

## **EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT:**

### **”KOMMISSIONENS ÖVERVAKNING AV MEDLEMSSTATER SOM LÄMNAR ETT MAKROEKONOMISKT ANPASSNINGSPROGRAM: ETT LÄMPLIGT VERKTYG SOM BEHÖVER EFFEKTIVISERAS”**

#### **SAMMANFATTNING**

##### I. Kommissionens gemensamma svar på punkterna I och II.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens granskning av övervakning efter programperiodens slut (PPS) och förstärkt övervakning. Förordning (EU) nr 472/2013 trädde i kraft kort före utgången av de första makroekonomiska anpassningsprogrammen. Utarbetandet och förhandlingar skedde då den ekonomiska krisen fortfarande utövade ett tryck. Det centrala syftet var att förhindra fall där ett tidigare programland åter skulle stå inför allvarliga ekonomiska svårigheter och därmed bevara den finansiella stabiliteten. För att uppnå detta uppmanades kommissionen att regelbundet bedöma den ekonomiska och finansiella situationen samt situationen för de offentliga finanserna även sedan ett program avslutats. Förordningen syftade också till att säkerställa att PPS är helt integrerad i EU:s multilaterala ram för övervakning som inrättats genom fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*). Kommissionens efterföljande åtgärder bör bedömas mot detta mandat. Kommissionen har i synnerhet alltid tagit hänsyn till att uppnå det avsedda målet i sin bedömning utan att skapa en onödig börda för den berörda medlemsstaten. Detta krävde en viss grad av flexibilitet och ett landsspecifikt tillvägagångssätt i övervakningen.

III. Reglerna för godkännande och ändring av återhämtnings- och resiliensplaner samt för övervakning av genomförandet av planer anges i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen anser att resultatet av revisionsrättens arbete med fördel kan bidra till den pågående översynen av ekonomisk styrning i Ekonomiska och monetära unionen (EMU).

V. Kommissionen är bunden av den rättsliga utformningen och utformningen av alla delar av den europeiska multilaterala ramen för övervakning. Kommissionen anser att överlappningar, i den mån de finns, således också återspeglar behovet av att säkerställa enhetlighet mellan produkter som omfattas av olika övervakningsinstrument eller att olika institutioner har olika mandat och ansvar för olika målgrupper i fråga om bred makroekonomisk övervakning. Verksamheter som till exempel genomförs genom den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) ligger i ett mellanstatligt sammanhang och utanför EU:s rättsliga ram. Syftet med ESM:s övervakning är att bedöma återbetalningskapaciteten som borgenär för att skydda sin balansräkning. PPS handlar om ekonomisk övervakning som föreskrivs i EU-lagstiftningen, som ger underlag till ESM:s system för tidig varning.

VII. Motiveringen för förordning (EU) nr 472/2013 är att bevara den ekonomiska och finansiella stabiliteten och begär därför en bred bedömning av den ekonomiska situationen och de finansiella riskerna. Detta kräver att man tar hänsyn till den politiska utvecklingen när den utvecklas över tid. Bedömningarna av återbetalningsrisker använder kommissionens analytiska verktyg.

VIII. Kommissionen medger att genomförandet av reformer påverkas av många variabler och att det är svårt att hänföra utvecklingen direkt till kommissionens övervakning. Bedömt genom kontakter med intressenter, inklusive finansmarknadsaktörer och kreditvärderingsinstitut samt med andra

medlemsstater, uppfattas dock övervakningen som värdefull. Kommissionen medger att den roll som PPS spelar är särskilt viktig åren omedelbart efter att ett program avslutats.

Det bör erinras om att kommissionen under förstärkt övervakning övervakar genomförandet av specifika reformåtaganden som Grekland gett de europeiska partnerna i juni 2018, och rapporterna utgör en grund för att utbetala ytterligare trancher av skuldlättnadsåtgärder. Hittills har kommissionen utfärdat tio kvartalsförstärkta övervakningsrapporter, vilket har lett till fem trancher av skuldlättnadsåtgärder som uppgår till 4 miljarder euro.

IX. Kommissionen godtar alla rekommendationer.

### **OBSERVATIONER**

21. a) Förordningen (EU) nr 472/2013 ger kommissionen i uppdrag att, i samarbete med Europeiska centralbanken (ECB), genomföra regelbundna granskningsuppdrag och bedöma den ekonomiska och finansiella situationen samt situationen för de offentliga finanserna i medlemsstaten under PPS. Kommissionens åtgärder bör bedömas mot detta mandat.

