

Tematsko izvješće

Komisijin nadzor nad državama članicama za koje je dovršen program makroekonomske prilagodbe:

prikladan instrument koji je potrebno usavršiti



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – IX.
Uvod	01. – 16.
Kontekst	01. – 10.
Uloge i odgovornosti	11. – 16.
Opseg revizije i revizijski pristup	17. – 19.
Opažanja	20. – 87.
Struktura je dovela do preklapanja na europskoj razini i nije bila dovoljno jasna i fleksibilna	20. – 44.
Preklapanje aktivnosti Komisije i ESM-a	22. – 27.
Ciljevi su Uredbe nejasni, a neke provedbene odredbe prestroge	28. – 44.
Nadzor koji se provodi u skladu s važećom Uredbom nije dovoljno usavršen i usmjeren na određene aspekte	45. – 77.
Komisija je usavršila proces, ali čestim terenskim posjetima ostvaruje se ograničena dodana vrijednost	47. – 54.
Komisija obavlja kvalitetnu analizu, ali ona se preklapa s aktivnostima u okviru europskog semestra	55. – 67.
Izvješća o nadzoru bila su tek u ograničenoj mjeri usmjerena na sposobnost otplate	68. – 77.
Države članice smatrale su da je Komisijin nadzor koristan, ali nema dodatnih dokaza o njegovu učinku	78. – 87.
Nadzor je poticao dijalog, ali određene reforme koje su države članice provele nisu dovoljno napredovale	79. – 84.
Države članice ispunjavaju svoje obveze u pogledu otplate, ali je teško procijeniti u kojoj je mjeri nadzor doprinio povjerenju vjerovnika	85. – 87.
Zaključci i preporuke	88. – 99.

Prilozi

Prilog I. – Primjeri ponavljanja istih postupaka u praćenju reformi u okviru nadzora nakon isteka programa i europskog semestra

Prilog II. – Primjeri iz uzastopnih izvješća o nadzoru nakon isteka programa iz kojih se vidi slab napredak u provedbi strukturnih reformi

Prilog III. – Primjeri znatnih kašnjenja u provedbi reformi

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. U razdoblju 2010. – 2013. pet država članica europodručja (Irska, Grčka, Španjolska, Cipar i Portugal) koje je teško pogodila financijska kriza iz 2008. i 2009., a potom i dužnička kriza, primilo je financijsku pomoć (468,2 milijarde eura) u okviru različitih mehanizama, djelomično uz potporu iz proračuna EU-a. Pomoć im je pružena u okviru Mehanizma za europsku financijsku stabilnost, Europskog fonda za financijsku stabilnost i Europskog stabilizacijskog mehanizma, ali iz pojedinačnih država članica (bilateralni zajmovi) i Međunarodnog monetarnog fonda.

II. EU je 2013. donio Uredbu kojom je uređen Komisijin ekonomski i proračunski nadzor nad državama članicama europodručja koje se suočavaju s ozbiljnim financijskim poteškoćama. Ta se uredba primjenjuje na države članice čije poteškoće mogu dovesti do negativnih učinaka prelijevanja na druge države članice u europodručju, kao i na države članice koje zatraže ili primaju financijsku pomoć. Uredbom je također propisano da se nad državama članicama za koje je dovršen program makroekonomske prilagodbe mora provoditi nadzor nakon isteka programa ili čak pojačani nadzor. Time se želi zajamčiti da predmetne zemlje budu odlučne i ostanu na pravom putu, u korist samih država članica i njihovih zajmodavaca.

III. Kako bi se donositelje politika i dionike informiralo o funkcioniranju nadzora, Sud je ispitao jesu li aktivnosti nadzora nakon isteka programa bile prikladne u smislu strukture, provedbe i učinka. Rezultat tog ispitivanja mogao bi doprinijeti aktualnom preispitivanju sustava ekonomskog upravljanja u ekonomskoj i monetarnoj uniji. Također bi ga se moglo uključiti u rasprave o strukturi eventualnog nadzornog mehanizma za otplatu zajmova koji bi bio dijelom Mehanizma za oporavak i otpornost, čija je svrha pomoći državama članicama pogođenima pandemijom bolesti COVID-19. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od trenutka u kojem je Komisija započela nadzor nad pet predmetnih država članica do kraja 2020.

IV. Opći je zaključak Suda da je Komisijin nadzor nad državama članicama za koje je dovršen program makroekonomske prilagodbe bio prikladan. Međutim, njegovu učinkovitost umanjuje to što ciljevi utvrđeni Uredbom nisu precizni te to što provedba nije dovoljno usavršena i usmjerena na određene aspekte.

V. Kad je riječ o strukturi, Sud je utvrdio da zbog toga što među uspostavljenim financijskim instrumentima ima i onih kojih nisu uređeni pravom EU-a ili se ne oslanjaju na proračun EU-a dolazi do preklapanja nadzornih aktivnosti Komisije i

Europskog stabilizacijskog mehanizma. Nadalje, s obzirom na to da su ciljevi aktivnosti nadzora nakon isteka programa u pravnoj osnovi definirani u općim crtama, u praksi je došlo do preklapanja s Komisijinim aktivnostima u kontekstu europskog semestra i s aktivnostima drugih tijela EU-a u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma ili jedinstvenog sanacijskog mehanizma.

VI. Pravnom osnovom trenutno nije predviđena fleksibilnost u pogledu rokova za obavljanje nadzora: čak i ako Komisija ocijeni rizik od neotplaćivanja duga niskim, ne može obustaviti nadzor ili smanjiti učestalost izvješćivanja. Komisija je obvezna podnositi polugodišnja izvješća (ili tromjesečna u slučaju pojačanog nadzora) te je stoga upravo u tim intervalima obavljala kontrolne posjete državama članicama iako time nije nužno ostvarena nikakva dodana vrijednost. Sud je utvrdio da se sadržaj uzastopnih izvješća ponavljao.

VII. Komisijine analize bile su kvalitetne. Međutim, Sud je utvrdio da su izvješća o nadzoru nakon isteka programa uključivala i procjenu reformi koje nisu dogovorene u okviru programa i da se u njima nije stavljaio dovoljan naglasak na sposobnost države članice za otplatu duga. Konkretno, informacije o otplatama zajmova, u slučajevima u kojima i jesu bile iznesene, bile su nesustavno prikazane u različitim izvješćima, a u analizama rizika u pogledu sposobnosti otplate duga utvrđeni su određeni nedostaci.

VIII. S obzirom na izostanak poticaja i/ili kvalitetnih provedbenih instrumenata, kao i na mnoge čimbenike koji imaju ulogu u provedbi potrebnih reformi u državi članici, nema dodatnih dokaza da je Komisijin nadzor znatno utjecao na poticanje provedbe reformi i ulijevanje povjerenja vjerovnicima. Međutim, predstavnici država članica smatrali su da je nadzor koristan za poticanje dijaloga i zadržavanje njihovih zemalja na pravom putu.

IX. Na temelju tih nalaza Sud preporučuje Komisiji:

- objedinjavanje različitih aktivnosti nadzora;
- usavršavanje postupaka i povećanje fleksibilnosti;
- bolju interakciju s državama članicama i drugim dionicima.

Uvod

Kontekst

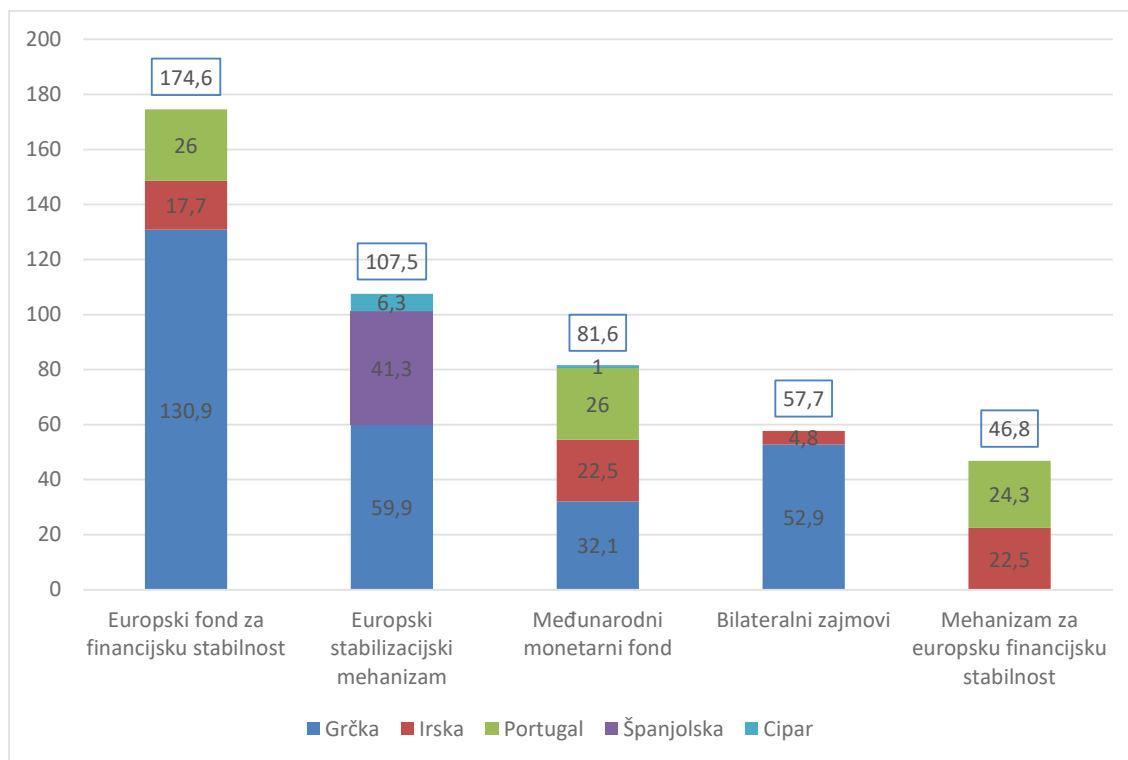
01. Gospodarska i financijska kriza koja je 2008. pogodila Europu pokrenula je europsku dužničku krizu koja je zahvatila države članice EU-a u dva vala. U razdoblju 2008. – 2009. pogodila je zemlje izvan europodručja, a potom se 2010. proširila na europodručje. Tri države članice izvan europodručja zatražile su financijsku pomoć iz mehanizma EU-a za platnu bilancu¹: Mađarska 2008. te Rumunjska i Latvija 2009.

02. Grčka je 2010. postala prva država članica europodručja koja je podnijela zahtjev za financijsku pomoć, a nakon nje to su učinili Irska 2010., Portugal 2011., Španjolska 2012. i Cipar 2013. Budući da je mehanizam za platnu bilancu bio ograničen na države članice izvan europodručja, postupno su razvijeni posebni mehanizmi za pružanje financijske potpore državama članicama europodručja. Ti su mehanizmi uključivali bilateralne zajmove kao što su sporazum o jamstvenom instrumentu za Grčku, Mehanizam za europsku financijsku stabilnost², Europski fond za financijsku stabilnost i Europski stabilizacijski mehanizam (ESM). Zajmove odobrene u okviru tih mehanizama često su nadopunjavali zajmovi Međunarodnog monetarnog fonda (MMF). Na *slici 1.* prikazana je financijska pomoć (u ukupnom iznosu od 468,2 milijarde eura) za predmetnih pet država članica, prema izvorima financiranja.

¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 332/2002 od 18. veljače 2002. o uspostavi instrumenta srednjoročne financijske pomoći platnim bilancama država članica, SL L 53, 23.2.2002., str. 1. – 3.

² Uredba Vijeća (EU) br. 407/2010 od 11. svibnja 2010. o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost, SL L 118, 12.5.2010., str. 1. – 4.

**Slika 1. – Pružena financijska pomoć prema izvorima financiranja
(u milijardama eura)**



Izvor: Sud, na temelju programskih podataka Komisije, ESM-a i MMF-a.

03. Budući da su ti različiti mehanizmi donošeni pod vremenskim pritiskom, od samog početka nije uspostavljen nadzorni okvir EU-a kojim bi se zajmodavcima (tj. državama članicama i poreznim obveznicima) ulilo povjerenje u pogledu financijske stabilnosti određene zemlje, a time i spriječili učinci prelijevanja. Kako bi se doskočilo tom nedostatku, Europski parlament i Vijeće donijeli su u svibnju 2013. Uredbu (EU) br. 472/2013³ kojom se uređuje nadzor nad državama članicama europodručja koje se suočavaju s ozbiljnim poteškoćama ili primaju financijsku pomoć. Tom se Uredbom predviđaju tri vrste nadzora:

³ Uredba (EU) br. 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost, SL L 140, 27.5.2013., str. 1.–10.

- pojačani nadzor;
- nadzor temeljen na programu;
- nadzor nakon isteka programa.

04. Na sve države članice EU-a primjenjuje se standardni ekonomski i proračunski nadzor u okviru europskog semestra. Europski semestar uspostavljen je 2010. radi praćenja i koordinacije ekonomskih i fiskalnih politika država članica. Komisija svake godine provodi detaljnu analizu planova svake zemlje za proračunske, makroekonomske i strukturne reforme. Zatim iznosi preporuke državama članicama za sljedećih 12 do 18 mjeseci koje usvaja Europsko vijeće.

