FI 2018 nro 03

Erityiskertomus

Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn (MIP) tarkastus

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)

CURIA RATIONUM

EUROOPAN TILINTARKASTUS TUOMIOISTUIN

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia.
Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän kertomuksen laati IV tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Baudilio Tomé Muguruza. Jaoston erikoisaloina ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Neven Matesin johdolla. Lisäksi kertomuksen laadintaan osallistuivat kabinettipäällikkö Georgios Karakatsanis ja kabinettiavustaja Marko Mrkalj, johtaja Zacharias Kolias sekä tehtävävastaava Giuseppe Diana. Tarkastustiimiin kuuluivat Stefano Sturaro, Shane Enright, Maëlle Bourque ja Katia Mesonero-Herrera.

Vasemmalta oikealle: Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Stefano Sturaro, Neven Mates, Marko Mrkalj, Shane Enright, Zacharias Kolias, Georgios Karakatsanis.

SISÄLLYS

Kohta

Lyhenteet

Sanasto

Tiivistelmä I–IX

Johdanto 1–18

Taloudelliset perusteet ja oikeudellinen kehys 1–11

Ensimmäinen vaihe: Varoitusmekanismia koskeva kertomus 12

Toinen vaihe: Perusteelliset tarkastelut 13–16

Kolmas vaihe: Ennaltaehkäisy ja korjaaminen 17–18

Tarkastuksen laajuus, tavoitteet ja tarkastustapa 19–26

Tarkastuksen laajuus ja tavoitteet 19–23

Tarkastustapa 24–26

Huomautukset 27–96

Jäsenvaltioissa on havaittu epätasapainoa useana vuotena eikä korjaavia toimintapolitiikkoja panna tarpeeksi täytäntöön 27–52

Epätasapainoa on jäsenvaltioissa yleensä usean vuoden ajan 28–30

Tiheästä ja intensiivisestä seurannasta huolimatta maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpano jäsenvaltioissa on ollut vähäistä 31–52

Epätasapainon luokittelu ei ole riittävän avointa eikä liiallista alijäämää koskevaa menettelyä ole koskaan käynnistetty 53–66

Luokitusjärjestelmälle on ollut tyypillistä monimutkaisuus ja vaihtuvuus 54–56

Analyysin ja epätasapainoluokan välinen yhteys ei aina ole selvä 57–60

Prosessi ei loppuvaiheissaan ole niinkään tekninen vaan poliittinen 61–66

Perusteellisten tarkastelujen näkyvyys on vähentynyt huomattavasti ajan mittaan. Analyysi on laadultaan edelleen hyvää, mutta perusteellisia tarkasteluja on parannettava tietyiltä keskeisiltä osiltaan 67–87

Perusteellisten tarkastelujen näkyvyys on vähentynyt huomattavasti ajan mittaan 68–75

Hyvästä analyysikäytännöstä huolimatta joitakin perusteellisen tarkastelun osatekijöitä on syytä parantaa 76–87

Varoitusmekanismia koskevalla kertomuksella ja tulostaululla oli MIP:ssä vähäinen merkitys 88–96

Johtopäätökset ja suositukset 97–111

Maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpano 98–101

Epätasapainon luokittelu 102–104

Perusteellisten tarkastelujen ominaispiirteet 105–107

Ulkoiseen epätasapainoon ja kilpailukykyyn kohdistuvan finanssipolitiikan vaikutuksen huomioon ottaminen 108

Euroalueen ulottuvuus 109–110

Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn näkyvyys ja sitä koskeva viestintä 111

Liite I – Yksityiskohtainen vuokaavio makrotalouden epätasapainoa koskevasta menettelystä

Liite II – Luettelo makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn kannalta olennaisista julkaisuista

Liite III – Nykyiset pääindikaattorit

Liite IV – Jäsenvaltioiden poimiminen tarkastettuun otokseen

Liite V – Maakohtaisten suositusten täytäntöönpanon arvioinnin laadullinen luokittelu

Liite VI – Kysely talouspoliittisen komitean jäsenille

Liite VII – Tarkastuskäynnit jäsenvaltioiden viranomaisten luona ja muissa yksiköissä

Liite VIII – Jäsenvaltioiden luokittelun kehitys (2012–2017)

Liite IX – Perusteellisten tarkastelujen määrä ja tyyppi

Komission vastaukset

LYHENTEET

AMR: Alert Mechanism Report

CSR: Country-specific recommendation

EDP: Excessive deficit procedure

EIP: Liiallista epätasapainoa koskeva menettely

EKP: Euroopan keskuspankki

EPC: Economic Policy Committee of the Council of the EU

IDR: In-depth review

IMF: Kansainvälinen valuuttarahasto

MIP: Macroeconomic Imbalance Procedure

NRP: National reform programme

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

PO ECFIN: Talouden ja rahoituksen pääosasto

PO EMPL: Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto

SGP: Stability and Growth Pact

SANASTO

Eurooppa 2020 -strategia: EU:n kasvu- ja työllisyysohjelma tälle vuosikymmenelle. Strategiassa yksilöidään viisi yleistavoitetta, jotka ilmaistaan seitsemänä lippulaiva-aloitteena. EU:n hallitukset ovat asettaneet kansallisia tavoitteita, joiden avulla saavutetaan EU:n yleiset tavoitteet ja joista raportoidaan kansallisissa uudistusohjelmissa.

Eurooppalainen ohjausjakso: Talouspolitiikan koordinoinnin vuotuinen sykli EU:n tasolla. Ohjausjakso kattaa vakaus- ja kasvusopimuksessa määrätyt finanssipolitiikat, liiallisen makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisyn (makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn (MIP) avulla) ja Eurooppa 2020 -strategiaan liittyvät rakenneuudistukset. Jäsenvaltioille esitetään tältä pohjalta maakohtaisia suosituksia.

Kansallinen uudistusohjelma: Vuotuinen asiakirja, jossa esitetään jäsenvaltion toimintapolitiikat ja toimenpiteet, joilla tuetaan kasvua ja työllisyyttä ja pyritään saavuttamaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet.

Talouspoliittinen komitea: Neuvoston 18. helmikuuta 1974 tekemällä päätöksellä 74/122/ETY perustettu komissiota ja neuvostoa avustava neuvoa-antava elin. Komitea osallistuu jäsenvaltioiden ja EU:n talouspolitiikkojen koordinointiin liittyvään neuvoston työhön. Komiteassa on kaksi edustajaa kustakin jäsenvaltiosta, kaksi komissiosta ja kaksi EKP:sta.

Vakaus- ja kasvusopimus: Vuodesta 1997 alkaen kaikkia EU:n jäsenvaltioita sitova sopimus (jota uudistettiin vuosina 2005 ja 2011). Sopimus koskee jäsenvaltioiden finanssipolitiikkojen kestävyyttä koskevien Maastrichtin sopimuksen määräysten täytäntöönpanoa, joka tapahtuu lähinnä pitämällä julkinen alijäämä ja velka hyväksyttävillä tasoilla.

TIIVISTELMÄ

Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely

I. Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn (MIP) avulla on tarkoitus korjata makrotalouden epätasapaino EU:ssa. Menettely luotiin, koska ennen vuoden 2008 kriisiä ei ollut toimintapoliittisia välineitä, joiden avulla epätasapainon syntymistä olisi voitu ehkäistä ennalta.

II. MIP:ä toteutetaan vuoden sykleissä. Menettelyn alussa komissio julkaisee talous- ja rahoitusarvionsa eli varoitusmekanismia koskevan kertomuksen. Siinä yksilöidään jäsenvaltiot, joita uhkaa epätasapaino, joka edellyttää lisäanalysointia perusteellisessa tarkastelussa. Tarkastelujen tarkoituksena on todeta, esiintyykö valituissa jäsenvaltioissa epätasapainoa ja olisiko epätasapainoa pidettävä liiallisena. Komission olisi lopuksi ehdotettava perusteelliseen tarkasteluun perustuvan analyysin pohjalta maakohtaisia suosituksia. Neuvosto hyväksyy suositukset, ja ne esitetään jäsenvaltioille epätasapainon korjaamiseksi.

III. Jos epätasapainoa pidetään liiallisena, MIP-asetuksessa säädetään, että komissio ehdottaa, että neuvosto käynnistää liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn (EIP). Kyseessä on tehostettu valvontamekanismi, johon sisältyy mahdollisuus määrätä seuraamuksia euroalueeseen kuuluville jäsenvaltioille.

Tarkastuskohde

IV. Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa pääkysymystä: Onko MIP:lle olemassa kunnon perusta ja onko sen täytäntöönpano asianmukaista? Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission vastuulla olevan MIP:n täytäntöönpanon vaikuttavuutta kaudella 2012–2017.

Tarkastushavainnot

V. MIP on yleisesti ottaen hyvin suunniteltu, mutta komissio ei pane sitä täytäntöön siten, että epätasapainon vaikuttava ennalta ehkäiseminen ja korjaaminen olisi taattu.

VI. Komissio pyrkii korjaamaan makrotalouden epätasapainoa pääasiassa MIP:n kannalta olennaisten maakohtaisten suositusten avulla. Niiden täytäntöönpano on kuitenkin jäänyt

vähäiseksi. Vaikka niiden täytäntöönpano on jäsenvaltioiden vastuulla, useita puutteita esiintyy myös siinä, miten komissio on ne suunnitellut. Perusteellisessa tarkastelussa ja ehdotetuissa suosituksissa mainittujen epätasapainotilojen välillä ei ole systemaattista yhteyttä. Joissakin tapauksissa maakohtaiset suositukset luokitellaan MIP:n kannalta olennaisiksi, vaikka ne liittyvät makrotalouden epätasapainoon vain kaukaisesti (jos ylipäätään lainkaan), minkä vuoksi jäsenvaltioiden on vaikeampaa toteuttaa asianmukaisia korjaavia toimia. Maakohtaisissa MIP-suosituksissa ei myöskään oteta riittävällä tavalla huomioon finanssipolitiikkaa edes silloin kun se on relevantti epätasapainotiloissa, jotka eivät liity julkiseen talouteen. Yksittäisille jäsenvaltioille esitettyjen maakohtaisten suositusten ja koko euroalueelle esitettyjen suositusten välillä on joitakin epäjohdonmukaisuuksia. Lopuksi voidaan todeta, että komissio asettaa joskus suositusten täytäntöönpanolle erittäin vaativia aikatauluja.

VII. Tilintarkastustuomioistuin on samaa mieltä järjestämäänsä kyselyyn osallistuneiden sidosryhmien kanssa, joiden mukaan perusteellisissa tarkasteluissa esitetty analyysi on laadukas ja että epätasapainotilat on yksilöity asianmukaisesti. Perusteellisten tarkastelujen näkyvyys on kuitenkin viime vuosina asteittain vähentynyt komission raportoinnissa, jossa MIP:n kannalta olennainen analyysi ja toimintapoliittinen ohjeistus on nykyään vähemmän esillä, koska ne on sisällytetty maaraportteihin, joissa ensisijaisesti käsitellään rakennepolitiikkojen laajaa taloudellista koordinointia. MIP:ä on edelleen heikentänyt komission päätöksentekoprosessi, jossa epätasapaino luokitellaan vakavuuden mukaisesti. Epätasapaino yksilöidään osastotasolla selkeiden teknisten kriteerien perusteella, kun taas perusteellisiin tarkasteluihin ei sisälly selkeää arviota epätasapainon vakavuudesta. Komission jäsenten kollegion lopullisten päätösten perustana olevat kriteerit eivät ole riittävän läpinäkyviä.

VIII. On merkille pantavaa, että komissio ei ole koskaan suosittanut liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä siitä huolimatta, että MIP:n alettua vuonna 2012 useiden jäsenvaltioiden kohdalla on todettu pitkäaikaista liiallista epätasapainoa.

IX. Ensimmäinen prosessin yhteydessä laadittava asiakirja on varoitusmekanismia koskeva kertomus. Se ei helpota riittävästi epätasapainon varhaista havaitsemista, sillä siinä käytetyt

indikaattorit perustuvat vanhentuneisiin tietoihin ja liukuviin keskiarvoihin, minkä vuoksi viimeaikaisia tapahtumia ei ole mahdollista ottaa lainkaan huomioon. Lisäksi kertomus on tekstityypiltään pikemminkin kuvailevaa kuin analyyttista. Heijastusvaikutuksia muihin jäsenvaltioihin ja euroalueelle ei pohdita kovinkaan syvällisesti, vaikka joitakin parannuksia on tässä suhteessa tehty.

Suositukset

a) Komission olisi järjestelmällisesti huolehdittava, että maakohtaisten MIP-suositusten ja makrotalouden epätasapainotilojen välillä on yhteys. Ehdotettujen toimenpiteiden olisi oltava riittävän yksityiskohtaisia ja niiden olisi kohdistuttava politiikkatoimiin, joilla vähennetään epätasapainoa lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Komission olisi mahdollisuuksien mukaan tehtävä ennakko- ja jälkiarvioinnit politiikkatoimien vaikutuksesta epätasapainoon.

b) Perusteellisiin tarkasteluihin olisi sisällyttävä selkeä kuvaus jäsenvaltion kokeman epätasapainon vakavuudesta. Komission olisi lisättävä avoimuutta hyväksymällä, julkaisemalla ja soveltamalla selkeitä kriteerejä epätasapainon luokitteluun. Sen olisi poikkeustilanteita lukuun ottamatta suositettava liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä, kun on näyttöä siitä, että jäsenvaltioon kohdistuva epätasapaino on liiallinen. Jos komissio käyttää tietyissä olosuhteissa harkintavaltaansa pidättäytyäkseen ottamasta tätä askelta, sen olisi esitettävä päätökselleen julkisesti selkeät perustelut.

c) Komission olisi erikseen esitettävä perusteellinen tarkastelu, joka on kattava ja pituudeltaan ja yksityiskohtaisuudeltaan kuvastaa tilanteen vakavuutta ja toimintapoliittisia haasteita. Tulostaulun sijaan perusteellisessa tarkastelussa olisi esitettävä analyysissä tosiasiallisesti käytetyt maakohtaiset muuttujat.

d) Komission olisi järjestelmällisesti analysoitava finanssipolitiikan vaikutusta ulkoiseen epätasapainoon ja kilpailukykyyn ja käytettävä MIP-menettelyä esittääkseen suosituksia jäsenvaltioille, kun julkisen talouden kysymykset vaikuttavat suoraan ulkoiseen epätasapainoon.

e) MIP-prosessissa olisi otettava järjestelmällisesti huomioon toimintapolitiikat, joilla on vaikutusta maasta toiseen ja jotka voivat edistää symmetristä tasapainotusta euroalueella. Maakohtaisten MIP-suositusten olisi oltava yhdenmukaisia epätasapainon kannalta relevanttien euroalueelle esitettävien suositusten kanssa, soveltuvissa tapauksissa myös yleisen finanssipolitiikan virityksen osalta.

f) Komission olisi annettava MIP:lle enemmän näkyvyyttä suurelle yleisölle tarkoitetussa viestinnässään. Vaikuttavan tiedotuksen osalta asianomaisten komission jäsenten olisi oltava jäsenvaltioiden parlamenttien saatavilla silloin, kun komissio on arvioinut epätasapainon liialliseksi, jotta he voisivat selittää päätöstensä ja vastaavien toimintapoliittisten suositusten perusteita.

JOHDANTO

Taloudelliset perusteet ja oikeudellinen kehys

1. EU:n talouden ohjausjärjestelmä (jäsenvaltioiden talouspolitiikkoja ohjaava säännöstö) keskittyi ennen vuosien 2008 ja 2009 kriisiä finanssipolitiikkojen kestävyyteen. Sen pääasiallisena tarkoituksena oli pitää julkinen alijäämä ja velka kurissa. Muutoin kuin finanssipolitiikan kohdalla EU:n ohjaus rajoittui perussopimuksen määräyksiin talouspolitiikan pehmeästä koordinoinnista[1].

2. Kriisi ja sen jälkimainingit osoittivat, että järjestelmä ei ollut havainnut eikä ennalta ehkäissyt makrotalouden epätasapainon muodostumista. Useissa jäsenvaltioissa suuret pääomantuonnit ja kestämätön yksityisen sektorin luotonlaajennus on johtaneet siihen, että ulkoinen tasapaino ja kilpailukyky ovat huonontuneet, tietyillä talousaloilla on investoitu liikaa ja velka on kasvanut liialliseksi yksityisellä sektorilla. Kriisin alla myös kestämätön talouskasvu vääristi perustana olevan julkisen talouden rahoitusaseman arviointia, mikä sai tilanteen usein näyttämään paremmalta kuin se itse asiassa oli. Epätasapaino antoi lopulta sykäyksen kivuliaalle sopeutukselle, minkä vaikutus heijastui myös muihin jäsenvaltioihin ja vaaransi niin ollen koko EU:n taloudellisen vakauden ja talouden suorituskyvyn.

3. Jotta vastaavanlainen kehitys ehkäistäisiin tulevaisuudessa ja tuettaisiin toimintapolitiikkoja, jotka vähentävät kriisiä edeltävästä kasvusta johtuvaa epätasapainoa, otettiin käyttöön vuonna 2011 osana kyseisen vuoden lainsäädännöllistä talouspolitiikan ohjauspakettia (*six-pack)*[2] uusi mekanismi – makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely (MIP).

---

[1] SEUT, 121 ja 148 artikla.

[2] Viiden EU:n asetuksen ja yhden direktiivin paketti tuli voimaan 13. joulukuuta 2011. Kolme asetuksista koski talousarviomenettelyjen ja finanssipolitiikan tehostettua valvontaa, kun taas direktiivillä pyrittiin yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden finanssipoliittista kehystä. Loput kaksi asetusta koskivat MIP-menettelyjä ja korjaavien toimien tehostamista.

4. MIP:n pääasiallinen säädösperusta on makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta annettu asetus (EU) No 1176/2011 (johon tässä kertomuksessa viitataan MIP-asetuksena)[3].

5. MIP-menettely koskee kaikkia EU:n jäsenvaltioita (lukuun ottamatta niitä, jotka saavat taloudellista tukea EU:lta talouden sopeutusohjelmista), ja sitä on sovellettu vuodesta 2012 alkaen osana talouspolitiikan vuotuista koordinointi- ja valvontasykliä.

6. MIP kohdistuu erityisesti epätasapainon ja liiallisen epätasapainon havaitsemiseen, ehkäisyyn ja korjaamiseen. Nämä termit on määritelty MIP-asetuksen 2 artiklassa:

a) "'epätasapaino' tarkoittaa mitä tahansa sellaiseen makrotalouden kehitykseen johtavaa suuntausta, joka vaikuttaa tai voi vaikuttaa kielteisesti jäsenvaltion talouden, talous- ja rahaliiton tai koko unionin moitteettomaan toimintaan;

b) 'liiallinen epätasapaino' tarkoittaa vakavaa epätasapainoa, mukaan lukien epätasapaino, joka vaarantaa tai uhkaa vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan."

7. MIP-asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa epätasapainon luonne määritellään seuraavasti:

a) "sisäinen epätasapaino, myös yksityisestä ja julkisesta velkaantumisesta, varallisuus- ja rahoitusmarkkinoiden kehityksestä asuntosektori mukaan lukien, yksityisen sektorin luottovirroista sekä työttömyysasteen kehityksestä johtuva epätasapaino;

b) ulkoinen epätasapaino, myös jäsenvaltioiden vaihtotaseen rakenteen ja nettosijoitusten määrän sekä reaalisten efektiivisten valuuttakurssien ja vientimarkkinaosuuksien kehityksestä, hinta- ja kustannuskehityksen sekä muun kilpailukyvyn kuin hintakilpailukyvyn muutoksista johtuva epätasapaino, ottaen huomioon tuottavuuden eri osatekijät."

---

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25).

8. Tämän vuoksi MIP-asetuksessa säädetään yksittäisten jäsenvaltioiden talouteen vaikuttavan epätasapainon korjaamisen kaksitahoisesta tavoitteesta ja myös käsitellään muihin EU:n jäsenvaltioihin ja euroalueeseen heijastuvaa vaikutusta[4].

9. MIP on osa eurooppalaista ohjausjaksoa, joka on talouspolitiikkojen laaja-alaiseen koordinointiin EU:ssa vuonna 2010 käyttöön otettu kehys. MIP:n lisäksi eurooppalainen ohjausjakso käsittää vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon tarkoitettuja toimenpiteitä. Ohjausjakso käsittää myös rakennepolitiikkoja, joilla tehostetaan pitkän aikavälin kasvua Eurooppa 2020 – strategian yhteydessä tavoitteiden avulla, sekä laajoja talouspolitiikan suuntaviivoja ja työllisyyspolitiikkojen suuntaviivoja. Vuotuinen eurooppalainen ohjausjakso kulminoituu komission ehdotukseen neuvostolle maakohtaisista suosituksista kaikilla kyseisillä aloilla. Neuvoston hyväksynnän jälkeen jäsenvaltioiden odotetaan panevan suositukset täytäntöön.

10. Karkeasti sanottuna MIP:n ja vakaus- ja kasvusopimuksen välillä on seuraava ero: MIP liittyy makrotalouden epätasapainoon yleisesti ottaen ja vakaus- ja kasvusopimus pelkästään julkisen talouden kestävyyteen. Kun jäsenvaltio on täyttänyt velkaa ja alijäämää koskevat vaatimukset, vakaus- ja kasvusopimus ei enää ohjaa julkista taloutta. MIP-asetuksessa sitä vastoin säädetään, että MIP:n yhteydessä havaittuun epätasapainoon voidaan politiikan tasolla reagoida julkisen talouden toimenpiteillä ja palkkapolitiikkatoimilla[5]. Nämä kaksi ohjauskeinoa ovat samanlaisia siltä osin, että niissä komissiolle annetaan tehtäväksi täytäntöönpanon valvonta ja siksi niissä molemmissa on sekä ennalta ehkäisevä että korjaava osio. Komissiolla ei kuitenkaan ole vastaavaa valvontaroolia Eurooppa 2020 – strategian täytäntöönpanon kohdalla.

11. Vuotuisessa MIP-prosessissa yksilöidään epätasapainotilat, arvioidaan niiden vakavuutta ja käynnistetään korjaukset. Prosessi on jaettu eri vaiheisiin. MIP-asetuksessa kuvattua

---

[4] Heijastusvaikutus määritellään ***alaviitteessä 30***.

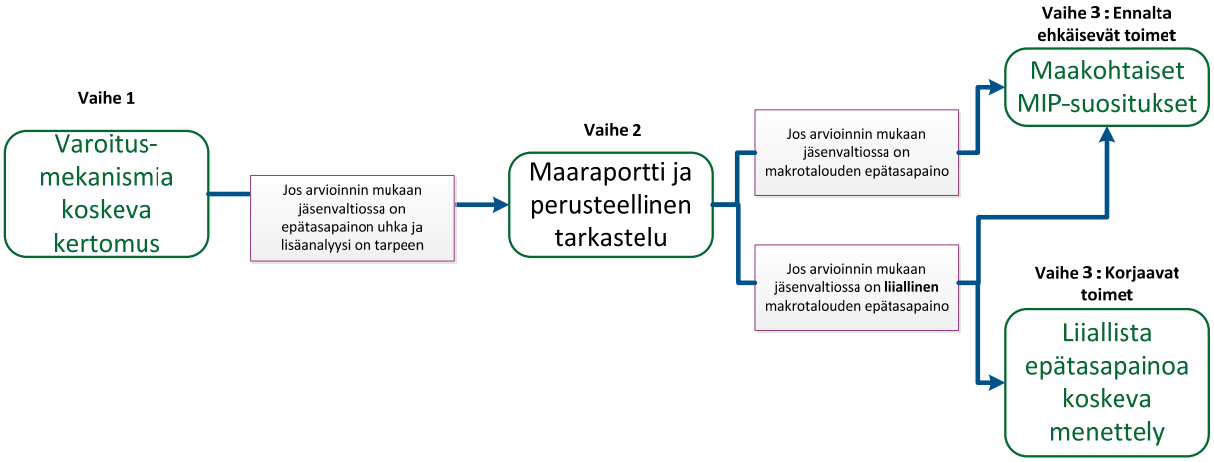
[5] MIP-asetus, johdanto-osan 20 kappale.

prosessia havainnollistetaan ***kaaviossa 1*** (tarkemmat tiedot ***liitteessä I***) ja vastaavat asiakirjat luetellaan ***liitteessä II***.

Ensimmäinen vaihe: Varoitusmekanismia koskeva kertomus

12. Prosessin ensimmäisessä vaiheessa julkaistaan varoitusmekanismia koskeva kertomus. Pääasiallisena tarkoituksena on kartoittaa jäsenvaltiot, joissa komission mukaan on epätasapainon uhka ja joita sen vuoksi on analysoitava lisää perusteellisessa tarkastelussa (ks. toinen vaihe). Varoitusmekanismia koskevassa kertomuksessa hyödynnetään tulostaulua, jonka indikaattorien on tarkoituksena on tuoda esiin sisäinen ja ulkoinen epätasapaino (ks. ***liite III***)[6]. MIP-asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa kuitenkin tehdään selväksi, että perusteellisen tarkastelun käynnistämisestä ei saisi päättää tulostaulusta tehtyjen mekaanisten päätelmien perusteella.

Kaavio 1 – Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely: yksinkertainen vuokaavio



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

[6] Komissio ottaa myös huomioon 28 lisäindikaattoria lisätietojen lähteenä (http://ec.europa.eu/eurostat/cache/Imbalance_Scoreboard/MIPs_AUX_EN_banner.html).

Toinen vaihe: Perusteelliset tarkastelut

13. Perusteellisessa tarkastelussa maakohtaisia olosuhteita analysoidaan yksityiskohtaisesti hyödyntämällä monenlaisia analyyttisia välineitä (joita ovat mm. toimenpiteet, joilla mitataan kaupankäynnin yhteyksiä ja riskejä jäsenvaltioiden välillä), kvalitatiivista maakohtaista tietoa (kuten tuotteiden erikoistumista ja palkkaneuvottelua koskevia mekanismeja) ja useissa tapauksissa muuttujia, jotka poikkeavat varoitusmekanismia koskevan kertomuksen tulostaulusta.

14. Komissio kerää tietoa jäsenvaltioihin tekemiensä käyntien aikana. Sen on otettava huomioon myös kaikki muut jäsenvaltioiden olennaisina toimittamat tiedot. Lopuksi komission on otettava huomioon jäsenvaltioiden poliittiset aikomukset ja neuvoston tai Euroopan järjestelmäriskikomitean kaikki aiemmat suositukset.

15. MIP-asetuksessa vaaditaan nimenomaisesti, että perusteellisissa tarkasteluissa arvioidaan, onko jäsenvaltiossa epätasapainoa ja jos sitä on, onko epätasapaino liiallista. Lisäksi on otettava huomioon kansallisten talouspolitiikkojen heijastusvaikutukset. Jos komissio ei havaitse epätasapainoa, MIP-prosessi päättyy kyseisen jäsenvaltion kohdalla kyseisenä vuonna. Jos epätasapainoa havaitaan, komissio luokittelee jäsenvaltion epätasapainon vakavuudesta riippuen joko MIP:n ennalta ehkäisevään tai korjaavaan osioon.

16. Perusteelliset tarkastelut ovat olleet vuodesta 2015 alkaen osa komission vuotuisia eurooppalaisen ohjausjakson maaraportteja. Näihin sisältyy monenlaisia analyyttisiä arvioita keskeisistä rakenteellisista ongelmista, jotka vaikuttavat jäsenvaltioon eri aloilla, joita ovat mm. verotus ja menot, työllisyys, julkishallinto ja liiketoimintaympäristö. Lisäksi maaraporteissa analysoidaan, miten jäsenvaltio on edistynyt maakohtaisten suositusten toteuttamisessa ja Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamisessa

Kolmas vaihe: Ennaltaehkäisy ja korjaaminen

<u>Ehkäisevät toimet</u>

17. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltiossa on makrotalouden epätasapainoa, sen on ilmoitettava asiasta neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Neuvosto voi komission ehdotuksen pohjalta esittää kyseiselle jäsenvaltiolle maakohtaisia suosituksia, jotta

epätasapaino korjataan ja ehkäistään sen muuttuminen liialliseksi (tässä kertomuksessa niistä käytetään nimitystä maakohtaiset MIP-suositukset). Maakohtaiset suositukset hyväksytään heinäkuussa, ja ne on arvioitava ja tarvittaessa mukautettava vuosittain. Edistymistä maakohtaisten suositusten täytäntöönpanossa arvioidaan järjestelmällisesti tätä varten helmikuussa julkaistavassa maaraportin liitteessä. Seuratakseen maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpanoa komission on käytävä jatkuvaa vuoropuhelua jäsenvaltioiden viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten kanssa ja käytävä keräämässä tietoja tavallisesti kerran vuodessa.

Korjaavat toimet: liiallista epätasapainoa koskeva menettely

18. Jos komissio katsoo, että epätasapaino on liiallista, sen on taas tiedotettava asiasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle MIP-asetuksen 7 artiklan mukaisesti. Neuvosto voi sitten komission ehdotuksesta päättää käynnistää liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn, jossa jäsenvaltioon kohdistetaan tiukempia vaatimuksia ja seurantatoimia ja viime kädessä mahdollisesti taloudellisia seuraamuksia, jos kyseessä on euroalueen jäsenvaltio[7].

TARKASTUKSEN LAAJUUS, TAVOITTEET JA TARKASTUSTAPA

Tarkastuksen laajuus ja tavoitteet

19. Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa pääkysymystä: onko MIP:lle olemassa kunnon perusta ja onko sen täytäntöönpano asianmukaista? Tämän vuoksi tarkastuksessa arvioitiin komission vastuulla olevan MIP:n täytäntöönpanon vaikuttavuutta kaudella 2012–2017[8]. Tarvittaessa arvioitiin myös tiettyjä menettelyn rakenteen osatekijöitä. MIP tarkastettiin

---

[7] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1174/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 8).

[8] Analyysi päättyi perusteellisten tarkastelujen julkaisemiseen helmikuussa 2017, joten se ei kattanut vuotta 2017 koskevia maakohtaisia suosituksia.

yksityiskohtaisesti otoksella, joka koski neljää jäsenvaltiota (Bulgaria, Espanja, Ranska ja Slovenia) ja tarvittaessa vähemmässä määrin muita jäsenvaltioita[9].

20. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti

a) menettelyn täytäntöönpanon vaikuttavuutta sen perusteella, miten epätasapainon luokittelu on jäsenvaltioissa kehittynyt, ja maakohtaisten MIP-suositusten alhaisen täytäntöönpanoasteen syitä

b) makrotalouden epätasapainon luokitusprosessia jäsenvaltioissa

c) epätasapainon havainnointiin ja arviointiin tarkoitettujen analyyttisten välineiden ja taloudellisen analyysin käyttöä komissiossa ja tulosten esittämistavan muuttumista

d) tulostaulun ja koko varoitusmekanismia koskevan kertomuksen asianmukaisuutta MIP:n kannalta.

21. Tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut tulostaulun indikaattoreille asetettujen kynnysarvojen asianmukaisuutta tai niiden perustana olevien tilastotietojen laatua. Se ei myöskään arvioinut menettelyä, jonka avulla arvioidaan maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpanon edistymistä[10].

22. Tarkastuskriteerit ovat peräisin

a) lakisääteisistä vaatimuksista (erityisesti MIP-asetuksesta)

b) komission sisäisistä säännöistä ja menettelyistä (esim. ohjeista ja suuntaviivoista)

---

[9] Ks. ***liite IV***, jossa selitetään tilintarkastustuomioistuimen otantamenetelmää.

[10] Maakohtaisten suositusten täytäntöönpanon arvioinnin luokittelu esitetään ***liitteessä V***. Talouspoliittisen komitean jäsenille tehty kyselytutkimus (ks. ***kohta 24***)osoitti, että niiden mielestä komission arvioinnit pitivät yleisesti ottaen paikkansa (ks. ***kaavio o liitteessä VI***).

c) useiden EU:n toimielinten ja muiden kansainvälisten organisaatioiden (erityisesti IMF:n ja OECD:n) antamista asiakirjoista tai parhaan käytännön kartoittamiseksi tehdystä tutkimustyöstä.

