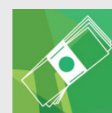


Tematsko izvješće

Potrebno je dodatno ojačati zahtjeve EU-a za nacionalne proračunske okvire i bolje pratiti njihovu primjenu



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

| | Odlomak |
|---|---------|
| Sažetak | I-VIII |
| Uvod | 01-10 |
| Kontekst | 01-04 |
| Pravni okvir | 05-10 |
| Opseg revizije i revizijski pristup | 11-16 |
| Opažanja | 17-97 |
| Pravni zahtjevi EU-a dali su poticaj poboljšanju nacionalnih proračunskih okvira, ali ima prostora za poboljšanje | 17-41 |
| Nedostatci u odredbama o korektivnom mehanizmu | 24-29 |
| Nedostatci u odredbama o srednjoročnim proračunskim okvirima | 30-34 |
| Nedostatci u odredbama o neovisnim fiskalnim institucijama | 35-41 |
| Nedosljedne procjene i loše oblikovanje stvorili su rizik za neovisne fiskalne institucije i Europski fiskalni odbor | 42-68 |
| Rizik od nedosljednosti između procjena Komisije i neovisnih fiskalnih institucija o usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a | 45-55 |
| Uspostavljanje Europskog fiskalnog odbora bio je dobar korak, no postoji prostor za jačanje njegove uloge i neovisnosti | 56-68 |
| Komisija zasad ima tek ograničeno jamstvo da se nacionalni proračunski okviri provode i primjenjuju na odgovarajući način | 69-97 |
| Do kašnjenja u donošenju zaključaka o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima EU-a došlo je zbog čimbenika od kojih neki nisu pod kontrolom Komisije | 72-80 |
| Dosadašnje procjene koje je obavila Komisija imaju tek ograničenu informativnu vrijednost, ili zbog vremenskih ograničenja ili zbog upitnih ovlasti | 81-97 |
| Zaključci i preporuke | 98-105 |

Prilozi

Prilog I – Kronološki pregled relevantne pravne osnove i publikacija

Prilog II – Stajalište Komisije o srednjoročnom proračunskom okviru

Prilog III – Razlike među neovisnim financijskim institucijama

Prilog IV – Fiskalna pravila u preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu te Fiskalnom ugovoru

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Revizorski tim

Kronologija

Sažetak

I U nastojanju da se uklone glavni uzroci financijske krize, Komisija je uvidjela potrebu da se fiskalni okvir koji se temelji na pravilima nadopuni obvezujućim odredbama na nacionalnoj razini. Slijedom toga, predložila je tri zakonodavna akta za jačanje nacionalnih proračunskih okvira (tj. načina na koji se provode proračunske politike). Od ta su tri akta donesena njih dva (2011. u okviru „paketa od šest mjera” i 2013. u okviru „paketa od dvije mjere”), dok je zakonodavni postupak za prijedlog direktive iz 2017. godine još u tijeku. Štoviše, međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji potpisalo je 2012. godine 25 država članica.

II Tim se zakonodavnim aktima od država članica zahtijeva, među ostalim, uspostava neovisnih fiskalnih institucija, definiranje nacionalnih fiskalnih pravila i uvođenje višegodišnjih proračunskih okvira koji se temelje na pravilima. Dobro uspostavljene neovisne fiskalne institucije povezuju se s boljim pridržavanjem fiskalnih pravila te preciznim i manje pristranim makroekonomskim i proračunskim prognozama, dok se općenitije smatra da srednjoročni proračunski okviri doprinose većoj fiskalnoj uspješnosti jer pokazuju jesu li trenutačne odluke u okviru predmetne politike i budućí programi kompatibilni s održivim srednjoročnim raspodjelama proračunskih sredstava i na koji način.

III Svrha je revizije bila procijeniti jesu li se mjerama Komisije za jačanje proračunskog okvira država članica EU-a postigli željeni rezultati. U tu je svrhu Sud ispitao sljedeće:

- (a) jesu li pravni zahtjevi EU-a u pogledu nacionalnih proračunskih okvira bili djelotvorni
- (b) jesu li nacionalni proračunski okviri ojačani odgovarajućom i jasnom interakcijom između Komisije, neovisnih fiskalnih institucija i Europskog fiskalnog odbora
- (c) je li Komisija na odgovarajući način procijenila način na koji su pravni zahtjevi EU-a provedeni i primijenjeni u državama članicama.

IV Zakonodavnim mjerama EU-a stvoren je poticaj za jačanje nacionalnih proračunskih okvira. Međutim, u pravnom okviru postoji prostor za poboljšanje. U usporedbi s međunarodnim standardima i najboljom praksom, ti su zahtjevi blaži u nekoliko pogleda, posebice oni koji se odnose na srednjoročne proračunske okvire i neovisne fiskalne institucije. Direktivom koju je Komisija predložila 2017. uklanjaju se neki, ali ne i svi, nedostaci koje je Sud utvrdio.

V Neovisne fiskalne institucije procjenjuju usklađenost s nacionalnim fiskalnim pravilima. Štoviše, osim Komisije, procjenu usklađenosti država članica s fiskalnim pravilima EU-a obavljaju i neke neovisne fiskalne institucije, ili zato što su to obvezne činiti zbog svoje pravne osnove ili zbog toga što su se na to odlučile na dobrovoljnoj osnovi. Komisija se služi svojim diskrecijskim ovlastima, što, zajedno s drugim čimbenicima, sa sobom nosi rizik od toga da će procjena usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a koju provodi Komisija biti drukčija od procjene koju provode neovisne fiskalne institucije. Ako se taj rizik ostvari, smanjit će se djelotvornost fiskalnog okvira EU-a.

VI U „izvješću petorice predsjednika” iz 2015. godine predloženo je osnivanje Europskog fiskalnog odbora, kojim bi se na europskoj razini omogućila javna i neovisna procjena uspješnosti nacionalnih proračuna i njihova izvršenja u odnosu na fiskalne ciljeve EU-a. Komisija ga je iste godine osnovala Odlukom. Načinom na koji je Europski fiskalni odbor uspostavljen i ovlastima koje su mu dodijeljene nisu ispunjena očekivanja iznesena u navedenom izvješću. Štoviše, u trenutačnom institucijskom ustroju postoji prostor za poboljšanje u pogledu njegove neovisnosti. U konačnici, Komisija može zanemariti prijedloge i preporuke koje je iznio Europski fiskalni odbor bez pružanja odgovarajućeg objašnjenja.

VII Komisija zasad ima tek ograničeno jamstvo da se zahtjevi EU-a u pogledu nacionalnih proračunskih okvira provode i primjenjuju na odgovarajući način. Naime, procjena usklađenosti nacionalnih zakona sa zahtjevima iz Direktive 2011/85 još nije dovršena. Procjene primjene pravnog okvira EU-a ili još nisu obavljene ili su obavljene u preranoj fazi provedbe da bi bile korisne.

VIII Sud preporučuje Komisiji:

- (a) da ojača suradnju s neovisnim fiskalnim institucijama kako bi smanjila odstupanja između procjena usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a koju provode Komisija i neovisne fiskalne institucije
- (b) da pregleda zahtjeve u pogledu nacionalnih proračunskih okvira uzimajući u obzir međunarodne standarde i najbolje prakse
- (c) da ojača Europski fiskalni odbor
- (d) da riješi trenutačne probleme u vezi s usklađenošću i dobije veća jamstva u pogledu funkcioniranja nacionalnih proračunskih okvira.

Uvod

Kontekst

01 Kad je izbijanje dužničke krize 2009. godine ugrozilo stabilnost europodručja, zakonodavci EU-a donijeli su nekoliko zakonodavnih akata kako bi poboljšali fiskalno upravljanje EU-om. Cilj je bio unaprijediti provedbu Pakta o stabilnosti i rastu (PSR) te ojačati nacionalne proračunske okvire¹ (vidi **okvir 1.** za sastavnice nacionalnih proračunskih okvira).

Okvir 1-Nacionalni proračunski okviri

Nacionalni proračunski okviri sastoje se od mehanizama, postupaka, pravila i institucija na kojima se temelje proračunske politike.

Sastavnice nacionalnih proračunskih okvira



Izvor: Sud.

¹ Europsko vijeće (2010.) „Report by the Task Force to the European Council on strengthening economic governance in the EU” (Izvešće Radne skupine Europskom vijeću o jačanju gospodarskog upravljanja u EU-u).

02 U ekonomskoj literaturi postoji široka suglasnost o tome da su višegodišnji proračunski okviri koji se temelje na pravilima povezani sa fiskalnom uspješnošću², jer pokazuju na koji su način trenutačne odluke u okviru predmetne politike i budući programi kompatibilni s održivim srednjoročnim raspodjelama proračunskih sredstava. Vjerodostojni srednjoročni proračunski okviri mogu također pomoći vladama u usklađivanju zahtjeva za fiskalnu održivost s mogućom uporabom fiskalnih politika za ublažavanje učinaka gospodarskih i financijskih šokova³.

03 U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) države članice zadržavaju svoj suverenitet u pogledu proračunskih politika. Unatoč tome, potrebna je koordinacija politika kako bi se izbjegla negativna prelijevanja i prijetnje monetarnoj stabilnosti u europodručju. Komisija je smatrala da proračunski ciljevi EU-a moraju biti sastavni dio nacionalnih proračunskih politika kako bi ta koordinacija bila uspješna⁴. Prema izvješću iz 2005. „Vijeće je smatralo da bi okvir EU-a trebalo dopuniti nacionalnim mehanizmima upravljanja”⁵. Međutim, u to vrijeme nije postojala sveobuhvatna analiza (i) nedostataka u tadašnjem okviru EU-a ili (ii) budućoj koordinaciji dvaju mehanizama upravljanja. U listopadu 2009. Vijeće EU-a („Vijeće”) ponovno je zaključilo da bi trebalo ojačati nacionalne proračunske okvire kako bi se podržala dugoročna fiskalna održivost⁶.

04 Od 2006. godine Komisija, anketiranjem relevantnih nacionalnih tijela, prikuplja kvalitativne informacije i podatke o glavnim elementima nacionalnih proračunskih

² Na primjer: Debrun, X. et al. (2008.), „Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union” (Vezani za jarbol? Nacionalna fiskalna pravila u Europskoj uniji), *Economic Policy* 23/54, str. 299 – 362.

³ MMF (2013.), „Reassessing the role and modalities of fiscal policy in advanced economies” (Preispitivanje uloge i načina provedbe fiskalne politike u naprednim gospodarstvima”, dokument o relevantnoj politici.

⁴ Na primjer, vidi dokument Europske komisije (2004), „Report on public finances in EMU 2004” (Izvješće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2004.).

⁵ Vijeće EU-a (2005), „Ecofin Council report to the European Council of 22. – 23. March 2005 on improving the implementation of the Stability and Growth Pact” (Izvješće Vijeća ECOFIN Europskom vijeću od 22. – 23. ožujka 2005. o poboljšanju provedbe Pakta o stabilnosti i rastu).

⁶ Vijeće EU-a (2009), „2967th Economic and Financial Affairs Council conclusions on fiscal exit strategy” (2967. zaključci Vijeća za gospodarske i financijske poslove o fiskalnoj strategiji za izlaz).

okvira (tj. numeričkim fiskalnim pravilima, neovisnim fiskalnim institucijama i srednjoročnim proračunskim okvirima). Te se informacije unose u bazu podataka Komisije o fiskalnom upravljanju te se upotrebljavaju za izračun indeksa jačine i kvalitete tih elemenata.

Pravni okvir

05 Prvi korak u razvoju zajedničkog pravnog okvira, kao rezultat političkih rasprava, bilo je donošenje Direktive 2011/85⁷, jedne od šest zakonodavnih mjera poznatih pod nazivom „paket od šest mjera”. Direktivom 2011/85 utvrđuju se minimalni zahtjevi za nacionalne proračunske okvire (za pregled relevantnih pravnih akata i povijesti njihovih odobrenja vidi *prilog I.*):

- (i) fiskalni planovi država članica trebali bi se temeljiti na realističnim makroekonomskim i proračunskim prognozama koje je izradila nadležna institucija
- (ii) države članice trebale bi imati posebna fiskalna pravila, a neovisna tijela trebala bi pratiti usklađenost s tim pravilima
- (iii) države članice trebale bi imati vjerodostojan i djelotvoran srednjoročni proračunski okvir koji uključuje minimalno trogodišnje razdoblje fiskalnog planiranja
- (iv) države članice trebale bi imati sveobuhvatne, dosljedne i transparentne sustave za proračunsko računovodstvo i statističko izvješćivanje.

06 Drugi korak bio je međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, potpisan u ožujku 2012. godine, a posebno Fiskalni ugovor (glava III.) nadopunjen jednom od komunikacija Komisije u kojoj je u lipnju 2012. utvrđeno sedam zajedničkih načela⁸ (zajednička načela Komisije). Ugovorne strane Fiskalnog ugovora (svih 19 država članica europodručja, Bugarska, Danska i Rumunjska) dužne su u nacionalno zakonodavstvo uključiti pravilo strukturnog uravnoteženog proračuna te uspostaviti automatski korektivni mehanizam kao i neovisnu fiskalnu instituciju (IFI) (vidi *okvir 2.*).

⁷ Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica, SL L 306, 23. studenoga 2011. (u ovom dokumentu: Direktiva 2011/85).

⁸ Europska komisija (2012), COM(2012) 342 final, „Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Zajednička načela o nacionalnim fiskalnim korektivnim mehanizmima”.

Okvir 2-Objašnjenja pojmova

Strukturni saldo: stvarni proračunski saldo bez cikličke sastavnice te jednokratnih i ostalih privremenih mjera. Strukturni saldo pokazatelj je temeljnih kretanja proračunskog salda.

Pravilo uravnoteženog proračuna: proračunsko stanje opće države mora biti uravnoteženo ili u suficitu. U PSR-u i Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji smatra se da se pravilo poštuje ako je godišnji strukturni saldo opće države na razini njezina srednjoročnog proračunskog cilja. PSR-om se utvrđuje – 1 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) kao donja granica strukturnog salda za države članice europodručja, a Fiskalnim ugovorom ta se granica dodatno postrožuje na – 0,5 % (osim za države članice s niskom razinom duga i niskim rizikom za održivost).

Automatski korektivni mehanizam: obveza provedbe korektivnih mjera koje se automatski pokreću u slučaju da se uoče znatna odstupanja od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njemu.

07 Općenito se smatra da su dobro osmišljene neovisne fiskalne institucije povezane s boljim fiskalnim rezultatima⁹, boljim pridržavanjem fiskalnih pravila¹⁰ te točnijim i manje pristranim makroekonomskim i proračunskim prognozama¹¹.

⁹ Debrun, X. i Kinda, T. (2014.), „Strengthening post-crisis fiscal credibility: Fiscal councils on the rise – A new dataset” (Jačanje fiskalne vjerodostojnosti poslije krize: fiskalna vijeća u usponu – novi skup podataka), radni dokument MMF-a 14/58.

¹⁰ Beetsma, R. et al. (2018.), „The rise of independent fiscal institutions: recent trends and performance” (Uspon neovisnih fiskalnih institucija: nedavna kretanja i uspješnost), radni dokument MMF-a 18/68.

¹¹ Jonung, L. i Larch, M. (2006), „Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts” (Poboljšanje fiskalne politike u EU-u, potreba za neovisnim prognozama), Economic Policy 21/47, str. 492 – 534.

MMF (2013.), „Case studies of fiscal councils – functions and impact” (Studije slučaja fiskalnih vijeća – uloge i učinak).

08 Treći korak bilo je donošenje Uredbe 473/2013¹², koja je dio paketa od dvije mjere i čija je svrha, među ostalim, bila uključiti u zakonodavstvo EU-a odredbe Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i rastu za države članice europodručja.

09 Naposljetku, Komisija je Vijeću u prosincu 2017. podnijela prijedlog direktive kako bi se sadržaj Pakta o stabilnosti i rastu uveo u zakonodavstvo EU-a¹³ („nacrt Direktive iz 2017“). U vrijeme sastavljanja ovog izvješća postupak donošenja u Vijeću bio je na čekanju dok Komisija ne ocijeni paket od šest mjera i paket od dvije mjere, za što je rok kraj 2019. godine¹⁴. Ni Europski parlament još nije dao svoje mišljenje o prijedlogu.

10 Komisija je 2015. Odlukom („Odlukom o EFB-u“) osnovala Europski fiskalni odbor (EFB)¹⁵. To se temeljilo na preporuci iz „izvješća petorice predsjednika“¹⁶ da se osnuje savjetodavni EFB u svrhu jačanja okvira fiskalnog upravljanja EU-a, među ostalim, koordinacijom i upotpunjavanjem nacionalnih neovisnih fiskalnih institucija te neovisnim procjenama uspješnosti proračuna i njihova izvršenja u odnosu na fiskalne ciljeve EU-a.

¹² Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju, SL L 140, 17. svibnja 2013. (u ovom dokumentu: Uredba 473/2013).

¹³ Europska komisija (2017.), COM(2017) 824 final, „Prijedlog direktive Vijeća o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja država članica“, str. 3.

¹⁴ Gospodarski i financijski odbor (2019.), „Draft supplementary EFC findings on the transposition of the Fiscal Compact“ (Nacrt dodatnih nalaza GFO-a o prenošenju Fiskalnog ugovora), ecfm.cefcpe(2019)1812588.

¹⁵ Odluka Komisije (EU) 2015/1937 od 21. listopada 2015. o osnivanju neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora i Odluka Komisije (EU) 2016/221 od 12. veljače 2016. o izmjeni Odluke (EU) 2015/1937 o osnivanju neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora.

¹⁶ Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. i Schulz, M. (2015.), „Izvješće petorice predsjednika: dovršetak europske ekonomske i monetarne unije“.

Opseg revizije i revizijski pristup

11 U razdoblju 2016-2018. Sud je ispitao korektivni¹⁷ i preventivni dio¹⁸ PSR-a te postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže¹⁹. U svrhu upotpunjavanje slike o gospodarskom upravljanju EU-om Sud je odlučio provesti reviziju o mehanizmima povezanim s fiskalnom stabilnošću.

12 Cilj ove revizije bio je procijeniti jesu li mjere Komisije za jačanje proračunskog okvira država članica EU-a, vodeći se trima ključnim komponentama, tj. (i) fiskalnim pravilima i korektivnim mehanizmima, (ii) srednjoročnim proračunskim okvirima i (iii) neovisnim fiskalnim institucijama (vidi *okvir 1.*), postigle željene rezultate. U tu je svrhu Sud ispitao sljedeće:

- (a) jesu li pravni zahtjevi EU-a u pogledu nacionalnih proračunskih okvira bili djelotvorni
- (b) jesu li nacionalni proračunski okviri bili ojačani prikladnom i jasnom interakcijom između Komisije, neovisnih fiskalnih institucija i EFB-a
- (c) je li Komisija na odgovarajući način procijenila način na koji su pravni zahtjevi EU-a provedeni i primijenjeni u državama članicama.

13 Sud se u revizijskom uzorku usredotočio na slučajeve osam država članica (Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Luksemburg, Portugal i Nizozemska)²⁰. Međutim, analiza se po potrebi odnosila i na slučajeve drugih država članica. Sud je također analizirao ulogu i položaj EFB-a u fiskalnom okviru EU-a.

14 Kriteriji koje je Sud uspostavio za potrebe ove revizije utemeljeni su na različitim izvorima, kao što su: (i) pravni dokumenti, (ii) dokumenti i referentne vrijednosti

¹⁷ Tematsko izvješće Suda br. 10/2016: „Kako bi se zajamčila djelotvorna provedba postupka u slučaju prekomjernog deficita, potrebna su dodatna poboljšanja” (<http://eca.europa.eu>).

¹⁸ Tematsko izvješće Suda br. 18/2018 „Je li postignut glavni cilj preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu?” (<http://eca.europa.eu>).

¹⁹ Tematsko izvješće br. 3/2018 „Revizija postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža” (<http://eca.europa.eu>).

²⁰ Te su države članice europodručja odabrane ili zato što su imale velike dugove ili zato što su njihovi proračunski okviri pokazali znatno poboljšanje, ili pak zato što su već dugo vremena imale uspostavljene neovisne fiskalne institucije.

Komisije, i (iii) dokumenti koje su izdale i standardi koje su razvile različite institucije EU-a, druge međunarodne organizacije i istraživači. Dodatne pojedinosti navedene su u relevantnim dijelovima ovog izvješća.

15 Sud je prikupio revizijske dokaze na temelju:

- (a) pregleda relevantne dokumentacije Komisije i EFB-a
- (b) pregleda publikacija, smjernica i standarda međunarodnih organizacija (MMF-a, OECD-a, Svjetske banke) i relevantnih neovisnih instituta te akademske literature
- (c) internetske ankete u kojoj su sudjelovale neovisne fiskalne institucije u EU-u na koju je odgovorila 31 neovisna fiskalna institucija iz 26 država članica²¹
- (d) razgovora s osobljem iz Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove (GU ECFIN)
- (e) razgovora s osobljem relevantnih ministarstava, neovisnih fiskalnih institucija, središnjih banka i skupina za strateško promišljanje u uzorku od osam država članica u svrhu prikupljanja povratnih informacija o zahtjevima EU-a i njihovoj primjeni.

16 Ovo tematsko izvješće sastavljeno je kao doprinos raspravi u Europskom parlamentu i Vijeću o nacrtu Direktive iz 2017. o jačanju fiskalne odgovornosti i srednjoročnog proračunskog usmjerenja u državama članicama, kako je predložila Komisija.

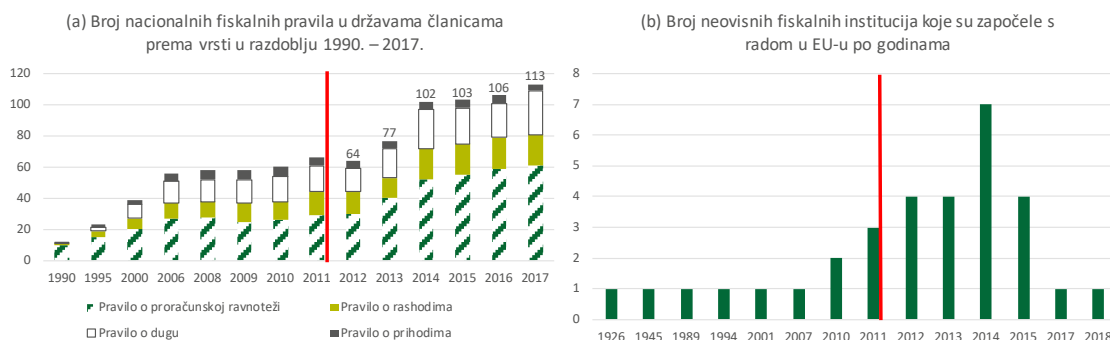
²¹ U 5 od 28 država članica zadaće neovisne fiskalne institucije dijele dvije institucije.

Opažanja

Pravni zahtjevi EU-a dali su poticaj poboljšanju nacionalnih proračunskih okvira, ali ima prostora za poboljšanje

17 U skladu s očekivanjima, zakonodavne mjere EU-a (vidi odlomke [05-10.](#)) potaknule su jačanje nacionalnih proračunskih okvira u državama članicama EU-a. Kao što je prikazano na [slici 1.](#), broj nacionalnih fiskalnih pravila i neovisnih fiskalnih institucija znatno se povećao nakon donošenja Direktive 2011/85.

Slika 1-Nacionalna fiskalna pravila i neovisne fiskalne institucije u državama članicama EU-a



Napomena: 2011. godine (crvena linija) donesena je Direktiva 2011/85.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

18 Međutim, različiti elementi nacionalnih proračunskih okvira trenutačno su uređeni fragmentarnim pravnim okvirom (vidi [sliku 2](#)). Ti su različiti elementi: (i) numerička fiskalna pravila, (ii) korektivni mehanizam, (iii) srednjoročni proračunski okviri, (iv) neovisne fiskalne institucije i (v) proračunski postupci.

