rozporządzeniu (UE) 472/2013 wzywa się do nadzoru stabilności finansowej. Ponieważ problemy związane ze stabilnością finansową będą miały bezpośredni wpływ na sytuację makroekonomiczną i budżetową danego kraju, co wchodzi w zakres bezpośrednich kompetencji Komisji, bardzo istotne jest, aby analiza ta została przeprowadzona w kontekście nadzoru poprogramowego. Chociaż nadzór poprogramowy powinien koncentrować się na stabilności systemu (w przeciwieństwie do rentowności poszczególnych banków, która wchodzi w zakres Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego), problemy poszczególnych banków mogą mieć znaczący wpływ, na przykład na budżet. Kwestię tę należałoby uwzględnić w ramach nadzoru poprogramowego.

68. Na mocy rozporządzenia (UE) nr 472/2013 Komisja jest zobowiązana do przedstawienia szerszej oceny w celu utrzymania stabilności finansowej. Niemniej jednak można dokonać przeglądu szczegółowej prezentacji harmonogramów spłat.

70. Komisja zwraca uwagę, że informacje o ostatnich emisjach długu, spreadach, przedterminowych spłatach i ratingach są kluczowymi elementami oceny ryzyka niedokonania spłaty.

71. Ilościowe określenie możliwego wpływu poszczególnych rodzajów ryzyka, takich jak wpływ brexitu na poszczególne kraje lub sektory, wpływ COVID-19 lub napięć dwustronnych lub geopolitycznych, zawsze będzie trudne.

Tiret drugie: wpływ pandemii na budżet jest ściśle monitorowany, a Komisja opublikowała szereg komunikatów w tej sprawie. Komisja uważa, że ocena długoterminowego wpływu COVID-19 na budżet, która mogłaby zostać przeprowadzona w ramach sprawozdań dotyczących nadzoru poprogramowego do grudnia 2020 r., byłaby przedwcześnie, ponieważ kryzys związany z COVID-19 rozpoczął się dopiero w marcu 2020 r.

72. Kwestia tego, czy dany kraj może zapewnić sobie dostęp do rynku, zależy od wielu czynników, między innymi również od rozwoju sytuacji w innych krajach (skutki uboczne na innych rynkach). Nie jest zatem możliwe określenie konkretnego poziomu i przebiegu relacji długu do PKB jako zapewniających dostęp do rynku. Wysoki lub (szybko) rosnący poziom długu stanowi jednak czynnik ryzyka.

80. Reformy wymienione w załączniku II do niniejszego sprawozdania Trybunału rzeczywiście były bardzo newralgiczne dla organów krajowych, ponieważ mają one wpływ na przykład na zakres swobody decyzyjnej organów lub podstawowe elementy struktury dochodów publicznych.

83. Jeśli chodzi o wdrażanie reform w Grecji, opóźnienia spowodowane pandemią stały się w pełni widoczne w momencie sporządzania siódmego sprawozdania dotyczącego wzmocnionego nadzoru we wrześniu 2020 r. Do tego doszły opóźnienia spowodowane czynnikami pozostającymi w dużej mierze poza kontrolą rządu greckiego (opóźnienia w przetargach, problemy natury prawnej itp.), które wystąpiły jeszcze przed początkiem pandemii. Utrzymanie w sprawozdaniu początkowych terminów spowodowałoby nadmierne skupienie się w ocenie na tych opóźnieniach, kosztem uznania istotnych podjętych działań.

84. Komisja przyznaje, że nastąpiły opóźnienia we wdrażaniu niektórych reform w stosunku do harmonogramu uzgodnionego w czerwcu 2018 r. Należy jednak uwzględnić wpływ wyborów powszechnych do greckiego parlamentu w maju 2019 r. Ponadto odnotowano postępy we wdrażaniu wielu reform, a zakres niektórych z nich wykraczał poza początkowe zobowiązania.

87. W ramach nadzoru poprogramowego prowadzony jest stały, niezależny i rygorystyczny nadzór nad krajami. Jego wyniki stanowią zatem cenny wkład w inne sprawozdania, np. agencji ratingowych lub instytucji finansowych.

WNIOSKI I ZALECENIA

88. Komisja przypomina, że w swoich działaniach musi kierować się obowiązującymi przepisami UE, które wymagają szerokiej oceny sytuacji gospodarczej, budżetowej i finansowej w celu utrzymania stabilności finansowej.

Komisja uważa, że należy dokonać rozróżnienia między sytuacją państw członkowskich objętych nadzorem poprogramowym a sytuacją Grecji objętej nadzorem wzmocnionym. Kolejne sprawozdania ze wzmocnionego nadzoru potwierdzały ciągłe wdrażanie reform, co stanowi podstawę do uruchomienia transz środków redukcji długu. Połączenie wzmocnionego nadzoru i środków redukcji długu wydaje się mieć wpływ na wdrażanie reform.

89. Rozporządzenie (UE) 472/2013 ma na celu utrzymanie stabilności finansowej. Art. 14 tego rozporządzenia stanowi podstawę oceny sytuacji gospodarczej, budżetowej i finansowej również w celu zapewnienia spłaty pomocy finansowej. Zgodnie z art. 14 państwo członkowskie pozostaje pod nadzorem po zakończeniu programu do czasu spłacenia co najmniej 75 % pomocy finansowej otrzymanej od jednego z właściwych wierzycieli. Vademecum pomaga określić, które narzędzia mogą być pomocne w realizacji celów wspomnianego wyżej rozporządzenia.

