



Komunikat prasowy

Luksemburg, dnia 26 stycznia 2016 r.

Kontrolerzy unijni stwierdzają, że odpowiedź Komisji Europejskiej na kryzys finansowy „nie była wystarczająco zdecydowana”

Z nowego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wynika, że podczas kryzysu finansowego, który wybuchł w 2008 r., Komisja Europejska nie była przygotowana na pierwsze wnioski o pomoc finansową, ponieważ nie zauważyła sygnałów ostrzegawczych. Kontrolerzy stwierdzili, że Komisja – mimo braku doświadczenia – z powodzeniem zarządzała programami pomocy, które doprowadziły do wprowadzenia reform. Podkreślają również, że uzyskano szereg pozytywnych wyników. Równocześnie jednak kontrolerzy wskazują kilka problematycznych obszarów związanych z „niewystarczająco zdecydowaną” odpowiedzią Komisji na kryzys, w tym między innymi odmienne traktowanie poszczególnych państw, ograniczony zakres kontroli jakości, uchybienia w monitorowaniu wdrażania i niedociągnięcia w dokumentacji.

– Skutki kryzysu są wciąż odczuwalne, a na programy pożyczkowe, będące jego konsekwencją, przeznaczono jak dotąd setki miliardów euro – stwierdził Baudilio Tomé Muguruza, członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego odpowiedzialny za to sprawozdanie. Niezbędne jest zatem, abyśmy wyciągnęli wnioski z popełnionych błędów.

Kontrolerzy przeanalizowali, w jaki sposób Komisja zarządzała pomocą finansową dla pięciu państw członkowskich – Węgier, Łotwy, Rumunii, Irlandii i Portugalii. Stwierdzili oni, że Komisja z powodzeniem wzięła na siebie nowe obowiązki w zakresie zarządzania. Zważywszy na presję czasu, było to zdaniem kontrolerów spore osiągnięcie. W miarę jak kryzys przybierał na sile, Komisja w coraz większym stopniu korzystała z wewnętrznej wiedzy fachowej, a także współpracowała z różnymi podmiotami w odnośnych krajach. Wprowadzone później reformy umożliwiły również ustanowienie bardziej skutecznego nadzoru makroekonomicznego.

Choć w szczegółowym sprawozdaniu z kontroli zwrócono uwagę na szereg istotnych pozytywnych wyników, wskazano w nim również cztery główne obszary problematyczne, jeśli chodzi o sposób, w jaki Komisja odpowiedziała na kryzys. Należą do nich: zastosowanie różnych podejść, ograniczony zakres kontroli jakości, uchybienia w monitorowaniu i niedociągnięcia w dokumentacji.

Niniejszy komunikat prasowy stanowi streszczenie sprawozdania specjalnego przyjętego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Pełny tekst sprawozdania dostępny jest na stronie www.eca.europa.eu.

ECA Press

Mark Rogerson – Rzecznik

Tel.: +352 4398-47063

Tel. kom.: +352 691553063

Damijan Fišer – Urzędnik ds. kontaktów z prasą

Tel.: +352 4398-45410

Tel. kom.: +352 621552224

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E-mail: press@eca.europa.eu

@EUAuditorsECA

eca.europa.eu

Istotne pozytywne wyniki: kontrolerzy stwierdzili, że cele programów zostały zrealizowane. Skorygowane docelowe poziomy deficytu zostały w większości osiągnięte. Deficyty strukturalne poprawiły się, choć poprawa ta następowała w różnym tempie. Państwa członkowskie spełniły większość warunków wyznaczonych w dotyczących ich programach, choć wystąpiły pewne opóźnienia. Dzięki ustanowionym programom udało się rozpocząć proces wprowadzania reform. W większości przypadków państwa kontynuowały ten proces, podjęty w następstwie warunków wyznaczonych w programach. W czterech z pięciu państw saldo rachunku obrotów bieżących wróciło do równowagi szybciej, niż się spodziewano.