Slika 2-Fragmentacija pravnog okvira

| | | Direktiva 2011/85 | Fiskalni ugovor | Uredba 473/2013 | Nacrt Direktive iz 2017. |
|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|--|-----------------------------------|--------------------------|
| Nacionalni proračunski okviri | Numerička fiskalna pravila | | | | |
| | Korektivni mehanizam | | | | |
| | Srednjoročni proračunski okvir | | | | |
| | Međunarodne financijske institucije | | | | |
| | Proračunski postupci | | | | |
| Primjenjivost u državama članicama | | 28* | 22 (uključujući 19 država članica europodručja) | 19 država članica europodručja | - |

istaknuto
 samo općenito spomenuto
 bez novih zahtjeva

Izvor: Sud. * Neke se odredbe ne primjenjuju na Ujedinjenu Kraljevinu.

19 Istodobno postoje različiti akti pravne prirode (pravo EU-a i Međuvladin ugovor):

- njihov se stupanj izvršivosti razlikuje (Sud Europske unije može donositi odluke samo o prenošenju Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji. Kad je riječ o primjeni Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, institucije EU-a nemaju nikakve ovlasti zajamčiti provedbu nacionalnog zakonodavstva kojim se taj ugovor prenosi)
- dok su određene odredbe sadržane u propisima koji se izravno primjenjuju, druge su utvrđene u Direktivi, za koju se državama članicama daje vremena da je prenesu i slobodno odlučuju o tome kako će je primjenjivati, što dovodi do veće heterogenosti nacionalnih okvira
- stupanj primjenjivosti različit je za određene države članice, posebno ovisno o tome nalaze li se u europodručju.

20 Komisija je izradila nacrt Direktive 2011/85 u vrlo kratkom razdoblju (tri mjeseca). Naglasila je da Direktivu 2011/85 treba smatrati skupom „minimalnih zahtjeva”, a ne primjerom najbolje prakse ili poželjnih obilježja za srednjoročni proračunski okvir. Izjavila je da ugrađivanje primjera najbolje prakse u pravni okvir EU-a „ne bi bilo u

skladu sa znatnim razlikama među upravnim i institucijskim strukturama država članica”²².

21 Kako je navedeno u odlomku **09.**, nacrtom Direktive iz 2017. u pravo EU-a trebalo je uključiti sadržaj Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. Komisija se nije odlučila za doslovno prenošenje teksta, nego za takozvani „teleološki pristup“, tj. integriranje usmjerenjem na temeljni cilj Fiskalnog ugovora: konvergenciju na razborite razine javnog duga. U praksi za nacrt direktive iz 2017. potreban je, među ostalim, srednjoročni proračunski cilj u pogledu strukturnog salda kojim se osigurava usklađenost s gornjom granicom za udio duga u BDP-u utvrđenom u UFEU-u, ali bez utvrđivanja bilo kakve gornje brojčane granice.

22 Europska središnja banka (ESB) navela je u svom mišljenju da „odredbe Prijedloga direktive značajno odstupaju od onih fiskalnog ugovora, što može dovesti do slabljenja pravila fiskalnog ugovora”²³. Osim toga, potrebno je napomenuti da je nacrt Direktive iz 2017. predložen prije nego što je proveden pregled prikladnosti Direktive 2011/85 („pregled prikladnosti”) ili procjena funkcioniranja paketa od dvije mjere.

23 Sud je procijenio jesu li zahtjevi u postojećem pravnom okviru prikladni i jesu li nacrtom Direktive iz 2017. uklonjeni svi utvrđeni nedostaci. Provedena je procjena sljedeća tri aspekta:

- (a) korektivnog mehanizma
- (b) srednjoročnih proračunskih okvira
- (c) neovisnih fiskalnih institucija.

Nedostatci u odredbama o korektivnom mehanizmu

24 Direktivom 2011/85 prvi se put uveo koncept korektivnog mehanizma, za koji se upotrebljava naziv „posljedice u slučaju neusklađenosti”. Međutim, njome se nisu utvrdili posebni zahtjevi u pogledu njegove izrade i primjene.

25 Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju zahtijeva automatsko aktiviranje korektivnog mehanizma u slučaju znatnih odstupanja od srednjoročnog proračunskog

²² Europska komisija (2012.), „Report on public finances in EMU 2011” (Izvešće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2011.), str. 101.

²³ ESB (2018), CON/2018/25.

cilja. Njime se posebni zahtjevi za izradu i primjenu mehanizma ne utvrđuju izravno, nego se Komisiji dodjeljuje izrada zajedničkih načela koja bi države članice trebale primijeniti u izradi nacionalnih korektivnih mehanizama. Komisija je ta načela izdala u lipnju 2012. godine.

26 Iako su prihvaćena na političkoj razini²⁴, ta načela nisu obvezujuća jer su objavljena u komunikaciji Komisije i stoga nemaju pravni učinak, osim što služe kao temelj za mehanizme koje ugovorne strane trebaju uspostaviti. Kad je riječ o aktiviranju korektivnog mehanizma (načelo 3.), Komisija je predložila da bi se pokretačke točke za aktiviranje korektivnog mehanizma mogle osloniti na kriterije na razini EU-a, kriterije specifične za pojedine države ili oboje. Međutim, dvije trećine država članica odlučile su slijediti kriterije na razini EU-a, umjesto posebnih nacionalnih kriterija. Slijedom toga, za te države članice nije izgledno da će nacionalni korektivni mehanizmi biti pokrenuti prije korektivnih mehanizama EU-a u okviru preventivnog dijela PSR-a.

27 Uredbom 473/2013 utvrđuju se određeni zahtjevi, uključujući zahtjev da neovisna tijela, prema potrebi, pružaju procjene u vezi s aktivacijom i provedbom korektivnih mehanizama. Međutim, u njoj se ne odražavaju u potpunosti zajednička načela Komisije koja su objavljena pola godine nakon što je Komisija predložila Uredbu 473/2013. Na primjer, ne navodi se da:

- bi ispravak trebao biti u skladu s preporukama Komisije predmetnoj državi članici u okviru PSR-a u pogledu veličine i vremenskog okvira (načelo 2.)
- aktivatore mogu sačinjavati kriteriji na razini EU-a ili kriteriji specifični za pojedine države (načelo 3.)
- bi veća odstupanja od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njemu trebala dovesti do većih ispravaka (načelo 4.)

28 U nacrtu Direktive iz 2017. ne odražavaju se u potpunosti zajednička načela Komisije. Na primjer, ne spominje se da se pokretačke točke za aktiviranje korektivnih

²⁴ Europska komisija (2017), C(2017) 1201 final, „Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union” (Izvešće Komisije dostavljeno na temelju članka 8. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji), str. 3.

mehanizama mogu osloniti na kriterije na razini EU-a, kriterije specifične za pojedine države ili oboje.

29 Naposljetku, kako je istaknuo ESB, nacrtom Direktive iz 2017. ne definira se pojam „uočenog značajnog odstupanja”, tj. okolnosti u kojima treba aktivirati mehanizam te ne ona ne sadržava daljnje smjernice u pogledu njegovog područja primjene. Zahtjev za uzimanjem u obzir prirode i veličine odstupanja nije jasan te može dovesti do korektivnih mjera koje su veoma široke i bez dovoljno sadržaja²⁵.

Nedostatci u odredbama o srednjoročnim proračunskim okvirima

30 Sud je usporedio zahtjeve utvrđene Direktivom 2011/85 sa standardima i primjerima najbolje prakse koje su preporučili MMF, OECD i Svjetska banka u vrijeme sastavljanja Direktive 2011/85. Tri takva standarda i primjera najbolje prakse nisu uzeta u obzir u Direktivi 2011/85 (vidi retke s podebljanim slovima u *tablici 1.*). U usporedbi s najnovijim standardima MMF-a/OECD-a i primjerima najbolje prakse, Direktivom 2011/85 nisu obuhvaćena još dva pitanja. Stoga ukupno 5 od 13 standarda i primjera najbolje prakse nije uključeno u Direktivu 2011/85. Do toga je došlo unatoč činjenici da je u trenutku sastavljanja Direktive 2011/85 stajalište Komisije o tim pitanjima (vidi *prilog II.*) bilo u skladu sa stajalištima međunarodnih tijela.

²⁵ ESB (2018), CON/2018/25.

Tablica 1-Razlike između standarda MMF-a/OECD-a i primjera najbolje prakse i zahtjeva Direktive 2011/85

| Značajke srednjoročnog proračunskog okvira | MMF/OECD | Direktiva 2011/85 |
|---|----------|-------------------|
| Srednjoročni proračunski okvir za razdoblje od najmanje 3 godine | ✓ | ✓ |
| Sveobuhvatna pokrivenost opće države | ✓ | ✓ |
| Potpuno usklađivanje s ciljevima fiskalne politike vlade i makroekonomskim prognozama | ✓ | ✓ |
| Projekcije budućih prihoda i rashoda u postojećim politikama koje se razlikuju od fiskalnog učinka mjera nove politike | ✓ | ✓ |
| Procijenjeni trošak poreznih rashoda | ✓ | ✓ |
| Potpuno integrirani proces pripreme proračuna za kapitalnu i tekuću potrošnju | ✓ | ✓ |
| Pouzdana dugoročne procjene potrošnje u narednim proračunskim/fiskalnim godinama ²⁶ | ✓ | ✓ |
| Procjena dugoročne održivosti javnog financiranja | ✓ | ✓ |
| Jedinstven postupak za pripremu srednjoročnog proračunskog okvira i godišnjeg proračuna te u cijelosti integrirana dokumentacija | ✓ | ✗ |
| Kontrole rashoda usmjerene na budućnost (prijenosi, višegodišnje rashodovne obveze, zaštitni slojevi itd.) | ✓ | ✗ |
| Mehanizmi praćenja i odgovornosti | ✓ | ✗ |
| Okvirne gornje granice za naredne proračunske/fiskalne godine | ✓ | ✗ |
| Procjene potrošnje za naredne proračunske/fiskalne godine prenesene iz jednog srednjoročnog proračunskog okvira u drugi | ✓ | ✗ |

Napomena: ✓ : uključeno, ✓ : djelomično uključeno, ✗ : nije uključeno

Izvor: Sud na temelju OECD (2004), „The Legal Framework for Budget Systems” (Pravni okvir za proračunske sustave), MMF (2007), „Manual on Fiscal Transparency” (Priručnik o fiskalnoj transparentnosti), MMF (2010), Lienert, I. i Fainboim, I., „Reforming Budget Systems Laws” (Reforma zakona u vezi s proračunskim sustavima).

²⁶ Bilo koja godina nakon tekuće proračunske/fiskalne godine.

31 Prema dokumentu MMF-a, nedostatak integracije između srednjoročnog planiranja rashoda i postupaka donošenja proračuna čini srednjoročno planiranje nedjelotvornim u ograničavanju fiskalne politike²⁷. Međutim, dok se člankom 10. Direktive 2011/85 zahtijeva da godišnje proračunsko zakonodavstvo bude u skladu s odredbama srednjoročnog proračunskog okvira ili da se valjano objasni svako odstupanje, ne postoji zahtjev za integrirani srednjoročni proces planiranja rashoda i proces izrade proračuna²⁸. Štoviše, ne zahtijeva se da proračunska dokumentacija uključuje projekcije i rezultate u pogledu prihoda, rashoda i financijskih sredstava u srednjem roku na istoj osnovi kao i godišnji proračun²⁹.

32 Također, prema dokumentu MMF-a važne su četiri vrste mehanizama za kontrolu usmjerene na budućnost: (i) kontrole akumulacije, dionica, povlačenja prijenosa, (ii) redovito praćenje dosljednosti ažuriranja projekcija srednjoročnih rashoda s odobrenim srednjoročnim planovima, (iii) dostatne razlike između rashodovnih obveza i rashodovnih planova za pokrivanje neočekivanih događaja bez potrebe ponovnog određivanja prioriteta politika i (iv) stroge kontrole sposobnosti ministarstava i agencija da preuzmu višegodišnje rashodovne obveze. Međutim, Direktivom 011/85 ne predviđa se uspostava kontrola rashoda usmjerenih na budućnost kako bi se zajamčila usklađenost sa srednjoročnim planovima čak i u slučaju promjena u vanjskim uvjetima.

33 Naposljetku, Direktiva 2011/85 ne sadržava nikakvu odredbu kojom bi se odgovorilo na potrebu da nacionalna tijela izvješćuju o proračunskim rezultatima na usporednoj osnovi s višegodišnjim planovima te da na sveobuhvatan i transparentan način usklade sva odstupanja između višegodišnjih planova i ishoda u pogledu rashoda. Štoviše, ne postoje određene odredbe kojima se od vlada ili onih koji su uključeni u

²⁷ MMF(2013.), Cangiano, G. et al., „Public Financial Management and its emerging architecture” (Javno financijsko upravljanje i njegova arhitektura u nastanku), str. 161.

²⁸ OECD (2004.), „The Legal Framework for Budget Systems” (Pravni okvir za proračunske sustave), okvir III.4; MMF (2010.), Lienert, I. i Fainboim, I., „Reforming Budget Systems Laws’ (Reforma zakona u vezi s proračunskim sustavima), okvir 4. i str. 12. i 13.; MMF (2013.), Cangiano, G. et al., „Public Financial Management and its emerging architecture” (Javno financijsko upravljanje i njegova arhitektura u nastanku), str. 156.; MMF (2014.), „Fiscal transparency code” (Kodeks fiskalne transparentnosti), načela 2.1.3., 2.3.1. i 2.3.2.; Svjetska banka (2013.), „Beyond the annual budget. The global experience with medium term expenditure frameworks” (Izvan okvira godišnjeg proračuna. Globalno iskustvo sa srednjoročnim okvirima rashoda), str. 58. i 59.

²⁹ MMF (2014.), „Fiscal transparency code” (Kodeks fiskalne transparentnosti), načelo 2.1.3.

izvršenje proračuna zahtijeva da odgovaraju za bilo koja neopravdana odstupanja od višegodišnjih planova.

34 Nacrtom Direktive iz 2017. uvodi se zahtjev za donošenje obvezujućih srednjoročnih rashoda na početku zakonodavnog razdoblja. Takvim bi se pravilom pružila veća stabilnost za planiranje proračuna te ojačala veza između proračuna i srednjoročnog proračunskog okvira. Međutim, takvo bi pravilo također moglo ugroziti fiskalnu stabilnost u slučaju da povećanje rashoda odstupa od rasta potencijalnog BDP-a³⁰. Nacrtom Direktive iz 2017. nisu se riješila pitanja povezana s nedostacima³¹ navedenima u *tablici 1.*

Nedostatci u odredbama o neovisnim fiskalnim institucijama

35 Uredbom 473/2013, koja je obvezujuća za države članice europodručja, određene su funkcije koje bi neovisne fiskalne institucije trebale preuzeti te njihova obilježja i načela. Potonja su u skladu sa zajedničkim načelima Komisije. Ona su dodana tijekom zakonodavnog postupka kad su donesena načela nakon što je Komisija donijela svoj prijedlog uredbe.

36 Sud je usporedio odredbe o neovisnim fiskalnim institucijama s međunarodnim standardima i primjerima najbolje prakse MMF-a³² i OECD-a³³. Sud je primijetio da u zakonodavstvu EU-a nedostaju zahtjevi povezani s: (i) brojem članova odbora neovisnih fiskalnih institucija i duljinom njihova mandata, (ii) kadrovskom politikom

³⁰ Potencijalni BDP je koncept teoretske razine BDP-a u određenom trenutku uz stabilnu stopu inflacije. Ona s vremenom raste stopom koja nije nužno postojana. Razinu i stopu rasta nije moguće izravno mjeriti, nego ih treba procijeniti.

³¹ MMF je 2014. godine i OECD 2015. godine ažurirao svoje standarde i primjere najbolje prakse za dobro upravljanje proračunom uključivanjem pouka proizašlih iz gospodarske i financijske krize. Međutim, Komisija to ažuriranje nije uzela u obzir u nacrtu Direktive iz 2017.

³² MMF (2013.), „The functions and impact of fiscal councils” (Funkcije i učinak fiskalnih vijeća): „Ovaj dokument pruža uvid u dosad najsveobuhvatnije istraživanje fiskalnih vijeća” te također nadopunjava druge dokumente uključujući nacrt načela OECD-a iz 2012. te Kopits, G. (2011.) „Independent fiscal institutions: Developing good practices” (Neovisne fiskalne institucije: razvoj dobrih praksi), str. 35. – 52.

³³ Načela OECD-a bila su dostupna već 2012., a donesena su 2014. Vidi OECD (2014.), „Recommendation on Principles for IFIs” (Preporuke o načelima za neovisne fiskalne institucije).

neovisnih fiskalnih institucija, (iii) uspostavom proračuna neovisnih fiskalnih institucija i (iv) potrebom za vanjskim preispitivanjem. To je dovelo do osnivanja uvelike različitih neovisnih fiskalnih institucija, kao što je prikazano u *prilogu III.* te kao što je također Komisija naglasila u dokumentu za raspravu³⁴.

37 Komisija je još 2004.³⁵ naglasila da je važno da makroekonomske i proračunske prognoze izradi ili ocijeni neovisna institucija radi smanjenja i mogućeg uklanjanja pristrane optimističnosti³⁶. To je kasnije potvrđeno u dokumentima MMF-a³⁷ i OECD-a³⁸. Donesenom inačicom Uredbe 473/2013 zahtijeva se da neovisne fiskalne institucije izrade ili podrže jedino makroekonomske prognoze, ali ne i proračunske prognoze (tj. predviđene proračunske prihode i rashode), iako su u prijedlogu Komisije navedene obje vrste prognoza.

38 Komisija je u dokumentu za raspravu iz 2017. (vidi odlomak **36.**), među ostalim, zauzela stajalište da bi se neovisnim fiskalnim institucijama mogla dati opsežnija uloga u izradi ili odobravanju proračunskih prognoza s obzirom na njihovu ulogu u odnosu na makroekonomske prognoze. Neovisne fiskalne institucije i ostali dionici s kojima su se revizori sastali također su ukazali na ovo ograničenje u pogledu proračunskih prognoza.

39 Mreža neovisnih fiskalnih institucija EU-a, platforma za razmjenu mišljenja, stručnih znanja te objedinjavanje resursa, predložila je 2016. godine popis minimalnih standarda za neovisne fiskalne institucije sličnih načelima OECD-a te uspostavu

³⁴ Europska komisija (2017.), Jankovics, L. i Sherwood, M., „Independent fiscal institutions in the EU Member States: The early years” (Neovisne fiskalne institucije u državama članicama EU-a: rane godine), dokument za raspravu 067.

³⁵ Europska komisija (2004.), Jonung, L. i Larch, M., „Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts” (Poboljšanje fiskalne politike u EU-u: potreba za neovisnim prognozama).

³⁶ Pristranom optimističnošću naziva se precjenjivanje rasta proizvodnje i prihoda te istovremeno podcjenjivanje nediskrecijskih rashoda.

³⁷ MMF (2007.), „Code of good practices on fiscal transparency” (Kodeks dobre prakse u fiskalnoj transparentnosti), načelo 4.3.4.

³⁸ OECD (2014.), „Recommendation on Principles for IFIs” (Preporuke o načelima za neovisne fiskalne institucije), načelo 3.3.

„djelotvornog sustava za njihovu zaštitu“³⁹. Međutim, nacrt Direktive iz 2017. ne rješava te probleme– kad je riječ o standardima, jedini novi zahtjev u nacrtu Direktive iz 2017. za države članice je da zajamče usklađenost neovisnih fiskalnih institucija s načelima za neovisne fiskalne institucije utvrđenima Uredbom 473/2013.

40 Iako pozdravlja taj novi zahtjev, mreža neovisnih fiskalnih institucija EU-a, zatražila je da se „uvjeti navedeni u [nacrtu Direktive iz 2017.] [...] usklade s jasnijom definicijom minimalnih standarda i djelotvornim sustavom za njihovu zaštitu“⁴⁰. Mreža neovisnih fiskalnih institucija EU-a u toj je izjavi čak predložila da bi „prijedlog mogao dodatno obvezati države članice da zajamče ambicioznu provedbu tog načela u svojim nacionalnim zakonodavstvima određivanjem postupaka i minimalnih zahtjeva“. U siječnju 2019. mreža neovisnih fiskalnih institucija EU-a ponovila je poziv da se „razviju prikladne norme za uspostavu i operativne kapacitete neovisnih fiskalnih institucija te da ih se uključi u zakonodavstvo EU-a“.

41 Naposljetku, Sud prihvaća da je nacrtom Direktive iz 2017. predviđena šira uloga neovisnih fiskalnih institucija dajući im u zadaću da (i) i *ex ante* i *ex post* kritički procijene prikladnost srednjoročnih proračunskih ciljeva i kretanja srednjoročnih neto rashoda, (ii) pozovu na aktivaciju korektivnog mehanizma i (iii) prate njegovu primjenu i ishod. Štoviše, cilj nacrtu Direktive iz 2017. bio je uvođenje načela „poštuj ili objasni“ u zakonodavstvo EU-a.

Nedosljedne procjene i loše oblikovanje stvorili su rizik za neovisne fiskalne institucije i Europski fiskalni odbor

42 Zakonodavstvom EU-a od država članica zahtijeva se da uspostave nacionalna fiskalna pravila te da Komisiji i neovisnim fiskalnim institucijama dodijele posebne uloge praćenja. Dok Komisija procjenjuje usklađenost nacrtu proračunskih planova s fiskalnim pravilima EU-a, neovisne fiskalne institucije procjenjuju usklađenost tih planova s nacionalnim fiskalnim pravilima. Međutim, zakonodavstvom EU-a nije

³⁹ Mreža neovisnih fiskalnih institucija EU-a (2016.), „Defining and enforcing minimum standards for IFIs“ (Definiranje i provođenje minimalnih standarda za neovisne fiskalne institucije).

⁴⁰ Mreža neovisnih fiskalnih institucija EU-a (2018.), izjava Mreže neovisnih fiskalnih institucija EU-a kao odgovor na Prijedlog direktive Vijeća o utvrđivanju odredaba za jačanje fiskalne odgovornosti i srednjoročnoga proračunskog usmjerenja država članica.

predviđena upravljačka struktura na dvije razine, u kojoj bi se Komisija za svoju ulogu praćenja oslanjala na rad nacionalnih neovisnih fiskalnih institucija.

43 EFB je osnovan s ciljem jačanja postojećeg okvira gospodarskog upravljanja (vidi odlomak **10.**). Njegovi zadatci uključuju, među ostalim, pružanje evaluacije provedbe fiskalnog okvira EU-a i primjerenosti stvarnog fiskalnog stajališta na razini europskog područja te na nacionalnoj razini.

44 Sud je stoga procijenio je li:

- (a) postojala dosljednost između Komisije i neovisnih fiskalnih institucija u procjeni usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a
- (b) EFB bio u mogućnosti dati neovisna mišljenja.

Rizik od nedosljednosti između procjena Komisije i neovisnih fiskalnih institucija o usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a

45 Zakonodavstvo EU-a nije obvezujuće u pogledu nacionalnih fiskalnih pravila (npr. u vezi s brojem, vrstom i značajkama), no propisuje da bi se njima trebala djelotvorno promicati usklađenost s referentnim vrijednostima o deficitu i dugu utvrđenima u skladu s obvezama iz UFEU-a. U praksi su strane Fiskalnog ugovora (vidi odlomak **06.**) donijele nacionalna fiskalna pravila koja su usko povezana s onima preventivnog dijela PSR-a.

46 Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, kao preventivnim dijelom PSR-a, zahtijeva se proračunsko stanje koje je „uravnoteženo ili u suficitu”, što znači da je strukturni saldo na razini srednjoročnog proračunskog cilja ili viši, ili u skladu s kretanjima prilagodbe prema njemu. Štoviše, napredak prema ostvarenju tog srednjoročnog proračunskog cilja i njegovo ostvarenje mora se ocijeniti na temelju analize usklađenosti s referentnim vrijednostima za rashode iz PSR-a, tj. rashodi ne bi smjeli rasti brže od potencijalnog BDP-a (u **prilogu IV.** uspoređena su pravila iz preventivnog dijela PSR-a s pravilima iz Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju).