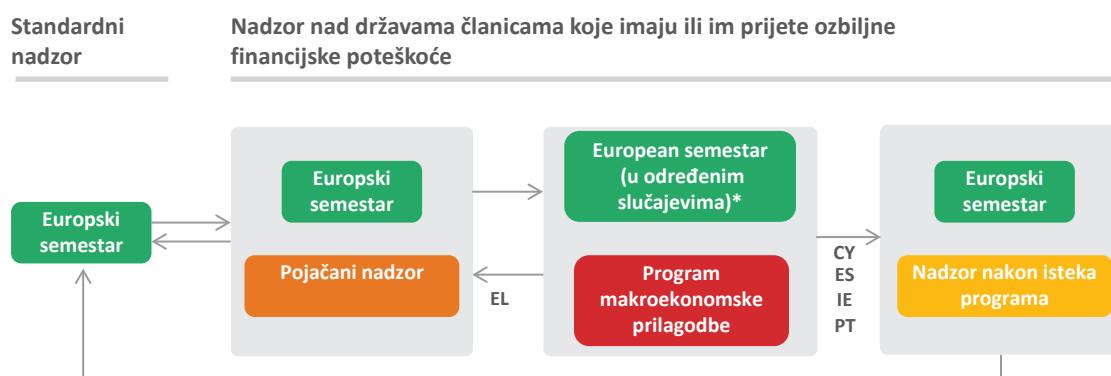
05. Ako se određena država članica nađe u ozbiljnim poteškoćama u pogledu svoje financijske stabilnosti ili održivosti javnih financija, odnosno ako postoji rizik od takvih poteškoća, što bi moglo dovesti do negativnih učinaka prelijevanja na druge države članice u europodručju, Komisija može za tu državu započeti s pojačanim nadzorom, kojim se dopunjuje standardni nadzor. Svakih šest mjeseci Komisija odlučuje hoće li nastaviti s pojačanim nadzorom. Ako se situacija pogoršala, država članica može se prijaviti za program makroekonomske prilagodbe.

06. Države članice za koje se provodi program makroekonomske prilagodbe obično su izuzete od praćenja i procjene u okviru europskog semestra (kao što je bio slučaj s Irskom, Grčkom, Ciprom i Portugalom). Umjesto toga primjenjuje se stroža vrsta nadziranja – nadzor temeljen na programu. Međutim, ako program makroekonomske prilagodbe nije cjelovit (tj. odnosi se samo na ograničene aspekte gospodarstva određene zemlje), europski semestar i dalje se može primjenjivati na ona područja koja nisu obuhvaćena programom. Takav je primjer Španjolske, za koju je program bio usmjeren samo na financijski sektor.

07. Nakon dovršetka programa makroekonomske prilagodbe, relevantna država članica stavlja se pod nadzor nakon isteka programa koji se provodi usporedno s europskim semestrom. Kao cilj tog nadzora Uredbom (EU) br. 472/2013 utvrđeno je da Komisija mora procijeniti ekonomsko, fiskalno i financijsko stanje države članice nad kojom se provodi nadzor nakon isteka programa i, prema potrebi, predložiti Vijeću da preporuči donošenje korektivnih mjera. Nadzor nakon isteka programa trenutno se provodi na Cipru te u Irskoj, Portugalu i Španjolskoj.

08. Ako na kraju razdoblja provedbe programa makroekonomske prilagodbe Komisija ocijeni da postoji trajan rizik za financijsku stabilnost koji bi mogao imati negativne učinke prelijevanja na druge države članice u europodručju, može odlučiti da će nad predmetnom državom članicom umjesto nadzora nakon isteka programa provoditi pojačani nadzor. To se dogodilo u slučaju Grčke. Na [slici 2.](#) prikazan je sažetak različitih vrsta nadzora u EU-u.

Slika 2. – Ekonomski i proračunski nadzor država članica



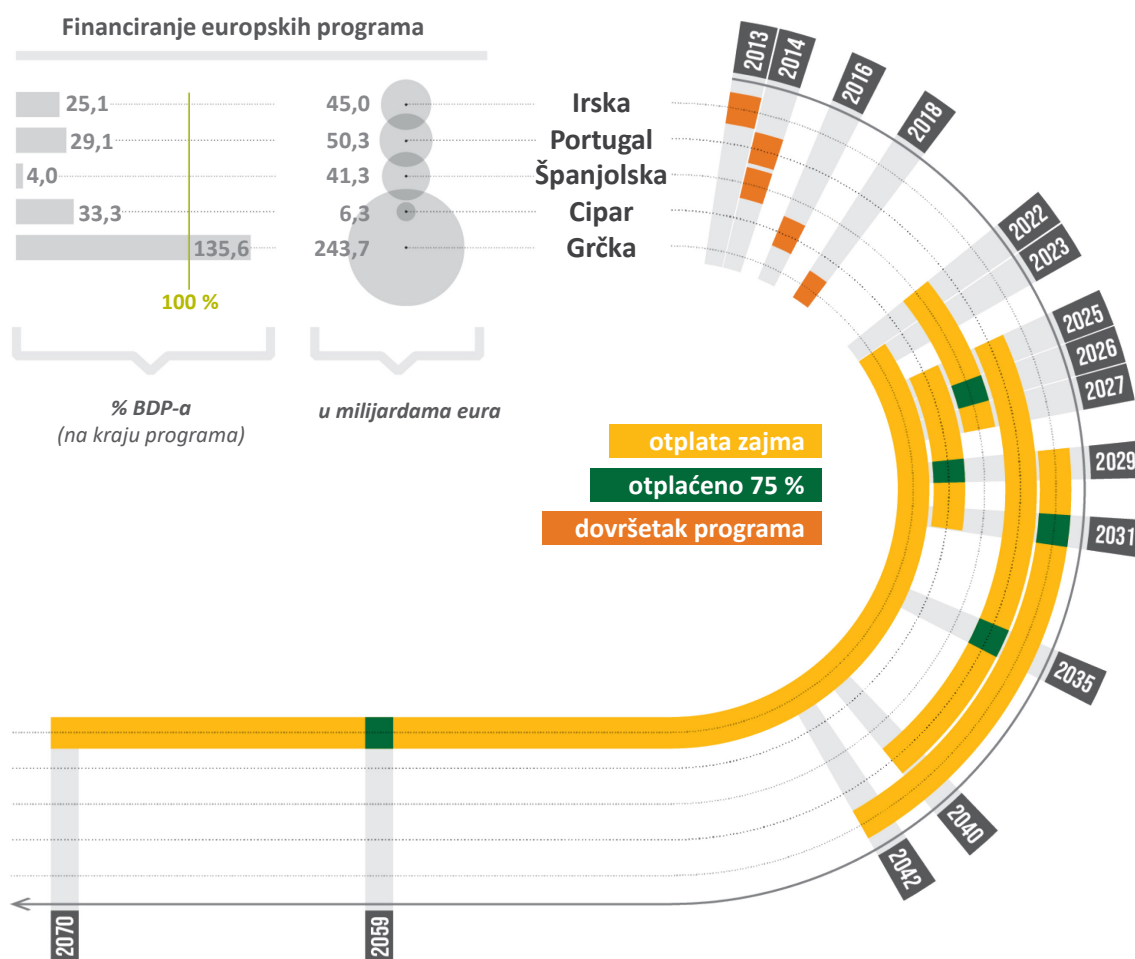
* Europski semestar primjenjuje se samo u slučajevima u kojima program prilagodbe nije cjelovit (npr. program pomoći financijskom sektoru u Španjolskoj)

Legenda: boje predstavljaju intenzitet nadzora od najmanjeg (ZELENA) do najvećeg (CRVENA)

Izvor: Sud.

09. Razdoblje nadzora nakon isteka programa, odnosno nakon dovršetka programa makroekonomske prilagodbe, ne može biti kraće od vremena potrebnog za otplatu 75 % europskih zajmova. Na [slici 3.](#) prikazan je iznos primljene europske financijske pomoći i planovi otplate za predmetnih pet država članica. Minimalno razdoblje nadzora nakon isteka programa kreće se u rasponu između 12 godina (Španjolska) i 41 godine (Grčka). Na prijedlog Komisije Vijeće može produljiti to razdoblje u slučaju trajnog rizika za financijsku stabilnost ili fiskalnu održivost.

Slika 3. – Plan otplate za programe makroekonomske prilagodbe



Izvor: Sud, na temelju programskih dokumenata Komisije i baze podataka AMECO.

10. Komisija objavljuje opću *ex post* evaluaciju za procjenu programa prilagodbe, obično dvije do tri godine nakon dovršetka programa. Svrha je izvući pouke koje će doprinijeti raspravi o relevantnim politikama i poboljšati buduće oblikovanje politika pri izradi i provedbi programa prilagodbe. Dosad su objavljena izvješća o Irskoj, Portugalu, Španjolskoj i Cipru⁴, dok je izvješće o Grčkoj u pripremi i njegovo se objavljivanje očekuje do kraja 2021.

⁴ „Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Ireland 2010. – 2013.“, institucionalni dokument 004, srpanj 2015. „Ex Post Evaluation of the Financial Sector Assistance Programme, Spain 2012. – 2014.“, institucionalni dokument 019, siječanj 2016. „Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Portugal 2011. – 2014.“, institucionalni dokument 040, studeni 2016. „Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Cyprus 2013. – 2016.“, institucionalni dokument 114, listopad 2019.

Uloge i odgovornosti

11. Komisija je odgovorna za nadzor nad državama članicama za koje je dovršen program prilagodbe te je dužna dvaput godišnje proslijediti svoje procjene Europskom parlamentu, Gospodarskom i financijskom odboru te nacionalnim parlamentima država članica. U tu svrhu Komisija ima na raspolaganju razne resurse:

- provodi redovite kontrolne posjete državama članicama pod nadzorom;
- može od država članica zatražiti određene informacije (npr. o izvršenju proračuna i razvoju situacije u njihovu financijskom sustavu);
- može od države članice pod pojačanim nadzorom zatražiti provođenje postupaka testiranja otpornosti na stres ili analiza osjetljivosti radi procjene otpornosti financijskog sektora;
- može od država članica zatražiti da procijene vlastite kapacitete za nadzor nad financijskim sektorom.

12. ESM, međunarodna financijska institucija koju su 2012. osnovale države članice europodručja, glavni je pružatelj potpore stabilnosti u državama članicama europodručja koje se suočavaju s ozbiljnim financijskim problemima ili s rizicima od takvih problema. Europski fond za financijsku stabilnost više ne pruža nikakvu financijsku pomoć jer tu zadaću sada obavlja isključivo ESM. ESM prati države članice kako bi zajamčio da mu se pravodobno podmiruju svi dospjeli obroci.

13. Vijeće, djelujući na prijedlog Komisije, može preporučiti državi članici koja je pod nadzorom nakon isteka programa da donese korektivne mjere. Slično tome, korektivne mjere može preporučiti i za države članice pod pojačanim nadzorom pod uvjetom da Komisija zaključi da financijsko i ekonomsko stanje određene države članice ima znatan negativan učinak na financijsku stabilnost europodručja ili njegovih država članica.

14. Europska središnja banka (ESB) i relevantna europska nadzorna tijela prema potrebi sudjeluju u kontrolnim posjetima državi članici, prate razvoj situacije u financijskom sustavu i nadziru postupke testiranja otpornosti na stres i analize osjetljivosti (vidjeti odlomak [11.](#)). ESB (ili, prema potrebi, odgovarajuća nadzorna tijela) također redovito procjenjuje kapacitete države članice za nadzor nad tamošnjim financijskim sektorom, i to provedbom posebnog stručnog pregleda.

15. Predmetne **države članice** dužne su na zahtjev dostaviti informacije i poduzimati dodatne korake. Za države članice pod pojačanim nadzorom nacionalni parlament može sudjelovati u ekonomskom dijalogu s predstavnicima Komisije, ESB-a i MMF-a. Država članica mora provesti mjere dogovorene u okviru programa makroekonomske prilagodbe i sve korektivne mjere preporučene u okviru postupka nadzora (vidjeti odlomak **13.**).

16. **MMF** ne sudjeluje u Komisijinu nadzoru, ali u slučajevima u kojima je i sam izdvojio određena financijska sredstva u okviru programa makroekonomske prilagodbe provodi vlastito praćenje nakon isteka programa. Posjeti u tom kontekstu obično se koordiniraju s kontrolnim posjetima Komisije.

Opseg revizije i revizijski pristup

17. Sud je već izvještavao o određenim aspektima ekonomskog upravljanja, i to u pet tematskih izvješća objavljenih između 2016. i 2020.⁵ Ovim se izvješćem nastoji razjasniti prikladnost Komisijinih aktivnosti nadzora nakon isteka programa. Ovo bi izvješće moglo doprinijeti (1) raspravama o strukturi mogućeg nadzornog mehanizma⁶ za zajmove koji će se pružati u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost⁷ i (2) Komisijinu preispitivanju ekonomskog upravljanja (odnosno „reviziji gospodarskog upravljanja”) koje je nedavno započela (procjena djelotvornosti postojećeg okvira za ekonomski i fiskalni nadzor). U tu je svrhu Sud procijenio sljedeće:

- (a) jesu li aktivnosti nakon isteka programa bile prikladno oblikovane;
- (b) je li Komisija kvalitetno provela svoje aktivnosti nadzora;
- (c) je li nadzorom postignut ikakav učinak.

18. Za svih pet država članica koje su primile financijsku pomoć, tj. Irsku, Grčku, Španjolsku, Cipar i Portugal, Sud je ispitao nadzorne aktivnosti Komisije u razdoblju od dovršetka njihova relevantnog programa makroekonomske prilagodbe do kraja 2020.

⁵ Tematsko izvješće 10/2016, „Kako bi se zajamčila djelotvorna provedba postupka u slučaju prekomjernog deficita, potrebna su dodatna poboljšanja”; tematsko izvješće 03/18, „Revizija postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža”; tematsko izvješće 18/2018, „Je li postignut glavni cilj preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu?”; tematsko izvješće 22/2019, „Potrebno je dodatno ojačati zahtjeve EU-a za nacionalne proračunske okvire i bolje pratiti njihovu primjenu”; te tematsko izvješće 16/2020, „Europski semestar – preporuke državama članicama usmjerene su na važna pitanja, ali potrebno ih je bolje provoditi”. (www.eca.europa.eu).

⁶ Pregled br. 6/2020, „Rizici, izazovi i prilike u odgovoru EU-a u okviru gospodarske politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19”, odlomak 88. (www.eca.europa.eu).

⁷ Uredba (EU) br. 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.2.2021., str. 17. – 75.

