

**EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN**

**”KOMISSION VALVONTA, JOKA KOHDISTUU MAKROTALouden
SOPEUTUSOHJELMASTA POISTUVIIN JÄSENVALTIOIHIN:
TARCOITUKSEN MUKAINEN TYÖKALU, MUTTA VIRTAVIIVAISTAMISEN
TARPEESSA”**

TIIVISTELMÄ

I. Komission yhteinen vastaus kohtiin I ja II.

Komissio suhtautuu myönteisesti ohjelman jälkeistä valvontaa ja tiukennettua valvontaa koskevaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen. Asetus (EU) N:o 472/2013 tuli voimaan hieman ennen ensimmäisten makrotalouden sopeutusohjelmien päättymistä. Sen laatimisen ja sitä koskevien neuvotteluiden aikana talouskriisin paineet vaikuttivat yhä. Sen keskeisenä tavoitteena oli estää tapaukset, joissa entinen ohjelmamaa joutuisi uudestaan vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin, ja siten säilyttää rahoitusvakaus. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissiota pyydettiin toimittamaan säännöllisesti arvio taloudesta, julkisesta taloudesta ja rahoitustilanteesta myös ohjelman päättymisen jälkeen. Asetuksella pyrittiin myös varmistamaan, että ohjelman jälkeinen valvonta on sisällytetty täysimääräisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyllä sopimuksella (SEUT) perustettuun EU:n monenväliseen valvontakehykseen. Komission myöhempiä toimia olisi arvioitava suhteessa tähän toimeksiantoon. Komissio kiinnitti erityisesti aina huomiota siihen, että aiottu tavoite saavutetaan arvioinnissa aiheuttamatta kohtuutonta taakkaa kyseiselle jäsenvaltiolle. Tämä edellytti, että valvonnassa sovellettiin tietynasteista joustavuutta ja maakohtaista lähestymistapaa.

III. Elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymiseen ja muuttamiseen sekä suunnitelmien täytäntöönpanon seurantaan liittyvät järjestelyt on vahvistettu asetuksessa (EU) 2021/241. Komissio katsoo, että Euroopan tilintarkastustuomioistuimen työn tulokset voisivat edesauttaa talous- ja rahaliiton (EMU) talouden ohjausjärjestelmään liittyvien järjestelyjen meneillään olevaa uudelleentarkastelua.

V. Komissiota sitoo EU:n monenvälisen valvontakehyksen kaikkien osien oikeudellinen muotoilu ja järjestely. Komissio katsoo, että päällekkäisyydet, sikäli kuin niitä on, heijastavat myös tarvetta varmistaa tuotteiden johdonmukaisuus laajan makrotaloudellisen valvonnan osalta eri valvontavälineissä tai eri toimielimissä, joilla on erilaiset valtuudet ja valitsijakunnat. Esimerkiksi Euroopan vakausmekanismin (EVM) toimet toteutetaan hallitusten välisissä yhteyksissä EU:n oikeudellisen kehyksen ulkopuolella. EVM pyrkii valvonnallaan arvioimaan luotonantajana takaisinmaksukykyä taseensa suojaamiseksi. Ohjelman jälkeisessä valvonnassa on kyse EU:n lainsäädännössä säädetystä talouden valvonnasta, jota hyödynnetään EVM:n ennakkovaroitusjärjestelmässä.

VII. Asetuksen (EU) N:o 472/2013 tarkoituksena on säilyttää talouden vakaus ja rahoitusvakaus, minkä vuoksi siinä edellytetään laajaa taloudellisen tilanteen ja rahoitusriskien arviointia. Tämä edellyttää, että otetaan huomioon ajan mittaan tapahtuva politiikan kehitys. Takaisinmaksuriskien arvioinneissa käytetään komission vakiintuneita analyysityökaluja.

VIII. Komissio myöntää, että monet muuttajat vaikuttavat uudistusten täytäntöönpanoon ja että kehitystä on vaikea lukea suoraan komission suorittaman valvonnan ansioksi. Komission ja sidosryhmien, kuten rahoitusmarkkinoiden toimijoiden ja luottoluokituslaitosten sekä muiden jäsenvaltioiden, välisen yhteydenpidon perusteella valvonta koetaan kuitenkin hyödylliseksi. Komissio toteaa, että ohjelman jälkeisen valvonnan rooli on erityisen tärkeä ohjelman päättymistä välittömästi seuraavien vuosien aikana.