47 Nadalje, u nekim su državama članicama (npr. Italiji i Portugalu) neovisne fiskalne institucije zadužene za procjenu usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a. Neke neovisne fiskalne institucije (npr. u Francuskoj) čine tu procjenu na dobrovoljnoj osnovi, iako za to nisu zadužene. Anketa koju je Sud proveo pokazala je da polovica neovisnih fiskalnih institucija prati usklađenost s numeričkim fiskalnim pravilima EU-a.

48 Neovisne fiskalne institucije koje su sudjelovale u anketi smatraju da njihova procjena usklađenosti s fiskalnim pravilima EU nije dovela do dupliciranja uloga s Komisijom već da se njihove uloge nadopunjuju, s obzirom da procjena neovisnih fiskalnih institucija može potaknuti preuzimanje odgovornosti za fiskalna pravila EU-a na nacionalnoj razini. U razgovorima su neovisne fiskalne institucije potvrdile svoje odgovore. Međutim, neovisne fiskalne institucije koje prate samo usklađenost s nacionalnim fiskalnim pravilima nisu sklone tome da prate i usklađenost s fiskalnim pravilima EU-a. Jedan od razloga koji su navele je bio rizik za ugled u slučaju različitih procjena.

49 Kad i Komisija i neovisne fiskalne institucije procjenjuju usklađenost s fiskalnim pravilima EU-a, njihovi se zaključci mogu razlikovati. Jedan razlog je taj što je Komisija, kao što je Sud već utvrdio u tematskom izvješću br. 18/2018, u velikoj mjeri koristila diskrecijsko pravo⁴¹ u procjenama usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a (tj. usklađenosti s kretanjima prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju).

50 Također, Uredbom o uspostavljanju PSR-a omogućen je relativno velik prostor za odstupanja od godišnje referentne vrijednosti države članice⁴² jer se u procjeni usklađenosti s fiskalnim pravilima u obzir mogu uzeti brojni čimbenici. Primjeri takvih čimbenika su:

- (i) provedba velikih strukturnih reformi
- (ii) neuobičajeni događaji
- (iii) potreba za javnim ulaganjima
- (iv) nedefinirani „drugi čimbenici“.

51 Stoga, čak i ako država članica znatno odstupa od zadanih fiskalnih prilagodbi (tj. smanjenja državnog deficita), Komisija bi naposljetku mogla odlučiti da neće

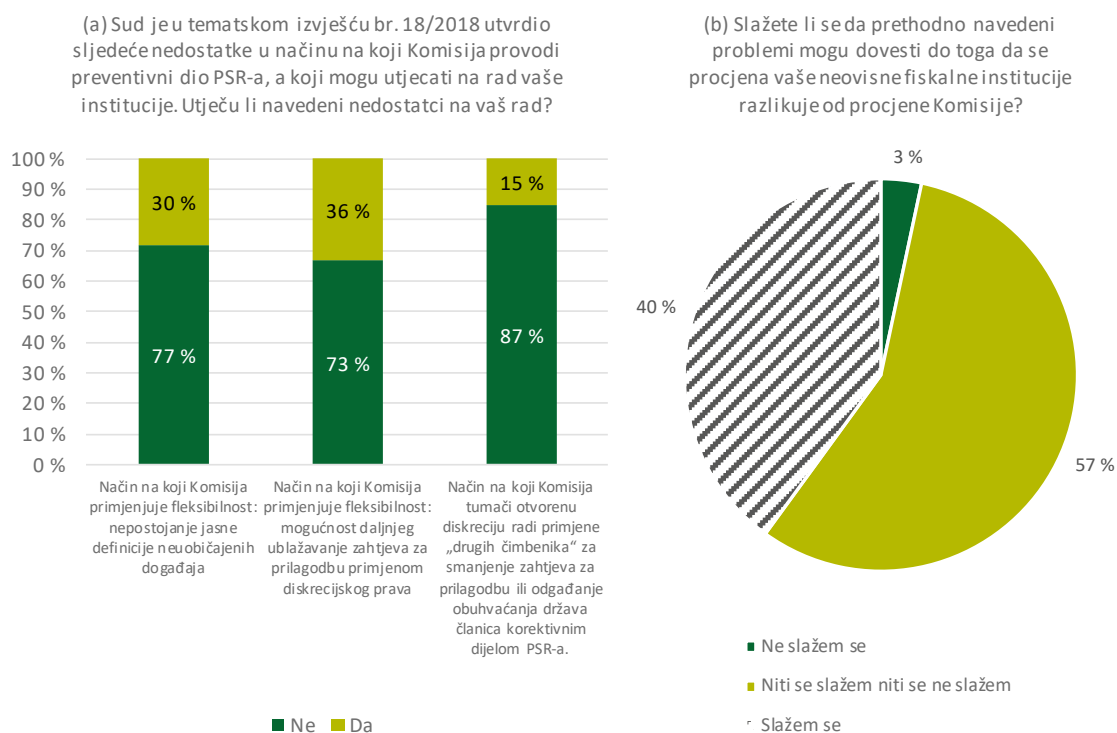
⁴¹ Komisija je 2015. objavila interpretativnu komunikaciju o slobodi tumačenja, „Najbolja uporaba fleksibilnosti u okviru postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu“, COM(2015) 12 final. To se naknadno očitovalo u zajednički dogovorenom stajalištu iz studenog 2015. koje je Vijeće podržalo u veljači 2016.

⁴² Kako bi se postigla brza konvergencija prema srednjoročnim ciljevima, PSR-om je predviđeno da bi prosječna godišnja referentna vrijednost prilagodbe strukturnog proračunskog stanja trebala iznositi 0,5 % BDP-a.

poduzeti nikakve mjere te smatrati da je država članica usklađena s fiskalnim pravilima EU-a.

52 Te su probleme također spomenule neovisne fiskalne institucije u svojim odgovorima u anketi Suda te ih smatraju nedostacima koji bi mogli utjecati na njihov rad. Oko 40 % neovisnih fiskalnih institucija koje su odgovorile na anketu smatraju da bi ti problemi mogli dovesti do toga da se njihova procjena usklađenosti sa srednjoročnim proračunskim ciljem ili kretanjima prilagodbe prema njemu razlikuje od procjene Komisije (vidi [sliku 3.](#)).

Slika 3-Odgovori neovisnih fiskalnih institucija na anketu koju je proveo Sud



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

53 Drugi razlozi za odstupanja (vidi odlomak [49.](#)) su činjenice da neovisne fiskalne institucije upotrebljavaju vlastite (i) metodologije za izračun potencijalnog BDP-a i/ili (ii) pretpostavke i skupove podataka. Međutim, Komisija je pojačala svoju suradnju s neovisnim fiskalnim institucijama objasnivši vlastitu metodologiju radi sprječavanja takvih odstupanja.

54 Naposljetku, pri donošenju zaključaka o usklađenosti država članica s fiskalnim pravilima EU-a Komisija može uzeti u obzir rasprave između Komisije i vlade predmetne države u kojima ne sudjeluju neovisne fiskalne institucije.

55 Rizik od nedosljednosti između zaključaka neovisnih fiskalnih institucija i Komisije već je spomenuo EFB⁴³ te ga je potvrdila anketa koju je proveo Sud. Naime, 20 % neovisnih fiskalnih institucija navelo je da su već naišle na takve razlike. U **okviru 3.** izneseni su primjeri različitih zaključaka.

Okvir 3-Procjene Komisije i neovisnih fiskalnih institucija s različitim zaključcima – primjeri

U svom je izvješću o fiskalnoj procjeni iz studenog 2016. irska neovisna fiskalna institucija (*Irish Fiscal Advisory Council – IFAC*) istaknulo da nacrt proračunskog plana Irske za 2017. godinu pokazuje „neusklađenost sa zahtjevima proračunskog pravila domaćeg Akta o fiskalnoj odgovornosti i preventivnog dijela EU-a za 2016. i 2017.“⁴⁴. Međutim, Komisija taj nacrt smatra uglavnom usklađenim s odredbama PSR-a.

Neovisna fiskalna institucija Francuske (*Haut Conseil des finances publiques – HCFP*) u svojoj procjeni francuskog nacrta za proračunski plan iz rujna 2016. naglašava da „strukturne prilagodbe planirane za 2018. (0,1 postotni bod BDP-a) i za 2019. (0,3 postotna boda BDP-a), koje će biti dostavljene Komisiji na procjenu, nisu usklađene s pravilima preventivnog dijela PSR-a. Međutim, mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana bilo je manje jasno budući da je procjena za Francusku glasila „s rizikom od neusklađenosti“.

Uspostavljanje Europskog fiskalnog odbora bio je dobar korak, no postoji prostor za jačanje njegove uloge i neovisnosti

56 U „Izvješću petorice predsjednika“ predviđene su sljedeće zadaće za EFB:

- koordinirati mreže nacionalnih fiskalnih vijeća i djelovati usklađeno s istim standardom neovisnosti
- pružati savjete, ali ne i provoditi relevantnu politiku. Provedba pravila trebala bi ostati zadaća Komisije, koja bi trebala moći odstupiti od stajališta EFB-a ako za to ima opravdane razloge za koje je pružila objašnjenje

⁴³ Godišnje izvješće EFB-a za 2018., str. 42.

⁴⁴ Irsko Savjetodavno vijeće za fiskalna pitanja (2016.), „Fiscal assessment report“ (Izvješće o fiskalnoj procjeni), str. 67.

- o na temelju gospodarske, a ne pravne, prosudbe procijeniti fiskalnu politiku na nacionalnoj razini i na razini europodručja u kontekstu fiskalnih pravila EU-a, poštujući pravila PSR-a
- o moći objavljivati mišljenja kada to smatra potrebnim, što se posebice odnosi na situacije povezane s procjenom programa stabilnosti i predstavljanjem godišnjeg nacrtu proračunskih planova te izvršenjem nacionalnih proračuna
- o pružati *ex post* evaluaciju provedbe okvira upravljanja.

57 Međutim, u Odluci o EFB-u Komisija je izostavila najveći dio nacionalne dimenzije tih zadaća. Naime, Komisija EFB-u nije dala u zadatak da objavljuje mišljenja o programima nacionalne stabilnosti ili konvergencije, nacrtima proračunskih planova ili izvršenju nacionalnih proračuna. Štoviše, Komisija je navela da bi EFB trebao samo surađivati s neovisnim fiskalnim institucijama, a ne ih koordinirati. Sud ističe da su se neovisne fiskalne institucije same protivile koordinaciji koju bi provodio EFB jer su to vidjele protivnim ostvarenju cilja povećanja odgovornosti na nacionalnoj razini i štetnim za svoju neovisnost.

58 U svojem govoru iz studenoga 2015., predsjednik Euroskupine istaknuo je da smatra da je „korisno imati veliku europsku mrežu nacionalnih fiskalnih vijeća koja se nalazi izvan Komisije i pruža neovisne procjene nacionalnih nacrtu proračuna, a na temelju kojih Komisija daje svoje (političko) mišljenje”.

59 Nadalje, „Izvješćem petorice predsjednika” EFB je pozvan da „djeluje usklađeno s istim standardom neovisnosti” kao i nacionalne neovisne fiskalne institucije kao što je utvrđeno Uredbom 473/2013.

60 Člankom 4. Odluke o EFB-u utvrđeno je da članovi Odbora djeluju neovisno. Međutim, neovisnost EFB-a ograničena je nezadovoljavajućim statutarnim uređenjem i oskudnim resursima⁴⁵:

- (a) predsjednik i četiri člana Odbora koje imenuje Komisija. Njihov je mandat na nepuno radno vrijeme, kratak (tri godine), uz mogućnost jednokratne obnove te ne postoje mehanizmi za njihovu smjenu (kao što je smjena isključivo u slučaju nesposobnosti za rad ili teže povrede dužnosti)

⁴⁵ EFB čine Odbor i tajništvo (u kojem rade voditelj tajništva i pomoćni članovi osoblja, trenutačno ograničeni na pet ekonomista i jednog asistenta).

- (b) budući da je Komisija uspostavila EFB, ona može izmijeniti pravila koja se odnose na EFB
- (c) EFB nije financijski neovisan jer nema vlastiti proračun te ne može slobodno upravljati svojim ljudskim resursima. Njegov proračun ulazi u proračun „za euro i socijalni dijalog” ureda potpredsjednika Komisije te obuhvaća plaće članova (koji imaju status posebnih savjetnika) i troškove njihovih poslovnih putovanja. Tajništvo EFB-a odjel je Glavnog tajništva Komisije. Slijedom toga, njegovi su troškovi (poslovna putovanja, pozivi stručnjacima, organizacija radionica itd.) obuhvaćeni operativnim proračunom Glavnog tajništva.
- (d) EFB je povezan s Glavnim tajništvom Komisije i nalazi se u njegovim prostorijama te su i njegove internetske stranice smještene na poslužitelju Komisije.

61 Navedeni čimbenici doveli su do nezadovoljavajućeg institucijskog ustroja, što je istaknuo i ESB: „Uspostavljanje Europskog fiskalnog odbora na temelju odluke Komisije unutar njezine organizacijske strukture nije u skladu sa standardima uspostavljenima za partnere na nacionalnoj razini”⁴⁶. Isti je problem istaknuo i MMF⁴⁷.

62 Štoviše, „Izvešćem petorice predsjednika” određuje se da bi EFB „trebao moći objavljivati mišljenja kada to smatra potrebnim”, no Odluka o EFB-u odnosi se samo na objavljivanje godišnjeg izvješća. U izvješću se izričito ne spominje mogućnost da EFB objavljuje procjene u stvarnom vremenu ili da objavljuje javna mišljenja, što u svakom slučaju otežava činjenica da EFB ima ograničene resurse.

63 U praksi, EFB objavljuje dvije vrste redovitih izvješća: (1) procjene smjera fiskalne politike prikladne za europodručje koje EFB objavljuje u lipnju i (2) godišnje izvješće koje se objavljuje na kraju godine. Osim toga, EFB je nedavno objavio procjenu fiskalnih pravila EU-a⁴⁸.

64 Sud je procijenio da su četiri izvješća iz 2017. i 2018. dobre analitičke kvalitete. To su potvrdili i dionici iz država članica koje su bile u uzorku ove revizije te anketirane neovisne fiskalne institucije. Naime, 87 % neovisnih fiskalnih institucija ocijenilo je

⁴⁶ Ekonomski bilten ESB-a br. 7. (2015.), okvir 5.: Uspostavljanje Europskog fiskalnog odbora.

⁴⁷ MMF (2016.), „2016 Article IV consultation – euro-area policies” (Savjetovanje o članku IV. iz 2016. – politike europodručja), izvješće MMF-a za zemlju br. 16/219, str. 20.

⁴⁸ EFB je u ožujku 2018. također objavio izjavu kojom se podupire dansko fiskalno vijeće.

kvalitetu analize u izvješću EFB-a kao „dobru”, 10 % kao „prosječnu” i samo 3 % kao „lošu”.

65 U godišnjem izvješću EFB daje procjenu provedbe fiskalnog okvira Unije. EFB u posebnom odjeljku također objavljuje prijedloge za budući razvoj fiskalnog okvira Unije. Međutim, iako su godišnja izvješća sadržavala evaluaciju odabranih aspekata učinkovitosti u pogledu neovisnih fiskalnih institucija, kao što je njihova primjena načela „poštuj ili objasni” i provjera je li im bilo zajamčeno pravo na pristup informacijama, odjeljak namijenjen prijedlozima nije uključivao prijedloge za poboljšanje stanja neovisnih fiskalnih institucija.

66 Štoviše, u Odluci o EFB-u nije navedeno kako bi se prijedlozi EFB-a uključili u interni postupak donošenja odluka Komisije. Štoviše, Komisija može zanemariti prijedloge EFB-a bez ikakvog obrazloženja, suprotno onomu što je predloženo u „Izvješću petorice predsjednika”: ne obvezuje ju načelo „poštuj ili objasni”. Taj su problem istaknuli ESB⁴⁹ i Europski ombudsman⁵⁰.

67 U svom odgovoru Europskoj ombudsmanici potpredsjednik Europske komisije objasnio je da se između EFB-a i nacionalnih neovisnih fiskalnih institucija ne može povući stroga paralela. Nacionalne neovisne fiskalne institucije prate jesu li nacionalne politike u skladu s fiskalnim pravilima. EFB ne prati proračun EU-a niti njegovo izvršenje – on je neovisno savjetodavno tijelo Komisije. Zbog toga je potpredsjednik Europske komisije tvrdio da se u ovom kontekstu ne primjenjuje načelo „poštuj ili objasni”.

68 Kvaliteta analize i kritička stajališta EFB-a upućuju na to da je on, unatoč tome što je dio Komisije, bio u mogućnosti oblikovati neovisna mišljenja. Međutim, ta se neovisnost oslanja isključivo na trenutne članove EFB-a, a ne na njegov institucijski ustroj. Anketa koju je proveo Sud pokazala je da je percepcija neovisnih fiskalnih institucija o neovisnosti EFB-a neujednačena: 53 % smatra da EFB ima „ograničenu neovisnost”, dok 47 % institucija smatra da je EFB „potpuno neovisan”.

⁴⁹ Ekonomski bilten ESB-a br. 7. (2015.), okvir 5.: Uspostavljanje Europskog fiskalnog odbora

⁵⁰ Europska ombudsmanica (2016.), „Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission regarding Transparency of the European Fiscal Board” (Pismo Europske ombudsmanice predsjedniku Europske komisije u vezi s transparentnošću Europskog fiskalnog odbora).

Komisija zasad ima tek ograničeno jamstvo da se nacionalni proračunski okviri provode i primjenjuju na odgovarajući način

69 Prvotni zahtjevi koji se odnose na proračunske okvire država članica nisu bili utvrđeni uredbom, nego su bili u okviru direktive. Slijedom toga, provedba tih zahtjeva traje dulje i države članice imaju pravo odlučiti o načinu njihove provedbe.

70 Međutim, Komisija je u izvješću o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2011. (objavljenom 2012.)⁵¹ navela da je odabir direktive bio odgovor na potrebu za postizanjem ravnoteže u zahtjevima država članica.

71 Sud je procijenio je li:

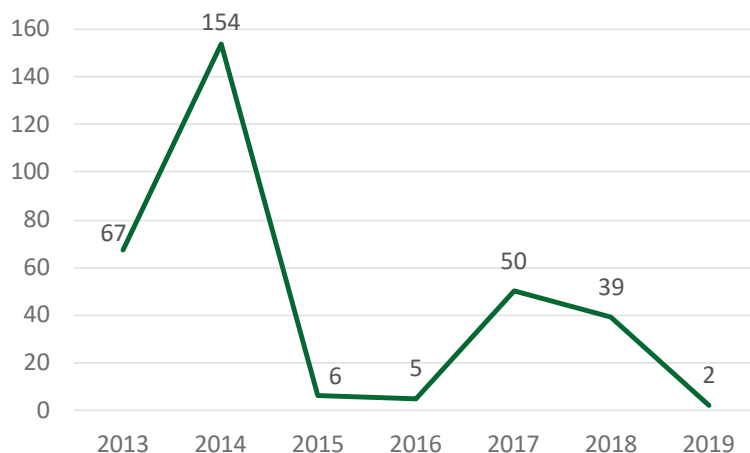
- (a) Komisija mogla donijeti pravodobne zaključke o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima EU-a
- (b) procjena Komisije pružila korisne uvide u provedbu i primjenu nacionalnih proračunskih okvira.

Do kašnjenja u donošenju zaključaka o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima EU-a došlo je zbog čimbenika od kojih neki nisu pod kontrolom Komisije

72 Rok za prenošenje Direktive 2011/85 bio je 31. prosinca 2013. Države članice morale su obavijestiti Komisiju o provedbi svojih nacionalnih mjera. Države članice izdale su 323 nacionalne provedbene mjere, no samo je njih 67 (20 %) prijavljeno pravovremeno (vidi [sliku 4.](#)). Štoviše, države članice istodobno su morale u nacionalno zakonodavstvo prenijeti ne samo zahtjeve iz Direktive 2011/85, nego i one koji proizlaze iz Uredbe 473/2013 i Fiskalnog ugovora.

⁵¹ Europska komisija (2012.), „Report on public finances in EMU 2011” (Izvješće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2011.), str. 101.

Slika 4-Obavijest o nacionalnim provedbenim mjerama po godinama



Izvor: Sud.

73 Budući da nisu sve države članice prenijele Direktivu 2011/85 na vrijeme, nedugo nakon isteka roka Komisija je otvorila 17 postupaka zbog povrede „izostankom obavješćivanja” o nacionalnim provedbenim mjerama. Kao što je prikazano u [tablici 2.](#), većina tih slučajeva (14) zatvorena je unutar jedne godine, što je referentna vrijednost Komisije⁵². Zbog dugotrajnosti procesa donošenja zakona, Direktiva 2011/85 u Sloveniji je prenesena 2018., a u Češkoj 2019. godine. To je neizbježno odgodilo početak postupka procjene za svih 17 država članica koje su bile obuhvaćene postupcima zbog povrede.

⁵² Sud (2018.), „Panoramski pregled: „Primjena prava EU-a u praksi: nadzorne odgovornosti Europske komisije u skladu s člankom 17. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji”, okvir 4.

Tablica 2-Trenutačno stanje postupaka zbog povrede obveze obavješćivanja (lipanj 2019.)

| | | |
|--|--|--|
| Otvaranje postupka zbog povrede zbog „izostanka obavješćivanja” 27. siječnja 2014. | BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, HR, IT, CY, LT, LU, MT, AT, SI, FI, UK | |
| Zatvoren u srpnju 2014. | BE, DK, DE, EE, HR, IT, CY, LT, AT, FI, UK | UNUTAR REFERENTNE VRIJEDNOSTI |
| Zatvoren u studenome 2014. | EL, LU, MT | |
| Zatvoren u srpnju 2015. | BG | DVA MJESECA NAKON REFERENTNE VRIJEDNOSTI |
| Upućivanje predmeta Sudu Europske unije u srpnju 2017. | SI | DUGO KAŠNjenje |
| U tijeku | CZ | |

Izvor: Sud.

74 Komisija nije dovršila procjene usklađenosti, koje se sastoje od provjere prenošenja u nacionalna zakonodavstva i provjere sukladnosti, unutar svog referentnog razdoblja⁵³, a ciljne vrijednosti postavljene u Godišnjem planu upravljanja na razini DG-a ECFIN za razdoblje 2014-2017. ostvarene su samo djelomično.

75 Kao rezultat provjera prenošenja u nacionalna zakonodavstva i provjera sukladnosti Komisija je u kolovozu 2016. pokrenula pilot-postupke EU-a za 11 država članica, a u travnju 2017. za njih još 7. te ponovno u srpnju 2019. za još 7 država članica. To je bio prvi korak kojim se pokušao riješiti problem u području prenošenja u nacionalna zakonodavstva te tako izbjeći službene postupke zbog povrede, ako je to moguće. U rujnu 2019. Komisija još nije bila odlučila hoće li za preostale tri države članice pokrenuti postupke „EU pilot”.

