

## **EUROOPA KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE**

### **„KOMISJONI JÄRELEVALVE LIIKMESRIIKIDE ÜLE, MIS VÄLJUVA MAKROMAJANDUSLIKUST KOHANDAMISPROGRAMMIST: SOBIV VAHEND, MIS VAJAB ÜHTLUSTAMIST“**

#### **KOKKUVÕTE**

##### **I. Komisjoni ühine vastus punktidele I ja II.**

Komisjon tervitab Euroopa Kontrollikoja auditit programmijärgse ja tõhustatud järelevalve kohta. Määrus (EL) nr 472/2013 jõustus veidi enne esimeste makromajanduslike kohandamisprogrammide lõppu. See koostati ja selle üle peeti läbirääkimisi majanduskriisi surve all. Selle peamine eesmärk oli ennetada juhtumeid, kus varem kohandamisprogrammi kohaldanud riik satuks taas tõsistesse rahalistesse raskustesse, ja seega säilitada finantsstabiilsus. Selle saavutamiseks paluti komisjonil korrapäraselt hinnata majandus-, eelarve- ja finantsolukorda ka pärast programmi lõppu. Määruse eesmärk oli ka tagada, et programmijärgne järelevalve oleks täielikult lõimitud Euroopa Liidu toimimise lepinguga („ELi toimimise leping“) loodud ELi mitmepoolse järelevalve raamistikku. Komisjoni edasisi meetmeid tuleks hinnata selle volituse taustal. Eelkõige võttis komisjon oma hinnangus alati arvesse kavandatud eesmärgi saavutamist, tekitamata asjaomasele liikmesriigile liigset koormust. See eeldas teatavat paindlikkust ja riigipõhist lähenemist järelevalvele.

III. Taaste- ja vastupidavuskavade heakskiitmise ja muutmise ning kavade rakendamise järelevalve kord on sätestatud määruses (EL) 2021/241. Komisjon leiab, et kontrollikoja töö tulemused võiksid anda kasuliku panuse käimasolevasse majandus- ja rahaliidu majandusjuhtimise korra ülevaatamisse.

V. Komisjon peab kinni pidama Euroopa mitmepoolse järelevalve raamistiku kõikide elementide õiguslikust disainist ja ülesehitusest. Komisjon leiab, et kattuvused, niivõrd kui need on olemas, peegeldavad seega ka vajadust tagada toodete järjepidevus eri järelevalvevahendite raames või eri institutsioonide abil, kellel on seoses ulatusliku makromajandusliku järelevalvega erinevad volitused ja huvirühmad. Euroopa stabiilsusmehhanismi tegevus toimub näiteks valitsustevahelises kontekstis ja väljaspool ELi õigusraamistikku. Euroopa stabiilsusmehhanismi järelevalve eesmärk on hinnata võlausaldajana tagasimaksevõimet, et kaitsta oma bilanssi. Programmijärgse järelevalve protsessi mõte seisneb ELi õiguses sätestatud majandusjärelvalves, mida kasutatakse Euroopa stabiilsusmehhanismi varajase hoiatamise süsteemis.

VII. Määruse (EL) nr 472/2013 eesmärk on säilitada majandus- ja finantsstabiilsus ning sellepärast nõutakse selles majandusliku olukorra ja finantsriskide ulatuslikku hindamist. Selleks tuleb arvesse võtta poliitika arengut aja jooksul. Tagasimakseriskide hindamisel kasutatakse komisjoni kehtestatud analüüsivahendeid.

VIII. Komisjon tunnistab, et reformide elluviimist mõjutavad mitmed muutujad ja arengut on raske seostada otseselt komisjoni järelevalvega. Kuid otsustades kontaktide põhjal, mis on olnud sidusrühmadega, sealhulgas finantsturu osaliste ja reitinguagentuuridega, samuti teiste liikmesriikidega, peetakse järelevalvet siiski kasulikuks. Komisjon tunnistab, et programmijärgse järelevalve on eriti oluline vahetult programmi lõpule järgnevatel aastatel.

