

EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING:

"KOMMISSIONENS OVERVÅGNING AF MEDLEMSSTATER, DER FORLADER ET MAKROØKONOMISK TILPASNINGSPROGRAM: ET PASSENDE VÆRKTØJ MED BEHOV FOR STRØMLINING"

RESUMÉ

I. Kommissionens fælles svar på punkt I og II.

Kommissionen bifalder Den Europæiske Revisionsrets revision af overvågning efter et programs gennemførelse og skærpet overvågning. Forordning (EU) nr. 472/2013 trådte i kraft kort før afslutningen af de første makroøkonomiske tilpasningsprogrammer. Den blev udarbejdet og forhandlet under pres fra den økonomiske krise. Den centrale motivation var at forhindre tilfælde, hvor et tidligere programland igen ville stå over for alvorlige finansielle vanskeligheder og dermed bevare finansiell stabilitet. For at opnå dette blev Kommissionen anmodet om at fremlægge en regelmæssig vurdering af den økonomiske, budgetmæssige og finansielle situation efter afslutningen af et program. Med forordningen blev det ligeledes tilstræbt at sikre, at overvågning efter et programs gennemførelse er fuldstændig integreret i EU's multilaterale ramme for overvågning, der er fastlagt i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Kommissionens efterfølgende foranstaltninger bør vurderes på baggrund af dette mandat. Navnlig har Kommissionen altid taget hensyn til at nå det tilsigtede mål i sin vurdering uden at skabe en urimelig byrde for den pågældende medlemsstat. Dette har forudsat en vis grad af fleksibilitet og en landespecifik tilgang i overvågningen.

III. Ordningerne for godkendelse og ændring af genopretnings- og resiliensplaner samt for overvågningen af planernes gennemførelse er fastsat i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen mener, at resultaterne af Revisionsrettens arbejde kan være et nyttigt bidrag til den igangværende revision af ordningerne for økonomisk styring i Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU).

V. Kommissionen er bundet af den retlige udformning og opbygning af alle elementer i den europæiske multilaterale ramme for overvågning. Kommissionen finder, at overlapninger, i det omfang de findes, dermed også afspejler behovet for at sikre overensstemmelse mellem produkter under forskellige instrumenter for overvågning eller af forskellige institutioner med forskellige mandater og målgrupper for så vidt angår bred makroøkonomisk overvågning. De aktiviteter, der udføres af Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM), er f.eks. i en mellemstatslig kontekst og uden for EU's retlige rammer. Formålet med ESM's overvågning er at vurdere tilbagebetalingskapaciteten som kreditor for at beskytte balancen. Processen med overvågning efter et programs gennemførelse handler om økonomisk overvågning i medfør af EU-retten, som bidrager til EMS' system for tidlig varsling.

VII. Motivationen for forordning (EU) nr. 472/2013 er at opretholde økonomisk og finansiell stabilitet, og det er derfor et krav, at der foretages en bred vurdering af den økonomiske

situation og de finansielle risici. Dette forudsætter, at der tages hensyn til den politiske udvikling, efterhånden som den udvikler sig over tid. Ved vurderingerne af tilbagebetalingsrisici anvendes Kommissionens analytiske værktøjer.

VIII. Kommissionen erkender, at gennemførelsen af reformer er påvirket af mange variabler, og at det er vanskeligt at henføre udviklingen direkte til Kommissionens overvågning. Men at dømme ud fra kontakten med interessenter, herunder aktører på finansmarkedet og kreditvurderingsbureauer samt med andre medlemsstater, anses overvågningen for nyttig. Kommissionen erkender, at den rolle som overvågning efter et programs gennemførelse spiller, er særlig vigtig i årene umiddelbart efter et programs afslutning.

Det bør erindres, at Kommissionen, under skærpet overvågning, overvåger gennemførelsen af de specifikke reformtilsagn, som Grækenland gav de europæiske partnere i juni 2018, og rapporterne danner grundlag for frigivelsen af yderligere trancher af gældslettelsesforanstaltninger. Kommissionen har hidtil udsendt ti kvartalsrapporter om skærpet overvågning, som har ført til fem trancher af gældslettelsesforanstaltninger til et beløb på 4 mia. EUR.

IX. Kommissionen accepterer alle anbefalingerne.

OBSERVATIONER

21. a) I henhold til forordning (EU) nr. 472/2013 har Kommissionen mandat til, i samarbejde med Den Europæiske Centralbank (ECB), at gennemføre regelmæssige kontrolbesøg og vurdere den økonomiske, budgetmæssige og finansielle situation i den medlemsstat, der er underlagt overvågning efter et programs gennemførelse. Kommissionens foranstaltninger bør vurderes på baggrund af dette mandat.

25. Kommissionen skal sikre overensstemmelse med EU's retlige rammer, herunder samordning af de økonomiske politikker, uanset om der er ydet finansiel bistand fra EU eller i en mellemstatslig kontekst. EU-lovgivningen tillader ikke, at ESM udfører økonomisk overvågning. Kommissionen og ESM nåede i 2018 til enighed om et aftalememorandum med henblik på at præcisere arbejdsrelationerne mellem de to institutioner. Dette tilsidesætter ikke anvendelsen af EU-lovgivningens bestemmelser.

29. Andet led: Kommissionen anmodes om en vurdering af den økonomiske, budgetmæssige og finansielle situation i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning (EU) nr. 472/2013.

31. Med overvågningen efter et programs gennemførelse vurderes gennemførelsen af alle landespecifikke henstillinger ikke systematisk, men der er fokus på dem, der er relevante for vurderingen af den økonomiske, budgetmæssige og finansielle situation. I de første år efter programmets afslutning var det hensigten, at de landespecifikke henstillinger skulle dække de resterende udfordringer fra programperioden. I de senere år blev anvendelsesområdet for de landespecifikke henstillinger imidlertid udvidet til også at omfatte andre spørgsmål som følge af det europæiske semesters bredere karakter (herunder f.eks. miljømål). Disse spørgsmål er ikke omfattet af overvågning efter et programs gennemførelse.

33. Kommissionen påpeger, at retsgrundlaget indeholder et klart mandat til Kommissionen til at vurdere den økonomiske, budgetmæssige og finansielle situation. Det vil derfor ikke være i overensstemmelse med den nuværende forordning, som skal vejlede Kommissionen, at sætte gældsserviceringskapaciteten i centrum.

36. Opgavefordelingen mellem Kommissionens tjenestegrene forklares ved, at det europæiske semester og genopretnings- og resiliensfaciliteten på den ene side har en mere overordnet karakter, og overvågningen efter et programs gennemførelse og den skærpede overvågning på den anden side har en mere specifik karakter.

Kommissionen påpeger, at arbejdet med genopretnings- og resiliensfaciliteten udføres i tæt samarbejde med alle berørte tjenestegrene i Kommissionen via strukturerede og konsekvente interne koordinationsmekanismer.

49. For de to medlemsstater uden formel aftale om levering af data blev der opnået enighed om rapportering på teknisk plan efter et generelt brev fra den ansvarlige kommissær til finansministeren eller ved en uformel aftale efter forhandlinger med regeringen. Kommissionen anser disse to sager for indholdsmæssigt sammenlignelige med de øvrige.

52. Det kan være nyttigt at overvåge reformprocesserne med kortere mellemrum, da reformer normalt gennemføres gradvist. Der er skridt, der fører til fuldstændig gennemførelse af en reform (f.eks. gennemførte undersøgelser, ansatte medarbejdere, udarbejdet lovgivning). Disse kan (og bør) overvåges hyppigt, ikke kun ved udgangen af perioden på 12-18 måneder.

53. Selv i de tilfælde, hvor rapporterne var en gentagelse, kan det til en vis grad betragtes som positivt, da det indebærer, at der ikke er sket ny (negativ) udvikling. Rapporterne giver derefter de nødvendige dataopdateringer, og hvad der er vigtigere, bekræfter stabilitet.

58. Overvågning efter et programs gennemførelse og skærpet overvågning er ikke fuldt sammenlignelige med hensyn til spørgsmålet om, i hvor høj grad de overvågede reformer skal specificeres. Sidstnævnte skal specificere de ønskede reformfremskridt, da dette hænger sammen med gældslettelse.

64. Forordning (EU) nr. 472/2013 opfordrer til overvågning af den finansielle stabilitet. Da problemer med finansiell stabilitet indvirker direkte på et lands makroøkonomiske og budgetmæssige situation, som hører under Kommissionens direkte kompetence, er det særdeles relevant, at denne analyse foretages i forbindelse med overvågning efter et programs gennemførelse. Mens overvågning efter et programs gennemførelse bør fokusere på systemets stabilitet (i modsætning til de enkelte bankers levedygtighed, som den fælles tilsynsmekanisme (FTM) fokuserer på), kan de enkelte bankers problemer have signifikant indvirkning på f.eks. budgettet. Dette skal løses under overvågning efter et programs gennemførelse.

68. Kommissionen er i henhold til forordning (EU) nr. 472/2013 forpligtet til at foretage en bredere vurdering med henblik på opretholdelse af finansiell stabilitet. Ikke desto mindre kan den specifikke præsentation af tilbagebetalingsplaner revideres.

70. Kommissionen påpeger, at oplysninger om nylig udstedelse af gældsbeviser, ”spreads”, indfrielse før tid og vurderinger er centrale elementer i vurderingen af tilbagebetalingsrisici.

71. Det vil altid være vanskeligt at kvantificere de mulige virkninger af specifikke risici såsom de lande- eller sektorspecifikke virkninger af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU, covid-19 eller af bilaterale eller geopolitiske spændinger.

Andet led: Pandemiens budgetmæssige konsekvenser overvåges nøje, og Kommissionen har offentliggjort en række meddelelser i denne henseende. Kommissionen finder, at en vurdering af de langsigtede budgetmæssige konsekvenser af covid-19, som kunne have været foretaget i rapporter om overvågning efter et programs gennemførelse inden december 2020, havde været for tidlig, eftersom covid-19-krisen først begyndte i marts 2020.

72. Hvorvidt et land kan sikre markedsadgang, afhænger af mange faktorer, heriblandt udviklingen i andre lande (afsmittende virkninger). Det er dermed umuligt at definere et specifikt gælds niveau og -forløb til sikring af evt. markedsadgang. Stor og/eller (hastigt) stigende gæld er imidlertid en risikofaktor.

80. De reformer, der er angivet i bilag II til denne beretning fra Revisionsretten, var meget følsomme for de nationale myndigheder, da de f.eks. påvirker myndighedernes skønmæssige margin eller centrale elementer i strukturen af de offentlige indtægter.

83. Med hensyn til gennemførelsen af reformer i Grækenland blev forsinkelserne på grund af pandemien fuldstændigt tydelige på tidspunktet for udarbejdelsen af den 7. rapport om skærpet overvågning i september 2020. Dette er blevet forværret yderligere af forsinkelser som følge af faktorer, der i vid udstrækning ligger uden for den græske regerings kontrol (forsinkelser i udbud, juridiske udfordringer osv.), som allerede fandt sted før pandemien. En fastholdelse af de oprindelige frister i rapporten ville i urimelig grad fokusere på vurderingen af disse forsinkelser på bekostning af anerkendelsen af de vigtige foranstaltninger, der er truffet.

84. Kommissionen erkender, at der har været forsinkelser i nogle reformer i forhold til den tidsplan, der blev vedtaget i juni 2018. Der bør imidlertid tages højde for indvirkningen af det græske parlamentsvalg i maj 2019. Der blev desuden gjort fremskridt med mange reformer, og nogle reformer gik videre end de oprindelige tilsagn.

87. Overvågning efter et programs gennemførelse sikrer løbende, uafhængig og streng landeovervågning. Den er således et værdifuldt input til andre rapporter, f.eks. fra kreditvurderingsbureauer eller finansielle institutioner.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

88. Kommissionen minder om, at dens aktiviteter skal være styret af gældende EU-lovgivning, som kræver en bred vurdering af den økonomiske, budgetmæssige og finansielle situation med henblik på at opretholde finansiell stabilitet.

Kommissionen er af den opfattelse, at der bør skelnes mellem situationen i medlemsstater under overvågning efter et programs gennemførelse og Grækenland under skærpet overvågning. Flere på hinanden følgende rapporter om skærpet overvågning har bekræftet

den fortsatte reformgennemførelse, som har dannet grundlag for frigivelsen af trancher af gældslettelse. Kombinationen af skærpet overvågning og foranstaltninger til gældslettelse synes at have en indvirkning på gennemførelsen af reformer.

89. Forordning (EU) nr. 472/2013 har til formål at opretholde finansiel stabilitet. Artikel 14 i samme forordning fastsættes grundlaget for vurderingen af den økonomiske, budgetmæssige og finansielle situation, også med henblik på at sikre tilbagebetaling af finansiel støtte. I henhold til artikel 14 er overvågning efter et programs gennemførelse på plads, så længe mindst 75 % af den finansielle bistand, der er modtaget fra en af de relevante kreditorer, ikke er blevet tilbagebetalt. Vejledningen hjælper med at præcisere, hvilke værktøjer der kan være nyttige for at opfylde målene i ovennævnte forordning.

90. Kommissionen er bundet af den retlige udformning og opbygning af alle elementer i den europæiske ramme for samordning af de økonomiske politikker. Kommissionen finder, at overlappinger, i det omfang de findes, dermed også afspejler behovet for at sikre overensstemmelse mellem produkter under forskellige instrumenter for overvågning eller af forskellige institutioner med forskellige mandater og målgrupper for så vidt angår bred makroøkonomisk overvågning. Kommissionen er af den opfattelse, at det er værd at have rapporter om overvågning efter et programs gennemførelse med omfattende analyser, samtidig med at de har et særskilt publikum i de berørte lande og eksternt (f.eks. kreditvurderingsbureauer).

Overvejende fokus på tilbagebetalingskapaciteten ville ikke yde tilstrækkelig retfærdighed til den opgave, der er pålagt ved forordning (EU) nr. 472/2013, nemlig at vurdere den økonomiske, budgetmæssige og finansielle situation (og dermed forbundne risici).

92. De økonomiske politikker, der overvåges inden for rammerne af det europæiske semester, og som skal støttes under genopretnings- og resiliensfaciliteten, er meget bredere end de politikker, der overvåges under skærpet overvågning. Kommissionens interne organisatoriske ordninger afspejler dette bredere anvendelsesområde.

93. Kommissionen skal sikre overensstemmelse med EU's retlige rammer, herunder samordning af de økonomiske politikker, uanset om der er ydet finansiel bistand fra EU eller i en mellemstatslig kontekst. EU-lovgivningen tillader ikke, at ESM udfører økonomisk overvågning. Kommissionen og ESM nåede i 2018 til enighed om et aftalememorandum med henblik på at præcisere arbejdsrelationerne mellem de to institutioner.

94. Det kunne retfærdiggøres, at en medlemsstat i euroområdet, der træder ud af et program, stadig udgør en potentiel risiko for afsmittende virkninger for andre medlemsstater i euroområdet, selv efter afslutningen af et makroøkonomisk tilpasningsprogram.

Anbefaling 1 — Indarbejdelse af de forskellige overvågningsaktiviteter

Kommissionen accepterer anbefaling 1, litra a).

Kommissionen er fast besluttet på at strømline processen med overvågning efter et programs gennemførelse for at gøre den både mere effektiv og virkningsfuld. Dette er især tilfældet — og nødvendigt — for mere modne landesager. Kommissionen har allerede taget skridt til at

tilpasse overvågningen efter et programs gennemførelse bedre til det europæiske semester og undgå unødvendig overlappning og dobbeltarbejde, samtidig med at der opretholdes en klar profil for hvert element i vores overordnede overvågningsarkitektur. Der er behov for nøje overvejelser om, hvordan overvågning efter et programs gennemførelse og øget overvågning kan integreres i det europæiske semester, da dette kan skabe retlige og institutionelle konsekvenser uden at skabe betydelig gevinst i forhold til effektivitet. Disse overvejelser vil indgå i evalueringen af den økonomiske ledelse.

Kommissionen accepterer anbefaling 1, litra b).

Kommissionen er enig i, at EU-lovgivningen klart bør angive sine mål. Evalueringen af den økonomiske ledelse vil give mulighed for at øge denne klarhed i forordning (EU) nr. 472/2013, hvor det er nødvendigt.

Kommissionen accepterer anbefaling 1, litra c).

Kommissionen er enig i, at det er nødvendigt med en robust risikoorienteret tilgang for at vurdere tilbagebetalingskapaciteten. Dette indebærer en analyse af gældsberedygtigheden i forskellige scenarier, udviklingen i renter og ”spreads” samt nylig udstedelse af gældsbeviser. Dette suppleres af en mere systematisk præsentation af udestående lån, drøftelse af potentielle nye risici og kvantificering heraf i så vid udstrækning som muligt.

Anbefaling 2 — Strømline procedurer og øge fleksibilitet

Kommissionen accepterer anbefaling 2, litra a).

Kommissionen accepterer anbefaling 2, litra b).

Kommissionen accepterer anbefaling 2, litra c).

98. ECB har fået tildelt opgaverne med centraliseret tilsyn i FTM-forordningen, så arbejdet med den fælles tilsynsmekanisme tages i betragtning. Artikel 3, stk. 3, i forordning (EU) nr. 472/2013 sikrer sammenhæng med disse andre EU-organers aktiviteter og sikrer på afgørende måde, at dette input bidrager til Kommissionens overvågning, da det har direkte indflydelse på medlemsstatens makroøkonomiske og budgetmæssige situation.

99. For medlemsstaterne uden formel aftale om levering af data blev der opnået enighed om rapportering på teknisk plan efter et generelt brev fra den ansvarlige kommissær til finansministeren eller ved en uformel aftale efter forhandlinger med regeringen. Kommissionen anser disse to sager for indholdsmæssigt sammenlignelige med de øvrige.

Anbefaling 3 — Bedre interaktion med medlemsstaterne og interessenterne

Kommissionen accepterer anbefaling 3, litra a).

Kommissionen accepterer anbefaling 3, litra b).

Ved at acceptere anbefaling 1 og 2 påpeger Kommissionen, at den ikke er i stand til at afgive specifikke tilsagn i forbindelse med eventuelle lovgivningsforslag eller resultatet af de lovgivningsmæssige forhandlinger med medlovgiverne.

DA

DA