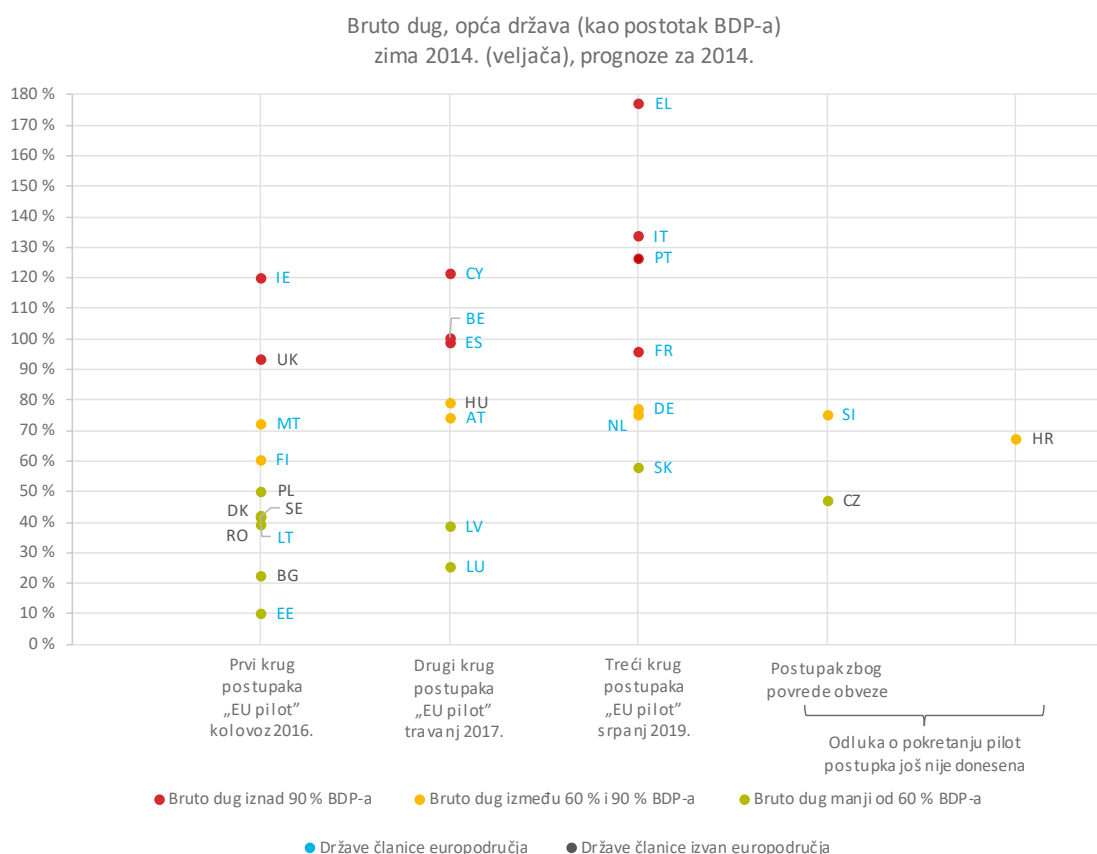
76 Utvrđivanje redoslijeda postupaka „EU pilot” (vidi [tablicu 3.](#)) ne ovisi o planu provedbe nego o operativnim razlozima, tj. ovisi o dostupnosti država članica za provođenje pilot-dijaloga EU-a s Komisijom na engleskom u prvom krugu te o razini unutarnje pripremljenosti Komisije za drugi krug i treći krug. Slijedom toga, neke

⁵³ Provjere prenošenja u nacionalna zakonodavstva trebalo bi dovršiti u roku od 6 mjeseci od roka za izvršenje prenošenja ili od datuma obavijesti o nacionalnoj provedbi, a provjere sukladnosti u razdoblju od 16 – 24 mjeseca od datuma obavijesti o nacionalnim mjerama za prenošenje.

države članice europodručja koje imaju visok dug opće države, tj. one kojima je važnije postizanje dobrog fiskalnog položaja, nisu procijenjene kao prioritete (vidi [sliku 5.](#)).

77 2014. godine (kad su države članice već trebale dovršiti prenošenje u nacionalna zakonodavstva) sedam država članica europodručja za koje je Komisija pokrenula postupak „EU pilot” 2019. godine (vidi treći stupac na [slici 5.](#)) činile su 77 % BDP-a europodručja (66 % ukupnog BDP-a država članica bez Ujedinjene Kraljevine i 56 % ukupnog BDP-a svih država članica uključujući i Ujedinjenu Kraljevinu) te 77 % javnog duga europodručja (72 % ukupnog javnog duga svih država članica bez Ujedinjene Kraljevine te 60 % ukupnog javnog duga svih država članica uključujući i Ujedinjenu Kraljevinu).

Slika 5-Detaljan prikaz država članica prema krugovima postupaka „EU pilot”



Izvor: Sud.

78 18 postupaka „EU pilot” koji su pokrenuti u prvom i drugom krugu zatvoreno je s osjetnim kašnjenjima: prosječno trajanje bilo je više od 65 tjedana, što je znatno više od 20-tjedne referentne vrijednosti Komisije. U 3 od 18 slučajeva Sud je primijetio posebno velike vremenske razmake u komunikaciji (u trajanju od gotovo godinu dana ili više) u kojima je Komisija čekala da države članice provedu potrebne mjere. Ta su tri

postupka konačno završena unutar dvije godine otkako su započeti. U jednom je slučaju Komisija odbila odgovore države članice (Belgije). Komisija je zatvorila postupke „EU pilot” za ukupno jedanaest država pozitivno ocijenivši njihovu usklađenost. Za drugih sedam slučajeva Komisija je odbila odgovor država članica. Do rujna 2019. zatvorena su četiri od tih sedam slučajeva. Komisija nastavlja s neslužbenim razmjenama s drugim državama članicama (vidi [tablicu 3.](#)), no još nije započela nikakve postupke zbog povrede⁵⁴.

⁵⁴ Kad se postupak „EU pilot” koristio u određenom slučaju, ali više nije izgledno da će na vrijeme proizvesti očekivane rezultate, Komisija bi trebala krenuti sa službenim postupkom zbog povrede.

Tablica 3-Trajanje i status postupaka „EU pilot“

| Država članica | Datum početka | Datum zaključenja | Trajanje postupka „EU pilot“ (u tjednima) | Postupak „EU pilot“ u fazi zaključenja | Datum „arhiviranja“ | Razdoblje od odbijanja do „arhiviranja“ (u tjednima) | Cjelokupno trajanje (u tjednima) |
|-----------------------|---|-----------------------------|---|--|---------------------|--|----------------------------------|
| Bugarska | Prvi krug: 1. 8. 2016. | 14/06/2017 | 45 | Odbačeni odgovori | 11/04/2019 | 95 | 140 |
| Danska | | 10/04/2017 | 36 | Prihvaćeni odgovori | | | 36 |
| Estonija | | 01/09/2017 | 57 | Odbačeni odgovori | 08/11/2018 | 62 | 118 |
| Finska | | 29/05/2018 | 95 | Prihvaćeni odgovori | | | 95 |
| Irska | | 02/03/2018 | 83 | Prihvaćeni odgovori | | | 83 |
| Litva | | 14/06/2017 | 45 | Odbačeni odgovori | 25/07/2019 | 110 | 155 |
| Malta | | 13/04/2018 | 89 | Prihvaćeni odgovori | | | 89 |
| Poljska | | 14/06/2017 | 45 | Odbačeni odgovori | | | 165* + ? |
| Rumunjska | | 15/06/2017 | 45 | Odbačeni odgovori | | | 165* + ? |
| Švedska | | 24/07/2017 | 51 | Odbačeni odgovori | 08/11/2018 | 67 | 118 |
| Ujedinjena Kraljevina | | 06/04/2017 | 35 | Prihvaćeni odgovori | | | 35 |
| Austrija | | 20/07/2018 | 67 | Prihvaćeni odgovori | | | 67 |
| Belgija | | 18/03/2019 | 102 | Odbačeni odgovori | | | 130* + ? |
| Cipar | | 20/07/2018 | 67 | Prihvaćeni odgovori | | | 67 |
| Španjolska | Drugi krug: 5. 4. 2017. | 26/03/2019 | 103 | Prihvaćeni odgovori | | | 103 |
| Mađarska | | 06/12/2018 | 87 | Prihvaćeni odgovori | | | 87 |
| Luksemburg | | 20/07/2018 | 67 | Prihvaćeni odgovori | | | 67 |
| Latvija | | 13/03/2019 | 101 | Prihvaćeni odgovori | | | 101 |
| Njemačka | | Treći krug: 19. 7. 2019. | | | | | |
| Grčka | | | | | | | |
| Francuska | | | | | | | |
| Italija | | | | | | | |
| Nizozemska | | | | | | | |
| Portugal | | | | | | | |
| Slovačka | | | | | | | |
| Hrvatska | Odluka o pokretanju pilot postupka još nije | | | | | | |
| Slovenija | | | | | | | |
| Češka Republika | | | | | | | |

* Trajanje do 30. rujna 2019.

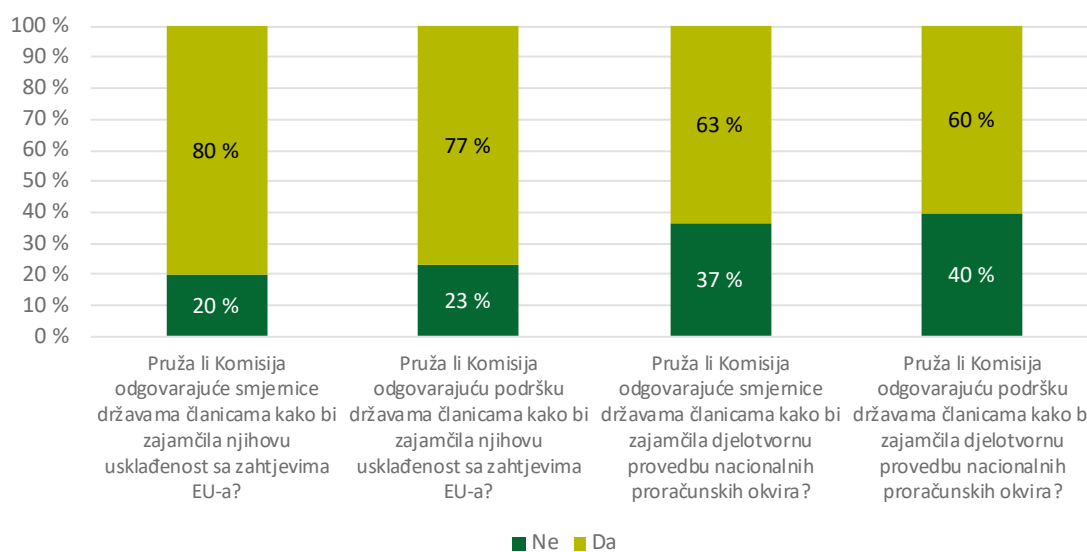
Izvor: Sud.

79 Komisija je trebala pokrenuti 17 postupaka zbog povrede „izostankom obavješćivanja“ (vidi odlomak **73.**), a države članice trebale su uvesti dodatne 102 nacionalne provedbene mjere koje su proizašle iz provjera usklađenosti koje je Komisija provela u razdoblju 2015-2019. (vidi **sliku 4.**). To, zahvaljujući novim spoznajama, upućuje na činjenicu da je Komisija podcijenila izazove s kojima su se države suočile u procesu prenošenja Direktive 2011/85 i nije poduzela proaktivne mjere kako bi im pomogla u tom procesu. Kako bi državama članicama pomogla da pravilno primijene zakonodavstvo EU-a, Komisija često pokreće niz različitih „alata za

promicanje usklađenosti” u različitim fazama u ciklusu politike⁵⁵. Međutim, u slučaju Direktive 2011/85 to je učinila u ograničenoj mjeri.

80 Komisija je državama članicama pružila smjernice za nacionalne proračunske okvire: uz razmjene u okviru pilot postupaka EU-a, postojale su i uglavnom neslužbene razmjene (npr. porukama e-pošte, telefonskim razgovorima ili bilateralnim sastancima) koje su uključivale, na primjer, preglede nacрта zakonodavstava država članica za prenošenje Direktive 2011/85. To su potvrdili dionici s kojima se Sud susreo, kao i anketa u kojoj su sudjelovale neovisne fiskalne institucije (vidi [sliku 6.](#)). Važno je napomenuti da je Komisija pružila manje podrške i smjernica za jamčenje djelotvorne primjene nacionalnih proračunskih okvira nego što je to učinila da zajamči usklađenost država članica sa zahtjevima EU-a.

Slika 6-Odgovor na anketu koju je Sud proveo o smjernicama i podršci koje pruža Komisija



Izvor: anketa koju je proveo Sud.

Dosadašnje procjene koje je obavila Komisija imaju tek ograničenu informativnu vrijednost, ili zbog vremenskih ograničenja ili zbog upitnih ovlasti

81 Sud je analizirao procjene koje je Komisija obavila u skladu s Direktivom 2011/85, Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i Uredbom 473/2013.

⁵⁵ Planovi provedbe, smjernice, dokumenti s obrazloženjima, mreže, stručne skupine, tablice pokazatelja služe kao „alati za promicanje usklađenosti”.

Procjena primjene Direktive 2011/85

82 Nakon procjene usklađenosti nacionalnih mjera za prenošenje Komisija je obvezna pratiti i procijeniti primjenu Direktive 2011/85.

83 Komisija još nije započela s procjenom primjene Direktive 2011/85 na strukturiran i sustavan način. Plan joj je započeti s tim postupkom⁵⁶ kada završi s procjenom načina na koji su države članice prenijele zahtjeve iz Direktive 2011/85 u nacionalno zakonodavstvo (vidi [tablicu 3.](#)).

84 U listopadu 2019. Komisija još nije bila uspostavila strategiju kojom se utvrđuju metodologija, kriteriji, ključne etape i očekivani rezultati država članica kako bi se zajamčilo odgovarajuće i pravovremeno praćenje primjene Direktive 2011/85.

85 U nekim slučajevima države članice ne ostvaruju napredak u fiskalnoj uspješnosti propisan PSR-om, unatoč tome što provode Direktivu 2011/85 (npr. Italija i Španjolska). Međutim, Komisija još nije iskoristila svoje ovlasti za praćenje⁵⁷ te nije obavila procjenu usmjerenu na operativnu učinkovitost ključnih elemenata nacionalnih proračunskih okvira. Takav pristup, primjerice, zauzima MMF pri provedbi evaluacije fiskalne transparentnosti.

86 Umjesto toga može se koristiti i metodologijom programa javne potrošnje i financijske odgovornosti (PEFA). Sama je Komisija, odnosno njezina Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO), izradila metodologiju PEFA-e zajedno s MMF-om i Svjetskom bankom. Stoga bi među svojim redovima trebala imati stručno znanje potrebno za obavljanje procjena na temelju programa PEFA.

87 Osim procjene usklađenosti i primjene, Komisija je prema odredbama Direktive 2011/85 bila obvezna provesti i pregled prikladnosti te Direktive do sredine prosinca 2018.

88 Odredba o provedbi pregleda prikladnosti nije bila uvrštena u izvorni prijedlog Komisije, ali je nadodana tijekom zakonodavnog postupka. Nadalje, iako su srednjoročni proračunski okviri središnji element nacionalnih proračunskih okvira i

⁵⁶ Neki su aspekti procjene primjene već uključeni u procjenu prijenosa u nacionalno zakonodavstvo.

⁵⁷ Europska komisija (2012.), „Report on public finances in EMU 2011” (Izvešće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2011.), str. 101.

Direktive 2011/85, oni nisu izrijekom navedeni kao jedan od elemenata koji moraju biti obuhvaćeni pregledom prikladnosti. Međutim, Sud prima na znanje nakanu Komisije da uključi srednjoročne proračunske okvire u opseg ovog pregleda.

89 Unatoč tome što je propisani rok bio listopad 2018., Komisija još u lipnju 2019. nije bila objavila pregled prikladnosti Direktive 2011/85.

90 Međutim, Komisija je na temelju ekonomske studije u siječnju 2019. zaključila da „je proteklih godina ojačano preuzimanje fiskalnih pravila EU-a na nacionalnim razinama zahvaljujući uspostavi jačih nacionalnih fiskalnih okvira, koji su rezultat zakonodavnih inicijativa pokrenutih na razini EU-a”⁵⁸. U studiji su se ispitali ekonometrijski dokazi koji pokazuju povezanost kvalitete srednjoročnih proračunskih okvira (koja se mjeri pomoću indeksa srednjoročnog proračunskog okvira, vidi odlomak **04.**) s ciklički usklađenim primarnim saldom. Ta je snažna povezanost protumačena kao dokaz pozitivnog učinka na fiskalnu disciplinu do kojeg je došlo nakon preuzimanja pravila EU-a na nacionalnim razinama.

91 Indeksom srednjoročnog proračunskog okvira procjenjuje se kvaliteta nacionalnih proračunskih okvira na temelju 11 kriterija (vidi *tablicu 4.*). Jedan od zahtjeva iz Direktive 2011/85 nije obuhvaćen nijednim od tih kriterija, dok šest kriterija ne odgovaraju zahtjevima iz Direktive 2011/85, nego drugim značajkama, koje Komisija smatra poželjnima.

⁵⁸ Europska komisija (2019.), „Report on public finances in EMU 2018” (Izvešće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2018.), str. 138.

Tablica 4-Usporedba zahtjeva iz Direktive 2011/85 u pogledu srednjoročnih proračunskih okvira i kriterija na kojima se temelji indeks srednjoročnog proračunskog okvira, za staru i za novu (dorađenu) metodologiju

| Direktiva 2011/85 | Indeks srednjoročnog proračunskog okvira za 2017.: kriteriji | Najveći broj bodova po kriteriju za novi indeks | Najveći standardizirani broj bodova koji se može dodijeliti kriterijima koji su obuhvaćeni Direktivom 2011/85 |
|---|---|---|---|
| Članak 9., stavak 2. točka (a) | C1a – Obuhvaćenost ciljnim vrijednostima / gornjim granicama koje su uključene u nacionalne srednjoročne fiskalne planove | 3 | 0,2 |
| Članak 13. | C1b – Suradnja prije postavljanja ciljnih vrijednosti | 1 | |
| Članak 10. | C2a – Nacionalni srednjoročni fiskalni planovi i godišnji proračuni: povezanost | 4 | 0,13 |
| ✘ | C2b – Utvrđeni ciljevi / gornje granice u srednjoročnim planovima koji su unaprijed utvrđeni | 1 | |
| ✘ | C2c – Dobro definirane korektivne mjere u slučaju odstupanja od planova | 1 | |
| ✘ | C3 – Nacionalni parlament uključen u pripremu nacionalnog srednjoročnog fiskalnog plana | 3 | 0 |
| ✘ | C4 – Neovisna fiskalna institucija uključena u pripremu nacionalnog srednjoročnog fiskalnog plana | 4 | 0 |
| Članak 9. stavak 2. točka (b) | C5a – Detaljni prikaz projekcija rashoda i prihoda | 1 | 0,1 |
| ✘ | C5b – Objašnjenje projekcija prihoda i rashoda te njihovih sastavnih dijelova | 1 | |
| Članak 9. stavak 2. točka (c) | C5c – Kvantifikacija učinka reformi tijekom razdoblja obuhvaćenog planom | 1 | |
| ✘ | C5d – Detaljna objašnjenja proračunskog učinka alternativnih makro-scenarija | 1 | |
| Članak 9. stavak 2. točka (d) – procjena učinka novih politika na dugoročnu održivost duga | ✘ | ✘ | ✘ |
| Ukupni potencijalni broj bodova | | | 1 |
| Ukupni potencijalni broj bodova u odnosu na kriterije obuhvaćene Direktivom 2011/85 | | | 0,43 |
| Postotak broja bodova dodijeljenog na temelju kriterija koji nisu obuhvaćeni Direktivom 2011/85 | | | 57 % |

Napomena: ✘: nije uključeno.

Izvor: Sud.

92 Međutim, ta se analiza, iako dragocjena, ne može smatrati pregledom prikladnosti Direktive 2011/85 u vezi sa zahtjevima u pogledu srednjoročnih proračunskih okvira, i to iz sljedećih razloga:

- o indeks srednjoročnog proračunskog okvira, upotrijebljen u ovoj analizi, temelji se na bazi podataka o fiskalnom upravljanju (vidi odlomak 04.), u koju se uglavnom unose informacije koje dostavljaju nacionalna tijela, a ne informacije prikupljene na temelju neovisnih procjena funkcioniranja nacionalnih proračunskih okvira koje obavlja Komisija

- kriteriji koji se upotrebljavaju za bodovanje indeksa tek se djelomično preklapaju sa zahtjevima iz Direktive 2011/85 (vidi odlomak [91.](#))
- do poboljšanja indeksa srednjoročnog proračunskog okvira moglo bi doći čisto kao posljedica donošenja proračunske reforme, čak i ako se ona još nije počela provoditi, tj. na indeks bi se mogla odraziti sukladnost njezine izrade, a ne njezino stvarno djelovanje (vidi [okvir 4.](#))
- indeks srednjoročnog proračunskog okvira odnosi se na razdoblje 2006-2015. Međutim, 2015. godina prethodila je početku postupaka „EU Pilot”, što znači da se na indeks nikako ne može odraziti ni procjena primjene Direktive 2011/85 ni procjena njezina prenošenja u nacionalno zakonodavstvo
- poboljšanje indeksa srednjoročnog proračunskog okvira (povećanje broja bodova) za države članice europodručja zabilježeno je ili 2011. ili tijekom ranijih godina, uz iznimku Francuske, Njemačke, Finske (za koje su manja povećanja zabilježena redom 2012., 2013. i 2015.) te Luksemburga (2014.). Međutim, poboljšanja zabilježena 2011. ili ranije ne mogu se smatrati povezanim s provedbom Direktive 2011/85, koja je stupila na snagu tek 13. prosinca 2011. Države članice koje sudjeluju u programima financijske pomoći (Cipar, Grčka, Irska, Latvija, Španjolska i Portugal) također su zabilježile poboljšanja, kao i države članice koje su procesu pridruživanja europodručju (Litva). Međutim, Komisija u analizi, iako prepoznaje ulogu programa financijske pomoći, ne razlikuje učinak Direktive 2011/85 od učinka obveza koje proizlaze iz sudjelovanja u programima financijske pomoći, kao ni od nastojanja država članica da se pridruže europodručju.

Okvir 4-Primjeri povećanja indeksa srednjoročnog proračunskog okvira koji je povezan s donošenjem, a ne stvarnom provedbom proračunske reforme

Sud je utvrdio da je Komisija unaprijedila indeks srednjoročnog proračunskog okvira nekih država članica iz našeg uzorka (Italija, Latvija i Luksemburg) odmah nakon što su te države donijele proračunske reforme (redom 2009., 2013. i 2014.), iako je primjena tih reformi (a samim time i njihov učinak) bila postupna i nije završena do 2015.

Kad je riječ o Italiji, novi zakon o računovodstvu izglasan je 2009., no bili su potrebni i određeni sekundarni zakonodavni akti koji su naknadno i odobreni. Provedba zakona još je u tijeku (prema informacijama dobivenima od ministarstva financija).

Kad je riječ o Luksemburgu i Latviji, Komisija je u okviru postupaka „EU Pilot” utvrdila određena odstupanja donesene reforme od zahtjeva iz Direktive 2011/85. To je dovelo do odgode zaključaka postupaka „EU Pilot”. Nacionalna tijela morala su otkloniti ta odstupanja zakonodavnim ili administrativnim izmjenama koje su uvedene – a samim time i imale određeni učinak – tek nakon roka za ekonometrijsku analizu.

Procjena Fiskalnog ugovora

93 Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju od Komisije se zahtijeva da podnese „pravovremeno” izvješće o procjeni usklađenosti nacionalnih odredbi koje su donijele države članice s Fiskalnim ugovorom (vidi odlomak **06.**). Komisija je, na temelju informacija zaprimljenih od država članica, svoje izvješće objavila 22. veljače 2017.⁵⁹ U skladu sa svojim ovlastima Komisija se u procjeni usredotočila na pravnu usklađenost nacionalnih odredbi. Nisu joj povjerene ovlasti za procjenu djelotvorne primjere novih nacionalnih pravila kojima se prenosi Fiskalni ugovor.

94 Iz izvješća se mogu izvući sljedeći glavni zaključci:

- sve države članice uspostavile su obvezujuće pravilo o uravnoteženom proračunu, iako su to neke napravile samo na ustavnoj razini
- države članice imaju različite definicije iznimnih okolnosti u kojima im je dopušteno odstupiti od svojeg srednjoročnog proračunskog cilja

⁵⁹ Europska komisija (2017.), C(2017) 1201 final, izvješće Komisije dostavljeno na temelju članka 8. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

- o države članice razlikuju se po tome u kojoj se mjeri korektivni mehanizam primjenjuje automatski i po opsegu potrebnih korektivnih mjera
- o sve su države članice donijele zakonske odredbe o osnivanju neovisnih fiskalnih institucija, no Komisija je izrazila zabrinutost u pogledu mjera jamčenja neovisnosti za neke od njih
- o mnoge države članice još nisu ugradile načelo „poštuj ili objasni” u svoj pravni okvir (prema kojem vlada mora pružiti obrazloženje u slučajevima u kojima ne poštuje procjenu neovisne fiskalne institucije), ali su se obvezale prikladno ga primijeniti.

