

## **ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA:**

### **„NADZOR KOMISIJE NAD DRŽAVAMI ČLANICAMI, KI SO ZAKLJUČILE PROGRAM ZA MAKROEKONOMSKO PRILAGODITEV: USTREZNO ORODJE, KI GA JE TREBA RACIONALIZIRATI“**

#### **POVZETEK**

##### **I. Skupni odgovor Komisije na odstavka I in II.**

Komisija pozdravlja revizijo Evropskega računskega sodišča o nadzoru po izteku programa in okrepljenem nadzoru. Uredba (EU) št. 472/2013 je začela veljati malo pred koncem prvih programov za makroekonomsko prilagoditev. Pripravljena in izpogajana je bila še vedno pod pritiskom gospodarske krize. Njen glavni namen je bil preprečiti, da bi se nekdanja država programa ponovno soočila z resnimi finančnimi težavami, in tako ohraniti finančno stabilnost. V ta namen je bila Komisija pozvana, naj zagotovi redno ocenjevanje gospodarskega, fiskalnega in finančnega položaja tudi po zaključku programa. Namen uredbe je bil tudi zagotoviti, da bi bil nadzor po izteku programa v celoti vključen v okvir EU za večstranski nadzor, vzpostavljen s Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU). Nadaljnje ukrepe Komisije bi bilo treba oceniti glede na ta mandat. Komisija je pri svoji oceni zlasti vedno upoštevala dosego zastavljenega cilja, ne da bi se pri tem nepotrebno obremenila zadevna država članica. To je zahtevalo določeno stopnjo fleksibilnosti in pristop, prilagojen posameznim državam, pri nadzoru.

III. Ureditve za odobritev in spremembe načrtov za okrevanje in odpornost ter za spremljanje izvajanja načrtov so določene v Uredbi (EU) 2021/241. Komisija meni, da bi lahko rezultati dela Evropskega računskega sodišča koristno prispevali k tekočemu pregledu ureditev ekonomskega upravljanja v ekonomski in monetarni uniji (EMU).

V. Komisijo zavezuje ta pravna zasnova in vzpostavitev vseh elementov evropskega okvira za večstranski nadzor. Komisija meni, da prekrivanja, če obstajajo, tako odražajo tudi potrebo po zagotavljanju skladnosti proizvodov, za katere se uporabljajo različni instrumenti nadzora ali pa jih izdajajo različne institucije, ki imajo različna pooblastila in zastopajo različne interesne skupine glede na široko makroekonomsko spremljanje. Dejavnosti, ki jih izvaja evropski mehanizem za stabilnost (EMS), spadajo na primer v medvladni okvir in so zunaj pravnega okvira EU. Namen spremljanja EMS je oceniti zmožnost odplačevanja z vidika upnika, da se zaščiti njegova bilanca stanja. Pri postopku nadzora po izteku programa gre za gospodarski nadzor, določen v pravu EU, ki je podlaga za sistem zgodnjega opozarjanja v okviru EMS.

VII. Namen Uredbe (EU) št. 472/2013 je ohraniti gospodarsko in finančno stabilnost, zato zahteva široko oceno gospodarskih razmer in finančnih tveganj. Zato je treba upoštevati razvoj politik skozi čas. Pri oceni tveganj glede odplačevanja se uporabljajo uveljavljena analitična orodja Komisije.

VIII. Komisija priznava, da na izvajanje reform vplivajo številne spremenljivke in da je razvoj težko neposredno pripisati nadzoru, ki ga izvaja Komisija. Vendar se na podlagi stikov z deležniki, vključno z akterji na finančnih trgih in bonitetnimi agencijami ter drugimi državami članicami, ocenjuje, da je nadzor koristen. Komisija priznava, da je vloga, ki jo ima nadzor po izteku programa, še posebej pomembna v letih, ki neposredno sledijo zaključku programa.

Opozoriti je treba, da Komisija v okviru okrepljenega nadzora spremlja izvajanje posebnih reformnih zavez, ki jih je Grčija junija 2018 dala evropskim partnerjem, poročila pa so podlaga za sprostitvev dodatnih tranš ukrepov za odpis dolga. Komisija je doslej izdala deset četrletnih poročil o okrepljenem nadzoru, kar je privedlo do petih tranš ukrepov za odpis dolga v višini 4 milijarde EUR.

IX. Komisija sprejema vsa priporočila.

## **OPAŽANJA**

21. (a) Uredba (EU) št. 472/2013 pooblašča Komisijo, da v povezavi z Evropsko centralno banko (ECB) izvaja redne pregledovalne misije ter oceni gospodarski, fiskalni in finančni položaj države članice v okviru nadzora po izteku programa. Ukrepe Komisije bi bilo treba oceniti glede na ta regulativni mandat.