19. Sud je za potrebe revizije ispitao dokumentaciju dostupnu na razini Komisije. Također je razgovarao s osobljem Komisije, relevantnih nacionalnih tijela u svih pet država članica (posebno ministarstava financija i središnjih banaka) te s osobljem ESM-a i MMF-a. Za usporedbu izvješća o nadzoru nakon isteka programa i izvješća iz europskog semestra, kao i za procjenu mjere u kojoj se njihov sadržaj ponavlja, Sud se poslužio alatom koji se temelji na umjetnoj inteligenciji. Naposljetku, proveo je anketu među 27 članova Riznice Gospodarskog i financijskog odbora (stopa odaziva: 85 %) s ciljem prikupljanja uvida i mišljenja o strukturi tog nadzora, njegovoj provedbi na razini Komisije i, u konačnici, njegovoj učinkovitosti.

Opažanja

Struktura je dovela do preklapanja na europskoj razini i nije bila dovoljno jasna i fleksibilna

20. Programi makroekonomske prilagodbe ustrojeni su tako da uključuju nekoliko dionika (vidjeti odlomke [02.](#) i [11.](#) – [16.](#)). U interesu je svih dionika da zadrže predmetnu državu članicu na pravom putu, na korist njoj i njezinim zajmodavcima, i to zaštitom njezine sposobnosti za otplaćivanje duga.

21. Kako bi procijenio jesu li aktivnosti nadzora nakon isteka programa primjereno oblikovane, Sud je ispitao sljedeće:

- (a) jesu li pri oblikovanju nadzora EU-a uzete u obzir aktivnosti praćenja koje je provodio ESM;
- (b) jesu li ciljevi postupka nadzora bili jasni i jesu li odredbe za provedbu bile prikladne.

Preklapanje aktivnosti Komisije i ESM-a

22. Proračun EU-a nije glavni izvor sredstava za tih pet država članica. Od ukupnog iznosa financijske pomoći (468,2 milijarde eura), MMF je osigurao 81,6 milijardi eura, a države članice 386,6 milijardi eura u okviru različitih mehanizama opisanih u odlomku [02.](#) i na [slici 1.](#)

23. Proračun EU-a upotrebljava se samo za pomoć koja se pruža u okviru Mehanizma za europsku financijsku stabilnost, koji Komisiji omogućuje pozajmljivanje na financijskim tržištima u ime Unije na temelju implicitnog jamstva iz proračuna EU-a kako bi mogla pružiti financijsku pomoć. Dosad je u okviru Mehanizma za europsku financijsku stabilnost osigurano 12,1 % ukupne europske pomoći (46,8 milijardi eura od 386,6 milijardi eura) i to samo dvjema od pet zemalja, odnosno Irskoj i Portugalu. Međutim, za većinu bilateralnih zajmova koje su odobrile države članice europodručja (tj. za sporazum o jamstvenom instrumentu za Grčku u iznosu od 52,9 milijardi eura) Komisiji je povjerena zadaća koordiniranja objedinjenih bilateralnih zajmova i upravljanja njima, iako potpora ne dolazi iz proračuna EU-a.

24. Najveći dio europske financijske pomoći (73 %) osigurali su ESM (107,5 milijardi eura) i njegov prethodnik, Europski fond za financijsku stabilnost (174,6 milijardi eura). Riječ je o međuvladinim mehanizmima financiranja koji se ne financiraju iz proračuna EU-a. ESM je, kako je navedeno u Ugovoru o ESM-u, uspostavio sustav ranog upozoravanja radi otkrivanja rizika od neotplaćivanja zajmova i omogućavanja korektivnih mjera. Taj se sustav primjenjuje i na zajmove iz Europskog fonda za financijsku stabilnost. Na snazi je od početka programa makroekonomske prilagodbe i traje do otplate zajmova u cijelosti.

25. Aktivnosti nadzora nakon isteka programa primjenjuju se na sve države članice za koje je dovršen program makroekonomske prilagodbe, neovisno o tome je li financiranje dolazilo iz proračuna EU-a ili ne. Zbog različitih izvora financiranja i pravnih okvira postoji jasno, iako djelomično, preklapanje nadzornih aktivnosti Komisije i ESM-a:

- praćenjem koji provodi ESM djelomično su obuhvaćeni zajmovi koji su pod nadzorom Komisije: za razliku od ESM-a, Komisija nadzire bilateralne zajmove i zajmove u okviru Mehanizma za europsku financijsku stabilnost;
- Komisija svojim nadzorom djelomično obuhvaća isto razdoblje analize kao i ESM: ESM-ovo praćenje rizika od neotplaćivanja zajmova traje duže, do potpune otplate.

26. Komisija i ESM sklopili su u travnju 2018. memorandum o razumijevanju kojim su se obvezali da će (1) zajednički obavljati posjete državama članicama kako bi se izbjeglo ponavljanje istih postupaka i smanjilo opterećenje za državu članicu te (2) dogovoriti rješenja za razmjenu informacija i omogućiti uzajamni pristup podacima. Sud je utvrdio da Komisija informacije prikupljene tijekom posjeta dijeli s ESM-om. ESM, koji zbog svoje uloge predviđene Ugovorima EU-a ovisi o Komisijinim informacijama, koristi se prikupljenim informacijama za izradu vlastite procjene sposobnosti države članice za otplatu duga. Komisijine su procjene javno dostupne, no ESM-ove nisu.

27. Unatoč Memorandumu o razumijevanju Komisija nije sustavno tražila da joj se dostavi primjerak izvješća ESM-a. Sud je utvrdio da zahvaljujući njegovoj reviziji Komisija sada sustavno traži i prima izvješća ESM-a.

Ciljevi su Uredbe nejasni, a neke provedbene odredbe prestroge

28. Sud je analizirao prikladnost odredaba Uredbe (EU) br. 472/2013 s obzirom na ciljeve te s obzirom na načine provedbe, odnosno trajanje, izvješćivanje i provedbene instrumente.

29. U Uredbi su ciljevi nadzora nakon isteka programa definirani u općim crtama (vidjeti odlomak **07.**). Stoga je Komisija u svojem internom priručniku o programima makroekonomske prilagodbe u europodručju dodatno proširila područje primjene, koje se sastoji od procjenjivanja sljedećeg:

- usklađenost s obvezama ili mjerama politike dogovorenima u okviru programa i s preporukama o politikama obuhvaćenima preporukama državama članicama;
- ekonomske, fiskalne i financijske situacije države članice i, u tom kontekstu, procjena toga provodi li država članica loše politike kojima bi mogla ugroziti tu situaciju;
- sposobnosti države članice za servisiranje duga.

30. Kad je riječ o prvom cilju, za njega je relevantna zadaća procjene provedbe mjera politike dogovorenih u okviru programa koje se nastavljaju nakon roka za provedbu programa. Time bi se trebalo zajamčiti ispunjavanje obveza i spriječiti preokret reformi provedenih u okviru programa. Očekuje se da će se ta procjena s vremenom postupno ukinuti.

31. Međutim, procjena provedbe preporuka državama članicama u sklopu nadzora nakon isteka programa izlazi izvan okvira odredaba Uredbe i preklapa se s Komisijinim aktivnostima u okviru europskog semestra, u kojem je zaključak te procjene dio godišnjih izvješća za pojedinačne zemlje. Nadalje, odgovornosti su u Komisiji podijeljene: za nadzor nakon isteka programa odgovoran je GU ECFIN, dok je za europski semestar odgovorno Glavno tajništvo.

32. Drugi je cilj jedini koji je izričito naveden u Uredbi. To podrazumijeva rizik od preklapanja s europskim semestrom, u okviru kojega Komisija svake godine već izrađuje detaljnu analizu makroekonomskog stanja svake države članice, strukturnih reformi i proračunskih planova te iznosi preporuke državama članicama. Osim toga, u okviru europskog semestra već je uspostavljen postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža za sprječavanje i ispravljanje takvih neravnoteža promicanjem provedbe utemeljenih politika.

33. S obzirom na procjenu reformi u okviru europskog semestra, Sud bi očekivao da u središtu nadzora nakon isteka programa bude treći cilj, koji se odnosi na procjenu sposobnosti države članice za servisiranje duga, ali to nije izričito navedeno u Uredbi. Sud je utvrdio da se u jednoj publikaciji Komisije⁸ navodi da je „cilj tog mehanizma nadzora zajamčiti da zemlja korisnica ostane na pravom fiskalnom putu, čime se štiti njezina sposobnost za otplatu duga”. Slično tome, na internetskim stranicama Vijeća s objašnjenjima o „financijskoj pomoći državama članicama europodručja”⁹ navodi se da je cilj procijeniti „nastavlja li država članica koja je primila financijsku pomoć s provedbom dobrih politika i postoji li rizik da neće moći otplatiti zajmove”.

34. Naposljetku, 22 od 23 člana Gospodarskog i financijskog odbora koji su odgovorili na anketu koju je proveo Sud navela su da je cilj tog nadzora „dobro definiran”. Međutim, kada je od njih zatraženo da navedu njegovu stvarnu svrhu, svega ih je osam (uključujući samo dvije od pet država članica pod nadzorom nakon isteka programa) izričito spomenulo procjenu sposobnosti otplate, dok su samo tri spomenula praćenje mjera poduzetih u vezi s reformama koje su dogovorene u okviru programa. Većina ciljeva koje su ispitanici naveli odnosila se na ciljeve obuhvaćene drugim oblicima nadzora (tj. promicanje dobre ekonomske politike, fiskalnu i financijsku održivost ili poboljšanje provedbe strukturnih reformi).

35. Pojačani nadzor (vidjeti odlomak 05.) zamišljen je kao preventivni okvir za države članice kojima prijete rizik od toga da će im zatrebati financijska pomoć. Međutim, u tu se svrhu još nije primjenjivao. Dosad se upotrebljavao kao alat za praćenje nakon isteka programa za Grčku jer, iako je za tu državu članicu dovršen program makroekonomske prilagodbe, ona i dalje predstavlja rizik za financijsku stabilnost s mogućim učincima prelijevanja na druge države članice europodručja (vidjeti odlomak 08.).

36. Budući da države članice pod pojačanim nadzorom moraju donijeti mjere za otklanjanje izvora ili mogućih izvora poteškoća te uzimajući u obzir preporuke državama članicama iznesene u okviru europskog semestra, glavna je svrha pojačanog nadzora provjeriti napredak koji je određena država članica ostvarila u provedbi tih mjera. Pojačani nadzor stoga ima šire područje primjene od nadzora nakon isteka

⁸ Europska komisija, „The two-pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states”, *Occasional Papers* br. 147, svibanj 2013.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/financial-assistance-eurozone-members/>

programa. U okviru nedavno odobrenog Mehanizma za oporavak i otpornost države članice moraju objasniti i kako njihovi planovi za oporavak i otpornost doprinose suočavanju s izazovima utvrđenima u preporukama koje su im upućene. Iako pri Komisiji djeluje radna skupina¹⁰ koja je odgovorna za upravljanje primjenom Mehanizma za oporavak i otpornost te za koordinaciju europskog semestra, ona nije zadužena za provedbu pojačanog nadzora.

37. Budući da pojačani nadzor nije zamišljen kao instrument kontrole nakon isteka programa, Komisija nije pružila nikakve smjernice u vezi s njegovom uporabom u tu svrhu. Uredba ne sadrži nikakve odredbe u pogledu sposobnosti otplate, a u Provedbenoj odluci Komisije¹¹ o primjeni pojačanog nadzora na Grčku sposobnost otplate ne spominje se kao cilj. Međutim, Sud je utvrdio da izvješća o pojačanom nadzoru za Grčku sadržavaju odjeljak o sposobnosti otplate.

38. Iako cilj nadzora nakon isteka programa nije jasno naveden u Uredbi, razdoblje nadzora je jasno utvrđeno – dok se ne otplati najmanje 75 % financijske pomoći (vidjeti odlomak **09.**). Međutim, taj prag od 75 % ne obuhvaća nužno rizik za vjerovnika jer on ne odražava ni apsolutni iznos zajmova ni njihov iznos u odnosu na bruto domaći proizvod (BDP) predmetne države članice.

39. To se vidi iz **tablice 1.** U njoj su navedeni iznosi koji će za pet država članica koje su trenutačno pod nadzorom preostati za povrat nakon što dosegnu prag od 75 %, izraženi u milijardama eura i kao postotak BDP-a. Budući da nije moguće predvidjeti razinu BDP-a za svaku državu članicu u trenutku u kojem će ona dosegnuti prag od 75 %, Sud se radi jednostavnosti poslužio BDP-om za 2019.

¹⁰ Radna skupina za oporavak i otpornost osnovana 16. kolovoza 2020. u okviru Glavnog tajništva Europske komisije.

¹¹ Provedbena odluka Komisije (EU) 2018/1192 od 11. srpnja 2018. o primjeni pojačanog nadzora na Grčku, SL L 211, 22.8.2018., str. 1.–4.

Tablica 1. – Iznosi zajmova koji će preostati za otplatu nakon dosezanja praga od 75 % (u milijardama eurima i kao postotak BDP-a za 2019.)

Država članica	Preostali iznos (u milijardama eura)	% BDP-a za 2019.
Irska	11,3	3,2
Portugal	12,6	5,9
Španjolska	10,3	0,8
Cipar	1,6	7,1
Grčka	60,9	33,2

Izvor: Sud na temelju programskih podataka Komisije i iz baze podataka AMECO.

40. Sud je primijetio da postoje znatne razlike u (1) riziku za bilancu vjerovnika koji proizlazi iz neotplaćenog kredita (u rasponu od 1,6 do 60,9 milijardi eura) i (2) pripadajućem postotku BDP-a. U slučaju Španjolske, neotplaćeni iznos kredita čini gotovo neznatan postotak BDP-a, dok je u slučaju Grčke riječ o približno trećini BDP-a. Drugim riječima, prag od 75 % mogao bi dovesti do toga da se nadzor nakon isteka programa nad nekim državama članicama obustavi prerano, dok bi se nad drugim državama članicama koje vjerovnici smatraju niskorizičnima provodio predugo.

41. U Uredbi je utvrđen asimetričan pristup postupanju s tim dvama rizicima. Omogućuje se produljenje razdoblja nadzora nakon isteka programa, ali ne postoji odredba kojom bi se omogućila obustava tog nadzora prije dosezanja navedenog prag, čak i ako je rizik od neotplaćivanja duga za predmetnu državu članicu neznatan.