Różne podejścia: jak ustalili kontrolerzy, w kilku przypadkach kraje znajdujące się w podobnej sytuacji nie były traktowane w ten sam sposób. W niektórych programach warunki udzielania pomocy były mniej rygorystyczne, co ułatwiało ich spełnienie. Wymagane reformy strukturalne nie zawsze były proporcjonalne do zastanych problemów lub przewidywały one zupełnie różne rozwiązania. W niektórych krajach docelowe poziomy deficytu zostały obniżone w większym stopniu, niż uzasadniałaby to sytuacja gospodarcza.

Ograniczony zakres kontroli jakości: weryfikacja kluczowych dokumentów opracowanych przez zespoły programowe Komisji była pod wieloma względami niewystarczająca. Obliczenia nie były weryfikowane przez nikogo spoza zespołu, nie nadzorowano w gruntowny sposób pracy ekspertów, a sam proces weryfikacji nie był właściwie udokumentowany.

Uchybienia w monitorowaniu: Komisja posługiwała się docelowymi poziomami deficytu memoriałowego, których osiągnięcie można ustalić dopiero po upływie pewnego czasu. Takie podejście zapewnia co prawda spójność z procedurą nadmiernego deficytu, lecz momencie, kiedy trzeba podjąć decyzję w sprawie kontynuacji programu, Komisja nie jest w stanie wykazać ponad wszelką wątpliwość, czy państwo członkowskie rzeczywiście osiągnęło docelowy poziom deficytu.

Niedociągnięcia w dokumentacji: Komisja korzystała z istniejącego i dość niepraktycznego narzędzia opierającego się na arkuszach kalkulacyjnych. Dokumenty nie zostały opracowane w sposób, który umożliwiłby ocenę podjętych decyzji z perspektywy czasu. Dostępność dokumentacji wprawdzie poprawiła się, ale nawet w przypadku najnowszych programów brakowało niektórych kluczowych dokumentów. Warunki w protokołach ustaleń nie zawsze w dostatecznym stopniu koncentrowały się na ogólnych warunkach polityki gospodarczej określonych przez Radę.

Europejski Trybunał Obrachunkowy zaleca Komisji Europejskiej, co następuje:

- ustanowienie ram obejmujących całą instytucję, które umożliwią szybką mobilizację pracowników i wiedzy fachowej na wypadek konieczności przyjęcia kolejnego programu pomocy finansowej,
- poddawanie procesu sporządzania prognoz bardziej systematycznym kontrolom jakości,
- skrupulatne prowadzenie dokumentacji i zwrócenie uwagi na tę kwestię przy ocenie jakości,
- zapewnienie właściwych procedur na potrzeby oceny jakości zarządzania programami i ich treści,
- uwzględnienie w protokołach ustaleń wskaźników, które można obliczyć w krótkich odstępach czasu,
- dokonanie rozróżnienia warunków pod względem ich znaczenia i ukierunkowanie działań na realizację najważniejszych reform,
- sformalizowanie współpracy międzyinstytucjonalnej z innymi partnerami zaangażowanymi w realizację programów,
- zwiększenie przejrzystości procedur zarządzania długiem,
- dokonanie wnikliwej analizy głównych aspektów procesów dostosowawczych w państwach członkowskich po zamknięciu programów.

Sprawozdanie specjalne nr 18/2015 pt. „Pomoc finansowa dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji” jest dostępne w 23 językach UE. Zob. „Informacje dla redaktorów” na następnej stronie.

Informacje dla redaktorów

W 2008 r. w Europie wybuchł kryzys finansowy, który następnie przerodził się w kryzys zadłużeniowy. Był on spowodowany szeregiem różnych czynników, takich jak słaby nadzór nad sektorem bankowym, niewydajna polityka fiskalna czy trudności, w jakich znalazły się duże instytucje finansowe (i przyjęte w ich następstwie pakiety ratunkowe, których koszty pokrył ogół społeczeństwa). Kryzys przeszedł przez Europę w dwóch falach: w latach 2008-2009 dotknął kraje spoza strefy euro, a następnie objął samą strefę euro. Łącznie osiem państw członkowskich UE było zmuszonych do wystąpienia o pomoc makrofinansową. Były to: Węgry, Łotwa, Rumunia, Irlandia, Portugalia, Grecja, Hiszpania i Cypr.