25. Komisija mora zagotoviti skladnost s pravnim okvirom EU, vključno z okvirom za usklajevanje ekonomskih politik, ne glede na to, ali je bila finančna pomoč zagotovljena s strani EU ali v medvladnem okviru. Zakonodaja EU EMS ne dovoljuje izvajanja gospodarskega nadzora. Komisija in EMS sta se leta 2018 dogovorila o memorandumu o soglasju, da bi razjasnila delovne odnose med obema institucijama. To ne posega v uporabo katerega koli pravila zakonodaje EU.

29. Druga alineja: Komisija mora oceno gospodarskega, fiskalnega in finančnega položaja izvajati na podlagi člena 14(3) Uredbe (EU) št. 472/2013.

31. V okviru nadzora po izteku programa se ne ocenjuje sistematično izvajanje vseh priporočil za posamezne države, temveč je poudarek na tistih, ki so pomembna za oceno gospodarskega, fiskalnega in finančnega položaja. V prvih letih po zaključku programa naj bi priporočila za posamezne države zajemala preostale izzive, ki izhajajo iz programskega obdobja. Vendar je bilo v poznejših letih področje uporabe priporočil za posamezne države razširjeno tudi na druga vprašanja, in sicer zaradi širše narave evropskega semestra (na primer vključno z okoljskimi cilji). Ta vprašanja niso zajeta v nadzoru po izteku programa.

33. Komisija poudarja, da pravna podlaga vsebuje jasen mandat Komisije za oceno gospodarskega, fiskalnega in finančnega položaja. Če bi se največ pozornosti pri nadzoru namenjalo možnostim za odplačevanje dolgov, to ne bi bilo v skladu s sedanjo uredbo, ki mora usmerjati Komisijo.

36. Dodelitev nalog med službami Komisije v zvezi z evropskim semestrom in mehanizmom za okrevanje in odpornost na eni strani ter nadzorom po izteku programa in okrepljenim nadzorom na drugi je posledica širše narave prvega in bolj specifične narave slednjega.

Komisija poudarja, da se delo v zvezi z mehanizmom za okrevanje in odpornost izvaja v tesnem sodelovanju z vsemi zadevnimi službami Komisije s strukturiranimi in doslednimi mehanizmi notranjega usklajevanja.

49. Za državi članici brez uradnega sporazuma o zagotavljanju podatkov je bil dogovor o poročanju dosežen na tehnični ravni po splošnem dopisu pristojnega komisarja ministru za finance oziroma z neformalnim sporazumom po pogajanjih z vlado. Komisija meni, da sta ti ureditvi vsebinsko primerljivi z drugimi.

52. Spremljanje procesov reform v krajših časovnih presledkih je lahko koristno, saj se reforme običajno izvajajo postopoma. Obstajajo koraki, ki vodijo k popolni izvedbi reforme (npr. opravljene študije, zaposleno osebje, pripravljene zakoni). Te je mogoče (in bi jih bilo treba) spremljati pogosto, ne le ob koncu 12- do 18-mesečnega obdobja.

53. V določeni meri se lahko to šteje za pozitivno, tudi v primerih ponavljanja poročil, saj to pomeni, da ni prišlo do nobenega novega (negativnega) razvoja dogodkov. Poročila tudi zagotavljajo potrebne posodobitve podatkov in, kar je še pomembneje, potrjujejo stabilnost.

58. Nadzor po izteku programa in okrepljeni nadzor nista v celoti primerljiva, kar zadeva vprašanje, v kolikšni meri je treba opredeliti reforme, ki se spremljajo. Okrepljeni nadzor mora natančno opredeliti zahtevani napredek pri reformah, saj je to povezano z odpisom dolga.

64. Uredba (EU) št. 472/2013 poziva k nadzoru finančne stabilnosti. Ker bodo težave s finančno stabilnostjo neposredno vplivale na makroekonomski in fiskalni položaj države, ki sta v neposredni pristojnosti Komisije, je zelo pomembno, da se v okviru nadzora po izteku programa izvede ta analiza. Sicer bi se moral nadzor po izteku programa osredotočiti na stabilnost sistema (v nasprotju s sposobnostjo preživetja posameznih bank, ki je v središču enotnega mehanizma nadzora), vendar imajo lahko težave posameznih bank pomemben učinek, na primer na proračun. To pa bi bilo treba obravnavati v okviru nadzora po izteku programa.

68. Komisija je na podlagi Uredbe (EU) št. 472/2013 zavezana k zagotovitvi širše ocene za ohranitev finančne stabilnosti. Kljub temu se lahko pregleda posamezna predstavitev časovnih razporedov odplačevanja.

70. Komisija poudarja, da so informacije o nedavni izdaji dolžniških instrumentov, razmikih, predčasnih odplačil in bonitetnih ocenah bistveni elementi pri ocenjevanju tveganj glede odplačevanja.

71. Količinska opredelitev možnega učinka posebnih tveganj, kot je učinek izstopa Združenega kraljestva iz EU, COVID-19 ali dvostranskih ali geopolitičnih napetosti na posamezne države ali sektorje, bo vedno težavna.

Druga alineja: Fiskalni učinek pandemije se pozorno spremlja in Komisija je v zvezi s tem objavila več sporočil. Komisija meni, da bi bila ocena dolgoročnih fiskalnih posledic COVID-19, ki bi jo bilo mogoče opraviti v poročilih o nadzoru po izteku programa do decembra 2020, prezgodnja, saj se je kriza zaradi COVID-19 začela šele marca 2020.

72. Ali lahko država zagotovi dostop do trga ali ne, je odvisno od številnih dejavnikov, med drugim tudi od dogajanj v drugih državah (učinki prelivanja). Zato je nemogoče določiti, kakšna stopnja in trend zadolženosti bi zagotovila dostop do trga. Vendar je visok in/ali (hitro) naraščajoči dolg dejavnik tveganja.

80. Reforme, navedene v Prilogi II k temu poročilu Evropskega računskega sodišča, so bile dejansko zelo občutljive za nacionalne organe, saj na primer vplivajo na stopnjo diskrecije organov ali bistvene elemente strukture javnih prihodkov.

83. Kar zadeva izvajanje reform v Grčiji, so se v času priprave sedmega poročila o okrepljenem nadzoru septembra 2020 v celoti pokazale zamude zaradi pandemije. Poleg tega so nastale še zamude zaradi dejavnikov, na katere grška vlada večinoma ni mogla vplivati (zamude pri razpisih, pravni izzivi itd.), do katerih je prišlo že pred pandemijo. Z ohranitvijo prvotnih rokov v poročilu bi se ocena neupravičeno osredotočila na te zamude na račun pomembnih sprejetih ukrepov.

84. Komisija priznava, da je prišlo do zamud pri nekaterih reformah v primerjavi s časovnim razporedom, dogovorjenim junija 2018. Vendar bi bilo treba upoštevati učinek splošnih volitev v grški parlament maja 2019. Poleg tega je bil dosežen napredek pri številnih reformah, nekatere reforme pa so presegle prvotne zaveze.

87. V okviru nadzora po izteku programa je zagotovljen stalen, neodvisen in strog nadzor države. Zato to pomeni dragocene informacije za druga poročila, npr. poročila bonitetnih agencij ali finančnih institucij.

## **ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**

88. Komisija opozarja, da mora njene dejavnosti usmerjati veljavna zakonodaja EU, ki zahteva široko oceno gospodarskega, fiskalnega in finančnega položaja, da se ohrani finančna stabilnost.

Komisija meni, da bi bilo treba razlikovati med položajem držav članic v okviru nadzora po izteku programa in Grčije pod okrepljenim nadzorom. Zaporedna poročila o okrepljenem nadzoru so potrdila, da se reforme še naprej izvajajo, kar je zagotovilo podlago za sprostitev tranš odpisa dolga. Zdi se, da kombinacija okrepljenega nadzora in ukrepov za odpis dolga vpliva na izvajanje reform.

89. Uredba (EU) št. 472/2013 si prizadeva ohraniti finančno stabilnost. Člen 14 iste uredbe je podlaga za oceno gospodarskega, fiskalnega in finančnega položaja tudi zato, da se zagotovi vračilo finančne pomoči. V skladu s členom 14 je nadzor po izteku programa vzpostavljen, dokler ni odplačane najmanj 75 % finančne pomoči, prejete od enega od zadevnih upnikov. Priročnik je v pomoč pri ugotavljanju, katera orodja so lahko koristna za doseganje ciljev navedene uredbe.

90. Komisijo zavezujeta pravna zasnova in vzpostavitev vseh elementov evropskega okvira za usklajevanje ekonomskih politik. Komisija meni, da prekrivanja, če obstajajo, tako odražajo tudi potrebo po zagotavljanju skladnosti proizvodov, za katere se uporabljajo različni instrumenti nadzora ali pa jih izdajajo različne institucije, ki imajo različna pooblastila in zastopajo različne interesne skupine glede na široko makroekonomsko spremljanje. Komisija meni, da je koristno, da se v poročilih o nadzoru po izteku programa zagotavlja celovita analiza, pri čemer imajo ta poročila različne ciljne skupine v prizadetih državah in zunaj (npr. bonitetne agencije).

Osredotočanje predvsem na zmožnost odplačevanja ne bi zadostovalo za izpolnitev naloge ocenjevanja gospodarskega, fiskalnega in finančnega položaja (in s tem povezanih tveganj), ki je določena v Uredbi (EU) št. 472/2013.

92. Ekonomske politike, ki se spremljajo v okviru evropskega semestra in jih je treba podpreti v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, so veliko širše od politik, ki se spremljajo pod okrepljenim nadzorom. Notranja organizacijska ureditev Komisije odraža to širše področje uporabe.

93. Komisija mora zagotoviti skladnost s pravnim okvirom EU, vključno z okvirom za usklajevanje ekonomskih politik, ne glede na to, ali je bila finančna pomoč zagotovljena s strani EU ali v medvladnem okviru. Zakonodaja EU EMS ne dovoljuje izvajanja gospodarskega nadzora. Komisija in EMS sta se leta 2018 dogovorila o memorandumu o soglasju, da bi razjasnila delovne odnose med obema institucijama.

94. Možno je, da država članica euroobmočja, ki izstopi iz programa, še vedno pomeni morebitna tveganja prelivanja za druge države članice v euroobmočju celo po zaključku programa za makroekonomsko prilagoditev.

### **Priporočilo 1 – Povezati različne dejavnosti nadzora**

Komisija sprejema priporočilo 1(a).

Komisija je zavezana racionalizaciji postopka nadzora po izteku programa, da bi bil ta učinkovitejši in uspešnejši. To še posebej velja – in je potrebno – za bolj zrele primere držav. Komisija je že sprejela

ukrepe za boljšo uskladitev nadzora po izteku programa z evropskim semestrom ter se izognila nepotrebemu prekrivanju in podvajanju dela, hkrati pa je ohranila jasen profil vsakega elementa v naši splošni strukturi nadzora. O posebnih načinih, kako vključiti nadzor po izteku programa in okrepljeni nadzor v evropski semester, je treba skrbno razmisliti, saj bi to lahko povečalo pravne in institucionalne posledice, ne da bi znatno povečalo učinkovitost. Ta razmislek bo vključen v pregled ekonomskega upravljanja.

Komisija sprejema priporočilo 1(b).

Komisija se strinja, da bi morali biti v zakonodaji EU cilji jasno navedeni. Pregled ekonomskega upravljanja bo priložnost za izboljšanje te jasnosti v Uredbi (EU) št. 472/2013, kadar je to potrebno.

Komisija sprejema priporočilo 1(c).

Komisija se strinja, da je za oceno zmožnosti odplačevanja potreben zanesljiv pristop, usmerjen v tveganja. To vključuje analizo vzdržnosti dolga na podlagi različnih scenarijev, gibanja donosov in razmikov ter nedavnih izdaj dolžniških instrumentov. To bo dopolnjeno z bolj sistematično predstavitvijo neodplačanih posojil, razpravo o morebitnih novih tveganjih in njihovo količinsko opredelitvijo, kolikor je to mogoče.

## **Priporočilo 2 – Racionalizirati postopke in omogočiti fleksibilnost**

Komisija sprejema priporočilo 2(a).

Komisija sprejema priporočilo 2(b).

Komisija sprejema priporočilo 2(c).

98. ECB je v uredbi o enotnem mehanizmu nadzora dobila naloge centraliziranega nadzora, tako da se upošteva njegovo delo. Člen 3(3) Uredbe (EU) št. 472/2013 zagotavlja skladnost z dejavnostmi teh drugih organov EU in zlasti, da te informacije prispevajo k nadzoru Komisije, saj neposredno vplivajo na makroekonomski in fiskalni položaj države članice.

99. Za državi članici brez uradnega sporazuma o zagotavljanju podatkov je bil dogovor o poročanju dosežen na tehnični ravni po splošnem dopisu pristojnega komisarja ministru za finance oziroma z neformalnim sporazumom po pogajanjih z vlado. Komisija meni, da sta ti ureditvi vsebinsko primerljivi z drugimi.

## **Priporočilo 3 – Izboljšati sodelovanje z državami članicami in drugimi deležniki**

Komisija sprejema priporočilo 3(a).

Komisija sprejema priporočilo 3(b).

Komisija v zvezi s sprejetjem priporočil 1 in 2 poudarja, da ne more sprejeti posebnih zavez v zvezi z morebitnimi zakonodajnimi predlogi ali izidom zakonodajnih pogajanj s sozakonodajalcema.