



Bruxelles, 6.2.2014.
COM(2014) 61

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Uredbe (EU) br. 472/2013

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Uredbe (EU) br. 472/2013

1. UVOD

Gospodarska i financijska kriza otkrile su niz slabosti u gospodarskom upravljanju i nadzoru EU-a. Većina nedostataka u nadzoru učinkovito je riješena stvaranjem europskog semestra za koordinaciju gospodarske politike i šest zakonodavnih akata poznatijih kao „paket šest mjera” (eng. *Six Pack*). S obzirom na veću vjerojatnost da gospodarske i proračunske politike u području jedinstvene valute rezultiraju zamjetnim učincima prelijevanja, ipak postoji potreba za uspostavljanjem jačih mehanizama. U tu je svrhu zakonodavac donio Uredbu (EU) br. 472/2013 i (EU) br. 473/2013¹. Uredbom (EU) br. 472/2013 određuju se posebni postupci koji se odnose na pojačan nadzor programâ i nadzor nakon isteka programâ u državama članicama europodručja, formalizirajući prethodno *ad hoc* pristupe i povezujući financijsku pomoć i okvir Ugovora povezanog s koordinacijom gospodarskih politika država članica. Te uredbe, odnosno tzv. „paket dviju mjera” (eng. *Two Pack*) stupile su na snagu 30. svibnja 2013.

Uredbom (EU) br. 472/2013 (dalje u tekstu „Uredba“) utvrđena su pravila za pojačan nadzor, programe makroekonomske prilagodbe i programe nadzora nakon isteka programa u okviru kojih Komisija i Vijeće mogu provoditi stupanj nadzora koji odgovara predmetnom slučaju i koji dopunjuje ostale postojeće procese multilateralnog nadzora. Postupajući na taj način, oni mogu zaključiti da država članica mora poduzeti daljnje mjere kako bi otklonila posebne rizike koji proizlaze iz te države članice za financijsku stabilnost u europodručju; cilj spomenutih mjera bio bi brza ponovna uspostava stabilne gospodarske i financijske situacije te, prema potrebi, ponovna uspostava potpunog samofinanciranja države članice na financijskim tržištima.

Uredba je donesena kako bi se njome uskladila sadašnja praksa koja se primjenjuje pri provedbi programa financijske pomoći u državama članicama europodručja s institucionalnim okvirom Ugovora i da se time istodobno osigura bolja primjena spomenutih načela u državama članicama. Stupanj intenziteta praćenja i nadzora ovisit će o ozbiljnosti financijske situacije predmetne države članice. Uredbom se omogućuje i pojednostavnjenje u slučaju preklapanja obveza izvješćivanja za specifične slučajeve u kojima država članica prima financijsku pomoć.

U skladu s člankom 19. Uredbe, do siječnja 2014. i svakih pet godina nakon toga, Komisija podnosi Europskom parlamentu i Vijeću izvješće o primjeni ove Uredbe, kojem prema potrebi

¹ SL L 40, 27.5.2013.

prilaže prijedlog za izmjenu ove Uredbe. U izvješću se između ostalog ocjenjuje: (a) učinkovitost ove Uredbe; (b) napredak u osiguravanju bolje koordinacije gospodarskih politika i održive usklađenosti gospodarske učinkovitosti država članica u skladu s UFEU-om; (c) doprinos ove Uredbe ostvarenju strategije Unije za razvoj i otvaranje radnih mjesta.

Potrebno je napomenuti da se revizijom Uredbe namjerava osigurati pregled njezine primjene od njezina stupanja na snagu. Informacije pribavljene tom revizijom o gospodarskom napretku koji su države članice postigle u okviru programa nisu namijenjene ni udvostručenju ni sažimanju rezultata redovnih misija nadzora provedenih u okviru tih programa.

Uredba je na snazi tek vrlo kratko vrijeme, što podrazumijeva ozbiljna ograničenja u pogledu onoga što u ovom trenutku može biti ocijenjeno i u kojoj mjeri. Suprotno tome, revizija „paketa šest mjera“ i „paketa dviju mjera“ krajem 2014. omogućit će provedbu opsežnije i detaljnije procjene učinkovitosti Uredbe.