Zakres kontroli

W sprawozdaniu specjalnym nr 18/2015 pt. „Pomoc finansowa dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji” zbadano, czy Komisja odpowiednio zarządzała programami pomocy finansowej. Postawiono w nim następujące pytania: (i) Czy w porę wykryto narastające zagrożenia dla budżetów? (ii) Czy procedury były przygotowane na tyle dobrze, by wnieść wartościowy wkład do procesu podejmowania decyzji w sprawie programów pomocy? (iii) Czy Komisja pozyskała środki po możliwie najlepszym oprocentowaniu i zgodnie z najlepszymi praktykami w zakresie emisji instrumentów dłużnych? (iv) Czy w ramach programów pomocy finansowej osiągnięto główne cele?

Kontrola nie objęła decyzji podjętych na szczeblu politycznym UE. Trybunał nie rozważył alternatywnego scenariusza zakładającego nieudzielenie pomocy finansowej ani możliwości rozwiązania kryzysu w inny sposób. Nie oceniono też zdolności obsługi zadłużenia ani prawdopodobieństwa spłaty pożyczek. Trybunał nie wydał również opinii co do tego, czy Rada wyznaczyła najwłaściwsze docelowe poziomy deficytu i określiła odpowiednie warunki strukturalne, by rozwiązać kryzys. W ramach analizy współpracy Komisji z instytucjami partnerskimi nie oceniono, czy ich udział był uzasadniony.

Węgry

Na początku października 2008 r., w następstwie upadku banku Lehman Brothers, pogorszyły się nastroje inwestorów, w wyniku czego doszło do wyprzedaży skarbowych papierów wartościowych, nieudanej aukcji obligacji i gwałtownej deprecjacji waluty. Napięta sytuacja na rynkach walutowych doprowadziła do presji na płynność w bankach, które napotkały trudności z refinansowaniem swapów walutowych. Węgry wystąpiły z wnioskiem o pomoc finansową z uwagi na obawy, że w wyniku narastającej paniki zakłócone zostaną mechanizmy rynkowe w zakresie, który mógłby spowodować gwałtowne załamanie zdolności kraju do pozyskania finansowania zewnętrznego.

Łotwa

W ciągu trzech miesięcy przed złożeniem przez Łotwę wniosku o pomoc finansową wartość depozytów spadła o 10%. Powodem tego było masowe wycofywanie pieniędzy z banku Parex, który stanął w obliczu poważnych problemów z utrzymaniem płynności po tym, jak utracił ponad jedną czwartą depozytów. W tym samym okresie wysokość oficjalnych rezerw walutowych spadła o niemal 20%, gdyż bank centralny sprzedawał obce waluty, by utrzymać sztywny kurs walutowy. W listopadzie 2008 r. rząd zdecydował się na interwencję i znacjonalizował bank Parex. W grudniu rząd ograniczył możliwość wycofywania depozytów z tego banku. W opinii premiera Łotwa potrzebowała wsparcia finansowego z trzech powodów: by opanować kryzys w banku Parex, sfinansować deficyt budżetowy oraz ustabilizować sytuację na rynku finansowym. Narastające obawy dotyczące łotewskiego

systemu finansowego i zadłużenia zewnętrznego doprowadziły do kryzysu w bilansie płatniczym oraz kryzysu bankowego.