On syytä palauttaa mieliin, että tiukennetussa valvonnassa komissio seuraa Kreikan eurooppalaisille kumppaneille kesäkuussa 2018 antamien erityisten uudistussitoumusten täytäntöönpanoa ja että raportit ovat perusteena velkahelpotustoimenpiteiden lisäerien vapauttamiselle. Komissio on tähän mennessä laatinut kymmenen tiukennettua valvontaa koskevaa neljännesvuosiraporttia, joiden perusteella on vapautettu viisi velkahelpotustoimenpiteiden erää, joiden määrä on yhteensä 4 miljardia euroa.

IX. Komissio hyväksyy kaikki suositukset.

HUOMAUTUKSET

21. a) Komissio valtuutetaan asetuksessa (EU) N:o 472/2013 suorittamaan yhdessä Euroopan keskuspankin (EKP) kanssa säännöllisiä tarkastuskäyntejä ja arvioimaan ohjelman jälkeisen valvonnan kohteena olevan jäsenvaltion taloutta, julkista taloutta ja rahoitustilannetta. Komission toimia olisi arvioitava tätä lakisääteistä valtuutusta vasten.

25. Komission on varmistettava johdonmukaisuus EU:n oikeudellisen kehyksen, myös talouspolitiikan koordinoinnin kehyksen, kanssa riippumatta siitä, onko rahoitustuki EU:n myöntämää vai onko se myönnetty hallitusten välisissä yhteyksissä. EU:n lainsäädäntö ei anna EVM:lle mahdollisuutta harjoittaa talouden valvontaa. Komissio ja EVM sopivat vuonna 2018 yhteisymmärryspöytäkirjasta, jolla selkeytetään niiden yhteistyösuhteita. Tämä ei rajoita EU:n lainsäädännön sääntöjen soveltamista.

29. Toinen luettelakohta: Talouden, julkisen talouden ja rahoitustilanteen arviointia pyydetään komissiolta asetuksen (EU) N:o 472/2013 14 artiklan 3 kohdassa.

31. Ohjelman jälkeisessä valvonnassa ei arvioida järjestelmällisesti kaikkien maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoa, vaan siinä keskitytään niihin suosituksiin, joilla on merkitystä talouden, julkisen talouden ja rahoitustilanteen arvioinnin kannalta. Ensimmäisinä vuosina ohjelman päättymisen jälkeen maakohtaisilla suosituksilla oli tarkoitus puuttua ohjelmakaudelta jäljelle jääneisiin haasteisiin. Myöhemmin vuosina maakohtaisten suositusten soveltamisalaa kuitenkin laajennettiin kattamaan myös muita kysymyksiä (esimerkiksi ympäristötavoitteet) eurooppalaisen ohjausjakson laajemman luonteen vuoksi. Näitä kysymyksiä ei käsitellä ohjelman jälkeisessä valvonnassa.

33. Komissio huomauttaa, että oikeusperustassa komissiolle annetaan selkeä valtuutus arvioida taloutta, julkista taloutta ja rahoitustilannetta. Velanhoitokyvyn asettaminen keskiöön ei näin ollen vastaisi nykyistä asetusta, jonka on ohjattava komissiota.

36. Yhtäältä eurooppalaisen ohjausjakson ja elpymis- ja palautumistukivälineen sekä toisaalta ohjelman jälkeisen valvonnan ja tiukennetun valvonnan tehtävien jakaminen komission yksiköiden välillä selittyy ensin mainittujen laajemmalla luonteella ja viimeksi mainittujen täsmällisemmällä luonteella.

Komissio huomauttaa, että elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvä työ toteutetaan tiiviissä yhteistyössä kaikkien asianomaisten komission yksiköiden kanssa ja että työssä käytetään jäsennellyä ja johdonmukaisia sisäisiä koordinoituneita mekanismeja.

49. Niiden kahden jäsenvaltion osalta, joilla ei ollut virallista sopimusta tietojen toimittamisesta, raportoinnista sovittiin teknisellä tasolla sen jälkeen, kun asiasta vastaava komission jäsen oli lähettänyt valtiovarainministerille yleisen kirjeen, tai hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen tehdyllä epävirallisella sopimuksella. Komissio katsoo, että nämä kaksi tapausta ovat sisällöltään verrattavissa muihin tapauksiin.