2. PRIMJENA UREDBE (EU) br. 472/2013

2.1. Provedba Uredbe

Člankom 2. stavkom 5. i člankom 7. stavkom 12. Uredbe Komisija se ovlašćuje objaviti u informativne svrhe dva popisa instrumenata financijske pomoći: (i) onih koji su preventivne naravi i, zasebno, (ii) onih za koje pravila u okviru Europskog mehanizma za stabilnost (ESM) ne zahtijevaju program makroekonomske prilagodbe. U listopadu 2013. Komisija je donijela spomenutu Komunikaciju².

Od stupanja na snagu Uredbe još nijedna država članica europodručja nije bila podvrgnuta pojačanom nadzoru u skladu s člankom 2. i još nijedna država članica europodručja nije zaključila novi program makroekonomske prilagodbe.

Međutim, u skladu s člankom 16. te Uredbe, države članice koje primaju financijsku pomoć podliježu pravilima Uredbe na dan njezina stupanja na snagu. Ona se shodno tomu primjenjuje na one države članice europodručja koje od 30. svibnja 2013. koriste instrumentima financijske pomoći.

U vrijeme stupanja na snagu Uredbe, Grčka, Irska, Portugal, Španjolska i Cipar bili su korisnici financijske pomoći iz jedne ili više drugih država članica, Europskog mehanizma za financijsku stabilizaciju (EFSM), Europskog mehanizma za stabilnost (ESM), Europskog fonda za financijsku stabilnost (EFSF) ili neke druge relevantne međunarodne financijske institucije, kao što je Međunarodni monetarni fond (IMF). Donesene su nove odluke kojima se prilagođavaju postojeći programi makroekonomske prilagodbe, u okviru te Uredbe.

² SL C 300, 16.10.2013.

Četiri države članice primaju financijsku pomoć povezanu s programom makroekonomske prilagodbe, čime počinje primjena članka 7. Uredbe:

Grčka

Grčka je zaključila dva programa ekonomske prilagodbe. Prvi je program detaljno definiran 26. svibnja 2010. Odlukom Vijeća 2010/320/EU i naknadno izmijenjen nekoliko puta. Drugi program ekonomske prilagodbe proveden je Odlukom Vijeća 2011/734/EU od 12. srpnja 2011., koja je posljednji put izmijenjena Odlukom Vijeća 2013/6/EU³.

Irska

Irski program ekonomske prilagodbe proveden je Odlukom Vijeća 2011/77/EU u veljači 2011. Ažurirani podaci programa makroekonomske prilagodbe doneseni su u skladu s člankom 7. stavkom 5. Uredbe od 9. srpnja 2013. Provedbenom odlukom Vijeća 2013/373/EU⁴.

Portugal

Portugalski program ekonomske prilagodbe proveden je Odlukom Vijeća 2011/344/EU⁵ 20. svibnja 2011. Ažurirani podaci programa makroekonomske prilagodbe doneseni su u skladu s člankom 7. stavkom 5. Uredbe od 9. srpnja 2013. putem Provedbene odluke Vijeća 2013/375/EU⁵.

Cipar

Ciparski program ekonomske prilagodbe proveden je Odlukom Vijeća 2013/236/EU od 23. travnja 2013., netom prije stupanja Uredbe na snagu. Radi jasnoće i pravne sigurnosti program makroekonomske prilagodbe odobren je u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe Odlukom Vijeća 2013/463/EU od 13. rujna 2013.⁶

Španjolska koristi financijsku pomoć za dokapitalizaciju financijskih institucija. To znači da se odredbe programa makroekonomske prilagodbe iz Uredbe ne primjenjuju na Španjolsku. Međutim, Španjolska će biti podložna nadzoru nakon isteka programa u skladu s člankom 14. Uredbe čim završi sadašnji program financijske pomoći.

³ SL L 48, 21.2.2013.

⁴ SL L 191, 12.7.2013.

⁵ SL L 192, 13.7.2013.

⁶SL L 250, 20.9.2013.

2.2. Učinkovitost Uredbe

Glavni je cilj ove Uredbe pojačati praćenje i nadzor za države članice kojima prijete ozbiljne poteškoće ili već jesu u njima u odnosu na svoju financijsku stabilnost. Njezin je cilj uspostaviti transparentne, učinkovite, pojednostavnjene i predvidive postupke nadzora za države članice koje su pod pojačanim nadzorom programom makroekonomske prilagodbe i nadzorom nakon isteka programa.