Rumunia

Z początkiem globalnego kryzysu finansowego w 2008 r. krajowe rynki finansowe oraz system bankowy znalazły się pod dużą presją. W wyniku ograniczonego dostępu do finansowania zewnętrznego stopy procentowe gwałtownie wzrosły. Spowolnienie przepływów kapitału doprowadziło do dużej deprecjacji kursu walutowego (na poziomie ponad 15%), co z kolei negatywnie odbiło się na jakości aktywów i jeszcze bardziej osłabiło bilanse banków. Bank centralny interweniował, by ustabilizować kurs leja rumuńskiego. Rating kredytowy Rumunii spadł poniżej klasy inwestycyjnej, w wyniku czego wzrosły premie z tytułu ryzyka oraz koszty finansowania zewnętrznego. Oprocentowanie obligacji skarbowych podskoczyło do 9%. Władze Rumunii wystąpiły z wnioskiem o pomoc finansową w marcu 2009 r., w kontekście wyraźnie wzrastającej awersji do ryzyka, narastającej presji na kurs walutowy i coraz trudniejszego dostępu do rynku obligacji skarbowych.

Irlandia

Pod koniec 2007 r., w obliczu obaw dotyczących nadwyżki podaży i bańki cenowej, zaufanie inwestorów w sektorze nieruchomości gwałtownie stopniało. W tej sytuacji Irlandia stanęła w obliczu dwóch problemów: gwałtownego spadku cyklicznych dochodów związanych z budownictwem oraz nagłego wystąpienia potężnych strat w krajowym systemie bankowym. W latach 2008-2010 Irlandia podjęła znaczące działania, by wzmocnić swój sektor bankowy: zapewniła gwarancje rządowe w odniesieniu do zobowiązań banków krajowych, a także dokonała zastrzyku kapitałowego w wysokości ponad 20% PKB do sektora bankowego. Zagrożone aktywa w postaci gruntów i inwestycji budowlanych będące w posiadaniu banków zostały przejęte przez Narodową Agencję Zarządzania Aktywami (NAMA). Zobowiązania rządowe wobec sektora finansowego sprawiły jednak, że spready obligacji skarbowych osiągnęły rekordowy poziom, a dostęp kraju do finansowania na rynku uległ znacznemu ograniczeniu.

Portugalia

W okresie przed złożeniem wniosku o pomoc finansową zaobserwowano niekorzystne zmiany w dziedzinie finansów publicznych oraz pogarszające się perspektywy gospodarcze. Doprowadziło to do spadku zaufania i narastającej presji rynku na portugalskie papiery dłużne, w czym nie pomogła pogarszająca się sytuacja na rynkach obligacji skarbowych krajów strefy euro. Ponieważ dostęp do finansowania na rynku był utrudniony, rząd w większym stopniu zaczął korzystać z emisji papierów wartościowych na krótsze terminy i z innych rodzajów finansowania (takich jak oferta na rynku niepublicznym, emisja z udziałem syndykatów bankowych czy krótkoterminowe finansowanie na znaczne sumy z banków krajowych). Na początku maja 2011 r. spread pomiędzy portugalskimi 10-letnimi papierami dłużnymi a obligacjami niemieckimi wzrósł do 650 punktów bazowych. Po tym jak agencje ratingowe kilkakrotnie obniżyły ocenę wiarygodności kredytowej Portugalii, kraj ten utracił zdolność do refinansowania swojego zadłużenia w sposób zapewniający długoterminową stabilność finansów publicznych.

Grecja

Europejski Trybunał Obrachunkowy zamierza opublikować dwa osobne sprawozdania specjalne, w których przedstawi kwestię pomocy UE udzielonej Grecji w czasie kryzysu. Sprawozdania te będą obejmowały: (i) ocenę, czy pomoc techniczna koordynowana przez Komisję w pozytywny sposób przyczyniła się do wdrożenia programów i realizacji procesu reform w Grecji (publikacja planowana w pierwszym kwartale 2016 r.), oraz w drugiej kolejności (ii) ocenę koncepcji, monitorowania i rezultatów programu dostosowań gospodarczych dla

Grecji.