

## **ODPOVEDE EURÓPSKEJ KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV:**

### **„DOHĽAD KOMISIE NAD ČLENSKÝMI ŠTÁTMI, KTORÉ UKONČUJÚ PROGRAM MAKROEKONOMICKÝCH ÚPRAV: VHODNÝ NÁSTROJ, KTORÝ SI VYŽADUJE ZEFEKTÍVNE“**

#### **ZHRNUTIE**

I. Spoločná odpoveď Komisie na body I a II:

Komisia víta audit Európskeho dvora audítorov (EDA) týkajúci sa dohľadu po skončení programu a sprísneného dohľadu. Nariadenie (EÚ) č. 472/2013 nadobudlo účinnosť krátko pred koncom prvých programov makroekonomických úprav. Jeho vypracovanie a prerokovanie prebiehalo pod tlakom hospodárskej krízy. Ústrednou motiváciou bolo predchádzať prípadom, keď by krajina v minulosti zapojená do programu opäť čelila vážnym finančným ťažkostiam, a teda zachovať finančnú stabilitu. Na dosiahnutie tohto cieľa bola Komisia požiadaná, aby zabezpečila pravidelné posúdenie hospodárskej, fiškálnej a finančnej situácie aj po skončení programu. Cieľom nariadenia bolo takisto zabezpečiť úplné začlenenie dohľadu po skončení programu do rámca EÚ pre viacstranný dohľad zriadeného Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). Následné opatrenia Komisie by sa mali posúdiť vzhľadom na tento mandát. Komisia vo svojom posúdení vždy prihliadala predovšetkým na dosiahnutie plánovaného cieľa bez vytvárania neprimeraného zaťaženia pre dotknuté členské štáty. Vyžadovalo si to určitý stupeň flexibility a prístup zameraný na jednotlivé krajiny v rámci dohľadu.

III. Opatrenia, ktoré sa týkajú schválenia plánov obnovy a odolnosti alebo ich zmien, ako aj monitorovania vykonávania plánov, sú stanovené v nariadení (EÚ) 2021/241. Komisia usudzuje, že výsledky práce EDA by mohli užitočne prispieť k prebiehajúcejmu preskúmaniu správy hospodárskych záležitostí v hospodárskej a menovej únii (HMÚ).

V. Komisia je viazaná právnou koncepciou a usporiadaním všetkých prvkov rámca EÚ pre viacstranný dohľad. Komisia sa domnieva, že prekryvanie, pokiaľ k nemu dochádza, teda takisto odzrkadľuje potrebu zabezpečiť konzistentnosť produktov v rámci rôznych nástrojov dohľadu alebo prostredníctvom rozličných inštitúcií, ktoré majú rôzne mandáty a konštituencie, a to so zreteľom na široké makroekonomické monitorovanie. Napríklad činnosti vykonávané Európskym mechanizmom pre stabilitu (EMS) sa nachádzajú v medzivládnom kontexte a mimo právneho rámca EÚ. Účelom monitorovania EMS ako veriteľa je posúdiť schopnosť splácania s cieľom chrániť jeho súvahu. Proces dohľadu po skončení programu predstavuje hospodársky dohľad stanovený v právnych predpisoch EÚ, ktorý prispieva k systému včasného varovania EMS.

VII. Nariadenie (EÚ) č. 472/2013 je odôvodnené zachovaním hospodárskej a finančnej stability, a preto si vyžaduje rozsiahle posúdenie hospodárskej situácie a finančných rizík. Do úvahy sa preto musí vziať vývoj politik, keďže časom dochádza k ich zmene. Pri posúdení rizík týkajúcich sa splácania sa používajú zavedené analytické nástroje Komisie.

VIII. Komisia uznáva, že vykonávanie reforiem je ovplyvňované mnohými premennými a že je zložité pripisovať vývoj priamo dohľadu Komisie. Podľa kontaktov so zainteresovanými stranami vrátane účastníkov finančného trhu a ratingových agentúr, ako aj s inými členskými štátmi, však

možno usúdiť, že dohľad sa považuje za užitočný. Komisia uznáva, že úloha dohľadu po skončení programu je zvlášť dôležitá v rokoch nasledujúcich bezprostredne po skončení programu.