95 Komisija je sveukupno donijela pozitivnu ocjenu, iako je prenošenje Fiskalnog ugovora u nacionalno zakonodavstvo bilo sporo i nepotpuno. Štoviše, Komisija je pozitivno ocijenila usklađenost 16 država članica, no tu je ocjenu uvjetovala njihovim ispunjenjem preuzetih obveza. Međutim, kako je istaknuo ESB⁶⁰, obveze „nisu odgovarajuća zamjena za pravne odredbe jer se njihovo izvršenje ne može zajamčiti”. Slijedom toga, procjena koju je Komisija obavila nije bila potpuna te se prihvaćanjem obveza smanjila važnost zahtjeva.

Procjena provedbe Uredbe 473/2013

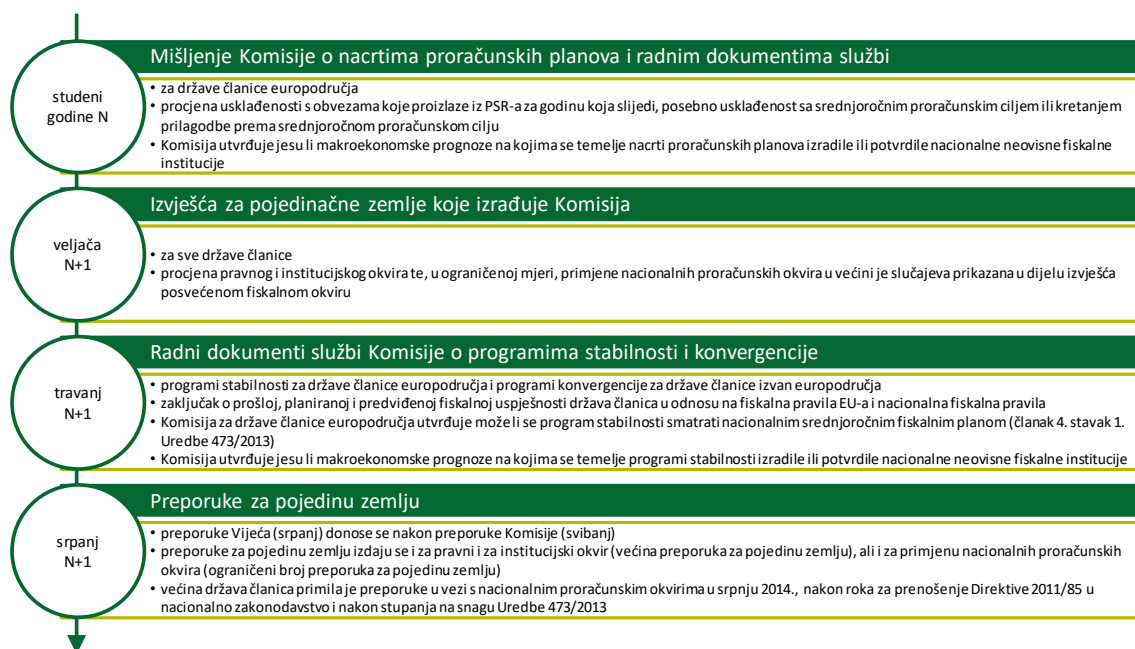
96 Komisija je u studenome 2014. obavila prvu procjenu primjene Uredbe 473/2013, u kontekstu pregleda gospodarskog upravljanja kojim su obuhvaćeni zakonodavni akti iz paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere. Međutim, nije bilo moguće donijeti konačnu ocjenu jer je procjena provedena u prekratkome razdoblju nakon stupanja na snagu Uredbe 473/2013. Sljedeća procjena trebala bi se obaviti do kraja 2019.

97 Komisija isto tako prati razvojne promjene u nacionalnom zakonodavstvu o nacionalnim proračunskim okvirima i njihovoj primjeni u okviru europskog semestra⁶¹, iako je takvo praćenje ograničena opsega: Komisija procjenjuje je li se proračunska stanja država članica približavaju njihovim srednjoročnim proračunskim ciljevima (vidi odlomak 46.), no ne obavlja detaljnu evaluaciju funkcioniranja povezanih nacionalnih proračunskih okvira. Podrobnije informacije o različitim koracima nalaze se na [slici 7.](#)

⁶⁰ Ekonomski bilten ESB-a br. 4. (2017.), okvir 8.: „The fiscal compact: the Commission’s review and the way forward” (Fiskalni ugovor: pregled koji obavlja Komisija i kako dalje).

⁶¹ Godišnjim ciklusom EU-a za usklađivanje ekonomskih politika obuhvaćene su i fiskalne politike, kako su utvrđene PSR-om.

Slika 7-Procjena nacionalnih proračunskih okvira koju je Komisija obavila u različitim fazama europskog semestra



Izvor: Sud.

Zaključci i preporuke

98 Sud je ispitao jesu li se mjerama Komisije za jačanje proračunskih okvira država članica EU-a postigli željeni rezultati. Zaključio je da je Komisija predlaganjem sada već donesene Direktive 2011/85 i Uredbe 437/2013 te nacrtu Direktive iz 2017., za koju je zakonodavni postupak još u tijeku, doprinijela poticanju poboljšanja u nacionalnim proračunskim okvirima (odlomak [17.](#)).

99 Međutim, Komisija nije pojasnila kako će svesti na najmanju moguću razinu odstupanja između procjena usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a neovisnih fiskalnih institucija i Komisije u slučajevima u kojima i Komisija i nacionalne neovisne fiskalne institucije procjenjuju usklađenost s fiskalnim pravilima EU-a.

100 Bilo je slučajeva u kojima su Komisija i relevantna neovisna fiskalna institucija došle do različitih zaključaka. Jedan od razloga je taj da je, u sklopu procjene usklađenosti, Komisija u potpunosti iskoristila diskreciju koja joj je dodijeljena zakonodavstvom EU-a i svoje ovlasti da tumači tu diskreciju. To se posebno primjenjuje na „iznimne okolnosti” koje su prihvaćene kao obrazloženje za ublažavanje zahtjeva za prilagodbu koji se odnose na države članice koje još nisu ostvarile svoje srednjoročne proračunske ciljeve (odlomci [45-55.](#)).

1. preporuka – Procjene usklađenosti koje obavljaju Komisija i neovisne fiskalne institucije

Kako bi se zajamčilo da neovisne fiskalne institucije mogu djelotvorno ispuniti svoju ulogu i kako bi se smanjila razlika između procjena usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a neovisnih fiskalnih institucija i Komisije, Komisija bi trebala ojačati suradnju s neovisnih fiskalnim institucijama.

Preporučeni rok: od 2020. nadalje

101 Niz zahtjeva iz pravnog okvira EU-a koji se odnose na srednjoročne proračunske okvire i neovisne fiskalne institucije nije na visini međunarodnih standarda i najbolje prakse koje su utvrdili MMF i OECD, što također često nije u skladu sa stajalištima koja se navode u relevantnim ekonomskim dokumentima koje objavljuje Komisija. Donošenjem Direktive iz 2017. ti bi se nedostaci uklonili tek djelomično (odlomci [18-41.](#)).

2. preporuka – Preispitati zahtjeve za nacionalne proračunske okvire

Kako bi dodatno ojačala proračunske okvire, Komisija bi trebala preispitati zahtjeve za srednjoročne proračunske okvire i neovisne fiskalne institucije, također uzimajući u obzir međunarodne standarde i najbolju praksu te predložiti mjere prikladne za poboljšanje njihova opsega i djelotvornosti. Komisija bi tu uredbu trebala temeljiti na opažanjima iz ovog izvješća, kao i na rezultatima pregleda prikladnosti koji je obavila i vlastitoj procjeni usklađenosti i primjene Direktive 2011/85 i Uredbe 473/2013.

Preporučeni rok: unutar jedne godine od objavljivanja procjene paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere koju je obavila Komisija (koji uključuju Direktivu 2011/85 i Uredbu 473/2013).

102 Djelotvornost Europskog fiskalnog odbora ograničena je njegovim trenutačnim institucijskim ustrojem. Nadalje, načelo „poštuj ili objasni” ne primjenjuje se na Komisiju (odlomci [56-68.](#)).

3. preporuka – Ojačati Europski fiskalni odbor

Kako bi dodatno ojačala izvršenje fiskalnih pravila EU-a i neovisnu procjenu rada Komisije u pogledu nacionalne dimenzije, Komisija bi trebala:

- (a) pregledati ovlasti kao i institucijski ustroj Europskog fiskalnog odbora i objaviti zaključke Komisije, uključujući i obrazloženje u slučaju da se ne predlože nikakve promjene
- (b) primijeniti načelo „poštuj ili objasni” pri čemu bi Komisija trebala javno pružiti obrazloženje u slučajevima u kojima nije postupala u skladu s procjenom Europskog fiskalnog odbora.

Preporučeni rok: unutar jedne godine od objavljivanja procjene paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere koju je obavila Komisija (koji uključuju Direktivu 2011/85 i Uredbu 473/2013).

103 Komisija još nije dovršila svoju procjenu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima iz Direktive 2011/85, koji uključuju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo i provjere sukladnosti (vidi odlomke [72-80.](#)).

104 Komisija još uvijek nije obavila procjenu primjene pravnog okvira EU-a (Direktive 2011/85 i Uredbe 473/2013) ili je ta procjena obavljena u preranoj fazi provedbe da bi bila korisna (odlomci [84-92.](#) i [96.](#)).

105 Komisija trenutačno prati razvoj nacionalnih proračunskih okvira, među ostalim, s pomoću baze podataka o fiskalnom upravljanju. U tu se bazu podataka unose informacije koje dostavljaju države članice te se one uglavnom odnose na institucijski ustroj, a ne na stvarno funkcioniranje (odlomak [92.](#)).

4. preporuka – Ojačati jamčenje izvršenja nacionalnih proračunskih okvira

Kako bi procijenila jesu li ostvareni ciljevi utvrđeni u pravnim aktima (Direktivi 2011/85 i Uredbi 473/2013) i budući da je od njihova donošenja prošlo osam, odnosno šest godina, Komisija bi trebala:

- (a) bez odgode privesti kraju procjenu usklađenosti
- (b) što je prije moguće obaviti sveobuhvatni pregled prikladnosti Direktive 2011/85 i objaviti relevantne rezultate
- (c) izmijeniti upitnike za unos u bazu podataka o fiskalnom upravljanju ili odrediti drugi prikladni alat kako bi se redovito zatražile sveobuhvatne informacije o stvarnom funkcioniranju nacionalnih proračunskih okvira
- (d) kontinuirano pratiti funkcioniranje nacionalnih proračunskih okvira, s pomoću strukturirane metodologije, s naglaskom na operativnoj učinkovitosti ključnih elemenata nacionalnih proračunskih okvira. Komisija bi trebala poduzeti daljnje korake za uklanjanje znatnih utvrđenih nedostataka.

Preporučeni rok za (a) do sredine 2020., (b): do kraja 2019., (c) do kraja 2020., (d): od 2021. nadalje

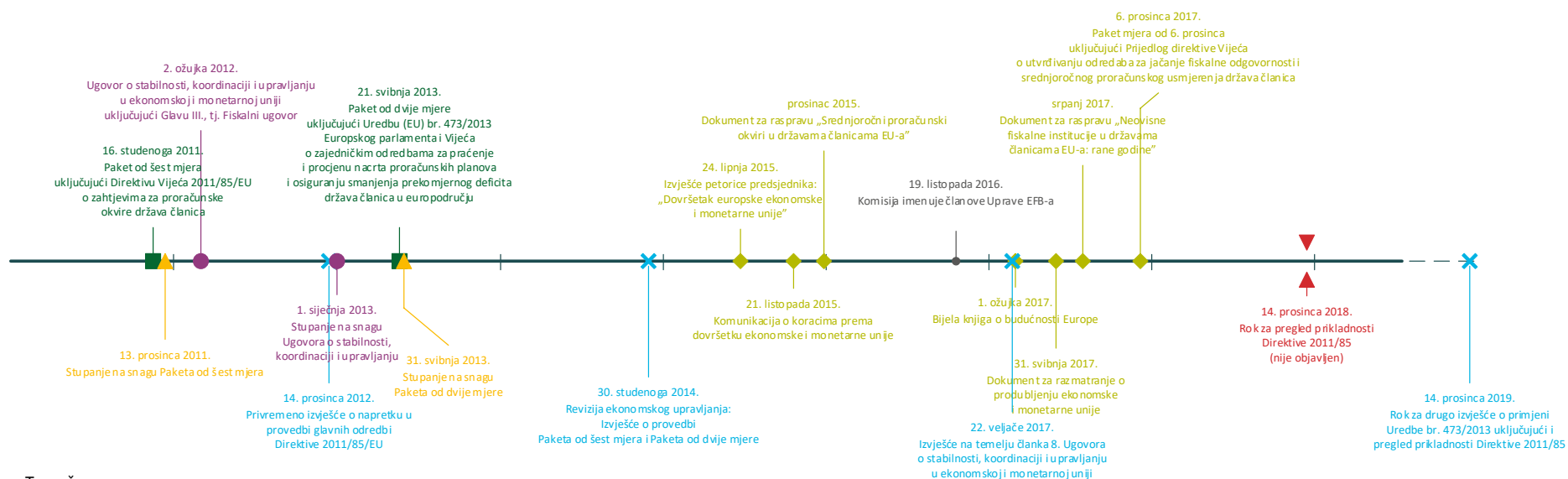
Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Alex Brenninkmeijer, na sastanku održanom u Luxembourggu 15. listopada 2019.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

Prilog I – Kronološki pregled relevantne pravne osnove i publikacija



Tumač

- Ugovori i sekundarno zakonodavstvo
- Stupanje na snagu Ugovora i sekundarnog zakonodavstva
- Izvješća/dokumenti Komisije
- Međuvladin ugovori i njegovu stupanje na snagu
- Obavljeni ili planirani pregledi
- Imenovanje članova
- Pregled prikladnosti nije objavljen

Izvor: Sud.

Prilog II – Stajalište Komisije o srednjoročnom proračunskom okviru

(i) Jedinствен postupak za pripremu srednjoročnog proračunskog okvira i godišnjeg proračuna te u cijelosti integrirana dokumentacija.

01 Komisija je već 2011. priznala da postoji problem u pogledu toga da su „iako su programi stabilnosti i konvergencije već predstavljeni iz višegodišnje perspektive, ti dokumenti u vezi s predmetnom politikom u kontekstu rasprave o proračunskim strategijama na nacionalnoj razini i dalje ograničene važnosti, unatoč činjenici da bi države članice trebale izraditi nacrt svojih proračuna u skladu sa svojim obvezama u okviru PSR-a”⁶². Isto tako, u svojem privremenom izvješću o napretku o provedbi Direktive 2011/85 iz 2012. Komisija je uputila na „pomno razmatranje” ključnih značajki kao što su uključivanje srednjoročnog proračunskog okvira u godišnji proračunski ciklus te na potpuno integriranu dokumentaciju⁶³.

(ii) Kontrole rashoda usmjerene na budućnost kojima se jamči pridržavanje srednjoročnih planova.

02 Kad je riječ o mehanizmima prijenosa, Komisija je istaknula potrebu za ograničenjem razine nepotrošenih odobrenih sredstava koja se mogu prenijeti u sljedeću proračunsku godinu ili više njih jer u protivnom „takvi mehanizmi mogu okvir učiniti blažim i smanjiti njihovu sposobnost predviđanja”⁶⁴. Nadalje, Komisija smatra da je „utvrđivanje odgovarajuće pričuve za nepredviđene situacije i povezanih pravila pristupa” nužan sastavni dio višegodišnjeg okvira⁶⁵.

⁶² Europska komisija (2012.), „Report on public finances in EMU 2011”, (Izvješće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2011.), str. 105.

⁶³ Europska komisija (2012.), COM(2012) 761 final, Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, privremeno izvješće o napretku o provedbi Direktive Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica, str. 6.

⁶⁴ Europska komisija (2015.), Sherwood, M., „Medium-Term Budgetary Frameworks in the Member States” (Srednjoročni proračunski okviri u državama članicama), dokument za raspravu br. 021, str. 6.

⁶⁵ Europska komisija (2012.), „Fiscal frameworks in the European Union: May 2012 update on priority countries (Addendum to occasional paper 91)” (Fiskalni okviri u Europskoj uniji: ažurirane informacije iz svibnja 2012. o prioritetnim zemljama (dodatak povremenoj publikaciji br. 91)), povremena publikacija br. 113, str. 15.

(Iii) *Mehanizam odgovornosti*⁶⁶.

03 Ističe se i da nedostatak odredbi u vezi s praćenjem višegodišnjeg izvršenja proračuna nije u skladu sa stajalištem Komisije o ključnim zahtjevima za srednjoročne proračunske okvire. Nadalje, Komisija od 2006. godine primjenjuje metodologiju za izračun indeksa srednjoročnog proračunskog okvira prema kojoj je „praćenje i jamčenje ostvarenja višegodišnjih proračunskih ciljeva” jedna od pet dimenzija za procjenu kvalitete srednjoročnih proračunskih okvira u državama članicama⁶⁷. Nadalje, Komisija je već 2007. potvrdila da je nedostatak praćenja nedostatak u svim državama članicama⁶⁸. Nadalje, Komisija je 2010. ponovila da su analiza skretanja s predviđenog fiskalnog puta, kao i mehanizmi praćenja te korektivni mehanizmi ključni elementi u osmišljavanju srednjoročnih proračunskih okvira⁶⁹.

⁶⁶ MMF (2010.), Lienert, I. i Fainboim, I., „Reforming Budget Systems Laws” (Reforma zakona u vezi s proračunskim sustavima), okvir 3. i okvir 4.

⁶⁷ Europska komisija (2007.), „Report on public finances in EMU 2007” (Izvešće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2007.), okvir III.4.1.;
Europska komisija (2015.), Sherwood, M., „Medium-Term Budgetary Frameworks in the Member States” (Srednjoročni proračunski okviri u državama članicama), dokument za raspravu br. 021, okvir A1.1.

⁶⁸ Europska komisija (2007.), „Report on public finances in EMU 2007” (Izvešće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2007.), str. 158.

⁶⁹ Europska komisija (2010.), „Report on public finances in EMU 2010” (Izvešće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2010.), okvir II.3.3.

Prilog III – Razlike među neovisnim financijskim institucijama

| | | Članovi odbora | | | | Ljudski resursi | | Ustroj neovisne fiskalne institucije | Proračun neovisne fiskalne institucije | | Vanjski pregled |
|------------|--|----------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------|---|---|--|---------------------------------|---|
| | | Broj | Trajanje mandata (u godinama) | Obnovljivi mandat | | Broj (EPRV*) | Uprava ima potpunu slobodu u zapošljavanju i otpuštanju zaposlenika | Samostalna institucija ili u sklopu druge institucije | Izvor | Iznos 2017. (u milijunima eura) | |
| Francuska | Visoko vijeće za javne financije | 11 | 5 | DA | jedanput | 3/4 | DA | U sklopu državnog ureda za reviziju | Potprogram u proračunu državnog ureda za reviziju | 0,8 | — |
| Grčka | Grčko fiskalno vijeće | 5 | 4/6 | DA | jedanput | 13 | NE | samostalno | tromjesečni prijenosi sredstava iz državnog proračuna | 1,1 | tehnička evaluacija svake 4 godine |
| Italija | Parlamentarni ured za proračun (UPB) | 3 | 6 | NE | — | 24 | DA | u sklopu parlamenta | Financijska sredstva u jednakoj mjeri pružaju dva doma parlamenta | 6 | — |
| Latvija | Vijeće za fiskalnu disciplinu | 6 | 6 | DA | dvaput | 2 | NE | samostalno | potprogram u proračunu ministarstva financija | 0,19 | — |
| Luksemburg | Nacionalno vijeće za javne financije | 7 | 4 | DA | nije navedeno ograničenje | 2 | NE | u sklopu ministarstva financija | potprogram u proračunu ministarstva financija | 0,1 | — |
| | Nacionalni zavod za statistiku i ekonomske studije (STATEC) | — | — | — | — | 160 | DA | u sklopu ministarstva gospodarstva | potprogram u proračunu ministarstva gospodarstva | 22,7 | — |
| Nizozemska | Nizozemski ured za analizu u području gospodarske politike (CPB) | 3 | 7 | NE | — | 117 | DA | u sklopu ministarstva gospodarskih pitanja | 80 % sredstava u obliku jednokratnog financiranja koje osigurava ministarstvo gospodarskih pitanja 20 % sredstava osiguravaju druga ministarstva na temelju projekata | 15,4 | pripadnici akademske zajednice i klijenti obavljaju stručni pregled otprilike jedanput u pet godina |
| | Savjetodavni odjel Državnog vijeća | 22 | neograničeno | — | — | 3 | DA | u sklopu Državnog vijeća | vlastito poglavlje u državnom proračunu | 0,32 | — |
| Portugal | Vijeće za javne financije (CFP) | 5 | 7 | NE DA za neizvršne članove | — jednom | 18 | DA | samostalno | godišnji prijenos sredstava iz državnog proračuna | 2,6 | OECD je obavio pregled 2019. |

| | | | | | | | | | | | |
|------------|---|---|---|----|---|----|----|---------------------------------|--|------|------------------------------|
| Španjolska | Neovisno tijelo za fiskalnu odgovornost (AiReF) | 4 | 6 | NE | — | 35 | DA | u sklopu ministarstva financija | proračun na temelju zakona o općem državnom proračunu + naknade koje se naplaćuju javnim subjektima za nadzor koji obavlja AiReF | 5,07 | OECD je obavio pregled 2017. |
|------------|---|---|---|----|---|----|----|---------------------------------|--|------|------------------------------|

* EPRV: ekvivalent punoga radnog vremena.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog IV – Fiskalna pravila u preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu te Fiskalnom ugovoru

| | Preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu | Fiskalni ugovor |
|----------------------------|---|---|
| Cilj | Zahtjev da proračunsko stanje bude što bliže uravnoteženosti ili u suficitu, pri čemu bi strukturni saldo trebao biti na razini srednjoročnog proračunskog cilja ili viši | Proračunsko stanje opće države ugovorne stranke mora biti uravnoteženo li u suficitu (tj. strukturni saldo \geq srednjoročni proračunski cilj) |
| Propisane značajke | <p>Srednjoročni proračunski cilj za pojedine države s graničnom vrijednošću od -1 % BDP-a za države članice europodručja</p> <p>Referentna vrijednost za rashode: rast rashoda bez diskrecijskih mjera \leq srednjoročni potencijalni BDP</p> | Srednjoročni proračunski cilj za pojedine države, kako je definirano u Paktu o stabilnosti i rastu, s graničnom vrijednošću od -0,5 % BDP-a za države članice europodručja (ili -1 % ako je udio duga u BDP-u „znatno manji od 60 % i ako su rizici u smislu dugoročne održivosti javnih financija niski”) |
| Kretanje prilagodbe | <p>0,5 % BDP-a kao referentna vrijednost (više kad je stanje dobro, manje kad je loše)</p> <p>Moguća su privremena odstupanja od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema tom cilju u sljedećim slučajevima:</p> <ul style="list-style-type: none"> — provedba većih strukturnih reformi čiji je učinak na dugoročnu održivost javnih financija moguće provjeriti – naglasak na mirovinskoj reformi — neuobičajeni događaj izvan kontrole dotične države članice koji ima velik utjecaj na njezin financijski položaj | <p>Ugovorna stranka mora zajamčiti brzu konvergenciju prema svojem srednjoročnom proračunskom cilju. Komisija će predložiti vremenski okvir za takvu konvergenciju uzimajući u obzir rizike za održivost specifične za pojedinu zemlju.</p> <p>Ugovorne stranke mogu privremeno odstupiti od svojeg srednjoročnog proračunskog cilja ili od kretanja prilagodbe prema tom cilju samo u „iznimnim okolnostima”.</p> <ul style="list-style-type: none"> — neuobičajeni događaj izvan kontrole dotične ugovorne stranke koji ima velik utjecaj na financijski položaj opće države |

| | Preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu | Fiskalni ugovor |
|---|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> — razdoblja ozbiljnog gospodarskog pada u europodručju ili u cijeloj Uniji, pod uvjetom da to ne ugrožava srednjoročnu fiskalnu održivost | <ul style="list-style-type: none"> — razdoblja ozbiljnog gospodarskog pada kako su utvrđena u izmijenjenom Paktu o stabilnosti i rastu, pod uvjetom da privremeno odstupanje dotične ugovorne stranke ne ugrožava srednjoročnu fiskalnu održivost. |
| Podrobnije informacije o jamčenju provedbe | Postupak za ispravak znatnog odstupanja | Automatski korektivni mehanizam (na temelju zajedničkih načela koje predlaže Komisija) |
| Ukupna procjena | <p>Priručnik o PSR-u (izdanje iz 2018., str. 23.):</p> <p>„usklađenost sa zahtjevima preventivnog dijela procjenjuje se pomoću pristupa koji se sastoji od dva stupa”. Procjena strukturnog salda, koja je jedan od stupova, dopunjena je analizom stope rasta ukupnih rashoda bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani, što predstavlja drugi stup.”</p> | <p>Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, članak 3,1. točka (b)</p> <p>„Napredak prema srednjoročnom cilju i poštovanje srednjoročnog cilja ocjenjuju se na temelju ukupne ocjene sa strukturnim saldom kao referencom, uključujući analizu rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda, u skladu s revidiranim Paktom o stabilnosti i rastu”.</p> |

Pokrate i skraćeni nazivi

BDP: bruto domaći proizvod

EFB: Europski fiskalni odbor

ESB: Europska središnja banka

GU ECFIN: Glavna uprava Komisije za gospodarske i financijske poslove

IFI: neovisna fiskalna institucija

MMF: Međunarodni monetarni fond

OECD: Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj

PEFA: javna potrošnja i financijska odgovornost

PSR: Pakt o stabilnosti i rastu

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Vijeće ECOFIN: Vijeće za ekonomske i financijske poslove

Vijeće: Vijeće EU-a

Pojmovnik

Automatski mehanizam korekcije: obveza provedbe korektivnih mjera koje se automatski pokreću u slučaju da se uoče znatna odstupanja od srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njemu.