Oluline on meeles pidada, et tõhustatud järelevalve raames jälgib komisjon konkreetsete reformikohustuste täitmist, mille Kreeka võttis Euroopa partnerite ees 2018. aasta juunis, ning aruanded on aluseks võlakergendusmeetmete täiendavate osade väljamaksmisele. Praeguseks on komisjon avaldanud kümme tõhustatud järelevalve kvartaliaruannet, mille tulemusena on eraldatud viis võlakergendusmeetmete osa kogusummas 4 miljardit eurot.

IX. Komisjon nõustub kõigi soovitustega.

### **TÄHELEPANEKUD**

21. a) Määrusega (EL) nr 472/2013 on komisjonile antud volitused korraldada koostöös Euroopa Keskpangaga korrapäraseid kontrollkäike ning hinnata programmijärgse järelevalve raames liikmesriigi majandus-, fiskaal- ja finantsolukorda. Komisjoni meetmeid tuleks hinnata selle regulatiivse volituse taustal.

25. Komisjon peab tagama kooskõla ELi õigusraamistikuga, sealhulgas majanduspoliitika koordineerimise osas, olenemata sellest, kas finantsabi andis EL või anti seda valitsustevahelises kontekstis. ELi õigusaktid ei võimalda Euroopa stabiilsusmehhanismil teha majandusjärelvalvet. Komisjon ja Euroopa stabiilsusmehhanism leppisid 2018. aastal kokku vastastikuse mõistmise memorandumis, et selgitada mõlema institutsiooni töösuhteid. See ei piira ühegi ELi õigusnormi kohaldamist.

29. Teine taane. Majandus-, fiskaal- ja finantsolukorra hindamist nõutakse komisjonilt määruse (EL) nr 472/2013 artikli 14 lõikega 3.

31. Programmijärgse järelevalve raames ei hinnata süstemaatiliselt kõigi riigipõhiste soovitude rakendamist, vaid keskendutakse nendele, mis on asjakohased majandus-, fiskaal- ja finantsolukorra hindamiseks. Esimestel aastatel pärast programmi lõppu olid riigipõhised soovitud mõeldud programmiperioodist tulenevate allesjäänud probleemide lahendamiseks. Hilisematel aastatel aga laiendati tulenevalt Euroopa poolaasta laiema olemusest riigipõhiste soovitude kohaldamisala, et hõlmata ka muid küsimusi (sealhulgas näiteks keskkonnaeesmärgid). Need küsimused ei ole programmijärgse järelevalvega hõlmatud.

33. Komisjon juhib tähelepanu sellele, et õiguslik alus sisaldab komisjonile antud selget volitust hinnata majandus-, fiskaal- ja finantsolukorda. Võla teenindamise suutlikkuse kesksele kohale seadmine ei oleks seega kooskõlas kehtiva määrusega, millest komisjon peab juhinduma.

36. See, kuidas jaotuvad komisjoni talituste vahel ühelt poolt Euroopa poolaasta ning taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud ülesanded ning teiselt poolt programmijärgse ja tõhustatud järelevalvega seotud ülesanded, on seletatav esimese laiema olemusega ja teise konkreetsema olemusega.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud töö toimub tihedas koostöös kõigi asjaomaste komisjoni talitustega, kellel on struktureeritud ja järjepidevad sisemised kooskõlastusmehhanismid.

49. Kahe liikmesriigi puhul, kellega puudus ametlik kokkulepe andmete esitamise kohta, lepiti aruandlus kokku tehnilisel tasandil pärast vastutava voliniku poolt rahandusministrile saadetud üldist kirja või valitsusega peetud läbirääkimiste järel sõlmitud mitteametliku kokkuleppega. Komisjon peab neid kahte juhtumit teiste juhtumitega sisuliselt võrreldavaks.