Treba pripomenúť, že Komisia v rámci sprísneného dohľadu monitoruje vykonávanie osobitných reformných záväzkov, ktoré Grécko poskytlo európskym partnerom v júni 2018, pričom správy poskytujú základ pre uvoľnenie ďalších tranží opatrení dlhovej úľavy. Komisia dosiaľ vydala desať štvrtročných správ o sprísnenom dohľade, ktoré viedli k piatim tranžiam opatrení dlhovej úľavy v hodnote 4 mld. EUR.

IX. Komisia prijíma všetky odporúčania.

### **PRIPOMIENKY**

21. a) V nariadení (EÚ) č. 472/2013 sa Komisia poveruje vykonávať v súčinnosti s Európskou centrálnou bankou (ECB) pravidelné hodnotiace misie a posúdiť hospodársku, fiškálnu a finančnú situáciu v členskom štáte, ktorý je pod dohľadom po skončení programu. Opatrenia Komisie by sa mali posúdiť vzhľadom na tento regulačný mandát.

25. Komisia musí zabezpečiť súlad s právnym rámcom EÚ vrátane koordinácie hospodárskej politiky, a to bez ohľadu na to, či bola finančná pomoc poskytnutá zo strany EÚ alebo v rámci medzivládneho kontextu. EMS podľa právnych predpisov EÚ nemôže vykonávať hospodársky dohľad. Komisia a EMS odsúhlasili memorandum o porozumení v roku 2018 s cieľom objasniť pracovné vzťahy medzi oboma inštitúciami. Nie je tým však dotknuté uplatňovanie žiadnych pravidiel, ktoré sa týkajú právnych predpisov EÚ.

29. Druhá zarážka: Článkom 14 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 472/2013 sa od Komisie vyžaduje posúdenie hospodárskej, fiškálnej a finančnej situácie.

31. V rámci dohľadu po skončení programu sa systematicky neposudzuje vykonávanie všetkých odporúčaní pre jednotlivé krajiny, ale zameriava sa na tie, ktoré sú relevantné pre posúdenie hospodárskej, fiškálnej a finančnej situácie. Odporúčaniami pre jednotlivé krajiny sa mali v prvých rokoch po skončení programu riešiť zostávajúce výzvy vyplývajúce z programového obdobia. V ďalších rokoch sa rozsah pôsobnosti odporúčaní pre jednotlivé krajiny rozšíril, aby pokryl aj ostatné problémy, a to vzhľadom na širšiu povahu európskeho semestra (napríklad vrátane environmentálnych cieľov). Tieto problémy nie sú pokryté v rámci dohľadu po skončení programu.

33. Komisia upozorňuje, že v právnom základe je jasne určený mandát Komisie na posúdenie hospodárskej, fiškálnej a finančnej situácie. Preto by dôraz na kapacitu dlhovej služby nebol v súlade s týmto nariadením, ktorým sa Komisia musí riadiť.

36. Rozdelenie úloh medzi útvary Komisie, pokiaľ ide o európsky semester a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti na jednej strane a dohľad po skončení programu a sprísnený dohľad na strane druhej, je odôvodnené širšou povahou európskeho semestra a Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a užšou povahou dohľadu po skončení programu a sprísneného dohľadu.

Komisia upozorňuje, že práca na Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti prebieha v úzkej spolupráci so všetkými príslušnými útvarmi Komisie s využitím štruktúrovaných a konzistentných mechanizmov vnútornej koordinácie.

49. V prípade dvoch členských štátov, ktoré neuzavreli formálnu dohodu o poskytovaní údajov, sa odsúhlasilo podávanie správ na technickej úrovni po liste všeobecnej povahy od zodpovedného

komisára ministromi financií alebo neformálnou dohodou po rokovaní s vládou. Komisia by tieto dva prípady považovala vo svojej podstate za porovnateľné s ostatnými.