Baza podataka o fiskalnom upravljanju: alat Komisije koji sadržava informacije o glavnim elementima okvira za fiskalno upravljanje država članica, odnosno o nacionalnim fiskalnim pravilima, neovisnim fiskalnim institucijama i srednjoročnim proračunskim okvirima.

Europski fiskalni odbor (EFB): savjetodavno tijelo Komisije koje je odgovorno za evaluaciju provedbe fiskalnih pravila EU-a, predlaganje izmjena fiskalnog okvira i provođenje ekonomskih procjena.

Europski semestar: godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju gospodarskih politika država članica EU-a i za praćenje napretka, posebno fiskalnih politika kako je utvrđeno Paktom o stabilnosti i rastu.

Fiskalna uspješnost: održavanje proračunske discipline radi poticanja makroekonomske stabilnosti i održivog rasta.

Fiskalni ugovor: sporazum o jačanju proračunske discipline koji su sklopile 22 ugovorne stranke, od njih ukupno 25 koje su potpisale međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

Fiskalno pravilo: trajno ograničenje fiskalne politike, koje se često izražava kao brojčana gornja granica ili ciljna vrijednost razmjerna bruto domaćem proizvodu u okviru pokazatelja fiskalne uspješnosti.

Korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu: postupak u slučaju prekomjernog deficita koji Vijeće pokreće na preporuku Komisije protiv svake države članice EU-a koja prekorači gornju granicu proračunskog deficita utvrđenu uredbom o Paktu EU-a o stabilnosti i rastu. Postupak obuhvaća niz koraka koji u konačnici mogu dovesti do sankcija, a cilj im je potaknuti državu članicu da uspostavi kontrolu nad svojim proračunskim deficitom te je jedan od uvjeta za neometano funkcioniranje ekonomske i monetarne unije.

Mreža EU-a za neovisne fiskalne institucije: skupina osnovana 2013. kojom moderira i predsjedava Komisija i koja se sastoji od nacionalnih neovisnih fiskalnih institucija u EU-u i Europskog fiskalnog odbora.

Mreža neovisnih fiskalnih institucija EU-a: platforma uspostavljena 2015. za razmjenu stajališta i stručnog znanja, kao i za udruživanje resursa. Pristup je omogućen svim neovisnim tijelima za fiskalni nadzor koja djeluju u EU-u, a mrežom predsjedava jedna od neovisnih fiskalnih institucija.

Nacionalni proračunski okvir: mehanizmi, postupci, pravila i institucije na kojima se temelje proračunske politike.

Nacrt proračunskog plana: dokument koji vlade europodručja trebaju svake godine podnositi Komisiji kao temelj za koordinaciju fiskalne politike.

Neovisna fiskalna institucija: javno tijelo koje promiče dobru fiskalnu politiku i održive javne financije provođenjem niza zadaća, uključujući makroekonomske i proračunske prognoze te procjene fiskalne usklađenosti.

Odbor za ekonomsku politiku (EPC): savjetodavno tijelo Vijeća Ecofin i Komisije koji doprinosi postizanju konsenzusa o gospodarskoj politici (uključujući zapošljavanje i rast) te o održivosti javnih financija.

Paket od dvije mjere: paket EU-a od dvije zakonodavne mjere (Uredbe 472. i 473.) koji je donesen u svibnju 2013. i čiji je cilj jačanje gospodarskog upravljanja u europodručju.

Paket od šest mjera: paket šest zakonodavnih mjera u vezi s gospodarskim upravljanjem EU-om (pet uredbi i Direktiva 2011/85) koji je donesen u studenome 2011.

Pakt o stabilnosti i rastu: skup pravila donesenih 1997. radi zaštite stabilnosti ekonomske i monetarne unije jamčenjem da države članice ustraju na stabilnim javnim financijama i međusobno koordiniraju svoje fiskalne politike.

Postupak „EU Pilot“: neformalni dijalog između Komisije i određene države članice o mogućoj neusklađenosti s pravom EU-a prije početka službenog postupka zbog povrede obveza.

Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (MIP): svrha je postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže utvrditi, spriječiti i otkloniti pojavu makroekonomskih neravnoteža koje bi mogle nepovoljno utjecati na ekonomsku stabilnost određene članice EU-a, europodručja ili EU-a u cjelini.

Potencijalni BDP: koncept teoretske razine BDP-a u određenom trenutku uz stabilnu stopu inflacije. Ona s vremenom raste stopom koja nije nužno postojana. Razinu i stopu rasta nije moguće izravno mjeriti, nego ih treba procijeniti.

Pravilo o rashodima: dugoročno ograničenje apsolutne potrošnje ili stope rasta potrošnje.

Pravilo uravnoteženog proračuna: proračunsko stanje opće države mora biti uravnoteženo ili u suficitu. U Paktu o stabilnosti i rastu i Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji smatra se da se pravilo poštuje ako je godišnji strukturni saldo opće države na razini njezina srednjoročnog proračunskog cilja.

Prenošenje u nacionalno zakonodavstvo: donošenje, objavljivanje i stupanje na snagu nacionalnih odredbi za primjenu direktive EU-a do utvrđenog roka.

Preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu glavni cilj preventivnog dijela Pakta, kako je predviđen Uredbom Vijeća 1466/97, bio je zajamčiti brzu konvergenciju država članica prema uravnoteženom proračunu ili prema proračunskom višku, što će državama članicama omogućiti rješavanje uobičajenih cikličnih fluktuacija a da njihov ukupni deficit pritom ne prijeđe 3 %.

Primarni saldo: proračunski saldo kamata na dug opće države.

Primjena: stavljanje na snagu zakona EU-a i nacionalnih zakona.

Procjena usklađenosti: ocjena prenošenja i sukladnosti provedbe direktive EU-a na nacionalnoj razini.

Programi stabilnosti i konvergencije: u okviru Pakta o stabilnosti i rastu države članice dužne su na godišnjoj razini podnijeti dokument u kojem navode svoje fiskalne planove za sjedeće tri godine. Komisija i ministri financija koriste se tim dokumentima za procjenu toga jesu li zemlje na pravom putu da ostvare svoj srednjoročni proračunski cilj. Zemlje europodručja podnose „programe stabilnosti”, dok države članice koje nisu uvele euro sastavljaju „programe konvergencije”.

Provjera prenošenja u nacionalno zakonodavstvo: procjena točnosti/kompatibilnosti nacionalnih provedbenih mjera s odredbama određene direktive.

Provjera sukladnosti: početna provjera toga jesu li sve potrebne odredbe direktive bile obuhvaćene nacionalnim provedbenim mjerama.

Srednjoročni proračunski cilj: ciljna vrijednost u pogledu fiskalne politike za pojedine države koja je postavljena u Paktu o stabilnosti i rastu, koja za većinu država članica iznosi - 1 % bruto domaćeg proizvoda te koja je nešto stroža za države članice europodručja i iznosi - 0.5 % bruto domaćeg proizvoda, osim ako bilježe nizak udio duga u BDP-u.

Srednjoročni proračunski okvir: fiskalni mehanizmi kojima se doseg fiskalne politike širi izvan okvira godišnjeg proračunskog kalendara.

Strukturni saldo: stvarni proračunski saldo bez cikličke sastavnice te jednokratnih i ostalih privremenih mjera. Strukturni saldo pokazatelj je temeljnih kretanja salda proračuna.

Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji međuvladin ugovor donesen 2012. kojim se utvrđuju pravila kojima se potiču proračunska disciplina i koordinacija ekonomskih politika među ugovornim strankama te poboljšava upravljanje europodručjem.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„TEMATSKO IZVJEŠĆE XX/2019 O ZAHTJEVIMA EU-A ZA NACIONALNE PRORAČUNSKE OKVIRE:

POTREBNO IH JE DODATNO OJAČATI I BOLJE PRATITI NJIHOVU PRIMJENU”

SAŽETAK

I. Komisija izražava zadovoljstvo revizijom uspješnosti u pogledu fiskalne stabilnosti koju je proveo Europski revizorski sud. Komisija je bila predvodnik u nastojanjima Unije da se fiskalno upravljanje poboljša i na razini EU-a i na razini država članica. Koristeći svoje opsežno znanje o temi nacionalnih proračunskih okvira, Komisija je tijekom gospodarske krize iznijela zakonodavne prijedloge kojima se uvode ključni zahtjevi za fiskalne okvire država članica, a kojima se nastojalo poboljšati upravljanje domaćim javnim financijama i promicati usklađivanje s fiskalnim pravilima EU-a. Međutim, treba napomenuti da su prijedlozi Komisije izrađeni u kratkom razdoblju, pod pritiskom krize, te su ih suzakonodavci donijeli nakon dugotrajnih rasprava i pregovora. Kasnija djelovanja Komisije bila su usmjerena na provedbu dogovorenog okvira, stoga bi ih trebalo procjenjivati uzimajući u obzir prethodno navedeno.

II. Područje primjene zahtjeva EU-a za nacionalne proračunske okvire šire je od područja koja obuhvaćaju neovisne fiskalne institucije, fiskalna pravila i srednjoročni proračunski okviri. Ponajprije, važni zahtjevi utvrđeni su u pogledu prognoziranja za proračunske potrebe, fiskalnih statistika i računovodstva, transparentnosti javnih financija i zajedničkog proračunskog vremenskog okvira za države članice europodručja.

III. Iako je u institucionalnom smislu revizija uspješnosti upućena Komisiji, potrebno je primjereno uzeti u obzir i ulogu i doprinos država članica. Kao prvo, države članice dogovorile su se o zahtjevima za nacionalne proračunske okvire koji su ugrađeni u relevantno pravo EU-a te su, u međuvladinom kontekstu, prihvatile međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i njegov fiskalni ugovor. Kao drugo, države članice odgovorne su za prenošenje i primjenu nadnacionalnih zahtjeva u pogledu nacionalnih proračunskih okvira. Način na koji države članice provode te zahtjeve bio je odlučujući čimbenik za djelotvornost dogovorenog okvira.

Komisija je u potpunosti predana daljnjem podupiranju jačanja nacionalnih proračunskih okvira u cijelom EU-u, u okviru ovlasti koje su joj dodijeljene ugovorima. Stoga će Komisija propisno razmotriti nalaze revizije te će svoje daljnje djelovanje temeljiti na stečenim iskustvima u pogledu uspješnosti pojačanih proračunskih okvira država članica te na relevantnim međunarodnim praksama.

IV. Postojećim pravnim odredbama uvedeni su brojni osnovni zahtjevi u okviru svih glavnih točaka fiskalnih okvira država članica. Osnovni zahtjevi za srednjoročne proračunske okvire i kriteriji za osnivanje neovisnih fiskalnih institucija uvelike su usklađeni s relevantnom literaturom i međunarodnim praksama. Zapravo je u određenim aspektima upravo Unija ta koja određuje standarde za određeno područje. Unatoč tomu, Komisija ne želi tvrditi da ne postoji nikakav prostor za poboljšanje zahtjeva EU-a za nacionalne proračunske okvire (kako je potvrđeno njezinim prijedlogom Direktive iz 2017.) ili načina na koji ih države članice primjenjuju.

Komisija podsjeća na to da se Nacrtom direktive iz 2017. nastoji u pravo EU-a uključiti sadržaj Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. Njezino područje primjene stoga je ograničeno na

ona obilježja nacionalnih proračunskih okvira za koja Komisija smatra da su relevantna za uključivanje u pravo EU-a.

V. Zbog različitih se razloga zaista mogu pojaviti razlike između procjena usklađenosti koje provode neovisne fiskalne institucije i onih koje provodi Komisija. Budući da diskrecijske ovlasti koje su dane Komisiji na temelju pravnih akata na kojima se temelji Pakt o stabilnosti i rastu mogu pridonijeti pojavi takvih razlika, Komisija naglašava da ona svoju procjenu usklađenosti država članica s fiskalnim pravilima EU-a provodi strogo i transparentno te pritom primjereno iskorištava fleksibilnost koja postoji u okviru tih pravila, u skladu sa zajednički dogovorenim stajalištem koje je Vijeće podržalo u veljači 2016.

Komisija smatra da se rizik od pojavljivanja neusklađenosti može i treba ublažiti ili se njime može i treba učinkovito upravljati. Među najučinkovitijim mjerama za ublažavanje rizika redovite su razmjene i dijeljenja informacija između Komisije i neovisnih fiskalnih institucija, koje Komisija već provodi.

VI. Europski fiskalni odbor (EFB) od samog je početka (tj. u izvješću petorice predsjednika) zamišljen kao tijelo čija je zadaća davanje neovisnih savjeta o okviru EU-a za fiskalno upravljanje. U njegovoj statutarnoj osnovi (tj. u Odluci Komisije (EU) 2015/1937) potvrđuje se takva logika njegova postojanja time što se misija Odbora utvrđuje kako slijedi: „Odbor u savjetodavnom svojstvu pridonosi izvršenju Komisijinih funkcija u okviru multilateralnog fiskalnog nadzora kako je utvrđeno člancima 121., 126. i 136. UFEU-a u mjeri u kojoj se to odnosi na europodručje.” To se dalje operacionalizira u širok raspon zadaća i odgovornosti. U skladu s time, statutarno uređenje Odbora i dodjeljivanje sredstava Odboru osmišljeni su tako da se osigura da Odbor bude u potpunosti sposoban ostvariti svoju misiju koja se sastoji od davanja neovisnih procjena i savjeta.

Komisija uzima u obzir sve raspoložive elemente za koje smatra da su joj korisni za donošenje informiranih odluka. Prema potrebi, to uključuje i doprinose koje daje savjetodavni Europski fiskalni odbor. Međutim, kad je riječ o primjeni načela „poštuj ili objasni”, ne može se povući stroga paralela između Europskog fiskalnog odbora i nacionalnih neovisnih fiskalnih vijeća.

VII. Komisija je provodila temeljite provjere prenošenja Direktive 2011/85 u nacionalna zakonodavstva kako bi osigurala da su odgovarajući zahtjevi ispravno ugrađeni u proračunske okvire država članica. Budući da su provjere sukladnosti praktički dovršene za dvije trećine država članica, a u tijeku su za preostale države članice, povećana će se pozornost posvetiti praćenju na koji način države članice provode zahtjeve iz Direktive.

Općenitije, Komisija pomno prati kretanja povezana s nacionalnim proračunskim okvirima i u okviru drugih redovnih postupaka, kao što su europski semestar, stručni pregledi u okviru pripremnih odbora Vijeća ECOFIN, godišnja ažuriranja baze podataka o fiskalnom upravljanju itd.

Kad je riječ o procjenama koje se zahtijevaju pravnim okvirom EU-a, Komisija naglašava da u Direktivi 2011/85 i Uredbi 473/2013 postoje posebne odredbe o pregledu odnosno preispitivanju tih akata. Preispitivanjem paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere pružit će se prilika za temeljito i sveobuhvatno sagledavanje rezultata koji su dosad ostvareni zahvaljujući različitim zahtjevima u pogledu nacionalnih proračunskih okvira.

VIII. Vidjeti odgovore Komisije na preporuke.

UVOD

1. Komisija napominje da je Vijeće ECOFIN već u ožujku 2005. navelo da bi nacionalni proračunski okviri trebali podupirati ciljeve Pakta o stabilnosti i rastu i dopunjavati fiskalni okvir EU-a (vidjeti „Izješće Vijeća ECOFIN Europskom vijeću od 22.–23. ožujka 2005. o poboljšanju provedbe Pakta o stabilnosti i rastu”). Vijeće je u svibnju 2010. donijelo Zaključke o domaćim fiskalnim okvirima, u kojima je naglasilo važnost otpornih i djelotvornih fiskalnih okvira za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu te za održivost javnih financija. Te predviđene koristi potaknule su Komisiju na odluku o tome da u paket od šest mjera uključi nacrt direktive kojom se utvrđuju zahtjevi za nacionalne proračunske okvire.

2. Komisija se na temelju vlastitih analiza jednoznačno slaže sa širokim konsenzusom o važnosti postojanja jakih nacionalnih proračunskih okvira kako bi se omogućilo ostvarivanje dobre fiskalne uspješnosti.

3. Iako nije izrađena sveobuhvatna analiza iz odlomka 3., u različitim su dokumentima (ponajprije u godišnjem izvješću o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji) detaljno ispitani različiti aspekti fiskalnog okvira EU-a i nacionalnih fiskalnih okvira. Komisija je tijekom vremena – među ostalim i u razdoblju prije krize – provodila analize u kojima je potvrđena relevantnost dvorazinskog pristupa fiskalnom upravljanju (tj. na razini EU-a i na nacionalnoj razini) kojim se podupire ispunjavanje proračunskih obveza država članica s obzirom na EU. U tim su analizama istaknuti i problemi s provedbom Pakta o stabilnosti i rastu u to vrijeme te glavne slabosti u nacionalnim proračunskim okvirima na temelju informacija prikupljenih s pomoću baze podataka o fiskalnom upravljanju.

Okvir 2. – objašnjenja pojmova. Kad je riječ o automatskom korektivnom mehanizmu, Komisija naglašava da je to obveza koja proizlazi iz Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

8. Osim odredbi povezanih s Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, Uredba 473/2013 sadržava i druge važne zahtjeve za nacionalne proračunske okvire, a to su ponajprije neovisna izrada/potvrđivanje makroekonomskih prognoza na kojima se temelje godišnji proračuni i nacionalno srednjoročno fiskalno planiranje te zajednički proračunski vremenski okvir za: i. izlaganje i donošenje nacrtu godišnjih proračuna i ii. izlaganje nacionalnih srednjoročnih fiskalnih planova.

9. Prijedlogom Komisije odgovorilo se na želju za uključivanjem Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u zakonodavstvo EU-a, koju su izrazile ugovorne stranke tog ugovora (kako je utvrđeno u članku 16. tog ugovora), te na pozive Europskog parlamenta na ugrađivanje tih odredbi u okvir Unije.

OPAŽANJA

18. Postojeći nadnacionalni zahtjevi u pogledu nacionalnih proračunskih okvira izrađivani su postupno, usporedno s odvijanjem krize, te su se zbog objektivnih razloga morali donositi u obliku različitih pravnih instrumenata. Ponajprije, uzimajući u obzir konkretne fiskalne probleme koji su se pojavili uslijed krize, države članice europodručja uvidjele su potrebu za donošenjem posebnih mjera koje nadilaze odredbe primjenjive na sve države članice, među ostalim i u pogledu nacionalnih proračunskih okvira.

19. Druga alineja: Komisija ne smatra da bi obilježja nacionalnih proračunskih okvira trebalo opsežno propisivati na nadnacionalnoj razini. Komisija skreće pozornost na svoje izvješće o javnim financijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji za 2011. (str. 101.), u kojemu se tvrdilo da nadilaženje okvira minimalnih zahtjeva iz Direktive 2011/85 ne bi bilo spojivo sa znatnim razlikama u administrativnim i institucionalnim strukturama država članica. Odabirom minimalnih zahtjeva nastojalo se primijeniti iskustva stečena u okviru obilježja koja pogoduju oblikovanju dobrih politika,

uz istodobno omogućivanje državama članicama da na temelju diskrecijskog prava odlučuju o njihovoj primjeni na odgovarajući način.

Zakonodavni instrumenti kojima su uvedeni nadnacionalni zahtjevi u pogledu nacionalnih proračunskih okvira izrađeni su postupno, a odabir pravnog instrumenta – konkretno, direktive ili uredbe s različitim stupnjem preskriptivnosti – temeljio se na razmatranjima o sadržaju i svrsi relevantnima u trenutku izrade instrumenata.

Komisija smatra da bi na heterogenost nacionalnih proračunskih okvira trebalo gledati kao na način za ostvarivanje temeljnog cilja kako bi se povećalo preuzimanje pravila na nacionalnoj razini.

21. Nacrt direktive iz 2017. zaista ima šire područje primjene. Osim srednjoročnog cilja u pogledu strukturnog salda, predviđeni okvir uključivao bi: i. utvrđivanje srednjoročnog kretanja rasta neto državnih rashoda koje je u skladu s tim srednjoročnim ciljem i koje je fiksirano tijekom cijelog zakonodavnog razdoblja; ii. propisivanje obveze o tome da se u okviru godišnjih proračuna poštuje srednjoročno kretanje rasta neto rashoda i iii. postojanje korektivnog mehanizma za rješavanje problema odstupanja tijekom srednjoročnog razdoblja. U Nacrtu direktive predlaže se i znatno uključivanje neovisnih fiskalnih institucija u oblikovanje fiskalne politike i praćenje proračunskih kretanja.

Iako za srednjoročni cilj nije određeno izričito broičano ograničenje, u Nacrtu direktive navodi se da bi se okvirom broičanih pravila trebala djelotvorno promicati usklađenost s proračunskim obvezama iz UFEU-a, tj. uključujući usklađenost sa srednjoročnim ciljem kako je predviđeno u Paktu o stabilnosti i rastu. Općenitije, moglo bi se smatrati da se nepostojanje izričitog broičanog ograničenja za srednjoročni cilj kompenzira pristupom iz Nacrta direktive kojim se uspostavljaju jači temelji za fiskalnu disciplinu s pomoću obvezujućeg srednjoročnog kretanja rashoda i jače uloge neovisnih fiskalnih institucija.

22. Komisija priznaje da se u Nacrtu direktive odstupa od doslovnog tumačenja Fiskalnog ugovora, s obzirom na to da se u nacrtu predlažu drugačiji instrumenti za ostvarivanje istih ciljeva (a ti su instrumenti, prema stajalištu Komisije, bolji). Međutim, Komisija se ne slaže s citiranim mišljenjem ESB-a, prema kojemu bi odredbe Nacrta direktive mogle dovesti do slabljenja pravila Fiskalnog ugovora.

Kad je riječ o vremenu podnošenja prijedloga, Komisija želi podsjetiti na rok iz članka 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, u kojemu ugovorne stranke trebaju poduzeti korake za uključivanje sadržaja Ugovora u pravo EU-a, a to je „u roku od najviše pet godina od datuma stupanja na snagu”. Iznošenjem prijedloga u prosincu 2017., što je bilo mnogo prije preispitivanja zakonodavstva iz paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere, Komisija je ugovornim strankama nastojala omogućiti da ispune svoje obveze o ugrađivanju Fiskalnog ugovora u pravo EU-a (što je i u skladu s dugogodišnjim stajalištem Komisije).