90. Kształt prawny i struktura wszystkich elementów unijnych ram koordynacji polityki gospodarczej są dla Komisji wiążące. Komisja uważa, że pokrywanie się działań, w zakresie, w jakim występuje, jest zatem również odzwierciedleniem potrzeby zapewnienia spójności produktów w ramach różnych instrumentów nadzoru lub przez różne instytucje mające różne zakresy uprawnień i interesy w zakresie szeroko pojętego monitorowania makroekonomicznego. Komisja jest zdania, że korzystne jest, aby sprawozdania dotyczące nadzoru poprogramowego zawierały kompleksową analizę,

a jednocześnie były przeznaczone dla odrębnych odbiorców w krajach objętych nadzorem oraz poza nimi (np. agencji ratingowych).

Koncentrowanie się głównie na zdolności do spłaty zobowiązań nie oddałoby w wystarczającym stopniu zadania określonego w rozporządzeniu (UE) nr 472/2013, jakim jest ocena sytuacji gospodarczej, budżetowej i finansowej (oraz towarzyszącego jej ryzyka).

92. Polityka gospodarcza monitorowana w ramach europejskiego semestru i wspierana w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ma znacznie szerszy zakres niż strategie polityczne monitorowane w ramach wzmocnionego nadzoru. Wewnętrzne ustalenia organizacyjne Komisji odzwierciedlają ten szerszy zakres.

93. Komisja musi zapewnić spójność z ramami prawnymi UE, w tym w zakresie koordynacji polityki gospodarczej, niezależnie od tego, czy pomoc finansowa została udzielona przez UE, czy też została ona zapewniona w kontekście międzyrządowym. Przepisy UE nie zezwalają na prowadzenie nadzoru gospodarczego przez EMS. Komisja i EMS uzgodniły w 2018 r. protokół ustaleń, aby doprecyzować stosunki robocze między obiema instytucjami.

94. Można by uzasadnić, że państwo członkowskie należące do strefy euro, które przestaje być objęte programem, nawet po zakończeniu programu dostosowań makroekonomicznych nadal stanowi źródło potencjalnego ryzyka przenoszenia się niekorzystnych zjawisk na inne państwa członkowskie w strefie euro.

Zalecenie 1 – Zintegrowanie różnych działań nadzorczych

Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. a).

Komisja zobowiązała się do usprawnienia procesu nadzoru poprogramowego, tak aby stał się on zarówno bardziej efektywny, jak i skuteczny. Jest to szczególnie istotne – i konieczne – w przypadkach państw znajdujących się na dalszym etapie zaawansowania. Komisja podjęła już kroki w celu lepszego dostosowania nadzoru poprogramowego do europejskiego semestru, unikając niepotrzebnego nakładania się działań i dublowania pracy, przy jednoczesnym zachowaniu wyraźnego profilu każdego elementu w ogólnej strukturze nadzoru. Konkretny sposób włączenia nadzoru poprogramowego i wzmocnionego nadzoru do europejskiego semestru wymagają starannej analizy, ponieważ mogą one pociągnąć za sobą skutki prawne i instytucjonalne, nie przynosząc przy tym znaczącego przyrostu wydajności. Analiza ta zostanie uwzględniona w przeglądzie ustaleń dotyczących zarządzania gospodarczego.

Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. b).

Komisja podziela opinię, że przepisy UE powinny jasno określać cele. Przegląd dotyczący zarządzania gospodarczego będzie okazją do zwiększenia takiej jasności w rozporządzeniu (UE) nr 472/2013 w stosownych przypadkach.

Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. c).

Komisja podziela opinię, że ocena zdolności spłaty zobowiązań musi opierać się na solidnym podejściu opartym na ocenie ryzyka. Wiąże się to z analizą zdolności obsługi zadłużenia w ramach różnych scenariuszy, zmian w zakresie stóp zwrotu i spreadów oraz ostatnich emisji długu. Uzupełnieniem tej analizy będzie bardziej systematyczna prezentacja niespłaconych pożyczek, omówienie potencjalnych nowych rodzajów ryzyka oraz ich ilościowe określenie w możliwie najszerszym zakresie.

Zalecenie 2 – Uproszczenie procedur i zwiększenie elastyczności

Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. a).

Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. b).

Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. c).

98. W rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego EBC powierzono zadania związane ze scentralizowanym nadzorem, zatem uwzględnione są prace w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Art. 3 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 472/2013 zapewnia spójność z działaniami tych innych organów UE, a przede wszystkim gwarantuje, że wkład ten jest uwzględniany w działaniach związanych z nadzorem prowadzonych przez Komisję, ponieważ ma on bezpośredni wpływ na sytuację makroekonomiczną i budżetową danego państwa członkowskiego.

99. W przypadku tych państw członkowskich, które nie podpisały formalnej umowy w sprawie przekazywania danych kwestie dotyczące sprawozdawczości zostały uzgodnione na poziomie technicznym po wystosowaniu ogólnego pisma przez właściwego komisarza do ministra finansów lub w drodze nieformalnej umowy w następstwie negocjacji z rządem. Pod względem istoty sprawy Komisja uznałaby te dwa przypadki za porównywalne z pozostałymi.

Zalecenie 3 – Poprawa interakcji z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami

Komisja przyjmuje zalecenie 3 lit. a).

Komisja przyjmuje zalecenie 3 lit. b).

Przyjmując zalecenia 1 i 2, Komisja zwraca uwagę, że nie jest w stanie podjąć konkretnych zobowiązań w odniesieniu do ewentualnych wniosków ustawodawczych ani wyniku negocjacji legislacyjnych ze współprawodawcami.