25. Kommissionen måste säkerställa överensstämmelse med EU:s rättsliga ram, inklusive för samordning av den ekonomiska politiken, oavsett om ekonomiskt bistånd tillhandahålls av EU eller i ett mellanstatligt sammanhang. EU-lagstiftningen tillåter inte ESM att genomföra ekonomisk övervakning. Kommissionen och ESM enades om ett samförståndsavtal 2018 för att klargöra arbetsförhållandena mellan båda institutionerna. Detta påverkar inte tillämpningen av någon annan bestämmelse i EU-lagstiftningen.

29. Andra strecksatsen: Kommissionen åläggs bedöma den ekonomiska och finansiella situationen samt situationen för de offentliga finanserna enligt artikel 14.3 i förordning (EU) nr 472/2013.

31. Vid PPS görs inte någon systematisk bedömning av genomförandet av alla landsspecifika rekommendationer, utan fokus ligger på de som är relevanta för bedömningen av den ekonomiska och finansiella situationen samt situationen för de offentliga finanserna. Under de första åren efter programmets slut var landsspecifika rekommendationer avsedda att omfatta återstående utmaningar som härrör från programperioden. Under senare år utvidgades dock landsspecifika rekommendationers omfattning till att även omfatta andra frågor på grund av den bredare karaktären av den europeiska planeringsterminen (inklusive till exempel miljömål). Dessa frågor ingår inte i PPS.

33. Kommissionen påpekar att den rättsliga grunden innehåller ett tydligt mandat för kommissionen att bedöma den ekonomiska och finansiella situationen samt situationen för de offentliga finanserna. Att sätta skuldbetalningskapacitet i centrum skulle således inte överensstämma med den nuvarande förordningen, som måste vägleda kommissionen.

36. Förklaringen till uppgiftsfördelningen mellan kommissionens avdelningar vad gäller den europeiska planeringsterminen och faciliteten för återhämtning och resiliens å ena sidan och PPS och förstärkt övervakning å andra sidan är att de förstnämnda har en bredare karaktär och de sistnämnda en mer specifik karaktär.

Kommissionen påpekar att arbetet med faciliteten för återhämtning och resiliens utförs i nära samarbete med alla kommissionens berörda avdelningar via strukturerade och enhetliga interna samordningsmekanismer.

49. För de två medlemsstater som saknar formellt avtal om uppgiftslämnande nåddes enighet om rapportering på teknisk nivå efter en allmän skrivelse från den ansvariga kommissionsledamoten till

finansministern eller genom ett informellt avtal efter förhandlingar med regeringen. Kommissionen anser att dessa två fall är jämförbara med de andra i sak.

52. Övervakning av reformprocesser i kortare intervall kan vara fördelaktigt, eftersom reformer vanligtvis genomförs gradvis. Det finns steg som leder till ett fullständigt genomförande av en reform (t.ex. genomförda studier, anställd personal, utarbetade lagar). Dessa kan (och bör) övervakas regelbundet, inte bara i slutet av en period av 12 till 18 månader.

53. Till viss del, även där rapporterna var repetitiva, kan detta betraktas som positivt eftersom det innebär att ingen ny (negativ) utveckling har inträffat. Rapporter skulle då ge nödvändiga uppgiftsuppdateringar och, ännu viktigare, bekräfta stabilitet.

58. PPS och förstärkt övervakning är inte helt jämförbara vad gäller frågan hur mycket de övervakade reformerna ska specificeras. Den senare måste specificera begärda framsteg med reformer eftersom detta är kopplat till skuldlättnad.

64. Förordning (EU) nr 472/2013 kräver övervakning av finansiell stabilitet. Eftersom problem med finansiell stabilitet kommer att ha en direkt inverkan på ett lands makroekonomiska och finanspolitiska situation, som ligger under kommissionens direkta behörighet, är det högst väsentligt att denna analys görs inom ramen för PPS. Även om PPS bör fokusera på systemets stabilitet (i motsats till enskilda bankers lönsamhet, som ligger i fokus för den gemensamma tillsynsmekanismen(SSM)), kan problem med enskilda banker få betydande inverkan, till exempel på budgeten. Detta måste hanteras inom ramen för PPS.

68. Kommissionen är bunden av förordning (EU) nr 472/2013 att tillhandahålla en bredare bedömning i syfte att bevara den finansiella stabiliteten. Ändå kan den specifika presentationen av återbetalningsscheman ses över.