23. Tämä tarkastuskertomus on toinen sarjassa, jonka tarkoituksena on varmistaa, että EU:n talouden ohjausjärjestelmää käsitellään kattavasti. Sarjan ensimmäinen kertomus julkaistiin vuonna 2016, ja sen aiheena oli liiallista alijäämää koskeva menettely[11].

Tarkastustapa

24. Tilintarkastustuomioistuin lähetti maaliskuussa 2016 verkkokyselyn MIP:n piiriin kuuluvista jäsenvaltioista peräisin oleville talouspoliittisen komitean jäsenille. Kysely kattoi ajanjakson vuoden 2012 varoitusmekanismia koskevasta kertomuksesta vuoden 2016 perusteellisiin tarkasteluihin. Se käsitti 46 kysymystä, jotka olivat luonteeltaan sekä laadullisia että määrällisiä ja koskivat talouspoliittisen komitean jäsenten näkemyksiä MIP-menettelystä. Kysely päättyi joulukuussa 2016, johon mennessä talouspoliittisen komitean 20 jäsenestä 19 oli vastannut. Kyselytulokset ohjasivat tarkastustyötä, ja niihin viitataan tietyissä huomautuksissa. Kootut vastaukset määrällisiin kysymyksiin esitetään ***liitteessä VI***.

25. Tilintarkastustuomioistuin haastatteli kolmen komission osaston (talouden ja rahoituksen pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja pääsihteeristö) sekä talous- ja rahoitusasioista, verotuksesta ja tulliasioista vastaavan komission jäsenen ja eurosta ja työmarkkinavuoropuhelusta vastaavan varapuheenjohtajan kabinettien henkilöstöä. Tarkastuksen yhteydessä käytiin läpi erilaisia komission asiakirjoja, jotka oli tarkoitettu sekä julkiseen että sisäiseen käyttöön. Lisäksi tavattiin valituissa jäsenvaltioissa MIP:n täytäntöönpanoon ja seurantaan osallistuvien organisaatioiden edustajia (luettelo organisaatioista esitetään ***liitteessä VII***).

---

[11] Erityiskertomus nro 10/2016 ”Lisäparannuksia tarvitaan liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi” (http://eca.europa.eu).

26. MIP:stä keskusteltiin useiden sellaisten organisaatioiden edustajien kanssa, joiden kannat olivat relevantteja tarkastuksen kannalta (mm. Euroopan keskuspankki (EKP), IMF, OECD, Maailmanpankki, Euroopan parlamentti ja Saksan talous- ja energiaministeriö ja valtiovarainministeriö). Lisäksi järjestettiin neuvoa-antava paneeli ja pyydettiin neuvoja riippumattomilta asiantuntijoilta.

HUOMAUTUKSET

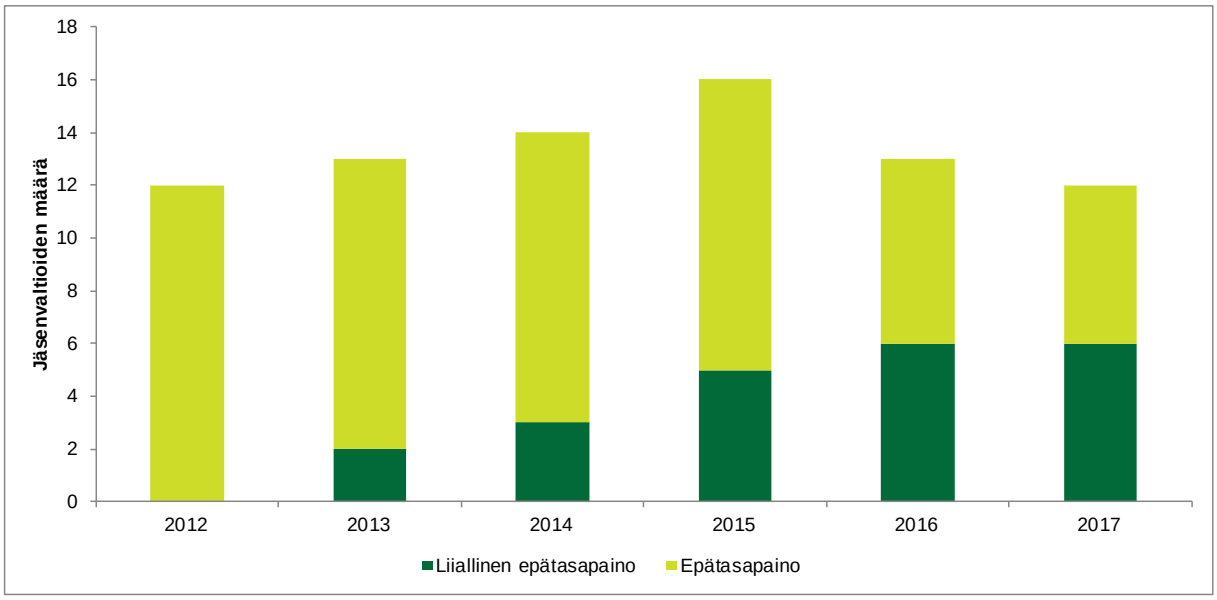
Jäsenvaltioissa on havaittu epätasapainoa useana vuotena eikä korjaavia toimintapolitiikkoja panna tarpeeksi täytäntöön

27. Tässä osiossa käsitellään sellaisten jäsenvaltioiden määrän muutosta, joissa on havaittu epätasapainoa MIP:n käyttöönoton jälkeen. Lisäksi osiosta käy ilmi komission arvioima maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpanoaste, ja siinä paneudutaan sen perimmäisiin syihin.

Epätasapainoa on jäsenvaltioissa yleensä usean vuoden ajan

28. Sellaisten jäsenvaltioiden määrä, joissa havaittiin MIP:n kautta olevan makrotalouden epätasapainoa, kasvoi tasaisesti vuosina 2012–2015 (12:sta 16:een). Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että tämä määrä on kasvanut myös siksi, että useat maat eivät enää osallistu talouden sopeutusohjelmiin ja että Kroatia liittyi EU:hun. Viime aikoina yleinen suuntaus on kääntynyt, mikä kuvastaa mahdollisesti EU:n talouksien myönteistä suhdannekehitystä. Niiden jäsenvaltioiden määrä, joissa epätasapaino on liiallista, ei silti ole vähentynyt (ks. ***kaavio 2*** ja ***liite VIII***).

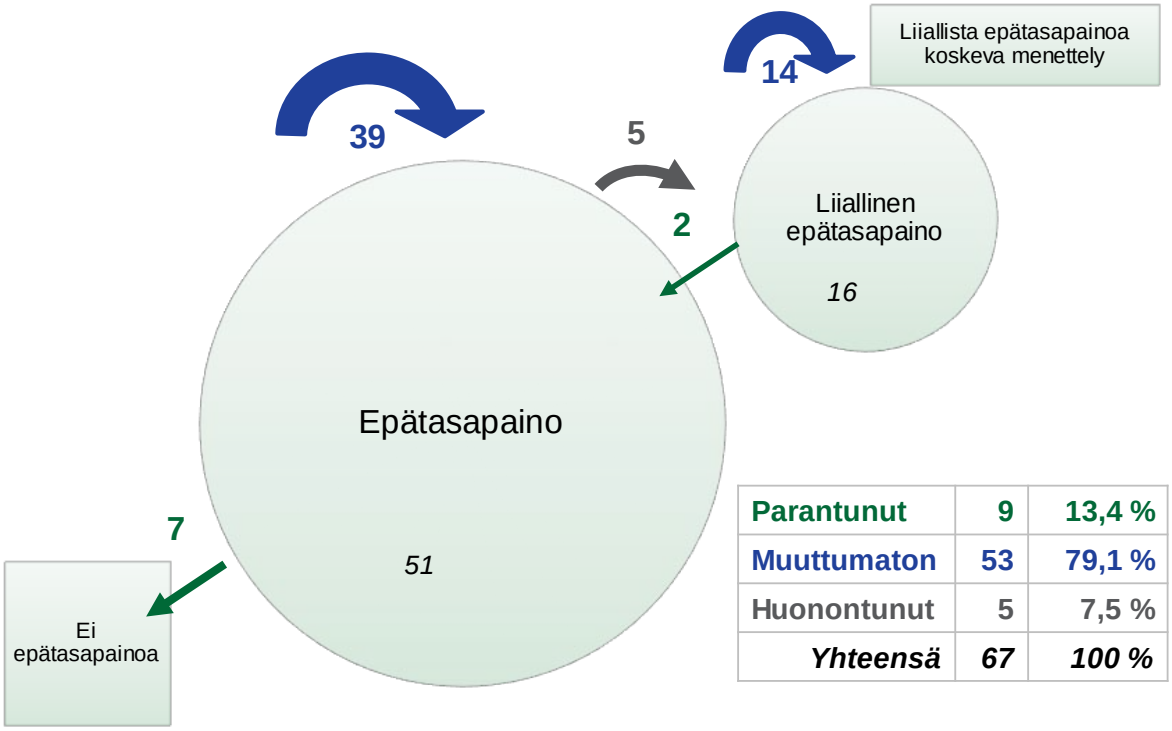
<u>Kaavio 2</u> – Niiden jäsenvaltioiden määrä, jossa on epätasapainoa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

29. ***<u>Kaaviosta 3</u>*** käy ilmi, että yksittäisten jäsenvaltioiden luokittelu on yleisesti ottaen pysynyt samana vuodesta toiseen. Parannukset ovat olleet suhteellisen harvinaisia. MIP:n ensimmäisinä viitenä vuotena (2012–2016) jäsenvaltioissa havaittiin yhteensä 67 tapausta, joissa oli epätasapainoa (51) tai liiallista epätasapainoa (16). Yhteensä 51 epätasapainotilanteesta 39:ssä tilanne ei muuttunut seuraavana vuonna, kun taas viisi jäsenvaltiota siirrettiin liiallisen epätasapainon luokkaan ja seitsemän onnistui korjaamaan epätasapainoaan. Niistä 16 jäsenvaltiosta, joissa epätasapaino oli liiallista, ainoastaan kaksi onnistui vaihtamaan luokitusta seuraavana vuonna.

<u>Kaavio 3</u> – Vuosina 2012–2017 luokittelu muuttui vain vähän



Parantunut	**9**	**13,4 %**
Muuttumaton	**53**	**79,1 %**
Huonontunut	**5**	**7,5 %**
Yhteensä	***67***	***100 %***

Huom. Nuolet osoittavat, miten epätasapainon luokittelu jäsenvaltioissa on kyseisellä kaudella muuttunut kunakin vuonna: tilanne on joko parantunut, huonontunut tai ei muuttunut lainkaan. Muutoksia oli yhteensä 67.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

30. Pysyvyyttä voidaan myös kuvata tarkastelemalla 12 jäsenvaltiota, joissa havaittiin epätasapainoa vuonna 2012 eli MIP:n ensimmäisenä vuonna. Kuusi kahdestatoista on sittemmin ajautunut jossakin kohdin liialliseen epätasapainoon (Bulgaria, Kypros, Ranska, Italia, Slovenia ja Espanja). Ainoastaan kaksi näistä kuudesta on onnistunut palaamaan ”normaaliin” epätasapainoon (Slovenia ja Espanja) neljän muun jäsenvaltion jäädessä yhä liiallisen epätasapainon luokkaan (Italian neljäksi peräkkäiseksi vuodeksi, Ranskan ja Bulgarian kolmeksi vuodeksi ja Kyproksen kahdeksi vuodeksi[12]). Yksikään liiallisen

[12] Kypros sovelsi talouden sopeutusohjelmaa toukokuusta 2013 maaliskuuhun 2016.

epätasapainon jäsenvaltio ei ole pystynyt parantamaan tilannettaan päästäkseen luokkaan, jossa ei ole epätasapainoa. ***Liitteessä VIII*** esitetään koko luokittelu kunkin jäsenvaltion osalta vuodesta 2012 alkaen.

Tiheästä ja intensiivisestä seurannasta huolimatta maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpano jäsenvaltioissa on ollut vähäistä

Komissiolla on hyvä seurantakäytäntö

31. MIP-asetuksessa[13] vaaditaan, että komissio seuraa maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpanoa mm. keräämällä tietoa jäsenvaltioissa ja käymällä jatkuvaa vuoropuhelua viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioihin tiheästi tehtyjen tietojenkeruukäyntien aikana komissio kävi kattavaa ja vilpitöntä vuoropuhelua riittävän monenlaisten sidosryhmien kanssa kansallisella tasolla.

32. Komissio otti vuonna 2013 käyttöön erityisen seurannan, joka kohdistetaan jäsenvaltioihin, joissa on liiallista epätasapainoa. Seurantaa laajennettiin vuonna 2014 sellaisiin valittuihin euroalueen jäsenvaltioihin, joissa epätasapaino oli järjestelmän kannalta merkityksellistä, ja vuonna 2016 kaikkiin jäsenvaltioihin, joissa on epätasapainoa. Erityisen seurannan yhteydessä tehdään nykyään ensin vuosittainen tietojenkeruukäynti kuhunkin jäsenvaltioon ja sen jälkeen julkaistaan edistymiskertomus.

Maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpano jäsenvaltioissa on kuitenkin ollut vähäistä

33. Komissio arvioi maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoastetta hyödyntämällä laadullista luokittelua (ks. ***liite V***). Euroopan parlamentti arvioi vuonna 2017 näiden arviointien pohjalta maakohtaisten MIP-suositusten yleistä täytäntöönpanoa kaudella 2012–2016[14]. Kehitystä kuvataan ***kaaviossa 4***. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että

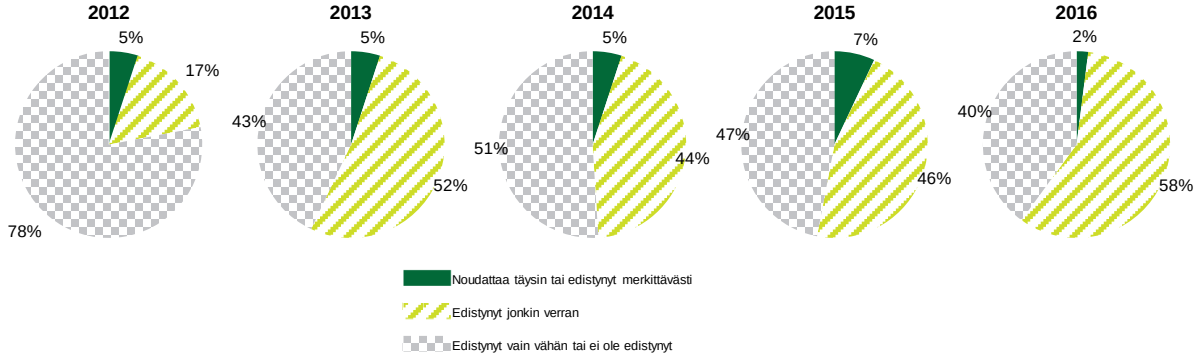
---

[13] 13 artiklan 1 ja 2 kohta.

[14] Perusteellinen analyysi ’*Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play (June 2017)*’ – PE 497.739.

maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpano on ollut vähäistä jatkuvasti vuodesta 2012, sillä kokonaan tai suurelta osin täytäntöönpantujen maakohtaisten MIP-suositusten osuus on erittäin alhainen[15].

Kaavio 4 – Vuosina 2012–2016 esitettyjen maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpano



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan parlamentin (talouden hallinnan tukiyksikkö) ja Euroopan komission arviointien perusteella.

Maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpanoon vaikuttavat lukuisat puutteet

34. Maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpanoa ovat haitanneet seuraavat MIP-prosessin hallinnointipuutteet: i) maakohtaisten MIP-suositusten ja epätasapainon välillä ei ole systemaattista yhteyttä; ii) maakohtaisten MIP-suositusten vaikutusta epätasapainoon ei ole arvioitu systemaattisesti; iii) maakohtaiset MIP-suositukset ovat epäyhteneväisiä koko euroalueen suosituksiin nähden ja iv) maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpanon aikataulu on erittäin vaativa.

[15] Komission määritelmän mukaan maakohtaisten suositusten täytäntöönpanon arviointiluokassa “edistynyt jonkin verran” oleva jäsenvaltio on ilmoittanut tai hyväksynyt toimenpiteitä maakohtaisten suositusten noudattamiseksi; toimenpiteet ovat lupaavia, mutta kaikkia niistä ei ole vielä toteutettu eikä toteuttaminen ole kaikissa tapauksissa varmaa. Tällaisen toteutusasteen ei aina voida katsoa johtavan kohtuullisen suurella todennäköisyydellä epätasapainon vähenemiseen.

Maakohtaisten MIP-suositusten ja epätasapainon välillä ei ole systemaattista yhteyttä

35. Jotta edistettäisiin kansallista sitoutumista ja täten kannustettaisiin jäsenvaltioita panemaan maakohtaiset MIP-suositukset täytäntöön huolellisemmin, on välttämätöntä tehdä selväksi, miten taloudellinen analyysi ja epätasapainon arviointi ovat johtaneet tiettyihin toimintapoliittisiin suosituksiin. Komission omissa ohjeissa todetaan, että perusteellisten tarkastelujen olisi oltava suositusten[16] laadinnan analyyttinen perusta, mutta käytännössä tämä yhteys ei ole useinkaan selvä[17]. Talouspoliittiselle komitealle tehdyssä kyselyssä saatiin tälle vaikutelmalle vahvistus. Kun kysyttiin, oliko selvää, että maakohtaiset suositukset liittyvät makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn, ainoastaan neljännes talouspoliittisen komitean jäsenistä vastasi sen olevan aina selvää (ks. ***kaavio g liitteessä VI***). Yhteyttä ovat viime vuosina hämärtäneet entisestään sekä maakohtaisten MIP-suositusten (ks. ***kohdat 40–42***) että perusteellisten tarkastelujen ”virtaviivaistaminen” (ks. ***kohdat 67–73***).

36. Ensinnäkään yhteys ei useinkaan ole selvä tai se on erittäin heikko. Tämä johtuu siitä, että komissio ei laadi maakohtaisia suosituksia koskevia ehdotuksiaan puuttuakseen johonkin erityiseen epätasapainotilaan, kuten MIP-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa vaaditaan. Sen sijaan rakenneuudistuksista keskustellaan jäsenvaltion kanssa Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä ennen kuin ne sisällytetään komission ehdotuksiin ja ne voidaan luokitella MIP:n kannalta olennaisiksi, vaikka ne liittyisivät vain kaukaisesti epätasapainoon.

37. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi neljää valittua jäsenvaltiota analysoidessaan monia maakohtaisia suosituksia, jotka oli luokiteltu virheellisesti MIP:n kannalta olennaisiksi,

---

[16] Euroopan komissio, *Institutional Paper 039*, marraskuu 2016, ’T*he Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application*: *A Compendium*’, s. 50.

[17] Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan prosessi kulkisi loogisesti epätasapainon tunnistamisesta toimintapoliittisten vaihtoehtojen (ja arvioitujen vaikutusten) pohtimisen kautta maakohtaisten suositusten laatimiseen.

sillä yhdelläkään suositelluista toimenpiteistä ei puututtu perusteellisessa tarkastelussa yksilöityyn epätasapainoon. Ks. esimerkit ***laatikossa 1***.

Laatikko 1 – Esimerkkejä maakohtaisten MIP-suositusten ja perusteellisten tarkastelujen välisestä puuttuvasta yhteydestä

• **Ranskalle** esitetyssä maakohtaisessa suosituksessa nro 3/2016 käsiteltiin aiheita (oppisopimuskoulutus, ammatillinen koulutus ja työttömyysetuusuudistukset), jotka eivät olleet MIP:n kannalta olennaisia: niitä ei käsitelty maaraportin perusteellista tarkastelua koskevassa osuudessa eikä mainittu MIP-arviointimatriisissa (ks. ***kohta 68***), eikä niitä otettu esille perusteelliseen tarkasteluun liittyvänä toimintapoliittisena haasteena maaraportin tiivistelmässä. Vastaavasti maakohtaisissa suosituksissa nro 5/2015 ja nro 5/2016 (Ranskan verotusjärjestelmän uudistus) esiin otettuja aiheita ei käsitelty maaraportin perusteellista tarkastelua koskevassa osuudessa.

• **Slovenialle** esitetyssä maakohtaisessa suosituksessa nro 2/2013 käsiteltiin aiheita (eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyys; terveydenhuolto), joihin ei viitattu perusteellisessa tarkastelussa.

• **Bulgarialle** esitetyssä maakohtaisessa suosituksessa nro 1/2016 otettiin esiin seikkoja (vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteet; veronkeruuta parantavat ja epävirallista taloutta vähentävät toimenpiteet), joita ei käsitelty maaraportin perusteellista tarkastelua koskevassa osuudessa, jotka eivät sisältyneet MIP-arviointimatriisiin ja joita ei painotettu tiivistelmässä. Maakohtaisessa suosituksessa nro 1/2015 esiin otettuja aiheita (vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteet; veronkeruu; harmaa talous; terveydenhuoltojärjestelmän kustannusvaikuttavuus) käsiteltiin maaraportissa muita rakenteellisia kysymyksiä koskevassa osuudessa, joten niiden ja perusteellisen tarkastelun välillä ei ollut yhteyttä.

• **Espanjalle** esitetty maakohtainen suositus nro 9/2013 koski aiheita (julkishallinnon uudistus; oikeuslaitoksen tehokkuus), joita ei käsitelty perusteellisessa tarkastelussa. Maakohtainen suositus nro 2/2015 koski säästöpankkiuudistuksia; tähän kysymykseen ei viitattu missään kohtaa maaraporttia.

38. ***Taulukko 1*** osoittaa, miltä osin maakohtaiset suositukset on luokiteltu MIP:n kannalta olennaisiksi. Vuonna 2016 yli 80 prosenttia maakohtaisista suosituksista jäsenvaltioille, joissa oli epätasapainoa, ja kaikki maakohtaiset suositukset jäsenvaltioille, joissa epätasapaino oli liiallista, luokiteltiin MIP:n kannalta olennaisiksi. Maakohtaiset suositukset on luokiteltu liian

usein MIP:n kannalta olennaisiksi, mikä on vähentänyt MIP:n vaikuttavuutta ja uskottavuutta. Monet sidosryhmät vahvistivat tämän tilintarkastustuomioistuimelle tiedonkeruukäyntien aikana.

Taulukko 1 – MIP:n kannalta olennaisiksi luokiteltujen maakohtaisten suositusten osuus kaikista maakohtaisista suosituksista jäsenvaltioille, joissa on makrotalouden epätasapainoa (2012–2016)

	Epätasapaino	Liiallinen epätasapaino	Yhteensä
2012	52,0 %		52,0 %
2013	63,3 %	94,4 %	70,5 %
2014	67,2 %	100,0 %	76,1 %
2015	87,2 %	92,9 %	89,6 %
2016	81,0 %	100,0 %	92,0 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

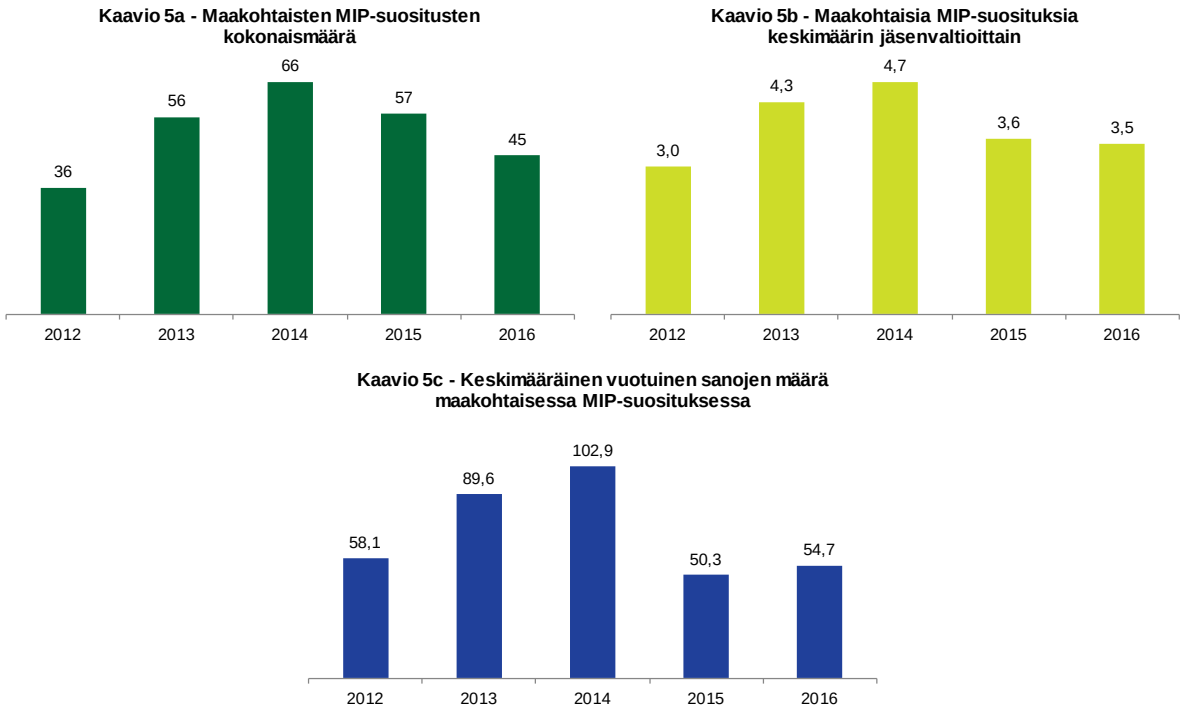
39. Toinen ongelma on se, että maakohtaisten MIP-suositusten ja perusteellisten tarkastelujen ”virtaviivaistaminen” on entisestään hämärtänyt maakohtaisten MIP-suositusten ja havaitun epätasapainon välistä yhteyttä.

40. Maakohtaisten suositusten prosessia aloitettiin ”virtaviivaistaa” vuonna 2015 sen jälkeen, kun jäsenvaltiot olivat huomauttaneet, että maakohtaisten suositusten liiallinen määrä ja pituus vähensivät niihin sitoutumisen tunnetta ja täytäntöönpanon vaikuttavuutta. Komissio on sittemmin vähentänyt maakohtaisten MIP-suositusten vuotuista määrää. Lisäksi sen on lyhentänyt niiden keskimääräistä pituutta noin 50 prosentilla (ks. ***kaavio 5***).

41. Talouspoliittisen komitean jäsenet ja monet tiedonkeruukäyntien aikana tavatut sidosryhmät pitivät ”virtaviivaistamista” yleisesti ottaen myönteisenä (ks. ***kaavio k liitteessä VI***). Nyt kun maakohtaiset MIP- suositukset ovat lyhyempiä ja ilmaistu yleisemmällä tasolla, ne eivät varsinaisesti kohdistu mihinkään perusteellisessa tarkastelussa yksilöityyn epätasapainoon. Niiden yleisen luonteen vuoksi on myös entistä vaikeampaa arvioida, miten hyvin ne on pantu täytäntöön ja miten paljon ne saattoivat osaltaan

vaikuttaa epätasapainon poistamiseen. ***Laatikossa 2*** kuvataan ”virtaviivaistamisen” vaikutusta valittuihin Ranskalle ja Espanjalle esitettyihin maakohtaisiin MIP-suosituksiin.

Kaavio 5 – Maakohtaisten MIP-suositusten määrä ja niissä esitettyjen sanojen määrä (2012–2016)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Laatikko 2 – ”Virtaviivaistamisen” vaikutus Ranskalle ja Espanjalle esitettyihin maakohtaisiin MIP-suosituksiin

”Virtaviivaistaminen” on vähentänyt maakohtaisten MIP-suositusten määrää ja pituutta.

	2014		2016	
	Ranska	Espanja	Ranska	Espanja
Maakohtaisten suositusten määrä				
Maakohtaisten suositusten kokonaismäärä	7	8	***5***	***4***
Maakohtaisten MIP-suositusten kokonaismäärä	6	7	***5***	***4***
Maakohtaisten MIP-suositusten sanojen määrä				
Yhteensä	803	978	**280**	**227**
Keskiarvo	134	140	**56**	**57**

Lyhentymisen vuoksi maakohtaisissa MIP-suosituksissa ei myöskään enää anneta yhtä yksityiskohtaisia toimintapoliittisia ohjeita.

2014	2016
Ranska	
3. Yksinkertaistaa yrityksiin sovellettavia hallinto-, vero- ja kirjanpitosääntöjä ja toteuttaa konkreettisia toimenpiteitä hallituksen nykyisen yksinkertaistamissuunnitelman toteuttamiseksi viimeistään joulukuussa 2014. Poistaa yritysten kasvua estäviä lakisääteisiä esteitä erityisesti tarkistamalla sääntelyyn sisältyviä kokoon liittyviä kriteerejä, jotta vältetään kynnysvaikutukset. Toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla yksinkertaistetaan ja tehostetaan innovaatiopolitiikkaa, erityisesti arvioinnin avulla ja tarvittaessa mukauttamalla tutkimustoiminnan perusteella myönnettävää verohyvitystä (“*crédit d'ïmpôt recherche*”). Varmistaa, että resurssit keskitetään kaikkein tuloksellisimpiin kilpailukykykeskuksiin, ja edistää edelleen niissä toteutetun innovaatiotoiminnan taloudellista vaikutusta.	4. Poistaa palvelusektorilla ja erityisesti yrityspalvelujen ja säänneltyjen ammattien alalla toimimisen esteitä. Toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla yksinkertaistetaan ja lisätään innovaatiopolitiikan alan järjestelmien tehokkuutta. Vuoden 2016 loppuun mennessä uudistaa edelleen sääntelyyn sisältyviä yritysten kasvua haittaavia kokoon liittyviä kriteerejä ja jatkaa yrityksiin sovellettavien hallinto-, vero- ja kirjanpitosääntöjen yksinkertaistamista tähän liittyvän ohjelman mukaisesti.
4. Poistaa säänneltyjen ammattien harjoittamisen ryhtymistä koskevat perusteettomat rajoitukset ja vähentää alalle tuloon liittyviä kustannuksia ja edistää palvelualan kilpailua. Toteuttaa lisätoimia vähittäiskaupan toimintaa vaikeuttavan sääntelytaakan keventämiseksi, erityisesti yksinkertaistamalla myymälöiden avaamista koskevia lupamenettelyjä ja poistamalla tappiollisen myynnin kiellon. Varmistaa, että kotitalouksilta perittävät kaasun ja sähkön säännellyt tariffit asetetaan asianmukaiselle tasolle, joka ei estä kilpailua, mutta pitää muita heikommassa asemissa olevilta ryhmiltä perittävät hinnat kohtuullisina. Vahvistaa sähkön ja kaasun energiaverkkojen yhteenliittämiskapasiteettia Espanjan kanssa; lisää erityisesti kaasun yhteenliittämiskapasiteettia niin, että Espanjan kaasumarkkinat voidaan yhdentää täysimääräisesti Euroopan markkinoihin. Varmistaa rautatiesektorilla, että uusi infrastruktuurin yhdennetty ylläpitäjä pysyy riippumattomana vakiintuneeseen toimijaan nähden, ja toteuttaa toimenpiteitä kotimaan matkustajaliikenteen avaamiseksi kilpailulle ennen vuotta 2019.	
Espanja	
6. Varmistaa markkinoiden yhtenäisyyden takaamista koskevan lain nro 20/2013 kunnianhimoisen ja nopean täytäntöönpanon kaikilla hallintotasoilla. Hyväksyä asiantuntijapalveluja ja ammatillisia yhdistyksiä koskeva kunnianhimoista uudistus vuoden 2014 loppuun mennessä. Tässä yhteydessä määritettäisiin ammatilliseen yhdistykseen rekisteröintiä edellyttävät ammatit sekä edistettäisiin ammattialan järjestöjen avoimuutta ja tilivelvollisuutta purkamalla perusteetonta toiminnan sääntelyä ja turvaamalla Espanjassa markkinoiden yhtenäisyyden asiantuntijapalvelujen alalle pääsyn ja asiantuntijapalveluiden harjoittamisen suhteen. Vähentää edelleen yrityksen perustamiseen vaadittavan ajan, kustannusten ja menettelyjen määrää. Puuttua suurmyymälöiden sijoittautumista koskeviin perusteettomiin rajoituksiin, erityisestä tarkistamalla nykyiset aluesuunnittelua koskevat säännökset. Hakea rahoituslähteitä uutta kansallista tiede-, teknologia- ja innovaatiostrategiaa varten ja saattaa uusi valtion tutkimusvirasto toimintavalmiuteen.	4. Nopeuttaa markkinoiden yhtenäisyyttä koskevan lain täytäntöönpanoa alueellisella tasolla. Varmistaa, että vähittäiskaupan alalla hyväksytyt uudistustoimenpiteet pannaan täytäntöön autonomisilla alueilla. Hyväksyä asiantuntijapalveluja ja ammatillisia yhdistyksiä koskeva suunniteltu uudistus.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

42. Ongelmana on lisäksi se, että epätasapainon korjaamista koskevien toimintapoliittisten vaihtoehtojen (toimintapoliittisia haasteita koskevan osan) käsittely on asteittain hävinnyt perusteellisesta tarkastelusta, koska tämä asiakirja sulautettiin maaraporttiin. Maakohtaisten MIP-suositusten ”virtaviivaistamiseen” yhdistettynä tämä on tehnyt lukijalle paljon vaikeammaksi ymmärtää suositusten taustalla olevia syitä. ***Taulukossa 2*** verrataan

perusteellisen tarkastelun ja Bulgarialle esitetyn maakohtaisen MIP-suosituksen nro 3 välistä yhteyttä vuosina 2014 ja 2015 eli ennen ”virtaviivaistamista” ja sen jälkeen.