42. Kao što je navedeno u odlomku **05.**, razdoblje pojačanog nadzora prestaje kada Komisija na temelju provedene procjene tako odluči. Iako je za očekivati da država članica za koju se dovrši pojačani nadzor bude stavljena pod nadzor nakon isteka programa dok ne otplati najmanje 75 % financijske pomoći, u Uredbi to nije izričito navedeno.

43. Uredbom je propisano da se izvješća o nadzoru nakon isteka programa podnose dvaput godišnje (vidjeti odlomak [11.](#)). Sud je svjestan činjenice (1) da je u trenutku izrade Uredbe i MMF slijedio polugodišnji ritam za praćenje nakon isteka programa te (2) da na početku nadzora nakon isteka programa nad zemljom za koju je on tek nedavno dovršen ta učestalost može biti opravdana kako bi se, prema potrebi, tijekom godine omogućile korektivne mjere. Međutim, očekuje se da će se potreba za takvim stalnim praćenjem s vremenom smanjiti, posebice kada se zemlje vrate na pravi put. Međutim, Uredbom se ne predviđa fleksibilnost u pogledu učestalosti.

44. Kad je riječ o provedbenim instrumentima Komisije, kao što je navedeno u odlomku [13.](#), ona može samo predložiti da Vijeće uputi preporuke državama članicama. Te preporuke, međutim, nisu obvezujuće¹². Ipak, određenu ulogu može imati i pritisak drugih država, koji može biti posljedica materijala upućenih Gospodarskom i financijskom odboru ili pak objava preporuka, što Vijeće može učiniti na prijedlog Komisije. Ispitanici u anketi koju je proveo Sud općenito su potvrdili da materijali upućeni Gospodarskom i financijskom odboru „u velikoj mjeri” (17 %) ili „u određenoj mjeri” (65 %) doprinose pritisku drugih država.

Nadzor koji se provodi u skladu s važećom Uredbom nije dovoljno usavršen i usmjeren na određene aspekte

45. Aktivnosti Komisije u okviru nadzora nakon isteka programa, koje uključuju terenske posjete i izvješćivanje o rezultatima procjena, započele su 2014. Pojačani nadzor započeo je 2018. Za usporedbu, nadzor u okviru europskog semestra započeo je 2010. Komisija je te aktivnosti nadzora provodila usporedno (vidjeti [sliku 2.](#)).

46. Sud je ispitao sljedeće:

- (a) jesu li provedbeni postupci Komisije bili primjereni;
- (b) je li Komisijinom analizom ostvarena dodana vrijednost u odnosu na procjene provedene u okviru europskog semestra;
- (c) je li Komisijina analiza bila usmjerena na prave aspekte.

¹² Članak 288. UFEU-a.

Komisija je usavršila proces, ali čestim terenskim posjetima ostvaruje se ograničena dodana vrijednost

47. Sud je ispitao je li Komisija zatražila odgovarajuće informacije i djelotvorno organizirala terenske posjete za aktivnosti nadzora nakon isteka programa, uzimajući u obzir i posjete provedene u okviru europskog semestra.

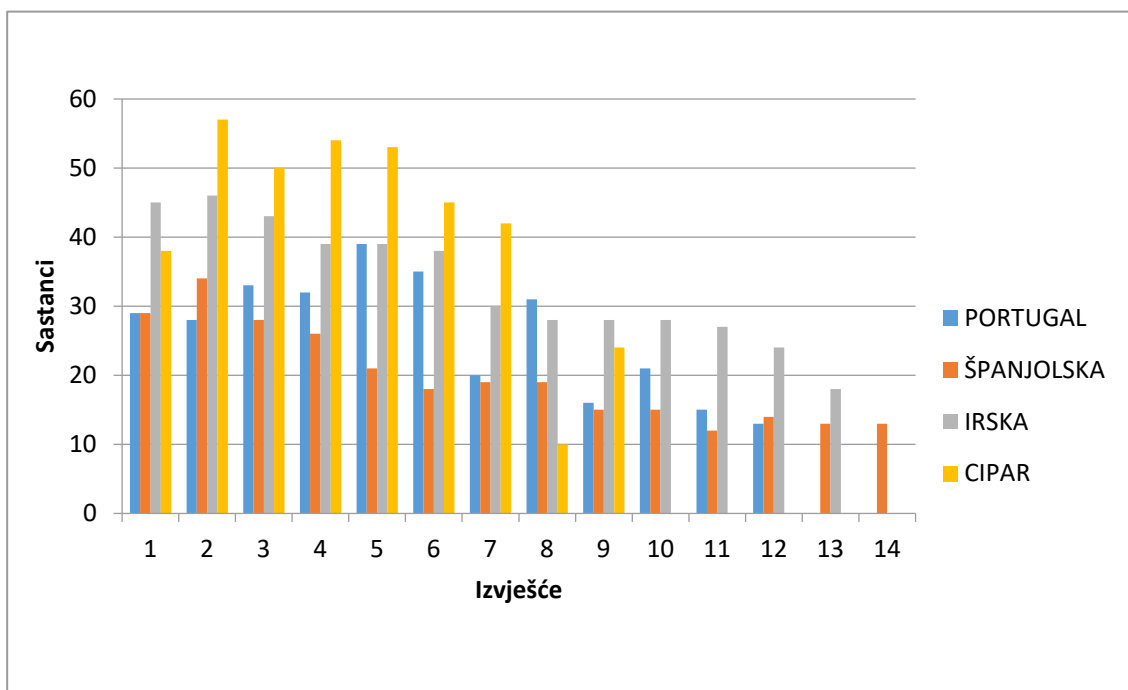
48. Sud je obavio razgovor s predstavnicima nacionalnih ministarstava financija koji su ocijenili da je Komisija primjereno iskoristila svoje pravo da zatraži informacije. Međutim, s obzirom na to da je pod pojačanim nadzorom, na Grčku su se primjenjivali stroži zahtjevi. Oko 50 % informacija navodno se tražilo u kratkom roku.

49. Sud je utvrdio da su za tri predmetne države članice od njih pet Komisija i nacionalna tijela sklopili službeni sporazum o dostavljanju podataka kojim su utvrđeni vrsta informacija i rokovi za njihovo dostavljanje. Takvim se sporazumom sam postupak unaprjeđuje jer je lakše predvidjeti informacije koje je potrebno dostaviti, a državama članicama olakšava se planiranje prikupljanja informacija.

50. Predstavnici nacionalnih tijela s kojima je Sud razgovarao opisali su posjete svojim državama u okviru nadzora nakon isteka programa kao dobro organizirane i najavljene na vrijeme. Također su ocijenili da općenito postoji dobra suradnja među dionicima, unatoč povremenim problemima u koordinaciji među glavnim upravama Komisije.

51. Dvije godine nakon početka nadzora nakon isteka programa Komisija je usavršila svoje posjete, smanjila broj posjećenih subjekata i broj točaka dnevnog reda usmjerenih na teme koje su konkretnije povezane s nadzorom nakon isteka programa. Na *slici 4.* prikazan je trend smanjenja broja sastanaka. To je uglavnom posljedica organiziranja posjeta u okviru nadzora nakon isteka programa odvojeno (1) od standardnih posjeta u okviru europskog semestra, do čega je postupno dolazilo u nekim državama članicama i (2) posebnih posjeta u svrhu praćenja u okviru postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža (od 2019.).

Slika 4. – Kretanje broja sastanaka



Izvor: Sud.

52. Bez obzira na to što nije utvrđena Uredbom, učestalost posjeta u okviru nadzora nakon isteka programa – dvaput godišnje – usklađena je s učestalošću objave materijala (vidjeti odlomak 43.). Predstavnici nacionalnih tijela u trima državama članicama od njih četiriju pod nadzorom nakon isteka programa izjavili su da se tijekom šestomjesečnog razdoblja ne može ostvariti znatan napredak u provedbi strukturnih reformi. Također su naveli da nema mnogo kratkoročnih čimbenika koji utječu na dugoročnu sposobnost otplate država članica. Komisija potvrđuje da je za provedbu većine mjera predloženih u preporukama državama članicama potrebno između 12 i 18 mjeseci, a za neke strukturne reforme potrebno je još više vremena. Zbog toga je Komisija 2017. uvela i višegodišnju procjenu provedbe preporuka državama članicama¹³.

53. Sud je utvrdio da se s vremenom sadržaj uzastopnih izvješća o nadzoru nakon isteka programa počeo ponavljati (vidjeti odlomak 57.). Sud ističe da je MMF u okviru vlastitog praćenja utvrdio sličan problem te je 2016. odlučio obavljati jedan posjet godišnje i objavljivati jedno izvješće godišnje umjesto dva.

¹³ Tematsko izvješće br. 16/2020, „Europski semestar – preporuke državama članicama usmjerene su na važna pitanja, ali potrebno ih je bolje provoditi” (www.eca.europa.eu), odlomci 36. i 51.

54. Ponavljanje sadržaja još je veći problem u okviru pojačanog nadzora, kod kojeg su posjeti također usklađeni s učestalošću izvješća i obavljaju se četiri puta godišnje. Takva učestalost preopterećuje nacionalna tijela (vidjeti odlomak **48.**) i Komisiju.

Komisija obavlja kvalitetnu analizu, ali ona se preklapa s aktivnostima u okviru europskog semestra

55. Sud je ispitao dodanu vrijednost uzastopnih Komisijinih procjena u okviru nadzora nakon isteka programa u odnosu na njezine aktivnosti u okviru europskog semestra.

56. Utvrdio je da su analize u izvješćima o nadzoru nakon provedbe programa / pojačanom nadzoru kvalitetne. To je u skladu sa zaključkom koji je Sud donio u tematskom izvješću iz 2018. o procjenama koje je Komisija provela u kontekstu postupka zbog makroekonomskih neravnoteža¹⁴. Dionici s kojima je Sud obavio razgovor potvrdili su tu pozitivnu procjenu. Naposljetku, anketa koju je proveo Sud također je pokazala da 74 % ispitanika kvalitetu Komisijine analize smatra „visokom”, dok ju je 26 % ocijenilo „prosječnom”.

57. Međutim, kako je navedeno u odlomku **53.**, u uzastopnim izvješćima o nadzoru nakon isteka programa sadržaj se ponavlja. Analiza koju je proveo Sud pokazuje da, iako se ažuriraju samo neki podatci, ažuriranjem se ne mijenja ni bit analize ni njezin zaključak. Na temelju svojeg alata koji se temelji na umjetnoj inteligenciji Sud je tražio sličnosti u dokumentima. Utvrdio je da je u nekim odjeljcima izvješća o nadzoru nakon isteka programa preuzeto i do 78 % informacija navedenih u prethodnom takvom izvješću. Taj se postotak gotovo prepolovio kad su uspoređena dva izvješća objavljena u razmaku od godine dana. Zaključak Suda potvrđuju i neki dionici s kojima je obavljen razgovor.

58. Kad je riječ o tome koje strukturne reforme treba pratiti, Sud je utvrdio da za četiri države članice pod nadzorom nakon isteka programa Komisija nije službeno odredila strukturne reforme koje treba pratiti. U slučaju Grčke, koja je bila pod pojačanim nadzorom, Provedbena odluka Komisije bila je preciznija. U njoj su utvrđene konkretne reforme i relevantne ključne etape koje je potrebno pratiti.

¹⁴ Tematsko izvješće br. 3/2018, „Revizija postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža”, odlomci 78. i 79. (www.eca.europa.eu).

59. Sud je utvrdio da su procjenom napretka u provedbi strukturnih reformi obično obuhvaćene fiskalne strukturne reforme, reforme financijskog sektora (uglavnom u vezi s bankarskim sektorom) i druge reforme za poticanje gospodarskog rasta ili otklanjanje makroekonomskih neravnoteža. Procjena je sadržavala prikaz stupanj provedbe i poziv na djelovanje u slučaju sporog napretka.

60. Sud je utvrdio da su izvješća o nadzoru nakon isteka programa sadržavala procjene strukturnih reformi koje nisu bile ni naslijeđene iz programa makroekonomske prilagodbe niti su proizlazile iz čvrste pravne osnove, kao što je službeno preuzeta obveza države članice pri dovršetku programa ili naknadno, odnosno preporuka Vijeća (vidjeti odlomak 13.). U **okviru 1.** prikazano je nekoliko primjera.

Okvir 1.

Primjeri strukturnih reformi koje nisu naslijeđene iz programa makroekonomske prilagodbe, no koje je Komisija svejedno pratila u okviru nadzora nakon isteka programa

Portugal	Preispitivanje potrošnje (izvješće o nadzoru nakon provedbe programa, ljeto 2016.) Zakon o proračunskom okviru (izvješće o nadzoru nakon isteka programa, jesen 2014.)
Cipar	Program hitne potpore za integraciju i smještaj (ESTIA), tj. program za olakšavanje otplate problematičnih hipotekarnih kredita u kućanstvima koji subvencionira država (izvješće o nadzoru nakon isteka programa, jesen 2018.)
Španjolska	Ažuriranje paketa makrobonitetnih alata (izvješće o nadzoru nakon isteka programa, jesen 2015.) i uspostava makrobonitetnog tijela (izvješće o nadzoru nakon isteka programa, jesen 2018.) Uvođenje planova sanacije i ciljnih vrijednosti minimalnih zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze banaka (izvješće o nadzoru nakon isteka programa, jesen 2018.)
Irska	Akcijski plan za stambeno zbrinjavanje i borbu protiv beskućništva (izvješće o nadzoru nakon provedbe programa, proljeće 2016.)

Izvor: Sud.

61. Sud je također utvrdio da je dio strukturnih reformi koje nisu naslijeđene iz programa makroekonomske prilagodbe, ali koje su se ipak procjenjivale u okviru nadzora nakon isteka programa, bio povezan s pitanjima koja je trebalo riješiti u okviru programa. Međutim, učinak koji bi te reforme mogle imati na sposobnost otplate nije bio očigledan, niti je bio objašnjen u izvješćima o nadzoru nakon isteka programa.

62. Sud je usporedio sadržaj izvješća o nadzoru nakon isteka programa sa sadržajem izvješća iz europskog semestra (u prvom redu izvješća za pojedinačne zemlje, procjena planova stabilnosti ili nacrtu proračunskih planova te europskih gospodarskih prognoza) te je utvrdio da postoje određena preklapanja u iznesenim informacijama (vidjeti [tablicu 2.](#)) i procjenama (vidjeti [Prilog I.](#)).