70. Kommissionen påpekar att information om nyligen genomförd emission av skuldebrev, spread, förtida återbetalning och kreditbetyg är centrala delar i bedömningen av återbetalningsrisker.

71. Det är alltid svårt att kvantifiera den möjliga effekten av specifika risker, som den lands- eller sektorsspecifika effekten av Förenade kungarikets utträde ur EU, av covid-19 eller av bilaterala eller geopolitiska spänningar.

Andra strecksatsen: Pandemins finanspolitiska konsekvenser övervakas noggrant och kommissionen har offentliggjort ett antal meddelanden om detta. Kommissionen anser att en bedömning av de långsiktiga finanspolitiska konsekvenserna av covid-19 som kunde ha gjorts i rapport om PPS senast i december 2020 skulle ha varit för tidig eftersom covid-19-krisen hade först börjat i mars 2020.

72. Huruvida ett land kan säkerställa marknadstillträde beror på många faktorer, bland annat även utvecklingen i andra länder (spridningseffekter). Det är således omöjligt att definiera en specifik skuldsättning och utveckling som säkerställer marknadstillträde eller inte. Hög och/eller (snabbt) ökande skuld är dock en riskfaktor.

80. De reformer som förtecknas i bilaga II till denna rapport från revisionsrätten var helt klart mycket känsliga för nationella myndigheter eftersom de påverkar till exempel graden av myndighetsbedömning eller centrala delar i strukturen för offentliga inkomster.

83. När det gäller genomförande av reformen i Grekland blev förseningar på grund av pandemin helt uppenbara vid tidpunkten för att utarbeta den 7:e förstärkta övervakningsrapporten i september 2020. Detta har förvärrats av förseningar på grund av faktorer i stor utsträckning utanför den grekiska

regeringens kontroll (anbudsförseningar, rättsliga utmaningar etc.) som inträffade redan före pandemin. Att behålla de inledande tidsfristerna i rapporten skulle i onödan fokusera bedömningen på dessa förseningar, på bekostnad av att erkänna viktiga åtgärder.

84. Kommissionen medger att vissa reformer har försejats jämfört med den tidtabell som man enades om i juni 2018. Man bör dock ta hänsyn till effekterna av allmänna val till det grekiska parlamentet i maj 2019. Dessutom gjordes framsteg med många reformer, och vissa reformer gick längre än de ursprungliga åtagandena.

87. PPS säkerställer kontinuerlig, oberoende och strikt landövervakning. Den är alltså ett värdefullt bidrag till andra rapporter, t.ex. från kreditvärderingsinstitut eller finansinstitut.

## **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

88. Kommissionen påminner om att ledstjärnan för dess verksamhet måste vara gällande EU-lagstiftning, enligt vilken en bred bedömning krävs av den ekonomiska och finansiella situationen samt situationen för de offentliga finanserna i syfte att bevara den finansiella stabiliteten.

Kommissionen anser att det bör göras en åtskillnad mellan medlemsstaternas situation under PPS och Grekland under förstärkt övervakning. Efterföljande förbättrade övervakningsrapporter har bekräftat fortsatt reformgenomförande, vilket har gett en grund för utbetalningen av skuldlättnadstrancher. Kombinationen av förbättrad övervakning och skuldlättnader verkar ha en inverkan på reformgenomförandet.

89. Förordningen (EU) nr 472/2013 syftar till att bevara den finansiella stabiliteten. Artikel 14 i samma förordning utgör grunden för att bedöma den ekonomiska och finansiella situationen samt situationen för de offentliga finanserna även i syfte att säkerställa att ekonomiskt stöd återbetalas. Enligt artikel 14 är PPS på plats så länge som minst 75 % av det ekonomiska stöd som erhållits från en av berörda borgenärer inte har återbetalats. Vägledningen hjälper till att ange vilka verktyg som kan vara till hjälp för att uppfylla målen i ovanstående förordning.

90. Kommissionen är bunden av den rättsliga utformningen och utformningen av alla delar av ramen för den europeiska samordningen av den ekonomiska politiken. Kommissionen anser att överlappningar, i den mån de finns, således också återspeglar behovet av att säkerställa enhetlighet mellan produkter som hör till olika övervakningsinstrument eller att olika institutioner har olika mandat och ansvarar för olika målgrupper i fråga om bred makroekonomisk övervakning. Kommissionen anser att det finns värde i att rapporter om PPS tillhandahåller omfattande analyser samtidigt som de har en tydlig målgrupp i de drabbade länderna och externt (t.ex. kreditvärderingsinstitut).

Att främst fokusera på återbetalningskapaciteten skulle inte göra tillräcklig rättvisa för den uppgift som föreskrivs i förordning (EU) nr 472/2013 att bedöma den ekonomiska och finansiella situationen samt situationen för de offentliga finanserna (och samtidigt riskerna).

92. Ekonomisk politik som övervakas inom ramen för den europeiska planeringsterminen och stöds via faciliteten för återhämtning och resiliens är mycket bredare än den politik som övervakas med hjälp av förstärkt övervakning. Kommissionens interna organisatoriska arrangemang återspeglar denna bredare räckvidd.

93. Kommissionen måste säkerställa överensstämmelse med EU:s rättsliga ram, inklusive för samordning av den ekonomiska politiken, oavsett om ekonomiskt bistånd tillhandahölls av EU eller i ett mellanstatligt sammanhang. EU-lagstiftningen tillåter inte ESM att genomföra ekonomisk

övervakning. Kommissionen och ESM enades om ett samförståndsavtal 2018 för att klargöra arbetsförhållandena mellan båda institutionerna.

94. Det kan vara motiverat att en medlemsstat i euroområdet som lämnar ett program fortfarande utgör potentiella spridningsrisker för andra medlemsstater i euroområdet även efter avslutningen av ett makroekonomiskt justeringsprogram.

### **Rekommendation 1 – Integrera de olika övervakningsverksamheterna**

Kommissionen godtar rekommendation 1 a).

Kommissionen har åtagit sig att effektivisera processen för PPS för att göra den både effektivare och mer ändamålsenlig. Detta gäller särskilt – och nödvändigtvis – mer mogna landsfall. Kommissionen har redan vidtagit åtgärder för att anpassa PPS bättre till den europeiska planeringsterminen, och undvika onödigt överlappning och dubbelarbete, samtidigt som den bibehåller en tydlig profil för varje element i vår övergripande övervakningsarkitektur. Specifika sätt att integrera PPS och förbättrad övervakning i den europeiska termen behöver noggrant övervägas, eftersom detta kan leda till juridiska och institutionella konsekvenser utan att ge betydande effektivitetsvinster. Denna reflektion kommer att ingå i översynen av den ekonomiska styrningen.

Kommissionen godtar rekommendation 1 b).

Kommissionen delar åsikten att EU-lagstiftningen tydligt bör ange sina mål. Granskningen av den ekonomiska styrningen kommer att ge möjlighet att öka sådan tydlighet i förordning (EU) nr 472/2013, vid behov.

Kommissionen godtar rekommendation 1 c).

Kommissionen delar åsikten att en robust riskinriktad strategi är nödvändig för att bedöma återbetalningskapaciteten. Detta innebär en analys av skuldållbarhet under olika scenarier, av utvecklingen av avkastning och spread och av de senaste skuldmissionerna. Detta kommer att kompletteras med en mer systematisk presentation av utestående lån, diskussionen om potentiella nya risker och kvantifiering av dem så mycket som möjligt.

### **Rekommendation 2 – Effektivisera förfarandena och öka flexibiliteten**

Kommissionen godtar rekommendation 2 a).

Kommissionen godtar rekommendation 2 b).

Kommissionen godtar rekommendation 2 c).

98. ECB har fått uppgifterna om centraliserad tillsyn i SSM-förordningen, så arbetet med den gemensamma tillsynsmekanismen beaktas. Artikel 3.3 i förordning (EU) nr 472/2013 säkerställer överensstämmelse med verksamheten i dessa andra EU-organ och säkerställer på ett avgörande sätt att denna information förs in i kommissionens övervakning eftersom den har en direkt inverkan på medlemsstatens makroekonomiska och finanspolitiska situation.

99. För medlemsstaterna utan formellt avtal om uppgiftslämnande enades man om rapportering på teknisk nivå efter en allmän skrivelse av den ansvarige kommissionären till finansministern eller genom ett informellt avtal efter förhandlingar med regeringen. Kommissionen anser att dessa två fall är jämförbara med de andra i sak.

### **Rekommendation 3 – Förbättra samverkan med medlemsstaterna och intressenter**

Kommissionen godtar rekommendation 3 a).

Kommissionen godtar rekommendation 3 b).

Genom att godta rekommendationer 1 och 2 påpekar kommissionen att den inte är i stånd att göra specifika åtaganden i förhållande till eventuella lagförslag eller resultatet av lagförhandlingarna med medlagstiftarna.