<u>Taulukko 2</u> – Esimerkki perusteellisen tarkastelun ja maakohtaisten MIP-suositusten heikentyneestä yhteydestä – yhteys ennen ”virtaviivaistamista” ja sen jälkeen

	Maakohtainen MIP-suositus Bulgarialle vuosina 2014 ja 2015	
	Perusteellisessa tarkastelussa esitetty toimintapoliittinen ohjeistus	**Maakohtaisia suosituksia koskevat komission ehdotukset**
2014	Toimintapoliittiset haasteet - parantaa aktiivisten työmarkkinoiden tehoa ja vaikuttavuutta - arvioida olemassa olevien aktiivisten työmarkkinapolitiikkojen vaikutusta sekä ottaa käyttöön uusia toimenpiteitä - luoda yhteys arviointitulosten ja tulevan toimintapolitiikan välille - kohdistaa toimenpiteet niihin, joiden työmarkkinoille osallistumista on edistettävä eniten ja joiden työllistettävyysmahdollisuudet ovat suurimmat. Tässä yhteydessä yksilöidä työmarkkinoiden ulkopuolella olevat nuoret ja pitkäaikaistyöttömät matalan osaamistason työntekijät, joilla on työkokemusta, sekä muut heikossa asemassa olevat sosiaaliryhmät.	Tehostaa työvoimapalveluja kehittämällä tuloksia mittaava järjestelmä ja kohdentamalla toimet paremmin heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten matalan osaamistason työntekijöihin, iäkkäisiin työntekijöihin, pitkäaikaistyöttömiin ja romaneihin.
	- Koulutus- ja ammattikoulutuskäytäntöjen parantaminen näyttää olevan tärkeätä työmarkkinoiden kannalta; lisäksi voitaisiin tarkastella korkeampaan koulutustasoon tähtääviä riittävän osallistumisen mahdollistavia toimintapolitiikkoja. Kehittää ammattikoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen liittyviä käytäntöjä, jotka kohdistetaan tiettyyn osaamiseen, jolle on tai voisi olla kysyntää työmarkkinoilla - Nuorille tarkoitettuihin erityistoimenpiteisiin voisi sisältyä ohjelmia, joilla pyritään parantamaan koulutustasoa ja nuorten ammatillista pätevyyttä kohdennetulla koulutuksella. Työhönpaluutoimissa sellaisten pitkäaikaistyöttömien kohdalla, joilla on työkokemusta, sosiaalietuudet voidaan kytkeä vaikuttavalla tavalla koulutukseen osallistumiseen ja tuettuun työllisyyteen. Yritysten yhteiskuntavastuuseen perustuvia ohjelmia voitaisiin myös ajatella.	Laajentaa aktiivisten työmarkkinapolitiikkojen kattavuutta ja vaikuttavuutta, jotta ne vastaisivat työnhakijoiden profiileja, ja nuorisotakuun tavoitteiden mukaisesti tavoittaa rekisteröitymättömät nuoret, jotka ovat työelämän ja koulutuksen ulkopuolella.
	- Löytää oikea tasapainoa aktiivisten ja passiivisten toimenpiteiden välillä - Lisätä sosiaalisten tulonsiirtojen vaikuttavuutta […] niitä saavien riittävän elintason takaamiseksi	Köyhyyden vähentämiseksi parantaa edelleen lapsille ja vanhuksille tarkoitettujen sosiaalipalvelujen ja sosiaalisten tulonsiirtojen saatavuutta ja vaikuttavuutta.
2015	Tiivistelmä - Heikkojen työmarkkinapolitiikkojen vuoksi [...] työntekijät voidaan edelleen tulla hinnoitelluiksi ulos työmarkkinoilta [...] Kohdennettujen koulutus- ja ammattikoulutuskäytäntöjen puuttuminen ja aktiiviset työmarkkinapolitiikat voivat haitata työmarkkinoille osallistumista ja työvoiman työllistettävyyttä.	Kehittää integroitu lähestymistapa työmarkkinoiden marginaalissa olevia ryhmiä ja erityisesti ikääntyneitä työntekijöitä sekä työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria varten.
	Perusteellinen tarkastelu Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten työllisyyden parantaminen on edelleen suuri haaste.	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

43. Lopuksi voidaan todeta, että perusteellisen tarkastelun ja maakohtaisten MIP-suositusten välisen yhteyden tai perustelun puuttuminen vuodesta 2016 alkaen ei ole

yhdenmukaista sen viestin kanssa, jonka komissio antoi tiedonannossaan Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille lokakuussa 2015. Lisätäkseen MIP:n avoimuutta ja seurantaa komissio totesi tuolloin, että se ”aikoo esittää täsmälliset perustelut tehdyille päätöksille, kuten myös makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn liittyville maakohtaisille suosituksille” ja ”selittää paremmin, miten epätasapainojen luonne ja se, miten niihin puututaan maakohtaisissa suosituksissa, liittyvät toisiinsa”[18].

Maakohtaisten MIP-suositusten vaikutusta epätasapainoon ei ole arvioitu järjestelmällisesti

44. Komissio ei yleensä esitä ennakko- tai jälkiarvioita maakohtaisten MIP-suositusten taloudellisesta vaikutuksesta epätasapainoon. Tämä on ymmärrettävää ainoastaan tapauksissa, joissa joidenkin vaikutusten uskottava kvantifiointi on vaikeaa suositeltujen politiikkatoimien (esim. omaisuuserien laadun tarkastelu tai stressitestit pankkialalla, julkisten palvelujen parempi koordinointi ja tehokkuus) luonteen vuoksi, tai siitä syystä, vaikutus voisi olla pitkäaikainen (koulutus- ja työmarkkinauudistukset).

45. Harvan poikkeuksen muodostavat viitteet ulkopuolisiin tutkimuksiin, joissa arvioidaan rakenneuudistusten vaikutuksia bruttokansantuotteeseen (BKT)[19][20], ja kertaluontoinen arviointi jäsenvaltioiden vuoden 2014 kansallisia uudistusohjelmia koskevissa komission

---

[18] COM(2015) 600 final, 21. lokakuuta 2015 ’Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille toimista Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi’, s. 9.

[19] Vuoden 2015 Espanjaa koskevassa maaraportissa (s. 59) todetaan, että asiantuntijapalveluissa kilpailua edistävän uudistuksen yhteydessä voittomarginaalin supistamiseen perustuva hintojen alentumisvaikutus vaikuttaa todennäköisesti myönteisesti muuhun talouteen, koska niiden välinen syy-seuraussuhde on suhteellisen merkittävä. Lisäksi maaraportissa viitataan komission selvitykseen (’*The Economic Impact of Professional Services Liberalisation*’, *European Economy Economic Papers 533*, syyskuu 2014), joka koski neljää ammattia koskevien sääntelyesteiden vaikutuksia EU:ssa vuosina 2008–2011.

[20] Ensimmäisessä vuonna 2014 laatimassaan arvioinnissa, joka koski Ranskan makrotalouden epätasapainon korjaamisen kannalta olennaisten politiikkatoimien edistymistä (’*Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*’) komissio kertoo OECD:n vuonna 2014 tekemän selvityksen havainnoista; selvityksen aiheena oli Ranskan hallituksen vuodesta 2012 alkaen ilmoittamien ja toteuttamien uudistusten vaikutukset.

yksiköiden valmisteluasiakirjoissa[21]. Epätasapainoon kohdistuvan taloudellisen vaikutuksen arviointi osoittaisi paremmin, mitkä suositukset ovat kaikkein olennaisimpia ja osoittautuvat todennäköisesti vaikuttaviksi.

46. Lisäksi tietyillä suosituksilla voitaisiin mitätöidä muiden vaikutus, ja tältä osin voi olla mahdollista antaa kohtuullinen arvio. Tämä pätee talousarviosuosituksiin ja muihin maakohtaisiin suosituksiin, jotka vaikuttavat julkistalouteen. Esimerkiksi Espanjalle, johon sovelletaan liiallista alijäämää koskevaa menettelyä, esitetty maakohtainen MIP-suositus nro 1/2013 koski neuvoston suositteleman julkisen talouden sopeutuksen jatkamista; sopeutuksen avulla varmistetaan maan liiallisen alijäämän korjaaminen. Samanaikaisesti maakohtainen MIP-suositus nro 4/2013 koski tarvetta ”vahvistaa ja nykyaikaistaa julkisia työvoimapalveluja, jotta varmistetaan, että työttömät saavat tuloksellista yksilöllistä apua”. Komissio ei arvioinut, olivatko yksilöllisen tuen antamiseen yli kuudelle miljoonalle työnhakijalle tarvittavat henkilöstön palkkauskustannukset yhdenmukaisia sen ensimmäisessä suosituksessa vaatimien finanssipoliittisten rajoitteiden kanssa.

Epäjohdonmukaisuus euroalueen suosituksiin nähden

47. Komissio on vuodesta 2012 alkaen ehdottanut suosituksia koko euroalueelle. Neuvoston hyväksyttyä suositukset ne esitetään valtiovarainministerien euroryhmälle; vastaavasti mikään EU:n elin ei ole virallisesti vastuussa niiden täytäntöönpanosta.

48. Komissiolla ei ole järjestelmää, jonka avulla se varmistaisi, ovatko euroalueen suositukset yhdenmukaisia euroalueen jäsenvaltioille esitettyjen maakohtaisten suositusten kanssa.

---

[21] Komissio käytti makrotaloudellista mallia (Quest) arvioidakseen, miten rakenneuudistukset tietyssä jäsenvaltiossa voisivat vaikuttaa kasvuun, jos kyseinen jäsenvaltio kaventaisi juopaa kolmen parhaan EU:n suoriutujan keskeisillä talouden indikaattoreilla mitattuun keskiarvoon nähden.

49. Yksi esimerkki tästä ongelmasta liittyy komission suosituksiin euroalueen finanssipolitiikan virityksestä[22]. Kun rahapolitiikassa on vaikea alentaa korkotasoja, finanssipolitiikan virityksen hallinnointi on tärkeää kokonaiskysynnän kestävän kasvun varmistamisen kannalta. Vakaus- ja kasvusopimuksella ei kuitenkaan voida vaikuttaa jäsenvaltion finanssipolitiikan viritykseen sen jälkeen, kun jäsenvaltio on täyttänyt vakauskriteerit. Tämän vuoksi MIP tarjoaa kehyksen koko euroalueen osalta olennaisten julkista taloutta koskevien suositusten käsittelyyn.

50. Komissio suositti marraskuussa 2016 positiivista finanssipolitiikan viritystä tehostaakseen elpymistä EKP:n rahapolitiikan tueksi[23]. Suositus ei ollut yhdenmukainen noin kuusi kuukautta aiemmin euroalueen jäsenvaltioille esitetyissä maakohtaisissa suosituksissa vahvistettujen finanssipoliittisten vaatimusten kanssa. Niissä koko euroalueelle oli suositeltu kohtuullisen kiristävää finanssipolitiikan viritystä vuosiksi 2017 ja 2018. BKT:n kasvunäkymät eivät olleet kyseisten kuuden kuukauden aikana huonontuneet, joten perusteita epäjohdonmukaisuuteen ei ollut. Ei ole olemassa vaikuttavaa mekanismia, jonka avulla lievennettäisiin jännitteitä, joita saattaa aiheutua näiden kahden tekijän – finanssipoliittisesti toivottavan euroalueen suuntauksen ja jäsenvaltioille esitettyjen finanssipoliittisten maakohtaisten suositusten yhteisvaikutuksen – välille.

Maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpanon aikataulu on erittäin vaativa

51. Komissio on todennut odottavansa, että maakohtaiset MIP-suositukset pannaan täytäntöön 12–18 kuukaudessa. Tämä ennuste on usein liian optimistinen, joten se vääristää täytäntöönpanoa koskevia tilastotietoja. Useat maakohtaiset MIP-suositukset ovat monimutkaisia ja vaativat reagointia suurelta sidosryhmäjoukolta. Lukuisat maakohtaiset MIP-suositukset toistetaan joka vuosi eli niiden osalta merkitään, että niitä ei ole pantu täytäntöön. Komission käytäntö on ristiriidassa IMF:n ja OECD:n käytäntöjen kanssa. Niiden

---

[22] Finanssipolitiikan viritys on arvio finanssipolitiikan antamasta tarkoituksellisesta sysäyksestä.

[23] COM(2016) 727, 6. marraskuuta 2016.

antama toimintapoliittinen ohjeistus on jäsennelty temaattisemmin. Tätä asiaa käsitellään ***kohdassa 78***.

52. Vaikeuden olemassaolo vahvistettiin tietyssä määrin vastauksissa seuraavaan talouspoliittiselle komitealle tarkoitetussa kyselytutkimuksessa esitettyyn kysymykseen: ”Ovatko jäsenvaltiollenne esitetyt maakohtaiset suositukset realistisia?". Noin 53 prosenttia vastaajista piti niitä ”realistisina”, 26 prosenttia ”jokseenkin epärealistisina” ja 11 prosenttia ”ei lainkaan realistisina” (ks. ***kaavio j liitteessä VI***). Maakohtaisia suosituksia pidettiin epärealistisina lähinnä siitä syystä, että täytäntöönpanoaikataulu oli erittäin haastava.

Epätasapainon luokittelu ei ole riittävän avointa eikä liiallista alijäämää koskevaa menettelyä ole koskaan käynnistetty

53. Tässä osiossa käsitellään epätasapainon vakavuutta koskevan komission arvioinnin taustalla olevaa logiikkaa ja prosessia.

Luokitusjärjestelmälle on ollut tyypillistä monimutkaisuus ja vaihtuvuus

54. MIP-asetuksen mukaan jäsenvaltiot oli tarkoitus arvioida seuraavasti: ei epätasapainoa, epätasapaino tai liiallinen epätasapaino.

55. Vuonna 2012 komissio kuitenkin määräsi viidestä luokasta. Luokkien määrää nostettiin kuuteen vuonna 2013. Vuonna 2014 sovellettiin erilaista kuuden luokan järjestelmää. Luokat erosivat toisistaan epätasapainon vakavuuden ja vaaditun seurannan tason osalta. Lopulta luokkien määrä vähennettiin ainoastaan neljään vuonna 2016 (ks. ***taulukko 3***). Suurin osa tilintarkastustuomioistuimen haastattelemista sidosryhmistä piti vähennystä myönteisenä sen perusteella, että se yksinkertaisti menettelyä.

Taulukko 3 – Epätasapainoluokkien kehitys vuosina 2012–2017

<table>
<tr><th>2012</th><th>2013</th><th colspan="2">2014</th><th colspan="2">2015</th><th colspan="2">2016</th><th>2017</th></tr>
<tr><td>Ei epätasapainoa</td><td>Ei epätasapainoa</td><td colspan="2">Ei epätasapainoa</td><td colspan="2"></td><td colspan="2">Ei epätasapainoa</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="2">DK, LU, MT</td><td colspan="2"></td><td colspan="2">AT, BE, EE, HU, RO, UK</td><td>FI</td></tr>
<tr><td>Epätasapaino, joka ei ole liiallista mutta johon on puututtava</td><td>Epätasapaino, jossa tarvittaisiin seurantaa ja politiikkatoimia</td><td colspan="3">Epätasapaino, joka edellyttää seurantaa ja politiikkatoimia</td><td colspan="3" rowspan="4">Epätasapaino</td></tr>
<tr><td>BE, BG, DK, FI, SE, UK</td><td>BE, BG, DK, FI, MT, NL, SE, UK</td><td colspan="2">BE, BG, DE, FI, NL, SE, UK</td><td colspan="2">BE, FI, NL, RO, SE, UK</td></tr>
<tr><td>Vakava epätasapaino, joka ei ole liiallista mutta johon on puututtava</td><td>Epätasapaino, joka edellyttää seurantaa ja määrätietoisia politiikkatoimia</td><td colspan="3">Epätasapaino, joka edellyttää seurantaa ja määrätietoisia politiikkatoimia</td></tr>
<tr><td>FR, HU, IT, SI</td><td>FR, HU, IT</td><td colspan="2">HU</td><td colspan="2">DE, HU</td></tr>
<tr><td>Erittäin vakava epätasapaino, joka ei ole liiallista mutta johon on kiireellistä puuttua</td><td></td><td colspan="3">Epätasapaino, joka edellyttää erityistä seurantaa ja määrätietoisia politiikkatoimia</td><td colspan="3">Epätasapaino</td></tr>
<tr><td>CY, ES</td><td></td><td colspan="2">ES, FR, IE</td><td colspan="2">ES, IE, SI</td><td colspan="2">DE, ES, FI, IE, NL, SE, SI</td><td>DE, ES, IE, NL, SE, SI</td></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td>Liiallinen epätasapaino, joka edellyttää jatkuvia vahvoja politiikkatoimia (erityisseuranta)</td><td colspan="3" rowspan="2">Epätasapaino, joka edellyttää erityistä seurantaa ja määrätietoisia politiikkatoimia</td><td colspan="3" rowspan="2">Liiallinen epätasapaino</td></tr>
<tr><td>ES</td></tr>
<tr><td>Liiallinen epätasapaino, joka edellyttää kiireellisiä politiikkatoimia (erityisseuranta)</td><td colspan="2">HR, IT, SI</td><td colspan="2">BG, FR, HR, IT, PT</td><td colspan="2">BG, CY, FR, HR, IT, PT</td><td>BG, CY, FR, HR, IT, PT</td></tr>
<tr><td>SI</td></tr>
<tr><td>Liiallista epätasapainoa koskeva menettely</td><td>Liiallista epätasapainoa koskeva menettely</td><td colspan="4">Liiallinen epätasapaino, joka edellyttää määrätietoisia politiikkatoimia ja liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä</td><td colspan="3">Liiallinen epätasapaino ja korjaussuunnitelma (liiallista epätasapainoa koskeva menettely)</td></tr>
</table>

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

56. Vuodesta 2013 alkaen eri luokituksille on ollut yhteistä luokka, johon kuuluvissa jäsenvaltioissa on havaittu liiallista epätasapainoa mutta komissio ei ole milloinkaan ehdottanut liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä kyseisissä tapauksissa. Tällaisesta mahdollisuudesta ei erityisesti säädetä MIP-asetuksessa (ks. ***laatikko 3***). Komission dokumentaatiosta ei käy selvästi ilmi, mistä on peräisin tällainen käytäntö, jossa liiallinen epätasapaino tunnistetaan mutta sitä koskevaa menettelyä ei suositella käynnistettäväksi. Näyttääkin siltä, että kyseessä on poliittinen päätös. Tähän saakka komissio on aina ilman selkeitä perusteita välttänyt suosittamasta liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä (ks. ***kohta 63***).

<u>Laatikko 3</u> – Milloin liiallista epätasapainoa koskeva menettely olisi käynnistettävä?

MIP-asetuksen 2 artiklassa määritetään ainoastaan ’epätasapaino’ ja ’liiallinen epätasapaino’.

Liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn avaamista koskeva 7 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti: ”Jos komissio katsoo 5 artiklassa tarkoitetun perusteellisen tarkastelun tehtyään, että kyseisessä jäsenvaltiossa on liiallinen epätasapaino, se ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja euroryhmälle.” Asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että neuvosto ”voi” käynnistää menettelyn, mikä on merkki siitä, että asia kuuluu neuvoston harkintavaltaan.

Komissio kuitenkin katsoo, että sen harkintavallassa on päättää, suositetaanko liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä, vaikka se katsoisi, että jäsenvaltiossa olisi liiallista epätasapainoa. Tiettävästi se perustaa tulkintansa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 artiklan 4 kohtaan, joka kuuluu seuraavasti:

”Jos 3 kohdassa tarkoitetussa menettelyssä todetaan, että jäsenvaltion talouspolitiikka ei ole 2 kohdassa tarkoitettujen laajojen suuntaviivojen mukaista tai että se voi vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan, komissio voi antaa kyseiselle jäsenvaltiolle varoituksen.”

Analyysin ja epätasapainoluokan välinen yhteys ei aina ole selvä

57. MIP-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa todetaan, että perusteellisessa tarkastelussa olisi arvioitava ”onko kyseisessä jäsenvaltiossa epätasapaino ja onko tämä epätasapaino liiallinen”. Tämä tarkoittaa, että komission olisi luotava selkeä yhteys taloudellisen analyysin ja valitun epätasapainoluokan välille.

58. Käytännössä perusteellisissa tarkasteluissa ei tehdä johtopäätöksiä jäsenvaltion epätasapainon luokittelusta. Johtopäätökset sisältyvät sen sijaan komission aiheesta antamaan tiedonantoon. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että suositellut päätelmät epätasapainosta eivät aina perustu selkeästi analyysiin, joka sisältyy vastaavaan perusteelliseen tarkasteluun. Esimerkiksi:

a) Vuonna 2015 talouden ja rahoituksen pääosaston suosituksen perusteella Bulgarian asemaa siirrettiin kolme tasoa ylöspäin ”epätasapainoista, jotka edellyttävät politiikkatoimia ja seurantaa” ”liiallisiin epätasapainoihin, jotka edellyttävät määrätietoisia politiikkatoimia ja erityisseurantaa”. Asianomainen päätös perustui

suurelta osin yhden ainoan pankin kaatumiseen vuonna 2014, ja siihen, että komissio pelkäsi tämän seurauksena taloudellisen vakauden puolesta. Luokittelua ei muutettu vuonna 2016, vaikka kyseisen vuoden perusteellisesta tarkastelusta kävi ilmi, että yksikään vuonna 2015 yksilöidyistä riskeistä ei ollut konkretisoitunut.

b) Vuonna 2015 Ranskan tilanne luokiteltiin menettelyn tehostamista koskevan talouden ja rahoituksen pääosaston suosituksen jälkeen yhden tason verran vakavammaksi (”liiallisia epätasapainoja, jotka edellyttävät määrätietoisia politiikkatoimia ja erityisseurantaa”). Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että perusteellisessa tarkastelussa ei todettu, että arvioinnin perustana olevat tekijät olisivat muuttuneet*merkittävästi* vuodesta toiseen. Samanaikaisesti, vaikka Ranskaan sovellettiin myös liiallista alijäämää koskevaa menettelyä (vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osiota), maan luokitusta ei heikennetty siitä huolimatta, että sanaa ”liiallinen” oli ainoastaan käytetty perusteellisessa tarkastelussa julkisen talouden alijäämiin.

c) Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevassa vuoden 2016 perusteellisessa tarkastelussa (maahan oli sovellettu liiallista alijäämää koskevaa menettelyä vuodesta 2008 alkaen) todettiin, että maassa ei ollut epätasapainoa eikä varoitusmekanismia koskevassa kertomuksessa vuodelta 2017 Yhdistyneen kuningaskunnan osalta edes vaadittu perusteellista tarkastelua. Tilanne oli tämä siitä huolimatta, että vuoden 2016 perusteellisessa tarkastelussa mainittiin, että vaihtotaseen alijäämä oli jatkuvasti suuri (suurin sinä vuonna EU:ssa) ja että asuntojen hinnat olivat nousseet jatkuvasti vuodesta 2013 alkaen, vaikka hintataso oli jo silloin ollut koholla.

59. Tilanne paheni vuonna 2017, kun täysipainoiset perusteelliset tarkastelut korvattiin maaraporteissa esitetyillä tiivistelmillä (ks. ***kohta 69***).

60. Julkaisuajankohta antaa ymmärtää, että analyysi- ja luokittelutehtävät ovat myös toiminnollisesti erillisiä. Vuosina 2012, 2014 ja 2017 perusteelliset tarkastelut ja luokittelua koskeva tiedonanto julkaistiin samana päivänä, kun taas vuosina 2013 ja 2016 perusteelliset tarkastelut julkaistiin ensin ja epätasapainoluokittelu kahta viikkoa myöhemmin. Vuonna 2015 epätasapainoluokittelu julkaistiin päivää ennen perusteellisia tarkasteluja.

Prosessi ei loppuvaiheissaan ole niinkään tekninen vaan poliittinen

61. Komissio soveltaa epätasapainon luokitteluun nykyään monivaiheista prosessia. Ensiksi komission henkilöstö toimittaa talous- ja rahoitusasioista, verotuksesta ja tulliasioista vastaavalle komission jäsenelle kirjallisesti näkemyksensä siitä, miten olisi luokiteltava kukin jäsenvaltio, josta on laadittu perusteellinen tarkastelu. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näissä ehdotuksissa esitetään selkeää teknistä neuvontaa ja että ne ovat johdonmukaisia maiden välillä ja ajan mittaan.

62. Sen jälkeen kun komission jäsenen kabinetti, ja vuodesta 2014 alkaen, eurosta ja työmarkkinavuoropuhelusta vastaavan varapuheenjohtajan kabinetti (jotka ovat yhdessä vastuussa MIP:sta) ovat ottaneet neuvot huomioon, tiedonantoluonnos lähetetään tarkistettavaksi kaikkien komission jäsenten kabinetteihin ja lopulta hyväksyttäväksi komission jäsenten kollegiolle.

63. Vuosina 2012–2016 tietyissä jäsenvaltioissa havaittiin liiallinen epätasapaino 16 tapauksessa. Kollegio ei kuitenkaan ole koskaan lähettänyt neuvostolle tällaista ehdotusta. Tarkastuksen aikana komissio antoi vain vähän evidenssiä, joka selittäisi, miksi kollegio ei ole ehdottanut liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä.

64. Liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn järjestelmällinen käynnistämättä jättäminen on vähentänyt MIP:n uskottavuutta ja vaikuttavuutta. Tämä oli myös useiden sidosryhmien kanta; sidosryhmät raportoivat, että käynnistämättä jättäminen on haitannut menettelyä sekä sen mahdollisuuksissa puuttua epätasapainoon että sen arvoa pelotteena. Myös viiden puheenjohtajan kertomuksessa[24] ehdotetaan MIP-menettelyn soveltamista kaikilta osin, liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistäminen mukaan luettuna.

---

[24] ’Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely’, Jean-Claude Junckerin kertomus tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa, kesäkuu 2015, s. 8: MIP:n korjaavaa osiota olisi käytettävä määrätietoisemmin. Se olisi käynnistettävä heti kun liiallinen epätasapaino todetaan, ja sitä olisi käytettävä uudistusten täytäntöönpanon seurannassa.

EKP on lisäksi todennut, että kaikkien makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn mukaisten toimenpiteiden (myös korjaavan osan) täysimääräinen ja tehokas käyttäminen on tarpeen[25]. Se on toistanut tämän viestin useissa yhteyksissä.

65. Eräät muut sidosryhmät ehdottavat, että liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käyttäminen epäselvissä tapauksissa vaikuttaisi myös sen uskottavuuteen ja että se olisi varattava käytettäväksi ainoastaan ilmiselvissä tapauksissa.

66. MIP-asetuksessa epätasapainon luokittelu annetaan täysin komission tehtäväksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin useita puutteita tavassa jolla tämä tehtiin.

a) Ensinnäkin tilintarkastustuomioistuimelle ei annettu minkäänlaista evidenssiä siitä, että kollegiolla ja kabineteilla olisi virallinen menettely, jossa otettaisiin huomioon talouden ja rahoituksen pääosaston ohjeet ja dokumentoitaisiin niiden välinen yhteydenpito.

b) Toiseksi epätasapainoa koskeva tiedonantoluonnos annettiin kollegion saataville erittäin myöhään ennen vuotta 2017. Näin rikottiin komission sisäisiä sääntöjä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että kollegio harkitsee päätöksiään asianmukaisesti.

c) Kolmanneksi tällä hetkellä ei ole selkeitä kirjallisia ohjeita niitä tapauksia varten, joissa komissio päättäisi ehdottaa liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä.

---

[25] EKP, Talouskatsaus 2, maaliskuu 2017, laatikko 7, s. 63. Muiden kannanottojen osalta, ks. *Economic Bulletin, Issue 2,* maaliskuu 2015, laatikko 5, s. 48, ja *Economic Bulletin, Issue 2*, maaliskuu 2016, laatikko 8, s. 57.

Perusteellisten tarkastelujen näkyvyys on vähentynyt huomattavasti ajan mittaan. Analyysi on laadultaan edelleen hyvää, mutta perusteellisia tarkasteluja on parannettava tietyiltä keskeisiltä osiltaan

67. Tässä osiossa käsitellään perusteellisten tarkastelujen muuttuvaa esitystapaa ja epätasapainon havaitsemiseen ja arviointiin komissiossa käytettävien analyyttisten välineiden ja taloudellisen analyysin laatua.

Perusteellisten tarkastelujen näkyvyys on vähentynyt huomattavasti ajan mittaan

68. Perusteellisten tarkastelujen ja vuotuisten maaraporttien rajat ovat hämärtyneet entisestään. Komissio pyrki ”virtaviivaistamaan” analyysiaan ja toimintapoliittista ohjeistustaan jäsenvaltioille toimintapoliittiseen koordinointiin tarkoitetun eurooppalaisen ohjausjakson laaja-alaisessa kehyksessä. Perusteellisten tarkastelujen sulauttaminen maaraportteihin on kuitenkin vähentänyt MIP-menettelyn painoarvoa ja keskittymistä sen nimenomaiseen tavoitteeseen, joka on epätasapainon havaitseminen ja ennaltaehkäisy.

69. Ensimmäisenä kolmena vuotena perusteellinen tarkastelu oli itsenäinen asiakirja, jonka lähinnä talouden ja rahoituksen pääosasto laati työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja muiden pääosastojen avustuksella. Vuonna 2015 siitä tuli osa 2 maaraportissa, jonka loppuosa on tulosta analyysista, joka oli aiemmin sisällytetty komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan (joka on sittemmin lakkautettu), jossa arvioitiin jäsenvaltioiden kansallista uudistusohjelmaa eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Sulautumisen seurauksena perusteellisen tarkastelun toimintapoliittisia haasteita koskevasta osasta (tiivistelmä keskeisistä makrotalouden haasteista ja mahdollisista reagointitavoista) luovuttiin. Lisäksi maaraporteissa käytetyt otsakkeet on nyt vakioitu eivätkä ne tämän vuoksi kuvasta asianomaisen jäsenvaltion epätasapainon vakavuutta.

70. Vuonna 2016 toimintapoliittisia haasteita koskevasta osasta luopumiseen puututtiin osittain lisäämällä MIP-arviointimatriisi. Se on hyödyllinen taulukko, jossa esitetään yhteenveto perusteellisen tarkastelun keskeisistä havainnoista. Taulukossa ei kuitenkaan mainita mahdollisia toimenpiteitä, joilla vastattaisiin perusteellisessa tarkastelussa yksilöityihin haasteisiin.