Tablica 2. – Preklapanje informacija iz izvješća o nadzoru nakon isteka programa i izvješća iz europskog semestra

Država članica	Izvješće o nadzoru nakon isteka programa	Odjeljak	Izvješća iz europskog semestra	% preklapanja između izvješća
Portugal	Jesen 2016.	Aspekti relevantnih politika	Izvješće za pojedinačnu zemlju za 2017.	43
Portugal	Jesen 2018.	Ekonomska kretanja	Izvješće za pojedinačnu zemlju za 2019.	49
Portugal	Ljeto 2019.	Javne financije	Radni dokument službi Komisije o programu stabilizacije iz 2019.	47
Cipar	Proljeće 2017.	Makroekonomski izgledi	Proljetna europska gospodarska prognoza 2017.	23
Cipar	Proljeće 2019.	Proračunski izgledi	Izvješće za pojedinačnu zemlju za 2019.	34
Cipar	Proljeće 2020.	Javne financije	Izvješće za pojedinačnu zemlju za 2020.	26

Država članica	Izvešće o nadzoru nakon isteka programa	Odjeljak	Izvešća iz europskog semestra	% preklapanja između izvješća
Irska	Jesen 2018.	Pitanja u vezi s financiranjem državnog duga	Izvešće za pojedinačnu zemlju za 2018.	30
Irska	Proljeće 2018.	Nedavna ekonomska kretanja	Proljetna europska gospodarska prognoza 2018.	19
Španjolska	Jesen 2018.	Makroekonomska kretanja	Izvešće za pojedinačnu zemlju za 2018.	36
Španjolska	Proljeće 2019.	Makroekonomska kretanja	Izvešće za pojedinačnu zemlju za 2019.	49

Izvor: Sud, alat koji se temelji na umjetnoj inteligenciji.

63. Međutim, Sud je utvrdio da u pogledu procjene reformi u Španjolskoj nije bilo preklapanja između nadzora nakon isteka programa i europskog semestra. Naime, s obzirom na to da se za Španjolsku provodio program prilagodbe usmjeren isključivo na tamošnji financijski sektor (vidjeti odlomak **06.**), ta je zemlja oduvijek bila pod redovitim nadzorom u okviru europskog semestra. Podjela zadaća između nadzora u okviru europskog semestra i nadzora temeljenog na programu koja je utvrđena tijekom razdoblja provedbe programa zadržala se i kasnije. Stoga su izvješća o nadzoru nakon isteka programa za Španjolsku jasno usmjerena na kretanja i reforme u financijskom sektoru te se razlikuju od izvješća za pojedinačne zemlje koja se sastavljaju u okviru europskog semestra.

64. Kad je riječ o procjeni financijske stabilnosti i relevantnih reformi, Sud je utvrdio da se pristup razlikovao u svim četirima državama članicama pod nadzorom nakon isteka programa. Naime, Komisijina procjena najvećih domaćih banaka u Irskoj postupno je ukinuta 2015., ubrzo nakon uspostave jedinstvenog nadzornog mehanizma, dok se za Cipar i Portugal ta procjena i dalje provodi. Međutim, svaka detaljna procjena pojedinačnih banaka preklapa se s (1) nadzorom koji provode Europska središnja banka i nacionalna nadzorna tijela u kontekstu jedinstvenog nadzornog mehanizma te (2) aktivnostima Europskog nadzornog tijela za bankarstvo, čija je zadaća procjena rizika i osjetljivosti u bankarskom sektoru EU-a.

65. Nadalje, Komisija je pratila planiranje sanacije i napredak koji su banke ostvarile prema ispunjenju ciljnih vrijednosti u vezi s minimalnim zahtjevom za regulatorni kapital i prihvatljive obveze (MREL). Međutim, to se praćenje preklapa s praćenjem koje provode relevantno sanacijsko tijelo i Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo. Sanacijska tijela (Jedinstveni sanacijski odbor ili nacionalna sanacijska tijela, ovisno o važnosti banaka) odgovorna su za izradu sanacijskih planova i određivanje razine minimalnog zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo odgovorno je za praćenje kvalitete instrumenata regulatornog kapitala i prihvatljivih obveza koje izdaju banke. U tom pogledu Sud ističe da u Uredbu (EU) br. 472/2013 nisu uvedene izmjene kojima bi se uzele u obzir razvojne promjene u pravnom okviru EU-a, kao što je uspostava jedinstvenog nadzornog mehanizma i jedinstvenog sanacijskog mehanizma.

66. Komisijina procjena reformi zauzimala je do 2018. u prosjeku 40 % izvješća o nadzoru nakon isteka programa, no nakon usavršavanja koje je uvedeno 2019. upola je skraćena. To je uglavnom posljedica stavljanja manjeg naglaska na pitanja povezana sa strukturnim reformama / relevantnim aspektima politike i uklanjanja odjeljka posvećenog posebnom praćenju u kontekstu postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža. Izvješća o nadzoru nakon isteka programa time su skraćena za više od 30 %. Nacionalna tijela smatraju to pozitivnom promjenom. Međutim, iako su izvješća o nadzoru nakon isteka programa usavršena, sadržaj im se i dalje dijelom preklapao sa sadržajem izvješća iz europskog semestra.

67. Analiza koju je proveo Sud pokazala je da su se za Grčku, koja je bila pod pojačanim nadzorom, izvješća za tu zemlju i izvješća o pojačanom nadzoru nadopunjavala, a ne preklapala. Izvješćem za Grčku obuhvaćen je širi skup područja negoli izvješćem o pojačanom nadzoru. U njemu je bilo spomena o pitanjima koja su dio pojačanog nadzora, no samo u sažetom obliku, koja su zatim detaljnije obrađena u izvješću o pojačanom nadzoru.

Izvješća o nadzoru bila su tek u ograničenoj mjeri usmjerena na sposobnost otplate

68. Kako je navedeno u odlomku **33.**, kako bi se razlikovao od europskog semestra, Sud je za nadzor nakon isteka programa očekivao da će se usredotočiti na procjenu rizika za sposobnost država članica za otplatu duga. Međutim, usmjerenost na sposobnost otplate bila je ograničena, što je vidljivo iz nedostatka strukturiranog objavljivanja ključnih informacija o zajmovima koje treba otplatiti. Odjeljci o

sposobnosti otplate u različitim izvješćima bili su prilično kratki ili čak nisu postojali – primjerice u slučaju Španjolske – te nisu sadržavali informacije o preostalom neotplaćenom iznosu zajmova, ni u apsolutnom iznosu ni u postotku BDP-a. Isto tako u njima se nisu navodile nikakve informacije o planovima otplate glavnice, kamata i naknada. Neke od tih informacija, u slučajevima u kojima i jesu bile navedene, bile su prilično nesustavno prikazane u različitim izvješćima i/ili prikazane u obliku grafikona umjesto u obliku brojčanih tablica.

69. Za usporedbu, MMF u svakom izvješću o praćenju nakon isteka programa objavljuje tablicu koja sadržava sveobuhvatne informacije o odobrenim zajmovima MMF-a. Isto vrijedi i za izvješća ESM-a o sustavu ranog upozoravanja.

70. Nadalje, odjeljci o sposobnosti otplate nisu bili u dovoljnoj mjeri usmjereni na rizike, nego su i dalje u velikoj mjeri bili opisni. U njima se, kako je i pravilno, potvrđivao pristup predmetne države članice tržištu navođenjem njezinih posljednjih izdanja duga i opisom razvoja prinosa na obveznice u usporedbi s njemačkim obveznicama te su se iskazivale sve prijevremene uplate za otplatu zajmova. Također su sadržavali komentar razvoja kreditnog rejtinga države te su se u nekim slučajevima spominjale financijske potrebe i gotovinske pričuve države članice.

71. Kad je riječ o analizi rizika, Sud je utvrdio sljedeće nedostatke: neki rizici nisu se razmatrali, a kad je iznesena analiza rizika za pojedinačne države članice, u njoj se nije kvantificirao učinak šokova niti se procjenjivalo kako bi oni utjecali na sposobnost otplate. Konkretno, Sud je utvrdio sljedeće:

- Komisija je razmotrila neke egzogene makroekonomske šokove (npr. Brexit i COVID-19) koji bi mogli posebno utjecati na gospodarstva država članica. Međutim, Komisija još nije u okviru nadzora nakon isteka programa analizirala glavne rizike za srednjoročnu sposobnost država članica za otplatu duga koji proizlaze iz tih šokova;
- nisu razmotreni svi rizici koji bi mogli negativno utjecati na sposobnost otplate. Na primjer, Komisija je smatrala da su geopolitičke napetosti između Turske s jedne strane te Grčke i Cipra s druge strane manje važne u usporedbi s drugim, opsežnijim i vjerojatnijim rizicima. Stoga u Komisijinoj analizi rizika nisu uzete u obzir relevantne potencijalne gospodarske posljedice koje bi mogle utjecati na (1) turistički sektor na Cipru i u Grčkoj ili (2) na energetske sektor na Cipru. Ti su sektori važan izvor gospodarskog rasta i stoga znatno doprinose održivosti duga.

72. Ključno pitanje pri procjeni srednjoročne i dugoročne sposobnosti država članica europodručja za otplatu duga odnosi se na sposobnost određene države članice da pristupi tržištu po razumnim cijenama radi refinanciranja dospjelih obveza prema vjerovnicima (ESM, MMF itd.). Drugim riječima, procjena bi trebala pokazati hoće li razina i putanja udjela duga države članice u BDP-u omogućiti pristup tržištu u budućnosti.

73. Analiza održivosti duga alat je koji se temelji na izradi modela i koji se upotrebljava da bi se odgovorilo na to pitanje. Sastoji se od procjene mogućeg razvoja udjela duga u BDP-u na temelju različitih pretpostavki i scenarija rizika. Obično sadržava osnovni scenarij i scenarije ispitivanja osjetljivosti. Potonji se temelje na pozitivnim ili negativnim šokovima koji utječu na odrednice dinamike duga kao što su primarni saldo, kamatna stopa, rast BDP-a i inflacija. U okviru analize održivosti duga mogu se razmatrati i dodatni čimbenici rizika kao dopuna rezultatima koji se temelje na izradi modela, i to kako bi se dobila uravnoteženija i/ili preciznija procjena po zemljama.

74. Komisija od 2009. ima vrlo opsežan okvir za procjenu fiskalne održivosti koji uključuje temeljitu i iscrpnu analizu održivosti duga za sve države članice EU-a. Objavljuje se svake godine u siječnju (svake tri godine u Izvješću o fiskalnoj održivosti te dvije godine između toga u Izvješću o održivosti duga). Osim ispitivanja osjetljivosti koje je usmjereno na osnovni scenarij, u analizi se razmatraju i alternativni fiskalni scenariji¹⁵. Ta analiza sadržava i iscrpnu, dubinsku analizu rizika kojom su obuhvaćeni kratkoročni, srednjoročni i dugoročni rizici koji bi mogli proizaći iz: strukture javnog duga (javni dug po dospeljeću, nositelju i valuti u kojoj je izražen), neto stanja međunarodnih ulaganja te potencijalnih obveza države, posebno u vezi s obvezama koje se odnose na potporu financijskim institucijama.

75. Izvješća o postupku javne nabave, osim u slučaju Španjolske¹⁶, sadržavala su prilog s analizom održivosti duga na temelju prethodno navedene siječanjske analize. Ta je analiza obično bila ograničena na ispitivanje osjetljivosti usmjereno na osnovni scenarij i, a u nekim su se slučajevima u njoj razmatrali i alternativni fiskalni scenariji. Međutim, Sud potvrđuje da je Komisija u svojem Izvješću o fiskalnoj održivosti

¹⁵ Vidjeti okvir 1.1. (str. 38. – 41.) Izvješća o fiskalnoj održivosti za 2018., svezak 1., institucionalni dokument 094, siječanj 2019.

¹⁶ Samo je prvo izvješće o nadzoru nakon isteka programa za Španjolsku sadržavalo dugoročnu projekciju dinamike duga opće države.

za 2018., objavljenom u siječnju 2019., napravila pomak prema izradi prilagođenije analize održivosti za Grčku kojom se više uzimaju u obzir posebnosti te zemlje. Ta izmijenjena analiza održivosti temeljila se na elementima iz izvješća o pojačanom nadzoru objavljenog u studenome 2018.

76. Komisija je dosad zaključila da sve države članice imaju dobru kratkoročnu sposobnost otplate. Zbog trajanja razdoblja nadzora nakon isteka programa teško je kvantificirati utjecaj šokova na sposobnost otplate, čak i uz oslanjanje na opsežnu analizu održivosti duga koju nadopunjuje pouzdana analiza rizika u kojoj se uzimaju u obzir posebnosti države. Doista, razdoblja otplate izlaze iz vremenskog okvira trenutačne Komisijine prognoze (koja seže dvije godine unaprijed) i izbornih ciklusa država članica (svakih četiri do pet godina), kao i Komisijine dugoročne procjene održivosti duga (koja obično obuhvaća desetogodišnje razdoblje).

77. Slijedom toga, zaključci u pogledu srednjoročne i dugoročne sposobnosti otplate, ako su i bili izneseni, bili su općenite naravi: u slučaju Portugala i Cipra spomenuto je da je srednjoročna i dugoročna sposobnost otplate osjetljiva na makroekonomske šokove, rizike koji proizlaze iz financijskog sektora i pogoršanje fiskalnih rezultata. Naposljetku, kako bi se srednjoročno i dugoročno održala sposobnost otplate, Komisija je uputila državama članicama trajnu preporuku: da zajamče fiskalnu disciplinu i ostvare napredak u provedbi strukturnih reformi kojima se poboljšava dugoročni potencijal rasta. Međutim, veza između srednjoročne i dugoročne procjene sposobnosti otplate te analize iz drugih odjeljaka i priloga izvješća nije bila očigledna.