52. Reformiprotsesside jälgimine lühemate ajavahemike järel võib olla kasulik, sest reforme viiakse tavaliselt ellu järk-järgult. Reformi täielik rakendamine toimub samm-sammult (nt uuringute tegemine, töötajate palkamine, seaduste koostamine); neid võib (ja tuleks) jälgida sageli, mitte ainult 12–18-kuulise perioodi lõpus.

53. Isegi kui aruanded olid korduvad, võib seda mingil määral pidada positiivseks, sest see tähendab, et uusi (negatiivseid) arenguid ei toimunud. Sellisel juhul esitatakse aruannetes vajalikud ajakohastatud andmed ja, mis veelgi olulisem, kinnitatakse stabiilsust.

58. Programmijärgne järelevalve ja tõhustatud järelevalve ei ole täielikult võrreldavad küsimuses, kui palju tuleb jälgitavaid reforme täpsustada. Viimase puhul tuleb täpsustada nõutavad edusammud reformide läbiviimisel, kuna see on seotud võlakergendusega.

64. Määruses (EL) nr 472/2013 nõutakse finantsstabiilsuse järelevalvet. Kuna finantsstabiilsuse probleemid mõjutavad otseselt riigi makromajanduslikku ja fiskaalolukorda, mis kuuluvad komisjoni otsesesse pädevusse, on väga oluline, et programmijärgse järelevalve raames seda analüüsitaks. Kuigi programmijärgne järelevalve peaks keskenduma süsteemi stabiilsusele (mitte üksikute pankade elujõulisusele, millele keskendutakse ühtse järelevalvemehhanismi raames), võivad üksikute pankade probleemid mõjutada oluliselt näiteks eelarvet. Seda tuleks programmijärgse järelevalve raames käsitleda.

68. Komisjon peab järgima määrust (EL) 472/2013, et anda finantsstabiilsuse säilitamise eesmärgil laiem hinnang. Siiski on võimalik tagasimaksegraafikute konkreetne esitus läbi vaadata.

70. Komisjon juhib tähelepanu sellele, et teave hiljutiste võlakirjaemissioonide, hinnavahe, ennetähtaegsete tagasimaksete ja reitingute kohta on tagasimakseriskide hindamisel keskse tähtsusega.

71. Konkreetsete riskide võimaliku mõju, näiteks Ühendkuningriigi EList lahkumise, COVID-19 või kahepoolsete või geopoliitiliste pingete riigi- või sektoripõhise mõju kvantifitseerimine jääb alatiseks keeruliseks.

Teine taane. Pandeemia fiskaalmõju jälgitakse hoolikalt ja komisjon on avaldanud selle kohta mitu teatist. Komisjon leiab, et COVID-19 pikaajalise eelarvemõju hindamine, mida oleks saanud teha programmijärgse järelevalve aruannetes 2020. aasta detsembriks, oleks olnud ennatlik, kuna COVID-19 kriis algas alles 2020. aasta märtsis.

72. See, kas riik suudab tagada turulepääsu või mitte, sõltub paljudest teguritest, sealhulgas ka arengutest teistes riikides (ülekanduv mõju). Seega on võimatu kindlaks määrata, kas konkreetne võlatase või trajektoor tagab turulepääsu või mitte. Suur ja/või (kiiresti kasvav) võlg on siiski riskitegur.

80. Käesoleva kontrollikoja aruande II lisas loetletud reformid olid riikide ametiasutuste jaoks tõepoolest väga tundlikud, kuna need mõjutavad näiteks ametiasutuste kaalutusõiguse ulatust või avaliku sektori tulude struktuuri põhielemente.

83. Seoses reformide rakendamisega Kreekas avaldusid pandeemiast tingitud viivitused täielikult seitsmenda tõhustatud järelevalve aruande koostamise ajal 2020. aasta septembris. Sellele on lisandunud viivitused, mis tulenevad teguritest, mis on suuresti Kreeka valitsuse kontrolli alt väljas (pakkumistega seotud viivitused, õiguslikud probleemid jne), ja mis ilmnesid juba enne pandeemiat. Esialgsete tähtaegade säilitamine aruandes suunaks hindamise tähelepanu oluliste võetud meetmete tunnustamise arvelt põhjendamatult nendele viivitustele.