52. Monitorovanie reformného procesu v kratších intervaloch môže byť užitočné, pretože reformy sa zvyčajne vykonávajú postupne. K vykonávaniu reformy v plnom rozsahu vedú isté kroky (napr. vykonané štúdie, prijatý personál, pripravené zákony), ktoré môžu (a mali by) byť pravidelne monitorované, teda nielen na konci obdobia 12 až 18 mesiacov.

53. Aj v prípade opakujúcich sa správ je to možné do určitej miery hodnotiť pozitívne, keďže to naznačuje, že nedošlo k novému (negatívnemu) vývoju. Správami by sa tak poskytli potrebné aktualizácie údajov a predovšetkým potvrdila stabilita.

58. Dohľad po skončení programu a sprísnený dohľad nie sú úplne porovnateľné, pokiaľ ide o otázku, do akej miery majú byť monitorované reformy špecifikované. V rámci sprísneného dohľadu sa musí presnúť požadovaný pokrok v oblasti reforiem, keďže súvisí s dlhovou úľavou.

64. Nariadením (EÚ) č. 472/2013 sa vyžaduje dohľad nad finančnou stabilitou. Keďže problémy s finančnou stabilitou budú mať priamy vplyv na makroekonomickú a fiškálnu situáciu krajiny, ktorá patrí do priamej právomoci Komisie, je veľmi dôležité, aby bola táto analýza vykonaná v kontexte dohľadu po skončení programu. Zatiaľ čo dohľad po skončení programu by sa mal zamerať na stabilitu systému (na rozdiel od životaschopnosti jednotlivých bánk, na ktorú sa zameriava jednotný mechanizmus dohľadu), problémy jednotlivých bánk môžu mať výrazný vplyv napríklad na rozpočet. Bolo by to potrebné riešiť v rámci dohľadu po skončení programu.

68. Komisia je viazaná nariadením (EÚ) č. 472/2013, aby poskytla širšie posúdenie na účely zachovania finančnej stability. Napriek tomu je možné preskúmať osobitné predkladanie plánov splácania.

70. Komisia upozorňuje, že informácie o nedávnych emisiách dlhopisov, rozpätiach, predčasných splátkach a ratingoch sú základnou súčasťou posúdenia rizík týkajúcich sa splácania.

71. Kvantifikácia možného vplyvu konkrétnych rizík, napríklad dosah vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ na jednotlivé krajiny alebo jednotlivé sektory, pandémie COVID-19 alebo dvojstranného či geopolitického napätia, bude aj naďalej zložitá.

Druhá záležitosť: Fiškálny vplyv pandémie je dôkladne monitorovaný a Komisia uverejnila na túto tému mnohé oznámenia. Komisia sa domnieva, že posúdenie dlhodobých fiškálnych dôsledkov pandémie COVID-19, ktoré sa mohlo vykonať v správach o dohľade po skončení programu do decembra 2020, by bolo predčasné, keďže kríza spôsobená pandemiou COVID-19 vypukla len v marci 2020.

72. Skutočnosť, či krajina dokáže zaručiť prístup na trh, závisí od mnohých faktorov, napríklad od vývoju v iných krajinách (nepriaznivé vedľajšie účinky). Z tohto dôvodu je nemožné vymedziť konkrétnu úroveň dlhu a trajektóriu v zmysle zabezpečenia prístupu na trh. Rizikový faktor však predstavuje vysoký a/alebo (rýchlo) narastajúci dlh.

80. Reformy uvedené v prílohe II k tejto správe EDA boli pre vnútroštátne orgány skutočne veľmi citlivé, pretože ovplyvňujú napríklad mieru voľnej úvahy príslušných orgánov alebo základné prvky štruktúry verejných príjmov.

83. Pokiaľ ide o vykonávanie reforiem v Grécku, v čase vypracúvania siedmej správy o sprísnenom dohľade v septembri 2020 sa naplno prejavili oneskorenia spôsobené pandemiou. Pridali sa k nim oneskorenia, ktoré vo veľkej miere nemohla grécka vláda kontrolovať (oneskorenia vo verejnom

obstarávaní, právne výzvy atď.) a ku ktorým došlo už pred pandémiou. Ak by sa zachovali pôvodné lehoty uvedené v správe, posúdenie by bolo neprímerane zamerané na tieto oneskorenia, čo by malo za následok prehliadnutie dôležitých opatrení, ktoré sa vykonali.

84. Komisia uznáva, že pri niektorých reformách došlo v porovnaní s harmonogramom odsúhlaseným v júni 2018 k oneskoreniam. Do úvahy by sa však mal vziať vplyv všeobecných volieb do gréckeho parlamentu v máji 2019. Okrem toho nastal pokrok v rámci mnohých reforiem a v prípade niektorých reforiem sa prekročili počiatočné záväzky.

87. Dohľadom po skončení programu sa zabezpečuje nepretržitý, nezávislý a dôkladný dohľad nad členskými krajinami. Aj z tohto dôvodu predstavuje hodnotný zdroj informácií pre ostatné správy, napr. zo strany ratingových agentúr alebo finančných inštitúcií.

## **ZÁVERY A ODPORÚČANIA**

88. Komisia pripomína, že jej činnosti sa musia riadiť platnými právnymi predpismi EÚ, ktorými sa vyžaduje rozsiahle posúdenie hospodárskej, fiškálnej a finančnej situácie na účely zachovania finančnej stability.

Komisia sa domnieva, že medzi situáciou členských štátov, na ktoré sa vzťahuje dohľad po skončení programu, a Grécka, na ktoré sa vzťahuje sprísnený dohľad, by sa malo rozlišovať. Nasledujúce správy sprísneného dohľadu potvrdili pokračujúce vykonávanie reformy, ktoré poskytlo základ pre uvoľnenie tranží opatrení dlhovej úľavy. Zdá sa, že spojenie sprísneného dohľadu a opatrení dlhovej úľavy má vplyv na vykonávanie reformy.

89. Cieľom nariadenia (EÚ) č. 472/2013 je zachovať finančnú stabilitu. Článok 14 uvedeného nariadenia poskytuje základ pre posúdenie hospodárskej, fiškálnej a finančnej situácie s cieľom zabezpečiť, aby bola finančná pomoc splatená. Dohľad po skončení programu trvá podľa článku 14 dovtedy, kým nebolo splatených minimálne 75 % finančnej pomoci prijatej od jedného alebo viacerých príslušných veriteľov. Príručka pomáha pri identifikácii nástrojov, ktoré môžu byť užitočné na dosiahnutie cieľov uvedeného nariadenia.

90. Komisia je viazaná právnou koncepciou a usporiadaním všetkých prvkov rámca EÚ na koordináciu hospodárskej politiky. Komisia sa domnieva, že prekrývanie, pokiaľ k nemu dochádza, teda takisto odzrkadľuje potrebu zabezpečiť konzistentnosť produktov v rámci rôznych nástrojov dohľadu alebo prostredníctvom rozličných inštitúcií, ktoré majú rôzne mandáty a konštituencie, a to so zreteľom na široké makroekonomické monitorovanie. Komisia zastáva názor, že je prínosné mať správy dohľadu po skončení programu, ktoré poskytujú komplexnú analýzu, a zároveň mať rôzne cieľové skupiny v zasiahnutých krajinách aj mimo nich (napr. ratingové agentúry).

Úloha, ktorá vyplýva z nariadenia (EÚ) č. 472/2013, teda posúdenie hospodárskej, fiškálnej a finančnej situácie (a priebežných rizík), by sa v prípade zamerania sa predovšetkým na schopnosť splácania dostatočne nezohľadnila.

92. Hospodárske politiky monitorované v rámci európskeho semestra, ktoré majú byť podporované v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, sú oveľa rozsiahlejšie v porovnaní s politikami, ktoré sú monitorované v rámci sprísneného dohľadu. Tento širší rozsah pôsobnosti sa odzrkadľuje vo vnútorných organizačných mechanizmoch Komisie.

93. Komisia musí zabezpečiť súlad s právnym rámcom EÚ vrátane koordinácie hospodárskej politiky, a to bez ohľadu na to, či bola finančná pomoc poskytnutá zo strany EÚ alebo v rámci medzivládneho kontextu. EMS podľa právnych predpisov EÚ nemôže vykonávať hospodársky dohľad. Komisia

a EMS odsúhlasili memorandum o porozumení v roku 2018 s cieľom objasniť pracovné vzťahy medzi oboma inštitúciami.