Uredba je na snazi od 30. svibnja 2013. Zbog tako kratkog vremenskog okvira prilično je teško procijeniti učinkovitost Uredbe jer su dokazi na kojima će se temeljiti ova procjena ograničeni.

Prije svega, brojne su odredbe Uredbe relevantne za razdoblje u kojem su programi razvijeni i dogovoreni. U postojećim su programima ta razdoblja prethodila stupanju Uredba na snagu. Stoga se učinkovitost Uredbe u skladu s člankom 19. ne može ocijeniti u odnosu na te ranije faze.

Osim toga, nije moguće procijeniti učinkovitost Uredbe s obzirom na pojačani nadzor jer još nijedna država članica europodručja nije podvrgnuta pojačanom nadzoru. Zbog tih se istih razloga još ne može ocijeniti učinkovitost Uredbe u odnosu na primjenu nadzora nakon isteka programa.

Tijekom tog vremena učinkovitost se može ocijeniti jedino u odnosu na postojeće programe makroekonomske prilagodbe. Oni su namijenjeni brzom uspostavi pouzdane i održive gospodarske i financijske situacije te ponovnoj uspostavi potpunog samofinanciranja države članice na financijskim tržištima. Postojeći programi makroekonomske prilagodbe dosad su postigli ciljeve iz Uredbe.

Međutim, provedba grčkog, portugalskog i ciparskog programa, koji još traju, osigurat će važne parametre i dokaze o tome kako procijeniti učinkovitost za iduću provedbu revizije. Slično tomu, skori izlaz Irske i Španjolske iz njihovih programa financijske pomoći osigurat će nove dokaze za provedbu temeljitije procjene učinkovitosti nadzora nakon isteka programa u kasnijoj fazi.

Podrobno praćenje svih država članica europodručja služiti će hitnom rješavanju svih slabosti koje mogu nastati i izbjegavanju njihova dodatnog širenja u EMU-u ili u Uniji.

2.3. Napredak u osiguravanju bolje koordinacije gospodarskih politika i održive usklađenosti gospodarskog djelovanja država članica u skladu s UFEU-om

Uredba (EU) br. 473/2013 i „paket šest mjera” bit će ocijenjeni u 2014. provedbom revizije. Očekuje se da će ta revizija opsežnije sagledati napredak postignut u odnosu na koordinaciju i usklađenost.

Uredbom (EU) br. 472/2013 uspostavlja se okvir za jačanje gospodarskog i proračunskog nadzora za države članice u europodručju kojima prijete ozbiljne poteškoće ili već jesu u njima. Njome se, između ostalog, osigurava bolja koordinacija za države članice koje se koriste programima makroekonomske prilagodbe i uspostavlja opći okvir za nadzor nakon isteka programa.

Osim toga, Uredbom se osigurava pojačani gospodarski nadzor u cilju osiguravanja dosljednosti u gospodarskim politikama – posebno između okvira multilateralnog nadzora Unije kako je utvrđen UFEU-om i mogućih uvjeta politike povezanih s financijskom pomoći – te izbjegavanja udvostručavanja obveza izvješćivanja. U tom cilju Uredba sadržava klauzule o dosljednosti s Paktom o stabilnosti i rastu, Uredbom (EU) br. 1176/2011⁷ i s nekim odredbama Uredbe (EU) br. 473/2013⁸. Države članice europodručja koje podliježu Uredbi izuzete su od nekih obveza upravo kako bi se izbjeglo preklapanje obveza izvješćivanja.

Uredba ne sadržava prijelazne odredbe za države članice koje izađu iz programa i financijsku pomoć (npr. Irska) tijekom godišnjih ciklusa makroekonomskog nadzora. U cilju pojednostavnjenja potpune ponovne integracije država članica koje su u mehanizmima gospodarske koordinacije, Komisija će hitno primijeniti standardne alate nadzora na države članice koje su uspješno provele programe gospodarske prilagodbe.

⁷Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

⁸Međutim, članci od 1. do 5. i od 13. do 18. Uredbe (EU) br. 473/2013 ne primjenjuju se.

3. PROCJENA NAPRETKA S OBZIROM NA GOSPODARSKE UVJETE

S obzirom da je Uredba (EU) br. 472/2013 tek nedavno stupila na snagu, prerano je za procjenu učinka njezine provedbe na gospodarske uvjete.

Sve države članice na koje se odnosi sadržaj ove Uredbe provele su strukturne reforme kako bi započele rješavati izvore osjetljivosti i financijske nestabilnosti. Problemi Irske i Cipra uglavnom su proizlazili iz bankarskog sektora. Shodno tomu Irska je reorganizirala taj sektor, dokapitalizirala održive banke, likvidirala neodržive banke i provodi rigorozno ispitivanje opterećenosti kako bi ispravno vrednovala imovinski portfelj. Restrukturiranje i osiguranje kontinuiteta osnovnih funkcija banaka provedeno je i na Cipru, kao i brzo i paušalno smanjenje omjera financijskih instrumenata. Osim toga, obje države moraju i nastavljaju provoditi reforme tržišta rada i tržišta proizvoda. Prva reforma uključuje provedbu Akcijskog plana za radna mjesta i reformu obrazovnih programa i programa osposobljavanja u Irskoj te ukidanje indeksacije plaća u privatnom sektoru do 2014. na Cipru. Druga reforma odnosi se, između ostalog, na programe za privatizaciju u različitim sektorima energetike i prijevoza te jačanje zakonodavstva o tržišnom natjecanju (Irska). Osim toga, obje države poduzele su i još uvijek poduzimaju reforme kako bi konsolidirale javne financije i smanjile financijski pritisak.

Grčka je postigla dojmljivu fiskalnu konsolidaciju i provela temeljite reforme tržišta rada i tržišta proizvoda, kao što su pojednostavnjenje formalnosti za osnivanje novih poduzeća i složenosti postupaka licenciranja, kao i reforme u mirovinskom, zdravstvenom i poreznom sustavu kako bi se unaprijedili prilagodba, konkurentnost i rast. Visok javni dug, strukturna neprilagođenost i opterećujući institucionalni aranžmani i dalje ostaju razlog za zabrinutost.

Konačno, Portugal je iskusio strukturnu neprilagođenost i visoke razine javnog duga. Kako bi započeo rješavati te izvore nestabilnosti, provedeno je nekoliko paketa reformi. Na primjer, smanjene su stope naknada za nezaposlene, provedeni su privatizacijski programi, povećana je konkurentnost u maloprodaji i smanjene su prepreke za bavljenje stručnim uslugama. Osim toga, proširena je osnovica za PDV, a ukinut je niz odbitaka u porezu na dohodak .

Podrobna i temeljita procjena stanja država sudionica programa može se pronaći u rezultatima nadzornih misija, objavljena u publikaciji „Europsko gospodarstvo“ i raspoloživa je na sljedećem *web*-mjestu Europske komisije:

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm.

4. ZAKLJUČAK

Ova Komunikacija opisuje neke od temeljnih aspekata „paketa šest mjera”, Uredbe (EU) br. 472/2013. Ambiciozna fiskalna konsolidacija povezana s dalekosežnim strukturnim reformama i sanacijom financijskog sektora, uz podršku vanjske financijske pomoći – najčešće programima makroekonomske prilagode – pomogli su spriječiti previranja na financijskom tržištu i time stabilizirati tržišta.

U skladu s time,, Komisija smatra da se Uredba (EU) br. 472/2013 do sada pokazala odgovarajućim okvirom za pojačano praćenje i nadzor država članica europodručja kojima prijete ozbiljne poteškoće ili su već u njima u odnosu na njihovu financijsku stabilnost.

Čini se da odredbe „paketa dviju mjera” i proceduralne norme koje su njome određene omogućuju usklađenje postupanje u svim državama članicama europodručja. Međutim, kako je objašnjeno u ovoj Komunikaciji, kratak vremenski okvir u kojem je ova Uredba na snazi pruža tek ograničene dokaze na kojima se može temeljiti evaluacija. Na primjer, još uvijek treba ispitati pojačani nadzor, no Uredbom je uspostavljen okvir koji bi trebao omogućiti pomnije praćenje država članica europodručja kojima prijete ozbiljne poteškoće ili su već u njima. Praćenje nakon isteka programa treba isto tako ispitati.

Sustavna i iscrpna procjena, utemeljena na stečenom iskustvu, bit će donesena pri sljedećoj reviziji ove Uredbe koja će se provoditi usporedno s revizijom Uredbe (EU) br. 473/2013 i „paketa šest mjera”.