84. Komisjon tunnistab, et mõne reformi puhul on esinenud viivitusi võrreldes 2018. aasta juunis kokku lepitud ajakavaga. Siiski tuleks arvesse võtta 2019. aasta mais toimunud Kreeka parlamendi üldvalimiste mõju. Lisaks tehti edusamme paljudes reformides ja mõni reform läks esialgsetest kohustustest kaugemale.

87. Programmijärgne järelevalve tagab riikide üle pideva, sõltumatu ja range järelevalve. Seega on see väärtuslik sisend muude aruannete, näiteks reitinguagentuuride või finantseerimisasutuste aruannete jaoks.

## **JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

88. Komisjon tuletab meelde, et tema tegevus peab juhinduma kehtivatest ELi õigusaktidest, mis nõuavad majandus-, fiskaal- ja finantsolukorra ulatuslikku hindamist, et säilitada finantsstabiilsust.

Komisjon leiab, et tuleks teha vahet nende liikmesriikide olukorral, kelle suhtes kohaldatakse programmijärgset järelevalvet, ja Kreeka olukorral, kelle üle teostatakse tõhustatud järelevalvet. Järjestikused tõhustatud järelevalve aruanded on kinnitanud reformide jätkuvat rakendamist, mis on olnud aluseks võlakergenduse osade väljamaksmisele. Tõhustatud järelevalve ja võlakergendusmeetmete kombinatsioon näib mõjutavat reformide rakendamist.

89. Määruse (EL) nr 472/2013 eesmärk on säilitada finantsstabiilsus. Sama määruse artikliga 14 luuakse alus majandusliku, fiskaal- ja finantsolukorra hindamiseks ka selleks, et tagada finantsabi tagasimaksmine. Artikli 14 kohaselt toimub programmijärgne järelevalve seni, kuni vähemalt 75 % ühelt asjaomaselt võlausaldajalt saadud finantsabi on tagasi maksmata. Käsiraamat aitab teha selgeks, millised vahendid võivad olla kasulikud eespool nimetatud määruse eesmärkide saavutamiseks.

90. Komisjon peab kinni pidama Euroopa majanduspoliitika koordineerimise raamistiku kõikide elementide õiguslikust disainist ja ülesehitusest. Komisjon leiab, et kattuvused, niivõrd kui need on olemas, peegeldavad seega ka vajadust tagada toodete järjepidevus eri järelevalvevahendite raames või eri institutsioonide abil, kellel on seoses ulatusliku makromajandusliku järelevalvega erinevad volitused ja huvirühmad. Komisjon on arvamusel, et on kasulik, kui programmijärgse järelevalve aruanded sisaldavad põhjalikku analüüsi ning omavad ühtlasi mõjutatud riikides ja väljaspool selgesti eristatavat sihtrühma (nt reitinguagentuurid).

Keskendumine peamiselt tagasimaksevõimele ei vastaks piisavalt määruses (EL) nr 472/2013 ette nähtud ülesandele hinnata majandus-, fiskaal- ja finantsolukorda (ja kaasnevaid riske).

92. Euroopa poolaasta raames jälgitav majanduspoliitika, mida toetatakse taaste- ja vastupidavusrahastust, on palju laiem kui tõhustatud järelevalve raames jälgitav poliitika. Komisjoni sisemine töökorraldus kajastab seda laiemat kohaldamisala.

93. Komisjon peab tagama kooskõla ELi õigusraamistikuga, sealhulgas majanduspoliitika koordineerimise osas, olenemata sellest, kas finantsabi andis EL või anti seda valitsustevahelises kontekstis. ELi õigusaktid ei võimalda Euroopa stabiilsusmehhanismil teha majandusjärelvalvet. Komisjon ja Euroopa stabiilsusmehhanism leppisid 2018. aastal kokku vastastikuse mõistmise memorandumis, et selgitada mõlema institutsiooni töösuhteid.