94. Je opodstatnené tvrdiť, že členský štát eurozóny, ktorý vystúpi z programu, stále predstavuje možné riziko nepriaznivých vedľajších účinkov pre ďalšie členské štáty v eurozóne, a to aj po skončení programu makroekonomických úprav.

### **Odporúčanie 1 – Integrovať rôzne činnosti dohľadu**

Komisia prijíma odporúčanie 1 písm. a).

Komisia si kladie za cieľ zefektívniť proces dohľadu po skončení programu, aby zvýšila jeho efektívnosť aj účinnosť. Uvedené platí a je potrebné predovšetkým v prípade rozvinutejších krajín. Komisia už podnikla kroky na lepšie zosúladenie dohľadu po skončení programu s európskym semestrom, čím sa zabráni zbytočnému prekryvaniu a duplicitne práce a zároveň sa zachová jasný profil každého prvku v našej celkovej štruktúre dohľadu. Osobitné spôsoby, ako začleniť dohľad po skončení programu a sprísnený dohľad do európskeho semestra, si vyžadujú starostlivé zváženie, keďže by to mohlo vyvolať právne a inštitucionálne dôsledky bez toho, aby sa dosiahlo výrazné zvýšenie efektívnosti. Toto zváženie prispeje k preskúmaniu správy hospodárskych záležitostí.

Komisia prijíma odporúčanie 1 písm. b).

Komisia súhlasí s názorom, že právne predpisy EÚ by mali mať jasne stanovené ciele. Preskúmanie správy hospodárskych záležitostí bude príležitosťou zvýšiť v prípade potreby zrozumiteľnosť nariadenia (EÚ) č. 472/2013.

Komisia prijíma odporúčanie 1 písm. c).

Komisia súhlasí s názorom, že na posúdenie schopnosti splácania je potrebný spoľahlivý prístup zameraný na riziká. Vyžaduje si to analýzu udržateľnosti dlhovej služby v rámci rôznych scenárov vývoja výnosov a rozpätí a nedávnych emisií dlhopisov. Analýza bude doplnená v najväčšej možnej miere systematickejšími predkladaniami nesplatených úverov, rozborom nových potenciálnych rizík a ich kvantifikáciou.

### **Odporúčanie 2 – Zefektívniť postupy a zvýšiť flexibilitu**

Komisia prijíma odporúčanie 2 písm. a).

Komisia prijíma odporúčanie 2 písm. b).

Komisia prijíma odporúčanie 2 písm. c).

98. ECB bola nariadením o jednotnom mechanizme dohľadu poverená vykonávať centralizovaný dohľad s cieľom zohľadniť činnosť v rámci jednotného mechanizmu dohľadu. Podľa článku 3 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 472/2013 sa zabezpečí súlad s činnosťami týchto ďalších orgánov EÚ, a najmä to, aby sa týmto zdrojom informácií doplnil dohľad Komisie, keďže to má priamy vplyv na makroekonomickú a fiškálnu situáciu členského štátu.

99. V prípade členských štátov, ktoré neuzavreli formálnu dohodu o poskytovaní údajov, sa odsúhlasilo podávanie správ na technickej úrovni po liste všeobecnej povahy od zodpovedného komisára ministrom financií alebo neformálnou dohodou po rokovaní s vládou. Komisia by tieto dva prípady považovala vo svojej podstate za porovnateľné s ostatnými.

### **Odporúčanie 3 – Zlepšiť interakciu s členskými štátmi a ostatnými zainteresovanými stranami**

Komisia prijíma odporúčanie 3 písm. a).

Komisia prijíma odporúčanie 3 písm. b).

Komisia prijatím odporúčaní 1 a 2 upozorňuje, že nie je schopná konkrétne sa zaviazat' v súvislosti s možnými legislatívnymi návrhmi alebo s výsledkom legislatívnych rokovaní so spoluzákonodarcami.