71. Maaraporttien esitystapaa on edelleen muutettu vuonna 2017: yleisen lyhentämisen lisäksi komissio rajasi perusteellisen tarkastelun MIP-arviointimatriisiin ja lyhyeen lausuntoon tärkeimmistä havainnoista (osa 3). Tarkat tiedot kaikista jäsenvaltioon vaikuttavista keskeisistä ongelmista makrotalouden epätasapaino mukaan lukien esitetään aiheittain osassa 4 ”Uudistusten painopisteet”. Asteriski otsikossa tarkoittaa, että aihe on MIP:n kannalta olennainen ja vaikuttaa osassa 3 esitettyyn tiivistelmään.

72. Esitystavan muutoksista vastasi komission pääsihteeristö, jonka merkitys prosessissa on ajan mittaan kasvanut. Pääsihteeristö ohjaa nykyään myös maaraporttien laadintaa kaikissa komission osastoihin järjestetyissä maaryhmissä. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto tekee analyyttisestä työstä[26] nykyään suuremman osuuden erityisesti työllisyyden ja sosiaalisen kehityksen osalta, ja perusteellisesta tarkastelusta/maaraportista on tullut vähäisemmässä määrin talouden ja rahoituksen pääosaston tuote. Sidosryhmien mukaan nämä muutokset ovat vähentäneet MIP:n näkyvyyttä.

73. Sulautumisesta lähtien perusteellisia tarkasteluja koskeva tiedonanto on korvattu paljon laajemmalla maaraportteja koskevalla tiedonannolla. Tämän ongelman ratkaisemiseksi talouden ja rahoituksen pääosasto julkaisi kesäkuussa 2015 katsauksen kuluvana vuonna tehdyistä perusteellisissa tarkasteluissa esitetyistä havainnoista[27]. Katsauksessa painotettiin useissa eri maissa tapahtuvaa samanlaista kehitystä ja todettiin sen liittyvän muuttuvaan taloustilanteeseen. Katsausta ei kuitenkaan julkaistu vuonna 2016 eikä toistaiseksi vuonna 2017.

74. Makrotalouden epätasapainon analyysi muodostaa nykyään osan jäsenvaltion rakenneongelmien yleistä analyysiä. Epätasapainolla ei siis enää ole samaa näkyvyyttä, mikä sillä oli, kun perusteellinen tarkastelu oli erillinen asiakirja. Tämän vuoksi lyhyen aikavälin ongelmia (epätasapaino) ja pitkän aikavälin ongelmia (kasvu) on vaikea erottaa toisistaan.

---

[26] *The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium*, laatikko 3.1, s. 34.

[27] *Occasional Paper 228, Macroeconomic Imbalances – Main findings of the in-depth reviews 2015*.

75. Yhteenvetona voidaan todeta, että eurooppalaisen ohjausjakson ”virtaviivaistamiseen” tähtäävät toimet ovat vähentäneet MIP:n näkyvyyttä. Vaikuttava viestintä on kuitenkin keskeistä, jotta suuri yleisö ymmärtäisi mistä menettelyssä on kyse ja mitä haasteita makrotalouden epätasapaino asettaa jäsenvaltioille. Makrotalouden epätasapainoa koskevan kansallisen sitoutumisen lisääminen edellyttäisi myös tehostettua viestintää. Sidosryhmät korostivat tätä kantaa toistuvasti tilintarkastustuomioistuimen tekemien tiedonkeruukäyntien aikana.

Hyvästä analyysikäytännöstä huolimatta joitakin perusteellisen tarkastelun osatekijöitä on syytä parantaa

76. Marraskuussa 2016 eli viisi vuotta MIP:n käyttöönoton jälkeen talouden ja rahoituksen pääosasto julkaisi asiakirjan *The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium.* Kooste perustuu suuressa määrin neuvoston komiteoille esitettyyn tai aikaisemmin eri muodoissa julkaistuun analyyttiseen materiaaliin. Koko kehyksen koonti tähän julkaisuun tehtiin myöhään. Se on silti myönteistä, sillä se auttaa jäsenvaltioita ja muita sidosryhmiä ymmärtämään MIP-menettelyä ja erityisesti tiettyjen päätösten perusteluja.

77. Koosteessa kuvataan tiettyjä analyyttisia välineitä, joita talouden ja rahoituksen pääosasto käyttää makrotalouden epätasapainon arvioinnissa. Sitä voitaisiin kuitenkin parantaa edelleen lisäämällä siihen tietoa välineistä, joita komissio käyttää muissa toistuvissa analyyseissä, jotka koskevat mm. pankkijärjestelmän vakautta, MIP:n kannalta olennaista työmarkkinakehitystä ja työmarkkinapolitiikan laatua.

78. Tilintarkastustuomioistuimen kuulemien sidosryhmien ja asiantuntijoiden mielestä perusteellisten tarkastelujen analyysikäytäntö on yleisesti ottaen ollut hyvä. Komissio ottaa huomioon kaikki maakohtaiset olosuhteet ja muut jäsenvaltioiden toimittamat olennaiset tiedot. Jotkut jäsenvaltiot pitivät tarpeellisena parantaa tiedonjakoa, ja komissio on viime aikoina toteuttanut tämänsuuntaisia toimia.

79. Tilintarkastustuomioistuimen talouspoliittiselle komitealle tekemä kysely antaa vahvistuksen näille havainnoille. Valtaosa vastaajista (89 prosenttia) kuvasi jäsenvaltiotaan koskevan perusteellisen tarkastelun laatua ”hyväksi” ja 11 prosenttia valitsi vaihtoehdon

”keskinkertainen”. Yksikään ei kuvannut laatua ’”erittäin hyväksi, ”heikoksi” tai ”erittäin heikoksi” (ks. ***kaavio d liitteessä VI***). Kun talouspoliittisen komitean jäseniltä kysyttiin perusteellisista tarkasteluista verrattuna vertaisorganisaatioiden vastaaviin kertomuksiin, heistä 68 prosenttia vastasi ”ei eroa”, 26 prosenttia piti perusteellisia tarkasteluja parempina ja viisi prosenttia huonompina (ks. ***kaavio u liitteessä VI***). Kaikki vastaajat olivat samaa mieltä siitä, että perusteellisissa tarkasteluissa otettiin huomioon olennaiset maakohtaiset tiedot (53 prosenttia vastasi ”suuressa määrin” ja 47 prosenttia ”jossakin määrin” (ks. ***kaavio e liitteessä VI***).

80. Verrattuna muiden kansainvälisten järjestöjen (IMF, OECD) kertomuksiin, joissa käytetään temaattista lähestymistapaa, perusteelliset tarkastelut käsittelevät usein vuodesta toiseen samoja asioita. Vaikka otettaisiin huomioon se, että tietynlaiset epätasapainon muodot ovat jatkuvia eikä niitä voida jättää huomiotta, tämä johtaa usein toistuvasti esitettyyn analyysiin, jolla on vähän lisäarvoa, ja viestiin, joka on suurelta osin sama vuodesta toiseen.

81. MIP-asetuksen mukaisesti komission on otettava huomioon ”kaupan ja rahoitusalan vahvat kytkökset jäsenvaltioiden välillä ja kansallisten talouspolitiikkojen heijastusvaikutukset”[28]. Komission on kehitettävä useita taloudellisia välineitä[29] näihin näkökohtiin puuttumiseksi.

82. Heijastusvaikutusten[30] analysointi on kuitenkin usein heikkoa. Neljässä tarkastukseen valitussa jäsenvaltiossa analyysi tehtiin jokseenkin epäjohdonmukaisesti. Esimerkiksi

---

[28] MIP-asetus, 5 artiklan 2 kohta.

[29] Komissio on kehittänyt joukon hyödyllisiä taloudellisen arvioinnin tekniikoita. Näitä ovat esimerkiksi maiden välisen palkkakehityksen sekä rahavirtojen arvioinnit.

[30] Heijastusvaikutuksella tarkoitetaan, että kehitys yhdessä jäsenvaltiossa vaikuttaa yhden tai useamman muun jäsenvaltion talouteen. Sisäänpäin suuntautuvalla heijastusvaikutuksella tarkoitetaan toisen jäsenvaltion tai toisten jäsenvaltioiden vaikutusta tiettyyn jäsenvaltioon. Ulospäin suuntautuvalla heijastusvaikutuksella tarkoitetaan tietyn jäsenvaltion vaikutusta toiseen jäsenvaltioon tai toisiin jäsenvaltioihin.

vuoteen 2014 saakka valtion velkakriisin tarttumista[31] (heijastusvaikutus ulkopuolelta) Sloveniassa tarkasteltiin ainoastaan ohimennen. Bulgarian osalta ei otettu huomioon euroalueen ulkopuolella olevan pienen jäsenvaltion yleisiä markkinaolosuhteita. Heijastusvaikutuksen huomiotta jättäminen johtaa siihen, että komissio keskittyy liiallisesti jäsenvaltion sisäiseen kehitykseen.

83. Ulospäin suuntautuvat heijastusvaikutukset on mainittu vuodesta 2015 alkaen euroalueen viiden suurimman jäsenvaltion perusteellisissa tarkasteluissa. Tämä kehityssuunta on myönteinen.

84. Sisäänpäin suuntautuvat heijastusvaikutukset mainittiin kaikissa perusteellisissa tarkasteluissa, jotka oli poimittu otokseen kaikilta vuosilta, vaikkakin käsittelyn kattavuus ja perusteellisuus vaihtelivat. Esimerkiksi valtion velan tartuntaa ei käsitelty kovinkaan yksityiskohtaisesti edes vuosina 2012 ja 2013, kun valtionlainojen korkoero[32] oli erityisen suuri.

85. Todettakoon vielä lopuksi heijastusvaikutuksesta, että käytetyt analyyttiset välineet eivät kuulu johdonmukaisesti maa-analyysiin. Tilanne on kuitenkin jossakin määrin parantunut ja eritoten siitä syystä, että MIP-arviointimatriisi on julkaistu vuodesta 2016 alkaen.

86. Yleisesti ottaen perusteellisissa tarkasteluissa ei arvioida, miten finanssipolitiikka vaikuttaa ulkoiseen epätasapainoon. Ainoa kattavasti arvioitu jäsenvaltio on tähän mennessä ollut Saksa, jolla on suuri vaihtotaseen ylijäämä. Samalla tavalla ei ole analysoitu maita, joilla on rakenteellinen vaihtotaseen alijäämä, suuri negatiivinen ulkomainen nettovarallisuusasema tai kilpailukykyyn liittyviä ongelmia (ks. ***laatikko 4***). Finanssipolitiikan

---

[31] Valtion velkakriisin tartunnalla tarkoitetaan tilannetta, jossa yhden maan lainakustannusten haitalliset vaihtelut siirtyvät vastaavasti toisen maan lainakustannuksiin.

[32] Valtionlainojen korkoerolla tarkoitetaan prosenttiyksiköinä ilmaistua eroa maan lainakustannuksissa vertailuarvoon nähden. Euroalueella vertailuarvona on yleensä Saksan valtion lainakorko.

alalla perusteelliset tarkastelut rajoittuvat lähinnä siihen, että julkisen sektorin velkakehitystä käsitellään lyhyesti.

Laatikko 4 – Ulkoinen epätasapaino ja finanssipolitiikka

Komissio teki perusteellisen analyysin Saksan vaihtotaseen ylijäämistä vuosilta 2015 ja 2016 laatimissaan perusteellisissa tarkasteluissa ja totesi, että maan olisi käytettävä julkisen talouden liikkumavaraansa (valmiuksiaan käyttää enemmän varoja toimimatta vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien vastaisesti) lisätäkseen kotimaan kysyntää ja julkisia investointeja. Vuonna 2016 neuvosto lievensi komission ehdotusta poistamalla suosituksesta julkisen talouden liikkumavaraa koskevan osan.

Vuonna 2017 Saksan maaraporttiin sisältyvässä perusteellista tarkastelua koskevassa osassa analysoitiin[33] myös myönteisiä heijastusvaikutuksia, joita elvyttävällä finanssipolitiikalla olisi euroalueeseen. Komissio kehotti Saksaa jälleen kerran käyttämään finanssipoliittisia välineitä sekä vaihtotaseensa tasapainottamiseen että auttaakseen muita maita tasapainottamaan omat ulkoiset alijäämänsä. Viittaus finanssipolitiikan vaikutukseen, joka kohdistuu ulkoisiin epätasapainoihin ja kilpailukykyyn, oli merkittävä edistysaskel.

Edellä mainitusta huolimatta komissio ei ole analysoinut finanssipolitiikan ja muiden systeemisten jäsenvaltioiden (erityisesti Espanjan ja Ranskan) heikon ulkoisen tasapainon välistä yhteyttä, eikä se ole suosittanut, että ne kiristäisivät finanssipolitiikkaansa ulkoisen tasapainottamisen hyväksi.

Espanjaa koskevassa perusteellisesta tarkastelussa vuodelta 2015 arvioitiin, että suhdannekorjaamattoman vaihtotaseen paraneminen oli pysyvää. Tarkastelussa jätettiin tällöin huomiotta tärkeitä suhdannekomponentteja, kuten euron arvon aleneminen, ulkoisen velan korkotasoja alentaneet EKP:n toimenpiteet ja huomattavasti alhaisemmasta öljyn hinnasta johtuvat pienemmät tuontikustannukset. Vuodelta 2016 laatimassaan perusteellisessa tarkastelussa komissio hyödynsi suhdannekorjaamattoman ulkoisen tasapainon paranemista välttääkseen keskustelua rakenteellisen vaihtotaseen kehittymisestä. Erittäin negatiivinen ulkomainen nettovarallisuusasema

[33] SWD(2017) 71 final *'Country report – Germany 2017 – including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances'*, laatikko 3.1, s. 18.

mainittiin toistuvasti ongelmana. Sitä ei kuitenkaan kytketty Espanjan talousarviopolitiikkaan, joka oli jo elvyttävää, vaikka maan talouskehitys oli hiljattain kääntynyt takaisin kasvusuuntaiseksi potentiaalista BKT:n kasvuvauhtia nopeammin.

Ranskasta laatimassaan perusteellisessa tarkastelussa vuodelta 2017 komissio yksilöi kilpailukyvyn heikkouksia ja keskeisiin kauppakumppaneihin kohdistuvan viennin alenevan markkinaosuuden, mutta se ei analysoinut mahdollisuutta käyttää finanssipolitiikkaa ulkoisen tasapainottamisen edistämiseen ja resurssien siirtämiseen avoimelle sektorille.

87. Slovenian ja Bulgarian tapauksissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita epätasapainon analyysissa ja siis myös toimintapoliittisissa suosituksissa (ks. ***laatikko 5***).

Laatikko 5 – Esimerkkejä puutteista epätasapainon analysoinnissa I

➢ Sloveniasta laaditussa perusteellisessa tarkastelussa vuodelta 2013 varoitettiin työmarkkinauudistuksen osalta, että minimipalkan korottamisella olisi merkittävä negatiivinen vaikutus työpaikkoihin, ja että se viivästyttäisi mahdollisesti työllisyyden elpymistä, lisäisi palkkoihin kohdistuvia paineita talouden alkaessa jälleen kasvaa ja uhkaisi täten vähentää kilpailukykyä. Luokittelua koskevassa tiedonannossa vuonna 2013 minimipalkan nostaminen esitettiin yhtenä syynä siihen, että Slovenian MIP-luokittelua kiristettiin ”epätasapainosta” ”liialliseksi epätasapainoksi”.

Monet tekijät antavat ymmärtää, että komission olisi oltava varovaisempi arvioissaan.

• Vaikutuksen suuruus perustui asiakirjaan[34], jossa hyödynnettiin vuodelta 2008 peräisin olevia tietoja, joiden pohjalta arvioitiin ainoastaan työvoiman kysynnän jatkuvaa joustavuutta. Muissa saatavilla olevissa tutkimuksissa[35] ehdotettiin samaan aikaan, että minimipalkan nostamisen vaikutus olisi paljon pienempi.

• Komissio ei ottanut huomioon minimipalkkaisten työntekijöiden alakohtaista jaottelua hahmottaakseen, mikä vaikutus sillä on työllisyyteen ja yleiseen kilpailukykyyn.

[34] *IMAD Working Paper No 3/2010 'Estimation of the Impact of the Minimum Wage Rise in Slovenia'.*

[35] Slovenian pankki, *Price Stability Report*, huhtikuu 2010, laatikko 2.2.

• Sloveniaa koskeva vaikutustenarviointi poikkesi paljon muiden verrattavissa olevien jäsenvaltioiden arvioinneista; näissä jäsenvaltioissa minimipalkkaa nostettiin enemmän, se koski suurempaa osaa työntekijöistä ja minimipalkan/keskipalkan suhdeluku oli samankaltainen (esimerkiksi Bulgaria).

Sloveniasta tehty synkkä työllisyysennuste ei viime kädessä konkretisoitunut, minkä vuoksi OECD totesi[36], että seuraukset ovat edelleen (vaatimatonta) negatiivista vaikutusta koskevien ennusteiden mukaisia.

➢ Sloveniaa koskevassa perusteellisessa tarkastelussa vuodelta 2013 väitettiin, että valtion omistamat pankit kärsivät usein epäoptimaalisesta hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä, ja todettiin, että yksityistäminen auttaisi puuttumaan ilmeisiin hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän puutteisiin. Näistä hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän puutteista ei kuitenkaan annettu konkreettisia esimerkkejä.

➢ Bulgariasta laatimassaan perusteellisessa tarkastelussa vuodelta 2015 komissio pani merkille, että kotimaisessa omistuksessa olevat pankit ovat veloittaneet keskimäärin korkeampaa korkoa myöntämistään yrityslainoista, ja järkeili, että tämä profiili on osoitus eroista muuhun pankkijärjestelmään nähden; tämä ei koske ainoastaan lainanottajien keskimääräistä luottolaatua vaan myös hallinnointistandardeja, luottojen merkintäkäytäntöjä, vakuustyyppiä ja salkun taustalla olevaa riskiä. Tämän väitteen tueksi ei esitetty analyysiä tai evidenssiä.

Komissio pitäytyi huomautuksessaan, jonka mukaan kotimaisessa omistuksessa olevien pankkien raportoima omaisuuserien laatu oli ulkomaisessa omistuksessa olevia pankkeja parempi, ja ilmaisi olevansa huolissaan pankkivalvonnan vaikuttavuudesta. Tämä seikka saattaisi kuvastaa puutteellisia raportointikäytäntöjä ja pimitetyn tappion riskiä, mutta se ei siltikään tue hallinnointikäytännön, merkinnän ja vakuuksien eroavaisuuksia koskevaa päätelmää.

---

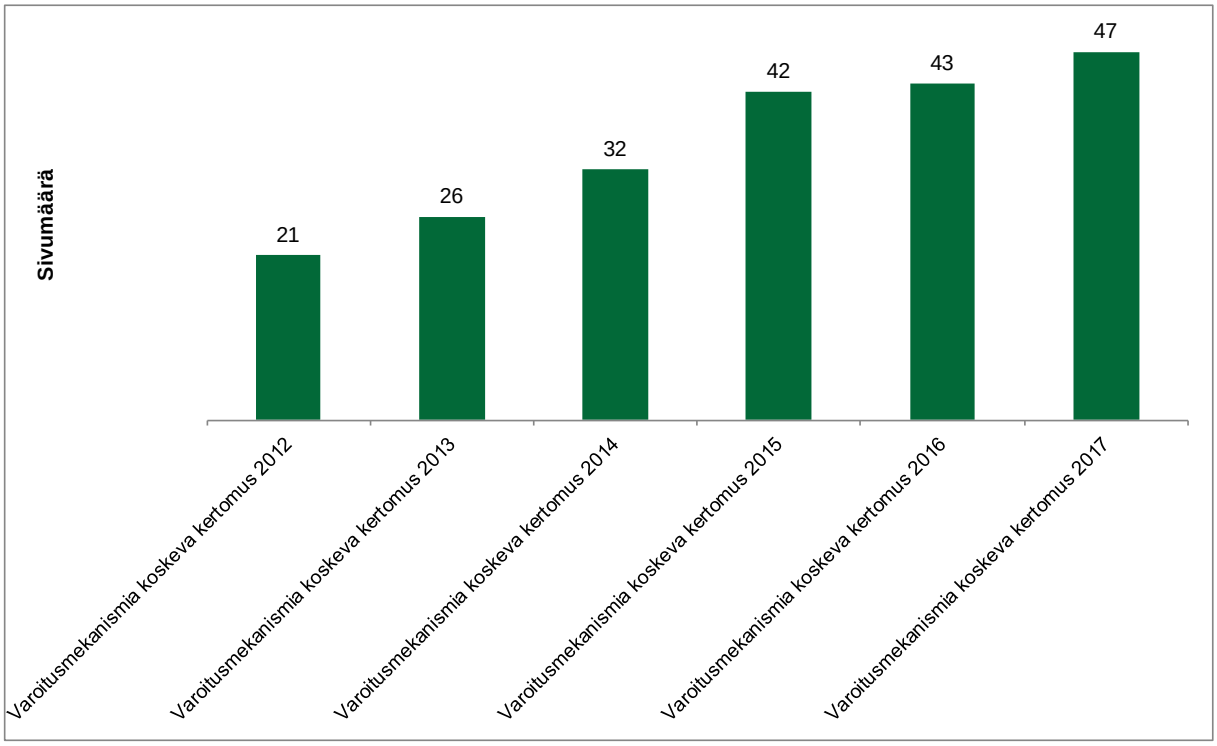
[36] OECD, ’*Connecting people with jobs: The labour market, activation policies and disadvantaged workers in Slovenia*’, 2016, s. 52.

Varoitusmekanismia koskevalla kertomuksella ja tulostaululla oli MIP:ssä vähäinen merkitys

88. Tässä osiossa tarkastellaan varoitusmekanismia koskevan kertomuksen MIP-menettelylle tuottamaa lisäarvoa ja epätasapainon aikaista havaitsemista helpottavan tulostaulun ominaisuuksia.

89. Varoitusmekanismia koskevan kertomuksen pituus on kaksinkertaistunut siitä, mitä se oli MIP:n alussa (ks. ***kaavio 6***).

Kaavio 6 – Varoitusmekanismia koskevan kertomuksen pituus vuosina 2012–2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

90. Arvioinnin laatu ei kuitenkaan ole parantunut vastaavalla tavalla, sillä asiakirja on edelleen lähinnä kuvaileva[37]:

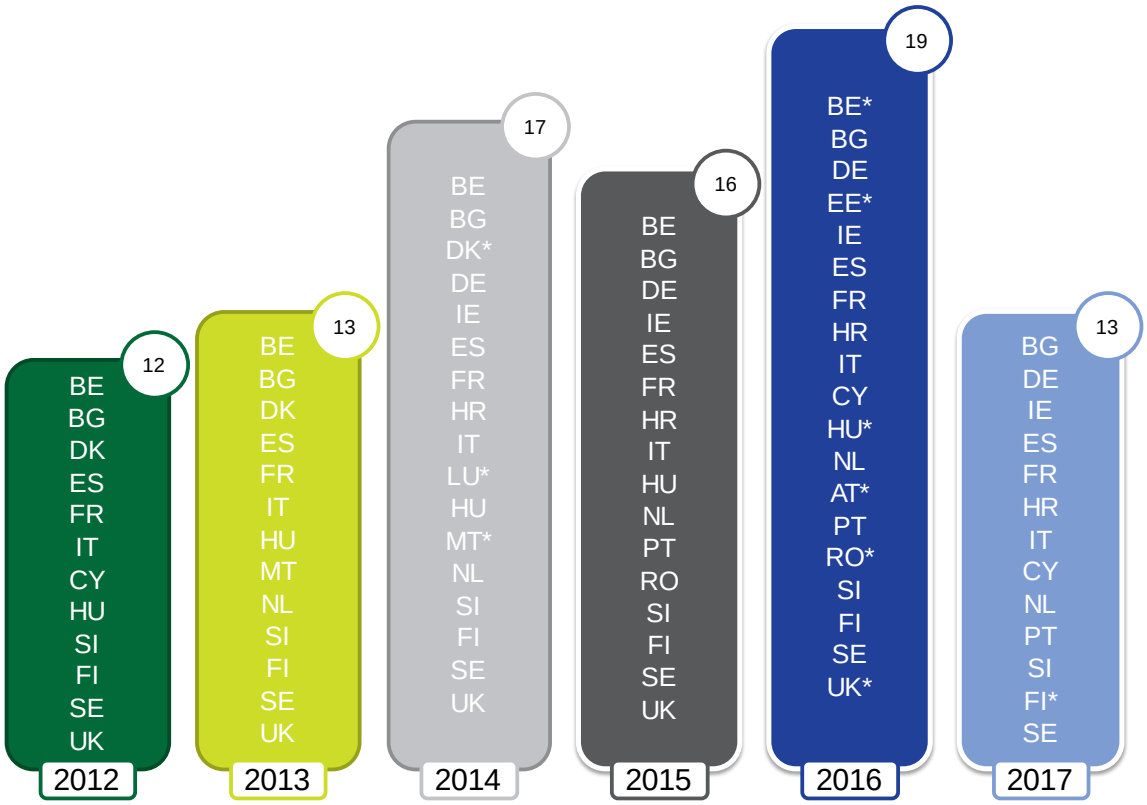
a) Varoitusmekanismia koskevan kertomuksen ensimmäisessä osassa lähinnä kuvataan yleisiä suuntauksia eri talouksissa ja sitä, miten tulostaulun eri indikaattorit ovat kehittyneet. Tässä kohdin ei käsitellä perusteellisemmin kehitysten vaikutuksia (heijastusvaikutusta tai syysuhdetekijoitä) eikä pyritä yksilöimään suuntausten syitä.

b) Kertomuksen toisessa osassa on pelkkä kuvaus tulostaulusta ja lyhyt maakohtainen arviointi epätasapainoon liittyvistä riskeistä ja sopeutuksista.

91. Kertomuksesta välittömästi saatava hyöty liittyy siihen, että siinä yksilöidään jäsenvaltiot, joissa on epätasapainon uhka ja joista on tehtävä perusteellinen tarkastelu. Tämä hyöty kuitenkin mitätöityi, kun komissio teki pakolliseksi perusteelliset tarkastelut niistä jäsenvaltioista, joissa edellisenä vuonna oli havaittu epätasapainoa (ks. ***liite IX***). ***Kaaviossa 7*** kuvataan, miten tämä hidastaa prosessia.

[37] Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu kuitenkin myönteisesti siihen, että vuosien 2016 ja 2017 varoitusmekanismia koskeviin kertomuksiin on lisätty makrotalouden epätasapainoa euroalueella koskeva laatikko.

<u>Kaavio 7</u> – Jäsenvaltiot, joista tehtiin perusteellinen tarkastelu (2012–2017)



Huom. Jäsenvaltiot, joissa ei arvioitu olevan epätasapainoa kyseisenä perusteellisen tarkastelun vuotena, on merkitty asteriskeilla.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

92. Varoitusmekanismia koskevan kertomuksen tulostaulu on huonosti suunniteltu helpottamaan (pahenevan) makrotalouden epätasapainon varhaista havaitsemista seuraavista syistä:

a) tarkastelu on taannehtivaa ja perustuu kaksi vuotta vanhoihin tietoihin

b) useat indikaattorit ovat joko liukuvia keskiarvoja tai varantomuuttujia (ks. ***<u>taulukko 4</u>***), minkä vuoksi ne mukautuvat ja reagoivat viimeaikaisiin tapahtumiin hitaasti.

<u>Taulukko 4</u> – Liukuvina keskiarvoina ja varantomuuttujina lasketut indikaattorit (2014–2017)

Luonne	Indikaattori
Kolmen vuoden liukuva keskiarvo	Vaihtotase (% BKT:stä)
	Reaalinen efektiivinen valuuttakurssi (42 kauppakumppania, YKHI-deflaattori)
	Nimellinen yksikkötyökustannusindeksi (2010=100)
	Työttömyysaste (%)
	Työvoimaosuus (% koko 15–64-vuotiaasta väestöstä, prosenttiyksikköä)
	Pitkäaikaistyöttömyysaste (% 15–74-vuotiaasta aktiiviväestöstä, prosenttiyksikköä)
	Nuorisotyöttömyysaste (% 15-24-vuotiaasta aktiiviväestöstä, prosenttiyksikköä)
Viiden vuoden liukuva keskiarvo	Vientimarkkinaosuus (% maailman viennistä)
Varantomuuttujat	Ulkomainen nettovarallisuusasema (% BKT:sta)
	Yksityisen sektorin velka, konsolidoidut tiedot (% BKT:sta)
	Julkinen bruttovelka (% BKT:sta)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

93. Tietyt epätasapainon havaitsemisen kannalta merkitykselliset indikaattorit eivät käy selvästi ilmi tulostaulusta. Esimerkkinä mainittakoon inflaatio, yritysten tuottavuus ja järjestämättömät lainat.

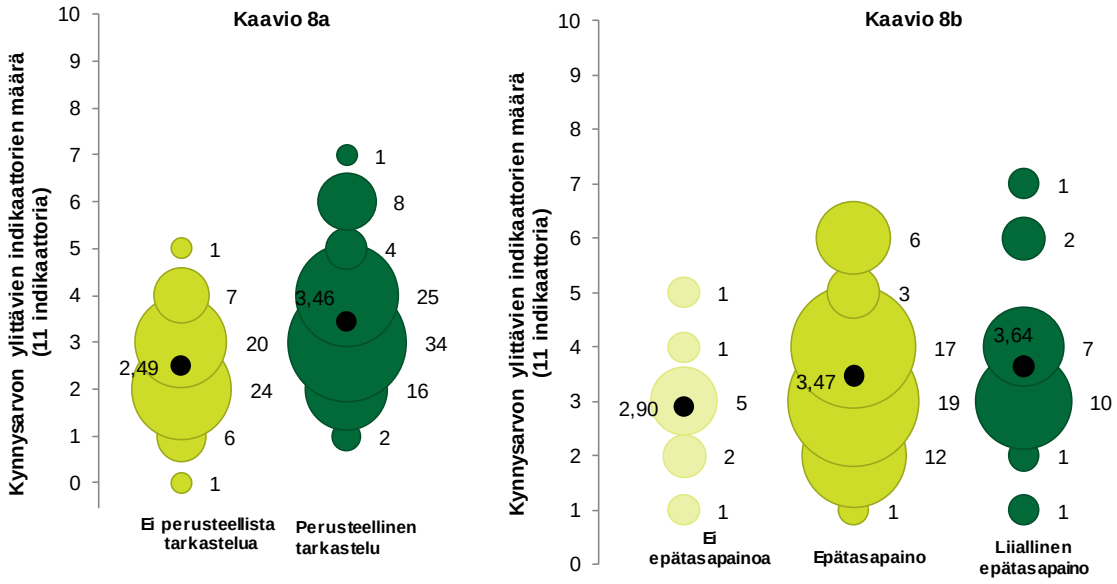
94. Tulostaulua on tarkistettu useaan kertaan siten, että indikaattorien määrää, tyyppiä ja esitystapaa on muutettu. Viimeksi sitä tarkistettiin vuonna 2016, jolloin kolmesta sosiaalialan lisäindikaattorista[38] tuli tulostaulun pääindikaattoreita. Nämä kolme indikaattoria ovat kuitenkin keskenään varsin korreloivia, ja niistä on vain vähän hyötyä epätasapainon varhaisessa havaitsemisessa, koska ne kuvastavat taloudellisten häiriöiden *seurauksia*. Sekä talouspoliittiselle komitealle tehtyyn kyselyyn vastaajat (ks. ***<u>kaavio c liitteessä VI</u>***) ja valtaosa sidosryhmistä olivat sitä mieltä, että tulostaulu ei ole niiden ansiosta parantunut.

95. Tulostaulusta on vain vähän hyötyä varoitusmekanismia koskevan kertomuksen laadinnassa eikä lainkaan sen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi odotetusti, että kynnysarvon ylittävien indikaattorien (”vilkkuvat” indikaattorit) määrällä ja sekä päätöksellä perusteellisen tarkastelun tekemisestä että epätasapainon luokittelun välillä oli yhteys.

[38] Työvoimaosuus, pitkäaikaistyöttömyys ja nuorisotyöttömyys.

Kummassakin tapauksessa tilastollinen suhde on kuitenkin erittäin heikko (ks. ***kaavio 8***), mikä vahvistaa, että päätös laatia perusteellinen tarkastelu ei perustu mekaanisesti tulostauluun. Komissio ei myöskään käyttänyt tulostaulun indikaattoreita perusteelliseen tarkasteluun sisältyvässä analyysissa vaan luotti laajempaan analyyttisten välineiden joukkoon sekä ajantasaisempiin tietoihin[39].