94. Võib olla põhjendatud, et euroala liikmesriik, kes programmist väljub, võib ka pärast makromajandusliku kohandamisprogrammi lõppu põhjustada teistele euroala liikmesriikidele ülekanduvat riski.

### **1. soovitus. Lõimida omavahel erinevad järelevalvetoimingud**

Komisjon on nõus 1. soovitusel punktiga a.

Komisjon on pühendunud programmijärgse järelevalve protsessi lihtsustamisele, et muuta see nii tõhusamaks kui ka tulemuslikumaks. See on eriti asjakohane ja vajalik küpsemate riikide juhtumite puhul. Komisjon on juba astunud samme, et viia programmijärgne järelevalve paremini kooskõlla Euroopa poolaastaga, vältimaks tarbetut kattumist ja töö dubleerimist, säilitades samal ajal meie üldise järelevalvestruktuuri iga elemendi selge profiili. Konkreetseid viise, kuidas lõimida programmijärgne järelevalve ja tõhustatud järelevalve Euroopa poolaastasse, tuleb hoolikalt kaaluda, sest see võib tuua kaasa õiguslikke ja institutsionaalseid tagajärgi, ilma et see suurendaks märkimisväärselt tõhusust. Seda arutelu võetakse arvesse majandusjuhtimise ülevaates.

Komisjon on nõus 1. soovitusel punktiga b.

Komisjon jagab seisukohta, et ELi õigusaktid peaksid selgelt väljendama oma eesmärke. Majandusjuhtimise ülevaade annab võimaluse suurendada vajaduse korral sellist selgust määruses (EL) nr 472/2013.

Komisjon on nõus 1. soovitusel punktiga c.

Komisjon jagab seisukohta, et tagasimaksevõime hindamiseks on vaja tugevat riskipõhist lähenemisviisi. See hõlmab võla jätkusuutlikkuse eri stsenaariumide, tootluse ja hinnavahe arengu ning hiljutiste võlakirjaemissioonide analüüsi. Seda täiendab tagasimaksmata laenude süstemaatilisem esitamine, võimalike uute riskide arutamine ja nende võimalikult ulatuslik kvantifitseerimine.

## **2. soovitus. Ühtlustada menetlusi ja lisada paindlikkust**

Komisjon on nõus 2. soovitusel punktiga a.

Komisjon on nõus 2. soovitusel punktiga b.

Komisjon on nõus 2. soovitusel punktiga c.

98. EKP-le on ühtse järelevalvemehhanismi määruses antud keskse järelevalve ülesanded, seega võetakse arvesse ühtse järelevalvemehhanismi tööd. Määruse (EL) nr 472/2013 artikli 3 lõikega 3 tagatakse kooskõla nende teiste ELi asutuste tegevusega ja, mis veelgi olulisem, tagatakse, et seda teavet kasutatakse komisjoni järelevalves, kuna see mõjutab otseselt liikmesriigi makromajanduslikku ja fiskaalolukorda.

99. Liikmesriikide puhul, kellega puudus ametlik kokkulepe andmete esitamise kohta, lepiti aruandlus kokku tehnilisel tasandil pärast vastutava voliniku poolt rahandusministrile saadetud üldist kirja või valitsusega peetud läbirääkimiste järel sõlmitud mitteametliku kokkuleppega. Komisjon peab neid kahte juhtumit teiste juhtumitega sisuliselt võrreldavaks.

## **3. soovitus. Parandada suhtlust liikmesriikide ja muude sidusrühmadega**

Komisjon on nõus 3. soovitusel punktiga a.

Komisjon on nõus 3. soovitusel punktiga b.

1. ja 2. soovitusel heakskiitmisel märgib komisjon, et tal ei ole võimalik võtta konkreetseid kohustusi seoses võimalike seadusandlike ettepanekutega või kaasseadusandjatega peetavate seadusandlike läbirääkimiste tulemustega.