Države članice smatrale su da je Komisijin nadzor koristan, ali nema dodatnih dokaza o njegovu učinku

78. Sud je procijenio je li Komisijin postupak nadzora (1) utjecao na nastavak procesa reformi u predmetnim državama članicama i (2) ulio vjerovnicima povjerenje u pogledu sposobnosti država članica za otplatu.

Nadzor je poticao dijalog, ali određene reforme koje su države članice provele nisu dovoljno napredovale

79. Sud je obavio razgovore s predstavnicima nacionalnih tijela u predmetnim državama članicama. Oni su potvrdili da je nadzor nakon isteka programa koristan za poticanje dijaloga s Komisijom, rasprave o rizicima, preispitivanje načina razmišljanja,

pružanje alternativnih perspektiva i dolazak do zajedničkog razumijevanja situacije. Nadalje, smatraju da je nadzor nakon isteka programa pomogao njihovim državama da ostanu na pravom putu, na primjer (1) sprječavanjem poništavanja reformi, (2) pomaganjem vladama u promicanju reformi pred tamošnjim parlamentima s obzirom na to da te su te reforme imale potporu međunarodnih institucija, (3) doprinosom raspravama u okviru Euroskupine te Gospodarskog i financijskog odbora te (4) promicanjem razmjene dobrih praksi.

80. Unatoč toj pozitivnoj procjeni, analiza koju je Sud proveo za četiri države članice pod nadzorom nakon isteka programa pokazala je da je za određene reforme Komisijina procjena ostajala nepromijenjena od izvješća do izvješća, odnosno da nije iskazivala znatan napredak u provedbi reformi (vidjeti primjere u *Prilogu II.*). S jedne strane to je djelomično posljedica činjenice da je za provedbu reformi potrebno vremena, kako je prethodno navedeno (vidjeti odlomak *52.*), no s druge strane to upućuje na zaključak da nadzor nakon isteka programa ima ograničen učinak na poticanje provedbe reformi. Potonje je posljedica pojave zasićenosti reformama i činjenice da nakon dobivanja ponovnog pristupa tržišnom financiranju po prihvatljivim cijenama države članice imaju manje poticaja za provedbu reformi koje je preporučila Komisija.

81. Sud je 2020. istaknuo da je za uspješnu provedbu potrebno preuzimanje odgovornosti na nacionalnoj razini¹⁷ te da je pridobivanje podrške nacionalnih tijela težak proces koji iziskuje čvrstu pravnu osnovu i duge pregovore. To je još izraženije u odsustvu financijskog poticaja, kao što je općenito slučaj pri dovršetku programa makroekonomske prilagodbe. Nadalje, Komisija do danas nije predložila Vijeću da preporuči državi članici donošenje korektivnih mjera (odlomak *13.*).

82. Kad je riječ o pojačanom nadzoru kao alatu za praćenje, još je prerano za procjenu njegove učinkovitosti. Taj je postupak u uporabi relativno kratko vrijeme (od srpnja 2018.) i to u samo jednoj državi članici. Osim toga, rokovi za provedbu brojnih reformi dulji su od razdoblja obuhvaćenog revizijom. Naposljetku, Komisija je upozorila da su pandemija bolesti COVID-19 i ograničenja kretanja koja su zbog nje nastupila uzrokovali dodatna kašnjenja u provedbi reformi.

¹⁷ Tematsko izvješće br. 16/2020 „Europski semestar – preporuke državama članicama usmjerene su na važna pitanja, ali potrebno ih je bolje provoditi”, odlomak 13. i okvir 2. (www.eca.europa.eu).

83. Međutim, Sud je utvrdio da je unatoč pojačanom nadzoru došlo do kašnjenja provedbe reformskih mjera. To se odnosi i na mjere koje nisu bile posebno složene i koje su imale kratke rokove koji su istekli prije pandemije bolesti COVID-19. Nadalje, od rujna 2020. (7. izvješće o pojačanom nadzoru) u izvješćima se više ne spominju prvobitno dogovoreni rokovi za svaku obvezu, zbog čega čitatelj ne može dobiti cjelovitu predodžbu o nastalim kašnjenjima.

84. U izvješćima o pojačanom nadzoru daje se točan prikaz stanja provedbe i kašnjenja na terenu, kao i mjera koje su poduzela nacionalna tijela, a koje se uglavnom sastoje od odgode rokova. Međutim, Komisija nije preporučila nikakve posebne mjere za popravljavanje stanja ili sprječavanje njegova daljnjeg pogoršanja. Jedan takav primjer navodi se u *okviru 2*. Dodatni primjeri navedeni su u *Prilogu III*. Unatoč tim kašnjenjima, Komisija je o mjerama koje je poduzela država članica dala pozitivnu opću ocjenu.

Okvir 2.

Primjer znatnog kašnjenja u provedbi mjere

Porezna uprava: Grčka se obvezala da će povećati broj zaposlenika Nezavisnog tijela za javne prihode na 12 000 do kraja 2018., odnosno 12 500 do kraja 2019., s krajnjim ciljem od 13 322 zaposlenika do sredine 2021.

Ta je obveza već bila manje ambiciozna od plana zapošljavanja objavljenog u četvrtom izdanju Izvješća o usklađenosti za program potpore ESM-a za Grčku iz srpnja 2018., u skladu s kojim se cilj od 13 322 zaposlenika trebala dosegnuti do kraja 2019.

Na kraju trećeg tromjesečja 2020. broj zaposlenika dosegnuo je tek 11 947, što je čak i ispod razine koju je trebalo dosegnuti do kraja 2018. Nadalje, Komisija navodi da su „relevantna tijela donijela pravne odredbe koje su dovele na temelju kojih je osoblje Neovisnog tijela premješteno u druga tijela, čime je dodatno otežano postizanje utvrđenih ciljeva u pogledu broja osoblja”¹⁸.

Izvor: Sud.

¹⁸ „Enhanced Surveillance Report Greece”, rujan 2020., institucionalni dokument 134, rujan 2020., str 7.

Države članice ispunjavaju svoje obveze u pogledu otplate, ali je teško procijeniti u kojoj je mjeri nadzor doprinio povjerenju vjerovnika

85. Do svibnja 2021. sve države članice pod nadzorom nakon isteka programa i pojačanim nadzorom ponovno su dobile pristup financijskim tržištima po prihvatljivim kamatnim stopama. Osim toga, sve su države članice ispunile svoje obveze u pogledu otplate i dio njih otplatilo su prijevremeno, posebno MMF-u, s obzirom na to da su njegovi zajmovi skuplji od zajmova koji se pružaju u okviru europske potpore. Španjolska, koja nije primila financijsku potporu MMF-a, već je izvršila devet dobrovoljnih uplata obroka koje čine 43 % ukupnog iznosa koji joj je isplaćen u okviru programa.

86. Unatoč toj pozitivnoj promjeni, Sud priznaje da nije moguće izvlačiti zaključke o mjeri u kojoj je na to utjecao nadzor, kao ni razlučiti utjecaj nadzora od utjecaja drugih čimbenika. Naime, pozitivna kretanja u gospodarstvu, a posebno poticajna monetarna politika i pozitivan ishod proračunskih rezultata, imaju ključnu ulogu za ulijevanje povjerenja na tržištima. Osim toga, prijevremene otplate zajmova, po mogućnosti vlastitim sredstvima (barem djelomično) također se smatraju djelotvornim sredstvom za obnovu povjerenja.

87. Osim toga, ulagačima na naprednim tržištima povjerenje može uliti i širok raspon neovisnih analiza, kao što su izvješća agencija za kreditni rejting, skupina za strateško promišljanje i drugih međunarodnih institucija. Izvješća o nadzoru nakon isteka programa i o pojačanom nadzoru dopuna su tim materijalima. Međutim, neki su dionici izjavili da ta izvješća trenutačno nemaju velik utjecaj u medijima i široj javnosti. Njihov je utjecaj manji od utjecaja drugih dokumenata koji se objavljuju u kontekstu europskog semestra (izvješća za pojedinačne zemlje, preporuke državama članicama) te se s vremenom čak i smanjio jer su države članice uspjele popraviti stanje u kojem su bile u pogledu pristupa tržišnom financiranju. Ipak, iako je njihova vidljivost u medijima ograničena, izvješća o nadzoru nakon isteka programa imaju posebnu publiku: vjerovnike, ulagače, agencije za kreditni rejting i sudionike na tržištu.

Zaključci i preporuke

88. Opći je zaključak Suda da je učinkovitost nadzora umanjilo to što ciljevi utvrđeni Uredbom nisu precizni te to što provedba nije dovoljno usavršena i usmjerena na određene aspekte. Nadalje, iako je Komisijin nadzor zajedno s drugim čimbenicima doprinio ulijevanju povjerenja na tržištima, nema drugih dokaza da je potaknuo provedbu reformi. To je djelomično posljedica nedostatka poticaja i kvalitetnih provedbenih instrumenata. Ipak, do svibnja 2021. pet predmetnih država članica ispunilo je svoje obveze u pogledu otplate duga i ponovno dobilo pristup tržištu po prihvatljivim kamatnim stopama.

89. Relevantna Uredba nije dovoljno precizna u pogledu samoga cilja nadzora nakon isteka programa, što su primijetili i predstavnici država članica koji su sudjelovali u anketi koju je proveo Sud. Cilj nadzora u Uredbi definiran je tek u općim crtama. Komisija je ciljeve razradila u svojem internom priručniku i među njih ubrojila i procjenu provedbe mjera politike dogovorenih u okviru programa te procjenu sposobnosti država članica za otplatu duga (vidjeti odlomke **29.** – **34.**). Sud je u praksi utvrdio da zbog činjenice da je predmetni cilj definiran tek u općim crtama postoje preklapanja između aktivnosti koje se provode u okviru nadzora nakon isteka programa i onih koje se provode u okviru europskog semestra (u oba slučaja procjenjuju se reforme koje je poduzela određena država članica).

90. Također su uočena preklapanja između izvješća o nadzoru nakon isteka programa i materijala povezanih s europskim semestrom, posebice izvješća za pojedinačne zemlje (vidjeti odlomke **55.** – **63.**). Iako bi glavna razlikovna značajka trebala biti procjena sposobnosti predmetne države članice za otplatu duga, u izvješćima o nadzoru nakon isteka programa nije stavljen osobit naglasak na taj aspekt (vidjeti odlomke **68.** – **77.**).

91. Komisija je nedavno uložila napore u usavršavanje izvješća o nadzoru nakon isteka programa zahvaljujući čemu su skraćena za oko 30 %. Međutim, Sud je utvrdio da je čak i u tim usavršenim izvješćima postojalo preklapanje s izvješćima sastavljenima u okviru europskog semestra (vidjeti odlomak **66.**).

92. U okviru pojačanog nadzora od država članica traži se da donesu mjere za otklanjanje uzroka ili mogućih uzroka poteškoća uzimajući u obzir preporuke državam članicama iznesene u okviru europskog semestra. Slično tome, u okviru nedavnog odobrenog Mehanizma za oporavak i otpornost države članice moraju objasniti kako

njihovi planovi za oporavak i otpornost doprinose suočavanju s izazovima utvrđenima u preporukama koje su im upućene. U obama slučajevima svrha je Komisijina nadzora provjeriti napredak koji je određena država članica ostvarila u suočavanju s izazovima koji su pred njom, u skladu s preporukama toj zemlji. Međutim, iako je ista radna skupina Komisije odgovorna za upravljanje provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost i za koordinaciju europskog semestra, ona nije zadužena za pojačani nadzor (vidjeti odlomak 36.).

93. Povrh preklapanja različitih Komisijinih aktivnosti, sposobnost otplate duga prati i ESM – tijelo uspostavljeno međuvladinim ugovorom: zapravo, njegovim su nadzorom obuhvaćene iste države članice kao i Komisijinim nadzorom (vidjeti odlomke 24. i 25.).

94. U slučaju da je određena država članica u financijskim poteškoćama ili da je one mogu ugroziti, Komisija može pokrenuti pojačani nadzor. Pojačani nadzor nije u Uredbi izričito zamišljen za praćenje države članice za koju je dovršen program makroekonomske prilagodbe. U trenutku u kojem se za jedinu državu članicu nad kojom se dosad provodio pojačani nadzor (Grčka) dovršavao program makroekonomske prilagodbe također se smatralo da tu zemlju mogu ugroziti financijske poteškoće. U Uredbi nije navedeno koji je cilj pojačanog nadzora u onim slučajevima u kojima se takav nadzor upotrebljava kao instrument nadzora nakon isteka programa (vidjeti odlomke 35. – 37.).

1. preporuka – Potrebno je objediniti različite aktivnosti nadzora

- (a) U kontekstu razmatranja koja se provode u okviru preispitivanja ekonomskog upravljanja (odnosno „revizije gospodarskog upravljanja”), koje je u svibnju 2021. još bilo u tijeku, Komisija bi trebala razmotriti uključivanje nadzora nakon isteka programa i pojačanog nadzora u europski semestar.
- (b) Kako bi pojasnila ciljeve svojih nadzornih aktivnosti, Komisija bi trebala razmotriti uvođenje u relevantni pravni akt odredbi u kojima se izričito navode glavni ciljevi nadzora nakon isteka programa: (1) procjena sposobnosti otplate duga i (2) praćenje mjera koje se poduzimaju u pogledu još neprovedenih reformi dogovorenih u okviru programa. Nadalje, Komisija bi trebala jasno navesti da se ciljevi nadzora nakon isteka programa primjenjuju i na pojačani nadzor u slučajevima u kojima se on primjenjuje na zemlje za koje je dovršen program makroekonomske prilagodbe.

- (c) Komisija bi svoju procjenu sposobnosti relevantne države članice za pravovremeno otplaćivanje nepodmirenog zajma ili nepodmirenih zajmova trebala temeljiti na pouzdanom pristupu usmjerenom na rizičnost, u okviru kojeg bi analizirala nedavne rizike od neotplaćivanja duga, prepoznavala moguće nove rizike i kvantificirala ih u najvećoj mogućoj mjeri.

Preporučeni rok provedbe: u sklopu predstojeće „revizije gospodarskog upravljanja” (do sredine 2023.).

95. Provedba nadzora nakon isteka programa obilježena je manjkom fleksibilnosti zbog kojeg se, umjesto stvaranja dodane vrijednosti, povećava administrativno opterećenje. Na temelju Uredbe Komisija je dužna:

- provoditi nadzor nakon isteka programa sve dok se ne otplati najmanje 75 % financijske pomoći koja je primljena od država članica, iz Mehanizma za europsku financijsku stabilnost, Europskog fonda za financijsku stabilnost i Europskog stabilizacijskog mehanizma. To vrijedi i u slučajevima u kojima je Komisija zaključila da je ekonomska situacija određene države članice postala stabilna i da je rizik od neotplaćivanja zajmova nizak (vidjeti odlomke [38.](#) – [42.](#));
- podnositi polugodišnja izvješća o rezultatima nadzora nakon isteka programa. Ta učestalost, koja se primjenjuje i na posjete, opravdana je neposredno nakon dovršetka programa makroekonomske prilagodbe kako bi se održao zamah reformi i ulilo povjerenje vjerovnicima. Međutim, to više nije slučaj nakon što se država članica vrati na pravi put, a u tom slučaju ne postoji ni dovoljno relevantnih novih informacija kojima bi se opravdalo obavljanje posjeta i objavljivanje izvješća dvaput godišnje (vidjeti odlomke [43.](#), [50.](#) – [53.](#) i [57.](#)).

96. Kad je riječ o pojačanom nadzoru, Komisija je na temelju Uredbe dužna podnositi tromjesečna izvješća. Međutim, ta učestalost, koju Komisija primjenjuje i na posjete, izvor je velikog opterećenja i za Komisiju i za predmetne države članice. Zbog dostavljanja traženih podataka i informacija Komisiji relevantnim nacionalnim tijelima postaju nedostupni resursi koji su im potrebni za obavljanje njihove glavne zadaće, a to je provedba dogovorenih reformi kako bi se država članica vratila na pravi put (vidjeti odlomke [48.](#) i [54.](#)).

2. preporuka – Potrebno je usavršiti postupke i povećati fleksibilnost

Kako bi aktivnosti nadzora bile izvor manjeg opterećenja i postale učinkovitije, Komisija bi trebala razmotriti predlaganje izmjene relevantnog pravnog akta uvođenjem odredbi kojima bi se omogućilo sljedeće:

- (a) obustava nadzora nakon isteka programa prije nego što se dosegne prag od 75 % pod uvjetom da Komisija pozitivno ocijeni sposobnost države članice za otplaćivanje duga;
- (b) smanjiti učestalost izvješća o nadzoru nakon isteka programa na jedno godišnje pod uvjetom da se situacija u državi članici dovoljno poboljša. To bi trebalo biti popraćeno istovjetnim smanjenjem učestalosti Komisijinih kontrolnih posjeta (što ne bi iziskivalo nikakve izmjene pravnog akta);
- (c) smanjiti učestalost izvješća o pojačanom nadzoru s četiri na dva godišnje. To bi trebalo biti popraćeno istovjetnim smanjenjem učestalosti Komisijinih kontrolnih posjeta (što ne bi iziskivalo nikakve izmjene pravnog akta).

Preporučeni rok provedbe: u sklopu predstojeće „revizije gospodarskog upravljanja” (do sredine 2023.).

97. Osim preklapanja s aktivnostima u okviru europskog semestra Sud je utvrdio da Komisija nije postigla sustavan i služben dogovor s relevantnim nacionalnim tijelima o detaljnom popisu reformi koje treba pratiti (vidjeti odlomak [58.](#)).

98. U Uredbu (EU) br. 472/2013 nisu uvedene izmjene kojima bi se uzele u obzir kasnije razvojne promjene u pogledu okvira EU-a za financijsko upravljanje, kao što su uloge u području nadzora/praćenja dodijeljene jedinstvenom nadzornom mehanizmu i jedinstvenom sanacijskom mehanizmu. Sud je utvrdio da postoje preklapanja s tim oblicima nadzora, što je dovelo do ponavljanja istih postupaka i neoptimalne upotrebe resursa (vidjeti odlomke [64.](#) i [65.](#)).

99. Sud je također utvrdio da Komisija nije postigla sustavan i služben dogovor s relevantnim nacionalnim tijelima o vrsti informacija i rokovima za njihovo dostavljanje u okviru nadzora nakon isteka programa, zbog čega je propustila priliku za lakše predviđanje informacija koje treba dostaviti i za pomoć državama članicama s planiranjem prikupljanja informacija (vidjeti odlomak [49.](#)).

3. preporuka – Potrebno je poboljšati interakciju s državama članicama i drugim dionicima

Komisija bi trebala preispitati svoje interne načine djelovanja kako bi zajamčila sljedeće:

- (a) da nakon dovršetka programa makroekonomske prilagodbe svakoj relevantnoj državi članici službeno dostavlja (1) detaljan popis reformi koje treba pratiti popraćen realističnim rokovima za provedbu i (2) konkretne informacije koje je potrebno dostaviti. Drugu točku iz prethodne rečenice trebalo bi redovito prilagođavati kako bi se zajamčilo da tražene informacije odgovaraju potrebama nadzora;
- (b) da se spriječe sva eventualna preklapanja nadzora nakon isteka programa i nadzora koji se obavlja u kontekstu jedinstvenog nadzornog mehanizma i jedinstvenog sanacijskog mehanizma. Komisija bi posebice u slučajevima u kojima smatra da je potrebna procjena pojedinačnih banaka trebala u što većoj mjeri upotrijebiti rezultate analize koju su provela relevantna tijela EU-a.

Preporučeni rok provedbe: sredina 2022.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Alex Brenninkmeijer, u Luxembourggu 13. srpnja 2021.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Primjeri ponavljanja istih postupaka u praćenju reformi u okviru nadzora nakon isteka programa i europskog semestra

Nadzor nakon isteka programa	Europski semestar
<p>Irska – izvješće o nadzoru nakon isteka programa, jesen 2016. (objavljeno u ožujku 2017.) – str. 27.:</p> <p>Socijalno stambeno zbrinjavanje Akcijski plan za stambeno zbrinjavanje uključivao je znatno proširenje izravnog osiguravanja socijalnih stambenih jedinica. <i>Rebuilding Ireland: Action Plan for Housing and Homelessness</i>, akcijski je plan čija je provedba započela 19. srpnja i kojim se država obvezala da će do 2021. izravno osigurati 47 000 socijalnih stambenih jedinica. Njegov se trošak procjenjuje na 5,35 milijardi eura.</p> <p>Dodatne socijalne stambene jedinice doprinijet će povećanju ukupne ponude. Popratne reforme sustava socijalnog stanovanja, kao što je sustav najamnina kojima se financiraju troškovi izgradnje stambenih jedinica (engl. <i>cost rental</i>), mogle bi doprinijeti smanjenju troškova izravnog osiguravanja socijalnog stanovanja. U suprotnom bi izravno pružanje te usluge dugoročno moglo biti skuplje od programa koji se provode na privatnom tržištu najma nekretnina.</p>	<p>Izvješće za Irsku za 2017. (objavljeno u veljači 2017.) – str. 52.:</p> <p>Socijalno stambeno zbrinjavanje Dodatne socijalne stambene jedinice doprinijet će povećanju ukupne ponude. Akcijski plan uključivao je obvezu izravnog osiguravanja 47 000 socijalnih stambenih jedinica do 2021. Trošak se procjenjuje na 5,35 milijardi eura, što znači da će na socijalno stanovanje u sljedeće četiri godine otpadati oko 40 % kapitalnog proračuna. Gotovo 8 000 dodanih novih jedinica godišnje doprinijelo bi ublažavanju pritiska do kojeg dolazi uslijed nedostatka ponude. Međutim, u nedostatku popratnih reformi sustava socijalnog stanovanja, kao što je sustav najamnina kojima se financiraju troškovi izgradnje stambenih jedinica (engl. <i>cost rental</i>), izravno osiguravanje socijalnog stanovanja dugoročno bi moglo biti skuplje od programa koji se provode na privatnom tržištu najma nekretnina.</p>
<p>Portugal – izvješće o nadzoru nakon isteka programa, jesen 2016. (objavljeno u ožujku 2017.) – str. 20.:</p> <p>Preispitivanje potrošnje Kontrola potrošnje i dalje je izazov, a koristi od preispitivanja potrošnje tek se trebaju vidjeti. Kontrola rashoda i ograničavanje potrošnje u određenoj su se mjeri dodatno poboljšali nakon primjene zakona o kontroli obveza. Međutim, dospjele neplaćene obveze upućuju na neodgovarajuće računovodstvo, proračunsko planiranje i kontrolu potrošnje, posebice u bolnicama. [...] Preispitivanje je trenutačno usmjereno na ministarstva zdravstva i obrazovanja, poduzeća u državnom vlasništvu,</p>	<p>Izvješće za Portugal za 2017. (objavljeno u veljači 2017.) – str. 52.:</p> <p>Preispitivanje potrošnje Čini se da bi za aktualno preispitivanje potrošnje bio koristan sveobuhvatniji i strateški pristup. Nadležna tijela pokrenula su preispitivanje potrošnje koje je u prvom redu usmjereno na ministarstva zdravstva i obrazovanja, poduzeća u državnom vlasništvu, (centraliziranu) javnu nabavu i upravljanje nekretninama. To preispitivanje nije u skladu sa sveobuhvatnim pristupom kojim bi se sagledao javni sektor u cjelini i koji bi se temeljio na skupu konkretnih ciljnih vrijednosti za uštedu. Naprotiv, dugovi u</p>

Nadzor nakon isteka programa	Europski semestar
<p>(centraliziranu) javnu nabavu i upravljanje nekretninama, što su sve područja za koja nadležna tijela smatraju da bi se u njima mogla znatno povećati učinkovitost. Za taj bi postupak bio koristan sveobuhvatniji pristup kojim bi se obuhvatili svi slojevi javnog sektora te skup konkretnih ciljnih vrijednosti u pogledu ušteda.</p>	<p>bolnicama rastu od početka godine, što upućuje na nedostatak kontrole nad potrošnjom, posebno u zdravstvenom sektoru.</p>
<p>Cipar – izvješće o nadzoru nakon isteka programa, proljeće 2019. (objavljeno u lipnju 2019.) – str. 22.:</p> <p>Propast osiguravajućeg društva Olympic Insurance</p> <p>Budući koraci nakon propasti osiguravajućeg društva Olympic Insurance i dalje nisu sigurni. Ciparska je služba za kontrolu osiguravajućih društava u svibnju 2018. oduzela odobrenje za rad ovom posrnutom društvu nakon što ono nije ispunilo zahtjeve povezane sa solventnošću. Postupak likvidacije pokrenut je početkom kolovoza 2018.</p>	<p>Izvješće za Cipar za 2019. (objavljeno u veljači 2019.) – str. 39.:</p> <p>Propast osiguravajućeg društva Olympic Insurance</p> <p>Propast osiguravajućeg društva Olympic Insurance dovela je do brojnih nesigurnosti. Ciparsko nadzorno tijelo za osiguranje oduzelo je društvu Olympic Insurance odobrenje za rad u svibnju 2018. nakon što ono nije ispunilo zahtjeve povezane sa solventnošću. Postupak likvidacije pokrenut je početkom kolovoza 2018.</p>
<p>Cipar – izvješće o nadzoru nakon isteka programa, jesen 2018. (objavljeno u studenome 2018.) – str. 22. i 42.:</p> <p>Strategija s tri stupa za smanjenje loših kredita</p> <p>Ciparska tijela osmislila su 2018. strategiju politike s tri stupa za smanjenje loših kredita u bankarskom sektoru i počela je provoditi. Strategija se sastoji od sljedećeg: (1) zakonodavnog paketa koji uključuje izmjene okvira za prisilnu naplatu i stečaj, kao i zakona o prodaji kredita, te donošenje zakona o sekuritizaciji, (2) prodaje „dobre” imovine i obveza banke CCB, dok ostatak imovine ostaje pri Ciparskom centru za arbitražu i posredovanje (CAMC), i (3) uspostave programa privremenih subvencija (ESTIA) za rješavanje pitanja loših kredita kod kojih je kao jamstvo poslužilo primarno mjesto stanovanja dužnika. U okviru prvog stupa – jačanja pravnog i regulatornog okvira – Zastupnički dom odobrio je početkom srpnja 2018. niz zakonskih prijedloga usmjerenih na uklanjanje prepreka sanaciji loših kredita. Drugi stup – koji uključuje uklanjanje velikog dijela loših kredita iz bankarskog sektora – realiziran je u rujnu 2018., kad je banka CCB vratila relevantnim tijelima svoju dozvolu za rad.</p>	<p>Izvješće za Cipar za 2019. (objavljeno u veljači 2019.) – str. 20.:</p> <p>Strategija s tri stupa za smanjenje loših kredita</p> <p>Ciparska tijela osmislila su strategiju politike s tri stupa za smanjenje loših kredita i počela je provoditi. Sastojala se od sljedećeg: (1) zakonodavnog paketa, uključujući izmjene okvira za prisilnu naplatu i stečaj, kao i zakona o prodaji kredita, te donošenje zakona o sekuritizaciji, (2) prodaje banke Cyprus Cooperative Bank, koja je imala poteškoća s velikim opsegom loših kredita, i stavljanja njezinog preostalog subjekta u likvidaciju i (3) uspostave programa privremenih državnih potpora (ESTIA) za rješavanje pitanja loših kredita kod kojih je kao jamstvo poslužilo primarno mjesto stanovanja dužnika, što je najproblematičnija kategorija loših kredita. U okviru prvog stupa – jačanja pravnog i regulatornog okvira – cilj zakonskih izmjena je ukloniti neke od prepreka sanaciji loših kredita. Drugi je stup proveden u rujnu 2018., kad je banka Cyprus Cooperative Bank vratila relevantnim tijelima svoju dozvolu za rad. Stoga se njegov utjecaj na loše kredite već ostvario, pri čemu je velik dio loših kredita uklonjen iz bankarskog sektora. U okviru posljednjeg stupa,</p>