Kaavio 8 – Kynnysarvon ylittävien indikaattorien määrän ja a) perusteellisten tarkastelujen laadinnan ja b) epätasapainon luokittelun välinen suhde (2012–2017)



Huomautus: Mustat pilkut tarkoittavat keskiarvoa. Luokka ”liiallisen epätasapainon menettelyä edellyttävä liiallinen epätasapaino” ei näy taulukossa, koska yhtäkään jäsenvaltiota ei ole vielä laitettu tähän luokkaan.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

[39] Työttömyyden osalta perusteellisessa tarkastelussa viitataan tärkeimpiä talous-, rahoitus- ja sosiaali-indikaattoreita koskevaan taulukkoon (perusteellisessa tarkastelussa vuodesta 2014 alkaen) ja työmarkkina- ja sosiaali-indikaattoreita koskevaan taulukkoon (vuodesta 2015 alkaen); vaihtotaseen kohdalla tarkasteluissa viitataan tiettyihin edellisen vuoden tietoihin. Perusteelliseen tarkasteluun sisältyvässä rahoitusalan analyysissa käytetään monenlaisia lisämuuttujia (esim. talletuskorot, lainananto-olosuhteiden kehityssuunnat ja erot, nettokorkomarginaalit ja pankkien tuottavuus).

96. Vaikka tulostaululla on vähäinen merkitys päätöksenteossa, sidosryhmien kanssa käytävät keskustelut paljastivat, että tulostaulu saa paljon julkista huomiota, koska kynnysarvon ylittävät indikaattorit on helppo välittää tiedoksi. Maallikkolukijat eivät kuitenkaan saa kattavaa kuvaa ja tarkkoja tietoja jäsenvaltiossa vallitsevasta epätasapainosta ja sen luonteesta, jos he ottavat huomioon vain kynnysarvon ylittävät indikaattorit eivätkä lue läpi koko perusteellista tarkastelua. Tulostaulun sisällyttäminen liitteenä maaraporttiin vuodesta 2016 alkaen voi vahvistaa väärinkäsitystä, jonka mukaan tulostaulu olisi keskeisessä asemassa epätasapainon vakavuuden arvioinnissa.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

97. Tilintarkastustuomioistuin toteaa yleisesti ottaen, että makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely (MIP) on yleensä hyvin suunniteltu, mutta komissio ei pane sitä täytäntöön siten, että taattaisiin epätasapainon vaikuttava ennaltaehkäisy ja korjaaminen. Tämän vuoksi komission on parannettava huomattavasti tiettyjä MIP:n hallinnoinnin osa-alueita. Viime aikoina edistystä on saatu aikaan joidenkin jäsenvaltioiden epäedullisten suhdanteiden aikana harjoittaman kireän finanssipolitiikan euroalueelle kohdistuvien heijastusvaikutusten osalta.

Maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpano

98. Maakohtaisten MIP-suositusten täytäntöönpano jäsenvaltioissa on ollut vähäistä (ks. ***kohta 33***)

99. Komissio päättä vasta maakohtaisten suositusten laadinnan jälkeen, mitkä suosituksista ovat MIP:n kannalta olennaisia. Silloinkaan luokittelu ei ole joissakin tapauksissa asianmukainen, koska luokittelu liittyy perusteelliseen tarkasteluun sisältyvään analyysiin parhaimmassakin tapauksessa vain osittain tai niiden välinen yhteys on kaukainen. MIP:n kannalta olennaisiksi luokitellut suositukset ovat usein potentiaaliseen kasvuun vaikuttavien rakenteellisten ongelmien käsittelyyn tähtäävien toimenpiteiden ja makrotalouden epätasapainon käsittelyyn lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä tähtäävien toimenpiteiden sekoituksia. Joskus maakohtaiset MIP-suositukset eivät edes liity makrotalouden epätasapainoon (ks. ***kohdat 35–38 ja 43***).

100. Kyseiset suositukset ovat vuonna 2015 tehdyn ”virtaviivaistamisen” jälkeen lyhyempiä, ja ne on ilmaistu aiempaa yleisemmällä tasolla. Tämän vuoksi niiden täytäntöönpanoa ja vaikutusta epätasapainon poistamiseen on vaikeampaa arvioida. Niiden täytäntöönpanon aikataulu on erittäin vaativa (ks. ***kohdat 39–42 sekä 51 ja 52***).

101. Lopuksi voidaan todeta, että maakohtaisten MIP-suositusten taloudelliseen vaikutukseen ei järjestelmällisesti kohdisteta ennakko- tai jälkiarviointeja (ks. ***kohdat 44–46***).

Suositus 1

(i) Komission olisi järjestelmällisesti kytkettävä maakohtaiset MIP-suositukset perusteellisessa tarkastelussa yksilöityihin makrotalouden epätasapainotiloihin. Suosituksissa esitettyjen toimenpiteiden täytäntöönpanosta olisi oltava riittävän tarkat tiedot, jotta epätasapaino vähentyisi tosiasiallisesti ja huomattavasti.

(ii) Komission olisi myös tehtävä selkeä ero seuraavien tekijöiden välillä: MIP-politiikkatoimet, joiden tarkoituksena on vähentää epätasapainoa lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä kriisin välttämiseksi, ja uudistukset, joiden avulla pyritään välttämään epätasapainon kasautuminen edistämällä potentiaalista kasvua pitkällä aikavälillä.

(iii) Komission olisi mahdollisuuksien mukaan tehtävä ennakko- ja jälkiarvioinnit maakohtaisissa MIP-suosituksissa esitettyjen politiikkatoimien vaikutuksesta epätasapainoon.

(iv) Komission olisi esitettävä realistinen aikataulu, joka helpottaisi näiden suositusten täytäntöönpanoa.

Toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2019 MIP-sykliä varten (sykli alkaa syksyllä 2018).

Epätasapainon luokittelu

102. Perusteellisissa tarkasteluissa ei tehdä johtopäätöksiä jäsenvaltioiden epätasapainon luokittelusta. Lisäksi perusteelliseen tarkasteluun sisältyvän analyysin ja epätasapainon

luokittelun välinen yhteys ei aina ole selvä. Ongelma on pahentunut sen jälkeen, kun täysipainoiset perusteelliset tarkastelut korvattiin maaraporteissa esitetyillä tiivistelmillä (ks. ***kohdat 57–60***).

103. Komission osastot käyttävät selkeitä kriteerejä ehdottaessaan kollegiolle, miten epätasapainotilat olisi luokiteltava. Tarkastusevidenssi antaa kuitenkin ymmärtää, että virallinen päätöksentekoprosessi puuttuu poliittiselta tasolta ja että komissio joskus rikkoo omia sisäisiä sääntöjään (ks. ***kohdat 61 ja 62 sekä 66***).

104. Komissio ei ole koskaan ehdottanut liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä, vaikka se on sitä jo useaan otteeseen harkinnut. Komissio tulkitsee MIP-asetusta siten, että liiallisen epätasapainon diagnosointi ei välttämättä merkitse, että sen olisi ehdotettava liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä (ks. ***kohdat 63–65***).

Suositus 2

(i) Kuten MIP-asetuksessa vaaditaan, komission olisi perusteellisissa tarkasteluissa selkeästi kuvattava jäsenvaltion kokeman epätasapainon vakavuutta.

(ii) Komission olisi hyväksyttävä ja julkaistava epätasapainon luokittelua varten selkeät kriteerit ja prosessit ja sovellettava niitä.

(iii) Tiettyjä olosuhteita lukuun ottamatta sen olisi suositettava liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä, kun on näyttöä siitä, että jäsenvaltiossa esiintyy liiallista epätasapainoa. Erityisesti näin olisi tehtävä, jos kyseessä on suuri epävakauden riski, epätasapaino on jatkuvaa tai sillä on ollut heijastusvaikutuksia tai jos korjaavat toimet ovat olleet epätyydyttäviä. Jos komissio käyttää erityisissä olosuhteissa harkintavaltaansa siten, että menettelyä ei käynnistetä, sen olisi esitettävä päätökselleen julkisesti selkeät perustelut.

Toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2019 MIP-sykliä varten (sykli alkaa syksyllä 2018).

(iv) Vuonna 2019 suoritettavan MIP-tarkistuksen yhteydessä komission olisi ehdotettava muutoksia MIP-asetukseen, jotta kodifioitaisiin olosuhteet, joissa komissio ei suosittaisi liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä, vaikka se olisi todennut, että epätasapaino on jäsenvaltiossa liiallista.

Perusteellisten tarkastelujen ominaispiirteet

105. Vuodesta 2015 alkaen perusteelliset tarkastelut on vähitellen sulautettu maaraportteihin, joissa käsitellään ensisijaisesti rakennepolitiikkojen laajaa taloudellista koordinointia, ja raja näiden kahden asiakirjan välillä on entisestään hämärtynyt. Vuonna 2017 tarkat analyysit kaikista jäsenvaltiota koskevista pääongelmista koottiin yhteen maaraportin osaan, jossa ne jaoteltiin aihekohtaisesti ja ilmoitettiin, mitkä niistä ovat MIP:n kannalta olennaisia (ks. ***kohdat 68–72***).

106. Nämä kehityskulut ovat vähentäneet MIP:n näkyvyyttä ja tehneet entistä vaikeammaksi yksilöidä MIP:n kannalta olennaisia haasteita. Perusteellisten tarkastelujen kutistuminen on heikentänyt entisestään taloudellisen analyysin ja sekä epätasapainon luokittelun että sen perusteella tehtävien maakohtaisten MIP-suositusten välistä yhteyttä (ks. ***kohdat 59 sekä 73–75***).

107. Tulostaulu ei myöskään ole välttämätön perusteellisen tarkastelun kannalta, mutta sen liittäminen maaraporttiin vuodesta 2016 alkaen on antanut sellaisen vaikutelman (ks. ***kohdat 95 ja 96***).

Suositus 3

(i) Jotta jäsenvaltion kohtaaman makrotalouden epätasapainon vakavuudesta annettaisiin selkeä arvio ja helpotettaisiin sopivimman reagointitavan yksilöintiä, komission olisi erikseen esitettävä perusteellinen tarkastelu, joka on kattava ja pituudeltaan ja yksityiskohtaisuudeltaan kuvastaa tilanteen vakavuutta ja toimintapoliittisia haasteita.

(ii) Komission ei pitäisi julkaista tulostaulua perusteellisessa tarkastelussa vaan sen olisi annettava pääsy tietokantaan, joka käsittää analyysissä tosiasiallisesti käytetyt maakohtaiset muuttujat.

Toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2019 MIP-sykliä varten (sykli alkaa syksyllä 2018).

Ulkoiseen epätasapainoon ja kilpailukykyyn kohdistuvan finanssipolitiikan vaikutuksen huomioon ottaminen

108. Siitä huolimatta, että perusteellisissa tarkasteluissa on vuodesta toiseen jonkin verran toistoa, niiden analyysikäytäntö on yleensä hyvä. Finanssipolitiikan vaikutusta ulkoiseen epätasapainoon ei aina tässä yhteydessä analysoida tai oteta huomioon maakohtaisten MIP-suositusten laadinnassa, vaikka perusteellisessa tarkastelussa on havaittu epätasapainoa ulkoisissa rahoitusasemissa, joilla on kiinteä yhteys finanssipolitiikkaan. Komissio on tietoinen näistä yhteyksistä, mutta katsoo yleisesti ottaen, että finanssialan kysymykset kuuluvat vakaus- ja kasvusopimuksen alaan. Vakaus- ja kasvusopimus rajoittuu talouden kestävyyteen eikä siinä oteta huomioon finanssipolitiikan vaikutuksia ulkoiseen epätasapainoon eikä siinä käsitellä kestävyyskriteerit täyttävien jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaa (ks. ***kohdat 78–80 sekä 86 ja 87***).

Suositus 4

Komission olisi tarvittaessa järjestelmällisesti analysoitava perusteellisissa tarkasteluissa finanssipolitiikan vaikutusta ulkoiseen epätasapainoon ja kilpailukykyyn ja käytettävä MIP-menettelyä esittääkseen suosituksia jäsenvaltioille, kun julkisen talouden kysymykset vaikuttavat suoraan ulkoiseen epätasapainoon. Tätä olisi sovellettava sekä jäsenvaltioihin, joiden vaihtotaseen ylijäämät ovat suuria, että niihin, joilla on suuria alijäämiä.

Toimenpiteen olisi oltava käytössä vuoden 2019 MIP-sykliä varten (sykli alkaa syksyllä 2018).

Euroalueen ulottuvuus

109. MIP:ssä keskitytään liiaksi yksittäisiin talouksiin eikä tarpeeksi heijastusvaikutuksiin. Tästä seuraa, että maakohtaisilla MIP-suosituksilla ei edistetä riittävästi politiikkatoimia, joilla olisi myötävaikutus muihin jäsenvaltioihin tai kannusteta symmetriseen tasapainottamiseen euroalueella (ks. ***kohdat 81–85***).

110. Maakohtaiset suositukset eivät ole aina yhdenmukaisia komission koko euroalueelle esittämien suositusten kanssa (ks. ***kohdat 47–50***).

Suositus 5

(i) Komission olisi otettava MIP-prosessissa järjestelmällisesti huomioon toimintapolitiikat, joilla on vaikutusta maasta toiseen ja jotka voivat edistää symmetristä tasapainotusta euroalueella.

(ii) Komission olisi tarvittaessa tehtävä maakohtaisista MIP-suosituksista yhdenmukaisia epätasapainon kannalta relevanttien euroalueelle esitettävien suositusten kanssa, soveltuvissa tapauksissa myös yleisen finanssipolitiikan virityksen osalta.

Toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2019 MIP-sykliä varten (sykli alkaa syksyllä 2018).

Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn näkyvyys ja sitä koskeva viestintä

111. Vaikuttava viestintä on välttämätöntä, jotta lisättäisiin tietoisuutta MIP:stä ja sen makrotalouden epätasapainon havainnointiin, lieventämiseen ja ennalta ehkäisyyn liittyvästä erityistavoitteesta sekä epätasapainosta jäsenvaltioille koituvista haasteista. Makrotalouden epätasapainoa koskevan kansallisen sitoutumisen lisääminen edellyttäisi myös tehostettua viestintää (ks. ***kohdat 1–6; 54–56; 68–72; 88–91 ja 94–96***).

Suositus 6

Komission olisi annettava MIP:lle enemmän näkyvyyttä seuraavilla tavoilla:

(i) viitattava menettelyyn useammin viestinnässään jäsenvaltioiden kanssa

(ii) toimittava niin, että asianomaiset komission jäsenet ovat jäsenvaltioiden parlamenttien saatavilla silloin, kun komissio on arvioinut epätasapainon liialliseksi, jotta he voisivat tuoda esiin komission päätösten ja vastaavien toimintapoliittisten suositusten perusteluja.

Toimenpiteiden pitäisi olla käytössä vuoden 2019 MIP-sykliä varten (sykli alkaa syksyllä 2018).

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Baudilio Tomé Muguruzan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 28. marraskuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

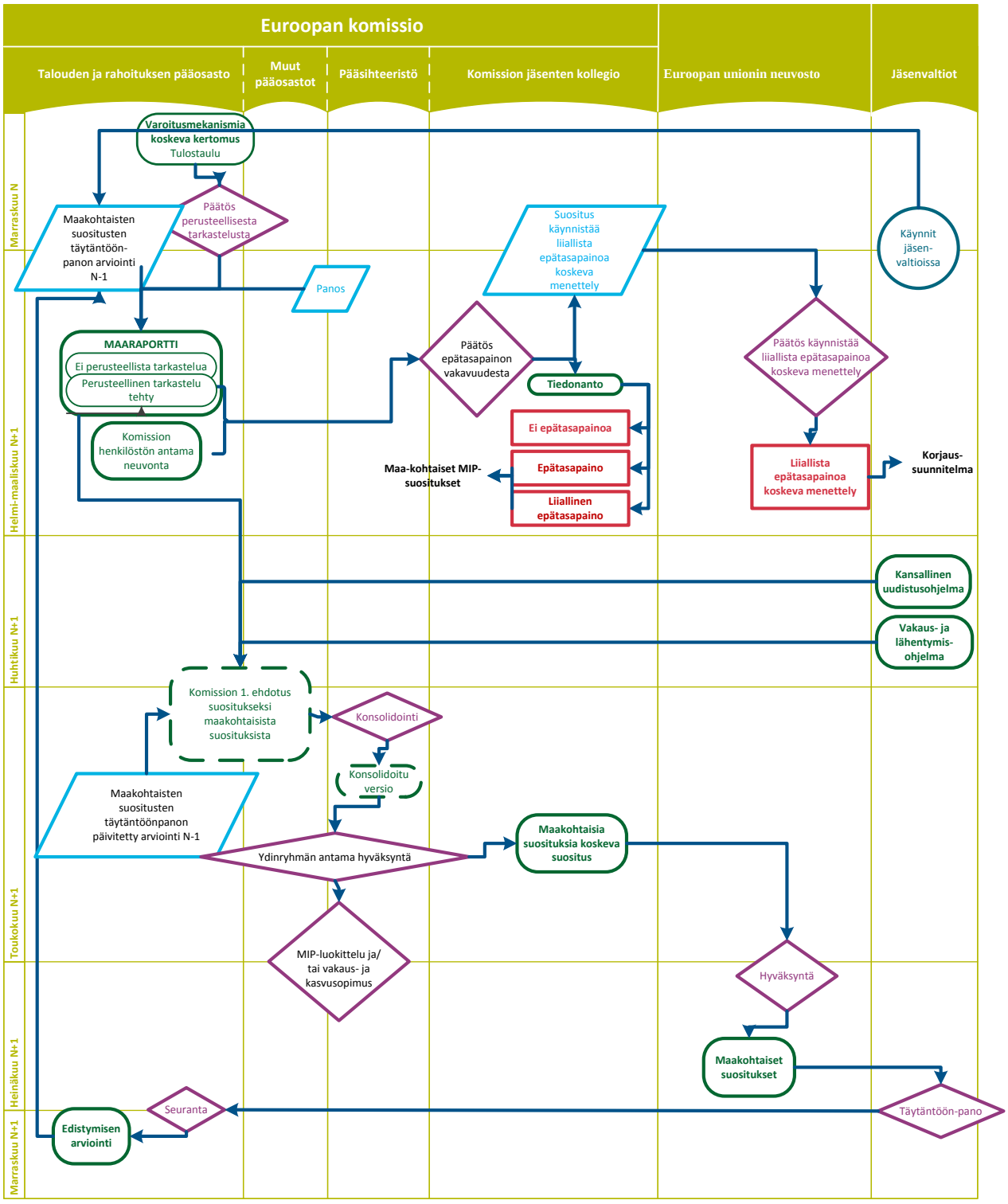
Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

LIITE I

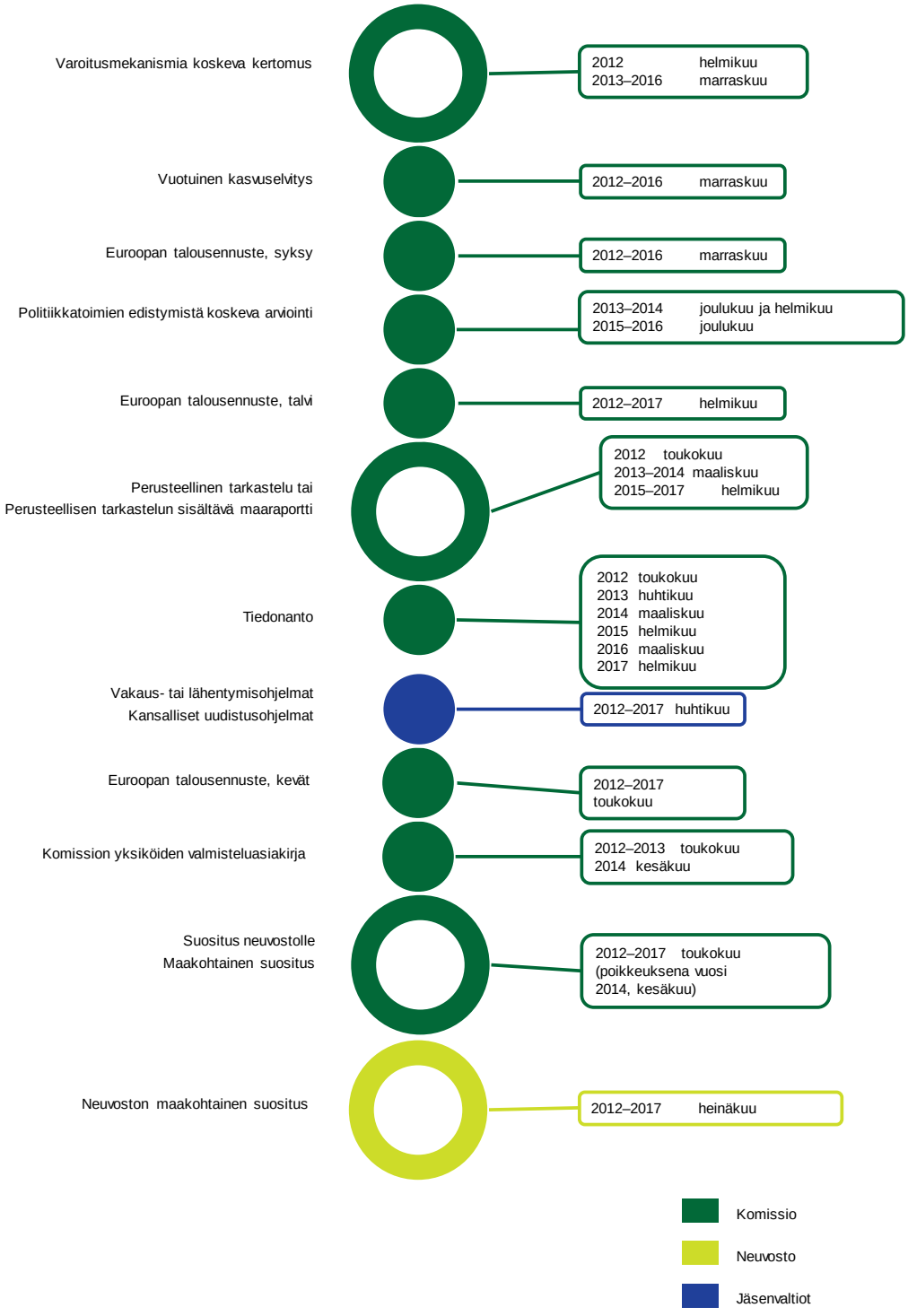
Yksityiskohtainen vuokaavio makrotalouden epätasapainoa koskevasta menettelystä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE II

Luettelo makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn kannalta olennaisista julkaisuista



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE III

Nykyiset pääindikaattorit

Indikaattorit	Ohjeelliset rajat
Vaihtotase, % BKT:sta (kolmen vuoden keskiarvo)	-4/6%
Ulkomainen nettovarallisuusasema (% BKT:sta)	-35%
Reaalinen efektiivinen valuuttakurssi, 42 kauppakumppania, YKHI-deflaattori (kolmen vuoden %-muutos)	±5% (euroalue) ±11% (muu kuin euroalue)
Vientimarkkinaosuus, % maailman viennistä (viiden vuoden %-muutos)	-6%
Nimellinen yksikkötyökustannusindeksi (2010 = 100) (kolmen vuoden %-muutos)	9% (euroalue) 12% (muu kuin euroalue)
Asuntohintaindeksi (2010 = 100), deflatoidut hinnat (yhden vuoden %-muutos)	6%
Yksityisen sektorin luottovirta, konsolidoidut tiedot (% BKT:sta)	14%
Yksityisen sektorin velka, konsolidoidut tiedot (% BKT:sta)	133%
Julkinen bruttovelka (% BKT:sta)	60%
Työttömyysaste (kolmen vuoden keskiarvo)	10%
Rahoitusalan kokonaisvastuut, konsolidoimattomat tiedot (yhden vuoden %-muutos)	16,5%
Työvoimaosuus (% koko 15–64-vuotiaasta väestöstä) (kolmen vuoden prosenttiyksikkömuutos)	-0,2 prosenttiyksikköä
Pitkäaikaistyöttömyysaste (% koko 15-74-vuotiaasta väestöstä) (kolmen vuoden prosenttiyksikkömuutos)	0,5 prosenttiyksikköä
Nuorisotyöttömyysaste (% koko 15-24-vuotiaasta väestöstä) (kolmen vuoden prosenttiyksikkömuutos)	2 prosenttiyksikköä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE IV

Jäsenvaltioiden poimiminen tarkastettuun otokseen

Otos perustui makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn (MIP) neljään ensimmäiseen soveltamisvuoteen ja jäsenvaltioiden luetteloon, jonka ulkopuolelle jäivät seuraavat jäsenvaltiot:

- jäsenvaltiot, joista ei ollut tehty perusteellista tarkastelua neljän ensimmäisen vuoden aikana
    - seuraavat jäsenvaltiot, jotka kuuluivat talouden sopeutusohjelmaan, mutta joiden osalta ei ohjelmakaudella harkittu MIP-menettelyn soveltamista: Irlanti, Kreikka, Kypros, Portugali ja Romania
    - seuraavat jäsenvaltiot, joiden kohdalla varoitusmekanismia koskevassa kertomuksessa todettiin ainakin yhtenä vuonna, että niissä ei ollut epätasapainoa tai että niitä ei uhannut epätasapaino: Tšekin tasavalta, Tanska, Saksa, Viro, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Itävalta, Puola ja Slovakia
- jäsenvaltiot, joiden kohdalla arviointi oli vakaa: Belgia, Unkari, Suomi, Ranska, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta
- Kroatia, joka liittyi Euroopan unioniin vasta äskettäin.

Jäljelle jäivät Bulgaria, Espanja, Ranska, Italia ja Slovenia.

Ranska ja Italia valittiin liiallista alijäämää koskevasta menettelystä toimitettavaan tarkastukseen, mutta tilintarkastustuomioistuin päätti ottaa huomioon vain yhden niistä, koska ne ovat monilla tavoin samankaltaisia (ne ovat suurempia, pitkäaikaisia euroalueen jäsenvaltioita). Ranska valittiin, koska sen epätasapainon arvioinnissa esiintyy suurempaa vaihtelua.

Lopullinen luettelo oli edustava otos euroalueen sisä- ja ulkopuolella olevista suurista ja pienistä jäsenvaltioista.

Neljä jäsenvaltiota kattava otos oli pieni, mutta vastasi kuitenkin noin neljännestä EU:n väestöstä ja BKT:sta.

LIITE V

Maakohtaisten suositusten täytäntöönpanon arvioinnin laadullinen luokittelu

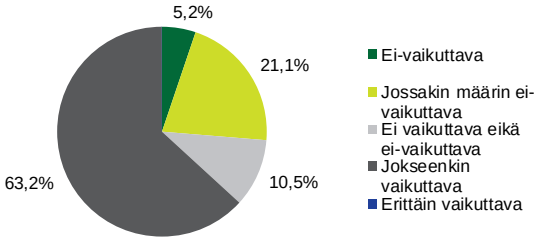
Komissio käyttää maakohtaisten suositusten täytäntöönpanon arvioinnissa seuraavia luokkia:

- *Pantu kokonaan täytäntöön* Jäsenvaltio on hyväksynyt ja toteuttanut toimenpiteitä, joilla maakohtaisen suosituksen asianmukainen noudattaminen toteutuu.
- *Edistynyt merkittävästi:* Jäsenvaltio on hyväksynyt toimenpiteitä, joista suurin osa on toteutettu.
- *Edistynyt jonkin verran:* Jäsenvaltio on ilmoittanut tai toteuttanut toimenpiteitä maakohtaisen suosituksen noudattamiseksi. Toimenpiteet ovat lupaavia, mutta kaikkia niistä ei ole vielä toteutettu eikä toteuttaminen ole kaikissa tapauksissa varmaa.
- *Edistynyt vain vähän:* Jäsenvaltio on ilmoittanut joistakin toimenpiteistä maakohtaisen suosituksen noudattamiseksi, mutta toimenpiteet vaikuttavat riittämättömiltä ja/tai niiden hyväksyminen/toteuttaminen ei ole varmaa.
- *Ei ole edistynyt:* Jäsenvaltio ei ole ilmoittanut eikä toteuttanut toimenpiteitä maakohtaisen suosituksen noudattamiseksi.

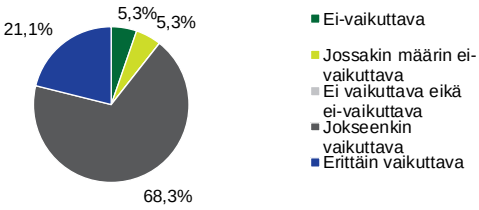
LIITE VI

Kysely talouspoliittisen komitean jäsenille

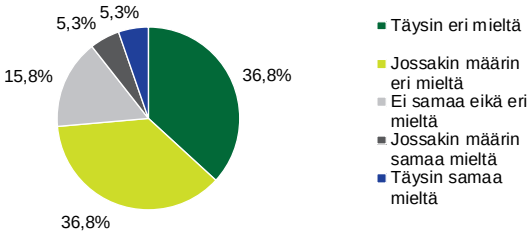
Kaavio a - 3. Onko tulostaulu mielestänne vaikuttava, kun tarkoituksena on helpottaa maanne talouden epätasapainon aikaista havaitsemista ja seurantaa?



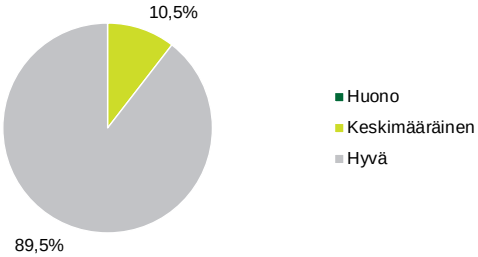
Kaavio b - 5. Varoitusmekanismia koskevaan kertomukseen sisältyy tulostaulun indikaattoreiden lisäksi jäsenvaltiokohtainen taloudellinen analyysi. Onko varoitusmekanismia koskevaan kertomukseen sisältyvä analyysi mielestänne vaikuttava, kun tarkoituksena



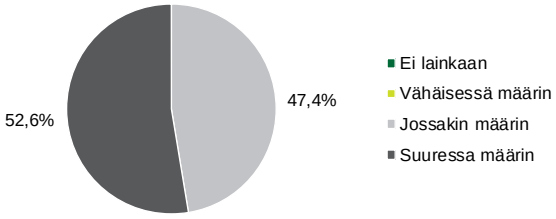
Kaavio c - 7. Vuoden 2016 tulostaulu sisältää kolme uutta työllisyysindikaattoria. Missä määrin olette samaa mieltä seuraavasta väittämästä? Kolmen uuden työllisyysindikaattorin lisäämisellä on parannettu tulostaulun analyyttista kapasiteettia ja viestint



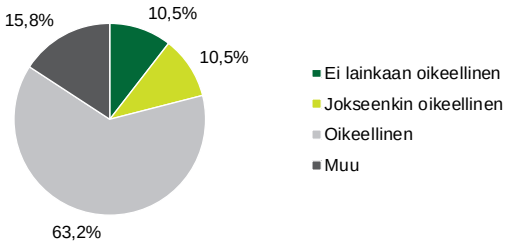
Kaavio d - 9. Miten arvioitte komission jäsenvaltionne taloudesta laatiman, perusteelliseen tarkasteluun sisältyvän analyysin laatua?



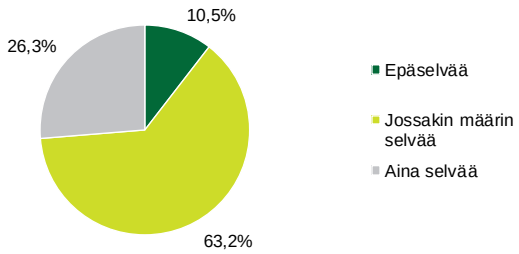
Kaavio e - 10. Missä määrin jäsenvaltiotanne koskevissa perusteellisissa tarkasteluissa otetaan huomioon olennaiset maakohtaiset tiedot?



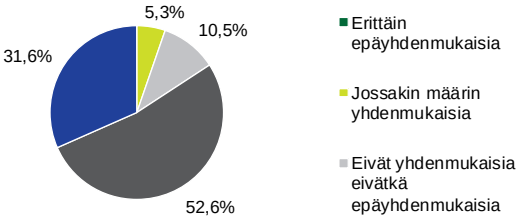
Kaavio f - 11. Komissio luokittelee kunkin jäsenvaltion niiden epätasapainon asteen mukaan. Kuinka oikeellinen tämä luokittelu on mielestänne jäsenvaltionne kohdalla?



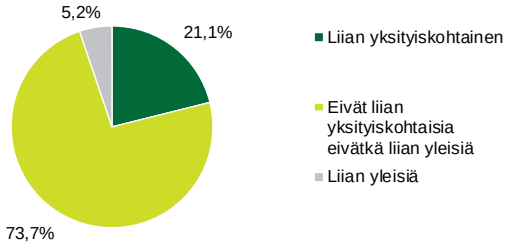
Kaavio g - 13. Onko selvää, mitkä maakohtaiset suositukset liittyvät makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn?



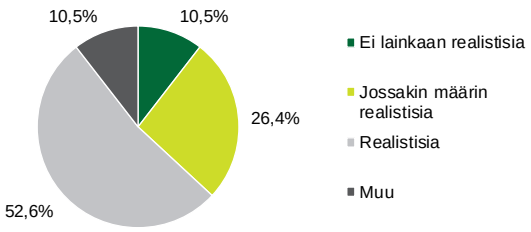
Kaavio h - 14. Ovatko MIP:n kannalta olennaiset maakohtaiset suositukset yhdenmukaisia perusteellisessa tarkastelussa esitetyn taloudellisen analyysin ja siinä yksilöityjen toimintapoliittisten haasteiden kanssa?



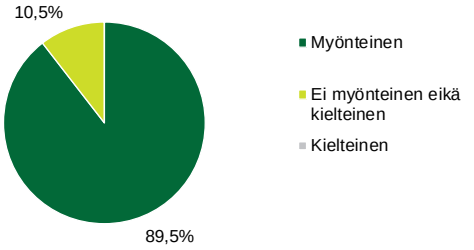
Kaavio i - 15. Pidättekö jäsenvaltiollenne esitettyjä MIP:n kannalta relevantteja maakohtaisia suosituksia liian yksityiskohtaisina tai liian yleisinä?



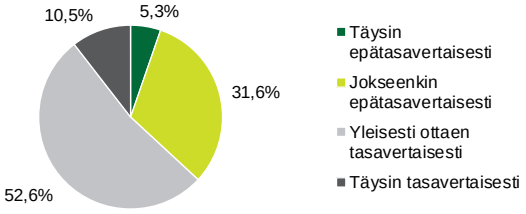
Kaavio j - 17. Ovatko jäsenvaltiollenne esitetyt maakohtaiset suositukset realistisia? (Ovatko ne saavutettavissa?)



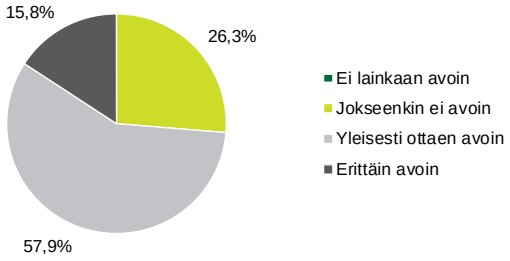
Kaavio k - 19. Maakohtaisten suositusten määrää ja niissä esitettyjen tietojen määrää vähennettiin vuonna 2015. Onko tämä kehityssuunta myönteinen?



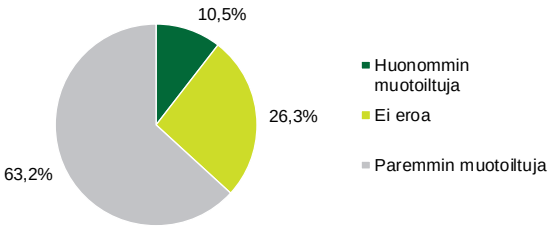
Kaavio l - 21. Maakohtaisiin suosituksiin tehdään joskus muutoksia komission ehdotuksen ja neuvoston hyväksynnän välillä. Oletteko sitä mieltä, että jäsenvaltioita kohdellaan prosessissa tasavertaisesti?



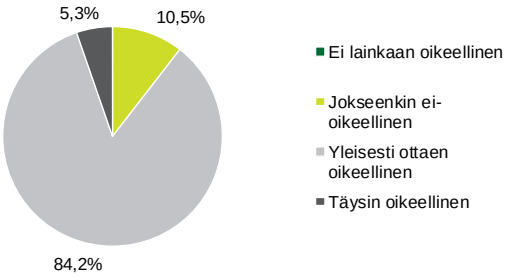
Kaavio m - 23. Onko maakohtaisten suositusten muuttamisprosessi avoin?



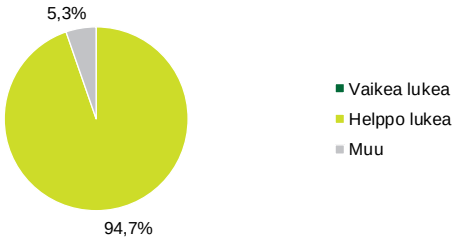
Kaavio n - 25. Ovatko maakohtaiset suositukset neuvoston tekemien muutosten ansiosta paremmin muotoiltuja?



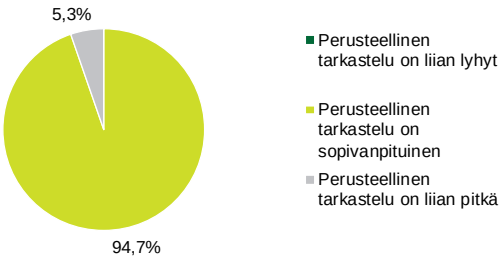
Kaavio o - 27. Onko komission arvio maakohtaisten suositusten täytäntöönpanosta oikeellinen?



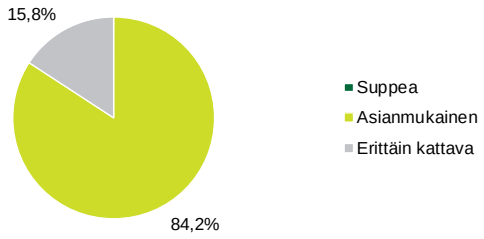
Kaavio p - 29. Onko jäsenvaltiotanne koskeva perusteellinen tarkastelu / maaraportti mielestänne helppolukuinen? (arvioinnit ja johtopäätökset ovat selkeitä)



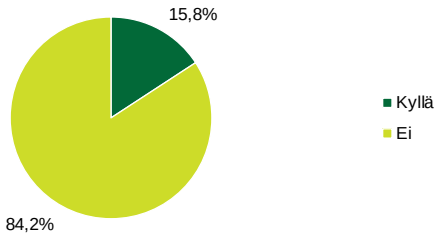
Kaavio q - 31. Onko jäsenvaltiotanne koskevan perusteellisen tarkastelun / maaraportin viestit esitetty ytimekkäästi?



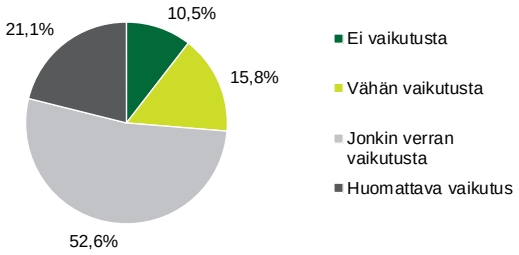
Kaavio r - 33. Onko jäsenvaltiotanne koskeva perusteellinen tarkastelu / maaraportti mielestänne kattava?



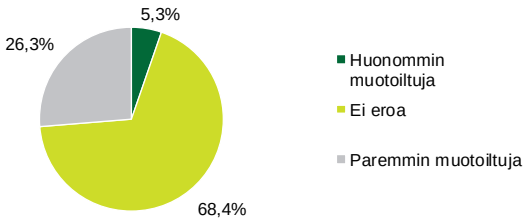
Kaavio s - 34. Pidättekö jotakin perusteellisen tarkastelun / maaraportin osaa turhana tai merkityksettömänä?



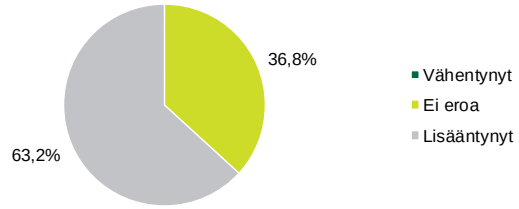
Kaavio t - 36. Miten arvioisitte MIP:n kokonaisvaikutusta toimintapoliittiseen keskusteluun jäsenvaltiossanne?



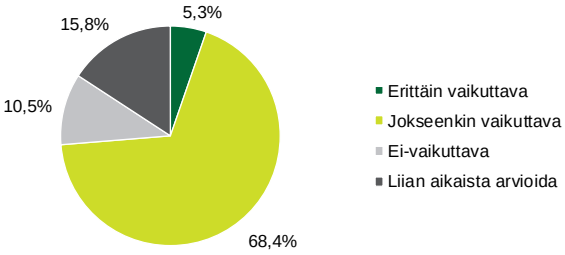
Kaavio u - 38. Miten arvioisitte komission maaraportin / perusteellisen tarkastelun yleistä laatua verrattuna muiden kansainvälisten järjestöjen (IMF, OECD,...) julkaisemiin vastaaviin kertomuksiin?



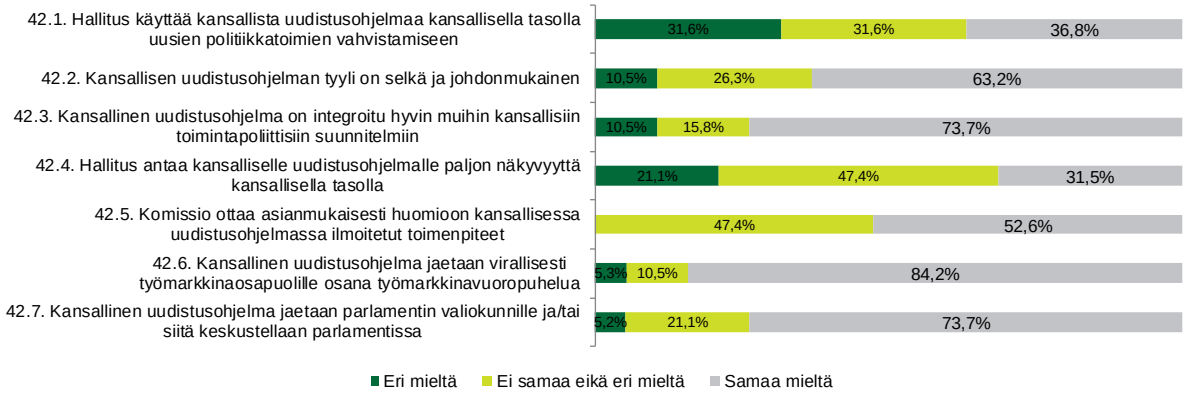
Kaavio v - 40. Onko Euroopan komission kannan merkitys lisääntynyt vai vähentynyt maanne sisäisessä politiikanteossa MIP:n voimaantulon jälkeen?



Kaavio x - 44. MIP on ollut voimassa lähes viisi vuotta. Mikä on yleisvaikutelmanne sen vaikuttavuudesta?



Kaavio w - 42. Kansallinen uudistusohjelma antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden vahvistaa sen MIP:n kannalta olennaiset politiikkatoimet. Ilmoittakaa, missä määrin olette samaa mieltä seuraavista väittämistä:



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE VII

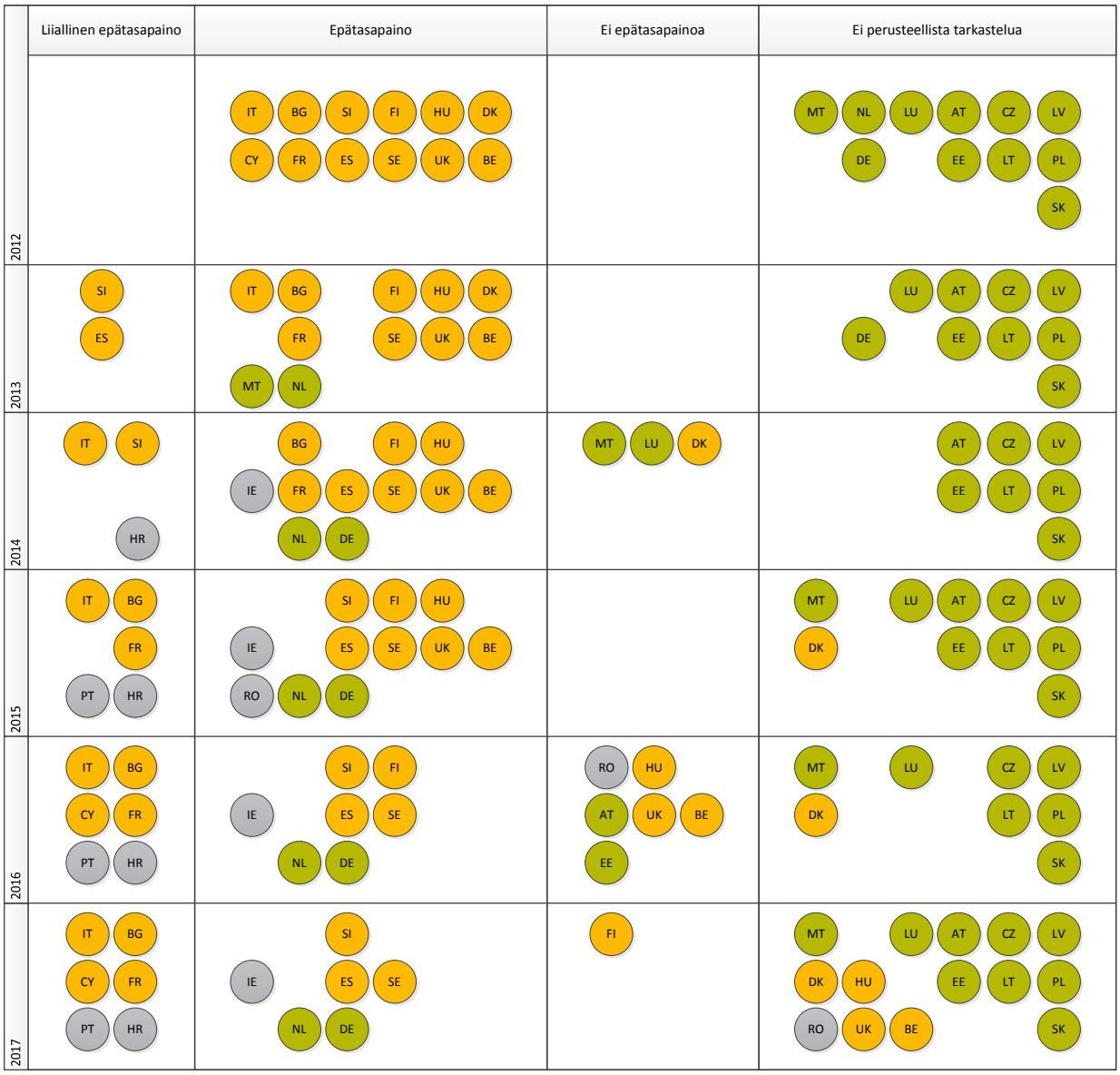
Tarkastuskäynnit jäsenvaltioiden viranomaisten luona ja muissa yksiköissä

	Ylin tarkastuselin	Euroopan unionin edustusto	Valtiovarainministeriö	Finanssipoliittinen neuvosto	Keskuspankki	Työministeriö	Kauppa- ja teollisuuskamari	Muut
Bulgaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Opetus- ja tiedeministeriö, IME, ABB
Ranska	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Eurooppa-asioiden pääsihteeristö, MEDEF, CFDT, RanskaStrategie, Conseil d'Analyse Economique, OFCE, Coe-Rexecode
Slovenia	✓	✓	✓		✓	✓	✓	IMAD, Slovenian valtion velkakirjat
Espanja	✓	✓	✓	✓	✓			Presidentin alaisuudessa oleva talouskabinetti, talousministeriö, CEOE, Cepyme, FEDEA, FROB

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE VIII

Jäsenvaltioiden luokittelun kehitys (2012–2017)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE IX

Perusteellisten tarkastelujen määrä ja tyyppi

	2012–2017	%
Perusteelliset tarkastelut, joiden mukaan **on** epätasapainoa	80	88,9
Perusteelliset tarkastelut, joiden mukaan **ei ole** epätasapainoa	10	11,1
Yhteensä	***90***	***100***

2013–2017			Vuosi 2				
			Perusteellinen tarkastelu			Ei perusteellista tarkastelua	
			Epätasapaino	Liiallinen epätasapaino	Ei epätasapainoa	Ei perusteellista tarkastelua	Talouden sopeutusohjelma
Vuosi 1	Perusteellinen tarkastelu	Epätasapaino	39	5	7	0	1
		Liiallinen epätasapaino	2	14	0	0	0
		Ei epätasapainoa	0	0	0	9	0
	Ei perusteellista tarkastelua	Ei perusteellista tarkastelua	3	0	3	39	0
		Makrotalouden sopeutusohjelma	2	2	0	0	12
		Uusi maa EU:ssa	0	1	0	0	0
		Yhteensä	***46***	***22***	***10***	***48***	***13***

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”MAKROTALOUDEN EPÄTASAPAINOA KOSKEVAN MENETTELYN (MIP) TARKASTUS”

TIIVISTELMÄ

V. Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely (MIP) otettiin käyttöön vuosien 2008–2009 talous- ja rahoituskriisin keskellä. Sen tarkoituksena on vahvistaa EU:n makrotalouden valvontaa vakaus- ja kasvusopimukseen kuulumattomilla alueilla.

Vuosien 2008–2009 rahoituskriisiä seuranneet tapahtumat nostivat esiin tarpeen vahvistaa makrotalouden valvontaa finanssipolitiikan ulkopuolelle. Makrotalous ja rahoitusmarkkinat sekä makrotalouden rakenteelliset näkökohdat, jotka lisäävät sekä ulkoista epätasapainoa (esim. suurta vaihtotaseen epätasapainoa) että sisäistä epätasapainoa (liiallista velkaantumista tai kiinteistökuplien syntymistä) osoittautuivat keskeisiksi tekijöiksi maksutasetta koskevien kriisien ja velkakriisien synnyssä ja joissakin tapauksissa rahoitusavun tarpeen synnyssä.

MIP-valvonnalla pyritään välttämään sekä kestämätöntä velkakehitystä että haavoittuvuuksia ja varmistamaan nykyisten epätasapainotilojen sopeutus. MIP otettiin käyttöön aikana, jona useassa jäsenvaltiossa jo purettiin epätasapainoa. Siksi ensimmäisinä MIP:n käyttöönottoa seuranneina vuosina tavoitteena oli etenkin epätasapainon korjaamisen seuranta ja suositusten antaminen politiikkakehysten mukauttamiseksi tehokkaasti ja kestävästi sosiaalisia kustannuksia hilliten. MIP-valvonta kattoi useita politiikan aloja, ja sitä tehostettiin EU:n talouden valvonnan kiristämisen myötä. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion, Eurooppa 2020 -strategian, talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen, työllisyyssuuntaviivojen ja MIP:n mukaiset suositukset yhdistettiin yhdeksi maakohtaisten suositusten kokonaisuudeksi ja sovitettiin EU-ohjausjaksoon.

Vaikka MIP-valvonnan ensimmäisinä täytäntöönpanovuosina tavoitteet olivat luonteeltaan lähinnä korjaavia, liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä ei ole toistaiseksi sovellettu. Niiden maiden osalta, joissa havaittiin liiallista epätasapainoa, komissio ei suosittanut neuvostolle MIP:n käynnistämistä vaan pyrki ensin saamaan poliittisia sitoumuksia havaittujen haasteiden pohjalta. Tätä varten se antoi tarkennetut, aikasidonnaiset maakohtaiset suositukset ja otti käyttöön politiikkatoimien tehostetun erityisseurannan. Komissio varasi kuitenkin mahdollisuuden käynnistää liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn myöhemmin.

Kuten vuoden 2014 uudelleentarkastelua koskevassa tiedonannossa todetaan, ensimmäisten vuosien kokemusten perusteella näyttää siltä, että menettely lisäsi osaltaan tietoisuutta haasteista ja loi pohjaa politiikkatoimia koskevan yksimielisyyden rakentamiselle. MIP:n soveltamisesta opittiin lisää ja saatiin palautetta. Lisäksi komission ja neuvoston välillä käytiin jatkuvaa keskustelua vakiintuneempien käytäntöjen kehittämisestä. Näyttö osoittaa lisäksi, että MIP-valvonta yhdistettiin tehokkaampaan etenemiseen politiikkasuositusten täytäntöönpanossa, vaikka politiikkatoimilla ei useissa tapauksissa kyetty takaamaan tyydyttävää edistymistä kohti perimmäisiin haasteisiin puuttumista. Vuoden 2014 uudelleentarkastelu nosti esiin sen, että on välttämätöntä lisätä läpinäkyvyyttä ja parantaa MIP:n täytäntöönpanoa koskevaa tiedonantoa.

MIP:n tuloksellinen toteuttaminen on yksi komission keskeinen painopiste, kuten ilmenee Jean-Claude Junckerin tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa kesäkuussa 2015 antamasta kertomuksesta ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely” sekä komission lokakuussa 2015 antamasta tiedonannosta toimista Euroopan talous- ja

rahaliiton viimeistelemiseksi[1]. Tehokas MIP edellyttää ennen kaikkea läpinäkyviä ja vakaita puitteita, joiden mukaisesti MIP:hen liittyvän päätöksenteon perustelut ilmoitetaan selkeästi. Liiallisen epätasapainon havaitsemisen jatkotoimissa tulisi hyödyntää valvontatoimia riittävästi, jotta voidaan varmistaa haasteiden kannalta riittävät politiikkatoimet. Jotta vaikutukset euroalueeseen voitaisiin huomioida paremmin MIP:n käynnistämisessä, euroalueen tarkastelu on yhdennetty osaksi komission analyysiä ja suosituksia.

Vuoden 2016 alkupuolella komissio julkaisi yhteenvedon makrotalouden epätasapainoa koskevasta menettelystä[2]. Yhteenvedossa esitetään MIP:n logiikka sekä sen laillisia ja menettelyllisiä näkökohtia. Siinä myös käsitellään MIP:n täytäntöönpanossa käytettyjä periaatteita, kriteereitä ja analyyttistä viitekehystä sekä tarkastellaan MIP:n käytännön soveltamista. MIP-yhteenvetoon on siis koottu olennaista tietoa, joka auttaa ymmärtämään, mikä MIP on, miten se toimii ja mitä muutoksia sen soveltamisessa on tapahtunut sen käyttöönoton jälkeen. Julkaisulla pyritään edistämään MIP:n läpinäkyvää täytäntöönpanoa sen mukaisesti, mitä esitetään komission vuonna 2014 antamassa tiedonannossa MIP:n uudelleentarkastelusta sekä komission lokakuussa 2015 antamassa tiedonannossa toimista talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi. Läpinäkyvyyttä on lisätty lisäksi sisällyttämällä perusteellisten tarkastelujen tulokset MIP-arviointimatriiseihin vuodesta 2016 alkaen.

VI. Käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että MIP-valvonnan piiriin kuuluvat maat saivat useampia maakohtaisia suosituksia ja noudattivat niitä paremmin kuin maat, joiden saamat suositukset eivät liittyneet MIP:hen. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen talouspoliittisen komitean jäsenille tekemän kyselyn mukaan vain noin kymmenen prosenttia vastanneista jäsenistä pitää MIP:tä tehottomana. Joka tapauksessa jäsenvaltioiden odotetaan panevan täytäntöön kaikki maakohtaiset suositukset, sekä MIP:hen liittyvät että muut suositukset.

Komissio katsoo, että MIP:hen liittyvät maakohtaiset suositukset oli laadittu siten, että niillä puututtiin havaittuun epätasapainoon. Näkemykseen yhtyivät Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneet jäsenet olkoonkin, että viestinnässä on parantamisen varaa.

Vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvät julkista taloutta koskevat maakohtaiset suositukset on määritetty MIP:n kannalta olennaisiksi niiden maiden osalta, joissa julkinen velka vaikuttaa epätasapainon havaitsemiseen tai joissa alijäämän pienentäminen vaikuttaa osana epätasapainoa havaitun vaihtotaseen suuren alijäämän korjaamiseen. Niissä jäsenvaltioissa, joissa vaihtotase on ylijäämäinen, perusteellisessa tarkastelussa on analysoitu finanssipoliittisten toimenpiteiden ja ulkoisen rahoitusaseman välisiä yhteyksiä. Näiden maiden osalta useat finanssipolitiikkaan liittyvät maakohtaisten suositusten toimet, joilla voidaan mahdollisesti puuttua suureen ylijäämään, on määritetty MIP:n kannalta olennaisiksi.

---

[1] COM(2015) 600 final, 21. lokakuuta 2015, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille toimista Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi.

[2] ”The Macroeconomic Imbalancfe Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium” (Euroopan komissio, 2016).

Käsitys MIP:n kannalta olennaisten suositusten ja euroalueen suositusten välisistä epäjohdonmukaisuuksista johtuu siitä, että euroalueen suositusten ja MIP-suositusten välistä johdonmukaisuutta edellytetään vain niissä maissa, jotka saavat sellaisia MIP:n kannalta olennaisia maakohtaisia suosituksia, jotka sisältävät euroalueen kannalta olennaisen suosituksen. Kaikki euroalueen suositukset eivät ole MIP:n kannalta olennaisia, sillä niiden soveltamisala on laajempi. Kaikki maat eivät myöskään saa MIP:hen liittyviä suosituksia, sillä osa maista ei kuulu MIP-valvonnan piiriin. Osa maista ei saa euroalueen suosituksiin perustuvia maasuosituksia, jos niillä ei ole asiaan liittyviä haasteita tai niiden ei tarvitse toteuttaa tiettyjä toimintapolitiikkoja tai on olemassa rajoitteita, joilla voidaan perustella maakohtaisten suositusten puuttuminen.

VII. Sisällyttämällä perusteellisen tarkastelu maaraportteihin vähennettiin päällekkäisyyttä ilman, että perusteellisen tarkastelun arvioinnin selkeys kärsi. Tämä on edistänyt tiiviimpää vuorovaikutusta jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien sidosryhmien välillä ja siten lisännyt ymmärrystä ja sitoutumista haasteiden ja sopeutustoimien osalta.

Perusteellisissa tarkasteluissa esitetään makrotalouden epätasapainon luokittelua koskeva näyttö ja perustelut. Perusteellisen tarkastelun päätelmiä ei esitetä osana tarkastelua vaan siihen liitettävässä komission tiedonannossa. Tämä on perusteltua, sillä asetuksen mukaan perusteellisen tarkastelun päätelmissä on otettava huomioon yleinen asiayhteys, systeemiset näkökohdat ja maiden väliset keskinäiset riippuvuudet. Siksi päätelmien on perustuttava perusteellisten tarkastelujen kokonaisuuteen.

Komissio ei katso, että päätöksentekoprosessi olisi heikentänyt MIP:tä. Komissio (komission jäsenten kollegio ja komission yksiköt) toimii yhtenäisesti tehdessään MIP:tä koskevia päätöksiä, ja asetuksessa asetetaan vaatimuksia koko komissiolle.

MIP:n piiriin kuuluvissa päätöksissä, kuten muissakin päätöksissä, komission jäsenet saavat suoraa neuvontaa omaan vastuualueeseensa kuuluvilta yksiköiltä sekä muiden komission jäsenten kautta epäsuoraa neuvontaa muilta komission yksiköiltä ja kabineteilta. Koska yksiköiden antamat neuvot eivät oikeudellisesti sido kollegiota, sillä on valtuudet olla noudattamatta niitä. Kollegiota ei myöskään edellytetä perustelemaan noudattamatta jättämistä.

VIII. Komissiolla ei ole velvollisuutta suositella liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa on havaittu liiallinen epätasapaino.

IX. Tulostaulussa tulisi käyttää muuttujia, jotka perustuvat korkealaatuisiin tietoihin. Ennusteita ja alustavia tietoja ei käytetä tähän tarkoitukseen.

Varoitusmekanismia koskevan kertomuksen tulostaulussa ilmoitetaan kolmen vuoden keskiarvo, jotta luku ei painotu viimeaikaiseen kehitykseen.

Varoitusmekanismi toimii lähtökohtana sellaisten muuttujien arvioinnille, joita on syytä seurata tarkemmin MIP:n ja etenkin perusteellisen tarkastelun yhteydessä. Varoitusmekanismia ei katsota ennakkovaroitusjärjestelmäksi. Tämä käsitys on yhdenmukainen sen seikan kanssa, että varoitusmekanismin indikaattorit eivät perustu uusimpiin ennakkotietoihin tai ennusteisiin.

a) Ks. komission vastaukset päätelmiin ja suosituksiin.

JOHDANTO

4. MIP:n oikeusperustan muodostavat makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta annettu asetus (EU) N:o 1176/2011 ja täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella annettu asetus (EU) N:o 1174/2011, jotka hyväksyttiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ’perussopimus’ tai ’SEUT-sopimus’) talouspolitiikan yhteensovittamista käsittelevien 121 ja 136 artiklan nojalla. Asetuksessa (EU) N:o 1176/2011 esitetään menettely, kun taas asetuksessa (EU) N:o 1174/2011 kuvataan yksityiskohtaisesti täytäntöönpanomekanismi, joka perustuu vain euroalueen jäsenvaltioihin sovellettaviin taloudellisiin seurauksiin.

8. MIP:n tavoitteena on lujittaa EU:n talouden ohjausjärjestelmää makrotaloudellisen vakauden alalla ja laajentaa valvontaa kattamaan paitsi julkisen talouden myös kehyksen, jolla ehkäistään ennalta liiallista makrotalouden epätasapainoa ja autetaan asianomaisia jäsenvaltioita ryhtymään korjaustoimiin ennen kuin erot juurtuvat syvälle.

Ylikansallinen valvontatoimeksianto perustuu pääasiallisesti siihen seikkaan, että makrotalouden epätasapaino yhdessä jäsenvaltiossa vaikuttaa myös muihin jäsenvaltioihin. Tämä johtuu paitsi siitä, että voimakkaasti yhdentyneillä talousalueilla yhden jäsenvaltion taloudellinen kehitys heijastuu muihin valtioihin, myös siitä, että jos makrotalouden epätasapainoon ei puututa, se saattaa vaarantaa rahaliiton sekä unionin toimielinten ja yhteisten politiikkojen, kuten sisämarkkinoiden, moitteettoman toiminnan. Näin ollen MIP:n puitteissa epätasapainoa arvioidaan sekä kansallisesta näkökulmasta että euroalueelle ja koko unionille aiheutuvien vaikutusten näkökulmasta MIP-asetuksen vaatimusten mukaisesti.

10. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion tavoitteena on ryhtyä toimiin, joilla ehkäistään julkista taloutta koskevien Maastrichtin raja-arvojen ylittyminen. Korjaavalla osiolla puolestaan pyritään takaamaan nopeat korjaustoimet heti, kun raja-arvot ylittyvät ja liiallinen epätasapaino havaitaan. Siksi ennalta ehkäisevä osio ulottuu julkisen talouden alijäämää ja velkaa koskevia vaatimuksia laajemmalle. Euroalueen jäsenvaltioihin sovelletaan seuraamuksia vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion täytäntöönpanon osalta, jos ne rikkovat menettelyn mukaisia vaatimuksia toistuvasti.

MIP:ssä epätasapaino pyritään ehkäisemään ennalta ja korjaamaan sekä ennalta ehkäisevillä että korjaavilla toimilla. Korjaavilla toimilla puututaan vakavampaan epätasapainoon. Niiden täytäntöönpanossa euroalueen jäsenvaltioihin saatetaan soveltaa seuraamuksia, jos ne rikkovat menettelyn mukaisia vaatimuksia toistuvasti.

Niin asetuksen (EU) N:o 1176/2011 kuin vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 121 ja 136 artikla. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 126 artikla.

Eurooppa 2020 -strategia ei ole MIP:n tai vakaus- ja kasvusopimuksen kaltainen valvontamenettely. Se on strategia, joka muodostuu EU:n toimista, tavoitteista ja valvontamenettelyjen yhtenäisestä käytöstä. Vakaus- ja kasvusopimuksen ja MIP:n lisäksi valvontaa suoritetaan talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen (oikeusperustana MIP:n tapaan SEUT-sopimuksen 121 artikla) ja työllisyyspolitiikan suuntaviivojen (oikeusperustana SEUT-sopimuksen 148 artikla) puitteissa.

HUOMAUTUKSET

29. Epätasapainon luokitteluun liittyy tietynasteinen vakaus, sillä epätasapainon korjaaminen voi kestää useita vuosia, etenkin jos siihen liittyy korkea velka-aste.

33. Mainitussa parlamentin asiakirjassa (”Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play (June 2017)”, PE 497.739.) ei anneta kielteistä kokonaisarviota MIP:hen liittyvien maakohtaisten suositusten täytäntöönpanosta vuodesta 2012 alkaen. Siinä ei myöskään todeta maakohtaisia suosituksia toistuvasti heikkotasoisiksi. Kyseisessä asiakirjassa todetaan maakohtaisten suositusten täytäntöönpanosta, että niiden suositusten määrä, joita ei ole pantu täytäntöön tai jotka on pantu täytäntöön hyvin rajallisesti, on ollut kasvussa vuodesta 2014.

Kaavio 4 osoittaa, että niiden suositusten osuus, jotka on pantu täytäntöön kokonaan tai joissa on edistytty merkittävästi, ja niiden, joissa on edistytty jonkin verran, oli yli 50 prosenttia vuosina 2013, 2015 ja 2016.

On epäselvää, mihin vertailuarvoon tai odotukseen tämä toteamus perustuu. Mahdollinen vertailuarvo on MIP:hen liittymättömien maakohtaisten suositusten noudattaminen. Saatavilla olevat tiedot osoittavat, että maakohtaisten suositusten täytäntöönpano on ollut yleisesti tehokkaampaa MIP:hen liittyvien suositusten kohdalla.

Toinen mahdollinen vertailuarvo saattaisi olla jäsenvaltioiden näkemys siitä, miten tehokkaasti maakohtaiset suositukset johtavat politiikkatoimiin. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen talouspoliittisen komitean jäsenille tekemän kyselyn mukaan vain noin kymmenen prosenttia vastanneista jäsenistä pitää MIP:tä tehottomana.

MIP:n piiriin kuuluvat jäsenvaltiot saivat myös yleisesti ottaen enemmän maakohtaisia suosituksia kuin muut jäsenvaltiot.

34. Ks. komission vastaus kohtaan VI.

35. Kohdan 35 yläpuolella olevan otsikon osalta komissio huomauttaa, että MIP:hen liittyvien maakohtaisten suositusten ja epätasapainon välinen yhteys on varmistettu. Ks. komission vastaukset tähän kohtaan, kohtaan VI ja laatikkoon 1.

Jokainen maakohtainen suositus sisältää useita suosituksia, muun muassa sellaisia, joilla pyritään puuttumaan epätasapainoon. Riippuen siitä, mitä nimenomaisia toimia maakohtaiset suositukset sisältävät, suosituksia koskevien oikeudellisten asiakirjojen johdanto-osan kappaleissa ilmoitetaan, mitkä suosituksista ovat MIP:n kannalta olennaisia. Vakiintuneen käytännön mukaan MIP:n kannalta olennaisia ovat suositukset, joihin sisältyy toimia, joiden nimenomaisena tarkoituksena on havaitun epätasapainon korjaaminen MIP-valvonnan piiriin kuuluvissa maissa. MIP:n voimaantulosta asti komission ja neuvoston käytäntönä on ollut ilmoittaa johdanto-osan kappaleissa selkeästi, mitkä maakohtaisista suosituksista liittyvät kokonaan tai osittain MIP:hen.

Joissakin tapauksissa epätasapainoon voidaan puuttua monenlaisilla politiikoilla. Esimerkiksi kilpailukyvyn parantaminen voi edellyttää politiikkoja, joilla muun muassa parannetaan työvoiman tuottavuutta, lisätään energiantuotannon tehokkuutta ja vähennetään energiakustannuksia tai ehkäistään työvoimakustannusten liiallista kasvua. Näin ollen esimerkiksi koulutukseen, energiaan tai palkanmuodostukseen liittyvät maakohtaiset suositukset saatetaan ilmoittaa MIP:n kannalta olennaisiksi siitä huolimatta, että niillä on muukin olennainen tarkoitus kuin MIP:hen liittyvien haasteiden ratkominen. Suositus saattaa kytkeytyä suoraan tai epäsuoraan taustalla vaikuttavaan MIP-haasteeseen.

Kaiken kaikkiaan jo vuonna 2016 vain noin kymmenelle prosentille kyselyyn vastanneista talouspoliittisen komitean jäsenistä oli epäselvää, mitkä maakohtaisista suosituksista liittyivät MIP:hen, ja 90 prosentille asia oli aina selvä tai melko selvä.

37. Laatikon 1 esimerkit eivät tue tätä havaintoa riittävästi seuraavassa mainituista syistä.

Laatikko 1

Ensimmäinen luetelmakohta: Ranskalle osoitetut maakohtaiset suositukset: Harjoittelun ja koulutuksen kaltaiset osiot voidaan katsoa työelämätaitojen muotoutumiseksi, mikä edistää kilpailukykyä, joka puolestaan on määritelty Ranskan osalta MIP:hen liittyväksi haasteeksi.

Toinen luetelmakohta: Slovenialle osoitetut maakohtaiset suositukset: Ikääntyvän väestön maan eläkejärjestelmään ja pitkäaikaishoidon järjestelmään aiheuttama paine mainitaan maaraportin tiivistelmässä.

Kolmas luetelmakohta: Bulgarialle osoitetut maakohtaiset suositukset: Bulgarian pankkialan kuohunta kesällä 2014 ja siitä seurannut julkinen tuki olivat julkisen talouden jyrkän huononemisen taustalla vuonna 2014. Vuonna 2015 oli olemassa selkeä riski siitä, että alan tukemiseksi tarvitaan lisätoimia. Julkisen talouden ja rahoitusalan tilanteen välinen yhteys sekä hallituksen keskeinen rahoitushaaste selitettiin vuoden 2015 maaraportin 1 luvussa (s. 8 ja 9), jossa viitataan myös perusteellista tarkastelua koskevaan osaan (2 luvun 2.1. ja 2.2 kohta).

Bulgarian valuuttakatejärjestelmässä maan hallitus määritellään viime käden luotonantajaksi. Näin ollen kaikki likviditeetin ja pääoman tarjoamisesta, myös talletussuojajärjestelmästä, pankkialalle aiheutuneet kustannukset jäivät hallituksen vastuulle. Tämän vuoksi finanssipoliittiset maakohtaiset suositukset ovat myös erittäin merkittäviä makrotalouden vakauden ja MIP:n kannalta.

Bulgarian viranomaiset myös tunnistivat makrotalouden vakauteen kohdistuvat riskit. Hallitus lainasi lisävaroja ja sisällytti talousarvioon määräyksiä ylimääräisestä luotosta, mikäli rahoitusalalla tarvittaisiin tukea. Tämä osoittaa selkeästi, että riski on tunnistettu ja sen merkitys makrotalouden vakaudelle tiedostettu.

Näistä syistä vuosina 2015 ja 2016 annettujen ensimmäisten maakohtaisten suositusten katsottiin olevan MIP:n kannalta olennaisia.

Neljäs luetelmakohta: Espanjalle osoitetut maakohtaiset suositukset: Vuoden 2016 maakohtaisen suosituksen johdanto-osan 17 kappaleessa todetaan, että ”[Espanjan] julkishallinto on pitkälti hajautettu, minkä vuoksi eri hallintoviranomaisten välistä koordinointia olisi lisättävä, jotta voidaan vähentää kustannuksia ja helpottaa yrityksiin ja kotitalouksiin kohdistuvaa hallinnollista rasitusta.” Maaraportissa todetaan lisäksi, että julkishallintoa tehostamalla voidaan osaltaan edistää kestävää julkista taloutta sekä puuttua korkeaan velkaantuneisuuteen liittyvään epätasapainoon ja vähentää yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista rasitusta ja siten parantaa kilpailukykyä ja (kokonais)tuottavuutta (s. 78).

Vuoden 2015 maakohtaisen suosituksen osalta säästöpankkisektorin uudistusta käsitellään kevään 2015 ohjelman jälkeisen valvonnan raportissa (s. 17–20).

Espanjan osalta MIP-valvontaa on toteutettu myös sovittamalla sen yhteen ohjelman jälkeisen valvonnan kanssa, etenkin rahoitusalan osalta. Myöskään tästä syystä maakohtaisia suosituksia ei ole rajoitettu perusteellisissa tarkasteluissa käsiteltyihin aiheisiin, esimerkiksi niihin, joita käsitellään myös ohjelman jälkeistä valvontaa koskevassa kertomuksessa (ks. Occasional Paper -sarjan julkaisu nro 193, toukokuu 2014, luku 4 rahoitusalan uudistuksista).

38. Jos osa maakohtaisesta suosituksesta on MIP:n kannalta olennainen, koko suositus nimetään MIP:n kannalta olennaiseksi. Tämä vakautta koskeva kriteeri on otettu käyttöön sen objektiivisuuden vuoksi. Noudattamisen seuranta ja arviointi koskevat kuitenkin vain MIP:n kannalta olennaista osaa, ja kriteeriä on sovellettu johdonmukaisesti.

39. Maakohtaisten suositusten määrän väheneminen kuvastaa myös epätasapainon kehittymistä ja sen vaikutusta politiikkatoimien tarpeeseen.

MIP:hen liittyvien maakohtaisten suositusten määrä on vähentynyt muihin maakohtaisiin suosituksiin verrattuna vähemmän. Vuosien 2015 ja 2016 määrät esitetään taulukon 1 viimeisillä riveillä.

41. Ks. myös komission vastaus kohtaan 35.

42. Vaikka toimintapoliittisia haasteita koskevaa osiota ei ollut mukana, vuodesta 2016 mukana olleella arviointimatriisilla on luotu kytkös epätasapainon korjaamisen, politiikan edistymisen ja politiikan puutteiden etenemisen välille.

43. Lokakuussa 2015 annetun tiedonannon jälkeen on otettu tärkeä edistysaskel, kun maaraportteihin lisättiin MIP-arviointimatriisi vuonna 2016.

44. Komissio ei järjestelmällisesti kvantifioi maakohtaisten suositusten vaikutuksia. Tähän on useita syitä, joista tärkeimpiä ovat seuraavat:

- Toimien vaikutuksiin vaikuttaa myös se, miten jäsenvaltiot päättävät panna maakohtaiset suositukset täytäntöön ja noudattaa niitä, sillä niissä jätetään noudattamisen toteutus jäsenvaltioiden harkinnan varaan.

- Monet tekijät voivat vaikuttaa politiikan välineiden ja epätasapainon väliseen yhteyteen, joten tulokset eivät välttämättä ole poliittisten päättäjien vallassa.

- Kattaviin vaikutusten ennakkoarviointeihin liittyy merkittävää epävarmuutta, ja ne perustuvat oletuksiin, kuten muutoksiin muiden toimijoiden ja sidosryhmien käyttäytymisessä. Samasta syystä muiden vastaavien kansainvälisten elinten antamia suosituksille ei kvantifioida järjestelmällisesti.

- Osa maakohtaisista suosituksista ei sovellu määrälliseen arviointiin, sillä niiden parametrimuutoksia ei voida mallintaa saatavilla olevilla malleilla (esim. uudistukset hallinnon tehostamiseksi). Näin ollen maakohtaisten suositusten arviointi kokonaisuutena saattaisi johtaa epätäydelliseen tai epätasapainoiseen lopputulokseen, sillä kaikkia maakohtaisia suosituksia ei voitaisi käsitellä vaan vain niitä, jotka soveltuvat määrälliseen arviointiin.

Joitakin mahdollisten toimien määrällisiä arviointeja on kuitenkin laadittu erityistapauksissa, ja komissio pyrkii tekemään sellaisen aina, kun se on toteutettavissa.

46. On tärkeää ottaa huomioon se, että talousarviosuositukset ja muut julkistalouteen vaikuttavat suositukset eivät ole ristiriidassa keskenään, sillä talousarviosuosituksia ei muotoilla siten, että ne estäisivät menojen tai tulojen uudelleenmuotoilun muiden maakohtaisten suositusten kanssa yhteneviksi.

48. Euroalueen suosituksista osa koskee alueita, jotka eivät kuulu MIP:n soveltamisalaan. Kaikki jäsenvaltiot eivät saa MIP:n kannalta olennaisia maakohtaisia suosituksia. Tietyt euroalueen suositukset eivät suoraan koske kaikkia jäsenvaltioita, sillä havaittuja haasteita ei esiinny tasaisesti kaikissa euroalueen jäsenvaltioissa. Euroalueen suositusten ja MIP:hen liittyvien suositusten välisen johdonmukaisuuden tarve koskee vain niitä jäsenvaltioita, joita koskevat MIP-kysymysten kannalta olennaiset euroalueen suositukset ja jotka saavat samanaikaisesti samaan alueeseen liittyviä MIP-suosituksia.

49. MIP:n kautta ei voida antaa kaikkia koskevia julkisen talouden suosituksia. MIP-asetuksen mukaisesti MIP:hen liittyviä suosituksia voidaan antaa vain niille jäsenvaltioille, joissa on havaittu epätasapaino. MIP:hen liittyvät suositukset voivat sisältää julkisen talouden toimia, jos ne ovat olennaisia kyseisessä jäsenvaltiossa havaittuun epätasapainoon puuttumisen kannalta.

50. Nämä huomautukset eivät ole MIP:n kannalta olennaisia.

51. Aikataulun asianmukaisuutta voidaan arvioida vain maakohtaisissa suosituksissa esitettyjen tarkkojen vaatimusten osalta. Lisäksi on otettava huomioon MIP:hen liittyvien suositusten noudattamiseksi tarvittavien toimien mahdollinen kiireellisyys.

Maakohtaisten suositusten sanamuoto ja painopiste voi vaihdella vuosittain, sillä niissä huomioidaan viimeaikainen kehitys makrotalouden vakauden kannalta edelleen olennaisissa kysymyksissä. Toisinaan toteutetuilla toimilla ei ole pystytty riittävällä tavalla puuttumaan epätasapainoon.

54. Kohdan 54 yläpuolella olevan otsakkeen osalta komissio huomauttaa, että luokitusjärjestelmä on pysynyt muuttumattomana usean vuoden ajan. Katso komission vastaus kohtaan 55.

55. Kuuden luokan järjestelmä on pysynyt muuttumattomana vuosina 2013–2015; vuosien 2013 ja 2014 välillä tehty sanamuodon muutos koski vain sitä, että erityisseuranta, joka otettiin käyttöön vuonna 2013 pian perusteellisen tarkastelun päätelmien jälkeen ja jota alettiin välittömästi soveltaa, mainittiin ensimmäisen kerran epätasapainon luokittelussa vuonna 2014.

56. Liiallisen epätasapainon havaitseminen ja liiallista epätasapainoa koskeva menettely eivät tapahdu samanaikaisesti.

Laatikko 3

Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 1 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan ”yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat makrotalouden epätasapainon havaitsemista sekä liiallisen makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemistä ja korjaamista unionissa”. Asetuksen johdanto-osan 9 kappaleessa todetaan selkeästi, että tähän tarkoitukseen on laadittu erityiset säännöt, joilla täydennetään ”perussopimuksen 121 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettua monenvälistä valvontaa”.

Tätä taustaa vasten asetuksen tarkoitus ei ole, että parlamentti ja neuvosto lainsäätäjinä hyväksyvät asetuksen sekundaarilainsäädäntönä poistaakseen komission harkintavallan, joka sille on säädetty primaarilainsäädännöllä SEUT-sopimuksen 121 artiklan 4 kohdassa.

Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 7 artiklan 2 kohdassa ei luoda uudenlaisia valtuuksia tai uutta menettelyä. Siinä määritellään olosuhteet, joissa nykyisiä perussopimuksen mukaisia valtuuksia (SEUT-sopimuksen 121 artiklan 4 kohta tai monenvälinen valvonta) voidaan käyttää nimenomaan MIP:n puitteissa. Komissiolla ei siis ole velvollisuutta käynnistää menettelyä tiettyjen seikkojen

ilmetessä, sillä SEUT-sopimuksen 121 artiklan 4 kohdassa komission yksinomainen aloiteoikeus, jonka perussopimukset takaavat, säilyy ennallaan. Komissio käyttää harkintavaltaansa päättääkseen menettelyn mahdollisesta käynnistämisestä. Sekundaarilainsäädännöllä ei voida poistaa komissiolta perussopimuksilla säädettyä harkintavaltaa. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 johdanto-osan 22 kappaleessa todetaan, että ”jos saadaan viitteitä vakavasta epätasapainosta […], olisi käynnistettävä liiallista epätasapainoa koskeva menettely”. Kyseistä kappaletta tarkasteltaessa on otettava huomioon edellä mainitut seikat. Siinä ei määrätä komissiolle velvoitetta antaa suositus, vaan ilmaistaan lainsäätäjän poliittinen toive tilanteen kehittymisestä haluttuun suuntaan.

58. Perusteellisten tarkastelujen päätelmät sisältyvät tiedonantoon seuraavista syistä:

Ensinnäkin on varmistettava luokittelun yhdenmukaisuus eri jäsenvaltioissa, mikä tarkoittaa, ettei perusteellisia tarkasteluja voi lukea toisistaan irrallaan.

Toiseksi MIP-luokittelussa on otettava huomioon systeemiset näkökohdat, heijastusvaikutukset ja yleinen asiayhteys (ks. asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan 2 kohta ja MIP-yhteenveto s. 48). Tällainen arviointi pohjautuu kaikkiin perusteellisiin tarkasteluihin kokonaisuutena ja muihin olennaisiin tietoihin.

Kolmanneksi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan 2 kohdan mukaan arvioinnissa on huomioitava muun muassa tekijät, jotka esitetään ensimmäisessä lauseessa. Komissiolla on velvollisuus ottaa huomioon lukuisat muut tekijät, jotka myös esitetään 5 artiklan 2 kohdassa (unionin ja koko euroalueen talouskehityksen merkityksellisyys; epätasapainon syy; vallitseva taloudellinen tilanne; vakaus- ja kasvusopimuksen ja eurooppalaisen ohjausjakson mukaiset neuvoston suositukset tai kehotukset; tarkastelun kohteena olevan jäsenvaltion politiikkatavoitteet). Lisäksi lainsäätäjän ei-velvoittava sanavalinta 5 artiklan 2 kohdassa osoittaa, että komissio voi ottaa huomioon myös muita osatekijöitä. Asetuksessa ei edellytetä, että tiettynä ajankohtana tehtävässä epätasapainon arvioinnissa otetaan huomioon vain viimeisimpään perusteelliseen tarkasteluun sisältyvät tiedot, sillä asiaankuuluvia tietoja saattaa sisältyä myös muihin julkisiin asiakirjoihin (esim. aikaisemmat perusteelliset tarkastelut, varoitusmekanismi, ennusteet).

a) Bulgarian tapauksessa luokitteluun sisältyi ennalta ehkäisevä näkökulma, jossa otettiin huomioon asetuksen (EU) N:o 1176/2011 2 artiklan 1 kohta (”suuntausta, joka vaikuttaa tai *voi vaikuttaa kielteisesti* jäsenvaltion talouden [...] moitteettomaan toimintaan”, kursiivi lisätty). Jos (joihinkin) komission suositusten mukaisiin toimiin ryhdytään, luonnollinen ja suotuisa lopputulema on se, että suosituksessa esiin nostettu riski ei toteudu. Juuri näin ennalta ehkäisevä prosessi toimii.

Jos luottamusta pankkijärjestelmään ei olisi saatu palautettua tai hillittyä talletusten nostamista kesäkuussa 2014, olisi likviditeettikriisi pahentunut ja saattanut kehittyä vakavaraisuuskriisiksi. Se, ettei valvontaelin kyennyt havaitsemaan maan neljänneksi suurimman pankin merkittäviä ongelmia, viittasi puutteisiin rahoitusalan valvontakäytännöissä ja keskittymäriskin valvonnassa. Vaikka välittömät riskit olivat väistyneet vuonna 2015, perimmäisiin syihin ei ollut puututtu perusteellisen tarkastelun julkaisemiseen mennessä. Luokittelu liialliseksi epätasapainoksi katsottiin välttämättömäksi, jotta viranomaiset ryhtyisivät päättäväisiin toimiin puuttuakseen ongelmien perimmäisiin syihin ja minimoidakseen vastaavien tilanteiden ilmenemisen jatkossa.

Makrotalouden yleisen vakauden heikkenemisestä kertoo myös hallituksen pankkialalle myöntämän tuen seurauksena rajusti kasvanut julkisen talouden alijäämä ja sitäkin rajummin pankkialan toimien mahdollisen lisätuen myötä kasvanut valtionvelka. Myös tästä seurannut luottoluokituksen lasku, joka tyypillisesti liittyy suurempiin rahoituskustannuksiin, oli merkki merkittävistä haavoittuvuuksista ja riskeistä.

Saman päätelmän teki IMF (Art IV staff report): Corporate Commercial Bankin (KTB) viimekesäinen toimintahäiriö paljasti puutteita Bulgarian valvonta- ja kriisinhallintajärjestelmissä sekä nosti esiin julkiseen talouteen ja rahoitukseen kohdistuvat riskit valuuttakatejärjestelmässä. Rahoitusalan valvonnan parantamiseksi ja luottamuksen turvaamiseksi rahoitusjärjestelmää kohtaan tarvitaan päättäväisiä toimia.

b) Ranskan MIP-luokitusta kiristettiin vuonna 2015 riittämättömien politiikkatoimien vuoksi. Kuten perusteellisessa tarkastelussa tuotiin esiin, edellä mainittu pahensi riskejä, joita toivat mukanaan kustannuskilpailukyvyn ja reaalisen kilpailukyvyn heikkeneminen, yritysten tuottavuuden heikkeneminen ja entisestään kasvava velkaantuneisuus tilanteessa, jossa talouskasvu on vähäistä ja inflaatio alhainen.

Luokituksen tarkistamiseen liiallisen epätasapainon luokkaan vaikutti myös euroalueen systeeminen riski, kun huomioitiin Ranskan kaupan ja rahoitusalan vahvat kytkökset muihin jäsenvaltioihin.

Kaiken kaikkiaan päätös ei perustunut pelkästään julkisen talouden näkökohtiin. Päätöstä edelsi laaja arviointityö, jossa tarkasteltiin maan talouden kehitystä ja näkymiä, toteutettuja politiikkatoimia ja muihin euroalueen talouksiin kohdistuvia riskejä.

c) Oli selvää, että riskit eivät olleet kasvaneet vuoden 2016 maaliskuun ja marraskuun välillä, minkä vuoksi ei ollut tarpeen tarkastella uudelleen maaliskuun 2016 perusteellisen tarkastelun arviota siitä, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ollut epätasapainoa.

60. Kehystiedonannon julkaisuajankohdalla ei ole kytköstä epätasapainoluokittelun johdonmukaisuuteen perusteellisten tarkastelujen sisällön kanssa.

61. Kohdan 61 yläpuolella olevan otsakkeen osalta komissio huomauttaa, että komission päätöksentekoprosessi pohjautuu sen yksiköiden laajaan analyyttiseen ja tekniseen työhön. Komission jäsenten kollegio ja komission yksiköt toimivat yhtenä kokonaisuutena. Analyyttisellä ja teknisellä työllä on keskeinen merkitys lopullisiin päätöksiin. Tätä tukee myös se, että yli 70 prosenttia jäsenvaltioista katsoo, että MIP-luokittelu ”pitää paikkansa” tai ”pitää osittain paikkansa” (ks. kaavio f Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselyn liitteessä VI).

Lisäksi 94,7 prosenttia jäsenvaltioista pitää suositusten / perusteellisen tarkastelun laatua yleisesti vähintään vastaavana kuin muiden kansainvälisten elinten (esim. IMF ja OECD) julkaisemien teknisten raporttien laatu. Jäsenvaltioista 26,3 prosenttia puolestaan katsoo laadun paremmaksi kuin vastaavissa raporteissa (ks. kaavio u Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselyn liitteessä VI). Asetuksessa asetetaan vaatimuksia koko komissiolle, ja komissio on tämän tarkastuksen kohde.

Komission jäsenten kollegio ja komission yksiköt toimivat yhtenä kokonaisuutena. Komission jäsenet saavat suoraa neuvontaa oman vastuualueensa yksiköiltä sekä muiden komission jäsenten kautta epäsuoraa neuvontaa muilta komission yksiköiltä ja kabineteilta. Koska yksiköiden antamat neuvot eivät oikeudellisesti sido kollegiota, sillä on valtuudet jättää noudattamatta niitä. Kollegiolta ei myöskään edellytetä perusteluja.

Kollegio voi ottaa huomioon myös muita tekijöitä komission yksiköiltä tietystä aiheesta saamiensa neuvojen lisäksi. Joissakin tapauksissa neuvot saattavat olla käytettävissä vasta analyysien jälkeen.

Yleisesti voidaan todeta, että asiaankuuluvien yksiköiden lisäksi myös komission jäsenet käyttävät harkintaansa, mikä ei välttämättä merkitse sitä, että menettelyt ovat politisoituneita vaan että

komission jäsenet kabinetteineen osallistuvat sisällön arviointiin ja täydentävät joissakin tapauksissa yksiköiden arviointia.

64. Komission näkee asian eri tavalla. Lokakuussa 2015 antamassaan tiedonannossa toimista talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi komissio totesi varmistavansa, että ”liiallisten epätasapainojen havaitseminen johtaa asianmukaisiin jatkotoimiin. Tämä edellyttää taloudellista arviota ja aktiivista yhteydenpitoa jäsenvaltioiden kanssa, jotta niiden erityishaasteisiin voidaan pureutua ja varmistaa jäsenvaltioiden sitoutuminen uudistuksiin. Komissio aikoo vakiinnuttaa luokat, selkeyttää päätöksiään ohjaavia kriteerejä ja selittää paremmin, miten epätasapainojen luonne ja se, miten niihin puututaan maakohtaisissa suosituksissa, liittyvät toisiinsa. (...) Liiallista epätasapainoa koskeva menettely voidaan aloittaa, jos sitoutuminen uudistuksiin on riittämätöntä eikä täytäntöönpano edisty. Menettelyä käytetään, jos on kyse talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan vaarantavista vakavista makrotalouden epätasapainoista, kuten kriiseihin johtaneet epätasapainot olivat. Komissio aikoo myös pyytää, että neuvosto lisäisi osallistumistaan niiden maiden seurantaan, joissa on liiallisia epätasapainoja mutta joiden osalta liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä ei ole aktivoitu”.[3]

Julkaistuaan tiedonannon lokakuussa 2015 komissio on täyttänyt siinä antamansa sitoumukset. MIP:n täytäntöönpanon läpinäkyvyyttä on lisätty, mistä jäsenvaltiot ovat antaneet myönteistä palautetta.

Epätasapainot ovat vähemmän vakavia suurimmassa osassa jäsenvaltioita, mikä selittää sen, ettei liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä ole käynnistetty lokakuun 2015 tiedonannon jälkeen.

66. MIP:n yhteydessä komission päätöksentekoprosessissa noudatetaan kaikilta osin komission sisäisiä sääntöjä.

a) Tämä havainto ei vaikuta olennaiselta, sillä se ei liity MIP:hen eikä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien menettelyyn liittyvien seikkojen ja lopullisten päätösten perustelujen välillä ole yhteyttä. Lisäksi luokitteluihin sisältyy sisäistä käsittelyä, jossa komission jäsenet kabinetteineen käsittelevät asiaa puhelimitse, kokouksissa ja muissa keskusteluissa. Kiireellisyys, poliittinen merkitys tai mahdollinen markkinaherkkyys eivät anna aihetta pitää yksityiskohtaista pöytäkirjaa jokaisesta keskustelusta, joita käydään eri osapuolten välillä ja jokaisen jäsenvaltion kanssa, josta on tehty perusteellinen tarkastelu.

Ks. myös komission vastaus kohtiin 61 ja 62.

b) Komission työjärjestyksen mukaan asiakirjat on toimitettava joitakin päiviä ennen kollegion kokoontumista sen varmistamiseksi, että komission jäsenet voivat valmistautua ja osallistua päätöksentekoon kunnolla. Nämä säännöt on laadittu yksinomaan kollegion jäsenten edun mukaisesti. Se tarkoittaa, että jäsenet voivat luopua määräajan noudattamisesta, jos he katsovat voivansa tehdä valmistelutyön lyhyemmässä ajassa. Tämä ei ole epätavallista eikä missään nimessä riko komission sisäisiä sääntöjä. Minkä tahansa asiakirjan toimittaminen myöhässä ei millään tavoin vaikuttanut päätöksen perusteluihin tai voimassaoloon.

---

[3] COM(2015) 600 final, 21. lokakuuta 2015, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille toimista Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi.

c) Kodifioitujen ennakkoarviointikriteerien määrittäminen liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämiseksi ei ole suositeltavaa, sillä harkinta on tarpeen sen huomioon ottamiseksi, että makrotalouden epätasapaino on monitahoinen ja monimutkainen ilmiö, joka muuttuu jatkuvasti ja koskettaa monia eri alueita ja politiikan välineitä. Siksi valvontamekanismeihin sisällytetään sääntöjen lisäksi myös harkinnanvaraisuutta. Samasta syystä asetuksessa (EU) N:o 1176/2011 ei kodifioida epätasapainon tai liiallisen epätasapainon määritelmää.

68. Perusteellisia tarkasteluja koskevien analyysien yhdistäminen muihin analyyseihin vähensi osaltaan päällekkäisyyksiä, joita saattaa esiintyä perusteellisten tarkastelujen ja komission yksiköiden valmisteluasiakirjojen välillä.

Kokemuksen perusteella perusteelliset analyysit ovat säilyneet tunnistettavina nykyisessä muodossa (osittain MIP-matriisin ja perusteellisia tarkasteluja koskevan tiivistelmäkappaleen ansiosta) ja maaraporttien perusteellisia tarkasteluja koskevien osioiden ja muiden osioiden väliset päällekkäisyydet on saatu poistettua.

Perusteellisia tarkasteluja ja vuoden 2016 maakohtaisia suosituksia koskevissa neuvoston (ECOFIN) päätelmissä pidettiin yhdennettyä analyysiä myönteisenä ja painotettiin tarvetta pitää perusteellista tarkastelua koskeva analyysi tunnistettavana ja läpinäkyvänä maaraporteissa.

74. Maaraportin osiossa esitetään kokonaisarvio ja tilannekatsaus epätasapainon ennalta ehkäisyyn ja korjaamiseen. Perusteellinen analyysi esitetään aihekohtaisissa osioissa, ja kaikki perusteellisen tarkastelun kannalta olennaiset analyysin osat merkitään sellaisiksi.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen talouspoliittisen komitean jäsenille tekemän kyselyn mukaan yksikään vastanneista ei pidä perusteellista tarkastelua tai maaraportteja liian suppeina (kaavio r liitteessä VI) eikä perusteellista tarkastelua liian lyhyenä (kaavio q liitteessä VI).

Analyysin optimaalista määrää ja pituutta perusteellisessa tarkastelussa ja maaraportissa on tarkasteltava kertyneen analyysin pohjalta (esim. aiemmissa perusteellisissa tarkasteluissa / maaraporteissa julkaistut analyysit ja jäljellä olevat puutteet).

75. Ks. komission vastaus kohtaan 68.

80. Toisin kuin maakohtaiset raportit perusteelliset tarkastelut keskittyvät väistämättä epätasapainoihin. Siihen kuuluu epätasapainon havaitseminen ja ilmoittaminen aiemmin havaitun epätasapainon korjaamisesta.

82. Viimeisimmän kehityksen mukaista mallinnusta on seurattu tarkasti heijastusvaikutusten analyysia varten.

Perusteellisissa tarkasteluissa on vuodesta 2015 järjestelmällisesti analysoitu euroalueen suurten jäsenvaltioiden heijastusvaikutuksia, sillä heijastusvaikutukset ovat todennäköisemmin merkittäviä, kun ne ovat lähtöisin suurista talouksista. Sisäänpäin ja ulospäin suuntautuvia heijastusvaikutuksia analysoidaan tarvittaessa tarkemmin sellaisen todellisen tai odotetun kehityksen pohjalta, josta mahdollisesti aiheutuu rajatylittäviä vaikutuksia.

On tärkeää huomioida, että tietynlaisia heijastusvaikutuksia (esim. rahoitusmarkkinoiden luottamuksen leviämisvaikutukset) voidaan mallintaa vain oletusten ja arveluiden pohjalta ja että tällaisiin mallinnuksiin sisältyy rajoitteita.

Perusteellisissa tarkasteluissa esitetty taloudellinen analyysi perustuu myös viimeisimpiin makrotalousennusteisiin, jotka on suunniteltu siten, että niissä huomioidaan yleiset markkinaolosuhteet ja mahdollinen velkaantuminen, joka heijastaa ulkopuolelta tulevaa tartuntaa.

84. Ks. komission vastaus kohtaan 82.

85. Ks. komission vastaus kohtaan 82.

86. Finanssipolitiikkaa valvotaan vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa. Valtionvelan kehittymistä valvotaan myös MIP:n puitteissa perusteellisissa tarkasteluissa, joissa katse suunnataan myös tulevaan. Valvonta kattaa maat, joissa suuri julkinen velka vaikuttaa epätasapainon havaitsemiseen tai joissa julkisen talouden alijäämän supistaminen vaikuttaa osana epätasapainoa havaitun vaihtotaseen suuren alijäämän korjaamiseen.

Useissa jäsenvaltioissa, joissa julkinen velka on suuri, on analysoitu kasvaneiden hintaerojen vaikutuksia valtionvelkaan.

Niissä jäsenvaltioissa, joissa vaihtotase on ylijäämäinen, perusteellisessa tarkastelussa analysoidaan finanssipoliittisten toimenpiteiden ja ulkoisen rahoitusaseman välistä yhteyttä. Näiden maiden osalta useat finanssipolitiikkaan liittyvät maakohtaiset suositukset, joilla on mahdollista puuttua suureen ylijäämään, on määritetty MIP:n kannalta olennaisiksi.

Laatikko 4

Neljäs kohta: Suhdannetasoitettu vaihtotase eli kotimaan ja ulkomaiden tuotantokuilujen mukaan sopeutettu vaihtotase, joka kuvastaa Espanjan kotimaisen kysynnän pienentymistä. Komission laskema suhdannetasoitettu vaihtotase oli –1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2014 (luku vuodelta 2015), kun vastaava luku vuonna 2008 oli –9,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tästä voidaan päätellä, että parannus ei ole riippuvainen suhdannetilanteesta (perusteelliset tarkastelut / maaraportit 2015).

Viides kohta: Toisin kuin Saksan tapauksessa Ranskan keskeisimmät epätasapainon riskin lähteet eivät heijastu ulkoiseen rahoitusasemaan. Julkisen talouden vakauttaminen kuuluu kuitenkin MIP:n analyysiin, ja Ranskalle on selkeästi suositeltu finanssipolitiikan tiukentamista ulkoisen sektorin tasapainon palauttamiseksi.

87. Laatikko 5 ei tue riittävästi tätä havaintoa; ks. vastaukset laatikkoon 5.

Laatikko 5

Ensimmäinen nuoli: Komission vuoden 2013 MIP:hen liittyvät päätökset esitettiin ja selitettiin asiaa koskevassa tiedonannossa, joka annettiin huhtikuussa 2013: vähimmäispalkkapolitiikkaan liittyvät riskit mainitaan lyhyesti, mutta ne eivät kuulu pääasiallisiin syihin (s. 9 ja 10).

Ensimmäinen luetelmakohta: Työvoiman kysynnän joustavuus on parametri, joka pysyy muuttumattomana ja jota ei tarvitse arvioida vuosittain. Erot tuloksissa kertovat myös eroista oletuksissa: viitatussa kohdassa vaikutusta ei ole ollut vähimmäispalkkaa suurempiin palkkoihin.

Toinen luetelmakohta: Vähimmäispalkkaa analysoidaan Slovenian perusteellisessa tarkastelussa, jonka otsikko on ”Kilpailukyky ja vientitoiminta” ja jossa selvennetään analyysin painopistettä. Perusteellisen tarkastelun mukaan minimipalkkaa nostettiin huomattavasti joitakin neuvoteltuja

alakohtaisia työehtosopimuksia korkeammaksi, jopa keskiasteen koulutusta edellyttävien tehtävien osalta.

Kolmas luetelmakohta: Perusteellisten tarkastelujen analyyttiset arvioinnit ovat maakohtaisia. Slovenian olosuhteita vuonna 2013 ja Bulgarian olosuhteita vuonna 2016 ei voida verrata toisiinsa.

Toinen nuoli: Muiden kansainvälisten elinten, kuten IMF:n, analyyseissä on saatu komission analyysin kanssa samansuuntaisia tuloksia valtion omistamien pankkien suhteellisesti heikommasta asemasta (ks. esim. IV artiklaa koskevat päätelmät, 17.1.2014).

Kolmas nuoli: Analyysi viittaa kahden pankkiryhmittymän väliseen eroon pääoman tuotossa. Komissio esitti useita syitä, jotka olisivat voineet johtaa tähän lopputulemaan. Esitystä täydennetään myöhemmin raportissa, jossa analysoidaan omaisuuserien laatua koskevia tilastoja ja osoitetaan kotimaisessa omistuksessa olevien pankkien omaisuuserien laatu muita paremmaksi.

90. Kohdassa ei perustella selkeästi, miksi varoitusmekanismiin sisältyvän analyysin laatu ei ole parantunut. Varoitusmekanismia on itse asiassa täydennetty ajan myötä lisäanalyysillä ja -tiedoilla.

Lähes 90 prosenttia talouspoliittisen komitean jäsenistä piti varoitusmekanismin analyysiä tehokkaana, kun halutaan selvittää, missä jäsenvaltioissa voi esiintyä makrotalouden epätasapainoa (vastaukset talouspoliittisen komitean jäsenille tehdyn kyselyn kysymykseen b – kysely on tämän raportin liitteessä VI), mikä onkin varoitusmekanismin tarkoitus.

91. Ensimmäisten jäsenvaltioiden valinta analysoitavaksi perusteellisessa tarkastelussa tehtiin täysin varoitusmekanismiin sisältyvän analyysin pohjalta.

Toiminnan vakautta koskevan käytännön mukaan perusteellinen tarkastelu tehtiin epätasapainojen kehittymisen arvioimiseksi ja niiden mahdolliseksi korjaamiseksi sellaisesta jäsenvaltiosta, jossa epätasapaino oli jo havaittu. Tämä käytäntö osoitti, että suurin osa perusteellisista tarkasteluista oli seurausta jo havaitusta epätasapainosta.

Varoitusmekanismi oli kuitenkin merkittävä väline, kun perusteellisiin tarkasteluihin valittiin maita, joissa epätasapainoa ei ollut havaittu.

Sitä mukaa kuin niiden jäsenvaltioiden määrä vähenee, joissa on havaittu epätasapainoa, päätös perusteellisen tarkastelun aloittamisesta riippuu entistä useammin varoitusmekanismiin sisältyvästä analyysistä.

Toiminnan vakautta koskevan käytännön mukaisesti perusteellinen tarkastelu tehdään kaikille jäsenvaltioille, joissa epätasapainoa on jo havaittu. Käytäntö on kiistaton, sillä sen ansiosta perusteellisia analyysejä ei jää tekemättä. Tämä käytäntö ja epätasapainojen taustalla olevien olennaisten taloudellisten muuttujien hidas kehitys johtaa väistämättä jonkinasteiseen vakauteen niissä maissa, jotka on valittu perusteellisiin tarkasteluihin. Lisäksi se tuo ajan myötä johdonmukaisuutta.

92. MIP-tulostaulun pääasiallisena tarkoituksena ei ole toimia ennakkovaroitusjärjestelmänä. Se toimii suodatinvälineenä, joka havaitsee ilmeiset epätasapainotapaukset, jotka on syytä tutkia tarkemmin. Lisäksi sen avulla voidaan seurata sellaista indikaattorien kehitystä, joka ennustaa riskien muodostumista. Sillä pyritään kattamaan laajasti makrotalouden vakauteen kohdistuvat riskit sen sijaan, että pyrittäisiin ennustamaan kriisejä erittäin tarkasti.

Komission yksiköt ylläpitävät, päivittävät ja muokkaavat tulostaulua yhteistyössä neuvoston ja parlamentin kanssa. Tulostaulun teknisen työn toteuttavat neuvoston komiteat, erityisesti ECOFIN-neuvoston talouspoliittinen komitea ja sen LIME-työryhmä.

a) Varoitusmekanismin tulostaulussa ei käytetä alustavia tietoja tai ennusteita. Vakaita tilastotietoja on käytettävissä vasta viiveellä.

b) Sallimalla keskiarvot vähennettäisiin riskiä siitä, että osassa indikaattoreista voi näkyä väliaikainen vaihtelu.

93. Ristiriitaa aiheuttavat kaikkien mahdollisesti olennaisten muuttujien ottaminen mukaan tulostauluun ja toisaalta tulostaulun säilyttäminen niukkana asetuksen (EU) N:o 1176/2011 vaatimusten mukaisesti.

Inflaatio korreloisi varsin hyvin tulostaulun muuttujien kanssa (työyksikkökustannusten kasvuvauhti ja asuntojen todelliset hinnanmuutokset), joten se ei tarjoa merkittävää lisätietoa.

Järjestämättömien lainojen vertailukelpoiset tiedot tulivat saataville vasta äskettäin (EKP julkaisi ensimmäiset julkiset tiedot vuonna 2015).

94. Näiden indikaattorien ottaminen mukaan lisää ymmärrystä epätasapainojen sosiaalisista seurauksista myös epätasapainon korjaamisen aikana ja auttaa siten tarkentamaan MIP-suosituksia.

Näiden muuttujien ottaminen mukaan tulostauluun ei muuttanut MIP:n painopistettä, joka on edelleen ehkäistä makrotalouden haitallisen epätasapainon syntymistä ja varmistaa, että se korjataan.

95. ”Vilkkuvien” indikaattorien määrä ei ole keskeistä varoitusmekanismiin sisältyvän analyysin toiminnan kannalta. MIP-asetuksen mukaisesti tulostaulun näyttö ei ole mekaaninen, ja olennaiset lisätiedot huomioidaan.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 92.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

97. MIP:n soveltamista koskeva asetuksen (EU) N:o 1176/2011 16 artiklan mukainen komission uudelleentarkastelu suoritetaan vuonna 2019. Uudelleentarkastelun tulokset julkaistaan, ja niistä keskustellaan jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien kanssa. Tässä yhteydessä olisi oiva tilaisuus myös kehyksen tarkistamiselle, mikä olisi hyvä tehdä kattavasti ja jäsennellysti osana vuoden 2019 uudelleentarkastelun seurantaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Komissio katsoo, että suositusten täytäntöönpanossa tulisi ottaa huomioon vuonna 2019 suoritettava MIP:n uudelleentarkastelu. Se pyrkii kuitenkin aloittamaan joidenkin toimien täytäntöönpanon jo kaudella 2018/2019, etenkin suositusten 3.ii, 4, 5 ja 6 osalta.

98. Ks. komission vastaus kohtaan 33.

99. Jokainen maakohtainen suositus sisältää useita suosituksia, muun muassa sellaisia, joilla pyritään puuttumaan epätasapainoon. Riippuen siitä, mitä nimenomaisia toimia maakohtaiset suositukset sisältävät, suosituksia koskevien oikeudellisten asiakirjojen johdanto-osan kappaleissa ilmoitetaan, mitkä suosituksista ovat MIP:n kannalta olennaisia. Kuten vastauksessa kohtaan 38 todetaan, vakiintuneen käytännön mukaan MIP:n kannalta olennaisia ovat suositukset, joihin

sisältyy toimia, joiden nimenomaisena tarkoituksena on havaitun epätasapainon korjaaminen MIP-valvonnan piiriin kuuluvissa maissa.

Maakohtaiset suositukset, joiden on ilmoitettu olevan MIP:n kannalta olennaisia, sisältävät aina toimia, jotka auttavat puuttumaan epätasapainoon. Kuten vastauksessa kohtaan 35 todetaan, tällaisten toimien kirjo voi olla laaja, ja toimilla voi olla muitakin vaikutuksia kuin epätasapainon ennalta ehkäisy ja korjaaminen. Se myös selittää sitä, miksi toimien ja epätasapainon välinen yhteys on joissakin tapauksissa vähemmän ilmeinen.

100. Aikataulun asianmukaisuutta voidaan arvioida vain maakohtaisissa suosituksissa esitettyjen tarkkojen vaatimusten osalta. MIP:n kannalta olennaisten maakohtaisten suositusten noudattamiseksi tarvittavien toimien kiireellisyyttä on tarkasteltava asianmukaisesti, jotta voidaan välttää epätasapainon kehittyminen vakavaksi kriisiksi tilanteessa, jossa epätasapainoon ei ole puututtu.

101. Komissio ei järjestelmällisesti kvantifioi maakohtaisten suositusten vaikutuksia. Tähän on useita syitä: vaikutukset riippuvat myös siitä, miten jäsenvaltioissa päätetään panna maakohtaiset suositukset täytäntöön ja noudattaa niitä; monet tekijät voivat vaikuttaa politiikkavälineiden ja epätasapainon väliseen yhteyteen; osa maakohtaisista suosituksista ei sovellu määrälliseen arviointiin, joten arvioinnit, jotka perustuvat yksinomaan helpommin kvantifioitaviin toimiin, antaisivat tilanteesta epätasapainoisen kuvan; kattaviin vaikutusten ennakkoarviointeihin liittyy merkittävää epävarmuutta, ja ne perustuvat oletuksiin.

Suositus 1

i) Komissio hyväksyy suosituksen.

Maakohtaiset suositukset on valmiiksi muotoiltu siten, että niillä puututaan havaittuun epätasapainoon. Yhteyttä voisi selkeyttää komission asiakirjoissa.

Maakohtaisissa suosituksissa jätetään jäsenvaltioiden harkintaan se, miten ne etenevät suositusten noudattamiseksi. Näin varmistetaan jäsenvaltioiden osallisuus toteutettaviin toimiin ja uudistuksiin. Ei ole itsestään selvää, että yksityiskohtaisemmalla suosituksella olisi suurempi vaikutus epätasapainoon.

ii) Komissio hyväksyy suosituksen.

iii) Komissio hyväksyy suosituksen.

Kuten komission vastauksessa kohtaan 44 todetaan, komissio ei järjestelmällisesti kvantifioi maakohtaisten suositusten vaikutuksia. Tähän on useita syitä, joista tärkeimpiä ovat seuraavat:

- Toimien vaikutuksiin vaikuttaa myös se, miten jäsenvaltiot päättävät panna maakohtaiset suositukset täytäntöön ja noudattaa niitä, sillä niissä jätetään noudattamisen toteutus jäsenvaltioiden harkinnan varaan.

- Monet tekijät voivat vaikuttaa politiikan välineiden ja epätasapainon väliseen yhteyteen, joten tulokset eivät välttämättä ole poliittisten päättäjien vallassa.

- Vaikutusten kattaviin ennakkoarviointeihin liittyy merkittävää epävarmuutta, ja ne perustuvat oletuksiin, kuten muutoksiin muiden toimijoiden ja sidosryhmien käyttäytymisessä. Samasta

syystä muiden vastaavien kansainvälisten elinten antamia suosituksia ei järjestelmällisesti arvioida määrällisesti.

- Osa maakohtaisista suosituksista ei sovellu määrälliseen arviointiin, sillä niiden parametrimuutoksia ei voida mallintaa saatavilla olevilla malleilla (esim. uudistukset hallinnon tehostamiseksi). Näin ollen maakohtaisten suositusten arviointi kokonaisuutena saattaisi johtaa epätäydelliseen tai epätasapainoiseen lopputulokseen, sillä kaikkia maakohtaisia suosituksia ei voitaisi käsitellä vaan vain niitä, jotka soveltuvat määrälliseen arviointiin.

Joitakin mahdollisten toimien määrällisiä arviointeja on kuitenkin esitetty erityistapauksissa, ja komissio pyrkii tekemään sellaisen aina, kun se on toteutettavissa.

iv) Komissio hyväksyy suosituksen edellyttäen, että eurooppalaisen ohjausjakson vakiintuneita määräaikoja noudatetaan maakohtaisten suositusten täytäntöönpanossa ja että niistä voidaan myöntää asianmukaisesti perustelluista syistä poikkeuksia tapauksissa, joissa suositus on annettu ajankohtana, jona tietty toimi ei enää olisi toteutettavissa vakiintuneen määräajan puitteissa.

Ks. komission vastaus kohtaan 97.

102. Epätasapainojen luokitteluja koskevat päätelmät sisältyvät perusteellisiin tarkasteluihin liitettävään komission tiedonantoon, joka pohjautuu perusteellisten tarkastelujen analyysiin. Tietyn jäsenvaltion MIP-luokittelu määritellään pääasiassa perusteellisen tarkastelun analyysissä, mutta myös muita näkökohtia otetaan huomioon asetuksen (EU) N:o 1176/2011 mukaisesti:

- Arviointien johdonmukaisuuden varmistamiseksi maiden välillä on perusteellisten tarkastelujen päätelmissä otettava huomioon kaikki perusteelliset tarkastelut kokonaisuutena. MIP-luokittelussa otetaan huomioon myös systeemiset näkökohdat (ks. yhteenvedon s. 48). Tällaisen arvioinnin tulee pohjautua kaikkiin perusteellisiin tarkasteluihin kokonaisuutena.

- Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komission on arvioinnissaan huomioitava useita tekijöitä (unionin ja koko euroalueen talouskehityksen merkityksellisyys; epätasapainon syy; vallitseva taloudellinen tilanne; vakaus- ja kasvusopimuksen ja eurooppalaisen ohjausjakson mukaiset neuvoston suositukset tai kehotukset; tarkastelun kohteena olevan jäsenvaltion politiikkatavoitteet).

- Asetuksessa ei edellytetä, että tiettynä vuonna tehtävässä epätasapainon arvioinnissa otetaan huomioon vain tiettyyn perusteelliseen tarkasteluun sisältyvät tiedot, sillä asiaankuuluvia tietoja saattaa sisältyä myös muihin julkisiin asiakirjoihin (esim. aikaisemmat perusteelliset tarkastelut, varoitusmekanismi, ennusteet).

- Komissio keskustelee perusteellisista tarkasteluista ja muista näkökohdista ennen kuin se päättää luokittelusta.

On välttämätöntä ottaa huomioon nämä näkökulmat ja etenkin kaikki perusteelliset tarkastelut kokonaisuutena. Siksi käytäntö, jossa perusteellisten tarkastelujen päätelmät raportoidaan kaikkien MIP-maiden osalta samassa tiedonannossa, on perusteltu.

103. MIP-asetuksessa asetetaan vaatimuksia koko komissiolle. Ks. myös komission vastaukset 61 ja 66 kohtaan.

104. Kuten komission vastauksessa laatikkoon 3 esitetään, asetuksen (EU) N:o 1176/2011 1 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan ”yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat makrotalouden epätasapainon havaitsemista sekä liiallisen makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemistä ja korjaamista unionissa”. Asetuksen johdanto-osan 9 kappaleessa todetaan selkeästi, että laaditaan erityiset säännöt, joilla täydennetään ”perussopimuksen 121 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettua monenvälistä valvontaa”.

Tätä taustaa vasten asetuksen tarkoitus ei ole, että parlamentti ja neuvosto lainsäätäjinä hyväksyvät asetuksen sekundaarilainsäädäntönä poistaakseen komission harkintavallan, joka sille on säädetty primaarilainsäädännöllä SEUT-sopimuksen 121 artiklan 4 kohdassa.

Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 7 artiklan 2 kohdassa ei luoda uusia valtuuksia tai uutta menettelyä. Siinä määritellään olosuhteet, joissa nykyisiä perussopimuksen mukaisia valtuuksia (SEUT-sopimuksen 121 artiklan 4 kohta tai monenvälinen valvonta) voidaan käyttää nimenomaan MIP:n puitteissa. Komissiolla ei siis ole velvollisuutta käynnistää menettelyä tiettyjen seikkojen ilmetessä, sillä SEUT-sopimuksen 121 artiklan 4 kohdassa komission yksinomainen aloiteoikeus, jonka perussopimukset takaavat, säilyy ennallaan. Komissio käyttää harkintavaltaansa päättääkseen menettelyn mahdollisesta käynnistämisestä. Sekundaarilainsäädännöllä ei voida poistaa komissiolta perussopimuksilla säädettyä harkintavaltaa. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 johdanto-osan 22 kappaleessa todetaan, että ”jos saadaan viitteitä vakavasta epätasapainosta […], olisi käynnistettävä liiallista epätasapainoa koskeva menettely”. Kyseistä kappaletta tarkasteltaessa on otettava huomioon edellä mainitut seikat. Siinä ei määrätä komissiolle velvoitetta antaa suositus, vaan ilmaistaan lainsäätäjän poliittinen toive tilanteen kehittymisestä haluttuun suuntaan.

Suositus 2

i) Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

ii) Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Epätasapainojen luokittelun syyt julkaistaan komission tiedonannossa, joka liitetään perusteellisiin tarkastuksiin. Komissio myöntää, että epätasapainojen luokittelun taustalla olevien syiden tulisi olla selkeät. Epätasapainon analyysissa noudatettavasta menettelystä käydään säännöllistä keskustelua jäsenvaltioiden kanssa neuvoston komiteoissa. Menettely on myös julkaistu uusimmassa MIP-yhteenvedossa.

Komissio on julkaissut MIP-yhteenvedossa periaatteet, joita noudatetaan epätasapainojen havaitsemisessa ja arvioinnissa. Lisäksi komissio on lisännyt perusteellisen tarkastelun läpinäkyvyyttä MIP-arviointimatriiseilla.

Ennakkoarviointisääntöjen käyttöönotto makrotalouden epätasapainojen luokittelussa ja arvioinnissa ei ole suositeltavaa, sillä harkinta on tarpeen sen huomioon ottamiseksi, että analysoitavat kysymykset ovat monitahoisia ja monimutkaisia ja kehittyvät jatkuvasti taloudellisen tilanteen mukaan. Samasta syystä asetuksessa (EU) N:o 1176/2011 ei kodifioida epätasapainon tai liiallisen epätasapainon määritelmää.

iii) Komissio hyväksyy suosituksen, joka koskee tiedotuksen tehostamista siitä, miksi liiallisen epätasapainon menettelyä ei suositella.

Ks. komission vastaus kohtaan 97.

iv) Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Komissio haluaa korostaa, että kodifioitujen kriteerien määrittäminen liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämiseksi ei ole suositeltavaa, sillä epätasapainojen merkityksellinen arviointi ja seuranta edellyttävät harkintaa. Makrotalouden epätasapainot voivat johtua eri syistä, esiintyä eri muodoissa, koskea monia eri alueita ja politiikan välineitä, ja ne edellyttävät useiden maakohtaisten ja maiden välisten seikkojen huomioon ottamista. Tällaisten kriteerien käyttöönotto ei myöskään olisi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 hengen mukaista, sillä kyseisessä asetuksessa ei kodifioida epätasapainon tai liiallisen epätasapainon käsitteitä.

105. Perusteellisiin tarkasteluihin sisältyvien analyysien yhdistäminen muihin analyyseihin vähensi osaltaan päällekkäisyyksiä, joita saattaa esiintyä perusteellisten tarkastelujen ja komission yksiköiden valmisteluasiakirjojen välillä. Kokemuksen perusteella perusteelliset analyysit ovat säilyneet tunnistettavina nykyisessä muodossa (osittain MIP-matriisin ja perusteellisia tarkasteluja koskevan tiivistelmäkappaleen ansiosta) ja maaraporttien perusteellisia tarkasteluja koskevien osioiden ja muiden osioiden väliset päällekkäisyydet on saatu poistettua.

106. Kun tarvittava epätasapainon analyysi on suoritettu ja asianmukaisesti esitetty, on epäolennaista, onko perusteelliset tarkastelut liitetty maaraporttiin.

Suositus 3

i) Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio yhtyy näkemykseen siitä, että perusteelliseen tarkasteluun sisältyvässä analyysissä on oltava mahdollisuus riittävän kehittyneeseen ja selkeään tarkasteluun, jotta analyysin olennaiset aukot voidaan paikata.

Komissio on eri mieltä siitä, että vakavammat epätasapainot vaatisivat välttämättä pidempiä analyyttisia asiakirjoja, koska tähän vaikuttaa myös se, onko analyysin aukot paikattu edellisessä analyysissä.

Komissio katsoo myös, että perusteellisten tarkastelujen sisällyttäminen maaraportteihin on osaltaan vähentänyt tarpeetonta päällekkäisyyttä, eikä se heikennä perusteellisten tarkastelujen analyysin selkeyttä.

ii) Komissio hyväksyy suosituksen, joka koskee tulostaulun julkaisematta jättämistä perusteellisen tarkastelun yhteydessä.

Maakohtaisten tulostaulujen muuttujien julkaisemista perusteellisissa tarkasteluissa ei edellytetä asetuksessa. Tulostaulua käytetään pääasiassa maiden valinnassa perusteellisiin tarkasteluihin, ei niinkään itse perusteellisiin tarkasteluihin sisältyvässä analyysissä.

Komissio hyväksyy tiedottamisen, joka koskee perusteellisiin tarkasteluihin sisältyvässä analyysissä käytettyjen tietokokonaisuuksien julkaisemista.

Ks. komission vastaus kohtaan 97.

108. Perusteellisiin tarkasteluihin sisältyvään analyysiin sisältyy julkiseen talouteen liittyviä näkökohtia. MIP-valvontaa toteutetaan ottaen huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa asetuksen (EU) N:o 1176/2011 mukaisesti tehtävän valvonnan ja varmistaen johdonmukaisuuden. Julkiseen talouteen liittyvät maakohtaiset suositukset vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä on

määritetty MIP:n kannalta olennaisiksi sellaisten jäsenvaltioiden osalta, joissa suuri julkinen velka vaikuttaa epätasapainon havaitsemiseen tai joissa julkisen talouden alijäämän supistaminen vaikuttaa osana epätasapainoa havaitun suuren vaihtotaseen alijäämän korjaamiseen. Niissä maissa, joissa vaihtotase on ylijäämäinen, perusteellisessa tarkastelussa analysoidaan finanssipoliittisten toimenpiteiden ja ulkoisen rahoitusaseman välistä yhteyttä. Näiden jäsenvaltioiden osalta useat finanssipolitiikkaan liittyvät maakohtaisten suositusten toimet, joilla on mahdollista puuttua suureen ylijäämään, on määritetty MIP:n kannalta olennaisiksi.

Suositus 4

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Komissio jatkaa MIP-valvonnan toteuttamista ottaen huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa asetuksen (EU) N:o 1176/2011 mukaisesti tehtävän valvonnan ja varmistaen johdonmukaisuuden.

Ks. komission vastaus kohtaan 97.

109. Viimeisimmän kehityksen mukaista mallinnusta on seurattu tarkasti heijastusvaikutusten analyysissä.

Analyysissä on järjestelmällisesti tarkasteltu euroalueen suurten maiden heijastusvaikutuksia, sillä heijastusvaikutukset ovat todennäköisemmin merkittäviä, kun ne ovat lähtöisin suurista talouksista. Sisäänpäin ja ulospäin suuntautuvia heijastusvaikutuksia analysoidaan tarvittaessa tarkemmin sellaisen todellisen tai odotetun kehityksen pohjalta, josta mahdollisesti aiheutuu rajatylittäviä vaikutuksia.

On tärkeää huomioida, että tietynlaisia heijastusvaikutuksia (esim. rahoitusmarkkinoiden luottamuksen leviämisvaikutukset) voidaan mallintaa vain oletusten ja arvelujen pohjalta ja että tällaisiin mallinnuksiin sisältyy rajoitteita.

Äskettäisissä varoitusmekanismeissa on järjestelmällisesti keskusteltu epätasapainojen vaikutuksista euroalueeseen. Perusteellisten tarkastelujen päätelmissä viitataan heijastusvaikutuksiin ja systeemisiin näkökohtiin useiden jäsenvaltioiden kohdalla.

110. Euroalueen suositusten ja MIP:n kannalta olennaisten suositusten välisen johdonmukaisuuden tarve koskee vain niitä jäsenvaltioita, joita koskevat MIP-kysymysten kannalta olennaiset euroalueen suositukset ja jotka saavat samanaikaisesti samaan alueeseen liittyviä MIP-suosituksia. Kaikki euroalueen suositukset eivät ole MIP:n kannalta olennaisia, sillä niiden soveltamisala on laajempi. Kaikki jäsenvaltiot eivät saa MIP:hen liittyviä suosituksia, sillä osa jäsenvaltioista ei kuulu MIP-valvonnan piiriin. Osa jäsenvaltioista ei saa euroalueen suosituksiin perustuvia maasuosituksia, jos niillä ei ole merkittäviä haasteita tai niiden ei tarvitse toteuttaa tiettyjä toimintapolitiikkoja tai jos on olemassa rajoitteita, joilla voidaan perustella maakohtaisten suositusten puuttuminen.

Suositus 5:

i) Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja katsoo käynnistäneensä toimet sen panemiseksi täytäntöön.

MIP:n täytäntöönpanossa otetaan jo huomioon euroalueen systeemiset näkökohdat ja tasapainon palauttaminen, jotka ovat toimineet perusteluina MIP:hen liittyvien epätasapainojen luokittelussa ja suosituksissa.

ii) Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

MIP:hen liittyviä maakohtaisia suosituksia annetaan vain maille, joissa on havaittu epätasapainoa. MIP:hen liittyvien maakohtaisten suositusten on oltava yhdenmukaisia MIP:hen kannalta olennaisten euroalueen suositusten kanssa. MIP:hen liittyvät suositukset voivat sisältää julkisen talouden toimia, jos on tarpeen puuttua kyseisessä jäsenvaltiossa havaittuun epätasapainoon. MIP:n kautta ei voida antaa kaikkia koskevia julkisen talouden suosituksia. Komissio katsoo, että euroalueen suositusten johdonmukaisuus finanssipolitiikan virityksen kanssa on asianmukaista vain, jos se voidaan perustella kyseisessä jäsenvaltiossa havaitulla epätasapainolla.

Ks. komission vastaus kohtaan 97.

Suositus 6:

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja on jo käynnistänyt toimet sen panemiseksi täytäntöön.

Ks. komission vastaus kohtaan 97.

Tapahtuma	**Päivämäärä**
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	31.5.2016
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	28.9.2017
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	28.11.2017
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	15.12.2017

Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten Euroopan komissio on toteuttanut makrotalouden epätasapainoa koskevaa menettelyä. Menettelyn tarkoituksena on havaita, ehkäistä ja korjata makrotalouden epätasapaino, jolla voisi olla kielteisiä vaikutuksia taloudelliseen vakauteen tietyssä EU-maassa, euroalueella tai koko EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely on kokonaisuutena katsoen hyvin suunniteltu, mutta komissio ei pane sitä täytäntöön tavalla, joka takaisi epätasapainon vaikuttavan ennaltaehkäisyn ja korjaamisen. Jäsenvaltioiden luokittelu epätasapainon mukaan ei ole riittävän avointa. Komission perusteelliset analyysit on tehty hyvin, mutta ne saavat aiempaa vähemmän näkyvyyttä. Kansalaiset eivät ole riittävän tietoisia menettelystä ja sen merkityksestä. Tilintarkastustuomioistuin esittääkin komissiolle useita suosituksia, jotta makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn hallinnoinnin tiettyjä osa-alueita parannettaisiin huomattavasti ja menettely saisi enemmän painoarvoa.

CURIA RATIONUM
EUROOPAN TILINTARKASTUS TUOMIOISTUIN

Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.