27. Budući da su zajednička načela donesena nakon Komisijina prijedloga Uredbe 473/2013, dodavanje novih i znatnih odredbi o nacionalnim korektivnim mehanizmima (koji se uopće ne spominju u izvornom Nacrtu uredbe) značilo bi znatno mijenjanje prijedloga Komisije. Komisija smatra da bi takva izmjena imala negativne posljedice na donošenje Uredbe.

Kako bi se riješio ovaj problem, Komisija je predložila da se ključna obilježja korektivnih mehanizama uključe u pravo EU-a prvom prilikom za donošenje regulative nakon izdavanja zajedničkih načela, to jest u okviru Nacrta direktive iz 2017.

28. U Nacrtu direktive iz 2017. utvrđuju se ključna obilježja korektivnih mehanizama na temelju elemenata predviđenih zajedničkim načelima – vidjeti članak 3. stavak 2. točku (b), stavak 3., stavak 4. točku (c) te članke 5. i 6. U određenim se pogledima u Nacrtu direktive donekle nadilaze ti elementi, npr.: i. navođenjem toga da bi se korektivnim mehanizmom trebala posebno nadoknaditi odstupanja od srednjoročnog kretanja državnih rashoda ili ii. utvrđivanjem obveze neovisnih fiskalnih institucija da pozovu proračunska tijela na aktivaciju korektivnog mehanizma.

29. Komisija priznaje da Nacrt direktive ne sadržava definiciju pojma „utvrđena značajna odstupanja”. Iako je uobičajeno shvaćanje to da bi taj pojam iz Nacrta direktive mogao odgovarati pojmu kako je on trenutačno definiran u uredbama povezanim s Paktom o stabilnosti i rastu, ili bi mu mogao biti vrlo sličan, isto je tako moguće i da bi on mogao odstupati od tog pojma.

Prema stajalištu Komisije, tekst odredbe o prirodi i veličini odstupanja primjeren je za Direktivu.

30. Zajednički odgovor na odlomak 30. i tablicu 1.:

Komisija pomno prati postojeće i tekuće analize o srednjoročnim proračunskim okvirima te i sama provodi istraživanja u tom području. U tom se kontekstu standardi i primjeri najbolje prakse propisno razmatraju kad god se pokreće postupak izrade novog zakonodavnog prijedloga. Direktiva 2011/85, iako je izrađena u vrlo kratkom roku, temeljila se na prethodnim analizama Komisije, u koje su bili uključeni i pojmovi iz relevantne ekonomske literature. Važno je naglasiti i to da, iako u literaturi postoji niz različitih pojmova i obilježja koji se odnose na srednjoročno fiskalno planiranje, ne postoje općeprihvaćeni primjeri međunarodne najbolje prakse.

Iako priznaje važnost elemenata koji su u tablici 1. prikazani kao „razlike”, smatra da sve te elemente ne bi trebalo kvalificirati kao pravno obvezujući standard EU-a za srednjoročne proračunske okvire. Pri izradi zakonodavnih prijedloga Komisija mora pažljivo uzeti u obzir mnoge aspekte, uključujući ponajprije pravu ravnotežu između poželjnosti predviđenih zahtjeva i izvedivosti njihova pretvaranja u zahtjeve prava EU-a koji su primjenjivi na sve države članice ili samo na države članice europodručja.

Komisija naglašava i potrebu da se srednjoročni proračunski okviri iz pristupa Komisije (koji su definirani u članku 2. točki (e) Direktive) razlikuju od različitih pojmova koje koriste MMF, Svjetska banka i OECD. Direktiva 2011/85 bila je usmjerena na poseban koncept instrumenta za srednjoročno fiskalno planiranje (tj. na srednjoročne proračunske okvire) i na s njim povezana osnovna načela i sastavnice koje su se smatrale ključnima za ostvarivanje cilja promicanja usklađenosti s fiskalnim okvirom EU-a. To objašnjava nepostojanje određenih standarda/primjera najbolje prakse koje su zadržale prethodno navedene međunarodne organizacije (npr. prijenosi, obveze i zaštitni slojevi).

31. Komisija priznaje da bi srednjoročno planiranje i izrada godišnjeg proračuna trebali biti međusobno usklađeni. Direktivom 2011/85 izričito se propisuje takva usklađenosti, ponajprije u članku 10.

32. Iako priznaje da je načelo osiguravanja kontrole rashoda u srednjoročnim proračunskim okvirima važno, Komisija smatra da bi većina navedenih kontrolnih mehanizama bila previše

specifična/preskriptivna da bi ih se moglo uključiti u Direktivu kao zajedničke zahtjeve za sve države članice.

33. Direktivom 2011/85 nije predviđen mehanizam odgovornosti za *ex post* ili *ex ante* odstupanja od višegodišnjih planova. Međutim, u Fiskalnom ugovoru utvrđuju se korektivni mehanizmi koji su namijenjeni za otklanjanje tih odstupanja od srednjoročnih fiskalnih planova koja bi se mogla kvalificirati kao utvrđena značajna odstupanja od srednjoročnog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarenju. Povezanim mišljenjima nacionalnih nezavisnih fiskalnih institucija aktiviralo bi se i načelo „poštuj ili objasni” te bi se naštetilo ugledu proračunskih tijela.

34. Nacrtom Direktive iz 2017. posebno se nastojalo ojačati srednjoročnu usmjerenost fiskalne politike u državama članicama predlaganjem nekoliko ključnih zahtjeva za pojačavanje srednjoročnih proračunskih okvira (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 21.). Komisija naglašava velik potencijal tih odredbi za jačanje srednjoročnih proračunskih okvira, unatoč činjenici da one ne odgovaraju izravno „razlikama” utvrđenima u tablici 1.

Kad je riječ o rastu rashoda, Paktom o stabilnosti i rastu od država članica zahtijeva se i da poštuju referentnu vrijednost EU-a za rashode, koja rast rashoda veže uz kretanje potencijalnog BDP-a.

35. Komisija je bila predvodnik u predlaganju načela na kojima se temelji osnivanje nacionalnih neovisnih fiskalnih institucija, što je učinila putem Komunikacije iz lipnja 2012. o zajedničkim načelima za nacionalne fiskalne korektivne mehanizme. Ta su načela kasnije podržali suzakonodavci time što su ih u potpunosti prihvatili u okviru Uredbe 473/2013. U specifikacijama u zajedničkim načelima daju se ključna obilježja za uspostavljanje ili imenovanje neovisnih i nadležnih tijela sa zadaćom djelovanja u području fiskalne politike.

36. Komisija smatra da su načela i poželjna obilježja za nacionalne neovisne fiskalne institucije koja su izdali OECD i MMF zapravo uvelike u skladu sa zahtjevima na razini EU-a, iako su malo preciznija i operativnija. Te razlike objašnjavaju se činjenicom da su takva načela/obilježja namijenjena tome da se koriste kao smjernice, a ne kao pravno obvezujući zahtjevi. Osim toga, svako idealno obilježje neovisne fiskalne institucije nije nužno prikladno za uključivanje u pravo EU-a u obliku zahtjeva za sve države članice, osobito zbog načela supsidijarnosti. Komisija stoga nije namjeravala uvesti jedinstveni model za sve neovisne fiskalne institucije (npr. uvođenjem posebnih zahtjeva o broju članova odbora i trajanju njihova mandata ili o načinima financiranja aktivnosti neovisnog fiskalnog tijela) niti bi to odražavalo tadašnju volju država članica.

Trebalo bi naglasiti i to da su države članice bile sklone zadržavanju znatnog stupnja slobode u oblikovanju svojih neovisnih fiskalnih institucija unutar okvira zajedničkih načela. To bi trebalo razmatrati vodeći računa i o činjenici da su neovisne fiskalne institucije u nekim državama članicama postojale i prije donošenja nadnacionalnog zakonodavstva, a neke neovisne fiskalne institucije s različitim ustrojem uspješno su djelovale u raznolikim nacionalnim okruženjima.

39. Komisija ističe da je prostor za poboljšanja koja se odnose na neovisne fiskalne institucije u Nacrtu direktive iz 2017. širi nego što se to sugerira u ovom odlomku. Osim dodatnih nadležnosti za neovisne fiskalne institucije s obzirom na utvrđivanje i praćenje ključnih fiskalnih parametara i uključivanja načela „poštuj ili objasni” u pravo EU-a, prijedlogom se uvode važne kvalifikacije za zaštitne mjere za jamčenje neovisnosti kao i mogućnost proširenja svih tih zahtjeva u pogledu neovisnih fiskalnih institucija na države članice izvan europodručja.

Konkretnije, zahtjevi u pogledu neovisnosti pojačani su kako slijedi: uključen je pojačavajući pridjev za opisivanje sredstava („stabilna”) te je pobliže određeno pravo na pristup informacijama („širok i pravovremen”); ovim se kvalifikacijama nastoje smanjiti zabrinutosti koje su izrazile neovisne financijske institucije, među ostalim i putem citiranih izjava Mreže neovisnih fiskalnih institucija EU-a.

42. U zakonodavstvu EU-a o multilateralnom proračunskom nadzoru utvrđuju se konkretne odgovornosti Komisije u pogledu praćenja usklađenosti država članica s fiskalnim pravilima EU-a. Iako Komisija može uzeti u obzir sve dostupne elemente koje smatra korisnima, uključujući, prema potrebi, informacije dobivene od nacionalnih neovisnih fiskalnih institucija, pravnim okvirom koji je na snazi nije predviđeno formalno uključivanje neovisnih fiskalnih institucija u proračunski nadzor na razini EU-a.

46. Iako se Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, baš kao i Paktom o stabilnosti i rastu, zaista zahtijeva ostvarivanje srednjoročnog cilja ili kretanje prilagodbe prema njegovu ostvarenju, u njemu se dodatno određuje donja granica strukturnog deficita od 0,5 % BDP-a (ili 1 % u određenim okolnostima).

47. Komisija napominje da, čak i u slučajevima u kojima neovisne fiskalne institucije prate usklađenost s fiskalnim pravilima EU-a, nije nužno da sve one objavljuju svoje procjene usklađenosti.

49. Zajednički odgovor na odlomke od 49. do 51.:

Komisija u skladu s ugovorima ima dužnost formalno procjenjivati usklađenost s fiskalnim pravilima EU-a u okviru multilateralnog proračunskog nadzora. Neovisnim fiskalnim institucijama pravom EU-a ne dodjeljuje se nikakva nadležnost koja se odnosi na postupak procjene usklađenosti s fiskalnim pravilima EU-a. U malobrojnim slučajevima u kojima neovisne fiskalne institucije provode takve aktivnosti to se temelji ili na nacionalnoj zakonskoj obvezi ili se provodi na dobrovoljnoj osnovi. Komisija priznaje da se u takvim slučajevima mogu pojaviti razlike između procjena usklađenosti koje provode neovisne fiskalne institucije i onih koje provodi Komisija. Do toga može doći zbog, primjerice, razlika u tumačenju temeljnih pravnih tekstova. Zaključci takvih procjena mogu biti različiti i zbog toga što neovisne fiskalne institucije primjenjuju vlastite ili prilagođene metodologije, koje ne moraju biti potpuno usklađene s metodologijom koju primjenjuje Komisija u svojim procjenama ili zbog vremenskih odnaka između tih procjena (jer noviji ili potpuniji podaci mogu utjecati na ishod procjene).

Pojavi takvih razlika može pridonijeti i činjenica da Komisija koristi diskrecijsko pravo koje ima na temelju pravnih tekstova na kojima se temelji Pakt o stabilnosti i rastu. Međutim, Komisija je iskoristavala fleksibilnost koja postoji u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, u skladu sa zajednički dogovorenim stajalištem koje je Vijeće podržalo u veljači 2016. U skladu s time, Komisija je u svojim procjenama proteklih godina uzimala u obzir tri čimbenika: 1. cikličke uvjete (preko takozvane „matrice zahtjeva”); 2. strukturne reforme; i 3. državna ulaganja kojima se nastoje provesti veće strukturne reforme, odnosno državna ulaganja koja su komplementarna tim reformama ili su ekonomski jednakovrijedna.

Odluke koje je Komisija donijela o slučajevima mogućih odstupanja od potrebne prilagodbe bit će popraćene detaljnim obrazloženjem te će se o njima naknadno opsežno raspravljati s državama članicama u okviru mreže ECOFIN. Tamo gdje je Komisija koristila diskrecijske ovlasti koje su joj

dane, ona je pružala i dodatne smjernice tijekom cijelog ciklusa, čime je ograničila neizvjesnost s kojom su se neovisne fiskalne institucije suočavale pri donošenju svojih procjena.

Konačno, Komisija ističe da dokazi zasad upućuju na to da je postojao samo manji broj slučajeva u kojima su neovisne fiskalne institucije i Komisija došle do različitih zaključaka o usklađenosti država članica s fiskalnim pravilima EU-a.

53. Komisija blisku suradnju s neovisnim fiskalnim institucijama vidi kao važan preduvjet za djelotvorno funkcioniranje fiskalnog okvira EU-a i nacionalnih fiskalnih okvira.

57. Savjetodavni Europski fiskalni odbor zamišljen je kao tijelo čija je zadaća davanje neovisnih savjeta o okviru EU-a za fiskalno upravljanje. U njegovoj statutarnoj osnovi (tj. u Odluci Komisije (EU) 2015/1937) potvrđuje se ta logika njegova postojanja time što se misija Odbora utvrđuje kako slijedi: „Odbor u savjetodavnom svojstvu pridonosi izvršenju Komisijinih funkcija u okviru multilateralnog fiskalnog nadzora kako je utvrđeno člancima 121., 126. i 136. UFEU-a u mjeri u kojoj se to odnosi na europodručje.” To se dalje operacionalizira u širok raspon zadaća i odgovornosti (u skladu s člankom 2. stavkom 2. citirane odluke), u skladu s onime što se smatralo bitnim za ostvarivanje misije Europskog fiskalnog odbora.

Stoga bi „koordinaciju” nacionalnih fiskalnih vijeća trebalo tumačiti u kontekstu te opće misije. Međutim, da bi se Europskom fiskalnom odboru dodijelila koordinacijska uloga nad neovisnim institucijama koja se temelji na nacionalnim zakonima (ponekad i na ustavnoj razini), bio bi potreban zakonodavni akt EU-a, tj. potencijalno dugotrajan zakonodavni postupak. Osim toga, to je moglo naštetiti neovisnosti neovisnih fiskalnih institucija i njihovoj percepciji u javnosti, koja ih smatra domaćim fiskalnim nadzornim institucijama.

60. Komisija naglašava da su statutarno uređenje Europskog fiskalnog odbora i dodjeljivanje sredstava Odboru, iako nisu u potpunosti u skladu sa standardima koji se primjenjuju na nacionalna fiskalna vijeća, pažljivo osmišljeni i podešeni tako da se osigura da Odbor bude u potpunosti sposoban ostvariti svoju misiju i istodobno osigurati potrebne standarde neovisnosti.

Iako se ne može povući stroga paralela između neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora i nacionalnih neovisnih fiskalnih vijeća, srž načela primjenjivih na potonje obuhvaćena je ustrojem Odbora, s posebnim naglaskom na neovisnost i kompetentnost, pri čemu se vodi računa o specifičnosti misije Odbora.

a) Specifikacije o mandatima članova odbora u skladu su s praksama nacionalnih fiskalnih vijeća u nizu država članica.

b) Komisija iznimno cijeni rad Europskog fiskalnog odbora, kojim se u rasprave o fiskalnoj politici unosi dodatna kompetentna i neovisna perspektiva. Komisija je u potpunosti svjesna važnosti koju neovisnost ima za ugled i vjerodostojnost savjeta koje Odbor daje.

c) Uzimajući u obzir poseban administrativni ustroj Europskog fiskalnog odbora kao savjetodavnog tijela Komisije, Glavno tajništvo Komisije osigurava upravljanje ljudskim i proračunskim resursima Odbora u skladu s primjenjivim pravilima Komisije. Postojeći aranžmani nisu ograničili djelovanje Odbora i njegova tajništva. Zapravo, dodijeljena sredstva za podupiranje rada predsjednika i članova Odbora znatno su povećana od osnivanja Odbora. Primjerice, svi zahtjevi za misije koje je iznijelo tajništvo Odbora bili su odobreni i financirani.

d) Ti aranžmani za administrativnu potporu ne ometaju neovisan rad Odbora te se njima zapravo nastoji olakšati djelovanje Odbora na troškovno učinkovit način.

61. Kako je objašnjeno u pismu potpredsjednika Komisije Ombudsmanici, na koje se upućuje u odlomku 67., ne može se povući stroga paralela između neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora i nacionalnih neovisnih fiskalnih vijeća. Konkretno, ne razlikuju se samo pravne osnove na kojima se ta tijela temelje, već ona, što je najvažnije, imaju različit institucionalni ustroj, uloge, funkcioniranje i ovlasti. Odbor je neovisno savjetodavno tijelo Komisije. Odgovornosti Komisije u pogledu nadzora fiskalnih politika država članica ugrađene su u Ugovor. Na nacionalnoj su razini države članice, u skladu s pravom EU-a i međuvladinim Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, uspostavile neovisne institucije za praćenje nacionalnih javnih financija.

Općenito, Komisija smatra da se u okviru ustroja Odbora primjereno vodi računa o relevantnim standardima te se njime postavljaju čvrsti temelji za ostvarivanje misije Odbora.

62. Komisija ističe da se Odlukom 2015/1937 ne ograničava djelovanje Odbora u pogledu ostvarivanja zadaća iz njegove nadležnosti.

Mandat koji Odbor ima ne isključuje se mogućnost izdavanja savjeta/mišljenja u stvarnom vremenu. Odbor je odlučio dati prednost *ex post* procjeni provedbe fiskalnih pravila Unije iz najmanje dvaju važnih razloga: i. procjena ključnih odluka o nadzoru na razini EU-a u stvarnom vremenu zahtijevala bi izrazito mnogo resursa; za razliku od nacionalnih fiskalnih vijeća, Odbor bi trebao pružiti utemeljenu analizu za sve države članice u vrlo kratkom roku; ii. usmjeravanjem na *ex post* procjenu načina na koji se provode fiskalna pravila Unije smanjuje se rizik od upuštanja u političke rasprave i pojačava se sposobnost svakog neovisnog fiskalnog vijeća za iznošenje svojih nestranačkih/neovisnih stajališta. Osim toga, nije u potpunosti jasno to da bi procjene u stvarnom vremenu imale veći učinak od onih koje se donose *ex post*.

65. U godišnjim izvješćima Europskog fiskalnog odbora naglašavaju se razne slabosti i problemi s kojima su neovisne fiskalne institucije suočene, ali njihov je sadržaj širi od toga pa se u njemu iznose i prijedlozi o načinu otklanjanja uočenih nedostataka. Primjerice, u posebnom odjeljku o neovisnim fiskalnim institucijama godišnjeg izvješća za 2017. iznosi se nekoliko prijedloga za povećanje djelotvornosti načela „poštuj ili objasni”.

66. Zajednički odgovor na odlomke 66. i 67.:

Komisija uzima u obzir sve raspoložive elemente za koje smatra da su joj korisni za donošenje informiranih odluka. Prema potrebi, to uključuje i doprinose koje daje savjetodavni Europski fiskalni odbor. Međutim, s obzirom na to da su njezine odgovornosti u pogledu fiskalnog nadzora ugrađene u ugovore, postupak kojim Komisija donosi odluke u ovom području ne može se ograničiti, primjerice, uređivanjem toga hoće li se, kako i kada savjeti i mišljenja europskog fiskalnog odbora uzimati u obzir.

S obzirom na načelo „poštuj ili objasni”, u pismu potpredsjednika Komisije Ombudsmanici, na koje se upućuje u odlomku 67., objašnjeno je da se ne može povući stroga paralela između neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora i nacionalnih neovisnih fiskalnih vijeća jer oni imaju različite pravne osnove na kojima se temelje te različit institucionalni ustroj, uloge, funkcioniranje i ovlasti (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 61.). Na nacionalnoj razini, u skladu s Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, države članice potpisnice uspostavile su neovisne institucije za

praćenje toga osiguravaju li nacionalne politike brzu konvergenciju prema srednjoročnom cilju za pojedinu zemlju. Zbog tog se razloga načelo „poštuj ili objasni” u tom konkretnom kontekstu primjenjuje za ugovorne stranke Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

68. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 60. Kad je riječ o pitanju neovisnosti, Odluka Komisije 2015/1937 (članak 4.) sadržava izričitu odredbu o neovisnosti članova Odbora.

69. Za utvrđivanje zahtjeva koji se razlikuju s obzirom na razinu preskriptivnosti i manevarskog prostora koji se ostavlja državama članicama mogu se koristiti različiti pravni instrumenti.

Konkretno, kad je riječ o Direktivi 2011/85, tijekom njezine izrade postalo je jasno da je Direktiva Vijeća najprikladniji instrument da bi se po prvi put donijelo zakonodavstvo u području nacionalnih proračunskih okvira, što se dotiče suverenih fiskalnih nadležnosti država članica. Izbor se uglavnom temeljio na posebnoj prirodi odredbi koje su trebale biti uključene u zakonodavni prijedlog (u odnosu na vrlo raznolika polazna stanja u pogledu nacionalnih proračunskih okvira u državama članicama u to doba), na nadležnostima koje se time dotiču te na potrebi da se u obzir uzmu prihvaćanje tih pravila na nacionalnoj razini i razmatranja povezana s načelom supsidijarnosti (vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 19.). Komisija ističe i da je taj korak postao politički moguć tek nakon izbijanja krize te da, kao prvi zakonodavni pothvat u području nacionalnih proračunskih okvira, previše preskriptivan pristup u prijedlogu Komisije vrlo vjerojatno ne bi bio prihvatljiv državama članicama, čime bi se riskiralo dovođenje u pitanje donošenje bilo kakvih zakonskih odredbi o nacionalnim proračunskim okvirima.

74. Komisija naglašava da su provjere prenošenja u nacionalna zakonodavstva i provjere sukladnosti bile vrlo temeljite kako bi se osiguralo da zahtjevi budu potpuno i ispravno preuzeti u nacionalnom zakonodavstvu o nacionalnim proračunskim okvirima.

Za same nacionalne postupke prenošenja bilo je potrebno znatno više vremena nego što je bilo predviđeno. Donošenje daljnjih zahtjeva u pogledu nacionalnih proračunskih okvira (vidjeti odlomak 72.) dovelo je do kašnjenja u državama članicama, zbog čega je prekoračen rok za prenošenje koji je utvrđen za tu direktivu (npr. neke nacionalne provedbene mjere prijavljene su u razdoblju od 2014. do 2016., a nekoliko njih čak i kasnije).

Kad je riječ o provjerama koje je provodila Komisija, osim složenosti temeljitog analiziranja cijelog niza zakonodavnih propisa o nacionalnim proračunskim okvirima koji postoje u državama članicama, tijekom prethodno navedenog razdoblja znatan je trud uložen i u procjenjivanje usklađenosti nacionalnih zakonskih odredbi 22 ugovorne stranke Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju sa zahtjevima iz Fiskalnog ugovora (u skladu s pozivom upućenim Komisiji u članku 16. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju).

Konačno, postupak provjeravanja usklađenosti uključivao je opsežne bilateralne razmjene informacija s državama članicama (prvenstveno kroz postupak „EU Pilot”), kojima su se nastojali otkloniti nedostaci povezani s prenošenjem zakonodavstva i problemi povezani s neusklađenošću koje je Komisija utvrdila. Iako su te razmjene informacija bile vrlo djelotvorne, korektivne mjere koje su poduzele države članice dovele su pak do daljnjih kašnjenja s dovršavanjem provjera sukladnosti.

Kad je riječ o ciljevima utvrđenima u godišnjim planovima upravljanja GU-a ECFIN, trebalo bi imati na umu da se oni odnose samo na preliminarne provjere sukladnosti, tj. na osnovu za postupke „EU Pilot”. U nekim je slučajevima do toga došlo zbog prethodno objašnjenih razloga.