Nadzor nakon isteka programa	Europski semestar
<p>Oblikovanje programa ESTIA u okviru posljednjeg stupa finalizirano je u studenome 2018. Početak provedbe programa očekuje se od 2019. [...]</p> <p>Trenutačnim sudskim postupkom dovodi se u pitanje izvršenje ugovora i odvraća se banke od iskorištavanja dostupnog pravnog okvira za smanjenje loših kredita. Nadalje, uspješnost spomenutog programa ESTIA u velikoj mjeri ovisi o učinkovitosti pravosudnog sustava u izdavanju naloga za ovrhe nad osobama koje opetovano ne ispunjavaju obveze i zajmoprimcima koji ne ispunjavaju uvjete.</p>	<p>oblikovanje programa ESTIA finalizirano je početkom studenoga 2018., a početak njegove provedbe očekuje se u prvom dijelu 2019. (vidjeti odjeljak 4.2.1.). Cilj planirane reforme pravosudnog sustava također je ojačati izvršenje ugovora i u konačnici unaprijediti kulturu plaćanja u zemlji (vidjeti odjeljak 4.4.3.). Osim toga, uspješnost programa ESTIA u velikoj mjeri ovisi o učinkovitosti pravosudnog sustava u izvršenju postupaka ovrhe nad osobama koje opetovano ne ispunjavaju obveze i zajmoprimcima koji ne ispunjavaju uvjete.</p>

Prilog II. – Primjeri iz uzastopnih izvješća o nadzoru nakon isteka programa iz kojih se vidi slab napredak u provedbi strukturnih reformi

Izvješće o nadzoru nakon isteka programa	Cipar: nova Služba za insolventnost
Jesen 2016. (objavljeno u prosincu 2016.)	Nova ciparska Služba za nesolventnost počela je s radom u lipnju 2015., ali joj je potrebno još resursa.
Proljeće 2017. (objavljeno u srpnju 2017.)	Nova ciparska Služba za nesolventnost počela je s radom u lipnju 2015., ali joj je potrebno još resursa.
Jesen 2017. (objavljeno u prosincu 2017.)	Ciparska Služba za nesolventnost počela je s radom u lipnju 2015., ali joj je potrebno još resursa.
Proljeće 2018. (objavljeno u srpnju 2018.)	Radi se na poboljšanju djelotvornosti i učinkovitosti Službe za nesolventnost.
Jesen 2018. (objavljeno u studenome 2018.)	Potrebno je dodatno poraditi na poboljšanju djelotvornosti i učinkovitosti Službe za nesolventnost.
Proljeće 2019. (objavljeno u lipnju 2019.)	Radi se [...] na poboljšanju učinkovitosti i djelotvornosti Službe za nesolventnost.
Jesen 2019. (objavljeno u studenome 2019.)	Novi Odjel za nesolventnost, koji će početi s radom do početka 2020., trebao bi povećati učinkovitost i djelotvornost stečajnog okvira.
Proljeće 2020. (objavljeno u svibnju 2020.)	Komisija nije izvijestila o Službi za nesolventnost.
Jesen 2020. (objavljeno u studenome 2020.)	Odjel za nesolventnost uvest će novu organizacijsku strukturu u siječnju 2021.

Izvešće o nadzoru nakon isteka programa	Portugal: preispitivanje potrošnje
Ljeto 2016. (objavljeno u rujnu 2016.)	Vlada je pokrenula preispitivanje potrošnje javne uprave u pokušaju da ostvari dodatno smanjenje rashoda.
Jesen 2016. (objavljeno u ožujku 2017.)	Kontrola potrošnje i dalje je izazov, a koristi od preispitivanja potrošnje tek se trebaju vidjeti.
Ljeto 2017. (objavljeno u listopadu 2017.)	Kontrola potrošnje i dalje je izazov te se očekuje da će se koristi od preispitivanja potrošnje ostvariti tek postupno bez prethodno utvrđenih ciljnih vrijednosti za uštedu.
Jesen 2017. (objavljeno u siječnju 2018.)	Preispitivanje potrošnje postupno se proširuje na nove sektore. Ambicioznije ciljne vrijednosti za uštedu iz preispitivanja potrošnje iz 2018. pozitivan su pomak.
Ljeto 2018. (objavljeno u rujnu 2018.)	Iako je opći pregled potrošnje nedavno proširen i sada sadržava ambicioznije ciljne vrijednosti za uštedu, još nisu utvrđeni budući koraci.
Jesen 2018. (objavljeno u veljači 2019.)	Preispitivanje rashoda trebalo bi se nastaviti 2019.
Ljeto 2019. (objavljeno u listopadu 2019.)	Preispitivanje rashoda koje je u tijeku sporo napreduje i procjenjuje se da će dovesti do prilično skromnog povećanja učinkovitosti.
Jesen 2019. (objavljeno u travnju 2020.)	Sve veći pritisak na najizdašnije stavke tekućih javnih rashoda ostao je donekle bez odgovora.
Jesen 2020. (objavljeno u studenome 2020.)	Komisija nije izvijestila o preispitivanju rashoda.

Izvjешće o nadzoru nakon isteka programa	Irska: proširenje porezne osnovice
Jesen 2015. (objavljeno u siječnju 2016.)	Irska je zbog znatnih aktivnosti multinacionalnih poduzeća izložena potencijalnim negativnim šokovima za prihode koji bi mogli proizaći iz promjena u međunarodnim poreznim standardima i praksama.
Proljeće 2016. (objavljeno u rujnu 2016.)	Postupno ukidanje univerzalnog doprinosa za socijalno osiguranje u suprotnosti je s obvezom održavanja široke porezne osnovice.
Jesen 2016. (objavljeno u ožujku 2017.)	Širom poreznom osnovicom povećala bi se otpornost javnih financija na štetne događaje.
Proljeće 2017. (objavljeno u srpnju 2017.)	Širom poreznom osnovicom poboljšala bi se stabilnost prihoda u slučaju ekonomske nestabilnosti.
Jesen 2017. (objavljeno u veljači 2018.)	Širom poreznom osnovicom za porez na osobni dohodak poboljšala bi se stabilnost prihoda u slučaju ekonomske nestabilnosti.
Proljeće 2018. (objavljeno u srpnju 2018.)	S obzirom na povećane vanjske rizike [...] proširenje porezne osnovice bilo bi razborito.
Jesen 2018. (objavljeno u veljači 2019.)	Širom poreznom osnovicom za porez na osobni dohodak poboljšala bi se stabilnost prihoda u slučaju ekonomske nestabilnosti.
Proljeće 2019. (objavljeno u rujnu 2019.)	Proširenjem porezne osnovice i smanjenjem ovisnosti o prihodima od poreza na dobit poboljšala bi se stabilnost prihoda. Ukupno gledano, doprinos nedavnih mjera na strani prihoda proširenju porezne osnovice bio je slab.
Jesen 2019. (objavljeno u veljači 2020.)	Proširenjem porezne osnovice ojačale bi se javne financije.
Jesen 2020. (objavljeno u studenome 2020.)	Širom poreznom osnovicom ojačala bi se otpornost javnih financija.

Prilog III. – Primjeri znatnih kašnjenja u provedbi reformi

Pravosuđe: Grčka se obvezala na provedbu Trogodišnjeg akcijskog plana za pravosuđe u okviru kojeg se uspostava sustava e-pravosuđa (OSDDY-PP) trebala dovršiti do sredine 2020., a elektroničko podnošenje pravnih dokumenata trebalo se uvesti na svim sudovima do kraja 2019., nakon dovršetka natječajnog postupka do sredine 2019.

U izvješću iz lipnja 2019. navodi se da natječajna dokumentacija još nije dovršena i da je pokretanje natječajnog postupka odgođeno za rujan 2019. U sljedećem izvješću obavještava se čitatelje da je pokretanje natječajnog postupka još jednom odgođeno za prosinac 2019. U izvješću iz rujna 2020. navodi se da je dovršenje natječajnog postupka odgođeno za prosinac 2020., datum koji se potvrđuje u izvješću iz studenoga 2020., pri čemu se za kašnjenje krivi pandemija. Isporuka informacijskog sustava stoga je odgođena zbog spomenutog kašnjenja u pokretanju natječajnog postupka. Osim toga, rok za njegovu isporuku također je produžen. Očekuje se da će do isporuke doći tri i pol godine nakon prvobitno predviđenog roka, pod uvjetom da ne dođe do daljnjih kašnjenja.

Što se tiče uvođenja sustava za elektroničko podnošenje dokumenata na svim sudovima, u izvješću iz veljače 2020. navodi se da je taj rok (kraj 2019.) prekoračen i da je provedba započela, ali samo na određenim sudovima. U izvješću iz svibnja 2020. navodi se da će elektroničko podnošenje dokumenata biti obvezno od siječnja 2021. samo za upravne sudove, dok će za građanske i kaznene nadležnosti ostati kao mogućnost.

Javna uprava: U okviru nastojanja usmjerenih na modernizaciju javne uprave, Grčka se obvezala na imenovanje 69 upravnih glavnih tajnika do kraja 2018.

U izvješću iz studenoga 2018. navodi se da je došlo do „znatnih kašnjenja” i da dotad nije izvršeno nijedno imenovanje.

U izvješću iz lipnja 2019. izvješćuje se o imenovanju jednog glavnog tajnika i o izboru još četiri glavna tajnika te se rok za dovršenje izbora svih 69 glavnih tajnika pomiče na prosinac 2019.

U izvješću iz listopada 2019. navodi se da su novim zakonom ukinuta radna mjesta 69 upravnih glavnih tajnika, koja su zamijenjena s 13 radnih mjesta stalnih tajnika, pri čemu bi se selekcijski postupak trebao dovršiti do siječnja 2020.

Pokrate i skraćeni nazivi

ESB: Europska središnja banka

ESM: Europski stabilizacijski mehanizam

MMF: Međunarodni monetarni fond

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Pojmovnik

Dovršetak programa makroekonomske prilagodbe: program, u kojem je utvrđen datum završetka, istječe nakon uspješnog dovršetka Komisijine završne revizije.

Europski fond za financijsku stabilnost: instrument posebne namjene koji su osnovale države članice europodručja i koji je kao društvo u njihovu vlasništvu registrirano u Luksemburgu. Zamišljen je kao privremeni mehanizam za spašavanje u vidu zaduživanja na financijskim tržištima uz jamstvo država članica europodručja s ciljem daljnjeg kreditiranja država članica europodručja u poteškoćama s pomoću tih sredstava. Taj Fond ne pruža nikakvu daljnju financijsku pomoć državama članicama europodručja koje se suočavaju s financijskim poteškoćama ili im takve poteškoće prijete jer tu zadaću sada obavlja isključivo ESM.

Europski stabilizacijski mehanizam: ESM je osnovan u listopadu 2012. kao trajna međuvladina organizacija. Kao i njegov prethodnik, privremeni Europski fond za financijsku stabilnost, ESM pruža financijsku pomoć zemljama europodručja koje imaju odnosno kojima prijete ozbiljne financijske poteškoće, ako je to nužno za očuvanje financijske stabilnosti europodručja u cjelini. Financijska pomoć iz mehanizma pruža se izdavanjem dužničkih vrijednosnih papira.

Jedinstveni nadzorni mehanizam: mehanizam za nadzor nad bankama koji čine Europska središnja banka (ESB) i nacionalna nadzorna tijela zemalja sudionica.

Jedinstveni sanacijski mehanizam: mehanizam u okviru kojeg Jedinstveni sanacijski odbor i nacionalna sanacijska tijela imaju središnje sanacijske ovlasti jer su izravno odgovorni za sanaciju svih banaka u državama članicama koje sudjeluju u bankovnoj uniji.

Mehanizam za europsku financijsku stabilnost: instrument EU-a kojim se Komisiji omogućuje zaduživanje na financijskim tržištima u ime Unije na temelju implicitnog jamstva iz proračuna EU-a radi pružanja financijske pomoći bilo kojoj državi članici EU-a koja je u poteškoćama ili kojoj prijete ozbiljne financijske poteškoće, a s ciljem očuvanja financijske stabilnosti. Danas se od država članica europodručja kojima zatreba financijska pomoć očekuje da se obrate Europskom stabilizacijskom mehanizmu (ESM).

Primarni (proračunski) saldo: proračunski saldo kamata na dug opće države.

Proračunski saldo: saldo ukupnih javnih rashoda i prihoda u određenoj godini, pri čemu pozitivni saldo naznačuje suficit, a negativni saldo deficit.

Sporazum o jamstvenom instrumentu za Grčku: sporazum o jamstvenom instrumentu za Grčku prvi je program financijske potpore Grčkoj, dogovoren u svibnju 2010. Sastojao se od bilateralnih zajmova država članica europodručja u iznosu od 52,9 milijardi eura. U okviru instrumenta Komisija ne nastupa kao zajmoprimac, već su joj povjerene zadaće koordiniranja objedinjenih bilateralnih zajmova i upravljanja njima.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

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 oblikovanju 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. Radni zadatak predvodio je član Suda Alex Brenninkmeijer, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Raphael Debets, ataše u njegovu uredu Di Hai, rukovoditeljica Marion Colonerus, voditelj radnog zadatka Giuseppe Diana te revizori Stefano Sturaro, i Laura Lalikova. Jezičnu podršku pružala je Zoe Dennis.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2021.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6. – 201.9](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-6660-4	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/655049	QJ-AB-21-021-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-6643-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/004539	QJ-AB-21-021-HR-Q

Komisija je odgovorna za nadzor nad državama članicama europodručja za koje je dovršen programa makroekonomske prilagodbe, i to kako bi se zajamčilo da te države zadrže ekonomsku i financijsku stabilnost. To je korisno ne samo državama članicama nego i njihovim zajmodavcima. Sud je ispitao strukturu, provedbu i djelotvornost Komisijina nadzora nad pet relevantnih država članica (Irskom, Grčkom, Španjolskom, Ciprom i Portugalom). Utvrdio je da, iako je nadzor prikladan instrument, njegovu učinkovitost umanjuju nejasni ciljevi te nedovoljna usavršenost i usmjerenost na određene aspekte pri provedbi. Sud je Komisiji iznio preporuke za rješavanje tih problema, uključujući izmjenu relevantnog zakonodavstva radi uključivanja njezinih nadzornih aktivnosti u europski semestar.

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