52. Uudistusprosessien seuranta lyhyemmin väliajoin voi olla hyödyllistä, sillä uudistukset toteutetaan yleensä asteittain. Eri vaiheet (esim. tutkimusten toteuttaminen, henkilöstön palkkaaminen, lakien valmistelu) johtavat uudistuksen täysimääräiseen toteuttamiseen. Näitä vaiheita voidaan (ja niitä pitäisi) valvoa tiheästi, ei ainoastaan 12–18 kuukauden ajanjakson päätteeksi.

53. Silloinkin kun kertomukset toistuivat samanlaisina, tätä voidaan pitää jossain määrin myönteisenä, koska se tarkoittaa, ettei uutta (kielteistä) kehitystä tapahtunut. Raporteista saataisiin tarpeellisia päivityksiä tietoihin, ja ennen kaikkea ne vahvistaisivat vakauden.

58. Ohjelman jälkeinen valvonta ja tiukennettu valvonta eivät ole täysin vertailukelpoisia sen suhteen, kuinka täsmällisesti valvotut uudistukset olisi määriteltävä. Tiukennetun valvonnan kohdalla on määriteltävä vaadittu uudistuksissa edistyminen, sillä se liittyy velkahelpotukseen.

64. Asetuksessa (EU) N:o 472/2013 edellytetään rahoitusvakauden valvontaa. Koska rahoitusvakauteen liittyvät ongelmat vaikuttavat suoraan maan makrotaloudelliseen tilanteeseen ja julkiseen talouteen, jotka kuuluvat komission suoran toimivallan piiriin, on erittäin tärkeää, että tämä analyysi tehdään ohjelman jälkeisen valvonnan yhteydessä. Vaikka ohjelman jälkeisessä valvonnassa olisi keskityttävä järjestelmän vakauteen (eikä yksittäisten pankkien elinkelpoisuuteen, johon keskitytään yhteisessä valvontamekanismissa (YVM)), yksittäisten pankkien ongelmilla voi olla merkittävä vaikutus esimerkiksi talousarvioon. Tätä olisi käsiteltävä ohjelman jälkeisessä valvonnassa.

68. Asetus (EU) N:o 472/2013 velvoittaa komissiota tekemään laajemman arvioinnin rahoitusvakauden säilyttämiseksi. Takaisinmaksuaikataulujen täsmällistä esitystapaa voidaan kuitenkin tarkastella uudelleen.

70. Komissio huomauttaa, että tiedot viimeaikaisista velan liikkeeseenlaskuista, korkoeroista, ennaikaisista takaisinmaksuista ja luottoluokituksesta ovat keskeisiä osatekijöitä takaisinmaksuriskien arvioinnissa.

71. Tiettyjen riskien, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta eroamisen, covid-19-pandemian tai kahdenvälisen tai geopoliittisten jännitteiden maa- tai alakohtaisten vaikutusten, aiheuttamien mahdollisten vaikutusten kvantifiointi tulee aina olemaan vaikeaa.

Toinen luetelmakohta: Pandemian vaikutuksia julkiseen talouteen seurataan huolellisesti, ja komissio on julkaissut aiheesta useita tiedonantoja. Komissio katsoo, että covid-19-pandemian julkiselle taloudelle aiheuttamia pitkän aikavälin seurauksia koskeva arvio, joka olisi voitu tehdä ohjelman jälkeisen valvonnan raporteissa joulukuuhun 2020 mennessä, olisi ollut ennaikainen, koska covid-19-kriisi oli alkanut vasta maaliskuussa 2020.

72. Se, voiko jokin maa varmistaa markkinoille pääsyn, riippuu monista tekijöistä, muun muassa muissa maissa tapahtuvasta kehityksestä (heijastusvaikutukset). Näin ollen on mahdotonta määrittellä

tietty velkataso ja kehityskulku, jotka varmistaisivat markkinoille pääsyn. Korkea ja/tai (nopeasti) kasvava velka on kuitenkin riskitekijä.

80. Tarkasteltavana olevan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen liitteessä II luetellut uudistukset olivat todellakin hyvin arka aihe kansallisille viranomaisille, koska ne vaikuttavat esimerkiksi viranomaisten harkintavallan laajuuteen tai julkisten tulojen rakenteen keskeisiin osatekijöihin.

83. Kreikan kohdalla pandemiasta johtuvat uudistusten täytäntöönpanon viivästykset ilmenivät kokonaisuudessaan tiukennettua valvontaa koskevan seitsemännen kertomuksen laatimisen aikana syyskuussa 2020. Tätä ovat pahentaneet viivästykset, jotka johtuvat pitkälti Kreikan hallituksen kontrollin ulkopuolella olevista seikoista (tarjouskilpailujen viivästyminen, oikeudelliset haasteet jne.), joita ilmeni jo ennen pandemiaa. Raportin alkuperäisten määräaikojen säilyttäminen siirtäisi aiheettomasti arvioinnin painopisteen näihin viivästyksiin merkittävien toteutettujen toimenpiteiden tunnustamisen kustannuksella.

84. Komissio myöntää, että jotkin uudistukset ovat viivästyneet kesäkuussa 2018 sovitusta aikataulusta. Olisi kuitenkin otettava huomioon toukokuussa 2019 järjestettyjen Kreikan parlamenttivaalien vaikutukset. Lisäksi monissa uudistuksissa edistytään, ja joissakin uudistuksissa mentiin alkuperäisiä sitoumuksia pidemmälle.

87. Ohjelman jälkeisellä valvonnalla varmistetaan maan jatkuva, riippumaton ja tiukka valvonta. Se antaa näin ollen arvokkaan panoksen muihin raporteihin, esimerkiksi luottoluokituslaitosten tai rahoituslaitosten raporteihin.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

88. Komissio muistuttaa, että sen toiminnan on oltava voimassa olevan EU:n lainsäädännön ohjaamaa. Lainsäädännössä edellytetään talouden, julkisen talouden ja rahoitustilanteen laajaa arviointia rahoitusvakauden säilyttämiseksi.

Komissio katsoo, että ohjelman jälkeisen valvonnan piirissä olevien jäsenvaltioiden ja tiukennetun valvonnan piirissä olevan Kreikan tilanteiden välille olisi tehtävä ero. Peräkkäiset tiukennettua valvontaa koskevat kertomukset ovat vahvistaneet uudistusten jatkuvan täytäntöönpanon, mikä on ollut perusteena velkahelpotuserien vapauttamiselle. Tiukennetun valvonnan ja velkahelpotustoimenpiteiden yhdistelmällä näyttää olevan vaikutusta uudistusten täytäntöönpanoon.

89. Asetuksella (EU) N:o 472/2013 pyritään säilyttämään rahoitusvakaus. Asetuksen 14 artikla muodostaa perustan talouden, julkisen talouden ja rahoitustilanteen arvioinnille myös rahoitustuen takaisinmaksun varmistamiseksi. Kyseisen artiklan mukaisesti jäsenvaltioon kohdistetaan ohjelman jälkeistä valvontaa niin kauan kuin vähintään 75 prosenttia yhdeltä tai useammalta asiaankuuluvalta lainanantajalta saadusta rahoitustuesta on maksamatta takaisin. Käsikirja auttaa selventämään, mitkä työkalut voivat olla avuksi edellä mainitun asetuksen tavoitteiden saavuttamisessa.

90. Komissiota sitoo Euroopan talouspolitiikan koordinoinnin kehityksen kaikkien osien oikeudellinen muotoilu ja järjestely. Komissio katsoo, että päällekkäisyydet, sikäli kuin niitä on, heijastavat myös tarvetta varmistaa tuotteiden johdonmukaisuus laajan makrotaloudellisen valvonnan osalta eri valvontavälineissä tai eri toimielimissä, joilla on erilaiset valtuudet ja valitsijakunnat. Komissio katsoo, että kattavan analyysin sisältävillä ohjelman jälkeisen valvonnan raporteilla on arvoa, vaikkakin niillä on eri yleisö asianomaisissa maissa ja maan ulkopuolella (esim. luottoluokituslaitokset).

Keskittyminen pääasiassa takaisinmaksukykyyn ei olisi riittävää asetuksessa (EU) N:o 472/2013 säädetyn talouden, julkisen talouden ja rahoitustilanteen (ja niihin liittyvien riskien) arviointia koskevan toimeksiannon huomioon ottamiseksi.

92. Eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa valvotut ja elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetut talouspoliittiset toimet ovat paljon laajempia kuin tiukennetun valvonnan yhteydessä valvotut toimet. Komission sisäiset organisatoriset järjestelyt heijastavat tätä laajempaa alaa.

93. Komission on varmistettava johdonmukaisuus EU:n oikeudellisen kehyksen, myös talouspolitiikan koordinoinnin kehyksen, kanssa riippumatta siitä, onko rahoitustuki EU:n myöntämää vai onko se myönnetty hallitusten välisissä yhteyksissä. EU:n lainsäädäntö ei anna EVM:lle mahdollisuutta harjoittaa talouden valvontaa. Komissio ja EVM sopivat vuonna 2018 yhteisymmärryspöytäkirjasta, jolla selkeytetään niiden yhteistyösuhteita.

94. Voisi olla perusteltua, että ohjelmasta poistuva euroalueen jäsenvaltio aiheuttaa edelleen mahdollisia heijastusriskejä muille euroalueen jäsenvaltioille vielä makrotalouden sopeutusohjelman päättymisen jälkeenkin.

Suositus 1 – Kootaan eri valvontatoimet yhteen

Komissio hyväksyy suosituksen 1 a.

Komissio on sitoutunut virtaviivaistamaan ohjelman jälkeistä valvontaa tehdäkseen siitä tehokkaamman ja vaikuttavamman. Tämä pätee erityisesti – ja välttämättä – kypsempiin maakohtaisiin tapauksiin. Komissio on jo ryhtynyt toimiin sovittaakseen ohjelman jälkeisen valvonnan paremmin yhteen eurooppalaisen ohjausjakson kanssa, jotta vältetään tarpeettomat päällekkäisyydet ja päällekkäinen työ samalla kun säilytetään kunkin osatekijän selkeä profiili yleisessä valvonta-arkkitehtuurissamme. Erityisiä tapoja sisällyttää ohjelman jälkeinen valvonta ja tiukennettu valvonta eurooppalaiseen ohjausjaksoon on pohdittava huolellisesti, sillä tämä voi aiheuttaa oikeudellisia ja institutionaalisia seurauksia tuottamatta kuitenkaan merkittäviä tehokkuushyötyjä. Tämä pohdinta otetaan huomioon talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelussa.

Komissio hyväksyy suosituksen 1 b.

Komissio on samaa mieltä siitä, että EU:n lainsäädännössä olisi selkeästi mainittava sen tavoitteet. Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu tarjoaa tarvittaessa tilaisuuden selkeyttää tältä osin asetusta (EU) N:o 472/2013.

Komissio hyväksyy suosituksen 1 c.

Komissio on samaa mieltä siitä, että takaisinmaksukykyyn arvioimiseksi tarvitaan määrätietoista riskilähtöistä lähestymistapaa. Tämä edellyttää velkakestävyysanalysointia eri skenaarioissa sekä tuotoissa ja korkoeroissa tapahtuvan kehityksen ja viimeaikaisten velan liikkeeselaskujen analysointia. Tätä täydennetään esittämällä maksamatta olevat lainat järjestelmällisemmin, keskustelemalla mahdollisista uusista riskeistä ja kvantifioimalla ne mahdollisuuksien mukaan.

Suositus 2 – Yksinkertaistetaan menettelyjä ja lisätään joustavuutta

Komissio hyväksyy suosituksen 2 a.

Komissio hyväksyy suosituksen 2 b.

Komissio hyväksyy suosituksen 2 c.

98. EKP:lle on yhteistä valvontamekanismia koskevassa asetuksessa annettu tehtäväksi huolehtia keskitetystä valvonnasta, joten yhteiseen valvontamekanismiin liittyvä työ on otettu huomioon. Asetuksen (EU) N:o 472/2013 3 artiklan 3 kohdassa varmistetaan johdonmukaisuus näiden muiden EU:n elimien harjoittaman toiminnan kanssa ja varmistetaan, että tämä panos otetaan huomioon komission suorittamassa valvonnassa, koska se on suoraan yhteydessä jäsenvaltion makrotalouden ja julkisen talouden tilanteeseen.

99. Niiden jäsenvaltioiden osalta, joilla ei ole virallista sopimusta tietojen toimittamisesta, raportoinnista sovittiin teknisellä tasolla sen jälkeen, kun asiasta vastaava komission jäsen oli lähettänyt valtiovarainministerille yleisen kirjeen, tai hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen tehdyllä epävirallisella sopimuksella. Komissio katsoo, että nämä kaksi tapausta ovat sisällöltään verrattavissa muihin tapauksiin.

Suositus 3 – Parannetaan vuorovaikutusta jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien kanssa

Komissio hyväksyy suosituksen 3 a.

Komissio hyväksyy suosituksen 3 b.

Hyväksyessään suositukset 1 ja 2 komissio huomauttaa, että se ei voi tehdä erityisiä sitoumuksia mahdollisista lainsäädäntöehdotuksista tai lainsäätäjien kanssa käytävien lainsäädäntöneuvottelujen tuloksista.