76. Kad je riječ o odlučivanju o redosljedu polit-projekata EU-a za direktivu kojom se utvrđuju minimalni zahtjevi za nacionalne proračunske okvire svih država članica, Komisija smatra da su kriteriji operativnije prirode koje je ona primjenjivala (kako je navedeno u odlomku 76.) bili prikladniji sa stajališta jednakog postupanja od onih koje je naveo Europski revizorski sud (to jest, razina javnog duga i članstvo u europodručju).

Komisija ističe da je polovina država članica europodručja s visokim dugom zapravo bila obuhvaćena u skupini od 18 država članica koje su uključene u prvi i drugi krug pilot-projekata EU-a.

78. Komisija ističe da su razmjene informacija u okviru postupka „EU Pilot” bile od ključne važnosti za provjere sukladnosti. One su omogućile donošenje konačnog stajališta o sukladnosti za 18 država članica obuhvaćenih prvim dvama krugovima te da se na toj osnovi zaključi da je prenošenje zakonodavstva bilo sukladno ili da se razmotri potreba za pokretanjem postupaka zbog povrede u slučajevima u kojima su odgovori zaprimljeni u okviru pilot-postupka odbijeni kao nezadovoljavajući.

Treba imati na umu da razdoblje od deset tjedana za svaku stranu uključenu u postupak „EU Pilot” (tj. Komisiju i predmetnu državu članicu) čini referentnu vrijednost. Cjelokupno trajanje pilot-slučaja može biti dulje u praksi zbog različitih razloga, kao što su: i. zahtjev države članice za produljenje; ii. zahtjev Komisije za dodatne informacije; iii. vrijeme potrebno za prevođenje odgovora i podnesaka država članica i iv. izvješćivanje o daljnjim mjerama koje provodi država članica. Neke ili sve prethodno navedene situacije pojavile su se u svih 18 slučajeva, što djelomično objašnjava dugotrajnost razmjena s državama članicama. Konkretno, treba napomenuti da je Komisija u svim tim pilot-slučajevima zatražila dodatne informacije.

Uključene službe Komisije (tj. GU ECFIN) konstruktivno su se ponašale tijekom razmjena u okviru postupaka „EU Pilot”, ponajprije tako što su državama članicama pružale svu potrebnu pomoć i dale im vremena za donošenje određenih mjera na koje su se obvezale. Time se formalno trajanje pilot-slučaja produljilo izvan okvira referentnih vrijednosti, no važnost tog kašnjenja bila je puno manja od važnosti pozitivnog ishoda postupka: samo je sedam slučajeva od njih 18 okončano odbijanjem, a predmetne države članice naknadno su na zadovoljavajući način riješile preostala neriješena pitanja u šest od tih sedam slučajeva, a da Komisija nije morala pokretati postupke zbog povrede.

79. Zajednički odgovor na odlomke 79. i 80.:

Gledajući unatrag, Komisija priznaje da je u određenoj mjeri možda podcijenila probleme povezane s prenošenjem Direktive u nacionalno zakonodavstvo. Važan razlog zbog kojeg su države članice kasnile s prijavljivanjem mjera za prenošenje zakonodavstva bio je taj da su one u svoj nacionalni pravni poredak morale uključiti i dodatne zahtjeve u pogledu nacionalnih proračunskih okvira koji proizlaze iz Uredbe 473/2013 i Fiskalnog ugovora. Konkretno, Fiskalnim ugovorom zahtijevalo se donošenje zakonodavstva s velikom pravnom snagom u nacionalnoj pravnoj hijerarhiji, ponekad čak i na ustavnoj razini. Stoga su države članice sporije donosile i prijavljivale mjere povezane s Direktivom, što je dovelo do pokretanja postupaka zbog povrede obveze obavljanja.

Komisija ističe da je pružala smjernice i potporu u pogledu nacionalnih proračunskih okvira i prije i nakon roka za prenošenje Direktive koji je bio određen za 31. prosinca 2013. To se radilo s pomoću nekoliko sredstava i kanala, a osobito tematskim smjernicama (npr. o statističkim zahtjevima, informacijama o poreznim rashodima), bilješkama upućenima relevantnim odborima, pripremnim dokumentima za stručne preglede o nacionalnim proračunskim okvirima, pregledima nacra

nacionalnog zakonodavstva za prenošenje Direktive (uključujući i prije 31. prosinca 2013), postupcima „EU Pilot” (počevši od kolovoza 2016.) i drugim bilateralnim tehničkim razmjenama informacija. Osim toga, Komisija je uvijek pozitivno odgovarala na svaki konkretan zahtjev za pomoć koji su joj uputile države članice.

Pri ocjenjivanju punog razmjera smjernica o nacionalnim proračunskim okvirima koje je Komisija pružila državama članicama potrebno je uzeti u obzir to da su države članice reformirale svoje fiskalne okvire vodeći računa, prema potrebi, ne samo o zahtjevima iz Direktive, već i o obvezama koje proizlaze iz Uredbe 473/2013 i Fiskalnog ugovora. Stoga je Komisija pri provođenju pregleda nacrtu nacionalnog zakonodavstva i pri davanju primjedbi uzimala u obzir i širi skup nadnacionalnih zahtjeva u pogledu nacionalnih proračunskih okvira kojih su se države članice trebale pridržavati.

U svojoj ulozi praćenja primjene prava EU-a, koju ima na temelju Ugovora, Komisija je dosad zaista davala prednost osiguravanju toga da obilježja reformiranih nacionalnih proračunskih okvira budu u skladu s novim zahtjevima iz prava Unije, s obzirom na to da su tim zahtjevima potaknute velike reforme nacionalnih proračunskih okvira u cijelom EU-u. S obzirom na predstojeći dovršetak provjera sukladnosti za Direktivu 2011/85, Komisija će svoju pozornost preusmjeriti na provedbu nacionalnih proračunskih okvira, uključujući, prema potrebi, pružanje potpore i smjernica.

83. Komisija predviđa da će s ocjenjivanjem načina na koji se Direktiva 2011/85 primjenjuje započeti nakon što dovrši provjere sukladnosti. Iako je Komisija dosad bila usmjerena na osiguravanje ispravnog prenošenja zakonodavstva, prikupljale su se i informacije povezane s provedbom kako bi se dobio bolji prikaz cjelokupnog stanja u državama članicama. Međutim, to se nije radilo sustavno te će biti potrebno sveobuhvatno ažuriranje u trenutku provođenja potpunih provjera primjene.

84. Interne smjernice za formalne provjere primjene izradit će se prije početka provođenja tih provjera. Unatoč tomu, treba napomenuti da za niz odredbi Direktive koje su usmjerene na provedbu nego na prenošenje (npr. statističke odredbe), interne smjernice za prenošenje zapravo uključuju elemente smjernica za provjere primjene.

85. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 85. i 86.:

Komisija priznaje važnost daljnje analize te će nastaviti razmatrati načine na koje bi se mogli ostvariti korisni rezultati.

Međutim, Komisija naglašava da je utvrđivanje stroge korelacije između načina na koji je država članica provela Direktivu (što je podskup nadnacionalnih zahtjeva u pogledu nacionalnih proračunskih okvira) i njezine cjelokupne fiskalne uspješnosti u odnosu na zahtjeve iz Pakta o stabilnosti i rastu metodološki vrlo zahtjevno. Dok je ocjenjivanje stupnja provedbe i funkcioniranja odredbi iz Direktive relativno jednostavno, ocjenjivanje razmjera u kojima su ti zahtjevi utjecali na fiskalnu uspješnost manje je jasno, uglavnom zbog:

– visokog stupnja preklapanja između određenih zahtjeva iz Direktive i odredbi utvrđenih Uredbom 473/2013 i Fiskalnim ugovorom koje su proizvodile učinke tijekom istog razdoblja,

– razdoblja tijekom kojeg je Direktiva bila na snazi, a koje se poklapalo s dubokom financijskom i gospodarskom krizom tijekom koje je nekoliko država članica bilo uključeno u programe vanjske

financijske pomoći (većina tih programa sadržavala je uvjetovanosti u okviru kojih su preuzeti mnogi zahtjevi iz Direktive),

– potrebe da se da dovoljno vremena kako bi se zahtjevi iz Direktive primijenili u praksi i izvršili utjecaj na proračunski proces.

86. Prikladnost metodologije PEFA za ocjenjivanje operativne učinkovitosti ključnih elemenata nacionalnih proračunskih okvira može se ocijeniti između različitih opcija.

88. Komisija naglašava da ne postoji nikakav pravni zahtjev za uključivanje odredbi o pregledu u zakonodavne prijedloge.

89. Komisija je odlučila odgoditi objavljivanje pregleda prikladnosti i objaviti ga zajedno s pregledom ostalih dijelova paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere. To će Komisiji omogućiti da dobije cjelokupan pregled cijelog fiskalnog okvira EU-a, koji se sastoji od pravila EU-a i nacionalnih fiskalnih okvira.

91. Baza podataka o fiskalnom upravljanju i s njom povezani indeksi uspostavljeni su u svrhu koja je šira od ocjenjivanja zahtjeva iz prava EU-a (slučajnost je ta da su oni uspostavljeni prije Direktive 2011/85). Indeks srednjoročnog proračunskog okvira otpočetak je osmišljen tako da odražava poželjna obilježja i najbolju praksu za srednjoročne proračunske okvire, čime nadilazi okvire Direktive, u kojoj se utvrđuju samo minimalni zahtjevi za srednjoročne proračunske okvire. Zapravo, Komisija smatra da bi indeks koji bi uzimao u obzir samo zahtjeve iz Direktive imao ograničenu relevantnost. Indeks srednjoročnog proračunskog okvira nije bio osmišljen ni kao mjerilo prenošenja ili provedbe Direktive u području srednjoročnih proračunskih okvira. Međutim, treba napomenuti da su nakon metodološkog preispitivanja baze podataka o fiskalnom upravljanju 2015. kriteriji na kojima se indeks temelji poboljšani s obzirom na poboljšanja koja su zabilježena u državama članicama te su bolje usklađeni s (većinom) zahtjeva iz Direktive.

Trenutačno se indeks srednjoročnog proračunskog okvira koristi u razne svrhe, kao što su stručni pregledi u okviru pripremnih odbora Vijeća ECOFIN, Komisijino praćenje nacionalnih proračunskih okvira i analize.

92. Iako se za tu studiju ne tvrdi da ona čini cjelovitu procjenu primjene zahtjeva EU-a u pogledu srednjoročnih proračunskih okvira, u njoj se pružaju dokazi o djelotvornosti nacionalnih fiskalnih pravila i srednjoročnih proračunskih okvira u EU-u.

Prva alineja: indeks srednjoročnog proračunskog okvira zaista se izrađuje na temelju informacija koje su države članice unijele u bazu podataka o fiskalnom upravljanju. To je u skladu s izvornom zadaćom koju je utvrdilo vijeće ECOFIN u svojim zaključcima koji su doneseni 5. svibnja 2009. S vremenom, a osobito nakon preispitivanja baze podataka o fiskalnom upravljanju 2015., količina informacija koje se odnose na srednjoročne proračunske okvire i koje su unesene u tu bazu podataka primjetno se povećala, a njezina razina detaljnosti opravdava to da se nastavi s oslanjanjem na države članice (tj. ministarstva financija) kao pružatelje informacija. Trebalo bi naglasiti i da se posljednjih godina informacije koje dostavljaju države članice sve češće provjeravaju usporedbom s internim znanjem Komisije te se u mnogim slučajevima one ispravljaju prije nego što se unesu u indeks. Time je povećana pouzdanost tog indeksa.

Druga alineja: kako je navedeno u prethodnom odgovoru, indeks srednjoročnog proračunskog okvira otpočetak je osmišljen tako da odražava poželjna obilježja i najbolju praksu za srednjoročne proračunske okvire. Stoga se pri bodovanju ne uzima u obzir svaka odredba iz Direktive, dok s druge strane, neki kriteriji nadilaze područje primjene Direktive.

Treća alineja: indeks srednjoročnog proračunskog okvira osmišljen je tako da je usmjeren isključivo na elemente izrade, o kojima postoje informacije u bazi podataka o fiskalnom upravljanju.

Četvrta alineja: iako indeks srednjoročnog proračunskog okvira nije osmišljen kao mjerilo za prenošenje ili provedbu Direktive niti se za to koristi, reforme koje su države članice uvele kao odgovor na Direktivu odražavaju se u tom indeksu nakon što se donesu i unesu u bazu podataka o fiskalnom upravljanju, neovisno o odabiru vremena za provođenje ocjene prenošenja ili provedbe Direktive (bodovanje indeksa i ocjena prenošenja ili provedbe Direktive odvijaju se u okviru različitih postupaka). Drugim riječima, za potrebe predmetne studije indeksom srednjoročnog proračunskog okvira obuhvaćena su strukturalna obilježja koja su postojala u državama članicama do kraja 2015. Prema tome, kasnije donesene reforme nisu obuhvaćene serijama indeksa srednjoročnog proračunskog okvira koje se koriste u studiji.

Peta alineja: budući da indeks srednjoročnog proračunskog okvira daje brojčanu mjeru za kvalitetu izrade srednjoročnih proračunskih okvira u svim državama članicama, njime se ne mogu pratiti razlozi na kojima se temelje promjene tog indeksa, a to su, primjerice, programi financijske pomoći. Kako je istaknuto u odgovoru Komisije na odlomke 85. i 86., izdvajanje konkretnog učinka Direktive 2011/85 od ostalih čimbenika koji utječu na reforme nacionalnih proračunskih okvira metodološki je vrlo zahtjevno. To vrijedi i za programe financijske pomoći, među kojima je većina njih sadržavala uvjetovanosti u okviru kojih su preuzeti mnogi zahtjevi iz Direktive.

95. S obzirom na upućivanje na obveze ugovornih stranaka u procjeni Komisije, trebalo bi podsjetiti na to da Fiskalni ugovor nije instrument prava Unije. Komisija je stoga smatrala primjerenim primijeniti relativno fleksibilan pristup prema kojemu se smatra da se formalnim obvezama i najavljenim planovima ugovornih stranaka dopunjuju i pojačavaju donesene nacionalne odredbe. Komisija ne smatra da je taj pristup doveo do smanjenja važnosti zahtjeva primjenjivih na ugovorne stranke.

Komisija je postupila potpuno transparentno time što je u izvješću javno upućivala na obveze ugovornih stranaka i planove koje su one najavile. Tom jasnoćom u pogledu analitičkog okvira koji je korišten i konkretnih pitanja zbog kojih je Komisija te obveze ili najavljene planove uzela u obzir pri donošenju svojih zaključaka postignuto je to da su ugovorne stranke (tj. primatelji tog izvješća) bile potpuno informirane.

Treba napomenuti i da ugovorne stranke, u okviru rasprava u pripremnim odborima Vijeća ECOFIN koje su uslijedile nakon objavljivanja tog izvješća (tj. u razdoblju 2018.–2019.), nisu dovele u pitanje Komisijino korištenje obveza pri procjenjivanju usklađenosti.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

99. Komisija u skladu s ugovorima ima dužnost formalno procjenjivati usklađenost s fiskalnim pravilima EU-a u okviru multilateralnog proračunskog nadzora. Neovisnim fiskalnim institucijama pravom EU-a ne dodjeljuje se nikakva nadležnost koja se odnosi na postupak procjene usklađenosti s

fiskalnim pravilima EU-a iako neke neovisne fiskalne institucije provode takve aktivnosti na temelju nacionalnih zakonskih obveza ili na dobrovoljnoj osnovi.

100. Zbog različitih se razloga zaista mogu pojaviti razlike između procjena usklađenosti koje provode neovisne fiskalne institucije i onih koje provodi Komisija (vidjeti odgovor Komisije na odlomke od 49. do 51.). Iako diskrecijske ovlasti koje su dane Komisiji na temelju pravnih akata na kojima se temelji Pakt o stabilnosti i rastu mogu pridonijeti pojavi tih razlika, Komisija naglašava da ona svoje procjene usklađenosti država članica s fiskalnim pravilima EU-a provodi strogo i transparentno te pritom primjereno iskorištava fleksibilnost koja postoji u okviru tih pravila, u skladu sa zajednički dogovorenim stajalištem koje je Vijeće podržalo u veljači 2016. O rezultatima tih procjena provode se savjetovanja s Vijećem (a preko njega i s državama članicama) u okviru odgovarajućih foruma (tj. u okviru Vijeća ECOFIN i njegovih pripremnih odbora).

Komisija smatra da se rizik od nedosljednosti procjena može ublažiti redovitim razmjenama i dijeljenjem informacija između Komisije i neovisnih fiskalnih institucija, koje Komisija već provodi.

Preporuka 1.– procjene usklađenosti koje provode Komisija i neovisne fiskalne institucije

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija blisku suradnju s neovisnim fiskalnim institucijama vidi kao važan preduvjet za djelotvorno funkcioniranje fiskalnog okvira EU-a i nacionalnih fiskalnih okvira.

101. Osnovni zahtjevi za srednjoročne proračunske okvire i kriteriji za osnivanje neovisnih fiskalnih institucija uvelike su usklađeni s relevantnom literaturom i međunarodnim praksama. Zapravo, u određenim je aspektima upravo Unija ta koja određuje standarde za određeno područje, ponajprije u pogledu masovnog osnivanja neovisnih fiskalnih institucija kojima je povjereno praćenje nacionalnih fiskalnih pravila i izrada/podržavanje makroekonomskih prognoza za fiskalno planiranje.

S obzirom na postojeće razlike među nacionalnim proračunskim sustavima u EU-u te razmatranja u pogledu prihvaćanja pravila i načela supsidijarnosti, nijedno idealno obilježje srednjoročnih proračunskih okvira ili neovisnih fiskalnih institucija ne bi bilo prikladno za uključivanje u pravo EU-a.

Zapravo, neka od načela/obilježja koje promiču MMF i OECD ponekad su vrlo precizna ili operativna jer su namijenjena tome da se koriste kao detaljne smjernice, a ne kao pravno obvezujući zahtjevi.

Unatoč tomu, Komisija ne želi tvrditi da ne postoji nikakav prostor za poboljšanje pravnih zahtjeva EU-a za nacionalne proračunske okvire (kako je potvrđeno njezinim prijedlogom Direktive iz 2017.) ili načina na koji ih države članice primjenjuju.

Preporuka 2.– preispitivanje zahtjeva u pogledu nacionalnih proračunskih okvira

Komisija prihvaća preporuku.

Predstojeće preispitivanje paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere pruža priliku za utvrđivanje jakih i slabih strana zahtjeva u pogledu nacionalnih proračunskih okvira na temelju dosadašnjeg iskustva s njihovim prenošenjem i provedbom.

102. Statutarno uređenje Europskog fiskalnog odbora i dodjeljivanje sredstava Odboru pažljivo su osmišljeni i podešeni tako da se osigura da Odbor bude u potpunosti sposoban ostvariti svoju misiju. Kad je riječ o načelu „poštuj ili objasni”, Komisija ponovo ističe svoje stajalište da se ne može povući

stroga paralela između Europskog fiskalnog odbora i nacionalnih fiskalnih vijeća (vidjeti odgovor Komisije na odlomke 66. i 67.).

Preporuka 3. – jačanje uloge Europskog fiskalnog odbora

Komisija ne prihvaća preporuku.

Ona smatra da je postojeći ustroj primjeren svrsi te da se njime nije ograničavala analitička i funkcionalna neovisnost Odbora. Osim toga, izmjenom uloge i ustroja Odbora prejudicirao bi se ishod predstojećeg preispitivanja paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere, što bi moglo imati posljedice na ulogu Odbora unutar okvira EU-a za fiskalno upravljanje.

Europski fiskalni odbor propisno je koristio svoju funkcionalnu neovisnost te je zasad primjereno ostvarivao svoje zadaće. Njegovi se doprinosi primjereno razmatraju u okviru rasprava o fiskalnoj politici na razini EU-a te se predsjednika Odbora redovito poziva da izloži stajališta Odbora u okviru Vijeća ECOFIN i Euroskupine.

103. Komisija je provodila temeljite provjere usklađenosti s obzirom na Direktivu 2011/85 kako bi osigurala da su odgovarajući zahtjevi ispravno ugrađeni u proračunske okvire država članica. Provjere sukladnosti praktički su dovršene za dvije trećine država članica, a u tijeku su za preostale države članice. Uključene službe Komisije (tj. GU ECFIN) učinkovito su koristile razmjene u okviru postupaka „EU Pilot” koje su provedene u okviru provjera sukladnosti.

104. Procjene koje se zahtijevaju pravnim okvirom EU-a provode se u skladu s posebnim odredbama o pregledu, odnosno preispitivanju koje su uključene i u Direktivu 2011/85 i u Uredbu 473/2013. Predstojećim preispitivanjem paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere pružit će se prilika za temeljito i sveobuhvatno sagledavanje rezultata koji su dosad ostvareni zahvaljujući različitim zahtjevima u pogledu nacionalnih proračunskih okvira.

Preporuka 4. – jačanje provedbe nacionalnih proračunskih okvira

Komisija prihvaća preporuku.

b) Pregled prikladnosti objavit će se zajedno s pregledom ostalih dijelova paketa od šest mjera i paketa od dvije mjere.

c) Komisija priznaje da je korisno redovito prikupljati informacije od država članica o stvarnom funkcioniranju nacionalnih proračunskih okvira. Komisija će raditi na utvrđivanju vrste informacija koje bi bile potrebne i najprikladnijeg postupka i instrumenata za prikupljanje tih informacija. Važno je spomenuti da Komisija naglašava da će provedba ove preporuke ovisiti o suradnji država članica u pružanju potrebnih informacija.

d) Komisija priznaje važnost pomnijeg praćenja stvarnog funkcioniranja proračunskih okvira država članica. Treba napomenuti da su za takvo praćenje potrebne detaljne informacije koje trebaju dostavljati države članice, a koje bi Komisija potom procjenjivala na temelju odgovarajuće metodologije.

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojim presjeda član Suda Alex Brenninkmeijer. i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Neven Mates do isteka svog mandata (srpanj 2019.) te nakon toga član Suda Mihails Kozlovs, a podršku su im pružali voditeljica ureda Edite Dzalbe, ataše u uredu Laura Graudina, ataše u uredu Marko Mrkalj, glavna rukovoditeljica Marion Colonerus, voditelj radnog zadatka Stefano Sturaro te revizori Giuseppe Diana, Efstathios Efstathiou i Maëlle Bourque. Jezičnu podršku pružao je Michael Pyper.



Slijeva nadesno: Stefano Sturaro, Marion Colonerus, Mihails Kozlovs, Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Efstathios Efstathiou.

Kronologija

| Događaj | Datum |
|--|---------------------|
| Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije | 13. prosinca 2018. |
| Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije) | 18. srpnja 2019. |
| Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka | 15. listopada 2019. |
| Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta revizije) na svim jezicima | 22. studenoga 2019. |

© Europska unija, 2019.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| PDF | ISBN 978-92-847-3933-2 | ISSN 2315-2230 | doi:10.2865/71258 | QJ-AB-19-018-HR-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-3915-8 | ISSN 2315-2230 | doi:10.2865/136599 | QJ-AB-19-018-HR-Q |

U ovom se izvješću procjenjuje jesu li se mjerama koje je Komisija pokrenula poslije krize u cilju jačanja proračunskog okvira država članica EU-a postigli željeni rezultati. Zakonodavne mjere EU-a djelovale su poticajno, međutim, u pravnom okviru postoji prostor za poboljšanje, a Komisija zasad ima tek ograničeno jamstvo da države članice na odgovarajući način primjenjuju zahtjeve EU-a. Osim toga, postoji rizik od toga da Komisija i neovisne fiskalne institucije neće imati jednaku procjenu usklađenosti nacionalnih godišnjih i srednjoročnih fiskalnih planova s fiskalnim pravilima EU-a, čime bi se mogla umanjiti djelotvornost fiskalnog okvira EU-a. Naposljetku, djelotvornost Europskog fiskalnog odbora ograničena je njegovim trenutnim institucijskim ustrojem i činjenicom da Komisija nije obvezna uzeti u obzir njegove savjete bez pružanja odgovarajućeg objašnjenja.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors