

Särskild rapport

Tillhandahållandet av tekniskt bistånd till Grekland måste bli mer resultatenriktat



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3446-9	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/118255	QJ-AB-15-020-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-3507-7	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/298864	QJ-AB-15-020-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3439-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/74885	QJ-AB-15-020-SV-E

© Europeiska unionen, 2015
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**Tillhandahållandet av
tekniskt bistånd till
Grekland måste bli
mer resultatinriktat**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning IV – under ledning av revisionsrättens ledamot Milan Martin Cvikl – som är specialiserad på utgiftsområdena inkomster, forskning och inre politik, ekonomisk och finansiell styrning samt EU-institutioner och EU-organ. Revisionen leddes av ledamoten Baudilio Tomé Muguruza, som fick stöd av Daniel Costa de Magalhães (kanslichef) och Ignacio García de Parada (attaché), Zacharias Kolias (direktör), Kamila Lepkowska (granskningsledare) och Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Efstathios Efstathiou och Theodoros Karantanos (revisorer).



Från vänster till höger: T. Karantanos, D. Costa de Magalhães, K. Lepkowska, Z. Kolias, B. Tomé Muguruza, G. Diana, M. Gottmann, I. García de Parada och E. Efstathiou.

Punkt

Akronymer och förkortningar

I–IX Sammanfattning

1–8 Inledning

1–2 Krisen i Grekland och de ekonomiska anpassningsprogrammen

3–4 Tekniskt bistånd för att underlätta genomförandet av programmen

5–8 Omfattningen av och metoderna för det tekniska biståndet

9–14 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål och revisionsmetod

9–11 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål

12–14 Revisionsmetod

15–26 Del I – TFGR hade en fungerande operativ struktur men saknade en samlad strategisk inriktning och egen budget

15–18 TFGR inrättades sent i förhållande till inledningen av programmet och utan att alternativ hade övervägts

19–22 Inget samlat strategidokument

23–24 TFGR fick ingen egen budget

25–26 TFGR hade en flexibel intern organisation men personalbehoven fastställdes inte utifrån en ordentlig analys

27–54	Del II – TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister
28–29	Stora utmaningar i ett svårt läge
30–32	Samordningssystemet fungerade tillfredsställande
33–34	TFGR:s roll i de granskade projekten var mycket varierande
35–37	TFGR tillhandahöll tekniskt bistånd på olika sätt men några av dem passade inte typen av bistånd
38–41	Valet av leverantörer av tekniskt bistånd utgick inte alltid från en grundlig analys av alternativen
42–45	Stödet för att påskynda utnyttjandet av EU-medel var lämpligt strukturerat
46–47	Biståndet var tillräckligt anpassat till de centrala reformbehoven men utgick inte alltid från en heltäckande behovsanalys
48–50	Kravspecifikationerna för några kontrakt var inte tydligt definierade
51	Det tekniska biståndet motsvarade programkraven
52	TFGR:s övervakning av det tekniska biståndets framsteg var ändamålsenlig
53–54	Övervakningen av vad de externa tjänsteleverantörerna levererade varierade
55–73	Del III – Det tekniska biståndet ledde till blandade resultat
55–57	TFGR övervakade inte systematiskt det tekniska biståndets resultat och effekter
58–59	Tillfredsställande output men ibland sent levererad
60–73	Varierande bidrag till reformprocessen
61–63	Den offentliga förvaltningen
64–65	Företagsklimat
66	Strukturfonder
67–71	Beskattning (inkomstförvaltning)
72–73	Kapacitetsuppbyggnad

74–79 **Slutsatser och rekommendationer**

75 **Organisering och planering av tekniskt bistånd**

76 **Uppfyllandet av TFGR:s mandat**

77–79 **Resultaten av tekniskt bistånd**

Bilaga I — Översikt över tekniska biståndsprojekt per politikområde

Bilaga II — Översikt över granskade tekniska biståndsprojekt

Bilaga III — Organ som besöktes vid granskningen

Bilaga IV — Bidragsöverenskommelse mellan ministeriet för administrativ reform och e-förvaltning och OECD om minskning av den administrativa bördan i Grekland

Bilaga V — TFGR:s roll i tillhandahållandet av tekniskt bistånd per politikområde

Kommissionens svar

Akronymer och förkortningar

06

Arop: Operativt program för administrativa reformer

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden

ESF: Europeiska socialfonden

Fiscalisprogrammet: EU-program för samarbete mellan nationella skatteförvaltningar

GD Ekonomi och finans (ECFIN): Europeiska kommissionens generaldirektorat för ekonomi och finans

GD Regional- och stadspolitik: Europeiska kommissionens generaldirektorat för regional- och stadspolitik

GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering: Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering

GLF: Lånefaciliteten till förmån för Grekland

GSCO: generalsekretariatet för samordning i republiken Grekland

IMF: Internationella valutafonden

IRS: *Internal Revenue Service* (statligt organ i USA som ansvarar för skatteuppbörd och tillämpning av skattelagstiftning)

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

Taiex: Byrån för tekniskt bistånd och informationsutbyte

TFGR: Arbetsgruppen för Grekland

I

Våren 2010 stod Grekland inför en allvarlig ekonomisk kris och begärde ekonomiskt bistånd från det internationella samfundet. Medlemsstaterna i euroområdet och IMF svarade med att införa två successiva ekonomiska anpassningsprogram. Sommaren 2011 inledde kommissionen ett program för tekniskt bistånd som skulle samordnas av ett organ kallat arbetsgruppen för Grekland (TFGR eller "arbetsgruppen") och underlätta genomförandet av de reformer som kommissionen och de grekiska myndigheterna hade kommit överens om.

II

TFGR skulle underlätta genomförandet av de reformer som krävdes i de ekonomiska anpassningsprogrammen och påskynda utnyttjandet av EU-medel. Det tekniska biståndet tillhandahölls av personal från TFGR och experter från den offentliga förvaltningen i andra medlemsstater, från internationella organisationer och den privata sektorn. Biståndet lämnades på många olika sätt: allt från kontinuerligt bistånd till de grekiska myndigheterna från experter på plats, till studier, rapporter och särskilda workshoppar.

III

Syftet med vår revision var att analysera hur TFGR hade uppfyllt sina mål. Vi kontrollerade hur arbetsgruppen organiserades och finansierades, hur det tekniska biståndet faktiskt levererades och övervakades och hur det bidrog till reformernas framsteg. Vi granskade 13 tekniska biståndsprojekt i detalj och inhämtade andra bevis genom att besöka kommissionen, tjänsteleverantörer, grekiska ministerier och andra berörda aktörer.

Bra åtgärd men ...

IV

TFGR gav kommissionen en flexibel mekanism för att samordna ett brett program av tekniskt bistånd. Det tekniska biståndet levererades på ett ändamålsenligt sätt till de grekiska myndigheterna, men det påverkade inte alltid reformernas framsteg. Bedömningen måste dock ses mot bakgrund av den instabila politiska situationen i Grekland och den skyndsamhet med vilken de nödvändiga reformerna måste genomföras.

En ofärdig enhet

V

Eftersom det var så bråttom att reagera på krisen i Grekland inrättades TFGR mycket snabbt, utan att andra alternativ analyserades fullt ut och utan egen budget. Arbetsgruppen hade inte ett samlat, heltäckande strategidokument för hur det tekniska biståndet skulle levereras eller för att välja mellan konkurrerande prioriteringar, trots att dess uppdrag var att identifiera och samordna det tekniska biståndet. I avsaknad av ett sådant dokument samarbetade TFGR med de grekiska myndigheterna "på begäran" och utgick från programmets villkor.

Relevant tekniskt bistånd

VI

Trots bristerna vid inrättandet av TFGR fann vi att inom samtliga granskade områden var tillhandahållandet av tekniskt bistånd relevant och på det hela taget i linje med programkraven. Fram till november 2014 hade TFGR samordnat 118 tekniska biståndsprojekt inom 12 politikområden. För att göra detta hade arbetsgruppen, som stod under konstant tidspress, utarbetat ett flexibelt och varierat system för att tillhandahålla tekniskt bistånd.

Bristfälliga förfaranden i några projekt

VII

Generellt sett var TFGR:s samordning av den komplexa processen för att tillhandahålla tekniskt bistånd funktionell och till och med innovativ men på projektnivå fungerade systemet inte alltid ändamålsenligt. Förfarandena för att välja ut tjänsteleverantörer utgick inte alltid från en grundlig analys av tillgängliga alternativ. Några långsiktiga biståndsprojekt var bristfälligt utformade eftersom kontrakten med tjänsteleverantörer inte alltid angav vad dessa förväntades leverera.

Övervakningen kan förbättras

VIII

Arbetsgruppens system för att övervaka det tekniska biståndets framsteg var ändamålsenligt men kontrollerna av externa leverantörers arbete varierade mycket i omfattning. Vidare övervakades inte systematiskt vare sig hur de grekiska myndigheterna följde upp rekommendationer eller vilka bredare effekter det tekniska biståndet fick, trots att detta vore användbar kunskap vid planeringen av tekniskt bistånd.

Mer än tekniskt bistånd

IX

Det tekniska biståndets effekter på reformernas generella framsteg var blandade. Framstegen var goda när det gällde strukturutgifter, men det tekniska biståndet var ofta endast delvis ändamålsenligt när det gällde reformer av den offentliga förvaltningen och skattereformer. Genomförandet av reformer låg dock utanför arbetsgruppens kontroll och påverkades av ett antal externa faktorer.

Våra rekommendationer

- a) När man inrättar en enhet för tillhandahållande av tekniskt bistånd bör den baseras på en strategi med väl definierade mål.
- b) Kommissionen bör inrätta en pool med externa experter som vid behov kan användas för tekniska biståndsprojekt i medlemsstaterna.
- c) För att säkerställa att det tekniska biståndet blir enhetligt och göra det enklare att samordna bör kommissionen ha som mål att rationalisera antalet partner inom specifika politikområden.
- d) Tekniskt bistånd bör prioriteras och målinriktas och tillhandahållas på ett så lämpligt och ändamålsenligt sätt som möjligt i överensstämmelse med gällande lagar och bestämmelser.
- e) Kommissionen bör välja tjänsteleverantörer utifrån en jämförande analys och i kontrakten om tekniskt bistånd klart ange omfattningen av de resultat som ska tillhandahållas.
- f) Kommissionen bör se till att genomförandet av tekniskt bistånd systematiskt övervakas och utvärderas i förhållande till de fastställda målen och att gjorda erfarenheter återförs i processen.
- g) Tekniskt bistånd bör vara inriktat på att förbättra kapaciteten hos nationella förvaltningar och leda till driftskontinuitet och hållbara reformer.

Krisen i Grekland och de ekonomiska anpassningsprogrammen

01

Våren 2010 begärde Grekland ekonomiskt bistånd från det internationella samfundet för att kunna möta den allvarliga krisen i sina offentliga finanser. Medlemsstaterna i euroområdet lämnade biståndet genom "lånefaciliteten till förmån för Grekland" (GLF) inom ramen för ett första ekonomiskt anpassningsprogram (som undertecknades i maj 2010). Den följdes av ett lån från Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) inom ramen för ett andra anpassningsprogram (som man enades om i mars 2012). Initialt anslog medlemsstaterna i euroområdet 80 miljarder euro till GLF och ytterligare 30 miljarder euro skulle komma från IMF. De totala åtagandena från euroområdet och IMF under båda programmen uppgår för närvarande till 245,7 miljarder euro.

02

Med det ekonomiska biståndspaketet följde ett omfattande reformprogram som trojkan (kommissionen, IMF och ECB) och de grekiska myndigheterna enats om och som fastställts i ett samförståndsavtal som angav de specifika villkoren för det ekonomiska biståndet och regelbundet skulle ses över (det första programmet sågs över fem gånger och det andra fyra gånger – senast i april 2014). Insatslogiken utgick från tre mål:

- Återupprätta finansmarknadens förtroende och finanspolitisk hållbarhet.
- Främja ekonomisk tillväxt och återställa konkurrenskraften.
- Stabilisera finanssektorn.

Tekniskt bistånd för att underlätta genomförandet av programmen

03

För att underlätta genomförandet av de reformer som krävdes enligt samförståndsavtalet och påskynda utnyttjandet av EU-medel inrättade kommissionen sommaren 2011 arbetsgruppen för Grekland (TFGR). Arbetsgruppens mandat redovisas i **ruta 1**. Kommissionens plan att utforma "ett omfattande program för tekniskt bistånd till Grekland" fick stöd av rådet vid dess möte den 23–24 juni 2011.

TFGR:s mandat

Arbetsgruppen fick följande uppgifter:

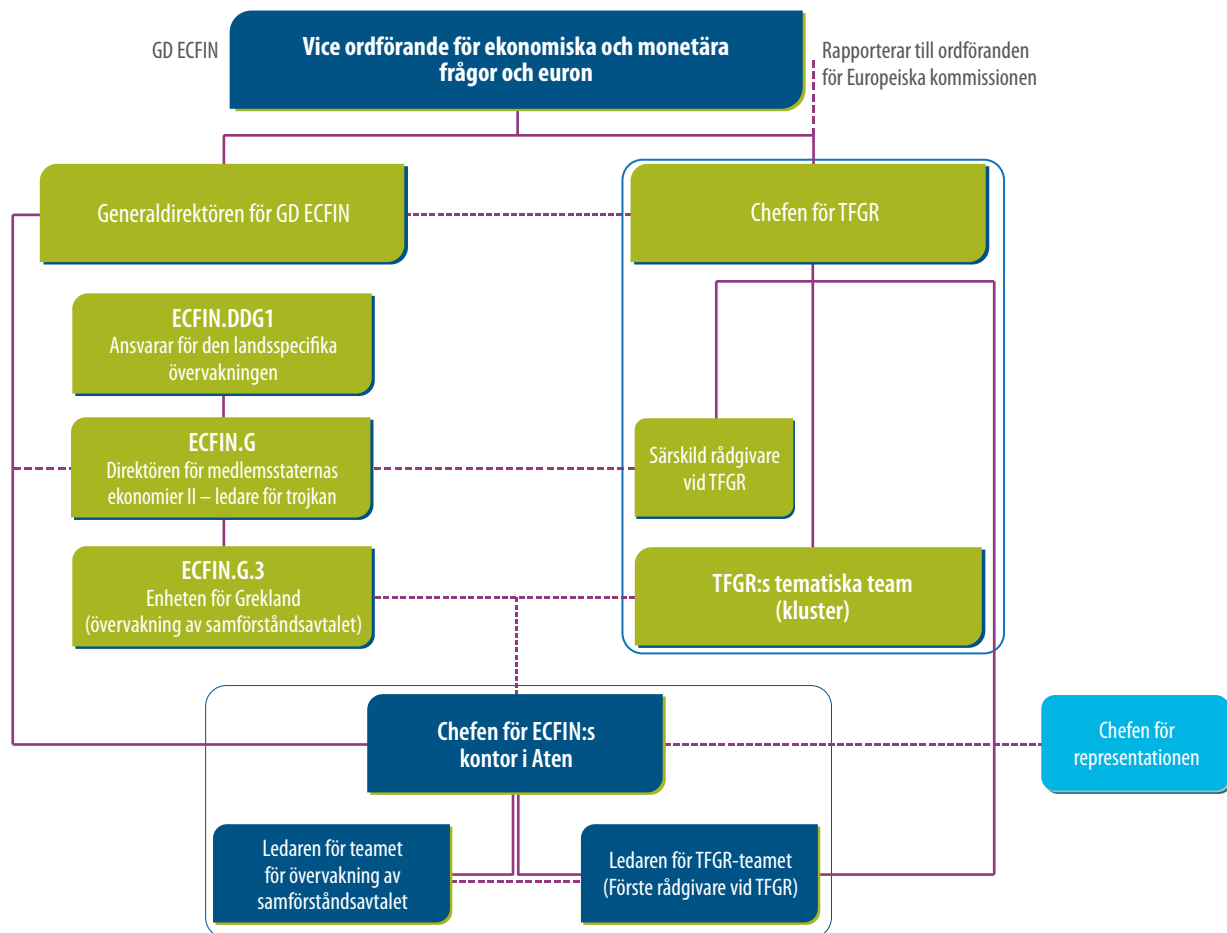
- 1) I nära samarbete med Grekland och med input från övriga medlemsstater identifiera och samordna det tekniska bistånd som Grekland behöver för att genomföra EU:s/IMF:s anpassningsprogram.
- 2) Hjälpa de grekiska myndigheterna att ange detaljerna för det tekniska bistånd som ska tillhandahållas.
- 3) Rekommendera lagstiftnings- och regleringsåtgärder, administrativa åtgärder och om nödvändigt (ändrade) programplaneringsåtgärder för att EU-medel ska utnyttjas snabbare.
- 4) Utarbeta tydliga kravspecifikationer för alla tekniska biståndsuppdrag där det tekniska biståndets typ och omfattning anges liksom även resurserna i form av budget och personal, och de förväntade resultaten, med delmål och tidfrister för leverans.
- 5) Varje kvartal rapportera till kommissionen och de grekiska myndigheterna om framsteg och, vid behov, lämna mer frekventa varningsrapporter.

04

TFGR inrättades som en organisatorisk enhet knuten till generaldirektören för personal vid kommissionen. Chefen för arbetsgruppen fick status som generaldirektör och rapporterade direkt till kommissionens ordförande under vägledning av kommissionsledamoten med ansvar för ekonomiska och monetära frågor. Enligt ett kommissionsbeslut av den 18 april 2012 placerades TFGR den 1 maj 2012 inom GD Ekonomi och finans för att säkerställa största möjliga synergi, samordning och enhetlighet i kommissionens arbete för att stödja anpassningsprogrammet för Grekland. TFGR arbetade från kontor i Bryssel och Aten och hade 65 anställda i februari 2015. Arbetsgruppens organisationsstruktur framgår av **diagram 1**.

Diagram 1

Organisationsstruktur för TFGR



Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från kommissionen.

Omfattningen av och metoderna för det tekniska biståndet

05

Begreppet tekniskt bistånd hade inte definierats specifikt för TFGR eller för biståndet till Grekland. Enligt definitionen i budgetförordningen ska begreppet tekniskt bistånd "avse stöd och kapacitetsuppbyggnad som är nödvändiga för genomförandet av ett program eller en åtgärd, särskilt i samband med förberedelser, förvaltning, övervakning, utvärdering, revision och kontroll". Tekniskt bistånd tillhandahålls ofta av internationella organisationer i form av expertkunskap och råd till stater med utvecklingsprogram.

06

För Grekland omfattade det tekniska biståndet många olika ämnesområden: 118 unika projekt inom 12 politikområden (se **bilaga I**). Arbetsgruppen inriktade sig på reformen av den offentliga förvaltningen, förbättringar av skattesystemet och förnyad tillväxt genom främjande av företagsklimatet.

07

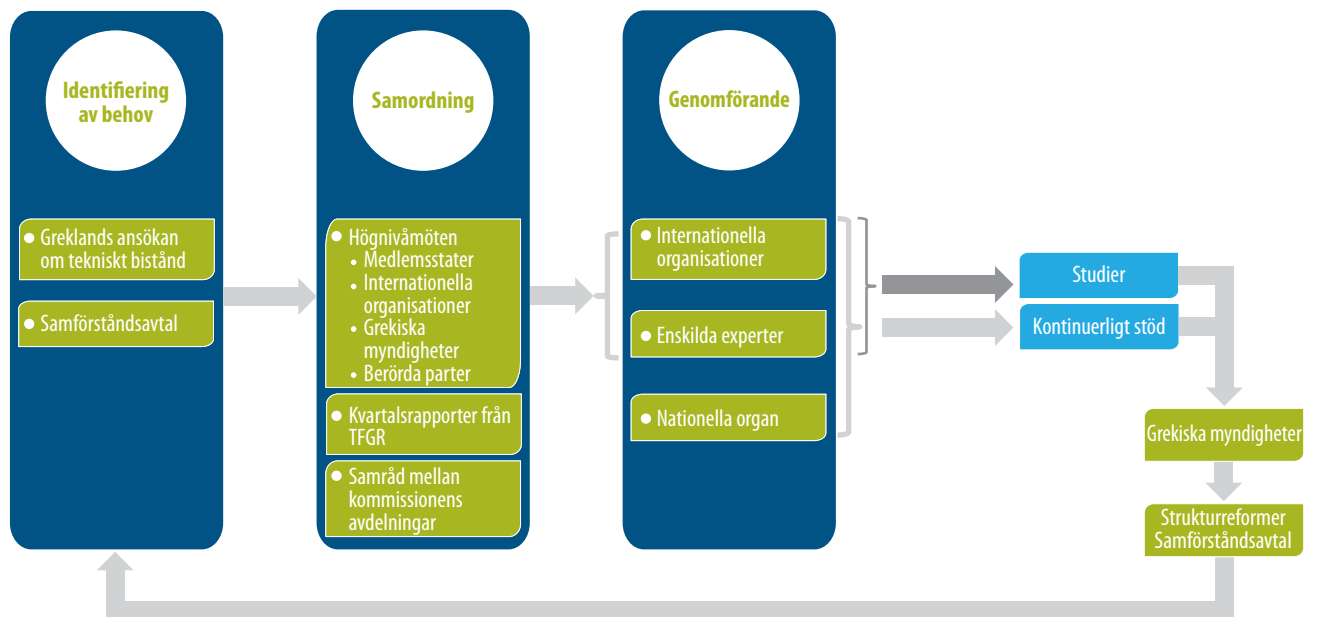
I praktiken inleddes processen för tekniskt bistånd med den ansökan om bistånd som de grekiska myndigheterna formulerade. Omfattningen av ansökan återspeglade villkoren i programmet. TFGR ansvarade för att identifiera och tillhandahålla tekniska biståndsresurser och för att samordna genomförandet. Biståndet tillhandahölls därefter av arbetsgruppens personal eller av externa experter och skedde i form av kortare uppdrag, kontrakt på låga belopp och långsiktigt bistånd. I några fall tog en nationell regering med goda resultat inom ett visst politikområde på sig ansvaret som "områdesledare" (eller reformpartner).

08

De som tillhandahöll tekniskt bistånd riktade sina leveranser – i första hand expertstudier och kontinuerligt konkret stöd – till de berörda grekiska myndigheterna. Det var därefter myndigheternas sak att genomföra rekommendationerna i enlighet med programvillkoren och sin egen reformagenda. Processen för tekniskt bistånd redovisas i **diagram 2**.

Diagram 2

Processen för tekniskt bistånd



Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från TFGR.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål och revisionsmetod

14

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål

09

Denna revision handlar om det tekniska bistånd som EU gav till Grekland och som samordnades av arbetsgruppen för Grekland (TFGR). Det främsta målet var att bedöma i vilken utsträckning biståndet förvaltades ändamålsenligt och på ett positivt sätt bidrog till reformprocessen i Grekland.

10

Vi behandlade detta mål genom att undersöka

- hur TFGR organiserades och det tekniska biståndet finansierades och planerades (punkterna 15–26),
- hur det tekniska biståndet tillhandahölls med utgångspunkt från arbetsgruppens mandat (punkterna 27–54),
- hur TFGR bidrog till framsteg i reformarbetet (punkterna 55–73).

11

I rapporteringen ingick inte en bedömning av utformningen, övervakningen eller genomförandet av de ekonomiska anpassningsprogrammen.

Revisionsmetod

12

Vi analyserade horisontella aspekter¹ kopplade till organisationen av TFGR och till den övergripande förvaltningen av tekniskt bistånd och även ett urval med 13 projekt (i **bilaga II** finns en översikt). I urvalet ingick fem policyområden som hade mycket stor betydelse för att reformprocessen i Grekland skulle lyckas (den offentliga förvaltningen, inkomstförvaltning, företagsklimat, tillgång till finansiering² och strukturfonder).

13

De enskilda tekniska biståndsprojekten valdes ut på grundval av följande kriterier: att ämnet var relevant för reformprocessen, att genomförandet hade kommit långt och att alla sätt att tillhandahålla tekniskt bistånd och alla finansieringsmekanismer skulle täckas in.

14

Den större delen av granskningsarbetet innebar besök vid TFGR och andra berörda avdelningar vid kommissionen. Bevis samlades också in vid gransknings- och informationsbesök hos tjänsteleverantörer, grekiska myndigheter och andra berörda parter. **Bilaga III** innehåller en förteckning över de organ som besöktes under granskningen.

1 Inte kopplade till specifika policyområden.

2 Policyområdet "tillgång till finansiering" granskades men det ledde inte till några relevanta resultat.

TFGR hade en fungerande operativ struktur men saknade en samlad strategisk inriktning och egen budget

TFGR inrättades sent i förhållande till inledningen av programmet och utan att alternativ hade övervägts

15

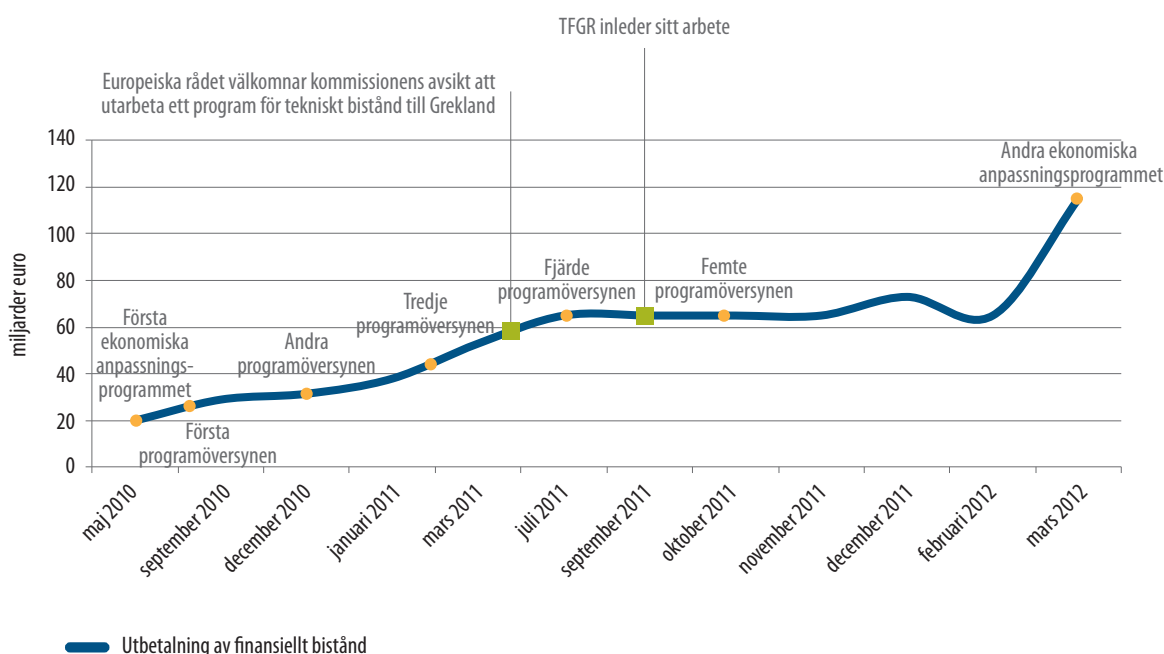
I korrespondens mellan Greklands premiärminister och kommissionen i början av sommaren 2011 nämndes TFGR som ett nyckelinstrument för att det första ekonomiska anpassningsprogrammet skulle genomföras framgångsrikt. Grundläggande arrangemang, bland annat omfattningen av arbetsgruppens mandat (se **ruta 1**), beslutades av kommissionen den 20 juli 2011. Enligt detta beslut skulle de första utnämningarna börja gälla den 1 september 2011. Nio anställda tillträdde sina tjänster den dagen (däribland högre tjänstemän med centrala funktioner), och ytterligare 30 tillträdde under de två följande månaderna så att TFGR hade 39 anställda i slutet av oktober 2011.

16

Vid den tidpunkten pågick redan den femte översynen av det första ekonomiska anpassningsprogrammet (som ursprungligen inleddes i maj 2010), och det hade gjorts sex låneutbetalningar till ett värde av 65 miljarder euro av de totalt 73 miljarder euro som skulle betalas ut av GLF och IMF under det första programmet (se **diagram 3**).

Diagram 3

Inrättandet av TFGR och utbetalningar



Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från TFGR och samförståndsavtalen.

Del I – TFGR hade en fungerande operativ struktur men saknade en samlad strategisk inriktning och egen budget

17

TFGR förväntades vara verksam så länge det behövdes stöd för att genomföra programmen. Den 1 juli 2015 ersattes TFGR av en ny "stödtjänst för strukturreformer" som ska samordna tillväxtfrämjande förvaltnings- och strukturreformer på EU-nivå. Kommissionen utformade den nya enheten för att ta tillvara de expertkunskaper, den praktiska know-how och de arbetsmetoder som med tiden utvecklats av både TFGR och stödgruppen för Cypern, och den består av personal som tidigare har arbetat vid de två enheterna.

18

När kommissionen inrättade TFGR analyserade den inte några alternativa sätt att tillhandahålla tekniskt bistånd. Framförallt visade kommissionen inte att arbetsgruppens institutionella utformning och mandat var lämpligast för att åtgärda de befintliga kapacitetsbristerna. Brådska och politisk osäkerhet kan förklara avsaknaden av kritisk analys när TFGR inrättades. Kommissionen uppgav att den utgick från erfarenheterna av att ha tillhandahållit stöd till Grekland inom ramen för existerande instrument och rättsakter³. Arbetsgruppens operativa förfaranden har aldrig granskats trots att kommissionen den 20 juli 2011 beslutade om en årlig granskning.

Inget samlat strategidokument

19

Arbetsgruppens prioriteringar formulerades i viss utsträckning i interna dokument och presentationer men dess verksamhet utgick inte från ett samlat, heltäckande strategidokument. Exempelvis hade TFGR inte utformat en strategisk plan på medellång sikt med närmare uppgifter om hur det tekniska biståndet skulle tillhandahållas, hur de tekniska biståndsåtgärderna skulle prioriteras och vilka resurser som behövdes. I praktiken byggde arbetsgruppens strategiska inriktning på det ekonomiska anpassningsprogrammet, och prioriteringen av åtgärder avgjordes av vad de grekiska myndigheterna begärde.

20

De tekniska biståndsåtgärder som arbetsgruppen samordnade tillhandahölls främst "på begäran". Efter att ha rådfrågat TFGR lämnade de grekiska myndigheterna in detaljerade ansökningar vid två tillfällen 2011 och 2012 och uppdaterade dem senare individuellt när det gällde specifika politikområden. Detta efterfrågestyrda sätt att arbeta strider mot arbetsgruppens mer aktiva mandat att identifiera och samordna tekniskt bistånd i nära samarbete med de grekiska myndigheterna.

3 I samarbetsramen ingick till exempel Europeiska kommissionens ständiga representation i Aten, en teknisk arbetsgrupp som inrättats vid GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering för att underlätta genomförandet av strukturfonderna och ständiga programövervakare från GD Ekonomi och finans.

Del I – TFGR hade en fungerande operativ struktur men saknade en samlad strategisk inriktning och egen budget

21

TFGR gjorde själv ingen systematisk behovsbedömning för att fastställa vilka specifika frågor eller områden som det tekniska biståndet skulle behandla och i vilken prioritetsordning. I linje med arbetsgruppens mandat härleddes prioriteringarna från samförståndsavtalet. Men eftersom samförståndsavtalet hade ett mycket brett perspektiv kunde det inte direkt styra tillhandahållandet av tekniskt bistånd mot bakgrund av arbetsgruppens begränsade resurser och de grekiska myndigheternas begränsade administrativa kapacitet. Trots dessa begränsningar erbjöd TFGR ibland tekniskt bistånd utöver vad de grekiska myndigheterna först begärt. Detta inträffade främst under rubrikerna Innovation och Garanterad minimiinkomst.

22

TFGR hade ingen överblick över de tekniska biståndsprojekt som genomfördes i Grekland och finansierades från andra källor än den EU-budget som förvaltas direkt av kommissionen (inklusive de projekt som fick stöd från strukturfonderna, till exempel Europeiska socialfonden, med delad förvaltning). Även om TFGR inte ansvarade för att genomföra eller övervaka strukturfondsprojekt skulle en sådan överblick ha varit värdefull för planeringen och samordningen av tekniskt bistånd. Eftersom det tekniska biståndet och strukturfonderna har liknande mål skulle det också bidra till synergieffekter med tekniska biståndsprojekt om man beaktade det förberedande arbete som utförs för projekt inom de operativa programmen.

TFGR fick ingen egen budget

23

TFGR hade aldrig någon egen budget utan dess insatser och tekniska biståndsåtgärder finansierades från ett antal budgetposter (särskilt inom Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden och kommissionens administrativa budget). Inom ramen för reformen av den offentliga förvaltningen fann vi att de finansieringsmöjligheter som strukturfonderna erbjuder inte utnyttjades fullt ut när det gällde tekniskt bistånd. Budgeten för ett operativt program som var relevant för tekniskt bistånd (Arop) minskades betydligt och riktades om mot åtgärder som inte var direkt kopplade till reformen av den centrala förvaltningen.

Del I – TFGR hade en fungerande operativ struktur men saknade en samlad strategisk inriktning och egen budget

24

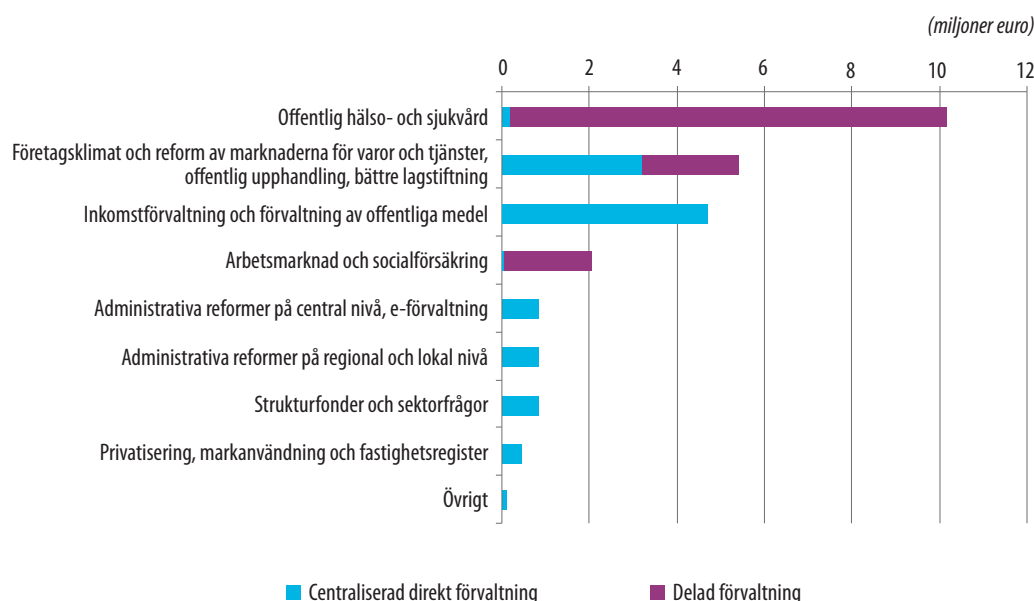
Eftersom finansieringen kom från olika budgetposter kunde kommissionen inte exakt fastställa de totala åtagandena (och därmed den totala potentiella kostnaden) för tekniska biståndsåtgärder i Grekland. Enligt information från TFGR uppgick åtagandena för tekniska biståndsåtgärder⁴ med centraliserad direkt förvaltning till totalt 11,2 miljoner euro 2011–2013. Utöver den budgeten finansierades några

tekniska biståndsåtgärder från strukturfonderna med delad förvaltning⁵. Enligt information som presenterades vid högnivåmötet⁶ i mars 2014 hade åtaganden på totalt 14,2 miljoner euro gjorts till sådana åtgärder 2011–2014. När båda finansieringskällorna beaktas fick politikområdet offentlig hälso- och sjukvård mest finansiering. Inkomstförvaltning och företagsklimat fick mest finansiering inom centraliserad förvaltning (se **diagram 4**).

- 4 Exklusive personalkostnader och administrativa kostnader och åtaganden inom Fiscalis-programmet.
- 5 Centraliserad direkt förvaltning innebär att pengarna används direkt av kommissionens personal (val av uppdragstagare, bidrag, överföringar av medel, tillsyn etc.) Vid delad förvaltning delegeras budgetgenomförandet till medlemsstaterna.
- 6 Möten som TFGR regelbundet anordnade för att samordna och diskutera hur det tekniska biståndet utvecklades. Deltog gjorde bland annat medlemsstaterna, tjänsteleverantörer och berörda parter.

Diagram 4

Åtaganden för tekniskt bistånd per politikområde (2011–2013)¹



1 Åtaganden med delad förvaltning 2011–2014.

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från TFGR.

Del I – TFGR hade en fungerande operativ struktur men saknade en samlad strategisk inriktning och egen budget

TFGR hade en flexibel intern organisation men personalbehoven fastställdes inte utifrån en ordentlig analys

25

Arbetsgruppens arbete var organiserat kring elva politikrelaterade "kluster" med ett övergripande team som ansvarade för att samordna och förvalta det tekniska biståndet. Klustren återspeglade strukturen i samförståndsavtalet och de största utmaningarna för Grekland i reformprocessen. Varje kluster leddes av en samordnare som hade det övergripande ansvaret för den interna organisationen av arbetet, kommunikation och bidrag till allmänna TFGR-dokument. Samordnarna förväntades också identifiera projekt av potentiellt intresse för andra kluster och sköta kontakterna med områdesansvariga tjänstemän vid GD Ekonomi och finans. Klusterstrukturen gjorde att personalen (inklusive samordnarna) kunde arbeta i mer än ett team och gav ledningen för TFGR flexibilitet att snabbt anpassa sin fördelning av resurser.

26

Det totala taket för antalet anställda vid TFGR på 67 anställda, som fastslogs i april 2012, byggde inte på en underliggande analys av faktiska behov. Den 1 februari 2014 var det totala antalet anställda betydligt lägre än taket (nio lediga tjänster). I februari 2015, efter det att rekryteringsförfarandena hade slutförts, var endast två tjänster lediga. Den 1 juli 2015 införlivades TFGR i "stödtjänsten för strukturreformer".

TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister

27

TFGR:s mandat innefattade fem större komponenter (se **ruta 1**). I denna del av rapporten analyseras i vilken utsträckning var och en av komponenterna har genomförts.

TFGR:s mandat

- 1) I nära samarbete med Grekland och med input från övriga medlemsstater identifiera och samordna det tekniska bistånd som Grekland behöver för att genomföra EU:s/IMF:s anpassningsprogram.

Stora utmaningar i ett svårt läge

28

TFGR stod inför den stora utmaningen att sätta samman ett omfattande program för tekniskt bistånd för att underlätta genomförandet av anpassningsprogrammen och stödja de grekiska reformernas övergripande hållbarhet. Mellan maj 2010 och oktober 2011 gjordes fem översyner av det första anpassningsprogrammet. När TFGR inrättades innehöll programmet ett stort antal detaljerade villkor, vilka låg till grund för de grekiska myndigheternas ansökan om tekniskt bistånd.

29

Under sina tre första månader påbörjade TFGR tekniska biståndsåtgärder inom de flesta politikområden där de grekiska myndigheterna hade efterfrågat stöd. Arbetsgruppens första kvartalsrapport (november 2011) visade att det då gavs tekniskt bistånd inom nio områden, bland annat på sådana centrala områden som budget och beskattning, offentlig sektor och företagsklimat. I november 2014 var arbetsgruppen aktiv inom 118 tekniska biståndsprojekt. När TFGR tillhandahöll det tekniska biståndet hade den korta tidsfrister som följde av villkoren i anpassningsprogrammet. Dessutom var TFGR verksam i en mycket instabil politisk situation som gjorde att de tekniska biståndsprojektens metoder och innehåll ofta behövde justeras.

Samordningssystemet fungerade tillfredsställande

30

Det stora antalet medlemsstater, internationella organisationer och EU-organ som ingick i det komplexa systemet för att tillhandahålla tekniskt bistånd krävde extra samordningsåtgärder. TFGR höll därför regelbundna högnivåmöten för att samordna tillhandahållandet av bistånd. Det hölls tio sådana möten fram till mitten av 2014. Mötena var det främsta samordningsverktyget och värdefulla för att samla tekniska biståndsresurser (särskilt under den första tiden) och effektivisera tillhandahållandet. Vid högnivåmötena samlades ett stort antal deltagare som företrädde alla typer av tekniska biståndspartner.

Del II – TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister

31

Utöver högnivåmötena skapade TFGR tre stora kanaler för den övergripande samordningen med de grekiska myndigheterna:

- Politiska högnivåmöten där chefen för TFGR deltog.
- Veckomöten på klusternivå (personal från TFGR med ansvar för ett särskilt politikområde) med motsvarande grekiska myndigheter.
- Arbetskontakter mellan TFGR-personal och grekiska myndigheter (bland annat kontakter med experter som dagligen arbetade vid den grekiska förvaltningen).

32

På projektnivå kunde TFGR visa att samordningen hade ökat med både de grekiska myndigheterna och tjänsteleverantörerna. I alla projekt ledde eller deltog TFGR-personal i mötena med sina motparter. I några fall var dock samordningen inte ändamålsenlig:

- I projektet "Administrativ börda" konstaterade vi brister i genomförandet som kunde kopplas till samarbetet mellan OECD och de grekiska myndigheterna och specifikt till kvaliteten på de grekiska experternas bidrag. TFGR:s samordningsansträngningar visade sig vara otillräckliga för att man skulle kunna övervinna förseningar och genomföra projektet i enlighet med det ursprungliga konceptet (se **bilaga IV**).

- På strukturfondsområdet blev det nödvändigt att göra en jämförande analys av förfarandet för att genomföra sammanhållningspolitiken. Därför inledde TFGR i september 2013 ett samarbete med myndigheterna i en medlemsstat, men samarbetet avbröts senare utan uppenbar anledning.

TFGR:s roll i de granskade projekten var mycket varierande

33

TFGR:s roll varierade mycket från ett projekt till ett annat (se **bilaga V** för en mer detaljerad analys av TFGR:s roll). Det var stor skillnad när arbetsgruppen hade ansvaret för att samla resurser från medlemsstater eller för att förvalta externa tjänsteleverantörer⁷. Då hade TFGR ansvaret för att bland annat formulera kravspecifikationer, välja ut tjänsteleverantörer (i samråd med GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering) och övervaka deras arbete. TFGR hade därför ett tydligt inflytande över omfattningen av och kvaliteten på det tekniska bistånd som faktiskt leverades till de grekiska myndigheterna.

34

TFGR:s roll i projektet "Administrativ börda" var däremot mindre tydligt definierad. Arbetsgruppen var inte involverad i valet av tjänsteleverantör, i kontraktsarrangemangen mellan OECD och de grekiska myndigheterna eller i övervakningen av genomförandet. Den fungerade i första hand som kontaktpunkt, men med begränsad ändamålsenlighet (se punkt 32).

⁷ Till exempel inom områdena reform av den offentliga sektorn, företagsklimat (avreglering av yrken), budget och beskattning.

Del II – TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister

TFGR:s mandat

- 2) Hjälpa de grekiska myndigheterna att ange detaljerna för det tekniska bistånd som skulle tillhandahållas.

TFGR tillhandahöll tekniskt bistånd på olika sätt men några av dem passade inte typen av bistånd

35

För att genomföra sitt mandat utnyttjade TFGR ett antal olika sätt att tillhandahålla tekniskt bistånd (se **diagram 5**). Det vanligaste sättet att tillhandahålla tekniskt bistånd var genom externa uppdragstagare, delvis på grund av administrativa begränsningar som hindrade kommissionen från att anställa experter direkt. När ett tekniskt biståndprojekt hade godkänts kombinerades vanligen experter på kort och lång sikt för att tillgodose de särskilda behoven hos de grekiska statliga stödmottagarna.

Diagram 5

Sätt att tillhandahålla tekniskt bistånd

TFGR:s egen personal

Tjänstemän, kontraktsanställda och nationella experter tillhandhöll direkt stöd till de grekiska myndigheterna, antingen vid behov eller som experter på plats vid de grekiska institutionerna. Den senare metoden användes inom områdena offentlig förvaltning, beskattning och strukturfonder.

Expertuppdrag

Kortare expertbesök eller workshoppar för att utbyta erfarenheter och god praxis som tillhandahölls av experter från internationella organisationer eller medlemsstaterna. Expertuppdrag användes i stor utsträckning för att tillhandahålla tekniskt bistånd inom områdena offentlig förvaltning och beskattning.

Kontrakt på låga belopp

Stöd till specifika kortsiktiga projekt. Kontrakt under 15 000 euro finansierades direkt av Europeiska kommissionen genom ESF:s centrala budget för tekniskt bistånd. Stödformen användes ofta i exempelvis klustret för företagsklimat.

Långsiktiga kontrakt

Stöd från internationella eller nationella organisationer med specifik know-how. Kontrakten undertecknades antingen direkt av kommissionen med användning av ESF:s centrala budget, eller förvaltades av de grekiska myndigheterna och debiterades strukturfonderna.

Del II – TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister

36

När tekniskt bistånd levererades genom långsiktiga kontrakt med nationella utvecklingsorgan⁸ (på områdena beskattning och den offentliga förvaltningen) ansvarade TFGR för att välja ut och förhandla med experter. Experterna finansierades av organen men arbetade till stor del självständigt (till exempel utan metodisk vägledning från organen). Det organ som arbetade med beskattningsfrågor tillämpade en administrativ avgift på 7 %⁹ på sina tjänster. När det gäller dessa två kontrakt visar ansvarsfördelningen att de nationella organen främst användes för att finansiera anlitandet av externa uppdragstagare. Organens faktiska bidrag var begränsat till formella frågor (ingen ämnesinriktad rådgivning) och kommissionen var tvungen att betala administrativa avgifter.

37

På juridiskt komplicerade områden, som inkomstförvaltning och den offentliga förvaltningen, blev resultaten bättre när experter i ett tidigt skede placerades vid de nationella förvaltningarna. Dessa experter var väl lämpade att identifiera och åtgärda praktiska hinder och begränsningar, till exempel när det gällde förfarandena för avskrivning av skulder och att underlätta kommunikationen om lagstiftningsprocessen försenades.

Valet av leverantörer av tekniskt bistånd utgick inte alltid från en grundlig analys av alternativen

38

Av de granskade långsiktiga tekniska biståndsprojekten ingicks fyra direkt av kommissionen (två med IMF inom beskattningsområdet och två med nationella utvecklingsorgan inom områdena den offentliga förvaltningen och beskattning). På området företagsklimat (minskning av den administrativa bördan) ingick de grekiska myndigheterna en bidragsöverenskommelse med OECD.

39

Valet av leverantörer av tekniskt bistånd för långsiktiga kontrakt som undertecknades direkt av kommissionen dokumenterades enligt kraven i budgetförordningen¹⁰. Det krävdes inga upphandlingsförfaranden men de utvalda leverantörerna kontrollerades först av GD Internationellt samarbete och utveckling och godkändes för att ingå kontrakt med kommissionen. För bidragsöverenskommelsen med OECD genomförde de grekiska myndigheterna tilldelningsförfarandena och enligt lagen krävdes inte konkurrensutsatt upphandling. Valet byggde dock inte på en grundlig och dokumenterad analys där alternativa leverantörers relativa fördelar jämfördes. Detta gällde förfaranden som förvaltades både av kommissionen och de grekiska myndigheterna.

8 Nationella utvecklingsorgan är offentliga enheter som en medlemsstat har gett i uppgift att tillhandahålla andra länder (främst utvecklingsländer) expertis och stöd.

9 Baserat på en total budget på 600 000 euro.

10 Främst i form av finansieringsbeslut.

Del II – TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister

40

Beslutet att ingå kontrakt med nationella utvecklingsorgan återspeglade strategin att involvera medlemsstaterna i tillhandahållandet av tekniskt bistånd. Till exempel ansåg kommissionen att det var logiskt att välja det nationella utvecklingsorganet för området offentlig förvaltning eftersom organisationen tidigare hade samarbetat med områdesledaren.

41

Utvecklingsorganet skapade en särskild "tematisk enhet" i sin organisation för "offentliga finanser och modernisering av staten" men kunde inte visa att det hade tidigare erfarenheter från tekniska biståndsprojekt av liknande omfattning som reformen av den centrala förvaltningen i Grekland. Utvecklingsorganet arbetade vanligen i utvecklingsländer (särskilt i Afrika söder om Sahara och på Balkan). Under 2013–2014 var stödet till reform av den offentliga förvaltningen i Grekland det enda projekt som organet genomförde i EU. Det andra nationella utvecklingsorganet, som hade kontrakterats för att tillhandahålla tekniskt bistånd på beskattningsområdet, hade tidigare varit inriktat på fattigdomsbekämpning och framförallt arbetat i underutvecklade länder i Asien och Afrika.

Stödet för att påskynda utnyttjandet av EU-medel var lämpligt strukturerat

42

TFGR gav Grekland ett omfattande stödpaket för strukturfondsområdet. Åtta projekt för att förbättra förvaltningen av strukturfonderna pågick eller hade avslutats i november 2014. De inbegrep både horisontella aspekter (övervakning och förenklade förfaranden) och specifikt stöd för att genomföra fastställda prioriteringar (till exempel avfallshantering, energi och turism).

43

När det gällde övervakningen av de prioriterade projekt som detaljgranskades vid revisionen fann vi att användningen av tekniskt bistånd kunde delas in i tre kategorier: i) lösning av horisontella problem, ii) utarbetande av ett fungerande övervakningssystem i Grekland och iii) direkt övervakning av de 40 prioriterade projekt som valts ut baserat på ett tillförlitligt system för riskbedömning. Den sista åtgärden upphörde i mitten av 2012 eftersom Grekland införde en lämplig övervakningsmekanism.

TFGR:s mandat

- 3) Rekommendera lagstiftnings- och regleringsåtgärder, administrativa åtgärder och om nödvändigt (ändrade) programplaneringsåtgärder för att EU-medel ska utnyttjas snabbare.

Del II – TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister

44

När det gäller ansvarsfördelningen på strukturfondsområdet var samarbetet mellan TFGR och GD Regional- och stadspolitik ett exempel på bra intern samordning vid kommissionen. I enlighet med en tydlig ansvarsfördelning ingrep inte TFGR i den dagliga övervakning som utfördes av GD Regional- och stadspolitik utan ägnade sig åt horisontella frågor som påverkade genomförandet av strukturfonderna. Horisontella problem identifierades i november 2011 (till exempel förenkling av lagstiftning och organisering av fastighetsregistret) och fortsatte att hanteras som sådana så länge TFGR arbetade.

45

Det tekniska biståndet på strukturfondsområdet tillhandahölls genom personal från TFGR (på plats vid transportministeriet eller från TFGR:s kontor). I det här fallet spelade TFGR en väl definierad roll som ledde till positiva resultat (se punkterna 41–42). Det bör noteras att det fanns en specialgrupp för genomförandet av strukturfonder innan TFGR skapades. Den bestod av en tjänsteman från kommissionen och tre andra experter som utsetts av Europeiska investeringsbanken. Kommissionstjänstemannen ansvarade för att samordna genomförandet av programmet inom strukturfondsområdet och för att hjälpa de grekiska myndigheterna med att lämna in ansökningar och regelbundet rapportera om framsteg.

TFGR:s mandat

- 4) Utarbeta tydliga kravspecifikationer för alla tekniska biståndsuppdrag där det tekniska biståndets typ och omfattning anges liksom även resurserna i form av budget och personal, och de förväntade resultaten, med delmål och tidfrister för leverans.

Biståndet var tillräckligt anpassat till de centrala reformbehoven men utgick inte alltid från en heltäckande behovsanalys

46

När det gäller de granskade projekten fann vi att biståndets omfattning i stort sett överensstämde med de stora problem som externa experter identifierat. På beskattningsområdet låg en lämplig teknisk analys till grund för de framtagna indikatorerna och utvalda områdena. Det tekniska biståndets omfattning var också väl definierad på strukturfondsområdet. Övervakningssystemet, som utformats med hjälp av tekniskt bistånd, byggde på en grundlig riskanalys och följdes av särskilt tekniskt bistånd inriktat på att underlätta genomförandet av enskilda projekt.

Del II – TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister

47

Vi identifierade dock brister som gällde det tekniska biståndets omfattning inom områdena minskning av den administrativa bördan och offentlig förvaltning:

- a) När det gäller minskning av den administrativa bördan var det tekniska biståndets omfattning mindre än i ett liknande projekt som hade initierats av de grekiska myndigheterna 2010. Det projektet, som utformades inom ramen för det "operativa programmet för administrativa reformer" (Arop), lades senare på is och ersattes av överenskommelsen med OECD om tillhandahållande av tekniskt bistånd. En annan skillnad var att det ursprungliga projektet inbegrep en fullständig bedömning av alla bestämmelser på området medan OECD-överenskommelsen fokuserade på 20 % av de mest betungande bestämmelserna. Det fanns ingen dokumenterad motivering av orsakerna till att metoden ändrats.
- b) Det tekniska biståndet inom området offentlig förvaltning utgick inte från en behovsanalys som TFGR hade gjort utan baserades på resultaten och rekommendationerna i OECD:s genomgång av offentlig styrning *Greece: Review of the Central Administration* (Grekland, en genomgång av den centrala administrationen). Det tekniska biståndet beaktade dock inte den centrala rekommendationen som handlade om att förutse reformhinder och systematiskt följa upp dem.
- c) Synergier med strukturfonderna utnyttjades inte fullt ut. Det tekniska biståndets specifika behov och omfattning fastställdes utan samråd med förvaltningsmyndigheten för Arop eller GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering tillfrågades trots att det operativa programmet och det

tekniska biståndet hade liknande mål. Några centrala Arop-åtgärder lades på is och genomfördes (på ett begränsat sätt) som tekniska biståndsprojekt med direkt centraliserad förvaltning.

Kravspecifikationerna för några kontrakt var inte tydligt definierade

48

Trots att det tekniska biståndets omfattning var väl definierad var utformningen av de kravspecifikationer eller färdplaner som låg till grund för det tekniska biståndet i några fall inte tillfredsställande. Det fanns särskilt brister i en av de bidragsöverenskommelser som kommissionen hade undertecknat med IMF och i färdplanen¹¹ för reform av den offentliga förvaltningen.

49

Bidragsöverenskommelsen *Strengthening Public Financial Management and Tax Administration in Greece* (förbättra förvaltningen av offentliga medel och skatteförvaltningen i Grekland), (som undertecknades i december 2011), angav inte exakt omfattningen av det arbete som IMF skulle utföra. I överenskommelsen angavs endast en grov ansvarsfördelning mellan de aktörer som deltog i det tekniska biståndet enligt vilken IMF skulle leda, samordna och övervaka det tekniska biståndet till skatteförvaltning. Resultatindikatorer var inte kopplade till varje aktörs specifika ansvar. Detta ansvar definierades mer i detalj i en senare ändring av överenskommelsen (två år efter det att den undertecknats).

11 TFGR, de grekiska myndigheterna och områdesledaren (den medlemsstat som tog på sig ansvaret för att vara huvudsaklig reformpartner inom ett specifikt politikområde) enades om färdplanen som ett instrument för helhetssyn och konsekvent uppföljning när det gällde tekniskt bistånd inom området offentlig förvaltning. Den beskrev den övergripande strukturen på och strategin för genomförandet av en reform av förvaltningen.

Del II – TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister

50

Färdplanen för reform av den offentliga förvaltningen innehöll 58 åtgärder som skulle genomföras 2012–2013. Några åtgärder saknade en tidsplan för genomförandet och färdplanen angav inte alltid resultat/output eller delmål. I några fall var utformningen dålig och överambitiös när det gällde planeringen (se **ruta 2**). Planeringen skedde dock utifrån tidsfristerna i de tillämpliga lagar som de grekiska myndigheterna hade antagit i slutet av 2011 och överensstämde med samförståndsavtalet. I några fall innehöll färdplanen indikatorer för att mäta resultat.

Det tekniska biståndet motsvarade programkraven

51

Innehållet i det tekniska biståndet motsvarade till stor del de programvillkor som fastslagits i samförståndsavtalet. Elva tekniska biståndsprojekt (inom politikområdena finansinstitut, hälso- och sjukvård och inrikes frågor) av de totalt 118 kunde dock inte kopplas till specifika bestämmelser i anpassningsprogrammen. Politikområdet inrikes frågor nämndes särskilt i TFGR:s mandat trots att det inte fanns med i samförståndsavtalet.

TFGR:s mandat

- 5) Varje kvartal rapportera till kommissionen och de grekiska myndigheterna om framsteg och, vid behov, lämna mer frekventa varningsrapporter.

Ruta 2

Exempel på överambitiös utformning i färdplanen för reform av den centrala offentliga förvaltningen

Enligt färdplanen beräknades det ta fyra månader att utarbeta planer för att omstrukturera de första fem ministerierna som skulle omorganiseras (maj 2012). I praktiken tog det nio månader (oktober 2012) att producera utvärderingsrapporter för två av de fem ministerierna som sedan användes som pilotprojekt. När färdplanen utarbetades i januari 2012 sattes inget datum för när hela omstruktureringen skulle vara klar. I verkligheten var omstruktureringen av alla ministerier (inklusive de två pilotprojekten) klar två och ett halvt år senare, i augusti 2014.

Enligt färdplanen skulle reformen av yrkesklassificeringar av alla anställda vid den centrala förvaltningen ha varit klar inom sex månader (det vill säga i juli 2012). Den tidsfristen fastställdes trots att arbetet var rättsligt och organisatoriskt komplicerat (och innebar att personal på närmare 1 500 typer av tjänster skulle bedömas), vilket OECD redan hade insett vid sin kartläggning av den centrala förvaltningen i Grekland. Tidsfristen hölls inte och reformen av yrkesklassificeringar var klar två år senare under hösten 2014.

Del II – TFGR uppfyllde generellt sitt mandat, men det fanns brister

TFGR:s övervakning av det tekniska biståndets framsteg var ändamålsenlig

52

Nyckelverktygen för TFGR:s övergripande övervakning av det tekniska biståndets framsteg var kvartalsrapporterna som innehöll bilagor med tabeller över tekniskt bistånd:

- a) Kvartalsrapporterna innehöll uttömmande beskrivningar av utvecklingen inom centrala politikområden och reformernas allmänna framsteg, inte bara av de resultat som var direkt kopplade till tekniskt bistånd. Därför lämpade de sig väl för att presentera det tekniska biståndets sammanhang och omfattning men inte effekterna av enskilda projekt. Trots att det i TFGR:s mandat specifikt angavs att rapporterna skulle överlämnas varje kvartal producerades endast sju (av planerade 15) mellan hösten 2011 och sommaren 2015. TFGR publicerade den sista rapporten i juli 2014.
- b) Tabellerna över tekniskt bistånd innehöll information om framstegen för de tekniska biståndsprojekten och var inriktade på övergripande mål, allmän utveckling på området, det tekniska bistånd som tillhandahållits under rapporteringsperioden och vad som sedan planerades.
- c) Övervakningen på klusternivå var mer detaljerad. De samlade framstegen diskuterades vid regelbundna möten med chefen för TFGR och dokumenterades korrekt.

Övervakningen av vad de externa tjänsteleverantörerna levererade varierade

53

Vid kontrakt på låga belopp fick TFGR delrapporter av tjänsteleverantörerna som den granskade. Kommentarererna var tydliga och handlade om problem med enhetlighet, fullständighet och efterlevnad av EU:s lagstiftning. Efter leveransen av de sista resultaten bedömde TFGR om kravspecifikationerna efterlevts. Detta ledde till en not till GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering som användes för att godkänna betalningen.

54

Vid långsiktiga kontrakt kunde TFGR visa att den noga övervakade det tekniska biståndets framsteg och hade regelbundna kontakter med alla leverantörer av långsiktigt bistånd. Detta säkerställdes genom frekventa möten, experter på plats och gemensamma kontrollbesök tillsammans med IMF (när det gällde beskattning). Vi identifierade emellertid brister i övervakningsförfarandena när det gällde några långsiktiga kontrakt:

- a) Övervakningen var inte kopplad till kontrollerbara indikatorer – uppföljningen av kontraktet med IMF dokumenterades inte systematiskt när det gällde bedömningen av om de mål som fastställts i överenskommelsen hade uppnåtts. TFGR analyserade inte systematiskt de faktiska resultaten av det tekniska biståndet i förhållande till de ursprungligen överenskomna målen eller indikatorerna. Följaktligen ledde inte uppföljningen till att man ändrade projektens ursprungliga tidsfrister eller resultatindikatorer när det behövdes för att återspegla en snabbt skiftande extern situation.

Det tekniska biståndet ledde till blandade resultat

- b) TFGR:s deltagande var begränsat – inom projektet ”Administrativa bördor” tillhandahölls tekniskt bistånd på grundval av en bilateral överenskommelse mellan OECD och de grekiska myndigheterna. TFGR deltog därför inte direkt i övervakningen av att resultaten uppfyllde kontraktskraven.

TFGR övervakade inte systematiskt det tekniska biståndets resultat och effekter

55

När det gäller konsekvensbedömning ansvarade de grekiska myndigheterna för att genomföra det tekniska biståndets rekommendationer. TFGR bad inte systematiskt om feedback från mottagarna av tekniskt bistånd och övervakade inte genomförandet av det tekniska biståndet och dess vidare effekter. Konsekvensbedömningen täcktes i någon mån in genom de externa utvärderingar som TFGR beställde¹², och inom specifika politikområden, till exempel beskattning, fanns det exempel på övervakningsåtgärder. En systematisk översyn av genomförandet skulle emellertid underlätta bedömningen av de grekiska myndigheternas förmåga att tillgodogöra sig det tekniska biståndet och förbättra planeringen av det.

56

Även om TFGR inte systematiskt övervakade genomförandet av det tekniska biståndets rekommendationer innehöll kvartalsrapporterna några resultatindikatorer:

- Utnyttjandegraden när det gällde strukturfonderna.
- Marknadslikviditet (finansieringsinstrument tillgängliga för grekiska företag).
- Skatterelaterade indikatorer (till exempel utestående skatteskulder, antal revisioner och efterlevnad av momsredovisning).

57

I två fall med koppling till de granskade politikområdena införde de grekiska myndigheterna själva ändamålsenliga övervakningssystem (se **ruta 3**).

12 TFGR beställde en extern utvärdering av tekniska biståndsåtgärder från ett konsortium med två konsultföretag. Utvärderingens omfattning var begränsad och gällde endast skattereformer och reformer av den centrala förvaltningen under perioden 2011–2013. I december 2014 inledde TFGR ytterligare ett anbudsförfarande för bedömning av det tekniska biståndet enligt färdplanen för Greklands högre revisionsorgan.

Exempel på ändamålsenliga övervakningssystem som inrättades av de grekiska myndigheterna

- Minskning av den administrativa bördan – det ansvariga ministeriet skapade en databas för att följa upp alla 86 rekommendationerna inom 13 politikområden.
- TFGR hjälpte de grekiska myndigheterna att införa ett it-verktyg för att övervaka genomförandet av strukturfonderna på projektnivå. Detta skraddarsydda verktyg fungerade i enlighet med kriterierna i samförståndsavtalet.

Del III – Det tekniska biståndet ledde till blandade resultat

Tillfredsställande output men ibland sent levererad

58

Fram till november 2014 hade TFGR samordnat 118 tekniska biståndsprojekt (se **diagram 6**), varav 104 var aktiva (82) eller avslutade (22). De 14 återstående projekten var vilande men en del förberedelser hade gjorts. Bistånd hade tillhandahållits inom tolv politikområden som var avgörande för reformprocessen i Grekland. I dessa ingick mycket komplexa åtgärder, såsom reform av den offentliga förvaltningen och beskattning.

59

Kvaliteten på den output som levererades av externa tjänsteleverantörer motsvarade visserligen kraven i respektive kravspecifikationer men vi såg att genomförandet av det tekniska biståndet ibland var försenat. Till exempel undertecknades kontraktet med OECD i november 2012 och arbetet skulle påbörjas inom två månader efter undertecknandet. Undertecknandet av kontraktet var redan försenat jämfört med programmet där den ursprungliga tidsfristen var tredje kvartalet 2011. På grund av att förberedelserna var försenade sköt kontraktspartnerna (de grekiska myndigheterna och OECD) upp projektets start till slutet av mars 2013. OECD levererade de sista resultaten i april 2014, vilket överensstämde med den ändrade projektplanen. Slutversionen av rapporten offentliggjordes i september 2014.

Diagram 6

Antal projekt per politikområde



Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från TFGR.

Del III – Det tekniska biståndet ledde till blandade resultat

Varierande bidrag till reformprocessen

60

Det tekniska biståndet syftade ytterst till att bidra till ändamålsenliga och hållbara reformer inom det politik-område som det riktades till även om ansvaret för att genomföra reformerna vilade på de grekiska myndigheterna (och inte på TFGR eller kommissionen). Resultatet i form av reformer är därför en viktig indikator på hur det tekniska biståndet har lyckats. I detta avsnitt av rapporten analyserar vi framstegen för de reformer som de granskade tekniska biståndsprojekten ledde till (se **bilaga II**) och pekar på stora variationer mellan dem.

Den offentliga förvaltningen

61

Som en del av reformen av den offentliga förvaltningen tillhandahölls tekniskt bistånd för att hjälpa de grekiska myndigheterna med att utvärdera och omorganisera strukturen på offentliga organ. Emellertid hade utvärderingen liten inverkan på organisationen av några organ, särskilt nationella ministerier, och befattningsbeskrivningar utformades inte på ett systematiskt sätt. Resultatet var att även om antalet chefstjänster övergripande minskade med 40 % ändrades knappast antalet anställda och funktioner vid varje ministerium. Därför ledde inte reformen till några större förbättringar i form av ökad rörlighet och flexibilitet i den offentliga sektorns arbetssätt.

62

För att behandla problemet med dålig samordning mellan ministerier användes tekniskt bistånd för att underlätta inrättandet av ett generalsekretariat för samordning (GSCO). GSCO blev dock inte helt operativt förrän i november 2013. Tjänsten som allmän samordnare avsågs ursprungligen vara en "fast" högre offentlig tjänst med ett femårigt mandat för att garantera statens kontinuitet. I verkligheten kom tjänsten under de två första åren efter GSCO:s inrättande att successivt innehas av tre politiskt tillsatta personer. Detta avvek från den modell som rekommenderats av det tekniska biståndet och som syftade till att hantera risker avseende driftskontinuitet.

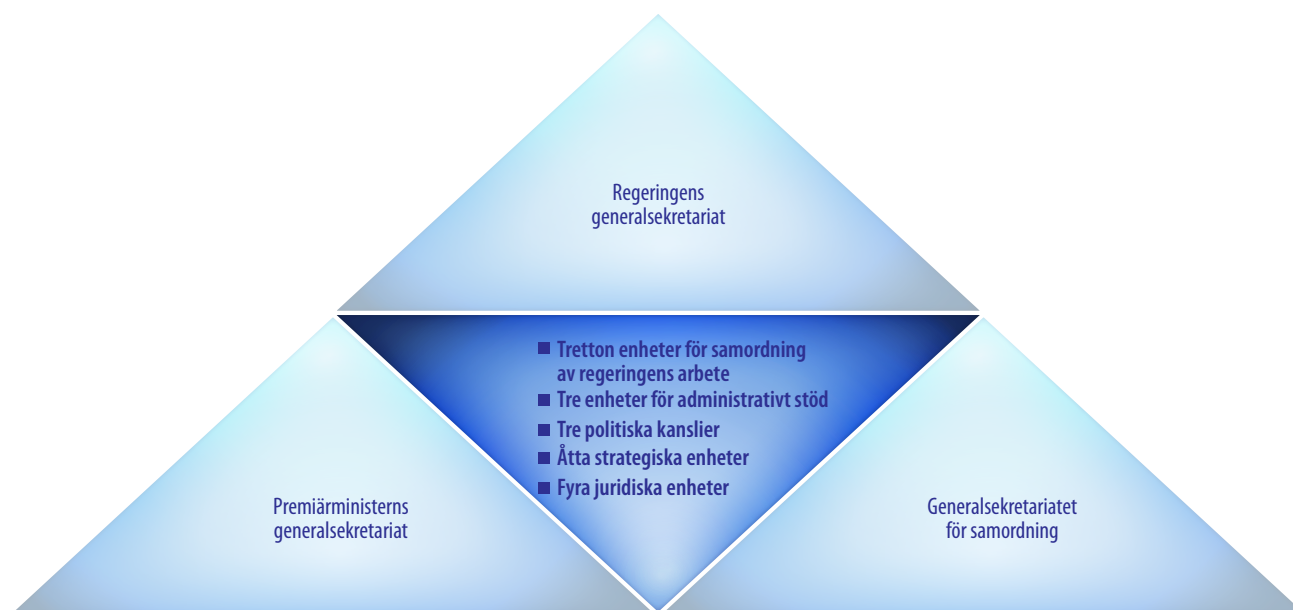
63

Tvärtemot de organisationsscheman som infördes som en del av omorganisationen av den centrala förvaltningen ledde inte inrättandet av GSCO till att organisationen av premiärministerns avdelningar blev effektivare. De första förslagen från TFGR, områdesledaren och den grekiska arbetsgruppen antogs inte, och sedan 2013 har det funnits tre administrativa strukturer som har haft problem med överlappningar och dubbelt ansvar (se **diagram 7**). De tre generalsekretariaten fick över 200 olika men detaljerade ansvarsområden.

Del III – Det tekniska biståndet ledde till blandade resultat

Diagram 7

Överlappningar på central regeringsnivå



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Företagsklimat

64

Av OECD:s 86 rekommendationer om att minska den administrativa bördan krävde 60 att primärrätten ändrades. I slutet av november 2014 hade den nödvändiga lagstiftningen antagits i 52 fall. I sju fall pågick fortfarande lagstiftningsarbetet eller så hade det skjutits upp.

65

Av de 32 fall som krävde att sekundärrätten ändrades hade 19 ännu inte genomförts i slutet av november 2014. Fallen fanns inom olika sektorer (i synnerhet energi – sju fall) och utgjorde tillsammans 22,5 % av den totala administrativa bördan (varav 12 % kunde tillskrivas en enda förordning som gällde moms­lagstiftning).

Del III – Det tekniska biståndet ledde till blandade resultat

Strukturfonder

66

I fråga om den samlade utnyttjandegraden förbättrades Greklands placering under perioden 2010 till september 2014 från 17:e till sjätte plats av alla EU-medlemsstater. Uppgifter från GD Regional- och stadspolitik visar att i slutet av 2011 (det vill säga tre månader efter det att TFGR inrättats) låg den samlade utnyttjandegraden för strukturfonderna i Grekland (baserat på ersättningsanspråk) 1,5 % över genomsnittet i EU, och landet låg på 18:e plats. År 2014 låg utnyttjandegraden 11,5 % över genomsnittet i EU. Målet för 2012 uppnåddes inte, men 2013 låg utnyttjandegraden betydligt över målet i samförståndsavtalet (med ett ackumulerat belopp på 258 miljoner euro över finansieringsperspektivet)¹³.

Beskattning (inkomstförvaltning)

67

Genom skuldindrivningsprojektet infördes nya uppbördsmetoder 2014 som förbättrade ändamålsenligheten. Den grekiska förvaltningen erbjöd dock fortfarande inget ändamålsenligt juridiskt stöd åt den personal som ansvarar för uppbördsförfaranden. Vidare var den stora uppbördsenhet, som hade inrättats med hjälp av tekniskt bistånd, underbemannad (färre än 30 personer i slutet av 2013 och 57 i oktober 2013, vilket ska jämföras med den rekommenderade styrkan på 90 personer).

68

Enligt den rättsliga ramen i Grekland är skattemyndigheterna fortfarande skyldiga att utföra omständliga förfaranden för skulder som bedöms vara omöjliga att driva in i stället för att koncentrera resurserna där sannolikheten för uppbörd är högre. Det tekniska biståndet inriktades här på att förenkla förfaranden och behandla frågan om ej indrivningsbara skulder, men de grekiska myndigheternas åtgärder i detta avseende var begränsade.

69

Det antal anställda som avdelades till uppgiften att kontrollera stora skattebetalare var fortfarande otillfredsställande. Personalomsättningen var hög vid enheten och effektiviteten hindrades ytterligare av att insolventa företag fortfarande var föremål för granskningsförfaranden. Det tekniska biståndet inom detta område intensifierades från april 2014. Enligt de gemensamma besöksrapporterna från personal vid IMF och kommissionen var de samlade resultaten fortfarande otillfredsställande, och det gjordes för få revisioner jämfört med målen i samförståndsöverenskommelsen, det skedde ingen kapacitetsuppbyggnad på området och uppgifter som inte bedömdes generera höga inkomster fick knappa resurser.

70

Resultaten var också mycket begränsade när det gällde projektet om kontroll av personer med stor förmögenhet och egenföretagare med hög inkomst. Ett centrum för revision av personer med stor förmögenhet inrättades inte förrän i juni 2013. Under 2013 gjordes omkring 450 revisioner. Højningen av skatteunderlaget gav 108 miljoner euro i inkomster, varav endast 22 % drevs in. Produktiviteten var låg, varje revisor hanterade färre än tre fall per år i genomsnitt och framstegen gick generellt långsamt.

13 Bättre tillhandahållande av tekniskt bistånd var inte det enda instrument kommissionen använde för att öka utnyttjandet av strukturfonderna. I juli 2011 höjdes strukturfondernas medfinansieringsgrad till 85 %, och i december 2011 gjordes ytterligare en ökning med 10 %.

Del III – Det tekniska biståndet ledde till blandade resultat

71

De långsamma framstegen och svårigheterna med att tillhandahålla tekniskt bistånd via beskattningsprojekt kunde också tillskrivas flera yttre faktorer, både politiska (nyval våren 2012) och organisatoriska (hög personalomsättning och vakanser på centrala förvaltningsposter). Tillsammans hindrade dessa faktorer den tekniska biståndsprocessen.

Kapacitetsuppbyggnad

72

Kapacitetsuppbyggnad inom den grekiska förvaltningen ansågs vara ett övergripande mål för det tekniska biståndet i ett antal projekt. Inom ramen för att minska den administrativa bördan höll OECD ett tvådagars utbildningsprogram för 44 offentliganställda från olika avdelningar, de flesta från sektorer som omfattades av projektet. Enligt OECD:s bedömning utnyttjades inte komponenten kapacitetsuppbyggnad fullt ut på grund av den begränsade tid som stod till förfogande för utbildning.

73

På området offentlig förvaltning bekräftade den nationella skolan för offentlig förvaltning att den hade nytta av det tekniska biståndet genom de kontakter som upprättats med internationella experter (i första hand specialiserade på utbildning i korruptionsbekämpning). Vidare deltog 1 200 statstjänstemän i utbildning som anordnades av det nationella centrumet för offentlig förvaltning och lokalt styre. Merparten av de kurser som följdes (84 %) handlade om penningtvätt och korruption.

74

Med TFGR skapade kommissionen en flexibel mekanism för att samordna ett brett upplagt program för tekniskt bistånd. Det tekniska biståndet levererades till övervägande del i enlighet med kraven i de ekonomiska anpassningsprogrammen för Grekland. TFGR uppfyllde generellt sitt mandat. Det fanns dock brister och blandade resultat i fråga om arbetsgruppens påverkan på reformernas framsteg. Bedömningen måste ses mot bakgrund av den instabila politiska situationen i Grekland och den skyndsamhet med vilken de nödvändiga reformerna måste genomföras.

Organisering och planering av tekniskt bistånd

75

Eftersom TFGR inrättades sommaren 2011 hade det gått över ett år sedan det första ekonomiska anpassningsprogrammet inleddes och stora stödbelopp hade redan betalats ut. Under dessa förutsättningar skapade kommissionen en enhet specifikt för tillhandahållande av tekniskt bistånd utan att undersöka alternativa lösningar. Biståndet tillhandhålls "på begäran" från de grekiska myndigheterna och i överensstämmelse med samförståndsavtalet, men byggde inte på ett samlat, heltäckande strategidokument. TFGR fick ingen egen budget (punkterna 15–26).

Rekommendation 1

När man inrättar en enhet för tillhandahållande av tekniskt bistånd bör den baseras på en strategi med väl definierade mål. Strategin bör ange typen av ansvar och hur det ska fördelas mellan parterna. Den bör godkännas formellt av den mottagande medlemsstaten så att ägarskap och effektivt genomförande garanteras.

Uppfyllandet av TFGR:s mandat

76

TFGR inrättades för att stödja det grekiska reformprogrammet och baserades på ett särskilt mandat som definierade dess ansvar och arbetets omfattning. TFGR lyckades generellt uppfylla mandatet, men det fanns brister:

- **Identifiera behov och samordna tillhandahållandet av det tekniska biståndet:** TFGR inrättade ett varierande system för att tillhandahålla det tekniska biståndet och använde främst externa uppdragstagare – delvis på grund av administrativa begränsningar som hindrade kommissionen från att anställa experter direkt. Systemet gjorde att behovet av samordning ökade. Generellt sett hanterade TFGR detta väl trots brister på projektnivå (punkterna 28–34).

- **Fastställande av det tekniska biståndets detaljer:** TFGR levererade tekniskt bistånd på olika sätt som ibland inte var optimala med tanke på de tjänster som skulle tillhandahållas. Tjänsteleverantörer valdes inte ut efter en jämförande analys av tillgängliga alternativ (punkterna 35–41).
- **Stöd till utnyttjande av EU-medel:** TFGR erbjöd en blandad korg med åtgärder för att stödja utnyttjandet av EU-medel i Grekland. Stödet tillhandahölls av TFGR:s egen personal och var väl samordnat med andra avdelningar vid kommissionen (punkterna 42–45).
- **Utformning av kravspecifikationer:** Det tekniska biståndets omfattning följde i stort sett villkoren i det ekonomiska anpassningsprogrammet för Grekland, men utformningen av kravspecifikationer för några kontrakt hade brister. Några överenskommelser med tjänsteleverantörer specificerade inte tydligt omfattningen av det arbete som skulle levereras (punkterna 46–51).
- **Rapportering av framsteg:** TFGR använde kvartalsrapporterna som ett sätt att rapportera om hur arbetet framskred. Rapporterna offentliggjordes dock inte så ofta som krävdes (punkterna 52–54).

Rekommendation 2

Kommissionen bör inrätta en pool med externa experter som vid behov kan användas för tekniska bistandsprojekt i medlemsstaterna.

Rekommendation 3

När kommissionen utformar tekniska bistandsprogram bör den analysera den komplexitet som följer av att många partner involveras och det ökade behov av samordning som detta leder till. Inom specifika politikområden bör den ha som mål att rationalisera antalet partner så att metoden att tillhandahålla tekniskt bistånd blir enhetlig.

Rekommendation 4

Tekniska bistandsåtgärder bör prioriteras efter det att deras potential att uppfylla de strategiska målen har bedömts. Tekniskt bistånd bör målinriktas och tillhandahållas på ett så lämpligt och ändamålsenligt sätt som möjligt, i överensstämmelse med gällande lagar och bestämmelser, och med hänsyn till det politiska sammanhanget.

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 5

Kommissionen bör välja tjänsteleverantörer utifrån en jämförande analys av tillgängliga alternativ. I kontrakten ska omfattningen av de resultat som ska levereras tydligt anges och mätbara resultatindikatorer fastställas.

Resultaten av tekniskt bistånd

77

TFGR övervakade inte systematiskt genomförandet eller effekterna av det tekniska biståndets rekommendationer. Vi inser att de grekiska myndigheterna ansvarade för att genomföra reformer och att övervakningen ägde rum inom ramen för det ekonomiska anpassningsprogrammet. Om TFGR bedrev övervakning skulle man dock kunna mäta det tekniska biståndets ändamålsenlighet och justera dess omfattning eller genomförande när det behövs (punkterna 55–57).

78

Inom alla granskade politikområden gjordes goda framsteg. Fram till november 2014 hade TFGR samordnat 118 tekniska biståndsprojekt inom 12 politikområden. TFGR tillhandahöll på ett ändamålsenligt sätt relevant tekniskt bistånd till de grekiska myndigheterna i ett politiskt mycket osäkert klimat (punkterna 58–59).

När det gäller TFGR:s inverkan på reformernas samlade framsteg i Grekland var resultaten blandade. Framstegen var goda när det gällde genomförandet av strukturfonder. På områdena den offentliga förvaltningen och beskattning var å andra sidan det tekniska biståndet ofta endast delvis ändamålsenligt, det vill säga de grekiska myndigheterna genomförde det inte så brett eller så snabbt som det var tänkt (punkterna 60–73).

Rekommendation 6

Kommissionen bör begära feedback från mottagande medlemsstater om tillhandahållandet av tekniskt bistånd. Genomförandet av det tekniska biståndet bör systematiskt övervakas i förhållande till uppsatta mål. När det gäller TFGR:s insatser bör kommissionen göra en omfattande efterhandsutvärdering. Detta är avgörande för att man ska kunna bedöma det tekniska biståndets ändamålsenlighet och/eller ändra hur det tillhandahålls.

Rekommendation 7

För att tekniskt bistånd ska leda till hållbara resultat bör det inriktas på att förbättra kapaciteten hos nationella förvaltningar. Det bör tillhandahållas med inriktning på driftskontinuitet och hållbara reformer, vilket innebär att det ska förankras i lokal förvaltningspraxis.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Milan Martin CVIKL som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 11 november 2015.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da Silva CALDEIRA
ordförande

Översikt över tekniska biståndsprojekt per politikområde

Reform av den offentliga sektorn	
Reform av förvaltningen på central nivå	
1.	Inrätta ett permanent interministeriellt generalsekretariat för samordning och genomförande av reformen
2.	Anta en tvåårig strategi och handlingsplan för reform av den centrala förvaltningen
3.	Bedöma och omorganisera den interna strukturen vid Greklands ministerier (central och decentraliserad nivå)
4.	Fastställa en personalstrategi (rekryteringsförfaranden, karriärförvaltning, utbildning, rörlighet etc.), utarbeta instruktioner för organisationen av alla personalavdelningar vid alla ministerier, samordnas av ministeriet för administrativ reform och e-förvaltning i republiken Grekland (MAREG)
Reform av förvaltningen på regional/lokal nivå	
5.	Frivillig rörlighetsplan för kommunalanställda
6.	Rörlighet mellan enheter och utvärderingsprocess
7.	Strategi för e-förvaltning (nyckelkomponent i Greklands digitala strategi)
Budget och beskattning	
Inkomstförvaltning	
8.	Organisation och förvaltning
9.	Förstärka indrivningen och förvaltningen av skulder
10.	Uppdatera funktionen för granskning av skattebetalare
11.	Förstärka kontrollen av stora företags skatter
12.	Kontroll av personer med stor förmögenhet och egenföretagare med hög inkomst
13.	Förstärka systemet för lösning av skattetvister
14.	Skatteöverenskommelsen mellan Schweiz och Grekland
Skattepolitik	
15.	Förbättra den rättsliga ramen, särskilt genom arbete med skattelagstiftningen om inkomstskatter, skatteprocesser och fastighetsskatter
16.	Se över moms­lagstiftningen och framsteg när det gäller momsbedrägerier
Förvaltning av offentliga finanser	
17.	Modernisera utarbetandet av budgeten
18.	Förbättra betalningsprocesserna
19.	Förstärka budgetrapporteringen
20.	Förstärka lagar, institutioner och system som gäller förvaltning av de offentliga finanserna
21.	Bokföringskodexen och redovisningslagstiftningen
Greklands nationella revisionsorgan	
22.	Förstärka revisionsorganets relationer med parlamentet och andra berörda intressenter
23.	Utarbeta och genomföra ett årligt revisionsprogram
24.	Bygga upp kapaciteten för finansiell revision med hjälp av pilotrevisioner

Åtgärder för att bekämpa penningtvätt och korruption

Penningtvätt och skatteflykt

25. Upprätta en färdplan med syften, mål, prioriteringar och tidpunkt för åtgärder, som ska genomföras av flera statliga myndigheter, brottsbekämpande organ, åklagarmyndigheter och tillsynsmyndigheter, om användningen av verktyg för att förebygga penningtvätt och upptäcka skatteflykt
26. Förbättra finansinstitutens och andra rupperteringsenheters rapportering av skatteflykt till finansunderrättelseenheten
27. Förbättra finansunderrättelseenhetens analysverktyg och analytiska kompetens inom området skatteflykt
28. Förbättra de finansiella utredningarna och brottsbekämpningen när det gäller skatteflykt
29. Förbättra samordningen mellan de myndigheter som deltar i nätverket mot penningtvätt
30. Förbättra informationsutbytet

Korruption

31. Upprätta en färdplan med syften, mål, prioriteringar och tidpunkt för åtgärder som ska vidtas
32. Införa en global nationell strategi mot korruption
33. Förbättra samordningen, bland annat genom en nationell samordnare
34. Förbättra förebyggandet, medvetenheten och den offentliga sektorns integritet
35. Förbättra de finansiella utredningarna och lagförandet av korruption, särskilt inom högrisksektorer
36. Förbättra informationsutbytet
37. Förbättra den rättsliga ramen

Företagsklimat

38. Förbättra resultaten av indikatorerna för projektet "Göra Affärer" genom att förenkla förfaranden för företag (gäller tre indikatorer: företagsetablering, registrering av egendom och beviljande av bygglov)

Förenklade handelsprocedurer

39. Förenkla förfaranden före tullbehandling (beviljande av intyg och exportlicenser) och skapande av ett sammankopplat elektroniskt system (gemensam kontaktpunkt) för export
40. Förenkla tullförfaranden
41. Tull: omorganisation och reform av tullförvaltningen
42. Främja export
43. Minska företagens administrativa bördor
44. Se över förordningar som begränsar affärsverksamhet
45. Offentlig upphandling
46. Offentliga bygg- och anläggningsarbeten
47. Förenkla godkännandet av och licenser för investeringar
48. Företagsparker
49. Ekonomisk analys av reformer av företagsklimatet
50. Politik för små och medelstora företag: avlägsna flaskhalsar i form av regler, administration och lagstiftning som hindrar små och medelstora företags verksamhet, inklusive aspekter som gäller tillgång till finansiering

Avreglering av reglerade yrken och verksamheter

51. Se över ändring av förordning som avreglerar reglerade yrken
52. Projekt om att utvärdera effekterna av avregleringen av yrken: jurister och notaries, arkitekter och ingenjörer, rörmokare och elektriker, auktoriserade revisorer och stuveriarbetare
53. Avskaffa vissa reserverade och delade verksamheter

Finansinstitut**Bankväsende**

54. Genomföra rekonstruktionsprocesser inom bank- och försäkringssektorn

Försäkring

55. Reform av försäkringsgarantier
56. Den grekiska administrationen (Bank of Greece) analyserar försäkringssektorns kapacitet att täcka socialförsäkringar/pensionsförsäkringar i enlighet med striktare krav inom EU:s rättsliga ram
57. Bank of Greece utarbetar en policy och lagförslag om tjänstepensionsplaner

Tillgång till finansiering

58. Institution för "Tillväxt i Grekland"
59. Riskhantering via företagandefonden ETEAN
60. Mål för utlåning
61. Plattform för dialog mellan banker och små och medelstora företag
62. Förbättra informationsportalen (espa.gr) för små och medelstora företags tillgång till finansiering/skapande av förvaltningsverktyg för behandling av finansieringsansökningar från små och medelstora företag
63. Stöd till utveckling av ett stödfinansieringsinstrument som kan aktiveras när det saknas säkerhet och därigenom förenkla utlåningen till små och medelstora företag
64. Stöd till utveckling av stödfinansieringsinstrument
65. Mikrokredit/mikrofinans: inleda pilotprojekt
66. Mikrokredit/mikrofinans: etablera mikrokreditinstitutioner utanför banksektorn
67. Rättslig ram för mikrofinans

Privatisering och fastighetsregister

68. Fast egendom
69. Fastighetsregister
70. Markanvändning och markanvändningsplanering
71. Flygplatser
72. Hamnar

Vatten

73. Fastställa ett regelverk, en prispolitik och en licensändring (EYDAP), fastställa fordringarna på staten
74. Anpassa EYATH:s prispolitik till andra vattenbolags priser, personal till och drift av det särskilda sekretariatet för vatten, förstärka tillsynen över vatten

Reform av rättsväsendet

- 75. e-juridik
- 76. Medling
- 77. Samla in statistik på det juridiska området
- 78. Se över civilprocesslagen
- 79. Tillträde till juristyrket
- 80. Införa tvistlösning utanför domstol för administrativa frågor

Sammanhållningspolitik

- 81. Prioriterade projekt
- 82. Avfallshantering
- 83. Förenkla systemet för förvaltning och kontroll av strukturfonder och utarbeta en ny lag för perioden 2014–2020
- 84. Energi
- 85. Luftfart
- 86. Turism
- 87. Logistik
- 88. Elektronisk kommunikation

Arbete och socialförsäkring

- 89. Stödja utvecklingen av en social ekonomi i Grekland
- 90. Modernisera den offentliga arbetsförmedlingens (OAED) arbete
- 91. Utveckla yrkesinspektionens (SEPE) arbete
- 92. Bekämpa ungdomsarbetslöshet
- 93. Handlingsplan för sysselsättning
- 94. Bemanningsföretag
- 95. Kollektiva uppsägningar
- 96. Avgifter till socialförsäkringssystemet
- 97. Se över socialförsäkringssystemet
- 98. Socialt skyddsnät
- 99. Utbildning

Innovation

- 100. Anta en ny lag om forskning och innovation
- 101. Utarbeta en färdplan för innovation, med särskild betoning på strategin för smart specialisering

Hälsa
Reform av hälso- och sjukvården
102. Genomföra ett heltäckande program för reform av den offentliga hälso- och sjukvården ("Aktiv folkhälsa")
103. Läkemedelspolicy – prissättning och ersättning
104. e-hälsovård
105. Diagnosrelaterade grupper och förvaltning av sjukhus
106. Hälsoturism
107. Primärvård
108. Administration, organisation, uppdrag och ansvar för den nationella organisationen för tillhandahållande av hälsovårdstjänster (EOPYYY)
109. Personal inom det nationella sjukvårdssystemet
110. Offentlig hälso- och sjukvård
111. Upphandling
Inrikes frågor
112. Reform av avdelningen för asyl- och migrationsfrågor
113. Förbättra Greklands kapacitet att utnyttja Solidfonder
114. Upphandling i samband med Solidfonder
115. Snabbare och bättre överklagandeprocesser i samband med migration
116. Bygga upp myndigheternas kapacitet att använda strukturfonderna inom migrationsområdet
Förvaltning av statligt stöd och brott mot reglerna för statligt stöd
117. Förvaltning av statligt stöd
118. Brott mot reglerna för statligt stöd

Källa: TFGR:s projektlista uppdelad per politikområde.

Översikt över granskade tekniska biståndsprojekt

Politikområde	Beskrivning	Sätt att tillhandahålla det tekniska biståndet
Den offentliga förvaltningen (reform av den offentliga sektorn)	Inrätta generalsekretariatet för samordning i republiken Grekland (GSCO) Anta en tvåårig strategi och handlingsplan för reform av den centrala förvaltningen Bedöma och omorganisera den interna strukturen vid Greklands ministerier (central och decentraliserad nivå) Fastställa en personalstrategi (rekrytering, karriärförvaltning, utbildning, rörlighet, chefsrekrytering och personalbedömning)	Två experter på plats vid Greklands centrala förvaltning Kontrakt på låga belopp: Stödtjänster för att reformera den centrala förvaltningen (kontraktets värde 15 000 euro, faktisk kostnad 10 500 euro) Kontrakt på stora belopp: Kontrakt med ett nationellt utvecklingsorgan (kontraktets värde 750 000 euro, faktisk kostnad 304 000 euro) Uppdrag: Experteruppdrag finansierade genom ESF:s centrala budget, ytterligare uppdrag finansierade genom Arop och inom kontraktet med det nationella utvecklingsorganet
Inkomstförvaltning (budget och beskattning)	Förstärka indrivningen och förvaltningen av skulder Förstärka kontrollen av stora företags skatter Kontroll av personer med stor förmögenhet och egenföretagare med hög inkomst	Tre experter på plats vid Greklands centrala förvaltning Uppdrag: Expertuppdrag finansierade genom Fiscalis och ESF:s centrala budget Kontrakt på stora belopp: IMF, finansierat genom ESF:s centrala budget, omfattande bland annat indrivning av skulder (kontraktets värde totalt 3,25 miljoner euro) Nationellt utvecklingsorgan, finansierat genom ESF:s centrala budget (budget 600 000 euro)
Företagsklimat	Minska företagens administrativa bördor	Kontrakt på stort belopp: Bidragsöverenskommelse med OECD, undertecknad av ministeriet för administrativ reform och e-förvaltning, finansierad från det operativa programmet för administrativa reformer (värde 1,2 miljoner euro) Kontrakt på lågt belopp: Kontrakt på juridiskt arbete med en grekisk advokatbyrå (värde 15 000 euro)
Företagsklimat	Avreglering av reglerade yrken och verksamheter: se över och ändra sekundärrätten Avreglering av reglerade yrken och verksamheter: utvärdera effekterna av avregleringen av yrken Avskaffa vissa reserverade och delade verksamheter	Kontrakt på låga belopp: Fyra kontrakt med olika tjänsteleverantörer (totalt värde 50 000 euro)
Tillgång till finansiering (finansinstitut)	Institution för "Tillväxt i Grekland"	Direkt stöd från TFGR:s personal
Strukturfonder (sammanshållningspolitiken)	Övervakning av 40 av de 181 prioriterade projekten	Direkt stöd från TFGR:s personal

Bilaga III

Organ som besöktes vid granskningen

Enhet	Typ av besök	Syfte med besöket
Arbetsgruppen för Grekland (TFGR)	Granskningsbesök	Intervjuer och insamling av revisionsbevis om tekniska biståndsprojekt och övergripande frågor
Europeiska kommissionens generalsekretariat	Granskningsbesök	Intervju och insamling av revisionsbevis om övergripande frågor
Kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering	Granskningsbesök	Intervju och insamling av revisionsbevis om tekniska biståndsprojekt inom områdena strukturfonder och den offentliga förvaltningen
Generaldirektoratet för skatter och tullar	Granskningsbesök	Intervju och insamling av revisionsbevis om tekniska biståndsprojekt inom området beskattning
Generaldirektoratet för regional- och stadspolitik	Granskningsbesök	Intervju och insamling av revisionsbevis om tekniska biståndsprojekt inom området strukturfonder
Ministeriet för administrativ reform och e-förvaltning i republiken Grekland	Granskningsbesök	Intervju och insamling av revisionsbevis om det kontrakt med OECD om tekniskt bistånd inom området minskning av den administrativa bördan som ministeriet undertecknade
Ministeriet för administrativ reform och e-förvaltning i republiken Grekland (MAREG)	Besök för informationsinsamling	Intervju om tekniska biståndsprojekt och övergripande frågor
Generalsekretariatet för samordning i republiken Grekland (GSCO)	Besök för informationsinsamling	Intervju om tekniska biståndsprojekt och övergripande frågor
Nationellt centrum för offentlig förvaltning och lokalt styre (EKDDA)	Besök för informationsinsamling	Intervju om tekniska biståndsprojekt inom området den offentliga förvaltningen
Institutet för forskning om regleringspolitik (INERP)	Besök för informationsinsamling	Intervju om tekniska biståndsprojekt
Nationellt utvecklingsorgan	Granskningsbesök	Intervju och insamling av revisionsbevis om delegeringsöverenskommelsen på området den offentliga förvaltningen
OECD	Besök för informationsinsamling	Intervju om bidragsöverenskommelsen på området minskning av den administrativa bördan
IMF	Granskningsbesök	Granskning av två bidragsöverenskommelser inom området beskattning

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Bidragsöverenskommelse mellan ministeriet för administrativ reform och e-förvaltning och OECD om minskning av den administrativa bördan i Grekland

De grekiska experternas profil och uppgifter	○ Projektmetoden förutsatte ett nära samarbete med Greklands offentliga förvaltning. ○ 13 expertteam (totalt 75 personer) valdes ut genom ett öppet anbudsförfarande. ○ Nödvändiga färdigheter var bland annat god kännedom om den rättsliga ramen för ett givet område, mycket goda kunskaper i engelska och förmåga att presentera komplext material. ○ Grekiska experter fick till uppgift att ge input om den aktuella rättsliga ramen för kartläggningen av den administrativa bördan och fungerade som kontaktpunkter vid fackministerier.
Kvaliteten på det arbete som de grekiska experterna levererade	○ De utvalda experternas profil motsvarade inte helt de ursprungliga kraven: i. Begränsad förmåga att skriva på engelska om komplext material. ii. Otillräckliga kunskaper om rättssystemet i Grekland och den specifika lagstiftningen (endast fyra av de 13 gruppledarna representerade fackministerier med ansvar för de specifika förordningarna). iii. Deltidsengagemang i projektet. ○ Den dåliga kvaliteten på de uppgifter som tillhandahölls av de grekiska experterna var en stor utmaning för projektet. Enligt OECD lyckades man dock till slut framgångsrikt avsluta projektet med uppgifter som inhämtats på annat sätt. ○ För att lösa problemet beslutade OECD att lägga ut kartläggningen av förordningar inom alla 13 sektorerna på fyra lokala advokatbyråer.
TFGR:s deltagande	○ Deltagande i arbetsgrupper, mellanhand mellan de grekiska myndigheterna och tjänsteleverantörerna för att förbättra förvaltningen av kontrakt (som TFGR ansåg var otillfredsställande). ○ Samordning av samråd mellan avdelningar för att kontrollera överensstämmelse med EU:s lagstiftning.

TFGR:s roll i tillhandahållandet av tekniskt bistånd per politikområde

Minska de administrativa bördorna (företagsklimat)	○ I första hand som kontakt för att underlätta samordningen mellan de grekiska myndigheterna, OECD och övriga kommissionsavdelningar. ○ Inte involverad i valet av tjänsteleverantör, i kontraktsarrangemangen mellan OECD och de grekiska myndigheterna eller i övervakningen av genomförandet. ○ Deltog i fyra av åtta högnivåkommittémöten. ○ Överblick över projektgenomförandet, deltog i arbetsmöten, kommenterade förslaget till rapport och organiserade samråd mellan elva generaldirektorat vid kommissionen. ○ Tillhandahöll skräddarsytt tekniskt bistånd för att stödja genomförandet av rekommendationerna efter det att projektet hade avslutats.
Avreglering av reglerade yrken (företagsklimat)	○ Definierade kravspecifikationerna utifrån kraven i samförståndsavtalet och ansökningarna från de grekiska myndigheterna. ○ Stöd under tilldelningsförfarandet (ett första urval av tjänsteleverantörer och kommunikation med kandidater). ○ Tillsyn över rapportresultat (kommenterade förslag till rapporter och gjorde slutlig utvärdering). ○ Nära samarbete med de grekiska myndigheterna (regelbundna möten, utbyte av korrespondens och anpassning av det tekniska biståndet till deras behov och förväntningar).
Den offentliga förvaltningen (reform av den offentliga sektorn)	Generellt: ○ Kontinuerligt stöd vid inrättandet av generalsekretariatet för samordning (GSCO), bland annat i form av en expert på plats. ○ Stöd vid utformningen av en "tvåårig strategi och handlingsplan för reform av den centrala förvaltningen", framförallt genom stöd på plats av en expert från TFGR (som deltog vid utarbetandet av den första strategin). ○ Stöd till "bedöma och omorganisera den interna strukturen vid Greklands ministerier" genom ett externt långsiktigt kontrakt, som dock bara delvis genomfördes (55 % ett och ett halvt år efter undertecknandet) på grund av brist på specifika ansökningar om tekniskt bistånd. ○ Övervakning och samordning av tekniska biståndsåtgärder inom området personalstrategi med direkt input från områdesledaren och den externa uppdragstagaren. Kontrakt med det nationella utvecklingsorganet: ○ Försåg uppdragstagaren med all relevant information och alla relevanta dokument. ○ Hade kontakt med de grekiska myndigheterna och lyfte fram EU som en källa till stöd och finansiering av de genomförda åtgärderna. ○ Vidarebefordrade experternas rapporter och de resultat som levererades av det nationella utvecklingsorganet till de berörda grekiska myndigheterna. ○ Bistod vid valet av experter genom att fastställa urvalskriterier.
Inkomstförvaltning (budget och beskattning)	○ Generellt: definierade kravspecifikationer, rekryterade experter, presenterade de tekniska biståndsuppdragen för dem och matade in resultaten av deras arbete i det övergripande tillhandahållandet av tekniskt bistånd. ○ Kontrakt med IMF: formulerade kravspecifikationerna och följde utvecklingen på området. Ingen heltäckande strukturerad analys av resultaten, gav endast informell feedback till uppdragstagaren (utan referens till resultatindikatorer).
Strukturfonder (sammanshållningspolitiken)	○ TFGR:s personal tillhandahöll själva tekniskt bistånd (däribland experter på plats) vilket framgick av den stora omfattningen och höga kvaliteten på det tekniska bistånd som de grekiska myndigheterna fick del av.

Sammanfattning

I Kommissionen välkomnar revisionsrättens särskilda rapport om tillhandahållandet av tekniskt bistånd till Grekland.

Kommissionens beslut att inrätta arbetsgruppen för Grekland (TFGR) baserades på en analys av följande grundförutsättningar:

- I maj 2010 bad Greklands regering det internationella samfundet om ekonomiskt bistånd. Eurogruppen samtyckte 2010 till att ge bilaterala lån på 80 miljarder euro inom ramen för det första programmet för ekonomiskt bistånd. IMF utlovade ytterligare 30 miljarder euro.
- I gengäld anmodades Grekland att genomföra en rad strukturreformer och finanspolitiska åtgärder för att modernisera staten, säkra finansiell och finanspolitisk stabilitet och stärka ekonomin i enlighet med villkoren för det första programmet för ekonomiskt bistånd – det ekonomiska anpassningsprogrammet.
- De grekiska myndigheternas inledande åtgärder visade sig dock otillräckliga, och genomförandet av strukturreformerna blev inte så framgångsrikt som förväntats – trots att Grekland hade alla befintliga rättsliga och finansiella EU-instrument (strukturfonderna, Fiscalisprogrammet etc.) till sitt förfogande.
- De grekiska myndigheterna tillstod att deras administrativa kapacitet var bristfällig och att genomförandet av ett omfattande reformprogram under stark tidspress varit förknippat med svårigheter. De bad kommissionen om stöd för sina insatser och hjälp med genomförandet av de nödvändiga strukturreformerna.

Kommissionen anser mot denna bakgrund att en heltäckande behovsanalys var tillgänglig och gjorde det möjligt för kommissionen att fatta ett politiskt beslut som svar på Greklands brådskande begäran. Kommissionens ordförande tog initiativ till samordning av insatserna på kommissionsnivå genom att föreslå omfattande tekniska biståndsåtgärder som skulle förvaltas direkt av kommissionen, för att stödja genomförandet av EU:s/IMF:s anpassningsprogram och påskynda utnyttjandet av EU-medlen.

I detta sammanhang fattades beslut om att inrätta TFGR. Arbetsgruppen samordnade det tekniska biståndet och stödde de grekiska myndigheterna i förvaltningen av de medel för tekniskt bistånd som de direkt ansvarade för.

Enligt kommissionens mening måste begreppet "program för tekniskt bistånd" tolkas mot bakgrund av det uppdrag som TFGR gavs.

De tekniska biståndsåtgärder som enligt kommissionens beslut ska samordnas av TFGR inbegriper inte de medel och kontrakt som förvaltas direkt av de grekiska myndigheterna och därför inte omfattas av kommissionens ansvar. De grekiska myndigheterna är direkt ansvariga för de medel som förvaltas direkt av dem.

De tekniska biståndsåtgärder som kommissionen ansvarar för finansieras på central nivå genom Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) (tekniska biståndsåtgärder om vilka kommissionen ingått direktkontrakt med internationella organisationer, nationella organ och experter från medlemsstater), enligt artikel 58 i förordning (EU) nr 1303/2013 om gemensamma bestämmelser. Detta måste skiljas från medlen för tekniskt bistånd inom operativa program, som utnyttjats av de grekiska myndigheterna enligt artikel 59 i förordning (EU) nr 1303/2013 om gemensamma bestämmelser för kontraktering och finansiering av tekniska biståndsåtgärder med delad förvaltning. Dessa kan inte anses ingå i ett enhetligt program för tekniskt bistånd.

TFGR övervakade genomförandet av tekniska biståndsåtgärder som omfattades av dess direkta ansvar. Vid delad förvaltning ansvarar medlemsstaterna för att utforma, övervaka och genomföra enskilda projekt. Kommissionen övervakar uppnåendet av överenskomna delmål på grundval av de rapporter om programmen som lämnas av medlemsstaterna.

IV

När det gäller "ett brett program av tekniskt bistånd", se kommissionens svar på punkt I.

Kommissionen tillstår att TFGR inte alltid påverkade reformernas framsteg, men detta måste ses mot den bredare politiska bakgrunden och med beaktande av fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. Genomförandet av strukturreformerna var och är fortfarande de grekiska myndigheternas ansvar, medan TFGR stod till förfogande för att på begäran ge råd och bistå de grekiska myndigheterna.

TFGR hade varken mandat eller befogenhet att genomföra reformer utan hänsyn till de grekiska myndigheternas önskemål.

Kommissionens svar på rubriken "En ofärdig enhet" före punkt V

TFGR var en flexibel enhet som hade förmåga att anpassa sig till snabba förändringar och använde sig av erkända sätt att tillhandahålla tekniskt bistånd.

Kommissionen håller därför inte med om att TFGR kan beskrivas som "en ofärdig enhet".

V

Vad beträffar kommissionens strategi vid inrättandet av TFGR gav det ekonomiska anpassningsprogrammet för Grekland den övergripande strategiska inriktningen för TFGR:s mandat och arbete. Verksamhetens struktur och förvaltning utformades för att möjliggöra en snabb reaktion på utmanande och föränderliga omständigheter. Andra alternativ till inrättandet av TFGR skulle ha inneburit en utdragen lagstiftningsprocess för ändring av de gällande bestämmelserna om tillhandahållande av medel som kan användas för att genomföra reformer.

Kommissionen inrättade TFGR främst för att stödja de grekiska myndigheterna med tekniskt bistånd för genomförandet av programmets centrala delar, bl.a. ett förbättrat utnyttjande av EU:s strukturfonder. Inrättandet av TFGR innebar att det befintliga bistånd som stod till förfogande för Grekland förbättrades avsevärt och blev betydligt mer omfattande.

TFGR fick uttryckligen i uppgift att bistå de grekiska myndigheterna i fullgörandet av villkoren i det ekonomiska anpassningsprogrammet, som förhandlats fram med borgenärerna. (Se relevanta delar av TFGR:s mandat: 1) "I nära samarbete med Grekland och med input från övriga medlemsstater identifiera och samordna det tekniska bistånd som Grekland behöver för att genomföra EU:s/IMF:s anpassningsprogram"; 2) "Hjälpa de grekiska myndigheterna att ange detaljerna för det tekniska bistånd som ska tillhandahållas".)

Planeringscykeln inom TFGR upprättades därför med hänsyn till denna allmänna bakgrund, och beslutsprocessen inkluderade olika alternativ för tillhandahållandet av tekniskt bistånd. På så sätt säkrades den nödvändiga flexibiliteten. Prioriteringen av åtgärder gjordes med hänsyn till 1) de grekiska myndigheternas önskemål och 2) villkoren i det ekonomiska anpassningsprogrammet. Den måste anpassas i enlighet med förhandlingsresultaten.

Mot bakgrund av den politiska instabiliteten i Grekland lyckades TFGR, i samarbete med områdesledare för gemensamma tekniska biståndsåtgärder, bevara en sammanhållen ram för det tekniska biståndet.

VI

Kommissionen inrättade en stabil organisation för TFGR, som på lämpligt sätt tog hänsyn till det underliggande mandatet och bakgrunden till det tekniska biståndet. Det gav goda resultat vid tillhandahållandet av tekniskt bistånd. Se även kommissionens svar på punkterna IV och V.

VII

Finansieringen och budgeteringen av TFGR:s verksamhet skedde med full respekt för den rättsliga ramen och kommissionens gällande regler och förfaranden. Finansieringen av TFGR:s tekniska biståndsprojekt som överenskommits med de grekiska myndigheterna kom från de medel som omfattades av kommissionens centrala förvaltning och godkändes genom en rad finansieringsbeslut av kommissionen. Finansieringen av de tekniska biståndsåtgärderna skedde således i enlighet med de sedvanliga öppenhetsnormerna, och kommissionens olika beslut offentliggjordes.

På samma sätt var TFGR:s förfaranden vid tilldelning av långsiktiga kontrakt till internationella organisationer eller nationella organ förenliga med de förfaranden som anges i budgetförordningen, tillämpningsföreskrifterna och beslutsprocessen och inkluderade analys av den nödvändiga tekniska expertisen och tjänsteleverantörernas grad av specialisering. Alla nationella organ och internationella organisationer som valdes ut hade granskats på kommissionsnivå (bedömning grundad på fyra respektive sex pelare) och konstaterats ha tillräcklig erfarenhet av förvaltning av kontrakt med finansiering från EU-budgeten.

Kommissionen håller med om att det måste anges vad som ska levereras och vilka resultat kontrakten väntas ge. Enligt budgetförordningen och ramavtalen med organisationer som bedöms på grundval av sex pelare krävs i själva verket *resultatbaserade projekt*, som följer den logiska ramen och för vilka valutan för pengarna ska fastställas när kontraktsprocessen inleds. När det gäller utplacerade experter, liksom för alla kontrakt där åtgärderna gäller coachning, bör dock noteras att det inte i förväg kunde anges vad som skulle levereras eftersom rapporten om åtgärderna alltid upprättas i efterhand.

VIII

TFGR kan bara systematiskt övervaka det tekniska bistånd som genomförs under dess direkta ansvar som upphandlande myndighet. Kommissionen noterar att det vid delad förvaltning är medlemsstaterna som ansvarar för att utforma, övervaka och genomföra enskilda projekt. Den nationella myndigheten i medlemsstaten utser revisionsorgan som ser till att förvaltningen och övervakningssystemen i det berörda landet fungerar effektivt. Kommissionen övervakar uppnåendet av överenskomna delmål med utgångspunkt i medlemsstaternas rapporter om programmen (information om framstegen med genomförandet av enskilda politiska prioriteringar begärdes av medlemsstaterna på ad hoc-basis). TFGR övervakade genomförandet av det tekniska bistånd som omfattades av dess direkta ansvar som upphandlande myndighet, men genomförandet av reformerna är fortfarande Greklands ansvar.

IX

Kommissionen tillstår att det tekniska biståndets effekter på reformernas generella framsteg var blandade. Detta måste ses mot den bredare politiska bakgrunden och med beaktande av fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. Genomförandet av (struktur) reformerna var och är fortfarande de grekiska myndigheternas ansvar, medan TFGR stod till förfogande för att på begäran ge råd och bistå de grekiska myndigheterna.

Våra rekommendationer

Se även kommissionens svar på rekommendationerna 1–7 nedan.

Våra rekommendationer a)

Kommissionen godtar rekommendation 1.

Våra rekommendationer b)

Kommissionen godtar rekommendation 2.

Våra rekommendationer c)

Kommissionen godtar rekommendation 3.

Våra rekommendationer d)

Kommissionen godtar rekommendation 4.

Kommissionen måste tillhandahålla tekniskt bistånd i enlighet med lagstiftningen och regelverket.

Våra rekommendationer e)

Kommissionen godtar rekommendation 5.

Förfarandena för att välja ut tjänsteleverantörer är de som anges i budgetförordningen och de som tillämpas av alla avdelningar vid kommissionen som deltar i tillhandahållandet av tekniskt bistånd till de grekiska myndigheterna.

Se även kommissionens svar på punkt VII.

Våra rekommendationer f)

Kommissionen godtar rekommendation 6 och kommer att systematiskt övervaka det tekniska bistånd som genomförs under dess direkta ansvar som upphandlande myndighet.

Våra rekommendationer g)

Kommissionen godtar rekommendation 7.

Sådan kapacitetsuppbyggnad kommer att betonas inom den framtida stödtjänsten för strukturreformer.

Inledning

03

När det gäller "ett omfattande program för tekniskt bistånd", se kommissionens svar på punkt I.

I och med bildandet av TFGR skulle en ny metod införas för att komma till rätta med de befintliga instrumentens brister, förbättra effekterna av kommissionens bidrag i samband med krisen och hjälpa Grekland att genomföra de nödvändiga reformerna.

07

För arbetet inom TFGR satte kommissionen samman en särskild grupp experter som hämtades från alla kommissionens avdelningar och från medlemsstaterna. Gruppen ställdes till de grekiska myndigheternas förfogande. Beroende på behoven och omständigheterna valde TFGR den metod och det resursutnyttjande som ansågs lämpligast. Bland annat placerades experter från kommissionen, internationella organisationer och nationella organ och/eller offentliganställda på hög nivå från andra medlemsstater vid grekiska ministerier och förvaltningar. Därutöver anordnades seminarier och tillhandahölls korttidsexperter.

Del I

Kommissionens svar på rubriken "Del I – TFGR hade en operativ struktur som fungerade men saknade en samlad strategisk inriktning och egen budget" före punkt 15

Kommissionen anser att TFGR:s strategiska inriktning härrörde från samförståndsavtalet och Greklands begäran om tekniskt bistånd. Se svaret på punkt V och punkterna nedan med koppling till detta avsnitt.

Kommissionens svar på rubriken "TFGR inrättades sent i förhållande till inledningen av programmet och utan att alternativ hade övervägts" före punkt 15

Kommissionen valde en lämplig organisation för tillhandahållandet av tekniskt bistånd mot bakgrund av krisen i Grekland.

Så snart Grekland hade lämnat en begäran om tekniskt bistånd till kommissionen och kommissionen fattat ett politiskt beslut om att tillhandahålla sådant bistånd, inrättades TFGR.

För en bättre förståelse av TFGR:s organisatoriska ram och grunderna för inrättandet bör det erinras om att kommissionen reagerade så snart problem visade sig och agerade i en brådsnande situation, dock med kapacitetsbegränsningar.

17

Avveckling och ombildning av ad hoc-grupper för tekniskt bistånd, såsom skett i Grekland och Cypern, kan resultera i en betydande förlust av expertkunskaper, praktisk know-how och effektivitet. Med tanke på de kommande reformutmaningarna beslutade kommissionen därför att inrätta stödtjänsten för strukturreformer som en permanent men mycket flexibel tjänst vid kommissionen, med ett bredare mandat. Tjänsten ska erbjuda skraddarsydd expertis och praktiskt tekniskt stöd för utformning och genomförande av tillväxtfrämjande administrativa och strukturella reformer till medlemsstater som begär det.

18

Kommissionen valde en lämplig organisation för tillhandahållandet av tekniskt bistånd mot bakgrund av krisen i Grekland. Kommissionen erkände det tydliga behovet av att utöka det befintliga tekniska stödet till Grekland genom förstärkt tekniskt bistånd till den grekiska förvaltningen för att påskynda genomförandet av reformer. TFGR byggde vidare på den omfattande kunskap och expertis som finns inom kommissionen.

Eftersom arbetsgruppens mandat hade begränsad varaktighet övervägdes inte några alternativ för dess operativa förfaranden. Minst en gång om året gjordes dock en översyn av förfarandena avseende administration och personal i samband med upprättandet av den preliminära budgeten och budgetförfarandet samt avslutandet av räkenskaperna.

Kommissionens svar på rubriken "Inget samlat strategidokument" före punkt 19

När TFGR inrättades ansåg kommissionen att det ekonomiska anpassningsprogrammet för Grekland gav en övergripande strategisk inriktning för arbetsgruppens mandat och arbete. Verksamhetens struktur och förvaltning utformades för att möjliggöra en snabb reaktion på utmanande och föränderliga omständigheter. Kommissionen inrättade TFGR främst för att stödja de grekiska myndigheterna med tekniskt bistånd för genomförandet av programmets centrala delar, bl.a. ett förbättrat utnyttjande av EU:s strukturfonder. Inrättandet av TFGR innebar en avsevärd förbättring av kvaliteten på det befintliga bistånd som stod till förfogande för Grekland och en utvidgning av dess omfattning.

19

Vid sidan av den strategiska inriktningen för TFGR, som baserades på det ekonomiska anpassningsprogrammet, erinrar kommissionen om att TFGR redan den 11 oktober 2011 presenterade grunddragen i de planerade åtgärderna på varje tematiskt område samt arbetsmetoder för kommissionskollegiet. I det sammanhanget identifierades och förklarades tydligt organisationen, den möjliga finansieringen och förfarandena för tillhandahållande av tekniskt bistånd. Detta kompletterades med en tydlig presentation för alla intressenter (medlemsstater, internationella organisationer och nationella organ, Eurogruppens arbetsgrupp) av finansieringsmetoderna, de tillgängliga beloppen (central och delad förvaltning) och möjligheterna till påskyndande enligt EU:s budgetförordning för det fortsatta genomförandet av tekniska biståndsåtgärder. Dessa metoder har konsekvent legat till grund för TFGR:s arbete under hela dess existens.

20

Kommissionen anser att TFGR fullgjorde sitt mandat genom att bistå de grekiska myndigheterna vid identifieringen av behoven av tekniskt bistånd.

Detta är också ett centralt inslag i den grundläggande principen om "nationellt ägarskap" när det gäller genomförande av reformer.

21

Se kommissionens svar på punkt V för ett ingående resonemang.

22

När det gäller projekten med delad förvaltning ansvarar medlemsstaterna för att utforma, övervaka och genomföra enskilda projekt. Kommissionen övervakar uppnåendet av överenskomna delmål med utgångspunkt i medlemsstaternas rapporter om programmen (information om framstegen med genomförandet av enskilda politiska prioriteringar begärdes av medlemsstaterna på ad hoc-basis).

När det gäller de åtgärder som finansierades genom den centralt förvaltade budgeten för tekniskt bistånd genomfördes, tillsammans med de ansvariga för det operativa programmet för administrativa reformer (Arop), en kontroll av stödberättigandet innan förhandlingen med uppdragstagaren inleddes. Syftet var främst att undvika överlappning.

23

Kommissionen tillstår att ett eget anslag i EU:s budget skulle ha underlättat planeringen av det tekniska biståndet. TFGR utnyttjade dock de tillgängliga medlen på bästa möjliga sätt.

Kommissionen anser att de grekiska myndigheterna inte till fullo har utnyttjat strukturfondernas möjligheter till finansiering av tekniskt bistånd, trots all hjälp som TFGR har erbjudit till stöd för ett sådant utnyttjande. Det bör dock noteras att Arops budget minskades i samförstånd med kommissionens avdelningar först när det stod klart att dessa medel (som anslagits för specifika år) annars skulle gå förlorade för Grekland.

24

Mängden budgetposter som till fullo kontrolleras genom kommissionens förvaltning kan inte betraktas som en svaghet. Utnyttjande av flera budgetposter för finansiering av övergripande åtgärder är normal praxis vid kommissionen.

Det bör också betonas att TFGR:s mandat inte innefattar en systematisk ekonomisk översikt av de tekniska biståndsåtgärder som finansieras av de grekiska myndigheterna via strukturfonderna och förvaltas genom Arop.

Kommissionens operativa avdelningar ansvarar för den allmänna översikten av det operativa programmet för tekniskt bistånd. Den detaljerade förteckningen över enskilda projekt innehas dock av medlemsstaten, som på begäran ska göra den tillgänglig för kommissionens avdelningar i enlighet med regelverket.

Kommissionens svar på rubriken "TFGR hade en flexibel intern organisation men personalbehoven fastställdes inte utifrån en ordentlig analys" före punkt 25

Kommissionen anser att denna rubrik bättre bör sättas in i sitt sammanhang. Till följd av den politiska situationen och behovet av flexibilitet med hänsyn till de föränderliga behoven i en djup kris-situation där brådskande åtgärder krävdes var det nämligen omöjligt att i förväg fatta beslut om vissa aspekter, t.ex. den exakta personalfördelningen.

26

Det faktum att antalet anställda inte alltid nådde upp till taken påverkade inte TFGR:s normala funktion.

Del II

28

När det gäller formuleringen "omfattande program för tekniskt bistånd", se kommissionens svar på punkterna 1 och 3.

32 Första punktsatsen

I enlighet med villkoren i det ekonomiska anpassningsprogrammet ingick de grekiska myndigheterna två kontrakt om tekniskt bistånd med OECD. Kommissionen (GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering) övervakar den dagliga verksamheten inom ramen för det operativa programmet, men genomförandet och övervakningen av kontrakten med OECD förblev de grekiska myndigheternas ansvar, och OECD behöll fullt ägarskap när det gäller resultaten. På begäran av de grekiska myndigheterna bistod TFGR de grekiska myndigheterna och OECD med finjusteringen av de resultat som förutsågs i överenskommelsen, bl.a. genom att utkontraktera utformningen av rättsakter och tillhandahålla relevant expertis i fråga om moms och bolagsrätt. Detta gjordes även i samband med det projekt för minskning av den administrativa bördan som granskats av revisionsrätten.

32 Andra punktsatsen

På strukturfondsområdet underlättade kommissionen stöd från Portugal till Grekland. De två medlemsstaterna enades om att ett visst erfarenhetsutbyte skulle vara värdefullt. Att det möjliga samarbetet inte genomfördes innebär ingen ekonomisk förlust för någon av parterna eller för kommissionen.

34

När det gäller TFGR:s roll i projektet "Administrativ börd", se kommissionens svar på punkt 32.

Kommissionens svar på rubriken "TFGR tillhandahöll tekniskt bistånd på olika sätt men några av dem passade inte typen av bistånd" före punkt 35

Kommissionen anser att TFGR:s sätt att tillhandahålla bistånd var lämpliga och tjänade de syften för vilka de valts, samtidigt som gällande lagstiftning och regelverk respekterades till fullo.

35

Beslutet att söka stöd från externa enheter för vissa delar av arbetet är berättigat med hänsyn till operativa behov och hänger samman både med uppdragens tidsramar och uppgifternas mycket specifika art samt den nödvändiga tekniska kompetensen.

36

Det organ som är verksamt på beskattningsområdet, som revisionsrätten hänvisar till, åtog sig en rad uppgifter som demonstrerade dess mervärde:

- Tillsammans med TFGR, första urval av lämpliga experter inom eller utanför medlemsstaternas förvaltningar.
- I samband med tjänstekontrakt, utarbetande av kravspecifikationer, offentliggörande av inbjudan till lämpliga sökande, analys av de inkomna anbuden, tilldelning av kontraktet.
- I samband med utstationering från en nationell förvaltning, utarbetande av en mall för utstationeringsavtal, förhandlingar med medlemsstatens förvaltning.
- I samtliga fall, ekonomisk förvaltning och uppföljning av genomförandet av kontraktet (fakturer från medlemsstatens förvaltning eller uppdragstagaren, tidkort, rapporter) och, vid behov, ändringar av avtalet.

39

Finansieringen och budgeteringen av TFGR:s verksamhet skedde med full respekt för den rättsliga ramen och kommissionens gällande regler och förfaranden.

Se kommissionens svar på punkt VII för resonemanget.

40

Områdesledarens roll sträcker sig mycket längre än till samarbete på ett visst område – den innefattar ständig dialog och stöd på det aktuella området genom expertkunskaper, undersökningar, benchmarking osv. Medverkan av de nationella organen i genomförandet av projekten är ett naturligt val som har sin grund i de unika expertkunskaperna, kompetensen och den höga graden av specialisering vid sådana organ (artikel 190.1 f i tillämpningsföreskrifterna för budgetförordningen).

41

Alla EU-experter som ställdes till de grekiska myndigheternas förfogande genom detta organ hade betydande erfarenhet av administrativa reformer i sina egna länder (Frankrike, England, Tyskland, Spanien osv.).

Erfarenheterna hos det nationella utvecklingsorganet på Balkan var relevanta för reformen av den offentliga förvaltningen i Grekland. Organet arbetade även med föranslutningsländer. Förvaltningsorganisationen och de grekiska institutionerna är också historiskt till stor del präglade av denna medlemsstats system. Detta fick de grekiska myndigheterna att gemensamt söka detta stöd från det nationella utvecklingsorganet på operativ nivå, i samarbete med TFGR och reformpartnern.

Kommissionens svar på rubriken "Biståndet var tillräckligt anpassat till de centrala reformbehoven men utgick inte alltid från en heltäckande behovsanalys" före punkt 46

Kommissionen anser att revisionsrättens rubrik "Biståndet var tillräckligt anpassat till de centrala reformbehoven men utgick inte alltid från en heltäckande behovsanalys" bör sättas in i sitt sammanhang. För ett resonemang, se kommentarerna i avsnittet med kommissionens svar på punkterna V och 19 i inledningen och på de punkter som följer efter denna rubrik.

47 a)

I januari 2012 upprättades de grekiska myndigheternas färdplan för administrativ reform med utgångspunkt i slutsatserna och rekommendationerna i OECD:s genomgång av offentlig styrning *Greece: Review of the Central Administration* (Grekland: en genomgång av den centrala administrationen). Det tekniska biståndet från TFGR under 2012–2013 baserades på denna färdplan och på prioriteringarna i det ekonomiska anpassningsprogrammet.

Genom TFGR:s arbete med att hjälpa den grekiska förvaltningen att utforma dokumenten baserades det tekniska biståndet från 2014 på reformstrategin och en tvåårig handlingsplan för den administrativa reformen.

47 b)

Alla OECD:s rekommendationer kom till uttryck i de olika färdplanerna och den tabell med sju pelare som lämnats till revisionsrätten. Tillsammans med samförståndsavtalet bidrog detta systematiskt till att ge en bakgrund till begäran om tekniskt bistånd. Detta märks i utformningen av reformstrategin och den tvååriga handlingsplan som upprättades tillsammans med den grekiska förvaltningen, där OECD:s rekommendationer används som utgångspunkt för att identifiera projekt som ska åtgärda bristerna.

47 c)

När det gäller den statliga styrningen var samordningen mellan ministerier ett viktigt inslag när generalsekretariatet och reformrådet bildades; detta var en av OECD:s centrala rekommendationer.

49

Överenskommelsen utformades med hänsyn till den inledande osäkerheten hos kommissionen om omfattningen av det arbete som skulle genomföras av IMF och, i ett mycket tidigt skede av kommissionens tekniska bistånd, osäkerheten om kommissionens förmåga att tillhandahålla en rådgivare på plats på skatteförvaltningens område. Rådgivaren skulle ge konkret stöd i arbetet med de centrala funktionerna (skuldindrivning, skatterevision, kontroll av personer med stor förmögenhet, tvistlösning osv.). Bildandet av generalsekretariatet för offentliga intäkter i slutet av 2012 ledde till ökad teknisk biståndsverksamhet från IMF:s sida (institutionell reform och organisation), men kommissionen kunde ta över merparten av arbetet på detta område (i och med att en andra rådgivare på plats på skuldindrivningsområdet anlände i början av 2013).

Denna nya arbetsfördelning klargjordes redan i den årliga rapporten från IMF:s avdelning för skattefrågor i februari 2013, som omfattade perioden till och med december 2012 (se särskilt punkt 16).

50

Genom utarbetandet av den tvååriga handlingsplanen gjorde TFGR betydande insatser för att fastställa tydliga tidsfrister och resultat, vilket resulterade i en mer detaljerad planering. Dessa dokument har lämnats till revisionsrätten.

Ansökningarna om tekniskt bistånd anpassades under den inledande perioden för att hjälpa Grekland att i första hand fokusera på kraven i samförståndsavtalet och vidta åtgärder med anledning av dem. På detta område var anpassning av behoven av tekniskt bistånd en uppenbar följd av den politiska realiteten.

Ruta 2

Kommissionen vill påpeka att TFGR i många fall gav uttryck för interna farhågor i fråga om de grekiska myndigheternas förmåga att hålla dessa tidsfrister men inte hade behörighet att ändra dem.

För att de tidsfrister som, i enlighet med färdplanen, angetts i grekisk lagstiftning och i samförståndsavtalet skulle kunna iakttas skulle reformen av yrkesklassificeringar av alla anställda vid den centrala förvaltningen ha varit klar inom sex månader (dvs. i juli 2012). Den tidsfristen fastställdes trots att arbetet var rättsligt och organisatoriskt komplicerat, vilket OECD redan hade insett vid sin kartläggning av den centrala förvaltningen i Grekland. Trots att en planering överenskommits med TFGR/områdesledaren har reformen av *klados*-systemet ännu inte inletts av de grekiska myndigheterna.

Färdplanerna överensstämde helt och hållet med kraven i samförståndsavtalet.

Övervakningen av framstegen med reformerna på detta område var inte TFGR:s ansvar.

54 a)

Framför allt när det gäller det tekniska bistånd som tillhandahölls av IMF skedde uppföljningen genom kommissionens och IMF:s gemensamma lägesrapporter, som upprättades på kvartalsbasis mellan 2012 och 2014 och i stor utsträckning användes för att analysera resultaten av det tekniska biståndet och planera för de framtida behoven.

Med tanke på de omfattande förändringarna av situationen i Grekland och samspelet med föränderliga krav enligt samförståndsavtalet var dessa rapporter ett mer användbart och operativt verktyg än en systematisk uppdatering av de mycket generella handlingsplaner som ingick i den ursprungliga överenskommelsen.

54 b)

Se kommissionens svar på punkt 32. Genomförandet och övervakningen av kontraktet med OECD i anslutning till projektet för den administrativa bördan förblev de grekiska myndigheternas ansvar.

Del III

Kommissionens svar på rubriken "Del III – Det tekniska biståndet ledde till blandade resultat" före punkt 55

Kommissionen anser att rubriken "Del III – det tekniska biståndet ledde till blandade resultat" bör sättas in i sitt sammanhang, med tanke på de grekiska myndigheternas och kommissionens tydliga roll när det gäller det tekniska biståndets effekter på reformernas generella framsteg. Fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och EU innebär att ansvaret för genomförande av strukturreformer ligger hos medlemsstaten. Det faktiska genomförandet av strukturreformerna var och är därför fortfarande de grekiska myndigheternas ansvar, medan TFGR stod till förfogande för att på begäran ge råd och bistå de grekiska myndigheterna.

Gemensamt svar på punkterna 55 och 56

Behovet av att övervaka genomförandet av tekniska biståndsåtgärder och rekommendationer bör bedömas med hänsyn till institutionernas övervakningsroll inom ramen för programmet, inte bara TFGR:s roll

56

Enligt kommissionens mening övervakade TFGR genomförandet av tekniska biståndsåtgärder som omfattades av dess direkta ansvar.

59

När det gäller det försenade genomförandet av tekniska biståndsprojekt med delad förvaltning vill kommissionen framhålla att kontraktet med OECD undertecknades av de grekiska myndigheterna, i enlighet med villkoren i det ekonomiska anpassningsprogrammet. Genomförandet och övervakningen av kontrakten förblev således helt och hållet de grekiska myndigheternas ansvar.

Se även kommissionens svar på punkterna 32 och 47.

60

Fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och EU innebär att ansvaret för genomförande av strukturreformer ligger hos medlemsstaten. Det faktiska genomförandet av strukturreformerna var och är därför fortfarande de grekiska myndigheternas ansvar, medan TFGR stod till förfogande för att på begäran ge råd och bistå de grekiska myndigheterna.

Gemensamt svar på punkterna 61–65

Se kommissionens svar på punkt 60.

66

Grekland nådde en hög utnyttjandegrad för programperioden 2007–2013 och låg bra till på EU-nivå. Detta kunde åstadkommas genom nära samarbete mellan tjänstemän från kommissionen och grekiska ministerier och förvaltningsmyndigheter. Det handlade om att ge dem administrativt stöd, fastställa tidsfrister och vid behov tillhandahålla tekniskt stöd.

Gemensamt svar på punkterna 67–70

Se kommissionens svar på punkt 60.

71

Kommissionen delar revisionsrättens analys av orsakerna till de långsamma framstegen och svårigheterna med att tillhandahålla tekniskt bistånd via beskattningsprojekt. Se även kommissionens svar på punkt 60.

72

Se kommissionens svar på punkt 60.

Slutsatser och rekommendationer

74

När det gäller kommissionens tolkning av "ett brett upplagt program för tekniskt bistånd", se kommissionens svar på punkt I.

Rekommendation 1

Kommissionen godtar rekommendation 1.

Den nya stödtjänsten för strukturreformer kommer att ta denna rekommendation i beaktande i samband med nya tekniska biståndsuppdrag.

Kommissionen har för avsikt att införliva revisionsrättens rekommendation när stödtjänstens verksamhetsramar fastställs.

76

Kommissionen anser att TFGR har fullgjort sitt mandat. Se kommissionens svar på del II i denna rapport.

76 Första punktsatsen

Kommissionen anser att det tekniska biståndet kunde optimeras genom en kombination av lokala och internationella utplacerade experter och kort-tidsexperter. På så sätt kunde komplexa reformområden hanteras i alla delar, alltid med hänsyn till uppgifternas mycket specifika karaktär och den tekniska kompetens som krävdes.

Bland de olika sätten att tillhandahålla tekniskt bistånd är användning av externa uppdragstagare av yttersta vikt för genomförandet av biståndet i fall där expertkunskaperna saknas inom kommissionen.

Kommissionen utnyttjade därför befintliga instrument för att knyta till sig experter som uppfyllde de nödvändiga kraven.

På grundval av bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna direktanställde kommissionen också experter med tillfälliga kontrakt. Användningen av extern expertis baserades på en behovsbedömning.

Kommissionen använde sig således bara av de resurser som krävdes mot bakgrund av de brådskande lösningar som var nödvändiga i Grekland; det gäller även antalet tjänsteleverantörer och externa experter.

76 Andra punktsatsen

Kommissionen valde ut tjänsteleverantörerna med full respekt för den rättsliga ramen och kommissionens gällande regler.

76 Fjärde punktsatsen

Kommissionen anser att kravspecifikationerna var lämpligt utformade. Vid utformningen av kravspecifikationerna och handlingsplanerna tillämpade kommissionen olika och specifika metoder beroende på typen av projekt, villkoren i det ekonomiska anpassningsprogrammet, typen av insats som skulle genomföras, de omständigheter under vilka uppdragstagaren måste bidra till åtgärden samt hur långt projektet kommit.

Se även kommissionens svar på punkterna 49 och 50.

Rekommendation 2

Kommissionen godtar rekommendation 2.

Rekommendation 3

Kommissionen godtar rekommendation 3.

Med tanke på det stora antalet insatser som genomförts av medlemsstaterna (inom och utanför euroområdet), kommissionen och internationella och nationella organisationer för att stödja Grekland i krishanteringen och planeringen och genomförandet av nödvändiga reformer, anser kommissionen att antalet inblandade aktörer var lämpligt.

Antalet partner återspeglade således de insatser som krävdes för att till fullo nå syftet med biståndet.

Rekommendation 4

Kommissionen godtar rekommendation 4.

TFGR:s strategi präglades av en hög grad av flexibilitet för att möjliggöra ett snabbt och effektivt gensvar på de föränderliga behoven i ett läge av djup kris som krävde brådskande åtgärder; den visade sig vara väl lämpad för förhållandena. Kommissionen vill påpeka att TFGR, beroende på behoven och omständigheterna, valde den metod och det resursutnyttjande som ansågs lämpligast. Bland annat placerades experter från kommissionen, internationella organisationer och nationella organ och/eller offentliganställda på hög nivå från andra medlemsstater vid grekiska ministerier och förvaltningar. Därutöver anordnades seminarier och tillhandahölls korttidsexperter.

Planeringscykeln inom TFGR upprättades mot denna allmänna bakgrund och gav den flexibilitet som var nödvändig i samband med beslut om olika alternativ för tillhandahållande av tekniskt bistånd. Prioriteringen av åtgärder gjordes med hänsyn till de grekiska myndigheternas önskemål och villkoren i det ekonomiska anpassningsprogrammet och måste anpassas i enlighet med förhandlingsresultaten.

Rekommendation 5

Kommissionen godtar rekommendation 5.

TFGR:s förfaranden för tilldelning av långsiktiga kontrakt till internationella organisationer eller nationella organ var förenliga med de förfaranden som anges i budgetförordningen, tillämpningsföreskrifterna och beslutsprocessen.

Alla nationella organ och internationella organisationer som valdes ut hade granskats på kommissionsnivå (bedömning grundad på fyra respektive sex pelare) och konstaterats ha tillräcklig erfarenhet av förvaltning av kontrakt med finansiering från EU-budgeten.

Kommissionen vill betona att en ytterligare insats har gjorts med den resultatbaserade metoden efter det att den nya budgetförordningen trädde i kraft 2013. Nya ramavtal undertecknades med organisationer som bedöms på grundval av sex pelare, med tonvikt på resultatbaserade projekt som följer den logiska ramen och för vilka valutan för pengarna ska fastställas när kontraktsprocessen inleds.

77

Kommissionen övervakade det övergripande genomförandet av det tekniska biståndet. De specifika projekten för att genomföra reformerna drevs på de grekiska myndigheternas ansvar och övervakades därför inte av kommissionen.

79

Se kommissionens svar på del III i denna rapport och på punkt 55.

Rekommendation 6

Kommissionen godtar rekommendation 6 och kommer att systematiskt övervaka det tekniska bistånd som genomförs under dess direkta ansvar som upphandlande myndighet.

Vid upprättandet av den nya ram som kommer att ligga till grund för verksamheten inom stödtjänsten för strukturreformer kommer kommissionen i sin förhandsanalys att ta hänsyn till de lärdomar som gjorts och erfarenheterna i samband med TFGR:s genomförande av tekniska biståndsåtgärder. Kommissionen överväger dessutom att inleda ett anbudsförfarande avseende en efterhandsutvärdering av de insatser som gjorts i Grekland, så snart alla tekniska biståndsåtgärder slutförts.

Rekommendation 7

Kommissionen godtar rekommendation 7.

Sådan kapacitetssuppbbyggnad kommer att betonas i verksamheten vid den framtida stödtjänsten för strukturreformer.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(*) Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Arbetsgruppen för Grekland inrättades 2011 av Europeiska kommissionen för att stödja genomförandet av det ekonomiska anpassningsprogrammet med olika former av tekniskt bistånd. I rapporten undersöker vi om arbetsgruppen uppfyllde sitt mandat och om det tekniska biståndet till Grekland på ett ändamålsenligt sätt bidrog till reformprocessen. Vi konstaterade att arbetsgruppen generellt visade att den fungerade som mekanism för att tillhandahålla och samordna komplext tekniskt bistånd, men också att några projekt var bristfälligt utformade och att resultaten var blandade när det gällde påverkan på reformernas framsteg.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån