

Særberetning

Kommissionens intervention i den græske finanskrise

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne beretning er udarbejdet af Revisionsafdeling IV, som har fokus på områderne regulering af markeder og konkurrenceøkonomi. Det ordførende medlem er afdelingens formand, Baudilio Tomé Muguruza. I forbindelse med udarbejdelsen af beretningen fik han støtte af Daniel Costa de Magalhães, Ignacio García de Parada Miranda og Simon Dennett fra sit kabinet samt af direktør Zacharias Kolias og opgaveansvarlig Kamila Lepkowska. Revisionsholdet bestod af Efstathios Efstathiou, Athanasios Koustoulidis, Adrian Savin, Giuseppe Diana, Marion Schiefele og Natalia Krzempek.



Fra venstre til højre: Daniel Costa de Magalhães, Giuseppe Diana, Marion Schiefele, Adrian Savin, Kamila Lepkowska, Simon Dennett, Baudilio Tomé Muguruza, Ignacio García de Parada Miranda, Efstathios Efstathiou, Zacharias Kolias, Natalia Krzempek.

INDHOLD

	Punkt
Forkortelser	
Resumé	I-XIV
Om denne beretning	I
Om de græske tilpasningsprogrammer	II-V
Vores revision	VI-VII
Vores konstateringer	VIII-XIII
Vores anbefalinger	XIV
Indledning	1-15
De tre økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland	1-6
Programmål	7
Programpartnerne og EU-institutionernes rolle	8-10
Programmeringsprocessen	11-15
Revisionsmetoden	16-20
Bemærkninger	
Del I - Forvaltningen af de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland	21-54
Ordninger for udformning og overvågning af programmernes betingelser	22-40
Programmerne oprettet i hast	22-23
Udformningsprocedurer og resultater	24-28
En samlet vækststrategi	29-30
Politisk ustabilitet i programperioden	31-32
Overvågningsprocedurer	33-35
Overvågningspraksis	36-40
Samarbejde med program partnere	41-43
Programmernes økonomiske antagelser	44-54

Metodologiske styrker og svagheder	45-48
Følsomhedstest og underbyggelse af antagelser	49-51
Nøjagtighed og justeringer	52-54
Del II - Reformernes udformning og gennemførelse	55-102
Skattereformer	58-66
Udformning af betingelser - skattepolitik	59-62
Udformning af betingelser - skattehåndhævelse	63-64
Gennemførelse og resultater	65-66
Reformer af den offentlige administration	67-76
Udformning af betingelser	68-73
Gennemførelse og resultater	74-76
Reformer i den finansielle sektor	77-94
Udformning af betingelser	79-93
Forventede finansielle resultater	94
Arbejdsmarkedsreformer	95-102
Udformning af betingelser	97-100
Gennemførelse og resultater	101-102
Del III - Opfyldelsen af programmålene	103-130
Sikring af finanspolitisk bæredygtighed	107-116
Adgang til markederne	108
Anvendelse af midlerne og finansiering efter programmet	109-110
Finanspolitisk konsolidering	111-114
Pensionssystemets bæredygtighed	115-116
Genopretning af den finansielle stabilitet	117-123
Solvens	118
Kreditrisiko og kvaliteten af aktiver	119-120

Likviditet	121
Rentabilitet	122-123
Sikring af fornyet vækst	124-130
Den økonomiske vækst i kontekst	125-128
Priser og arbejdsløshed	129-130
Konklusioner og anbefalinger	131-146
Forvaltningen af de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland	131-138
Reformernes udformning og gennemførelse	139-143
Opfyldelsen af programmålene	144-146
Kommissionens svar	
 Bilag I - Kronologien i Grækenlands økonomiske krise	
Bilag II - Kapitalkontrol	
Bilag III - Svagheder i overholdelsesovervågningen	
Bilag IV - Skattereformer	
Bilag V - Udviklingen i metoden til beregning af finansieringsgab	
Bilag VI - Nøjagtigheden af de makroøkonomiske fremskrivninger	
Bilag VII - Forsinket og manglende overholdelse af betingelser	
Bilag VIII - Reforme af den offentlige administration	
Bilag IX - Reforme i den finansielle sektor	
Bilag X - Finansiell stabilitet	
Bilag XI - Bæredygtig vækst	

FORKORTELSER

BNP: Bruttonationalprodukt

EAP: Økonomisk tilpasningsprogram (Economic Adjustment Programme)

ECB: Den Europæiske Centralbank

EFSF: Den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet

EFSM: Den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme

ENFIA-skat: Ensartet ejendomsskat

ENS: Det Europæiske Nationalregnskabssystem

ESM: Den europæiske stabilitetsmekanisme

FDI: Direkte udenlandske investeringer (Foreign Direct Investment)

FTM: Den fælles tilsynsmekanisme

GD ECFIN: Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender

GLF: Den græske lånefacilitet

HFSF: Den græske finansielle stabiliseringsfond (Hellenic Financial Stability Fund)

IMF: Den Internationale Valutafond

MoU: Aftalememorandum (Memorandum of Understanding)

OECD: Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

TEUF: Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

RESUMÉ

Om denne beretning

I. Vi undersøgte Kommissionens forvaltning af de tre økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland, idet vi tog højde for den institutionelle struktur i de forskellige instrumenter for finansiel bistand, der blev anvendt. For så vidt angår det igangværende program fokuserede revisionen kun på udformningsaspekterne. Finansieringen var på 110 milliarder euro til første program i 2010 (GLF), 172,6 milliarder til andet program (2012, EFSF) og 86 milliarder euro til tredje program (2015, ESM). Medio 2017 har Grækenland stadig brug for ekstern finansiel støtte, og vi konstaterede, at programmålene kun blev opfyldt i begrænset omfang. Samlet set skabte programmernes udformning mulighed for reformfremskridt i Grækenland, men vi konstaterede svagheder. Vi fremsætter en række anbefalinger til Kommissionen med henblik på fremtidige støtteprogrammer.

Om de græske tilpasningsprogrammer

II. Efter sin indtræden i euroen oplevede Grækenland et økonomisk opsving takket være den lette adgang til lån og en gavmild finanspolitik. Men den globale finanskrisen i 2008-2009 udstillede landets sårbare punkter: voksende makroøkonomiske ubalancer, stor offentlig og ekstern gæld, svag ekstern konkurrenceevne, et ubæredygtigt pensionssystem samt svage institutioner. Kombineret med afsløringer om fejlrapportering af officielle statistikker indvirkede disse forhold negativt på den internationale tillid. De priser, Grækenland skulle betale for at låne på de finansielle markeder, steg til uholdbare niveauer, og i april 2010 anmodede Grækenland om finansiel støtte fra medlemsstaterne i euroområdet og IMF.

III. Det første økonomiske tilpasningsprogram for Grækenland blev vedtaget i 2010 og omfattede 110 milliarder euro i finansiering. Men trods de iværksatte finanspolitiske og strukturelle foranstaltninger og gældsomlægningen i 2012 var det ikke tilstrækkeligt til, at landet kunne vende tilbage til markedsfinansiering. Der blev derfor vedtaget yderligere to programmer til 172,6 milliarder i 2012 og 86 milliarder euro i 2015.

IV. Tilpasningsprogrammerne skulle adressere de økonomiske ubalancer i Grækenland og dermed forhindre, at landets økonomiske krise spredte sig til resten af euroområdet. De

skulle skabe en sund og bæredygtig økonomisk og finansiell situation i Grækenland og genoprette landets evne til fuldt ud at finansiere sine behov på de finansielle markeder. Støtten var underlagt politiske betingelser, som var aftalt mellem de græske myndigheder og långiverne. Betingelserne omfattede praktisk talt alle funktioner i den græske stat og adresserede tre hovedmål: finanspolitisk bæredygtighed, finansiell stabilitet og fornyet vækst. Europa-Kommissionen kontrollerede og rapporterede om Grækenlands overholdelse af betingelserne.

V. Kommissionen forvaltede tilpasningsprogrammerne i samarbejde med Den Europæiske Centralbank på vegne af de enkelte programmers europæiske långivere: i første program medlemsstaterne i euroområdet, i andet program den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet og i tredje program den europæiske stabilitetsmekanisme.

Vores revision

VI. Vi undersøgte, om Kommissionens forvaltning af tilpasningsprogrammerne for Grækenland var hensigtsmæssig. Nærmere bestemt søgte vi svar på følgende spørgsmål:

- Havde Kommissionen indført hensigtsmæssige ordninger til forvaltning af programmerne?
- Var de politiske betingelser udformet hensigtsmæssigt, og blev de opfyldt effektivt?
- Blev tilpasningsprogrammernes hovedmål nået?

VII. I overensstemmelse med Revisionsrettens mandat til at undersøge, hvor effektiv ECB's forvaltning er i operationel henseende, har vi forsøgt at undersøge dens involvering i de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland. ECB satte imidlertid spørgsmålstejn ved Revisionsrettens mandat i denne henseende og udleverede ikke tilstrækkelig dokumentation, og vi kan derfor ikke rapportere om ECB's rolle i forbindelse med de græske programmer.

Vores konstateringer

VIII. Ved begyndelsen af det første program havde Kommissionen ingen erfaringer med forvaltning af denne type proces. Procedurerne blev udarbejdet efter næsten et år, men fokuserede på de formelle ordninger vedrørende godkendelse af dokumenter, på

informationsgange og på tidsplanen for udbetalingerne. Kommissionen havde ikke udarbejdet nogen specifikke interne retningslinjer for den faktiske udformning af programbetingelserne, f.eks. med hensyn til deres omfang og detaljeringsniveau. Trods deres voksende antal blev betingelserne ikke i tilstrækkelig grad rangordnet efter deres relative betydning i første og andet program, og de var ikke forankret i en bredere strategi. Kommissionen indførte et fungerende system til vurdering af, om betingelserne var overholdt, men vi konstaterede svagheder, navnlig med hensyn til vurdering af strukturreformernes gennemførelse.

IX. Trods de komplekse institutionelle forhold i programmerne er de operationelle detaljer vedrørende Kommissionens samarbejde med programpartnerne, primært IMF og ECB, aldrig blevet formaliseret.

X. Beregningerne af finansieringsgabet og de makroøkonomiske fremskrivninger udgjorde den overordnede økonomiske ramme for programudformningen. Kommissionen opdaterede regelmæssigt sin analyse i denne henseende, og fremskrivningerne var omtrent lige så nøjagtige som andre internationale organisationers fremskrivninger. Vi konstaterede imidlertid svagheder med hensyn til dokumentation, underbyggelse af antagelser og kvalitetskontrol.

XI. En dybdegående analyse af udformningen og gennemførelsen af reformer på fire vigtige politikområder (skat, offentlig administration, arbejdsmarkedet og den finansielle sektor) giver et blandet billede. Skattereformerne og reformerne af den offentlige administration gav finanspolitiske besparelser, men gennemførelsen af de strukturelle komponenter var svagere. Arbejdsmarkedet er blevet mere fleksibelt og konkurrencedygtigt, og der er flere lovgivningsændringer på vej i tredje program. Den finansielle sektor blev gennemgribende omstruktureret, men det krævede indsprøjtning af 45 milliarder euro i banksystemet, og kun en lille del af dette beløb kan potentielt genvindes. På alle politikområder blev en række centrale reformer gennemført med væsentlige forsinkelser eller manglende effektivitet.

XII. Samlet set skabte betingelsernes udformning mulighed for reformfremskridt, men vi konstaterede svagheder. Nogle vigtige foranstaltninger var ikke tilstrækkelig begrundet eller ikke tilstrækkelig tilpasset de specifikke svagheder i sektorerne. I forbindelse med andre

foranstaltninger tog Kommissionen i udformningsprocessen ikke tilstrækkelig højde for Grækenlands gennemførelseskapacitet og tilpassede derfor ikke deres omfang og timing. Vi konstaterede også eksempler på, at betingelser var for smalle til at adressere vigtige ubalancer i sektorerne, og at foranstaltninger til adressering af vigtige ubalancer først sent blev inkluderet i programmet.

XIII. Kommissionen foretog ingen omfattende evaluering af de første to programmer, selv om en sådan analyse kunne have været nyttig med henblik på justering af reformprocessen. Medio 2017 har Grækenland stadig brug for ekstern finansiel støtte, hvilket viser, at de tidligere programmer - delvis på grund af gennemførelsessvagheder - ikke kunne genoprette landets evne til at finansiere sine behov på markedet. De specifikke program mål blev kun opfyldt i begrænset omfang:

- *Fornyset vækst*: BNP faldt med over en fjerdedel under programmerne, og Grækenland oplevede ikke som oprindelig forventet fornyet vækst i 2012.
- *Finanspolitisk bæredygtighed*: Der blev opnået en omfattende finanspolitisk konsolidering med hensyn til de strukturelle saldi. Men på grund af ugunstige makroøkonomiske udviklinger og renteudgifterne vedrørende eksisterende gæld voksede gælden støt i forhold til BNP.
- *Finansiel stabilitet*: Programmerne sikrede kortsigtet finansiel stabilitet, men kunne ikke afværge en kraftig forværring af bankernes regnskaber, som hovedsagelig skyldtes ugunstige makroøkonomiske og politiske udviklinger, og bankernes evne til at levere finansiering til realøkonomien var begrænset.

Vores anbefalinger

XIV. Europa-Kommissionen bør:

- a) forbedre procedurerne for udformning af støtteprogrammer, navnlig ved at beskrive omfanget af det analysearbejde, der er nødvendigt for at begrunde betingelsernes indhold

- b) foretage en bedre prioritering af betingelserne og angive, hvilke foranstaltninger der straks bør gennemføres for at adressere de ubalancer, som det er afgørende at afhjælpe for at nå programmålene
- c) når det er relevant med hensyn til at adressere den underliggende økonomiske ubalance, sikre, at programmerne er forankret i en samlet vækststrategi for landet
- d) have klare procedurer og i relevante tilfælde fastlægge nøgleresultatindikatorer til sikring af, at programovervågningen er systematisk og dokumenteres nøjagtigt
- e) adressere datamangler mere gennemgribende fra starten
- f) forsøge at indgå en aftale med programpartnerne, så rollerne og samarbejdsmetoderne er beskrevet detaljeret og er gennemsigtige
- g) sørge for bedre underbyggelse af antagelser og ændringer vedrørende de økonomiske beregninger, der ligger til grund for programudformningen
- h) være mere systematisk med hensyn til at vurdere medlemsstatens administrative kapacitet til at gennemføre reformerne og dens behov for teknisk bistand.
Betingelserne bør tilpasses resultaterne af denne analyse
- i) forbedre sit analysearbejde vedrørende programudformning. Navnlig bør den undersøge foranstaltningernes hensigtsmæssighed og timing i lyset af medlemsstatens specifikke situation
- j) foretage mellemliggende evaluering i forbindelse med successive programmer, der tilsammen varer længere end tre år, og bruge resultaterne til at vurdere deres udformning og overvågningsordninger
- k) analysere, hvilke støtte- og overvågningsrammer der vil være hensigtsmæssige, når programmet er afsluttet.

INDLEDNING

De tre økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland

1. Den globale finanskrisen medførte drastiske ændringer i det internationale økonomiske miljø. Krisen krævede uhørt store redningspakker til finansielle institutioner og andre ekstraordinære penge- og finanspolitiske tiltag. Ikke desto mindre blev krisen efterfulgt af en global økonomisk tilbagegang og en gældskrise i Europa. Det lykkedes lande med et stærkt fundament at komme tilbage i vækst inden for en relativt kort tidsperiode, men lande med makroøkonomiske ubalancer og strukturelle svagheder oplevede store udfordringer¹.
2. I forbindelse med den global økonomiske krise gjorde kombinationen af makroøkonomiske ubalancer, stor offentlig og ekstern gæld, svag ekstern konkurrenceevne, et ubæredygtigt pensionssystem samt svage institutioner Grækenland særlig sårbar over for den øgede risikoaversion på de internationale markeder. Disse faktorer samt den afslørede fejlrapportering af officielle statistikker og de betydelige ændringer af de finanspolitiske data for 2008 og 2009 indvirkede negativt på markedets tillid. Som resultat nedgraderede de førende kreditvurderingsbureauer Grækenlands kreditværdighed (fra A-niveauer i slutningen af 2008 til C-niveauer i 2011). Markedet reagerede stærkt på denne negative udvikling, og omkostningerne ved at finansiere den græske gæld steg til uholdbare niveauer i ugerne før landets anmodning om finansiell støtte.
3. Efter at have mistet muligheden for at få finansieret sin gæld på markedet til en rimelig pris anmodede Grækenland om finansiell støtte fra medlemsstaterne i euroområdet og IMF² den 23. april 2010. Trods de finanspolitiske og strukturelle foranstaltninger, Grækenland iværksatte, var det første økonomiske tilpasningsprogram (EAP) ikke tilstrækkeligt til, at

¹ Ud over Grækenland bad fire andre lande i euroområdet (Portugal, Irland, Spanien og Cypern) samt tre lande uden for euroområdet (Letland, Ungarn og Rumænien) om international finansiell støtte i 2008.

² Den Internationale Valutafond (IMF) er en organisation med 189 lande, og dens primære formål er at sikre stabiliteten i det internationale valutasystem. IMF yder bl.a. lån til medlemslande med faktiske eller potentielle betalingsbalanceproblemer, og en betingelse for disse lån er gennemførelse af politikker udformet med henblik på at korrigere de underliggende problemer.

landet kunne vende tilbage til markedsfinansiering, så to yderligere programmer blev aftalt i henholdsvis 2012 og 2015 (jf. **tabel 1**).

Tabel 1 - De økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland

Program	Facilitet	Start	Ophør	Finansiering i alt (milliarder euro)	Udbetalt støtte fra euroområdet (milliarder euro)	Udbetalt IMF-støtte (milliarder euro)
Grækenland I	GLF ⁽¹⁾	2010	2012	110	52,9	20,7 (17,541 SDR)
Grækenland II	EFSF	2012	2015	172,6	141,8	11,6 (10,2 SDR)
Overgangsfinansiering	EFSM	2015	2015	7,16	7,16	-
Grækenland III	ESM	2015	I gang (2018)	86	39,4 ⁽²⁾	-

¹ Bilaterale lån koordineret af Kommissionen på vegne af de deltagende medlemsstater i euroområdet.

² Pr. juli 2017.

Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Kommissionen/ESM.

4. Det første tilpasningsprogram blev underskrevet i maj 2010 (jf. **figur 1** og **bilag I**). Det skulle løbe indtil juni 2013 og omfatte 110 milliarder euro i finansiering (fra IMF og medlemsstater i euroområdet), der skulle dække Grækenlands finansieringsbehov og støtte banksystemet (jf. **tabel 1**). Til gengæld gik Grækenland med til at gennemføre et strukturelt reformprogram bestående af økonomiske, finanspolitiske, finansielle og arbejdsmarkedsorienterede tiltag. Det første program ophørte før tid i marts 2012, da det uholdbare gælds niveau og den uventet store nedgang i den økonomiske aktivitet afslørede et behov for yderligere finansiering. På det tidspunkt var der udbetalt 73,6 milliarder euro.

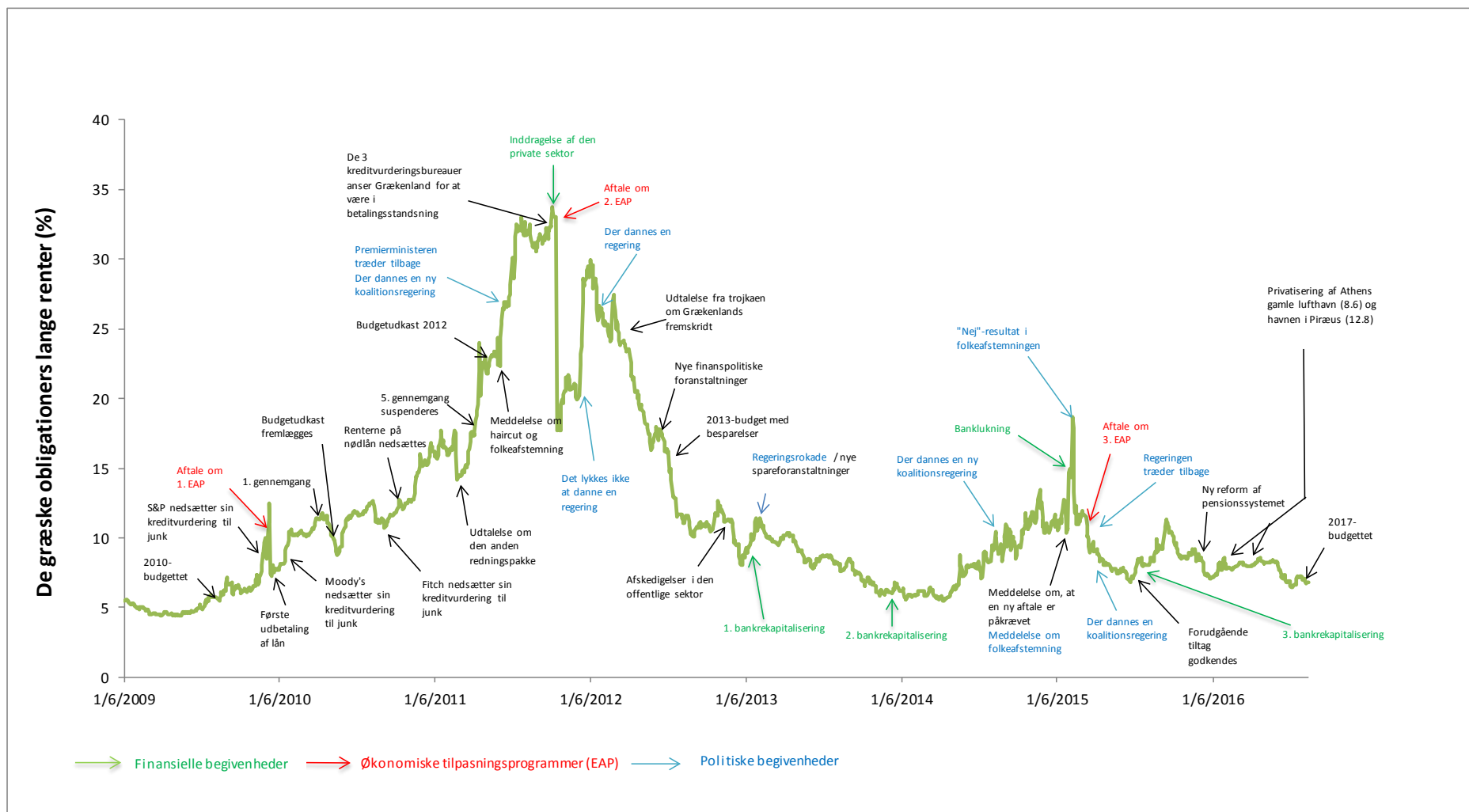
5. Den anden finansielle støttepakke blev aftalt med euroområdets medlemsstater og IMF i marts 2012 og omfattede en samlet finansiering på 172,6 milliarder euro. Landene i euroområdet bidrog i sidste ende med 141,8 milliarder euro i form af lån fra den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF), der var blevet oprettet til dette formål. Et afgørende element i andet program var inddragelsen af den private sektor, som indebærer, at private

investorer bidrog med ca. 107 milliarder euro ved at afskrive en del af værdien af deres beholdninger af statsobligationer.

6. Efter andet programs udløb i december 2014 og dets to forlængelser³ fik Grækenland i lyset af de igangværende forhandlinger om den tredje finansielle støttepakke et overgangslån fra den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme i juli 2015. På grund af den usikre situation blev der i juni 2015 indført begrænsninger af den frie kapitalbevægelighed for at sikre finansiell stabilitet (jf. **bilag II**). I august 2015 blev de græske myndigheder og partnerne i euroområdet enige om tredje program, som havde form af et statslån fra den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM). Programmet skal løbe indtil 2018. Den 20. juli 2017 godkendte IMF's bestyrelse efter anmodning fra Grækenland principielt en forebyggende stand-by-aftale vedrørende 1,6 milliarder euro, som kunne træde i kraft på betingelse af yderligere tilsagn. I september 2017 havde IMF endnu ikke foretaget nogen udbetalinger.

³ Henholdsvis indtil udgangen af februar og udgangen af juni 2015.

Figur 1 - Kronologien i den græske krise



Kilde: Revisionsretten.

Programmål

7. Interventionslogikken i de græske tilpasningsprogrammer har været at adressere de økonomiske ubalancer i Grækenland og dermed forhindre, at landets økonomiske krise spredte sig til resten af euroområdet. Derfor skulle programmerne skabe en sund og bæredygtig økonomisk og finansiell situation i Grækenland og genoprette landets evne til fuldt ud at finansiere sine behov på de finansielle markeder. For at nå dette mål fokuserede de græske programmer⁴ på tre centrale udfordringer, som Grækenland forpligtede sig til at adressere gennem et omfattende sæt reformtiltag:

- A) Genopretning af de finansielle markeders tillid og den finanspolitiske bæredygtighed: Programmerne forudså robuste finanspolitiske foranstaltninger (inklusive reduktioner i udgifterne til pensioner, sundhedssystemet og den offentlige administration) såvel som reformer af skattepolitikken og skatteforvaltningen. De finanspolitiske reformer skulle styrke tilliden, genskabe muligheden for at få finansieret gæld på markedet og sikre et bæredygtigt forhold mellem gæld og BNP.
- B) Sikring af stabilitet i den finansielle sektor: Programmerne gav finansiell støtte til græske banker via den græske finansielle stabiliseringsfond (HFSF) for at dække deres presserende kapitalbehov. Reformerne omfattede også omstrukturering og konsolidering af sektoren, forvaltning af misligholdte lån, ledelse, tilsyn og likviditet.
- C) Fremme af den økonomiske vækst og genopretning af konkurrenceevnen: Ved hjælp af strukturreformer skulle programmerne forbedre omkostningskonkurrenceevnen og det generelle erhvervsklima. Formålet med dette var at lette Grækenlands overgang til en mere investerings- og eksportbaseret vækstmodel. Reformerne omfattede arbejdsmarkedet og produktmarkedet, den offentlige administration, retssystemet og uddannelsessystemet.

⁴ Alle tre programmer havde de samme mål. Under tredje program blev moderniseringen af den offentlige administration adresseret under et dedikeret mål i anerkendelse af disse reformers store betydning, men første og andet program adresserede også reformer af den offentlige administration under målet om vækst og konkurrenceevne.

Programpartnerne og EU-institutionernes rolle

8. De første to programmer blev udformet under drøftelser mellem de græske myndigheder og den såkaldte "trojka" bestående af Kommissionen, ECB og IMF (kaldet "institutionerne" i tredje program). Der var ikke fastlagt detaljerede formelle rammer for deres samarbejde. I forbindelse med tredje program er ESM i overensstemmelse med sin traktat⁵ blevet involveret i udformningen og overvågningen af programmet. Selv om IMF ikke har bidraget til finansieringen af tredje program, er den forblevet fuldt aktiv i drøftelserne om betingelsernes omfang og tilpasningskursen.

9. I løbet af programmerne har Kommissionens rolle været at agere på vegne af euroområdet medlemsstater i tæt samarbejde med andre partnere. Under GLF var Kommissionen ansvarlig for at koordinere og gennemføre programmet på vegne af og efter instruks fra euroområdet medlemsstater med det formål at yde støtte samt at forhandle og underskrive en lånefacilitetsaftale og et aftalememorandum (MoU) vedrørende politiske betingelser med Grækenland. EFSF-rammeaftalen og den EU-forordning⁶, der gjaldt for andet program, gav Kommissionen lignende opgaver. Ifølge ESM-traktaten skulle ESM's styrelsesråd give Europa-Kommissionen mandat til i samarbejde med ECB at forhandle om de økonomisk-politiske betingelser, der i de enkelte tilfælde skulle knyttes til den finansielle støtte.

10. ECB's rolle i løbet af programmerne har været at agere i samarbejde med Kommissionen for at vurdere de politiske betingelser for den finansielle støtte samt regelmæssigt at overvåge fremskridtene med hensyn til at opfylde disse betingelser. I forbindelse med det første program opfordrede Det Europæiske Råd allerede den

11. februar 2010 Kommissionen til at overvåge gennemførelsen af reformtiltag i samarbejde med ECB. EFSF-rammeaftalen, ESM-traktaten og EU-forordningen⁷ definerede ECB's rolle på

⁵ Traktaten om oprettelse af den europæiske stabilitetsmekanisme, punkt 12 og 13.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 472/2013 af 21. maj 2013 om skærpelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemslande i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet (EUT L 140 af 27.5.2013, s. 1).

⁷ Forordning (EU) nr. 472/2013.

en lignende måde i forbindelse med andet og tredje program. I denne kontekst leverede ECB rådgivning og ekspertise vedrørende forskellige politikområder. Siden den fælles tilsynsmekanisme blev etableret (i november 2014), har ECB også deltaget i drøftelser med institutionerne og de græske myndigheder. Derudover offentliggjorde ECB i perioden 2010-2016 - uden sammenhæng med selve programprocessen - adskillige udtalelser om udkast til retsforskrifter indsendt af de græske myndigheder, da disse kunne få stor indvirkning på den finansielle stabilitet⁸.

Programmeringsprocessen

11. Den finansielle støtte til Grækenland var underlagt politiske betingelser⁹, som var fastsat i de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland og fordelt på hovedmålene (det finanspolitiske, det finansielle og det strukturelle mål). De græske myndigheder indledte formelt programmeringsprocessen ved at indsende et sæt dokumenter (jf. ***tekstboks 1***) til långiverne, og dette blev opdateret for hver programgennemgang¹⁰. IMF og de europæiske långivere forblev uafhængige i forbindelse med godkendelsen af programdokumenterne og långivningsafgørelserne (jf. ***figur 2***).

⁸ Baseret på traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (artikel 127 og 282) og artikel 2 i Rådets beslutning 98/415/EU af 29. juni 1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsforskrifter (EUT L 189 af 3.7. 1998, s. 42).

⁹ Betingelser vedrørende gennemførelse af politikspecifikke reformer eller lovændringer.

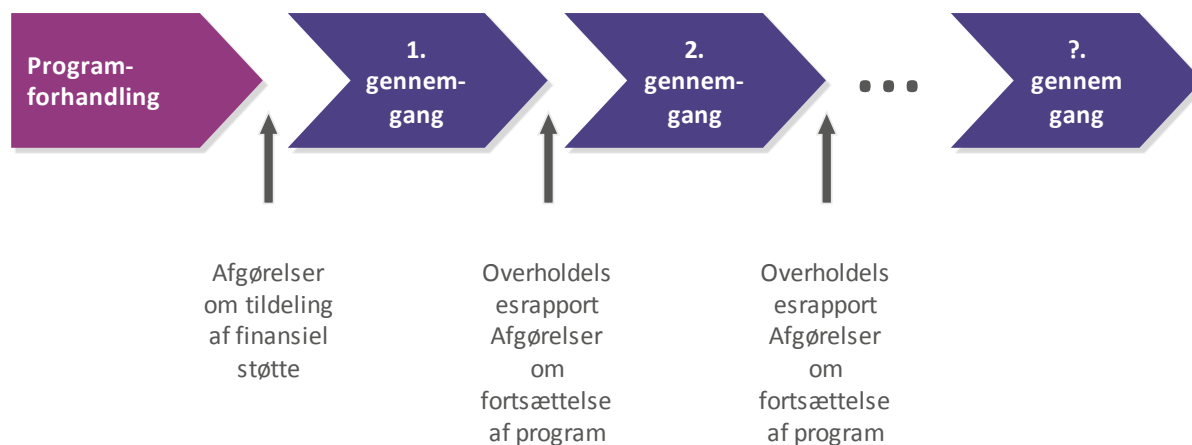
¹⁰ I forbindelse med første og andet program blev brevet sendt til Eurogruppens formand, Kommissionens næstformand og ECB's formand. Det samme brev blev samtidig sendt til IMF.

Tekstboks 1 - Dokumenter indsendt af de græske myndigheder i forbindelse med første og andet program

- Hensigtserklæring - med beskrivelser af de centrale politiske forpligtelser, programmets finansiering og de videre skridt i programmeringsprocessen.
- Memorandum om den økonomiske og finansielle politik - med beskrivelser af de politikker, som de græske myndigheder skal gennemføre. Disse er primært aftalt med IMF og danner grundlag for IMF's overholdelsesvurderinger.
- Aftalememorandum (MoU) om specifikke økonomisk-politiske betingelser - med beskrivelser af de detaljerede økonomisk-politiske foranstaltninger, der primært er aftalt med Kommissionen og fungerer som benchmarks i forbindelse med den vurdering af de politiske resultater, som er et led i de kvartalsvise gennemgange under euroområdet's finansielle støtteprogram.
- Teknisk aftalememorandum (TMoU) - med indikatordefinitioner, vurderingsmetoder og informationskrav.

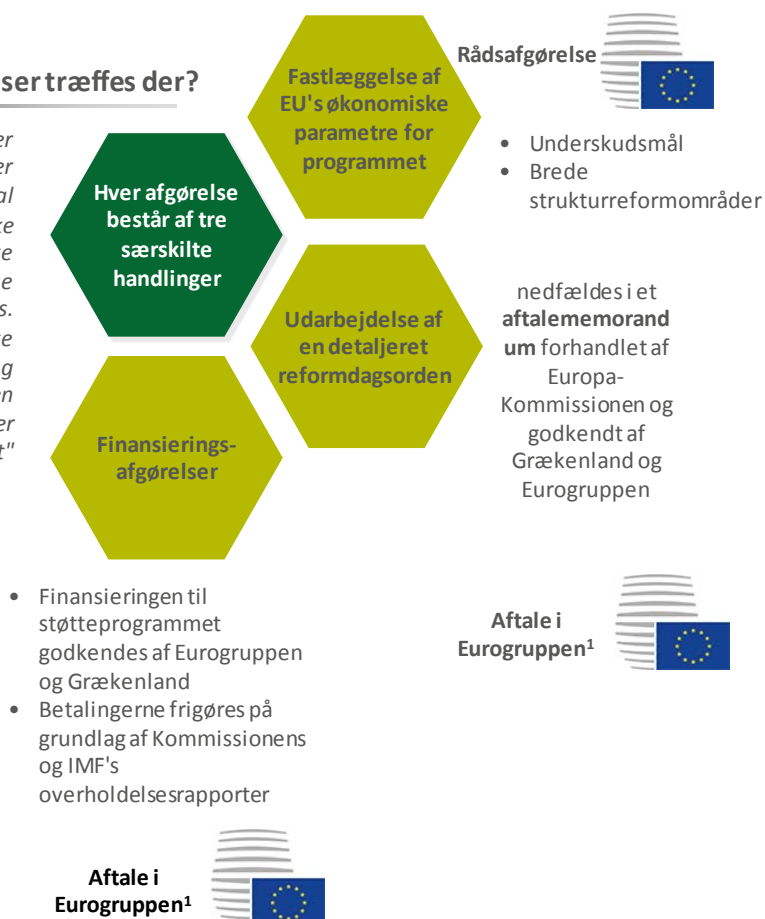
Figur 2 - Programmeringsprocessen

A Programtidslinje



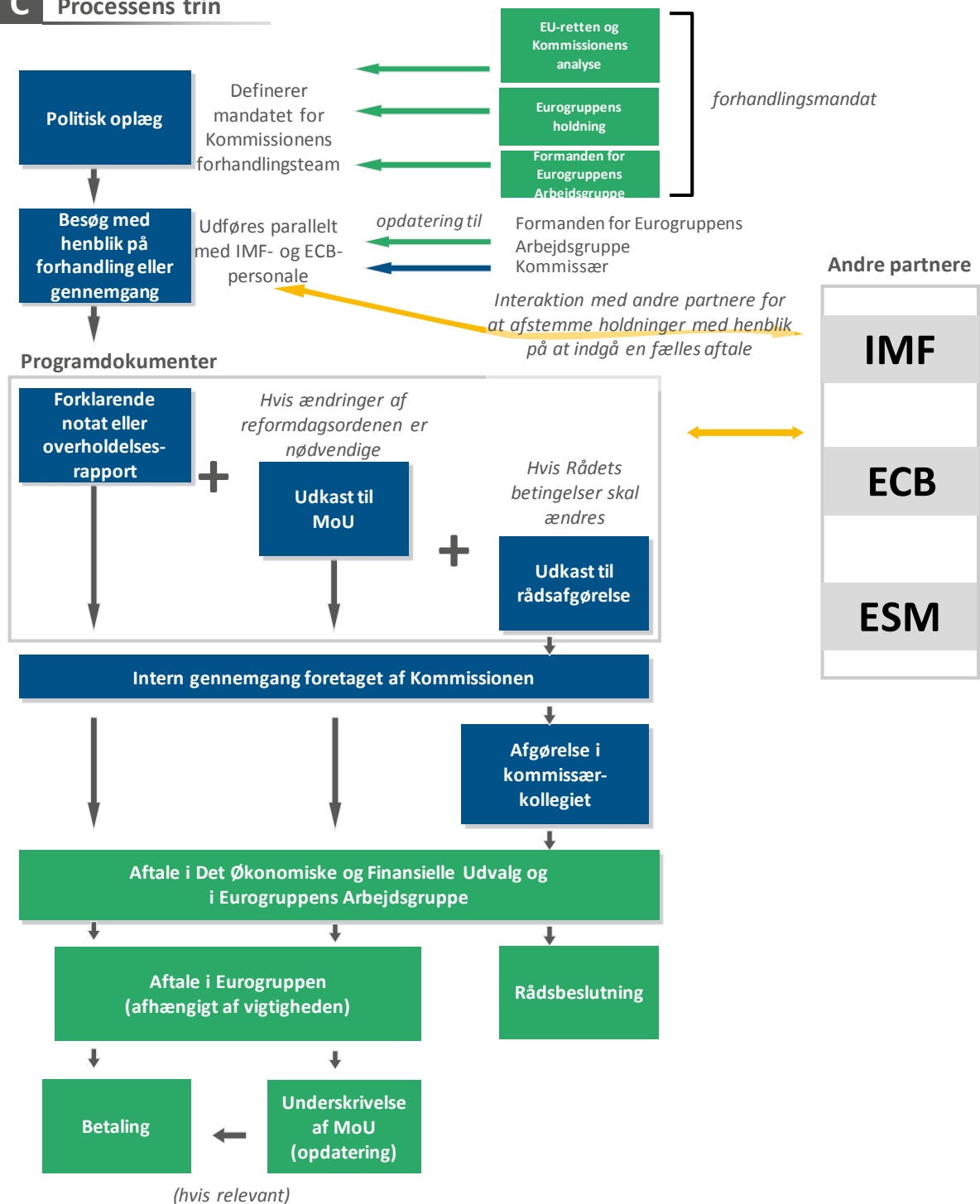
B Hvilke afgørelser træffes der?

Ikke alle afgørelser er nødvendige i hver gennemgang. F.eks. skal Rådets afgørelse ikke ændres, hvis der ikke foretages væsentlige ændringer (f.eks. fastsættes finanspolitiske mål). Der blev dog automatisk godkendt en MoU-opdatering efter hver "afsluttet" gennemgang.



¹ I første program blev afgørelserne truffet som del af aftaler indgået i Eurogruppen med enstemmighed, når der ses bort fra Grækenland. I andet og tredje program blev afgørelserne formelt truffet af EFSF og ESM's styrelsesråd på grundlag af aftaler indgået i Eurogruppen med enstemmighed, når der ses bort fra Grækenland.

C Processens trin



Kilde: Revisionsretten.

12. Programdokumenterne blev udarbejdet som led i en forhandlingsproces med Kommissionen, Den Internationale Valutafond¹¹ og Den Europæiske Centralbank, der blev gennemført i form af forhandlingsbesøg¹². Kommissionens forhandlingsmandat blev fastlagt på forhånd i et politisk oplæg, som analyserede situationen i Grækenland med hensyn til de vigtigste politikområder og indeholdt forslag til foranstaltninger, der kunne indgå i programmet. Med henblik på forhandlingerne udarbejdede Kommissionens personale den makroøkonomiske prognose, der lå til grund for programmet. Efter hver gennemgang offentliggjorde Kommissionen denne sammen med kvalitative analyser af den makroøkonomiske og finansielle situation, overholdelsesvurderingen og de officielle programdokumenter.

13. Efter afslutningen af forhandlingerne drøftede Rådet den tekst, som de græske myndigheder havde indsendt, på grundlag af dokumenterne fra Kommissionen¹³ og traf en afgørelse i medfør af artikel 126 og 136 i TEUF¹⁴. Efter vedtagelsen af Rådets afgørelse underskrev Kommissionens næstformand (bemyndiget af sine medkommissærer) det endelige MoU på vegne af de långivende medlemsstater (i forbindelse med første program) eller EFSF (i forbindelse med andet program). De tekniske og juridiske detaljer vedrørende lånet (såsom beregningen af den gennemsnitlige løbetid og bestemmelserne om renter,

¹¹ I foråret 2017 havde IMF ikke indgået en aftale om sit finansielle bidrag til tredje program. Ikke desto mindre var den fuldt involveret i forberedelsesprocessen.

¹² Gennemgangene blev foretaget af højtstående personale fra Kommissionen, IMF og ECB. Formålet var: 1) at opdatere prognoserne og vurderingen af landets situation på vigtige politikområder, 2) at vurdere overholdelsen af betingelserne, og 3) at gennemgå de politiske betingelser med henblik på næste gennemgang.

¹³ Sammen med udkastene til programdokumenter sendte Kommissionen Rådet en meddelelse i medfør af Rådets afgørelse 2010/320/EU af 10. maj 2010 om overholdelse af betingelserne og en henstilling med henblik på Rådets afgørelse om ændring af Rådets afgørelse 2010/320/EU (i medfør af artikel 126 og 136 i TEUF).

¹⁴ Fra og med tredje gennemgang af andet program (december 2012) traf Rådet ikke specifikke afgørelser vedrørende programgennemgangene, da de ikke førte til væsentlige ændringer af de politiske krav.

udbetaling og afdrag) blev specificeret i låneaftalen (i forbindelse med første program)¹⁵ eller i EFSF's facilitetsaftale om finansiel støtte (i forbindelse med andet program).

14. Tredje program blev aftalt ved et aftalememorandum underskrevet af Europa-Kommissionen (på vegne af ESM), Den Helleniske Republik og Bank of Greece. Tredje program blev efterfølgende godkendt af Rådet. De finansielle vilkår og betingelser for lånet blev fastsat i en facilitetsaftale om finansiel støtte, og udbetalingen blev godkendt af ESM's styrelsesråd på grundlag af overholdelsesrapporterne fra Kommissionen (i samarbejde med ECB).

15. I hele programmeringsperioden leverede Eurogruppen¹⁶ politisk rådgivning til processen og nåede navnlig til enighed om lanceringen af programmerne, de vigtigste politiske betingelser, den finansielle tildeling og de vigtigste finansieringsbetingelser. Eurogruppen blev støttet af Eurogruppens Arbejdsgruppe¹⁷, som blev hørt om udformningen af programmerne, og besluttede at udbetale midlerne under første og andet program (i forbindelse med tredje program blev beslutningen truffet af ESM's styrelsesråd).

REVISIONSMETODEN

16. Formålet med revisionen var at undersøge, om Kommissionens forvaltning af de græske tilpasningsprogrammer var hensigtsmæssig. Denne revision supplerer to tidligere særberetninger, som omhandlede Kommissionens forvaltning af den finansielle bistand, der blev ydet under betalingsbalancefaciliteten og den europæiske finansielle

¹⁵ Låneaftalen blev udarbejdet af Europa-Kommissionen, som administrerede långivningen. I forbindelse med første program blev låneaftalen indgået på et bilateralt grundlag mellem euroområdet medlemsstater og Grækenland.

¹⁶ Eurogruppen er et uformelt organ, hvor finansministrene i euroområdet medlemsstater drøfter forhold vedrørende deres fælles ansvar i relation til euroen.

¹⁷ Et forberedende organ bestående af repræsentanter for euroområdet medlemsstater i Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, Kommissionen og Den Europæiske Centralbank.

stabiliseringsmekanisme (særberetning nr. 18/2015)¹⁸, og leveringen af teknisk bistand til Grækenland (særberetning nr. 19/2015). Vi søgte svar på følgende underspørgsmål:

- a) Havde Kommissionen indført hensigtsmæssige ordninger til forvaltning af programmerne?
- b) Var de politiske betingelser udformet hensigtsmæssigt, og blev de opfyldt effektivt?
- c) Blev tilpasningsprogrammernes hovedmål nået?

17. Revisionen omfattede Kommissionens forvaltning af de tre økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland, men i forbindelse med det igangværende tredje program fokuserede revisionen på udformningsaspekterne. Udformningen, overvågningen og opfyldelsen af programmets betingelser blev undersøgt på grundlag af en stikprøve, der dækkede alle de vigtigste program mål. Vi undersøgte også Kommissionens samarbejde med programpartnerne, men ikke IMF's¹⁹ og ESM's²⁰ tiltag. Vi undersøgte heller ikke de græske myndigheders tiltag, herunder de spørgsmål vedrørende ejerskab, som kan have haft en effekt på gennemførelsesprocessen. Vi rapporterer ikke om ECB's involvering på grund af begrænsningerne i revisionens omfang (jf. punkt 20).

18. Vi undersøgte ikke EU's politiske beslutninger på højt niveau, f.eks. begrundelsen for at bevilge finansiel støtte til Grækenland, og vi begrænsede revisionens omfang på flere

¹⁸ Denne beretnings analyse af de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland er mere detaljeret og politikspecifik end det revisionsarbejde, der blev udført vedrørende de fem programlande i forbindelse med særberetning nr. 18/2015. Beretningernes konklusioner og anbefalinger ligner imidlertid hinanden, fordi GD ECFIN forvaltede de respektive programmer parallelt. Vi noterer os imidlertid, at det græske program var ekstraordinært med hensyn til omfang og størrelse, og at programforvaltningen var en særlig udfordring.

¹⁹ IMF's involvering i det økonomiske tilpasningsprogram for Grækenland er blevet vurderet af IMF's uafhængige evalueringskontor: "The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal", 2016.

²⁰ ESM er en mellemstatslig organisation, der finansieres af euroområdet medlemsstater. Den revideres af et revisionsudvalg (med én revisor fra Revisionsretten), men Revisionsretten har som sådan ikke nogen ret til at revidere ESM. Dette problem blev påpeget i Revisionsrettens horisontale analyse af EU's ordninger for ansvarlighed og offentlig revision (2014). Den nyligt offentliggjorte evalueringsrapport "The EFSF/ESM financial assistance" omhandler institutionens involvering i Grækenland.

områder. Vi overvejede ikke det kontrafaktiske scenario uden finansiel støtte. Vi vurderede heller ikke, om Rådet valgte de mest hensigtsmæssige finansielle tildelinger, underskudsmål og finanspolitiske metoder til at løse krisen. Vi vurderede ikke finansieringsbetingelserne for de lån, der blev givet til Grækenland, timingen og hensigtsmæssigheden af gældslettelsen eller bæredygtigheden af den græske gæld. Vi vurderede Kommissionens makroøkonomiske fremskrivninger og beregninger af finansieringsgabet. Ved revisionen af Kommissionen samarbejde med andre partnere vurderede vi ikke, om samarbejdet var berettiget.

19. Revisionsbeviset blev indsamlet på grundlag af en detaljeret gennemgang af dokumentation vedrørende EU's finansielle støtteprogrammer (programdokumenter, interne analyser fra Kommissionen, regnearksprognoser samt evalueringer og undersøgelser fra andre organisationer), en scorecardanalyse af programbetingelser og interviews med personale i Kommissionen, med nationale myndigheder såsom sektorministerier, med Bank of Greece, med sammenslutninger og interessenter fra erhvervslivet samt med personale i IMF, ESM og OECD.

Begrænsning af revisionens omfang vedrørende ECB's involvering

20. I overensstemmelse med Revisionsrettens mandat til at undersøge ECB's operationelle effektivitet²¹ har vi forsøgt at undersøge dens involvering i de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland²². ECB satte spørgsmålstejn ved Revisionsrettens mandat i denne henseende, og den dokumentation, vi fik udleveret af ECB, udgjorde ikke tilstrækkeligt bevis til, at vi kunne udføre revisionsarbejdet²³. På grund af denne

²¹ Artikel 287 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde sammenholdt med artikel 27.2 i statuten for ESCB og ECB. Begrænsningerne i Revisionsrettens revisionsmandat med hensyn til ECB blev omtalt i vores horisontale analyse af EU's ordninger for ansvarlighed og offentlig revision (2014).

²² Europa-Parlamentet har specifikt anmodet Revisionsretten om at analysere ECB's rolle i finansielle støtteprogrammer (jf. Europa-Parlamentets betænkning af 27. april 2017 om Revisionsrettens særberetninger i forbindelse med decharge til Kommissionen for regnskabsåret 2015 (2016/2208)).

²³ ECB mener at have givet Revisionsretten skriftlige svar og relevant dokumentation vedrørende sin involvering i de græske programmer, så vidt som det er muligt i overensstemmelse med Revisionsrettens mandat til at undersøge, hvor effektiv ECB's forvaltning er i operationel

begrænsning af revisionens omfang kunne vi ikke rapportere om ECB's involvering i de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland.

BEMÆRKNINGER

DEL I - FORVALTNINGEN AF DE ØKONOMISKE TILPASNINGSPROGRAMMER FOR GRÆKENLAND

21. Forvaltningen af de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland involverede en række komplekse interne processer i Kommissionen, som udgjorde en horisontal ramme for politikspecifikke analyser og overholdelsesvurderinger (jf. del II). Vi kan i store træk skelne mellem tre typer horisontale processer:

- Procedurer for udformning og overvågning af programmerne - med beskrivelser af programforvaltningens principper og funktionsmåde samt beslutningsprocedurerne.
- Samarbejde med programpartnere - fordeling af ansvar, kommunikation og koordinering af tiltag med IMF, ECB og ESM.
- Grundlæggende økonomiske analyser - udarbejdelse af makroøkonomiske fremskrivninger og beregninger af finansieringsgabet, fastsættelse af centrale økonomiske antagelser i programmerne.

Ordninger for udformning og overvågning af programmernes betingelser

Programmerne oprettet i hast

22. Udformningen af og de institutionelle ordninger i forbindelse med det første økonomiske tilpasningsprogram for Grækenland skal vurderes i lyset af den hast, hvormed programmet blev oprettet. Den umiddelbare grund til ansøgningen om finansiel støtte var et behov for at låne ni milliarder euro til en tilbagebetaling af gæld, der skulle foretages den 19. maj 2010. Eftersom omkostningerne ved at finansiere Grækenlands gæld på markedet

henseende. Vi stødte på lignende problemer med hensyn til at indhente bevis fra ECB under revisionen af den fælles tilsynsmekanisme (særberetning nr. 29/2016, punkt 29).

steg til uholdbare niveauer i foråret 2010, måtte den græske regering søge alternativ finansiering i en kort periode²⁴ (jf. **figur 1** og **bilag I** for en detaljeret kronologisk oversigt over krisen).

23. På grund af de forventede vanskeligheder ved at få finansieret kortfristet gæld på markedet blev man på eurotopmødet²⁵ den 25. marts 2010 enige om betingelserne for at yde finansiel støtte til Grækenland. De græske myndigheder indsendte den officielle anmodning om finansiering den 23. april 2010, dvs. mindre end en måned før tilbagebetalingen skulle foretages. Det første økonomiske tilpasningsprogram for Grækenland blev underskrevet den 3. maj 2010. På grund af dybden og omfanget af ubalancerne i den græske økonomi var der således meget kort tid til at udforme et omfattende program, der kunne adressere samtlige svagheder.

Udformningsprocedurer og resultater

24. Kommissionens generelle procedurer for forvaltning af programmer for makrofinansiel bistand blev først fastlagt i april 2010, dvs. 11 måneder efter lanceringen af det græske program og efter tre afsluttede gennemgange. Procedurerne definerede fastlagde de interne informations- og godkendelsesgange i Kommissionen, mellem Kommissionen og Rådet og mellem Kommissionen og programpartnerne. F.eks. beskrev de trinnene til godkendelse af de vigtigste programdokumenter (politiske oplæg, overholdelsesrapporter, udkast til MoU'er og udkast til anbefalinger til rådsafgørelser i relevante tilfælde). Kommissionen udarbejdede også køreplaner for hver finansieringsfacilitet med beskrivelser af de formelle trin på vejen til udbetaling.

25. Dog omhandlede procedurerne ikke programbetingelsernes indhold. Kommissionen havde ikke udarbejdet nogen specifikke interne retningslinjer for udformning af

²⁴ Ved den seneste gældsfinansiering på markedet i januar var der allerede høje omkostninger forbundet med mobiliseringen af 5 milliarder euro (6,2 %). Mellem januar og april 2010 steg spredningen mellem renterne på 2-årige obligationer fra 347 til 1552 basispoint.

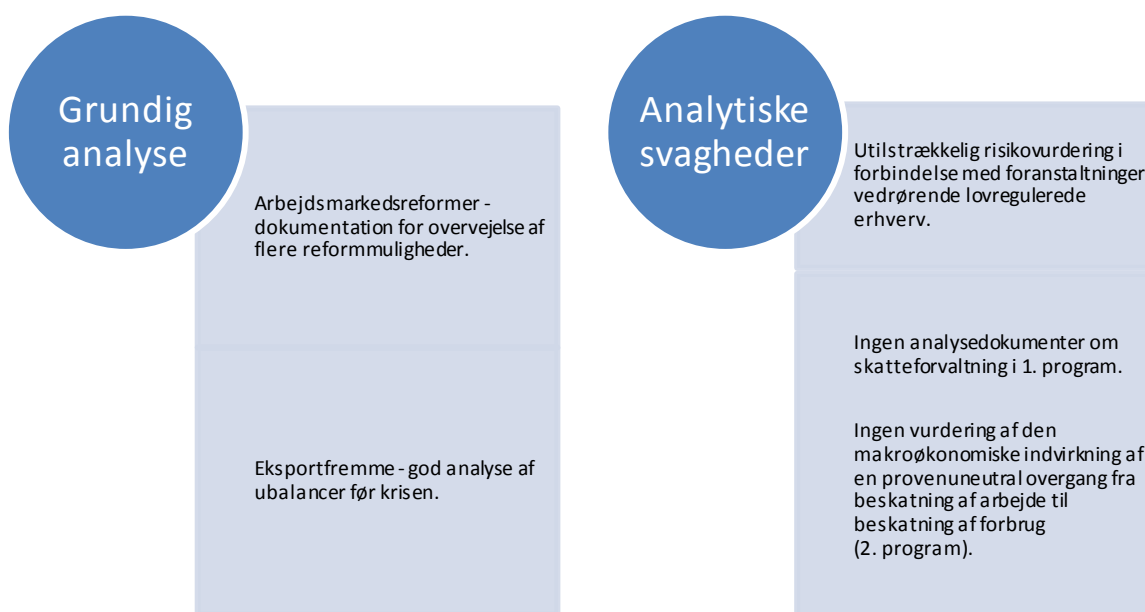
²⁵ Eurotopmøderne er møder mellem stats- og regeringscheferne fra medlemsstaterne i euroområdet.

programbetingelserne med hensyn til omfang og detaljeringsniveau samt dybden af det analytiske arbejde, som var nødvendigt for at begrunde betingelserne²⁶.

26. De vigtigste arbejdsdokumenter, der blev lagt til grund for programbetingelserne, var de politiske oplæg. Disse politikorienterede dokumenter blev udarbejdet forud for de enkelte gennemgange og fungerede som grundlag for forhandlingerne om programgennemgangene (med en vis fleksibilitet). Processen for gennemgang af politiske oplæg blev fastlagt i Kommissionens procedurer, men blev ikke dokumenteret.

27. I flere tilfælde producerede Kommissionens personale analytiske dokumenter, der understøttede de politiske oplæg og betingelsernes udformning på bestemte områder. Dette blev imidlertid ikke gjort systematisk for alle programmer og alle politikområder (jf. **figur 3**).

Figur 3 - Dokumentation af programmernes udformning - eksempler



Kilde: Revisionsretten.

²⁶ IMF har sådanne retningslinjer (f.eks. "Guidelines on conditionality", september 2002).

28. Vi konstaterede en række problemer vedrørende udformningen af betingelserne på flere politikområder:

- Adskillige programbetingelser var beskrevet i generelle, vage vendinger og var ikke målbare, særlig ved oprettelsen af programmerne. F.eks. var der i nogle betingelser på området for eksportfremme - såsom vedtagelse af foranstaltninger til at fremme offentlige-private partnerskaber eller foranstaltninger til at styrke eksportfremmende politikker - ikke angivet nogen klare eller konkrete tiltag. For den finansielle sektor var det i andet program fastsat som en betingelse, at der inden udgangen af juli 2013 skulle udarbejdes en gennemførelsesplan til at forbedre inddrivelsen af misligholdte lån og opstilles mål for dette i banker under likvidation. Betingelsen var åben for fortolkning, hvilket bidrog til, at den blev opfyldt med en betydelig forsinkelse.
- Betingelserne blev gradvis mere præcise. I andet program steg deres antal og detaljeringsniveau betydeligt. Dette skyldtes delvis problemer og forsinkelser i forbindelse med opfyldelsen. På den anden side var det høje detaljeringsniveau en udfordring for myndighedernes administrative kapacitet og ejerskab, da der ikke altid var tilstrækkelige drøftelser og enighed om betingelserne på udformningsstadiet²⁷.
- Samtidig med at detaljeringsniveauet steg, manglede der en klar forudgående forståelse af de enkelte programbetingelsers relative betydning. Nogle betingelser blev først efterfølgende anerkendt som særlig vigtige, når de ikke var blevet opfyldt til tiden, og dernæst betegnet som forudgående tiltag ved programgennemgangene. Det var et eksplicit krav, at disse betingelser skulle være opfyldt, før en lånerate

²⁷ F.eks. manglede der konsensus med hensyn til, hvor stor autonomi skatteforvaltningen skulle have i forhold til Finansministeriet (vedrørende arbejds- og ressourceplanlægning samt beslutningstagning). Trods af det øgede antal betingelser på dette område blev programmets mål ikke nået (tredje program omhandler uløste problemer med relation til autonomi).

kunne udbetales²⁸. I tredje program fremhæves vigtige betingelser nu som nøgleresultater.

En samlet vækststrategi

29. Programmerne havde klare mål på mellemlang sigt, hvor det primære forventede resultat var en genopretning af Grækenlands mulighed for at opnå finansiering på markedet, hvilket gjorde det nødvendigt at fokusere på finanspolitisk konsolidering. Trods Kommissionens bestræbelser var programmerne imidlertid ikke understøttet af en samlet græsk ledet vækststrategi, der kunne række ud over programmerne. En langsigtet strategi kunne have været mere effektiv med hensyn til at koordinere tilpasningsprocessen og udformningen af foranstaltningerne på de forskellige politikområder.

30. Manglen på en strategi var særlig relevant i forbindelse med eksportfremme. Programmets foranstaltninger på dette område - med fokus på priskonkurrenceevne og den administrative byrde - var ikke tilstrækkelig omfattende til at lette en overgang til en mere eksportbaseret vækstmodel og adresserede ikke alle de svagheder, der blev påpeget i analyserne før programmet. Navnlig indeholdt første program ikke en omfattende strategi for de sektorer, der havde en konkurrencefordel på grund af den græske økonomis specifikke struktur. De sektorspecifikke betingelser var imidlertid inkluderet i andet program. Eksempler på usammenhængende foranstaltninger og utilstrækkelig tværpolitisk koordinering (jf. **tekstboks 2**) viser, at der også manglede en eksplicit strategi i den samlede udformning af de græske programmer.

²⁸ Første program indeholdt ingen forudgående tiltag på skatteforvaltningsområdet, mens 10 % af de "unikke" betingelser vedrørende skatteforvaltningen i andet program var forudgående tiltag. Tre fjerdedele af dem var ikke inkluderet i andet program fra begyndelsen.

Tekstboks 2 - Svagheder i den tværpolitiske koordinering

Produktmarkedsreformer over for arbejdsmarkeds- og skattereformer. Trods store arbejdsmarkedsreformer og en kraftig reduktion af lønomkostningerne var priserne ikke faldet tilstrækkeligt i 2013. Dette viser, at produktmarkedsreformerne ikke adresserede stivhederne på markedet på programmets tidlige stadier. Desuden afspejlede de begrænsede prisjusteringer delvis, at der blev indført højere indirekte skatter og afgifter i forbindelse med den finanspolitiske konsolidering, hvilket gjorde strukturreformerne mindre effektive med hensyn til at påvirke priserne og væksten. Tilpasningsprogrammernes skattereformer førte til kompromiser, og på grund af Grækenlands store offentlige underskud var finanspolitisk konsolidering den kortsigtede prioritet på de første stadier.

Bankernes finansielle soliditet over for finanspolitiske foranstaltninger. Efter at bankerne i 2012 viste sig at være underfinansierede, og Grækenlands kreditværdighed var helt nedskrevet, blev der ikke foretaget nogen vurdering af, hvordan de finanspolitiske foranstaltninger yderligere ville påvirke låntagernes solvens og dermed markedsværdien af bankernes lån. F.eks. blev det ikke analyseret, hvordan højere periodiske skatter på ejendom ville påvirke ejendomspriserne og huslånene.

Erhvervsklimareformer over for skattereformer. Der forelå ingen strategisk køreplan for stimulering af potentielle drivkræfter for vækst i Grækenland, og dette afspejlede sig i, at der manglede en strategi for en vækstfremmende finanspolitisk konsolidering. Der blev ikke foretaget en risikovurdering af, hvordan potentielle/alternative finanspolitiske foranstaltninger (f.eks. udgiftsnedskæringer over for skatteforhøjelser) og deres tidsmæssige rækkefølge ville påvirke BNP-væksten, eksporten og arbejdsløsheden.

Politisk ustabilitet i programperioden

31. En anden udfordring, som påvirkede programforvaltningen, var den rykvisе reformindsats, som i nogen udstrækning skyldtes den politiske ustabilitet i landet. Fra oktober 2009 til januar 2015 oplevede Grækenland seks valg og ét regeringsskifte uden valg i november 2011 (jf. [bilag I](#)). Hver gang tog det noget tid for de nye ledere at bekræfte deres tilsagn om og tilgang til reformerne samt at omdefinere arbejdsordningen med institutionerne. Den folkeafstemning, der i juli 2015 blev afholdt om foranstaltningspakken,

bidrog også til usikkerheden om programmets fremtid og til den økonomiske ustabilitet²⁹.

De langvarige politiske forhandlinger og usikkerheden om programmets fortsættelse vanskeliggjorde en smidig forvaltning af programmerne og gennemførelse af reformerne.

32. Den reelle timing af programgennemgangene afveg meget fra den oprindelige plan om en gennemgang hvert kvartal på grund af gennemførelsesforsinkelser og problemer med at opnå en aftale om nye foranstaltninger (jf. **tabel 2**). I denne henseende var det sværeste tidspunkt overgangen mellem andet og tredje program, hvor der opstod et hul på 16 måneder mellem den senest afsluttede gennemgang og godkendelsen af det nye program. Andet program blev aldrig afsluttet³⁰, og overgangen omfattede en dobbelt udvidelse af andet program og et overgangslån fra EFSM.

Tabel 2 - Gennemgange af de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland

År	Gennemgang	Rapportdato	Varighed (måneder)
2010	1. program	Maj 2010	
	1. gennemgang	Aug. 2010	3
2011	2. gennemgang	Dec. 2010	4
	3. gennemgang	Feb. 2011	2
	4. gennemgang	Juli 2011	5
	5. gennemgang	Okt. 2011	3
2012	2. program	Marts 2012	5
	1. gennemgang	Dec. 2012	9
2013	2. gennemgang	Maj 2013	5
	3. gennemgang	Juli 2013	2
2014	4. gennemgang	April 2014	9
2015	3. program	Aug. 2015	16
2016	Supplerende MoU	Juni 2016	10

Kilde: Revisionsretten.

²⁹ Grækenland holdt en banklukkedag på grund af det stormløb mod bankerne og de kører foran hæveautomaterne, der opstod efter meddelelsen om folkeafstemningen.

³⁰ Trods langvarige forhandlinger blev der ikke opnået en aftale med de græske myndigheder om de reformer, der var nødvendige for at afslutte de sidste gennemgange af andet program.

Overvågningsprocedurer

33. Processen vedrørende overvågning af overholdelsen af programbetingelserne var afspejlet i Kommissionens generelle procedurer for forvaltning af programmer for makrofinansiel bistand, men kun med hensyn til de proceduremæssige aspekter (dvs. ansvarsfordelingen og processen vedrørende godkendelse af overholdelsesrapporten). Kommissionen havde derimod ingen procedure, der definerede de vigtigste krav til overvågningens omfang, art og dokumentation.

34. Det primære redskab i forbindelse med den overvågning af Grækenlands overholdelse af programbetingelserne, som institutionerne udførte i fællesskab, var den såkaldte "overholdelsestabel". Under første og andet program var dette dokument en integrerende del af det sæt dokumenter, der blev offentliggjort efter hver gennemgang. Overholdelsestabellen blev udfyldt og gennemgået af Kommissionens personale og efterfølgende forelagt Eurogruppens Arbejdsgruppe sammen med andre programdokumenter. Gennemgangsprocesserne blev imidlertid ikke dokumenteret. Derudover underrettede Kommissionen officielt Rådet om, hvordan den havde overvåget de betingelser, der specifikt var henvist til i Rådets afgørelser.

35. Tabellerne angav normalt overholdelsesstatus for hver programbetingelse, der krævede en specifik gennemgang, med en kort begrundelse (henvisninger til retsgrundlaget, den aktuelle situation og årsagerne til eventuelle forsinkelser). Det var imidlertid ikke alle betingelser, der blev overvåget systematisk på denne måde eller til tiden. Eftersom andet program ikke blev afsluttet, er der ikke foretaget nogen formel vurdering af de betingelser, der blev tilføjet ved den sidste (fjerde) gennemgang. Mellem andet og tredje program fulgte Kommissionen op på udviklingen i Grækenland, bl.a. gennem politiske oplæg. Den første overholdelsesrapport vedrørende tredje program (offentliggjort i juni 2016) indeholdt ikke en overholdelsestabel, selv om adskillige betingelser skulle være opfyldt i juni 2016.

Overvågningspraksis

36. Med hensyn til de fleste analyserede betingelser kunne Kommissionen dokumentere, at den havde vurderet overholdelsen af programbetingelserne og havde et solidt grundlag for sin vurdering. På adskillige politikområder foretog Kommissionen dybdegående

gennemgange af de retsakter, som betingelserne vedrørte, og fulgte op på de nødvendige ændringer. I nogle tilfælde brugte Kommissionen ekstern ekspertise (f.eks. med hensyn til lovregulerede erhverv) for at sikre en omfattende vurdering og ændrede derfor de respektive betingelser i de efterfølgende programgennemgange.

37. Selv om Kommissionen regelmæssigt overvågede og rapporterede om den formelle overholdelse af programbetingelserne, konstaterede vi somme tider svagheder såsom manglende eller unøjagtige vurderinger (jf. **bilag III**). Desuden manglede Kommissionens overholdelsesrapporter somme tider klarhed i vurderingen af betingelserne. Det forhold, at der blev brugt mange forskellige udtryk³¹ til at rapportere om manglende overholdelse af programbetingelserne, skabte uklarhed om vurderingens samlede betydning.

38. I nogle tilfælde sikrede den formelle overholdelse af en betingelse (f.eks. vedtagelse af en specifik retsakt) imidlertid ikke, at betingelsen blev opfyldt i praksis, eftersom de ønskede resultater ikke blev opnået. Et eksempel på dette var gennemførelsen af dagsordenen for bedre regulering. Den relevante lov blev vedtaget i 2012, men de konkrete svagheder blev ikke afhjulpnet, hvilket OECD bemærkede i "Regulatory Policy Outlook 2015"³².

39. Selv om Kommissionen overvågede opnåelsen af programmernes kvantitative mål (dvs. en reduktion i de offentlige ansættelser, lønomkostninger og ledelsesstillinger), havde den samlet set begrænsede redskaber til at kontrollere, om strukturreformerne blev gennemført korrekt. Dens vanskeligheder ved at få adgang til fuldstændige data bidrog til dette problem. Vi identificerede især datamangler på skatteområdet (jf. **bilag IV, del A**) og vedrørende lovregulerede erhverv (ufuldstændige data om begrænsningerne for vigtige erhvervsgrupper såsom advokater, notarer, ingeniører og arkitekter). Programmerne adresserede ikke datamanglerne på omfattende vis, selv om der skete forbedringer i de senere gennemgange. Med hensyn til de fleste strukturelle betingelser var Kommissionen i stand til at overvåge

³¹ F.eks.: "ikke overholdt", "under gennemførelse", "ikke overholdt, visse fremskridt", "overholdt og under gennemførelse", "delvis overholdt", "stort set overholdt" og "forsinket".

³² F.eks. blev der ganske vist formelt oprettet en kontor for bedre regulering som led i dagsordenen, men det forblev underbemandet og havde ingen beføjelser til at afvise udkast til lovforslag, der var ledsaget af mangelfulde konsekvensvurderinger.

vedtagelsen af lovgivningsmæssige ændringer, men havde ingen hensigtsmæssige resultatindikatorer og målsætninger, så den kunne vurdere gennemførelsen af reformerne.

40. Manglen på hensigtsmæssige resultatindikatorer forhindrede f.eks. Kommissionen i at kontrollere opnåelsen af effektivitetsmålene i forbindelse med centraladministrationens omstrukturering. I den finansielle sektor introducerede andet program først i april 2014 en betingelse om, at Bank of Greece skulle fastsætte nøgleresultatindikatorer for at overvåge bankernes fremskridt med hensyn til at reducere deres store porteføljer af misligholdte lån. I den finansielle sektor udnyttede Kommissionen desuden ikke fuldt ud sin position som observatør i HFSF's beslutningsorganer, hvor den havde en yderligere mulighed for at sikre overholdelse af programbetingelserne³³.

Samarbejde med programpartnere

41. De tekniske betingelser blev hovedsagelig udformet af Kommissionen (under GD ECFIN's koordinering) og IMF i samråd med ECB. Under tredje program agerede ESM som en fjerde institutionel partner. De endelige MoU-tekster afspejlede enighed mellem institutionerne indbyrdes samt mellem institutionerne og de græske myndigheder, hvilket krævede, at alle parter justerede deres positioner, hvor det var nødvendigt.

42. Der var ingen retningslinjer eller specifikke procedurer for samarbejdet mellem institutionerne, og processen blev ikke formelt dokumenteret (f.eks. i referater), hvilket påvirkede processens gennemsigtighed. De respektive programhold etablerede imidlertid uformelle samarbejdsordninger. Holdene var i regelmæssig kontakt via telefon og e-mail, såvel som til møder. De udvekslede oplysninger, data og foreløbige analyser og drøftede alternative muligheder vedrørende programudformningen. Kommissionen og IMF delte deres udkast til programdokumenter for at sikre, at betingelserne var konsekvente. Det forhold, at personalet i de tre institutioner havde forskellig ekspertise og erfaring, gjorde det

³³ Vi fandt ét eksempel fra 2013, hvor Kommissionen over for HFSF ikke gav overbevisende udtryk for sine bekymringer vedrørende en potentiel sammenlægning af to banker. Sammenlægningen blev først underkendt senere, og forsinkelsen indebar, at muligheden for at rekapitalisere den ene af disse banker med delvis anvendelse af private penge gik tabt (banken blev i sidste ende fuldt rekapitaliseret af HFSF).

muligt at udarbejde mere grundige vurderinger og prognoser og dermed reducere risikoen for fejl og mangler i programudformningen og opdateringerne.

43. ECB og Bank of Greece skræddersyede nogle af deres instrumenter til programmernes økonomiske politikker³⁴. Det fremgik imidlertid ikke eksplicit af programmerne, i hvilket omfang tilførslen af likviditet til Grækenland var betinget af, at programbetingelserne blev opfyldt³⁵, og hvordan denne støtte ville blive taget i betragtning i forbindelse med beregningen af makroøkonomiske prognoser og finansieringsgabet.

Programmernes økonomiske antagelser

44. De makroøkonomiske fremskrivninger og beregningerne af finansieringsgabet var de to centrale processer, der definerede den økonomiske ramme for udformning og ændring af programmerne (jf. **tekstboks 3**). Kommissionen udførte disse analyser for hvert program og udarbejdede en opdatering i forbindelse med hver gennemgang. Alle de institutioner, der var involveret i programforvaltningen, udførte deres egne økonomiske analyser, men det endelige resultat afspejlede den konsensus, de nåede frem til.

³⁴ F.eks. gennem programmet for værdipapirmarkeder, der blev oprettet i maj 2010 med henblik på køb af statsobligationer på det sekundære marked, og faciliteten for likviditetsstøtte i nødsituationer, der blev oprettet for betalingsdygtige banker i 2010.

³⁵ Den 4. februar 2015 besluttede ECB at suspendere den undtagelse, der gjorde det muligt at bruge græske statsobligationer som sikkerhed for lån, og forøgede dermed automatisk bankernes omkostninger ved kortfristede lån. Det stod ikke klart, om beslutningen var koordineret med de partnere, der var involveret i andet program. Senere samme måned besluttede Eurogruppen at forlænge andet program med fire måneder (indtil udgangen af juni 2015).

Tekstboks 3 - De centrale elementer i de økonomiske processer, der lå til grund for programmernes udformning

Makroøkonomiske fremskrivninger - Kommissionens bedste vurdering af landets vigtigste økonomiske udviklinger baseret på den antagelse, at programbetingelserne vil blive opfyldt helt. Fremskrivningerne dækker udviklinger i realøkonomien (BNP og BNP-komponenter samt udviklinger på arbejdsmarkedet) og i finanspolitikken (gæld og underskud) som led i en vurdering af gældsberedygtigheden. Fremskrivningerne beregnes ved en proces, der interagerer med - men også går længere end - Kommissionens sædvanlige prognoser. Selv om fremskrivningerne vedrørende de økonomiske tilpasningsprogrammer ikke dækker samme tidsrum som de europæiske økonomiske prognoser, bruger personalet de senest tilgængelige udgaver af disse prognoser som et nyttigt input.

Beregning af finansieringsgabet - Kommissionen vurderer Grækenlands finansieringsbehov for at sikre, at finansieringsgabet kan dækkes af den finansielle støtte, der er givet tilsagn om i programmet. Finansieringsgabet er defineret som statens finansieringsbehov, beregnet som forskellen mellem udgifterne og indtægter fra andre kilder end programmets støtte.

Metodologiske styrker og svagheder

45. De regneark, der blev brugt til de makroøkonomiske fremskrivninger, indeholdt klare og detaljerede oplysninger om de historiske data og gav fremskrivninger vedrørende de forskellige makroøkonomiske variabler. Den forventede udvikling i de vigtigste makroøkonomiske og finanspolitiske variabler var i overensstemmelse med fremskrivningerne vedrørende deres komponenter og beregnet ud fra en bred vifte af informationskilder. Kommissionen brugte de seneste antagelser om dynamikken i den internationale økonomi samt tekniske indikatorer. Den inkorporerede imidlertid ikke eksplicit en række faktorer, der typisk bruges i makroøkonomiske modeller, og integrerede ikke i tilstrækkelig grad de makroøkonomiske og finanspolitiske fremskrivninger (jf. **tekstboks 4**).

Tekstboks 4 - Svagheder i Kommissionens prognosemetodologi

Fuldstændighed - Visse faktorer (f.eks. det potentielle output og den arbejdsløshed, ved hvilken inflationen ikke stiger) var ikke eksplicit inkorporeret i de makroøkonomiske fremskrivninger. Kommissionen undlod også at dokumentere, hvordan de blev brugt i bedømmelsesfasen, og hvilke elementer i de europæiske økonomiske prognoser, der blev anvendt til programprognosen.

Koordinering af fremskrivninger - Kommissionen udarbejdede de makroøkonomiske og finanspolitiske fremskrivninger hver for sig og integrerede dem ikke i én model. Fremskrivningernes gensidige påvirkning kunne derfor kun integreres skønsmæssigt.

Tilgang til gældsberedtyghedsanalyse - Den langsigtede udvikling i gælden udtrykt som en procentdel af BNP blev vurderet ved hjælp af en almindeligt anvendt mekanisk procedure til beregning af gældsakkumulering. Denne tilgang mangler en intern mekanisme, der tager højde for interaktionen mellem gældsudviklingen og den økonomiske aktivitet (produktion, distribution og forbrug af varer og servicetjenester).

46. Samlet set voksede kompleksiteten i metoden til beregning af finansieringsgabet under programmerne, og regnearkene vedrørende andet program inkluderede meget mere komplekse beregninger, værdiansættelser og modelværktøjer. Beregningen af finansieringsgabet blev også udvidet til at omfatte yderligere faktorer og elementer senere i programmet, men visse metodologiske svagheder blev ikke afhjulpet (jf. **bilag V**). Metodologien forblev i det store og hele uændret i tredje program.

47. I Kommissionen var der ingen procedurer for påbegyndelse, autorisering, registrering, behandling og rapportering af beregningerne af finansieringsgabet. Kvalitetskontrollerne var uformelle, og vi konstaterede væsentlige svagheder i kontrolmiljøet vedrørende regnearkene³⁶. Der skete ingen forbedringer i denne henseende under de tre programmer.

48. Selv om der blev brugt flere kilder, blev dataene ikke forsynet med referencer eller dateret. Dette førte til afstemningsproblemer, og vi kunne ikke fastslå, om det altid var de seneste oplysninger, der var blevet brugt. I præsentationen af første programs resultater

³⁶ F.eks. ingen ændrings-/versions-/adgangskontrol og ingen inputafstemning og indbyggede analyser til at sikre sammenhæng og dataintegritet.

vedrørende finansieringsgabet konstaterede vi en række fejl. De havde ingen effekt på beregningen af det samlede finansieringsgab, men tyder på, at Kommissionens interne kvalitetskontrol var utilstrækkelig³⁷.

Følsomhedstest og underbyggelse af antagelser

49. Kommissionen overvågede regelmæssigt Grækenlands likviditetssituation og opdaterede også den fil, der blev brugt til at beregne finansieringsgabet mellem gennemgangene. De offentlige programdokumenter indeholdt ingen test til bestemmelse af, hvor følsom beregningen af finansieringsgabet var over for forskellige resultater eller udviklinger, men denne type analyser blev udført og dokumenteret i Kommissionens arbejdsdokumenter. Kommissionen opbyggede sine scenarier omkring forskellige elementer såsom planen for forskellige udbetalinger, niveauet for privatiseringsindtægter og de afviklede restancer. Til gengæld blev der ikke foretaget nogen scenarioanalyse med henblik på de makroøkonomiske fremskrivninger. Fremskrivningerne inkorporerede ikke systematisk eksterne chok for den græske økonomi såsom en stor devaluering af euroen eller et pludseligt fald i råvarepriserne, hvilket faktisk kom senere under programmerne.

50. Vi konstaterede svagheder med hensyn til både underbyggelse af antagelser og dokumentation. Med hensyn til finansieringsgabet omfattede programdokumentationen et afsnit om programmernes likviditetsstyring og finansiering. Kommentarerne var imidlertid ofte vage og forklarede ikke de ændringer, der blev foretaget ved opdateringerne af beregningen af finansieringsgabet. I flere tilfælde burde der være givet en eksplicit begrundelse for de specifikke antagelser, der lå til grund for beregningen af finansieringsgabet³⁸. Begrundelsesproblemerne var der fortsat i tredje program. Kommissionen tilsluttede sig et forslag fra IMF om, at likviditetsbufferen skulle forhøjes til

³⁷ Ved den oprindelige beregning af finansieringsgabet var de samlede refinansieringsbehov f.eks. ansat for lavt, og i beregningen fra december 2010 stemte tallene for gældsnedbringelse ikke med totalen.

³⁸ F.eks. vedrørende vurderingen af de offentlige virksomheders finansieringsbehov, anvendelsen af periodiseringsbaserede tal i stedet for faktiske kontantbehov, betingelserne for markedsfinansiering og omfanget af stock-flow-tilpasninger.

8 milliarder euro. Kommissionen kunne imidlertid ikke begrunde dette specifikke niveau for likviditetsbufferen og henviste til tidligere erfaringer fra andre programmer.

51. Når Kommissionen inkorporerede effekten af strukturreformer i sine makroøkonomiske fremskrivninger, forlod den sig på det skønsmæssige input, som ikke var dokumenteret. Desuden var det på grund af den særskilte behandling af finanspolitiske og makroøkonomiske fremskrivninger ikke muligt at fastslå, hvordan Kommissionen definerede og kvantificerede finanspolitikens effekt på de makroøkonomiske fremskrivninger.

Nøjagtighed og justeringer

52. Særligt i første program undervurderede Kommissionens prognose i betydelig grad krisens dybde (jf. **bilag VI**). Det skyldtes hovedsagelig en undervurdering af faldet i det private forbrug og de private investeringer. Samlet set var Kommissionens makroøkonomiske prognose imidlertid generelt lige så præcis som andre organisationers prognoser³⁹, og den var delvis påvirket af, at de græske myndigheder havde fejlrapporтерet statistiske data for perioden før programmet. Kommissionens oprindelige prognose undervurderede den offentlige saldo for 2010 og 2011, men ikke for 2012-2013.

53. Beregningerne af finansieringsgabet gav Grækenland meget lidt manøvrerum med hensyn til likviditetsbufferen, defineret som beholdningen af likvide midler. I gennemsnit faldt den i løbet af programperioden, men uden begrundelse. Bufferen blev endda fremskrevet til at være nul ved udgangen af første kvartal 2014. Den gennemsnitlige beholdning af likvide midler på 3 milliarder euro svarede kun til 11 dages primære udgifter. En forhøjelse af likviditetsbufferen ville imidlertid have krævet justering af den samlede programfinansiering eller indførelse af yderligere finanspolitiske foranstaltninger i programmet.

³⁹ I denne forbindelse gennemførte vi en statistisk undersøgelse, der sammenlignede Kommissionens makroøkonomiske prognose for første og andet program med prognoser udarbejdet af andre organisationer og med andre makroøkonomiske modeller. Denne komparative analyse, som byggede på de data, der forelå på de konkrete tidspunkter, viste samlet set, at GD ECFIN's prognoser var sammenlignelige med de konkurrerende institutioners prognoser.

54. På grund af den begrænsede likviditetsbuffer og den forværrede finanspolitiske situation foretog Grækenland kortsigtede lån ved at udstede statsgældsbeviser eller forsinke betalingerne og lade restancerne stige. Mængden af statsgældsbeviser, der skulle udstedes, varierede betydeligt i de forskellige beregninger af finansieringsgab og blev brugt som den vigtigste justeringsvariabel for at holde finansieringen af den græske økonomi på sporet.

DEL II - REFORMERNES UDFORMNING OG GENNEMFØRELSE

55. Som betingelse for den finansielle støtte under de tre økonomiske tilpasningsprogrammer skulle Grækenland gennemføre reformer knyttet til de tre program mål, dvs. det finanspolitiske, det finansielle og det vækstrelaterede mål. Reformernes specifikke udformning og omfang har udviklet sig gennem programmerne, men det har fra starten været meget brede reformer. Programmerne omfattede praktisk talt alle funktioner i den græske stat og krævede i nogle tilfælde dybe strukturelle ændringer. På alle politikområder var der væsentlige forsinkelser med hensyn til overholdelsen af programbetingelserne (jf. **bilag VII**).

56. Vores analyse, som præsenteres i denne del af beretningen, omfattede en stikprøve af politikker og fokuserede på dem, der havde størst effekt med hensyn til at opfylde programmernes mål. Denne del indeholder særlige afsnit om skattereformer, reformer af den offentlige administration, reformer i den finansielle sektor og arbejdsmarkedsreformer, mens vores revisionsarbejde vedrørende andre politikområder har bidraget til analysen i del I og III (jf. **figur 4**).⁴⁰

⁴⁰ Andre vigtige reformområder, der ikke var omfattet af vores analyse, var sundhedssystemet, uddannelsessystemet, retssystemet og industrien.

Figur 4 - Reviderede politikområder

Finanspolitisk bæredygtighed	Finansiell stabilitet	Vækstfremme
• Skattereformer • Reformer af den offentlige administration • <i>Pensionsreform¹</i>	• Reformer i den finansielle sektor: • Omstrukturering og rekapitalisering af sektoren. • Ledelse og kvaliteten af aktiver.	• Arbejdsmarkedsreformer • <i>Eksportfremme¹</i> • <i>Lovregulerede erhverv¹</i>

¹ Resultaterne af analysen er taget i betragtning i forbindelse med de tværgående revisionsresultater (del I og III).

Kilde: Revisionsretten.

57. På hvert politikområde omfattede vores revisionsarbejde følgende aspekter:

- udformningen af de politiske betingelser (begrundelse og analytisk baggrund for foranstaltningerne, hensigtsmæssighed, specificitet og timing)
- gennemførelse og resultater (overholdelse af de politiske betingelser og reformfremskridt på de specifikke områder, der er underlagt programmets betingelser). Reformernes bredere virkninger (med hensyn til vækst, finanspolitisk bæredygtighed og finansiell stabilitet) drøftes i beretningens del III, så de kan skelnes fra resultaterne vedrørende de specifikke betingelser, som præsenteres i de følgende afsnit af del II.

Skattereformer

58. En bæredygtig forbedring af den græske budgetsaldo og en styrkelse af væksten var blandt hovedmålene for alle tre økonomiske tilpasningsprogrammer. Også IMF havde disse mål på mellemlang sigt. Med henblik på at opfylde dem indeholdt programmet betingelser rettet mod at øge skatteindtægterne og gøre skatteforvaltningen mere effektiv med hensyn til at inddrive skatter (reformer til forbedring af statens evne til at inddrive indtægter). Under vores revisionsarbejde fokuserede vi på ændringerne i skattesystemet (inklusive

sociale bidrag) og på de reformer af den offentlige administration, der skulle forbedre inddrivelsen af skatteindtægter.

Udformning af betingelser - skattepolitik

Skatteforanstaltningernes sammensætning og stabilitet

59. I de generelle politiske anbefalinger vedrørende finanspolitiske konsolideringer (f.eks. fra OECD) og i de vurderinger af det græske skattesystem, der blev foretaget før krisen, var det anført, at skatter på forbrug (indirekte skatter) og udvidelser af skattegrundlaget burde prioriteres højere end andre skatteforanstaltninger, fordi de havde en mindre negativ effekt på den økonomiske vækst. I strid med disse vurderinger blev forhøjelse af skattesatserne og midlertidige skatter prioriteter højere end udvidelser af skattegrundlaget under første program, fordi de forventedes at levere et hurtigt bidrag til opfyldelsen af de kortsigtede finanspolitiske mål.

60. Foranstaltninger til at udvide skattegrundlaget blev hovedsagelig indført i andet og tredje program, og nogle af disse foranstaltninger krævede betydelige reformer af skattelovgivningen. Som forventet hidrørte de forhøjede skatteindtægter under første og andet program hovedsagelig fra indirekte beskatning (navnlig blev de indirekte skatter forhøjet, og der blev indført en periodisk, bredt baseret ejendomsskat). Visse forhøjelser af indirekte skatter (f.eks. energi- og miljøskatter) lagde imidlertid yderligere pres på virksomhedernes produktionsomkostninger.

61. Programbetingelserne førte til en væsentlig ustabilitet i skattepolitikken, hvilket påvirkede alle de vigtigste skattetyper, og selv ikke retningen for ændringerne forblev stabil (f.eks. anbefalede første program en samlet skattemæssig behandling af kilderne til personlig indkomst, mens andet program gik i den modsatte retning, jf. **bilag IV, del B**). I nogen udstrækning skyldtes ustabiliteten problemer med den administrative kapacitet på området for udformning af skattepolitik og en svag gennemførelse, som anerkendt af Kommissionen, hvilket nødvendiggjorde hyppige justeringer af programbetingelserne. Under første program skyldtes ustabiliteten også jagten efter hurtige ad hoc-foranstaltninger på skatteområdet, der kunne gøre det muligt overholde underskudsmålene. Det forhold, at Kommissionen ikke fra starten havde en strategi vedrørende skattepolitik og datamangler

(jf. **bilag IV, del A**) bidrog også til problemet, selv om der skete forbedringer hele vejen gennem programmerne.

Begrundelsen for foranstaltningerne

62. Begrundelsen for de skattepolitiske betingelser var ikke systematisk dokumenteret⁴¹. De store forhøjelser af moms- og punktafgiftssatserne i 2010 blev begrundet med behovet for en finanspolitisk konsolidering og aftalt med myndighederne, men der var ikke foretaget nogen konsekvensundersøgelse af alternative skatteforanstaltninger såsom den brede periodiske ejendomsskat⁴², der blev indført i 2011 som del af en supplerende finanspolitisk plan. Dokumentationen på udformningsstadiet blev forbedret over tid på grundlag af bedre data fra de relevante myndigheder (f.eks. i forbindelse med udformningen af indkomstskattereformer under andet program og momsforhøjelser under tredje program).

Udformning af betingelser - skattehåndhævelse

63. Adskillige internationale institutioner (IMF, OECD og Kommissionen) gjorde opmærksom på de betydelige problemer med overholdelse af skattelovgivningen i Grækenland før krisen. Første programs resultater på området skattehåndhævelse var svage⁴³ og kan tilskrives tre overordnede problemtyper: i) Betingelserne fik ikke høj prioritet og var hverken tydeligt specificeret eller tilstrækkelig velfunderede (jf. **tekstboks 5**), ii) gennemførelsen af myndighedernes egne planer for bekæmpelse af skatteunddragelse var svag, og iii) Kommissionens overvågning var baseret på utilstrækkelige data og kriterier (jf. del I).

⁴¹ F.eks. var der ingen begrundelse for den betingelse, at regeringen skulle ændre lovgivningen for at mindske de skattemæssige hindringer for fusioner og overtagelser, f.eks. bestemmelsen om, at akkumulerede underskud ikke kunne overtages sammen med en virksomhed, og den komplekse beregning af "uforholdsmæssigt" udbytte (lov 3522/2006, artikel 11) ved overtagelsen af private anpartsselskaber (første program, maj 2010).

⁴² OECD anså denne skat for at være mindst skadelig for væksten.

⁴³ Kommissionen anerkendte selv, at der i 2010 og 2011 kun blev gjort svage fremskridt med hensyn til overholdelsen af skattereglerne.

Tekstboks 5 - Eksempler på problemer med udformningen af skattehåndhævelsesforanstaltninger

Foranstaltningerne blev inkluderet sent i programmerne

De specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af skatteunddragelse var prioriteret lavt i betingelserne vedrørende første program. En række vigtige foranstaltninger blev først inkluderet i andet program (samordning af skattekendernes ID-numre, indførelse af et IT-system til at forbinde alle skattekontorerne med hinanden, oprettelse af et centralt register over bankkonti) eller i tredje program (f.eks. promovering og fremme af elektroniske betalinger, offentliggørelse af navne på skyldnere med skatte- og socialsikringsrestancer).

Foranstaltningerne var ikke omfattende nok

Benchmarking med andre medlemsstater viser, at man kunne have overvejet mere specifikke foranstaltninger i Grækenland, f.eks. en mekanisme med opsplittet betaling til momstransaktioner med offentlige institutioner og en mere intensiv anvendelse af elektronisk skatteregistreringsudstyr.

Foranstaltningerne var ikke tilstrækkelig detaljerede fra start

Første program stillede krav om lovgivning til forbedring af skatteforvaltningens og kontrollernes produktivitet, men indeholdt ingen liste over de specifikke aftalte foranstaltninger. Betingelsen var baseret på de anbefalinger, IMF fremsatte i maj 2010 i forbindelse med sin tekniske bistand, men disse betingelser blev ikke fuldt ud implementeret i programmet.

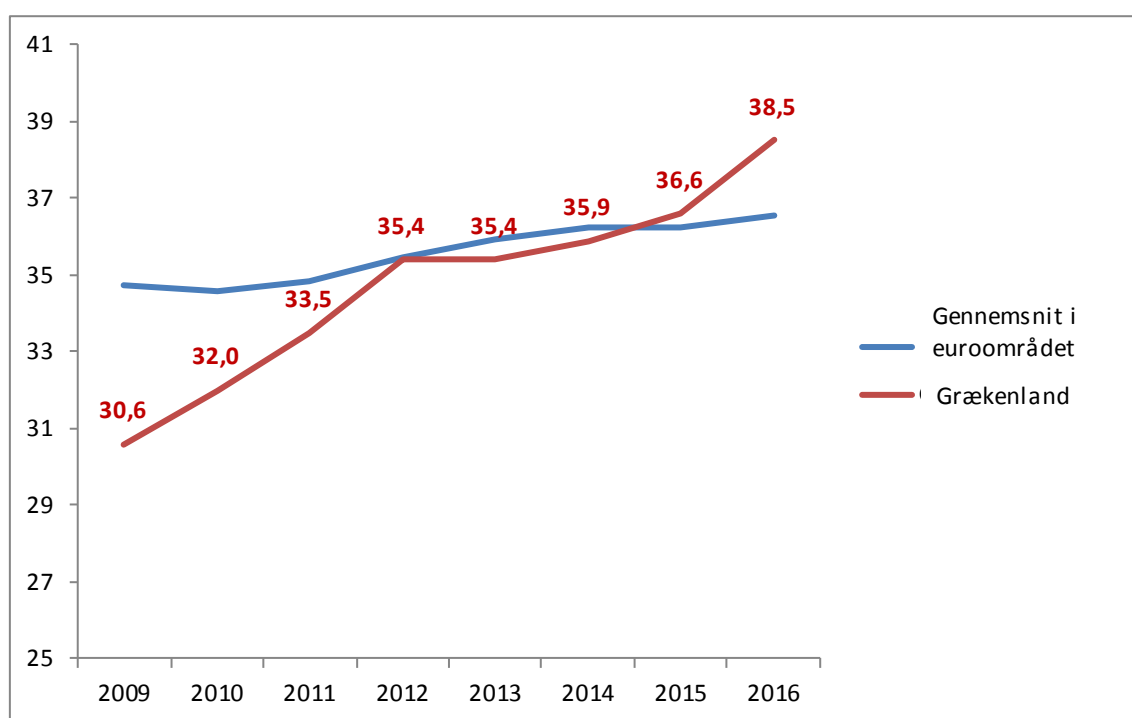
64. De fleste af betingelserne vedrørende styrkelse af skatteforvaltningen blev indført i andet og tredje program og adresserede dermed nogle af udformningssvaghederne i første program. Betingelserne byggede hovedsagelig på anbefalingerne fra taskforcen for Grækenland og førte til større klarhed, men øgede også detaljeringsniveauet betydeligt⁴⁴. Denne udvikling skyldtes, at opfyldelsen af de tidligere betingelser var utilstrækkelig. Nogle betingelser havde også urealistiske frister (jf. **bilag IV, del C**).

⁴⁴ Der var 32 forskellige betingelser i MoU'erne vedrørende skatteforvaltning i første program, og 194 betingelser i andet program. Denne store stigning i detaljeringsniveauet var ikke afspejlet i IMF-betingelserne på dette område, som omfattede seks strukturelle benchmarks i første program og 14 i andet program.

Gennemførelse og resultater

65. Som resultat af programmernes skattepolitiske foranstaltninger voksede skattebyrden⁴⁵ i løbet af 2010-2014 (med 5,3 % af BNP) og fortsatte med at vokse under tredje program på grund af yderligere skatteforanstaltninger. Dette viser, at de gennemførte foranstaltninger bidrog til en varig forbedring af de offentlige finanser. Stigningen var højere end i de andre programlande og betød, at Grækenland nåede op på det (ikke-vægtede) skattebyrdegennemsnit i euroområdet ved udgangen af 2014 (jf. **figur 5**). Hovedparten af stigningen blev opnået i perioden 2010-2012, som var den dybeste fase i Grækenlands økonomiske krise.

Figur 5 - Skattebyrden i programlandene i euroområdet (% af BNP)



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Eurostat (forår 2017).

⁴⁵ Indtægter fra skatter og sociale bidrag (som rapporteret af Eurostat) eksklusive imputerede sociale bidrag som andel af BNP. Indikatoren ekskluderer også beløb, der ikke er inddrevet, eftersom Grækenland registrerer skatter og sociale bidrag efter en metode med tidsjusterede kontantbeløb.

66. Ved afslutningen af andet program mente Kommissionen, at Grækenland havde opfyldt en bred vifte af betingelser vedrørende skatteunddragelse og skatteinddrivelse, men deres bidrag til den finanspolitiske konsolidering var begrænset⁴⁶. Dette skyldtes, at nogle af reformerne ikke var gennemført korrekt, at der ville gå længere tid, før deres effekt blev synlig i statistikkerne, eller at deres effektivitet blev påvirket af ustabiliteten i beskatningsmiljøet. Programmernes resultatindikatorer vedrørende skatteforvaltningen viser en skrøbelig og delvis forbedring med hensyn til antallet af skatteinspektioner og inddrivelsessatserne i de specialiserede revisionscentre, men målene blev sjældent opfyldt mellem 2012 og 2014 (jf. ***bilag IV, del D***). I perioden 2010-2014 voksede skattegælden i gennemsnit med ca. 8,2 milliarder om året (4,2 % af BNP) trods afskrivninger og inddrivelsesforanstaltninger. Programmerne fastsatte ingen indikator med henblik på at anslå de ikke-angivne skatter ("skattegab") eller det ikke-angivne arbejde, men det anslåede momsgab⁴⁷ viste, at skatteunddragelsen steg under første program, og at der i 2014 kun kunne konstateres en skrøbelig forbedring i forhold til 2010.

Reformer af den offentlige administration

67. Formålet med reformerne af den offentlige administration var at øge produktiviteten ved at reducere udgifterne til den offentlige administration og samtidig øge kvaliteten af de offentlige tjenesteydelser. Programmerne bestod derfor af finanspolitiske og strukturelle komponenter. Tredje program lagde yderligere vægt på betydningen af reformerne af den offentlige administration, som blev gjort til en grundstøjl i programmet. Vores revisionsarbejde fokuserede på de produktivetsgevinster, der blev opnået ved reformer på centralt niveau i den offentlige administration.

⁴⁶ Navnlig blev den oprindeligt forventede forbedring af momsindtægterne som andel af BNP ikke opnået mellem 2009 og 2014, selv om momssatserne blev forhøjet adskillige gange, og det private forbrugs andel af BNP forblev stabilt.

⁴⁷ "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 member states" (GD TAX, 2016).

Udformning af betingelser

Reformer af den offentlige administration - kortsigtede prioriteter og strategisk perspektiv

68. I et miljø med finanspolitisk krise var første programs hovedprioritet vedrørende den offentlige administration at sikre en finanspolitisk konsolidering⁴⁸. Strukturelle betingelser fik større betydning i andet program, men de var ikke baseret på en tilstrækkelig strategisk planlægning. De betingelser vedrørende den offentlige administration, der omhandlede strukturreformer, var ikke del af en bredere reformagenda for hele den offentlige sektor med en sammenhængende, planlagt tilgang. Strukturreformerne af den offentlige administration adresserede ikke de hovedfaktorer, Kommissionen selv havde identificeret som nødvendige for en vellykket udformning af en omfattende reform af den offentlige administration, nemlig udveksling af bedste praksis på EU-niveau, involvering af interessenter og civilsamfund samt kontinuitet og stabilitet i reformerne (jf. **bilag VIII, del A**).

69. I 2013 krævede andet program, at de græske myndigheder skulle fremlægge en strategi og en handlingsplan for reformer af den offentlige administration, men kravet blev ikke synkroniseret med vigtige elementer i programmet (omstruktureringen af Grækenlands offentlige sektor begyndte i 2012, to år før strategien skulle forelægges). Handlingsplanen blev ikke ført ud i livet, og i 2015 stillede tredje program krav om en ny treårig strategi for reformer af den offentlige administration.

Reformernes omfang

70. Første program stillede krav om en funktionel gennemgang af centraladministrationen, der skulle foretages af OECD, så man kunne prioritere reformerne af den offentlige administration og udforme en skræddersyet, landespecifik tilgang. Gennemgangen identificerede tydeligt den græske administrations svagheder og de politikområder, hvor der var behov for administrativ støtte, men først efter en vis forsinkelse blev 13 af OECD's anbefalinger inkluderet i betingelserne (jf. **tekstboks 6**). Der blev ikke fulgt systematisk op på

⁴⁸ I 2009 vedrørte tre fjerdedele af de primære udgifter lønninger og pensioner, som havde været et dynamisk voksende udgiftselement siden 2000. Lønudgifterne steg med næsten 100 % i 2000-2008 og med yderligere 7,5 % i 2009.

anbefalingerne, og der var ikke fastlagt en ramme, som gjorde det muligt at spore reformernes fremskridt, eller en strategi, der gjorde det muligt at adressere problemer vedrørende dataindsamling og -håndtering (jf. *bilag VIII, del B*).

Tekstboks 6 - Eksempler på forsinket implementering af OECD-anbefalinger

En IKT-plan, der skulle sikre indbyrdes kompatibilitet mellem de forskellige grene af centraladministrationen, blev inkluderet i programmet et år efter udgivelsen af OECD's rapport, og strategierne vedrørende menneskelige ressourcer og kommunikation blev først inkluderet efter to år.

71. Allerede før iværksættelsen af første program fandtes der EU-instrumenter, der kunne adressere svaghederne i Grækenlands offentlige administration (primært det operationelle program vedrørende administrativ reform, som blev finansieret af Den Europæiske Socialfond). Selv om Kommissionen var klar over dybden af Grækenlands problemer, omfattede programmerne ingen dedikerede foranstaltninger til udvikling af institutionel kapacitet⁴⁹. Taskforcen for Grækenland koordinerede en del støtte på dette område, men kun i begrænset omfang⁵⁰. Kapacitetsopbygningsprojekterne under det operationelle program vedrørende administrativ reform var allerede på plads i 2010, og de var ikke omfattet af programbetingelserne, men nogle af dem blev annulleret i løbet af programperioden. Omfanget af betingelserne og koordineringen med andre instrumenter (inklusive den tekniske bistand) blev forbedret under tredje program, især ved at skabe en eksplicit forbindelse mellem den tekniske bistand og programmet.

Begrundelsen for foranstaltningerne

72. Selv om Kommissionen udførte en del analysearbejde vedrørende udformningen af reformerne af den offentlige administration, var begrundelsen for visse specifikke foranstaltninger ikke tilfredsstillende. Navnlig kunne Kommissionen ikke fremlægge

⁴⁹ Opbygning af institutionel kapacitet bør typisk omfatte tre interventionsdimensioner: (1) strukturer og processer, (2) menneskelige ressourcer og (3) levering af tjenesteydelser.

⁵⁰ Den tekniske bistand og dens bidrag til reformerne af den offentlige administration var begrænset. Den blev støttet finansielt med 750 000 euro. Kontrakten blev imidlertid ikke udnyttet fuldt ud (der blev anvendt 37 % af det disponible budget og leveret 44 % af de 620 manddage, der var til rådighed i perioden 30.1.2013-1.1.2014).

kvantitative/kvalitative analyser vedrørende reformernes to hovedmål (at reducere antallet af offentligt ansatte med 150 000 i perioden 2011-2015 og at afskedige 15 000 medarbejdere inden udgangen af 2014⁵¹).

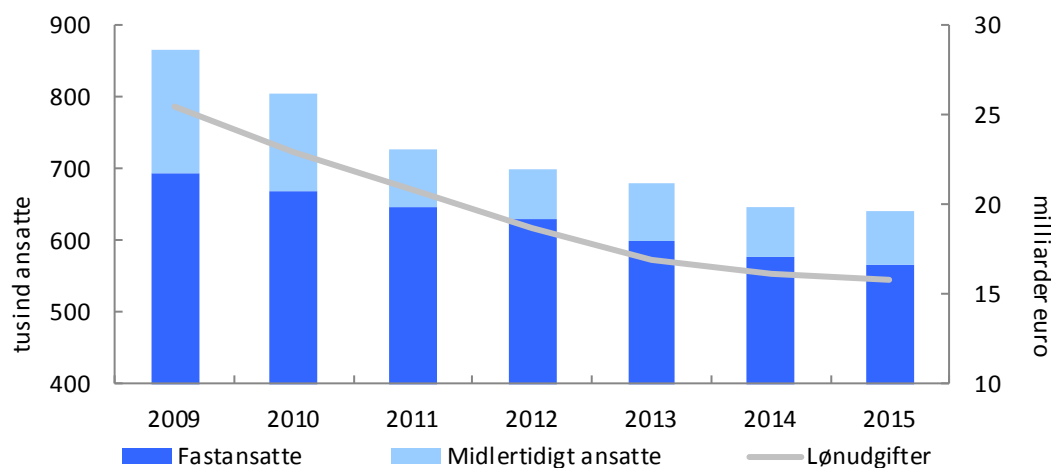
73. Problemet med utilstrækkelig begrundelse gjaldt også reformernes rækkefølge og fristerne. Kommissionen kunne ikke fremlægge den analyse, der lå til grund for programmets udformning i denne henseende, men fristerne for opfyldelse af visse betingelser havde vist sig at være overambitiøse og ikke fastsat under hensyntagen til gennemførelseskapaciteten. F.eks. var der fastlagt en tidsramme på 11 måneder for udformning og implementering af et nyt personalebedømmelsessystem for hele den offentlige administration, selv om en komparativ undersøgelse fra OECD/SIGMA vedrørende systemer i den offentlige administration i seks EU-lande havde vist, at den optimale tidsramme for sådanne reformer er 1,5 til 3 år. Den offentlige administrations ansatte blev ikke evalueret under andet program. I tredje program blev der derfor indført en ny betingelse, nemlig at der skulle lovgives om et nyt moderne præstationsvurderingssystem inden for fire måneder (senest i november 2015). Den primære lov blev vedtaget i februar 2016, men yderligere sekundær lovgivning skulle vedtages i juni 2016 (syv måneder for sent). Den første vurdering ville blive foretaget i juni 2017, næsten to år efter starten på tredje program.

Gennemførelse og resultater

74. Reformerne af Grækenlands offentlige administration opfyldte programmålet om at reducere omkostningerne. Målet om at reducere det samlede antal offentligt ansatte blev nået i 2013, dvs. to år før planen, som følge af reglen om begrænsning af nyansættelser, den reducerede anvendelse af kontraktansatte og ordningerne for tidlig pensionering. Antallet af offentligt ansatte faldt med over 225 000 mellem 2009 og 2015 (jf. figur 6).

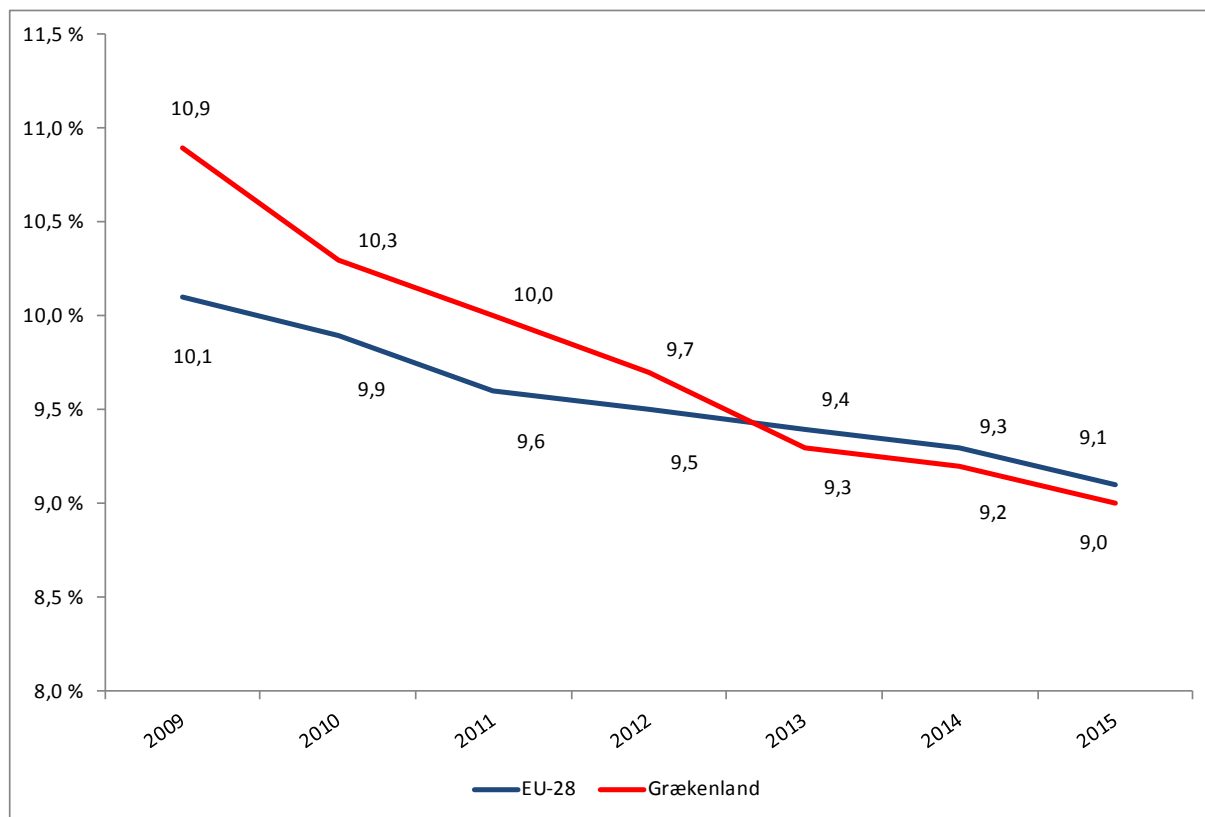
⁵¹ Reduktionen af medarbejderantallet med 150 000 skulle være permanent og blev foretaget ved hjælp af en regel om én nyansættelse pr. fem personaleafgange, mindre anvendelse af tidsbegrænsede kontrakter, oprettelse af en arbejdsreserve, indførelse af efterløns- og pensionsordninger og indførelse af ansættelsesbegrænsninger. De 15 000 medarbejdere, der blev afskediget, kunne erstattes af nye medarbejdere, hvis profil passede bedre til administrationens behov.

Figur 6 - Antallet af offentligt ansatte og de offentlige lønudgifter, 2009-2015



Kilde: Europa-Kommissionen, Apografi-databasen, Eurostat.

75. Det finanspolitiske resultat blev, at de årlige udgifter til offentligt ansatte faldt med 37,9 % (9,6 milliarder euro) mellem 2009 og 2015. I 2015 var lønudgifterne i den offentlige sektor på niveau med gennemsnittet i euroområdet (9,1 % af BNP i euroområdet, 9 % i Grækenland, jf. **figur 7**). Disse besparelser medførte imidlertid højere udgifter til pensionssystemet.

Figur 7 - Samlede lønomkostninger til offentligt ansatte som andel af BNP

Kilde: Data fra Eurostat, betalingsbeløb minus sociale bidrag.

76. De strukturelle komponenter i reformerne af den offentlige administration fik kun begrænset støtte på nationalt niveau og blev påvirket i negativ retning af den politiske ustabilitet (jf. punkt 31-32). Derfor gav de langt færre håndgribelige resultater end de finanspolitiske foranstaltninger. De første programmer gjorde kun begrænsede fremskridt med hensyn til omorganisering af offentlige enheder, forvaltning af menneskelige ressourcer og afpolitisering af statsforvaltningen (jf. **tekstboks 7**). Af positive udviklinger kan derimod nævnes oprettelsen af et statsligt reformråd, et generalsekretariat for koordinering af statens arbejde, et fælles udbetalingsagentur og en database over offentligt ansatte.

Tekstboks 7 - Reform af den offentlige administration - strukturelle aspekter

Evaluerings af offentlige enheder - Ved gennemgangen af første program i juli 2011 blev det krævet, at der efter den første bølge med evaluering af 153 enheder skulle evalueres yderligere 1 500 offentlige enheder, bl.a. ved hjælp af en omfattende benchmarkingprocedure, men der er ikke truffet nogen foranstaltninger i denne henseende.

Forvaltning af menneskelige ressourcer og afpolitisering - Foranstaltningerne (vedrørende valg af ledere og indførelse af et personalebedømmelsessystem) blev først introduceret sent i andet program (2013) og blev ikke gennemført. Afpolitisering af den daglige og den øverste ledelse, herunder generalsekretærer og personale i offentlig- og privatretlige enheder, blev introduceret i tredje program.

Lønramme - I første program var formålet at reducere den finanspolitiske byrde, og først i andet program blev der indført betingelser om, at lønningerne i højere grad skulle afspejle de ansattes kompetencer og ansvarsopgaver. Disse krav blev imidlertid ikke opfyldt. I 2015 stillede tredje program krav om en ny reform af den fælles lønramme. Reformen skulle ændre lønrammen - på en finanspolitisk neutral måde - så den bedre afspejlede de kompetencekrav og ansvarsopgaver, der knytter sig til de forskellige jobs.

Reformer i den finansielle sektor

77. Sikring af landets finansielle stabilitet var en af de vigtigste søjler i alle de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland. Med henblik på opfyldelse af dette mål indeholdt programmerne betingelser, der skulle styrke den finansielle sektors sundhed og modstandsdygtighed ved at øge bankernes kapital, sikre tilstrækkelig likviditet, tage hånd om misligholdte lån og sikre bedre ledelse og tilsyn (jf. **tekstboks 8** og de detaljerede oplysninger om programstrategierne og nøglebetingelserne vedrørende den finansielle sektor i **bilag IX, del A**). Vores analyse fokuserede på de foranstaltninger, der blev truffet for at omstrukturere og rekapitalisere banksektoren, samt reformerne vedrørende ledelse og kvaliteten af aktiver, især misligholdte lån.

Tekstboks 8 - Nøgleaspekter ved reformerne i den finansielle sektor

Den græske finansielle stabiliseringsfond (HFSF) - HFSF blev oprettet med det formål at bidrage til den finansielle stabilitet i det græske banksystem ved om nødvendigt at levere egenkapital.

Rekapitalisering og afvikling af banker - Under første program blev der øremærket 10 milliarder euro til bankkapitalinterventioner via HFSF, men de blev kun anvendt marginalt. Under andet program blev der øremærket 50 milliarder euro til rekapitalisering og afvikling af banker via HFSF. Under tredje program skulle der afsættes en ekstra buffer på op til 25 milliarder euro til samme formål.

Likviditet - Der skulle sikre tilstrækkelig likviditet i banksystemet under overholdelse af Eurosystemets regler. På mellemlang sigt skulle der opnås en bæredygtig bankfinansieringsmodel ved gradvis at reducere bankernes afhængighed af centralbanklån.

Misligholdte lån - Konkurslovgivningen og bankernes kapacitet til at håndtere misligholdte lån skulle styrkes, der skulle udvikles et marked for salg og betjening af misligholdte lån, og styringen af banker under likvidation skulle styrkes.

Ledelse og tilsyn - Ledelsen af HFSF, bankerne og Bank of Greece skulle styrkes. Tilsynet og reguleringen på nationalt niveau skulle forbedres.

78. Uanset den svage efterspørgsel på lån i programperioden omfattede programmerne kun meget få reformer vedrørende den finansielle sektor⁵², der direkte skulle adressere kreditstramningsproblemerne i Grækenland gennem påvirkning af kreditudbuddet eller kreditomkostningerne. Det begrænsede kreditudbud har svækket bestræbelserne på at genoprette den græske økonomis konkurrenceevne, fordi græske SMV'er har haft meget svært ved at få adgang til kredit.

Udformning af betingelser

79. Kommissionens analyse udgjorde ikke altid en tilstrækkelig begrundelse for at løbe de risici, der var forbundet med nogle af politiske muligheder. I forbindelse med bankrekapitaliseringen i 2013 overvejede Kommissionen f.eks. flere muligheder for at tiltrække private investorer. Da den konkluderede, at de græske myndigheders forslag gav uforholdsmæssigt store incitamenter til private investorer, valgte den i sidste ende en model med udstedelse af warrants⁵³. Analysen indeholdt imidlertid ikke en tilstrækkelig detaljeret kortlægning af en række risici ved disse warrants, f.eks. deres potentielle effekt på bankaktiernes priser (jf. **bilag IX, del B**).

⁵² Programmerne indeholdt betingelser vedrørende forbedring af SMV'ers adgang til kredit, men reformerne i den finansielle sektor omfattede kun oprettelsen af et "institut for vækst". Det afsatte beløb til dette formål (ca. 200 millioner euro) var desuden småt i forhold til de græske virksomheders finansieringsbehov.

⁵³ En warrant er et værdipapir, der indtil udløbsdatoen giver indehaveren ret til at købe aktier i den udstedende virksomhed til en fast pris.

Omstrukturering og rekapitalisering af banksektoren

i) Vurdering af kapitalbehovet

80. De vurderinger af kapitalbehovet, der var fastsat i de første to programmer, blev ikke altid udført på grundlag af tilstrækkelig forsigtige antagelser. I januar 2011 var selv det ugunstige scenario for BNP-væksten f.eks. mere positivt end den reelle økonomiske udvikling med 4,6, 7,8 og 4,7 procentpoint for henholdsvis 2011, 2012 og 2013⁵⁴. Derudover havde resten af andet programs midler (ca. 11 milliarder euro) en delvis indvirkning på Kommissionens analyse af en opfølgende vurdering af kapitalbehovet, som Bank of Greece foretog i begyndelsen af 2014.

ii) Levedygtighedsvurdering

81. Andet program fastsatte som betingelse, at Bank of Greece skulle vurdere, hvilke af de 15 indenlandske banker der var levedygtige og dermed berettigede til rekapitalisering med anvendelse af programmidler. De resterende banker ville blive opløst, medmindre der kunne skaffes privat kapital. Programmet præciserede ikke, at Bank of Greece skulle sikre en tilstrækkelig gennemsigtig processen. F.eks. havde bankerne ikke adgang til deres egen vurdering og de underliggende beregninger.

iii) Bankrekapitaliseringerne i 2014 og 2015

82. Betingelserne i andet og tredje program gjorde det kun muligt at bruge støtte fra HFSF som en sidste udvej i forbindelse med rekapitaliseringerne i 2014 og 2015 (jf. **bilag IX, del B**). Det betød, at HFSF ikke kunne deltage i bankrekapitaliseringerne, hvis der var interesse fra den private sektor, idet man ønskede at minimere yderligere anvendelse af offentlige midler. I rekapitaliseringsprocessen blev der således lagt et betydeligt pres på aktiepriserne, hvilket

⁵⁴ Siden krisens begyndelse er der foretaget seks vurderinger af de græske bankers kapitalbehov. De udføres almindeligvis ud fra to scenarier (referencescenario og ugunstigt scenario) for ændringer i de vigtigste makroøkonomiske variabler. Det skal bemærkes, at Kommissionen i samtlige tilfælde har spillet en afgørende rolle med hensyn til udformningen af scenarierne (jf. også særberetning nr. 5/2014, afsnit 58 og tekstboks 1). IMF har identificeret svagheder i vurderingerne af kapitalbehovet i sin efterfølgende evaluering med henblik på andet program (landerapport nr. 17/44, februar 2017, punkt 39 og figur 19).

resulterede i den kraftige udvanding af HFSF⁵⁵, der allerede var majoritetsaktionær som følge af rekapitaliseringen i 2013.

Kvaliteten af aktiver - misligholdte lån

83. På internationalt plan er oprettelse af et kapitalforvaltningsselskab en af de mest almindelige metoder til forvaltning af misligholdte lån. Denne metode blev imidlertid ikke anvendt i de græske programmer, hvilket skyldtes finansieringsbegrænsninger og andre faktorer såsom spredningen af misligholdte lån i alle sektorer, ledelsesproblemer og EU-relaterede statsstøttespørgsmål. Uanset de potentielle begrænsninger var Kommissionens overslag vedrørende et kapitalforvaltningsselskabs finansieringsbehov ikke konkrete nok til at give en omfattende vurdering af, om det ville have været hensigtsmæssigt at anvende denne metode i den græske kontekst.

84. De første to programmer lagde vægt på bankrekapitalisering og likviditetsstøtte, men dette blev ikke ledsaget af effektive foranstaltninger vedrørende forvaltning af misligholdte lån (f.eks. omfattede første program kun en forpligtelse til at gennemgå konkurslovgivningen). Andet program forsøgte at adressere problemet med misligholdte lån ved hovedsagelig at basere indsatsen på bankernes interne forvaltning af misligholdte lån, som naturligvis havde afgørende betydning, men viste sig i vidt omfang at være ineffektiv⁵⁶. Efterhånden som andet program skred frem, fik bankernes kapacitet til at forvalte misligholdte lån højere prioritet, men først fra tredje program blev der indført håndgribelige reformer med henblik på at forbedre de interne forvaltningsprocesser.

85. Med hensyn til virksomhedskonkurs og personlig konkurs var der kun fastsat generelle betingelser i første og andet program, og de lovændringer, der blev foretaget med henblik

⁵⁵ I 2014 købte private investorer aktier i de fire største banker med en rabat på mellem 7 % og 23 % i forhold til den seneste slutkurs. I 2015 var rabatten væsentligt højere, mellem 34 % og 93 %, da der på grund af den store usikkerhed ikke på forhånd blev fastsat nogen minimumspris.

⁵⁶ Blandt problemerne var, at implementeringen af adfærdskodeksen vedrørende forvaltning af misligholdte lån blev udskudt indtil slutningen af 2015, at porteføljeforvaltning blev mindre aktiv (bankerne fokuserede hovedsagelig på kortsigtede løsninger og skubbede dermed problemerne ud i fremtiden), og at samarbejdet mellem bankerne var dårligt. Der blev også konstateret passivitet i tilfælde, hvor banker havde opsagt låneaftaler, men ikke taget retslige skridt.

på håndtering af nødlidende aktiver, var hovedsagelig begrænsede og ineffektive⁵⁷. Mange reformer var kendetegnet ved at være stykvis og omfatte et uensartet sæt politiske prioriteter, der ofte førte til modstridende politikmål. I nogle tilfælde blev de gennemført uden hensigtsmæssig høring af interessenter og uden konsekvensanalyser. På grund af konkurslovgivningens kompleksitet er problemet med misligholdte lån blevet videreført og ikke adresseret inden for en sammenhængende, centraliseret og strategisk ramme med klare politiske prioriteter. Reglernes udformning tog heller ikke højde for retssystemets begrænsede kapacitet til at håndtere den store mængde sager effektivt. Tilsammen har kompleksiteten og kapacitetsproblemerne genereret sagsefterslæb, og derfor har strategisk misligholdelse og moralsk risiko spredt sig i hele systemet (jf. **tekstboks 9**).

Tekstboks 9 - Personlig konkurs

Lovgivningen om personlig konkurs medførte, at retssystemet modtog ca. 200 000 ansøgninger om konkursbehandling, og skyldnerne fik betalingsudsættelse på grund af et stort sagsefterslæb, som det forventes at ville tage op til 15 år at indhente. Problemet blev forværret af, at der var utilstrækkelig rådgivning til dommerne samt udformningsproblemer, der stammede fra før 2015-loven (en betingelse i tredje program), f.eks. bestemmelsen om, at skyldnere før sagsbehandlingen enten skal betale et beskedent beløb eller slet ikke skal betale noget.

Lovgivningen var således ikke tilstrækkelig målrettet, idet skyldnere, der ikke opfyldte kravene, indgav ansøgning om konkursbehandling blot for at forhindre tiltag fra kreditorernes side, indtil sagerne er behandlet. De ikke-målrettede regler vedrørende husstandes konkurs bidrog også til at underminere betalingskulturen blandt skyldnerne. Bank of Greece og de indenlandske banker vurderer, at en sjettedel af virksomhederne og mindst en fjerdedel af husstandene er strategiske misligholdere.

86. Først i tredje program blev der indført en betingelse om skabelse af et fungerende marked for betjening og salg af misligholdte lån. Flere væsentlige hindringer blev imidlertid ikke fjernet, hverken ved den lov, der blev vedtaget i slutningen af 2015, eller ved de to

⁵⁷ Både ECB og IMF har identificeret adskillige hindringer for afvikling af misligholdte lån (ECB, "Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs", bilag III, september 2016 og IMF, landerapport nr. 17/41, februar 2017, s. 3-15).

efterfølgende ændringer i 2016 (der også omfatter ikke-misligholdte lån), og lovgivningen fortsatte med at være besværlig.

87. I banker under særlig likvidation, der hovedsagelig håndterede misligholdte lån, var aktiviteterne fragmenterede i en lang periode, hvilket førte til lav produktivitet med hensyn til inddrivelse af misligholdte lån og driftsomkostninger. F.eks. blev konsolideringen af aktiviteterne (16 enheder samlet i én) først fastsat som en betingelse i tredje program, og den blev foretaget mere end tre år efter det oprindelige forslag fra de eksterne konsulenter. Likvidationsproceduren absorberede 13,5 milliarder euro af programfinansieringen via HFSF (jf. **tabel 3**) og yderligere 1,7 milliarder euro fra den nationale indskudsgarantifond.

Ledelse

i) Ledelse i bankerne

88. Reformerne i den finansielle sektor blev vigtigere i løbet af første program, men selve programmet fastsatte ingen betingelser vedrørende styrket bankledelse. Ledelsesrelaterede problemer (f.eks. långivning til nærtstående parter på ikke-markedsmæssige vilkår) eksisterede dog lang tid før krisen, eftersom virksomhedsledelsen gennemsnitlig set var betragteligt dårligere i de græske banker end i de øvrige europæiske banker.

89. Andet program fastsatte, at de fire største ("systemiske") græske banker skulle rekapitaliseres, hovedsagelig med anvendelse af programmidler via HFSF, men sikrede ikke en tilstrækkelig granskning af deres ledelse. I strid med international praksis blev de ændringer i ejerstrukturen, som i 2013 førte til en næsten fuld nationalisering af den nationale banksektor, ikke afspejlet i de fleste bankbestyrelser. I nogle tilfælde bevarede de historiske aktionærer faktisk kontrollen, og HFSF havde ikke ret til at vurdere deres erfaring, ry og uafhængighed. Først i tredje program blev det vedrørende evaluering af bankernes virksomhedsledelse fastsat som betingelse, at HFSF skulle undersøge alle bankbestyrelsesmedlemmer.

90. Til dette formål, og også for at modvirke potentiel politisk eller forretningsmæssig indblanding, fastsatte tredje program strengere udvælgelseskriterier med hensyn til bankbestyrelsesmedlemmers kvalifikationer og erfaring. Kriterierne krævede imidlertid kun

ekspertise inden for bank- og finansvæsen. Dette er ikke helt i overensstemmelse med international praksis og EU/FTM-kravene, som i princippet fremmer diversitet i bestyrelser og kollektiv viden.

91. Reformerne i den finansielle sektor fokuserede heller ikke tilstrækkeligt på ledelsen af og det nationale tilsyn med mindre vigtige banker. Næsten seks år efter starten af første program afslørede en inspektion på stedet udført af Bank of Greece og FTM i marts 2016, at der i én bank var alvorlige interne mangler med hensyn til ledelse, risikostyring og långivningspraksis.

ii) Ledelse i HFSF

92. Første program fastlagde HFSF's oprindelige ledelsesstruktur, som ikke øgede fondens uafhængighed af myndighederne. Andet program fastsatte en betingelse om, at HFSF skulle have en tostrengt ledelsesstruktur (bestående af det almindelige råd og direktionen), men der var stadig problemer vedrørende uafhængighed. Tredje program adresserede denne svaghed ved at fokusere på udvælgelsesprocessen til HFSF's øverste ledelse. De løsninger, der blev foreslået i andet og tredje program, sikrede imidlertid ikke en produktiv fordeling af ansvarsområder og beføjelser mellem de to ledelsesorganer. Der var også alvorlig tvivl om gennemsigtigheden i HFSF's beslutningsproces. F.eks. godkendte HFSF i 2013 salget af en aktiemajoritet i en banks datterselskab, selv om handelen ikke blev foretaget på grundlag af et konkurrerebaseret udbud med flere tilbudsgivere.

93. Programbetingelserne førte til hyppige ændringer i HFSF's øverste ledelse (34 personer i de første seks år, heriblandt fire bestyrelsesformænd og fire administrerende direktører), hvilket indebar en risiko for vidensgab og formindsket indflydelse i de banker, HFSF havde aktier i.

Forventede finansielle resultater

94. Pr. december 2016 havde HFSF indskudt 45,4 milliarder euro i den græske banksektor med et forventet tab på 36,4 milliarder euro (jf. **tabel 3**). Samlet set kan kun en lille del af det forventede tab potentielt genvindes med tiden, fordi markedsværdien af aktierne i de

systemiske banker er blevet opskrevet, og de fleste af de programmidler, der er gået til indenlandske banker, forventes at forblive en del af Grækenlands offentlige gæld.

Tabel 3 - De forventede resultater af interventionen i den græske banksektor (milliarder euro, 2016)

	Anvendte midler	Inddrevne midler	Anslået beløb, der kan inddrives	Forventet tab
Systemiske banker	31,9 ¹	2,7 ²	3,8 ³	25,4
Banker under likvidation	13,5	0,5	1,9	11,0
I alt	45,4	3,2	5,7	36,4

¹ Inklusive midler til kapitalindsprøjtning i to midlertidige kreditinstitutter (broinstitutter).

² Inklusive indtægter fra udstedelse af warrants, indløsning af betingede konvertible obligationer og tilhørende renter.

³ Inklusive dagsværdien af bankaktier og dagsværdien af betingede konvertible obligationer.

Kilde: HFSF, udkast til årsregnskab, december 2016.

Arbejdsmarkedsreformer

95. Det overordnede mål med de arbejdsmarkedsreformer, der var fastsat i programmerne, var at forbedre arbejdsmarkedets funktion, bl.a. ved at fremme en hurtig tilpasning af lønomkostningerne. Arbejdsmarkedsreformerne skulle bidrage til at genoprette den græske økonomis omkostningskonkurrenceevne og bremse jobtabet under recessionen. Med hensyn til lønomkostninger fastsatte andet program som vejledende mål, at enhedslønomkostninger skulle falde 15 % i perioden 2012-2014.

96. Siden oprettelsen i 2010 har programmerne indført en bred vifte af foranstaltninger for at adressere den manglende smidighed på det græske arbejdsmarked. De fokuserer på forhandlinger og løndannelse, fastsættelse af mindstelønsniveauer, jobbeskyttelseslovgivning og arbejdstidsfleksibilitet. Parallelt med liberaliseringsforanstaltninger har der siden andet program i stigende grad været fokus på

bekæmpelse af sort arbejde og på aktive arbejdsmarkedspolitikker rettet mod jobskabelse, men disse aspekter var ikke omfattet af vores revision.

Udformning af betingelser

Begrundelsen og den analytiske baggrund for reformerne

97. Politiske oplæg og andre arbejdsdokumenter underbyggede Kommissionens tilgang til arbejdsmarkedsreformer og indeholdt analyser af alternative muligheder (f.eks. vedrørende reduktion af enhedslønomkostninger og udformning af lønforhandlingsrammer). Nogle risici var imidlertid ikke omfattet af disse analyser, især på de tidlige udformningsstadier. Navnlig blev det ikke vurderet, hvordan reformerne kunne påvirke arbejdsmarkedets gråzone, selv om nogle af foranstaltningerne skabte øget risiko i denne henseende⁵⁸. Reformernes sociale indvirkning blev først vurderet i forbindelse med tredje program, men analysen var beskrivende, og der blev ikke gjort noget forsøg på foretage en kvantitativ vurdering af virkningerne eller byrdefordelingen, hverken vedrørende specifikke foranstaltninger eller vedrørende de samlede arbejdsmarkedsreformer.

98. Kommissionen dokumenterede, at der havde været en omfattende udveksling af oplysninger og politiske drøftelser med interessenter (herunder de græske myndigheder, erhvervsorganisationer og NGO'er), med IMF og internt. Med hensyn til det kompromis, der blev indgået af trojkapartnerne, var det i nogle tilfælde Kommissionens synspunkt, der vandt (f.eks. blev der ikke som anbefalet af IMF pålagt en lønnedskæring i den private sektor), mens det andre gange var IMF, der fik sin vilje (f.eks. blev jobbeskyttelseslovgivningen liberaliseret yderligere efter den første bølge af reformer). I sidstnævnte tilfælde kunne Kommissionen ikke fuldt ud begrunde afvigelsen fra sin oprindelige holdning.

Foranstaltningernes hensigtsmæssighed

99. I nogle tilfælde var specifikke betingelser udformet uden hensyntagen til særlige forhold ved den græske økonomi, især den store forekomst af mikrovirksomheder og små

⁵⁸ En reduktion af mindstelønnen øger f.eks. incitamentet til at udbetale en del af lønnen (den del, der overstiger mindstelønnen) sort for at reducere skatterne og de sociale bidrag. På den anden side var der truffet særlige foranstaltninger til at bekæmpe det uformelle arbejdsmarked.

virksomheder. I sin første udformning gav lønforhandlingsreformen f.eks. mulighed for forhandling på virksomhedsniveau, men stadig med krav om formel medarbejderrepræsentation. Da små virksomheder ofte ikke har en sådan ordning, kunne de ikke drage fordel af reformerne. Problemet blev først adresseret senere i første program med indførelsen af begrebet "sammenslutning af personer"⁵⁹, som muliggjorde direkte lønforhandlinger med medarbejderne på virksomhedsniveau.

Timing

100. Arbejdsmarkedsreformerne blev indledt i 2010, og de græske myndigheder gennemførte den første bølge af reformer (lovgivning om lønforhandlinger og jobbeskyttelse) kort efter godkendelsen af programmet. De samme temaer indgik imidlertid i forhandlingerne om tredje program, selv om adskillige programforanstaltninger var blevet gennemført i perioden 2010-2016. Denne udvikling tyder på, at der med hensyn til timingen og rækkefølgen af reformerne er problemer, der ikke er begrænset til gennemførelsesforsinkelser (jf. **tekstboks 10**).

Tekstboks 10 - Timingen af arbejdsmarkedsreformerne

Nogle elementer med afgørende betydning for lønforhandlingsrammernes effektivitet kom først i andet program (f.eks. blev begrebet "sammenslutning af personer" indført, og den automatiske forlængelse af aftaler, der udløber, blev begrænset i tilfælde, hvor der ikke kan opnås enighed om et kompromis eller en fornyelse).

Fristen for den første nominelle reduktion af mindstelønnen var 2012. Den nye ramme for fastsættelse af mindstelønnen skulle først tages i brug efter andet programs udløb.

Fristerne for gennemførelsen af reformerne var i nogle tilfælde urealistisk korte (hovedsagelig under tredje gennemgang af andet program), f.eks. er der fastsat samme frist for gennemgangen af arbejdsmarkedslovgivningen og sammenskrivningen af al eksisterende arbejdsmarkedslovgivning.

⁵⁹ En form for medarbejderrepræsentation, hvor der ikke findes fagforeninger.

Gennemførelse og resultater

101. I talrige tilfælde blev arbejdsmarkedsreformerne gennemført med forsinkelse i forhold til programmernes frister (med op til 21 måneder) eller slet ikke gennemført (jf. **bilag VII**). Dette gjaldt betingelser knyttet til centrale aspekter ved arbejdsmarkedsreformerne (f.eks. lønforhandlinger og jobbeskyttelseslovgivning).

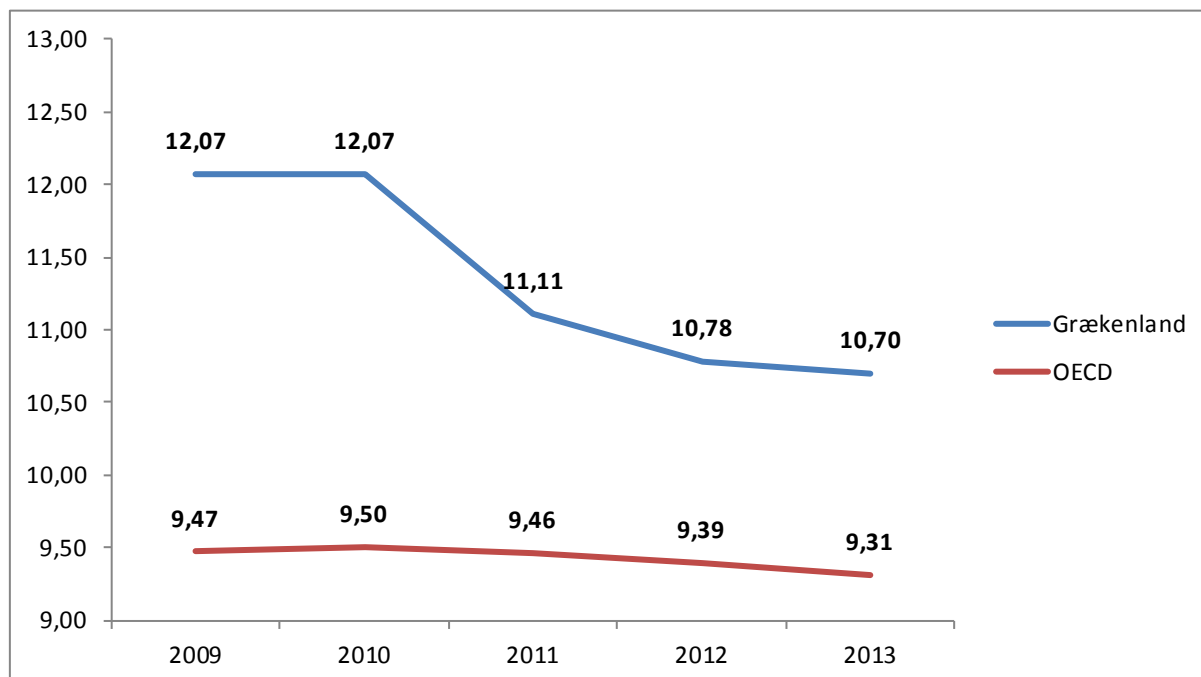
102. Trods gennemførelsessvaghederne konstaterede vi en vis forbedring med hensyn til indikatorer, der vidnede om større fleksibilitet og konkurrenceevne på arbejdsmarkedet:

- Jobbeskyttelseslovgivningen var mindre restriktiv. I 2013 (dvs. efter indførelsen af de vigtigste reformer) lå indikatoren dog stadig over OECD-gennemsnittet (jf. **figur 8**)

- Mindstelønnen var lavere - faldet fra 863 euro i 2010 til 684 euro i 2012

- Enhedslønomkostningerne var blevet justeret betydeligt.

Enhedslønomkostningernes fald på 14,1 % i perioden 2010-2015 var det største i EU's medlemsstater. Andet program havde imidlertid som mål at reducere enhedslønomkostningerne med ca. 15 % i perioden 2012-2014. Dette vejledende mål blev ikke opfyldt, fordi enhedslønomkostningerne i den pågældende periode blev justeret med 10,9 %.

Figur 8 - Sammensat indikator vedrørende restriktioner i jobbeskyttelseslovgivningen

Kilde: Revisionsretten baseret på OECD-data.

DEL III - OPFYLDELSEN AF PROGRAMMÅLENE

103. Syv år, tre programmer og udbetaling af over 265 milliarder euro (over 150 % af Grækenlands BNP): Støtten til Grækenland fra euroområdet og IMF har et omfang uden fortilfælde. Alene disse tal viser, at det ikke er lykkedes programmerne at korrigere de dybe økonomiske ubalancer eller sætte Grækenland i stand til at opfylde sine finansielle forpligtelser uden støtte udefra. Programmerne sikrede imidlertid kontinuitet i finansieringen og den økonomiske aktivitet i Grækenland.

104. De økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland havde mål på tre områder:

- finanspolitisk bæredygtighed
- finansiell stabilitet
- fornyet vækst.

105. I løbet af de syv år har Kommissionen ikke gennemført midtvejsevalueringer eller efterfølgende evalueringer med henblik på at foretage en omfattende vurdering af, i hvilken udstrækning første eller andet program opfyldte deres mål. I forbindelse med andre

støtteprogrammer forvaltet af Kommissionen har det været normal praksis at foretage sådanne evalueringer, og det ville være særlig relevant at drage nyttige erfaringer fra Grækenlands tilfælde, hvor der er gennemført tre på hinanden følgende programmer.

106. I denne del af beretningen analyserer vi opfyldelsen af programmernes tre hovedmål, i videst muligt omfang ved hjælp af de specifikke målsætninger, der er fastsat i selve programmerne. I forbindelse med denne analyse vurderer vi ikke længere resultaterne af de specifikke foranstaltninger (præsenteret i del II), men fokuserer på programmernes bredere virkninger, der ikke kan knyttes til bestemte programbetingelser. En sådan analyse er nyttig med henblik på at forstå den brede økonomiske udvikling i Grækenland under de tre økonomiske tilpasningsprogrammer, selv om det skal understreges, at denne udvikling ikke kun blev påvirket af programmernes udformning og gennemførelse, men også af en række andre faktorer. Blandt disse kan nævnes den politiske usikkerhed, som førte til forsinkelser i gennemførelsen af reformer, påvirkede markedets tillid og dermed reducerede programmernes effektivitet.

Sikring af finanspolitisk bæredygtighed

107. Den græske økonomiske krise begyndte som en gældskrise, og genopretningen af den finanspolitiske bæredygtighed - herunder landets evne til at finansiere sine behov på markedet - var det umiddelbare mål for programmerne.

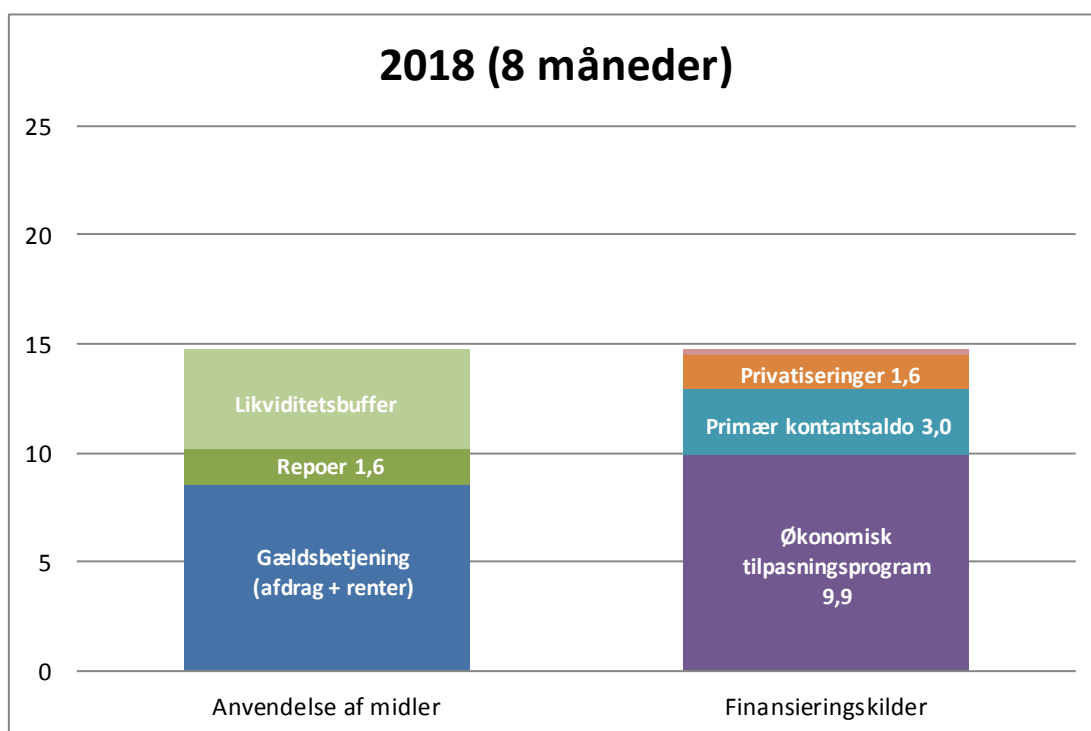
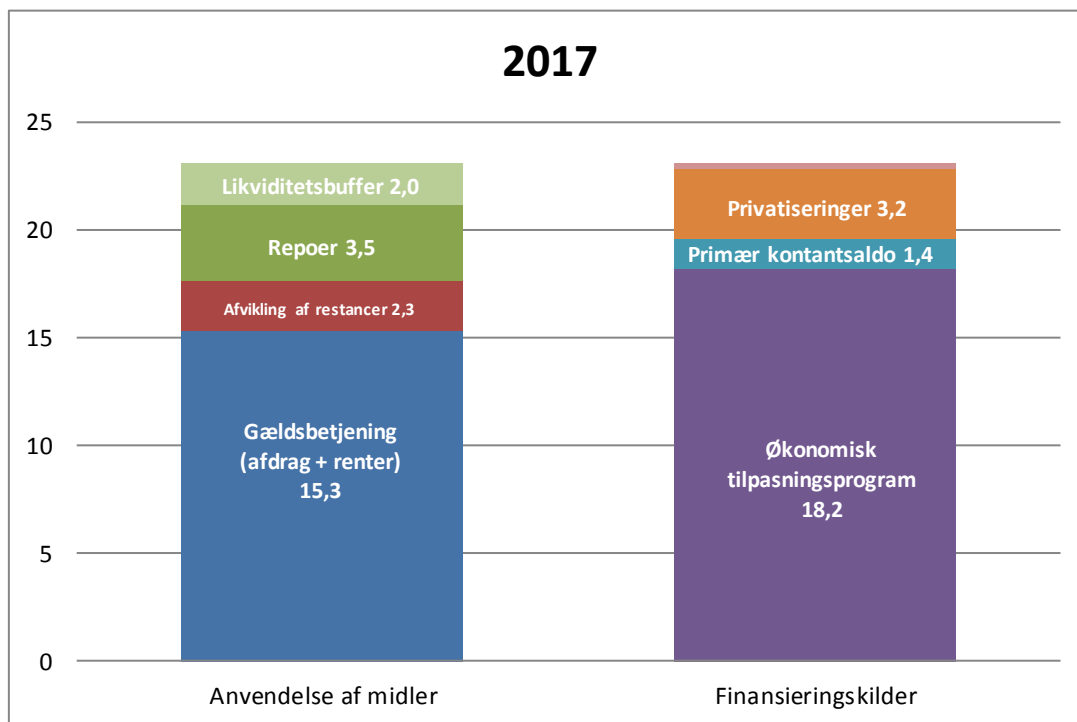
Adgang til markederne

108. I første program var antagelsen, at Grækenland ville genvinde adgang til de finansielle markeder i 2014 og finansiere sine gældsforpligtelser på i alt 60 milliarder euro i 2015. I 2014 skaffede den græske stat finansiering på de finansielle markeder to gange, men der var kun tale om et samlet beløb på 4,5 milliarder euro. Dette beløb udgjorde mindre end 5 % af den samlede finansiering under andet program (110 milliarder euro). Der var behov for to støtteprogrammer mere (det tredje udløber i 2018), eftersom landet ikke havde genvundet evnen til at finansiere alle sine behov på markedet.

Anvendelse af midlerne og finansiering efter programmet

109. Ifølge den seneste beregning af finansieringsgabet, som Kommissionen foretog med henblik på første gennemgang af tredje program, forventes Grækenland at opnå et primært overskud på 1,4 milliarder euro i 2017 og 3 milliarder euro mellem januar og august 2018, de sidste måneder af tredje program. Derfor vil programfinansieringen for denne periode blive brugt til at tilbagebetale gælden og gøre det muligt at forhøje likviditetsbufferen (jf. figur 9).

Figur 9 - Grækenlands kapitalbehov (milliarder euro)

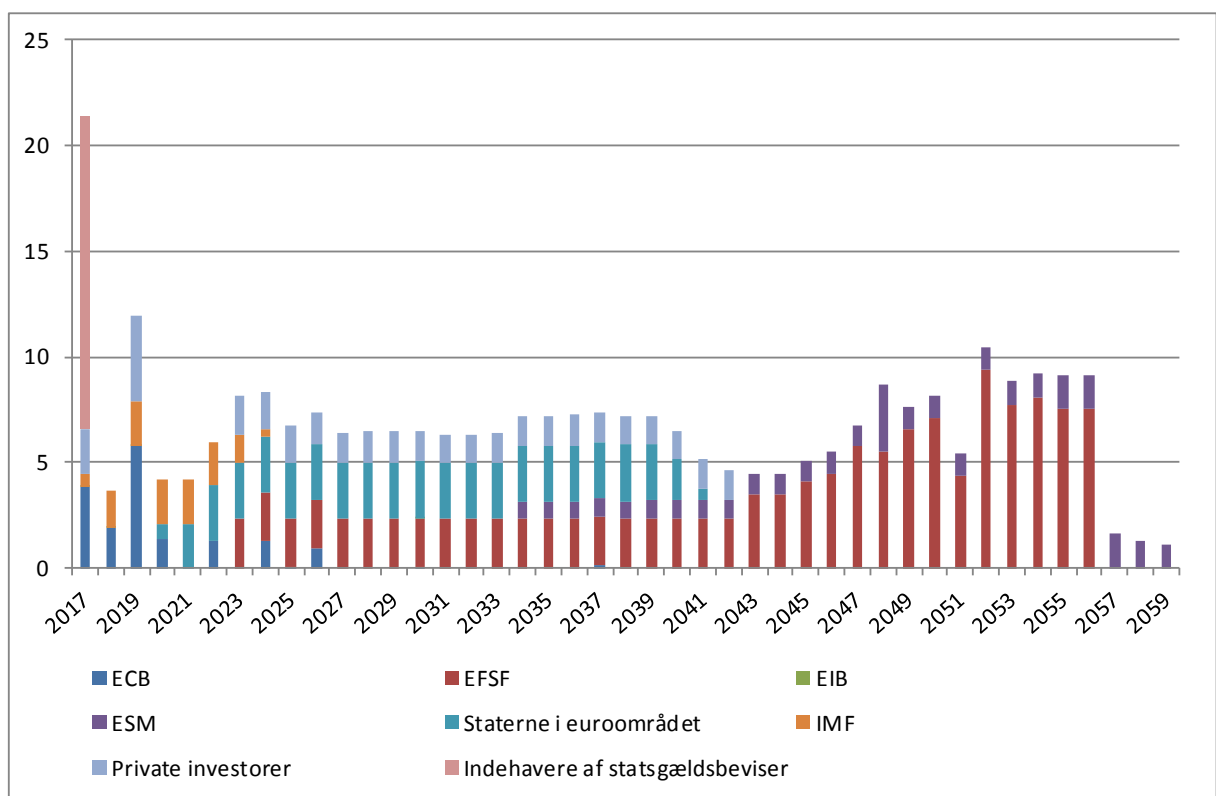


Kilde: Revisionsretten.

110. I perioden umiddelbart efter programmet skal Grækenland tilbagebetale betydelige gældsbeløb (jf. **figur 10**). Bruttofinansieringsbehovet i 2019 beløber sig til 21 milliarder euro i

afdrag og renter. Antagelsen i programmet er, at tilbagebetalingen af gælden efter programmets udløb vil blive finansieret fuldt ud af det primære overskud og af markedsfinansiering. Med hensyn til andet program blev der i 2014 udført en del analysearbejde vedrørende de mulige rammer efter programmet. Med hensyn til tredje program er dette arbejde først ved at begynde, og det er derfor ikke afspejlet i programdokumenterne.

Figur 10 - Grækenlands gældsforfald (afdrag, milliarder euro)



Kilde: Bloomberg.

Finanspolitisk konsolidering

111. Den finanspolitiske situation ved begyndelsen af krisen krævede en meget dyb tilpasning. I 2009 var det offentlige underskud på over 15,1 % af BNP, selv om stabilitets- og vækstpagten havde fastsat en tærskel på 3 %. Som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud fastsatte Rådet ved afgørelser programmernes vigtigste

årlige finanspolitiske mål (dvs. det nominelle underskud⁶⁰). Programmerne fastsatte mere detaljerede nominelle kriterier for den finanspolitiske performance i memorandummet om økonomisk og finansiel politik, men de finanspolitiske planer, der skulle understøtte disse mål, var ikke altid troværdige (jf. **tekstboks 11**).

Tekstboks 11 - Troværdighedsproblemer i den oprindelige finanspolitiske plan

Det oprindelige finanspolitiske program (maj 2010) havde som mål at sikre et hidtil uset primært overskud på 5 % af BNP i 2014 (dvs. efter programmets oprindelige tre års løbetid).

I det finanspolitiske program blev der opereret med uspecificerede foranstaltninger, som havde en samlet værdi på 4,4 % af BNP (34 % af den samlede finanspolitiske indsats), og som var koncentreret i 2013 og 2014.

Kommissionens kvantificering af foranstaltningerne til udvidelse af momsgrundlaget adskilte sig fra IMF's skøn:

- IMF forudså, at der i 2013 ville komme et provenu på 1,8 % af BNP takket være strukturelle finanspolitiske foranstaltninger (såsom forbedret skatteforvaltning og bedre budgetkontrol og -processer). Dette provenu svarede til uspecificerede foranstaltninger i Kommissionens skøn vedrørende foranstaltningerne i 2013
- I modsætning til Kommissionen foretog IMF ingen skøn vedrørende finanspolitiske foranstaltninger i 2014.

112. De finanspolitiske mål for første og andet program blev kun nået i 2012 og 2013 (jf. **tabel 4**). I de andre år manglede der mellem 3 og 6 milliarder euro, selv om Grækenland benyttede sig af engangsforanstaltninger til forhøjelse af indtægterne for at kunne leve op til enten underskuds- eller likviditetsprognoserne. I første program blev de uændrede nominelle mål for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ikke opfyldt, hovedsagelig på grund af det forværrede økonomiske miljø (dvs. uventede fald i de nominelle skatteindtægter og stigninger i renteudgifterne). Udhulingen af skattegrundlaget udlignede delvis indtægtsgevinsterne fra vigtige skatteforanstaltninger: Dette skete typisk i

⁶⁰ I første program refererede Rådets afgørelser til det samlede underskud, i andet program refererede de til det primære underskud eksklusive bankforanstaltninger.

forbindelse med momsindtægterne. Hertil kommer, at de voksende restancer vedrørende offentlige udgifter og skatterefusion under alle programmerne bidrog til overholdelse af de finanspolitiske mål.

Tabel 4 - Overholdelse af opdaterede mål for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud

	1. program ¹		2. program ¹			3. program ¹	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rådets beslutning (maj 2010): samlet saldo (milliarder euro)	-18,5	-17,1	-14,9	-11,4	-6,4		
Rådets beslutning (marts 2012): primær saldo, ekskl. bankforanstaltninger (milliarder euro)			-2	3,7	9,4		
Rådets beslutning (marts 2012): primær saldo, ekskl. bankforanstaltninger (milliarder euro)			-2,9	0	2,8	5,7	9
Rådets beslutning (aug. 2015): primær saldo (% af BNP)						-0,25	0,5
Faktisk (første efterfølgende overvågning)	-22	-20	-2,6	1,5	Ikke relevant	-3,4	3,9
Faktisk (seneste ENS95 eller ENS10)	-24,5	-20,1	-2,6	0,6	Ikke relevant	-2,3	3,9
Difference (mellem gældende mål og faktisk resultat)	-6	-3	0,3	0,6	Ikke relevant	-2,05	3,4

¹ Gældende mål med fed skrift.

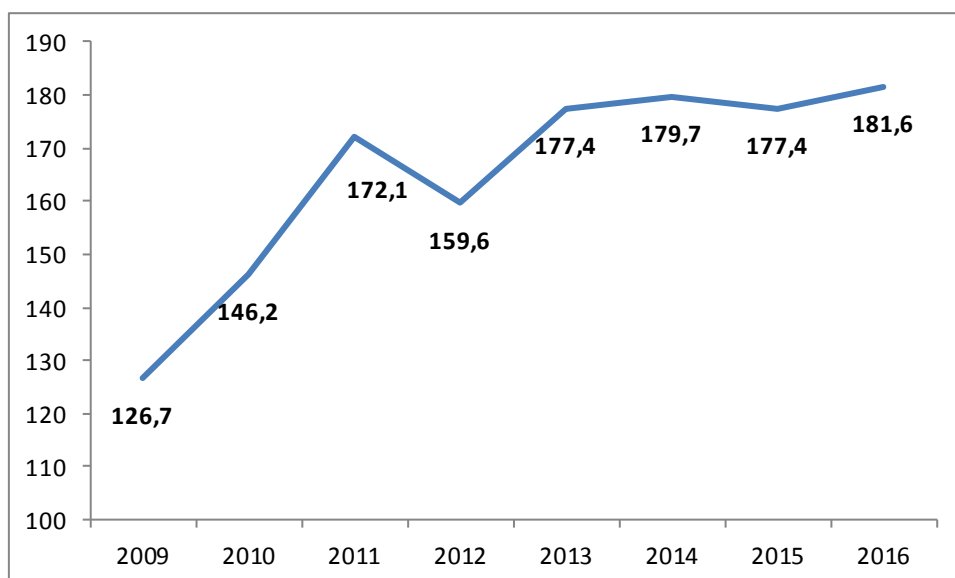
Kilde: Revisionsretten.

113. Selv om Grækenland ikke overholdt de nominelle finanspolitiske mål, blev den primære strukturelle saldo⁶¹ forbedret betydeligt. Den samlede tilpasning oversteg 17 % af BNP i 2009-2015. Dette afspejlede Grækenlands meget dybe ubalance på dette område ved begyndelsen af krisen.

⁶¹ Den primære strukturelle budgetsaldo: Den faktiske budgetsaldo minus renteudgifterne, den cykliske komponent samt engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger. Den strukturelle saldo udtrykker den underliggende tendens i budgetsalden.

114. På grund af den ugunstige makroøkonomiske situation fortsatte den samlede offentlige gæld med at vokse i hele programperioden trods den finanspolitiske indsats. I 2016 oversteg den offentlige gæld i Grækenland 181 % af BNP efter at have været på 126,7 % i 2009 (jf. **figur 11**). Det eneste år, hvor den offentlige gæld faldt, var 2012, og det skyldtes proceduren for inddragelse af den private sektor, under hvilken private investorer blev bedt om at afskrive 53,5 % af værdien af deres græske statsobligationer. I det første programs fremskrivninger blev det vurderet, at den offentlige gæld ville nå sit højeste i 2013 (149,7 % af BNP under første program og 164,2 % af BNP under andet). Den største bidragende faktor til den relative stigning i gælden var faldet i det nominelle BNP.

Figur 11 - Forholdet mellem den offentlige gæld og BNP



Kilde: Europa-Kommissionen.

Pensionssystemets bæredygtighed

115. De betydelige omkostninger ved pensionssystemet er fortsat en af de største hindringer for en stabilisering af den finanspolitiske situation i Grækenland. Successive nedskæringer i pensionerne reducerede de nominelle pensionsudgifter med 2,5 milliarder euro i 2009-2015. Men på grund af faldet i BNP steg pensionsomkostningerne som andel af BNP systematisk i 2010-2015, hvilket viser reformernes begrænsede effektivitet med hensyn til at sikre en bæredygtig finanspolitisk tilpasning. I 2016 var Grækenlands offentlige udgifter til pensioner

de højeste i euroområdet (over 16 % af BNP), og statens årlige finansiering af pensionssystemets underskud oversteg 9 % af BNP (euroområdets gennemsnit var 2,5 %).

116. Baseret på fremskrivningerne i 2012- og 2015-rapporterne om befolkningsaldringen forventes pensionsreformerne, som var fastsat i de første to programmer, at levere nogle positive resultater for den langsigtede bæredygtighed af Grækenlands pensionssystem. Ifølge programbetingelserne skulle Grækenland begrænse stigningen i de offentlige udgifter til pensioner i perioden 2010-2016 til under 2,5 procentpoint af BNP. I lyset af 2015-rapporten om befolkningsaldringen forventes pensionsreformerne at resultere i et samlet fald i de offentlige udgifter til pensioner med 1,9 procentpoint, hvilket er et bedre resultat end programmålet. Udgifterne forventes imidlertid stadig at være på et meget højt niveau, 14,3 % af BNP, i 2060.

Genopretning af den finansielle stabilitet

117. Succesen af reformerne i den finansielle sektor afhænger også af faktorer uden for programmerne. Dog er det på grundlag af en række indikatorer muligt at evaluere generelle udviklinger i banksektoren i løbet af programmerne og dermed fastslå, i hvor høj grad deres brede mål er blevet nået. De vigtigste aspekter i denne analyse er solvens, kreditrisiko og kvaliteten af aktiver, likviditet og rentabilitet. Disse indikatorer spillede også en central rolle i forbindelse med programbetingelserne og de planer for omstrukturering af banker, som Kommissionen godkendte.

Solvens

118. På linje med den internationale udvikling siden den globale krise er de græske bankers kapitalprocenter forbedret betydelig, hovedsagelig på grund af den omfattende programfinansiering (31,9 milliarder euro) og omstruktureringen af sektoren. Derfor blev den vigtigste kapitalprocent (den egentlige kernekapitalprocent) hævet til 17 % i 2016, dvs. over EU-gennemsnittet på 14,2 % og niveauet før krisen (jf. ***bilag X***). De høje skattekrav til den græske stat og de misligholdte lån gav imidlertid fortsat anledning til bekymring med hensyn til bankernes solvens.

Kreditrisiko og kvaliteten af aktiver

119. De fire største græske bankers kreditværdighed faldt betydeligt i løbet af programperioden og kom ned på "default" i 2015⁶². Trods gennemførelsen af den tredje rekapitalisering, som styrkede bankernes kapitalgrundlag, var samtlige bankers kreditværdighed "non-investment grade"⁶³ i hele 2016.

120. Hvad angår kvaliteten af aktiver havde de græske banker ved starten af den globale krise i 2008 udestående misligholdte lån svarende til 5,5 % af den samlede låneportefølje (7 % i 2009), hvilket var betydelig højere end gennemsnittet i euroområdet. På grund af den ekstraordinært voldsomme økonomiske recession, den efterfølgende stigning i arbejdsløsheden og låntagernes ikke-adresserede strategiske misligholdelser er omfanget af misligholdte lån steget kraftigt under programmerne. De misligholdte eksponeringer - beregnet ud fra en bredere definition - nåede i 2016 det højeste niveau i EU (45,9 %), som var ni gange højere end EU-gennemsnittet (5,1 %, jf. **bilag X**).

Likviditet

121. Siden første program er de græske banker blevet bedt om at reducere deres afhængighed af centralbanklån (dvs. lån fra Eurosystemet), da deres likviditetssituation allerede var anstrengt. Det lykkedes ikke i første program at reducere afhængigheden af centralbanklån, men det lykkedes i andet og tredje program. Ikke desto mindre var der også i 2016 fastsat strenge likviditetsbetingelser for de græske banker, fordi deres afhængighed af centralbankfinansiering stadig lå et stykke over 2009-niveauet (jf. **tabel 5**), men dog lavere end det højeste niveau, der blev konstateret medio 2015 (150 milliarder euro). Hvad angår standardkilderne til likviditet var der i 2016 ingen tegn på en stabil stigning i indlånene (næsten halveret i forhold til 2009, fra 238 milliarder euro til 121 milliarder euro), og de indenlandske banker havde stadig begrænset adgang til andre finansieringskilder.

⁶² Moody's: Caa3, Fitch: RD ("restricted default"), S&P: SD ("selective default"). I 2016 opgraderede kun S&P de fire største græske banker til CCC+.

⁶³ "Non-investment grade" (BB eller lavere) betyder, at det anses for tvivlsomt, at virksomheden vil kunne indfri de udstedte gældsbeviser.

Tabel 5 - De græske bankers finansieringsprofil (milliarder euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Centralbanklån	49,7	97,7	128,7	121,2	73,0	56,0	107,6	66,6
Indlån fra den private sektor	237,5	209,6	174,2	161,5	163,3	160,3	123,4	121,4

Kilde: Bank of Greece.

Rentabilitet

122. Programpolitikkerne skulle forbedre bankernes rentabilitet gennem dybdegående konsolidering og omstrukturering. Ved betydelige reduktioner i antallet af ansatte og filialer opnåede de indenlandske banker et væsentlig bedre forhold mellem omkostninger og indtægter (51,9 % sammenlignet med et EU-gennemsnit på 65,7 % i 2016) og lavere driftsomkostninger. Ud fra en konsolideret beregning forblev de imidlertid tabsgivende i det meste af den ovennævnte periode, og deres resultater med hensyn til en række rentabilitetsindikatorer var stadig blandt de værste i EU (jf. **bilag X**).

123. Samlet set kunne programmerne ikke afværge en kraftig forværring af de græske bankers regnskaber, som hovedsagelig skyldtes den ugunstige makroøkonomiske og politiske udvikling. Bankernes formidlerrolle blev undermineret, og at kanalerne til finansiering af realøkonomien var både begrænsede⁶⁴ og dyre.

Sikring af fornyet vækst

124. Efter Grækenlands integration med euroområdet i 2001 nød landet godt af en periode med meget høj økonomisk vækst, men mistede samtidig konkurrenceevne i væsentligt omfang. Derfor var et af programmålene at korrigere de strukturelle ubalancer og barrierer for konkurrenceevnen, og målsætningen var at genoprette en bæredygtig vækst på lang sigt og dermed muliggøre en finanspolitisk tilpasning. Dette mål blev ikke nået, idet Grækenland

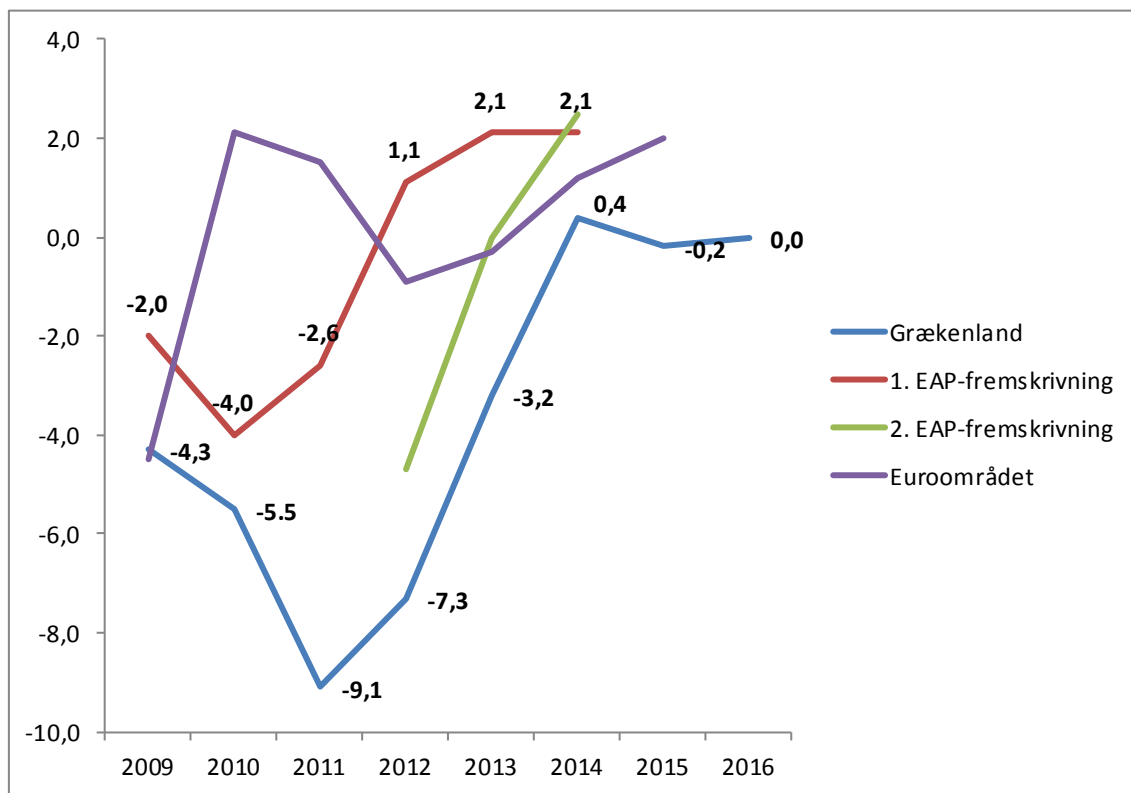
⁶⁴ De udestående lånebeløb i den private sektor faldt med 21,9 % mellem 2009 og 2016. Det reelle negative flow i bankfinansieringen var imidlertid meget højere på grund af den store og voksende andel af misligholdte lån.

oplevede en langtrukken og ekstraordinært kraftig recession med alvorlige konsekvenser for arbejdsmarkedet. De centrale makroøkonomiske indikatorer gav systematisk dårligere resultater, end det var antaget i programmerne (jf. bilag XI).

Den økonomiske vækst i kontekst

125. Den græske økonomi oplevede ikke fornyet vækst så hurtigt som de andre medlemsstater i euroområdet, inklusive dem der var omfattet af finansielle støtteprogrammer (f.eks. Irland og Portugal). I programmernes udformning og gennemførelse var der svagheder (jf. del II), som svækkede bidraget til at fremme genopretningen, men den makroøkonomiske situation skyldtes også en række eksterne faktorer og dybden af de ubalancer, der var skabt før krisen. Programmerne opfyldte ikke deres vækstmål, men vi ved ikke, hvad det makroøkonomiske scenario ville have været uden programmerne.

126. Den græske økonomi underpræsterede konsekvent i forhold til de vækstmål, som de makroøkonomiske fremskrivninger var baseret på. Mellem 2009 og 2016 skrumpede Grækenlands økonomi med over en fjerdedel. Den faktiske BNP-vækst i 2011 og 2012 var henholdsvis 6,5 procentpoint og 8,4 procentpoint lavere end forudset i den oprindelige programprognose (maj 2010) (jf. figur 12). Prognosen forudså en tilbagevenden til positiv vækst i 2012, men dette indtraf først i 2014 og varede kun ét år. Den græske økonomi underpræsterede også i forhold til prognoserne fra marts 2012 og april 2014, om end afvigelserne var betydeligt mindre.

Figur 12 - BNP-vækst i Grækenland og euroområdet (%)

Kilde: EAP'erne, Eurostat.

127. I løbet af programperioden (frem til 2015) opnåede Grækenland konsekvent en positiv eksportvækst, men denne fulgte efter en stor eksportnedgang i 2009. Sammenlignet med programprognosen underpræsterede eksporten generelt, men afvigelsen var mindre end i forbindelse med BNP-prognosen. I 2013 var eksporten oppe på 2008-niveauet, mens importen faldt med 30 % i samme periode, hvilket betød, at Grækenland opnåede ekstern balance.

128. Eksportfremgangen i 2010 kan dog ikke fuldt ud tilskrives programreformerne. Nogle relevante sektorer såsom turismen havde fordel af den interne devaluering. En sektoranalyse viser imidlertid, at den græske eksport også påvirkes af sektorer, der ikke berøres af indenlandske priser og lønninger⁶⁵ (f.eks. olieprodukter og søtransport), idet

⁶⁵ Med turismen som vigtig undtagelse, idet den havde fordel af den interne devaluering.

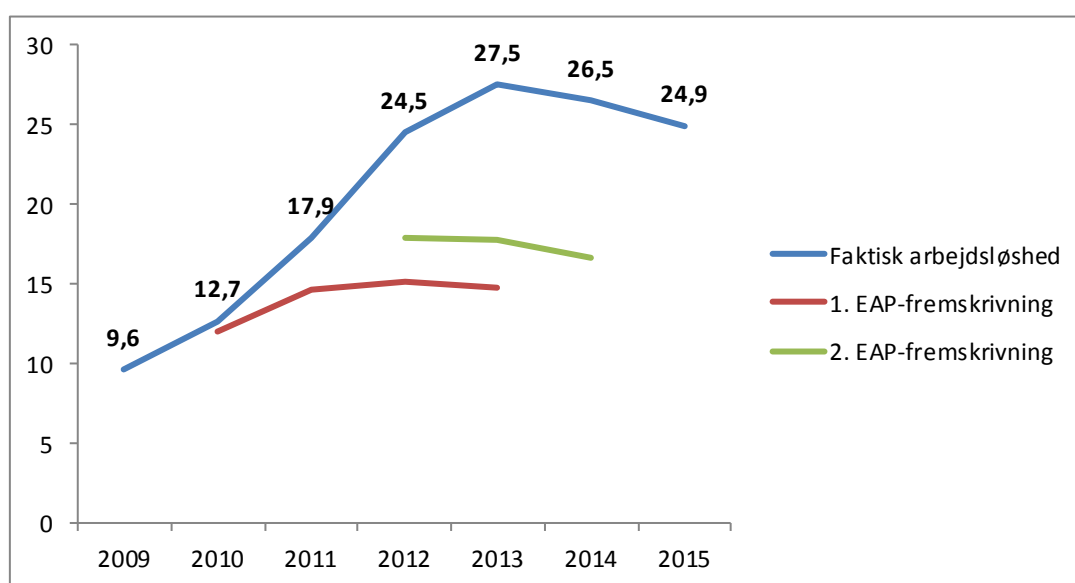
deres resultater afspejler tendenser på de globale markeder snarere end en forbedring af den indenlandske konkurrenceevne (jf. **bilag XI**).

Priser og arbejdsløshed

129. Prisniveauerne udviklede sig ikke i tråd med programmernes fremskrivninger. Den oprindelige prognose (maj 2010) undervurderede inflationen for 2010-2011 (også på grund af skatteforanstaltningernes effekt) og forudså ikke deflationen i 2013-2014 (jf. **bilag XI**). De stigende priser under første program forsinkede derfor den interne devaluering, hvilket forhindrede Grækenland i at forbedre sin eksterne konkurrenceevne. Også senere i programmet var der uoverensstemmelser mellem de faktiske og de forventede prisudviklinger, men de blev mindre.

130. I tråd med at den økonomiske tilbagegang var kraftigere end forventet, underpræsterede arbejdsmarkedet væsentligt i forhold til de oprindelige programantagelser (jf. **figur 13**). Arbejdsløsheden nåede sit højeste med 27,5 % i 2013, selv om den oprindelig forventedes at toppe med 15,2 % i 2012. Arbejdsløsheden lå også over de efterfølgende prognosers niveauer. Arbejdsløsheden for personer under 25 nåede sit højeste med næsten 60 % i 2013, men faldt betydeligt til under 50 % i de efterfølgende to år (jf. **bilag XI**).

Figur 13 - Arbejdsløshedsniveau i forhold til programprognoserne (%)



Kilde: Eurostat og de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Forvaltningen af de økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland

131. Det første økonomiske tilpasningsprogram for Grækenland blev udformet under yderst hastende omstændigheder, og forvaltningen af alle tre programmer blev påvirket af politisk og økonomisk usikkerhed. Kommissionen var blot involveret i processen som en af flere partnere, da den var bundet af Eurogruppens politiske vejledning, og godkendelse af programmerne krævede enighed mellem de græske myndigheder og alle de institutioner, der repræsenterede långiverne (IMF, Kommissionen, ECB og ESM under tredje program, jf. indledningen samt **punkt 22 og 23 samt 31 og 32**).

132. Kommissionen udarbejdede programforvaltningsprocedurerne næsten et år efter iværksættelsen af det første græske program. Procedurerne fastlagde de interne informations- og godkendelsesgange i Kommissionen og Rådet og i forhold til programpartnerne, men gav ingen retningslinjer vedrørende den faktiske udformning af programmerne, f.eks. med hensyn til omfanget og betingelsernes detaljeringsniveau (jf. **punkt 24 og 25**).

133. På de tidlige stadier i programmeringsprocessen var der nogle betingelser, der var vage og ikke specificerede nogen konkrete handlinger. Betingelserne blev klarere i andet program, da deres antal og detaljeringsniveau steg. Først i tredje program fremhævede Kommissionen vigtige betingelser som nøgleresultater. I de første to programmer var foranstaltningernes relative betydning ikke angivet (jf. **punkt 26-28**).

Anbefaling 1

Kommissionen bør forbedre de generelle procedurer for udformning af støtteprogrammer, navnlig ved at beskrive omfanget af det analysearbejde, der er nødvendigt for at begrunde betingelsernes indhold, og om muligt angive, hvilke værktøjer der kan anvendes i relevante situationer. Med hensyn til fremtidige programmer bør en sådan vejledning gøre det nemmere for Kommissionen at organisere sit arbejde, hvis programmer skal iværksættes under yderst hastende omstændigheder.

Måldato: udgangen af 2018

Anbefaling 2

Kommissionen bør prioritere betingelserne mere effektivt og angive, hvilke foranstaltninger der straks bør gennemføres for at adressere de ubalancer, som det er afgørende at afhjælpe for at nå programmålene.

Måldato: straks, hvis relevant

134. Trods Kommissionens bestræbelser blev programbetingelserne ikke integreret i en bredere vækststrategi for Grækenland, som kunne have varet ud over programmerne. På de tidlige stadier var programmernes umiddelbare fokus genopretningen af den finanspolitiske bæredygtighed, men behovet for en vækststrategi blev klarere med tiden. Vi konstaterede svagheder i den tværpolitiske koordinering vedrørende programudformningen og tilfælde, hvor programforanstaltninger ikke var omfattende nok. Begge dele påvirkede effektiviteten af strukturreformerne, især dem, der skulle gøre den græske økonomi mere konkurrencedygtig (jf. **punkt 29 og 30**).

Anbefaling 3

Når det er relevant med hensyn til at adressere den underliggende økonomiske ubalance, bør Kommissionen sikre, at programmerne er forankret i en samlet vækststrategi for landet, som enten allerede er på plads eller er blevet udarbejdet i samarbejde med medlemsstaten i løbet af programmerne. Hvis strategien ikke kan fastlægges i forbindelse med programmets iværksættelse, bør det ske så hurtigt som muligt derefter og afspejles i eventuelle efterfølgende programgennemgange.

Måldato: straks, hvis relevant

135. Kommissionen havde ikke formaliserede procedurer for fastlæggelse af overvågningens omfang, men den vurderede regelmæssigt overholdelsen af programbetingelserne og rapporterede regelmæssigt herom. Typisk kunne Kommissionen dokumentere, at den havde et solidt grundlag for sine vurderinger, inklusive en del opfølgning såsom detaljeret feedback vedrørende udkast til retsakter. Somme tider fandt vi problemer med hensyn til overvågningen af overholdelse, f.eks. at vurderinger manglede eller var unøjagtige eller vage (jf. **punkt 33-37**).

136. I forbindelse med strukturreformerne konstaterede vi endvidere, at formel overholdelse ikke altid resulterede i de forandringer, programmerne skulle sikre. I forbindelse med de fleste strukturelle betingelser var der betydelige datamangler og en mangel på tilstrækkelige resultatindikatorer, hvilket yderligere svækkede relevansen af Kommissionens overvågning som grundlag for at forstå reformernes gennemførelse og effekt og træffe korrigerende foranstaltninger, når det var påkrævet (jf. **punkt 38-40**).

Anbefaling 4

Kommissionen bør have klare procedurer og i relevante tilfælde nøgleresultatindikatorer til sikring af, at programovervågningen både er systematisk og dokumenteres nøjagtigt. Overvågningen af gennemførelsen bør, navnlig i forbindelse med strukturreformer, fokusere mere på effektivitet, række ud over vedtagelsen af primær lovgivning og også fokusere på vedtagelsen af relevant sekundær lovgivning og andre gennemførelsesretsakter. Kommissionen bør forbedre sine ordninger vedrørende overvågning af reformernes gennemførelse og implementering med henblik på bedre at kunne identificere administrative eller andre hindringer for en effektiv gennemførelse af reformerne. Kommissionen bør sikre, at den har de nødvendige ressourcer til at foretage sådanne vurderinger.

Måldato: udgangen af 2018

Anbefaling 5

Kommissionen bør adressere datamangler mere gennemgribende fra starten af programmerne. Den bør også klart angive alle de data, den skal bruge til at overvåge programmerne og deres resultater.

Måldato: straks, hvis relevant

137. Trods de komplekse institutionelle forhold omkring programmerne er de interne ordninger i forbindelse med samarbejdet mellem Kommissionen og programpartnerne, primært IMF, ECB og ESM, aldrig blevet formaliseret. Der var ikke tilstrækkelig gennemsigtighed vedrørende partnernes roller, ansvarsfordelingen eller arbejdsmetoderne. Uformelt har institutionerne imidlertid etableret effektive ordninger for samarbejde og informationsdeling (jf. **punkt 41-43**).

Anbefaling 6

Kommissionen bør forsøge at indgå en aftale med programpartnerne, som afklarer deres roller og samarbejdsmetoder, som bør være gennemsigtige og beskrevet tilstrækkelig detaljeret.

Måldato: udgangen af 2018

138. Den samlede programudformning var baseret på makroøkonomiske fremskrivninger og beregninger af finansieringsgab, som Kommissionen i samarbejde med programpartnerne havde foretaget med henblik på hver gennemgang. Kommissionens analyser i denne henseende var internt konsekvente og baseret på de nyeste data. Vi konstaterede imidlertid en række metodologiske svagheder, navnlig vedrørende underbyggelsen af antagelser, begrundelsen for anvendelse af skønsmæssige input og den begrænsede brug af følsomhedstest. Der var ingen formaliserede kvalitetsordninger til at sikre, at beregningerne var nøjagtige. De makroøkonomiske fremskrivninger undervurderede den økonomiske krise i Grækenland væsentligt, men fejlene var generelt ikke større end hos andre internationale organisationer (jf. **punkt 44-54**).

Anbefaling 7

Kommissionen bør sørge for bedre underbyggelse af antagelser og ændringer vedrørende de økonomiske beregninger, der ligger til grund for programudformningen, bl.a. ved hjælp af passende publikationer. Der bør foretages passende kvalitetskontrol af prognoseprocessen. Dette bør navnlig gælde i forbindelse med programgennemgange, som udføres under mindre hastende omstændigheder end programmets iværksættelse.

Måldato: udgangen af 2018

Reformernes udformning og gennemførelse

139. Som betingelse for den finansielle støtte skulle Grækenland gennemføre en bred vifte af reformer, som adresserede finanspolitiske, finansielle og strukturelle ubalancer. Omfanget af reformerne voksede, men dækkede fra starten næsten alle funktioner i den græske stat, hvilket i nogle tilfælde betød, at meget dybe strukturelle ubalancer skulle korrigeres. Den græske reformdagsorden var særlig udfordrende, og gennemførelsen blev påvirket af den politiske ustabilitet (jf. **punkt 55-57**).

140. De skattepolitiske reformer leverede finanspolitiske resultater, der hovedsagelig skyldtes ændringer i skattesatserne eller nye skatter. Dette bidrog til den manglende stabilitet i skattepolitikken, som havde en række forskellige årsager - bl.a. manglen på en vedvarende reformindsats - og det var i strid med tidligere vurderinger, der angav en udvidelse af skattegrundlaget som den bedste metode til at øge skatteindtægterne. En række vigtige foranstaltninger (f.eks. moms- og punktafgiftsforhøjelser) blev ikke begrundet tilstrækkeligt af Kommissionen gennem analyser af alternative muligheder og deres konsekvenser. Reformerne af skatteforvaltningen gav mindre håndgribelige resultater, hvilket skyldtes problemer med gennemførelseskapaciteten, men også udformningssvagheder såsom reformernes sene inklusion i programmerne og deres begrænsede omfang (jf. **punkt 58-66**).

141. Den samtidige gennemførelse af finanspolitiske besparelser - som var berettigede med henblik på finanspolitisk konsolidering - og langsigtede strukturelle ændringer var en udfordring i forbindelse med reformerne af den offentlige administration, som viste sig at være de mindst vellykkede. Vi konstaterede som de vigtigste udformningsrelaterede årsager til dette, at der ikke blev taget tilstrækkelig højde for den administrative kapacitet til at gennemføre reformerne, og at der var svage forbindelser mellem reformprogrammerne og andre instrumenter såsom programmer for teknisk bistand og operationelle programmer under strukturfondene. Kommissionen kunne ikke begrunde vigtige kvantitative mål for de reformer af den offentlige administration, som var fastsat i programmerne (jf. **punkt 67-76**).

142. De finansielle reformer sikrede kortsigtet stabilitet i sektoren, men en række strukturelle svagheder blev ikke adresseret på omfattende vis eller blev først inkluderet sent i programmet (f.eks. forvaltning af misligholdte lån og virksomhedsledelse). Foranstaltningerne var mere omfattende under tredje program. Vi konstaterede også svagheder i den risikoanalyse, der lå til grund for bankrekapitaliseringen i 2013, og ineffektivitet i forbindelse med udformningen af senere rekapitaliseringer. Rækkefølgen af visse reformaspekter var ikke koordineret tilstrækkeligt (jf. **punkt 77-94**).

143. Kommissionen kunne dokumentere, at der lå en velfunderet analyse bag arbejdsmarkedsreformerne, som førte til håndgribelige liberaliseringsresultater. Gennemførelsen blev imidlertid svækket af store forsinkelser. Navnlig ved

programiværksættelsen var nogle betingelser ikke tilstrækkelig tilpasset strukturen i den græske økonomi, og andre vigtige foranstaltninger blev inkluderet i programmet med nogen forsinkelse (jf. **punkt 95-102**).

Anbefaling 8

For at mindske potentielle svagheder bør Kommissionen være mere systematisk, når den vurderer medlemsstaternes administrative kapacitet til at gennemføre reformer. Behov for teknisk bistand og eventuel støtte fra Kommissionens Strukturreformtjeneste bør vurderes på et programs tidlige stadier i samarbejde med medlemsstatens myndigheder. Valget af betingelser samt betingelsernes detaljeringsniveau og timing bør tilpasses resultaterne af denne analyse.

Måldato: straks, hvis relevant

Anbefaling 9

Kommissionen bør forbedre sit analysearbejde vedrørende udformningen af reformerne. Navnlig bør den undersøge foranstaltningernes hensigtsmæssighed og timing i lyset af medlemsstatens specifikke situation.

Måldato: straks, hvis relevant

Opfyldelsen af programmålene

144. Takket være de tre økonomiske tilpasningsprogrammer undgik Grækenland en betalingsstandsning. Programmålene - finanspolitisk bæredygtighed, finansiel stabilitet og fornyet vækst - blev imidlertid kun opfyldt i begrænset omfang. En ekstern evaluering kunne have været nyttig med henblik på at sikre en omfattende forståelse af den underliggende komplekse udvikling, men Kommissionen har ikke foretaget en sådan evaluering (jf. **punkt 103-106**).

145. Hvad angår finanspolitisk bæredygtighed har programmerne medført en betydelig konsolidering: Den primære strukturelle saldo blev justeret med 17 % af BNP i 2009-2015. Dog faldt BNP i samme periode med over en fjerdedel, og arbejdsløsheden oversteg 25 %. Først i 2014 kunne Grækenland registrere økonomisk vækst, selv om programmerne

oprindelig forudså en bæredygtig tilbagevenden til vækst i 2012 (jf. **punkt 107, 111-113 og 124-130**).

146. Den svage makroøkonomisk præstation kombineret med finansieringsudgifterne vedrørende den tidligere opbyggede gæld betyder, at gælden konsekvent er vokset i forhold til BNP gennem hele programperioden (undtagen i 2012, takket være inddragelsen af den private sektor). Landet kunne heller ikke finansiere sine behov på markederne. I perioden umiddelbart efter programmet skal Grækenland tilbagebetale store gældsbeløb, og programmets antagelse er, at de vil blive fuldt finansieret af det primære overskud og af markedsfinansiering. Programmerne sikrede den kortsigtede stabilitet i det finansielle system, men de kunne ikke afværge en kraftig forværring af bankernes regnskaber, som hovedsagelig skyldtes den ugunstige makroøkonomiske og politiske udvikling (jf. **punkt 114-123 og 108-110**).

Anbefaling 10

Der bør foretages efterfølgende evaluering af programmerne, i det mindste efter deres udløb. I forbindelse med successive programmer, der tilsammen varer væsentlig længere end standardperioden på tre år, bør der foretages en mellemliggende evaluering, og resultaterne bør bruges til at vurdere programmernes udformning og overvågningsordninger.

Måldato: udgangen af 2018.

Anbefaling 11

Kommissionen bør analysere, hvilke støtte- og overvågningsrammer der vil være hensigtsmæssige, når programmet er afsluttet. Dette bør ske i tilstrækkelig god tid før programmets afslutning, og der bør tages hensyn til landets finansieringsbehov.

Måldato: straks

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Tomé Muguruza, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 3. oktober 2017.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne

Formand

KRONOLOGIEN I GRÆKENLANDS ØKONOMISKE KRISE

Før programmerne	
2009	
25. maj 2009	IMF-personale udtaler, at det græske banksystem ser ud til at have kapital og likviditetsbuffere nok til at klare sig igennem den forventede afmatning i den økonomiske aktivitet.
4. oktober 2009	PASOK vinder det græske parlamentsvalg. Partiet opnår 43,92 % af stemmerne og 160 af de 300 sæder i parlamentet.
20. oktober 2009	Den nye finansminister meddeler, at landets underskud vil stige til næsten 12,5 % af BNP.
22. oktober 2009	Kreditvurderingsbureauet Fitch nedgraderer Grækenlands kreditværdighed til A- fra A. Nedgraderingen skyldes sandsynligheden for, at Grækenlands budgetunderskud når 12,5 % af BNP i 2009.
8. december 2009	Kreditvurderingsbureauet Fitch nedgraderer Grækenlands kreditværdighed til BBB+ fra A-. Nedgraderingen afspejler bekymringer vedrørende udsigterne for de offentlige finanser på mellemlang sigt. Fitch vurderer, at regeringens gældsbyrde sandsynligvis vil stige til næsten 130 % af BNP, før den stabiliserer sig.
16. december 2009	Kreditvurderingsbureauet Standard and Poor's nedgraderer Grækenlands kreditværdighed.
22. december 2009	Det græske parlament godkender budgettet for 2010.
22. december 2009	Kreditvurderingsbureauet Moody's nedgraderer Grækenland til kategori A2 fra A1. Nedgraderingen afspejler meget begrænsede likviditetsrisici på kort sigt og solvensrisici på mellemlang og lang sigt.
2010	
21. januar 2010	Rentespredningen mellem græske og tyske 10-årige obligationer overstiger 300 basispoint.
9. februar 2010	Parlamentet godkender de første finanspolitiske foranstaltninger, herunder en fastfrysning af lønningerne til alle offentligt ansatte, en 10 % reduktion i bonusser samt reduktioner i overarbejde.
3. marts 2010	Parlamentet vedtager en stor ny finanspolitisk pakke. Den omfatter bl.a. følgende foranstaltninger: Fastfrysning af pensioner, en forhøjelse af standardmomsen fra 19 % til 21 % og af punktafgifterne på brændstof, cigaretter, alkohol og luksusvarer samt reduktioner i lønningerne i den offentlige sektor.
9. april 2010	Fitch nedgraderer Grækenlands kreditværdighed til BBB- fra BBB+.
12. april 2010	Euroområdet finansministre vedtager at give Grækenland op til 30 milliarder euro i lån over det følgende år, og IMF vedtager at levere yderligere 15 milliarder euro.

23. april 2010	Grækenlands premierminister anmoder formelt om international støtte. Lov 3842 reformerer indkomstskatten og indfører foranstaltninger til bekæmpelse af skatteunddragelse.
27. april 2010	Standard and Poor's nedgraderer Grækenland fra "investment grade"-status til "junk bond"-status.
28. april 2010	Rentespredningen mellem græske og tyske 10-årige obligationer overstiger 1 000 basispoint.
1. Tilpasningsprogram	
2. maj 2010	Den græske premierminister, IMF og euroområdet ledere enes om en redningspakke på 110 milliarder euro, der vil træde i kraft over de følgende tre år. Regeringen offentliggør foranstaltningerne i den nye finanspolitiske pakke.
6. maj 2010	Det græske parlament vedtager foranstaltningerne i den nye finanspolitiske pakke. Loven vedtages med 172 stemmer for og 121 imod. Standardmomsen forhøjes yderligere fra 21 % til 23 % fra 1. juli 2010.
7. juli 2010	Parlamentet vedtager en pensionsreform, et hovedkrav fra EU/IMF.
13. juli 2010	Den græske finansielle stabiliseringsfond oprettes med det formål at bidrage til den finansielle stabilitet i det græske banksystem.
4. oktober 2010	Grækenland offentliggør et udkast til en budgetplan, der skal reducere underskuddet til 7 % af BNP i 2011.
15. december 2010	Parlamentet vedtager loven om offentlige virksomheder, som lægger loft over de månedlige lønninger og reducerer lønninger på over 1 800 euro med 10 %.
23. december 2010	Grækenlands parlament godkender budgettet for 2011.
2011	
14. januar 2011	Fitch nedgraderer Grækenlands kreditværdighed til BB+ fra BBB-.
7. marts 2011	Moody's nedgraderer Grækenlands kreditværdighed til B1 fra Ba1.
11. marts 2011	EU når frem til en foreløbig aftale om at nedsætte renterne på nødlån til Grækenland med 100 basispoint i de første tre år og forlænge løbetiderne til 7,5 år.
29. marts 2011	En ny lov indfører foranstaltninger til bekæmpelse af skatteunddragelse. Selskabsskatten reduceres fra 24 % til 20 %.
20. maj 2011	Fitch nedgraderer Grækenlands kreditværdighed til B+ fra BB+. Nedgraderingen afspejler Grækenlands udfordringer med hensyn til at gennemføre programmet for finanspolitisk og strukturel reform samt den politiske risiko ved at gennemføre yderligere finanspolitiske foranstaltninger.
1. juni 2011	Moody's nedgraderer Grækenland til kategorien "default" (Caa1) fra B1, da det anses for mere og mere sandsynligt, at Grækenland ikke vil kunne stabilisere sine gældskvotienter inden for tidsrammerne i de tidligere fremlagte planer for finanspolitisk konsolidering.
13. juni 2011	Standard and Poor's nedgraderer også Grækenland til kategorien "default".

29. juni 2011	Det græske parlament vedtager de nye finanspolitiske foranstaltninger trods offentlige demonstrationer. Loven vedtages med 155 stemmer for og 138 imod. Foranstaltningerne inkluderer nye skatter (f.eks. en ny skat for personer med en årlig indkomst på over 12 000 euro) samt nye lønnedskæringer for arbejdere.
13. juli 2011	Fitch nedgraderer Grækenlands kreditværdighed til CCC (kategorien "default") fra B+.
15. juli 2011	EBA offentliggør resultaterne af sin EU-dækkende stresstest.
25. juli 2011	Moody's nedgraderer Grækenlands kreditværdighed til Ca-.
8. august 2011	Det generelle aktieindeks falder til under 1 000 point, det laveste niveau siden januar 1997.
24. august 2011	Bank of Greece aktiverer mekanismen for likviditetsstøtte i nødsituationer for at hjælpe de græske banker.
2. september 2011	Institutionernes inspektører suspenderer Grækenlands femte gennemgang efter at have konstateret forsinkelser i gennemførelsen af den finanspolitiske plan på mellemlang sigt og de strukturelle økonomiske reformer.
27. september 2011	Parlamentet vedtager nye skatteforanstaltninger (der indføres en bred periodisk ejendomsskat, den skattefri bundgrænse for indkomstskat sænkes fra 12 000 euro til 5 000 euro).
20. oktober 2011	Grækenlands regering vedtager en omfattende lov om besparelser trods protester og optøjer uden for parlamentsbygningen.
27. oktober 2011	Investorerne accepterer et "haircut" på 50 % ved at konvertere deres eksisterende obligationer til nye lån.
31. oktober 2011	Grækenlands premierminister udskriver en tillidsafstemning og en folkeafstemning om godkendelse af EU-topmødets aftale om det græske gælds-"haircut".
6. november 2011	Premierministeren træder tilbage.
10. november 2011	Lucas Papademos bliver Grækenlands nye premierminister og leder for en koalitionsregering med de tre partier.
2012	
12. februar 2012	Parlamentet vedtager en ny runde finanspolitiske nedskæringer trods protester. Mange bygninger i centrum af Athen bliver sat i brand under optøjerne.
2. Tilpasningsprogram	
9. marts 2012	Omstruktureringen af den græske statsgæld med inddragelse af den private sektor afsluttes.
14. marts 2012	Euroområdet finansministre bliver enige om den anden redningspakke til Grækenland. Aftalen inkluderer en nedskrivning på 53,5 % for investorer i græske obligationer.
6. maj 2012	Der afholdes valg. Partiet Nyt Demokrati vinder, men med en lavere andel af stemmerne. Da intet parti har flertal, udskrives der nyt valg til afholdelse i begyndelsen af juni.
16. maj 2012	Panagiotis Pikramenos bliver midlertidig premierminister.

17. juni 2012	Der afholdes tidligt valg. Nyt Demokrati vinder med 29,7 % af stemmerne, men får ikke flertal i parlamentet. Fire dage senere dannes der en koalitionsregering med Nyt Demokrati, PASOK og DIMAR. Antonis Samaras, lederen af Nyt Demokrati, bliver Grækenlands nye premierminister.
27. juli 2012	Agricultural Bank of Greece kommer under afvikling, og Piraeus Bank erhverver alle de gode aktiver.
5. november 2012	Det græske parlament vedtager en ny runde finanspolitiske foranstaltninger, som er nødvendige for, at Grækenland skal kunne modtage den næste rate fra den internationale økonomiske redningspakke. De sociale bidrag reduceres med 1,1 procentpoint.
11. november 2012	Grækenland vedtager budgettet for 2013.
2013	
11. januar 2013	Det græske parlament vedtager nye skatteforanstaltninger (forhøjelse af selskabsskatten fra 20 % til 26 %, en ny indkomstskattereform med en forhøjet skattefri bundgrænse, afskaffelse af skattefri skattettrin for selvstændige, skattefradrag for børn erstattet af indtægtsbestemte ydelser osv.).
1. februar 2013	Alpha Bank overtager Emporiki Bank fra Credit Agricole.
25. marts 2013	Eurogruppen og Cypern indgår en aftale, som omfatter en aftale mellem Cypern og Grækenland om at overføre de græske afdelinger af cypriotiske banker til Piraeus Bank.
28. april 2013	Parlamentet godkender en lov om nedlæggelse af 15 000 offentlige arbejdspladser inden det følgende års udgang, heraf 4 000 i 2013.
24. juni 2013	Den græske premierminister Antonis Samaras foretager en ministerrokade.
17. juli 2013	Det græske parlament godkender nye spareforanstaltninger, herunder en plan for tusindvis af afskedigelser og lønnedskæringer for tjenestemænd.
2014	
6. marts 2014	Bank of Greece oplyser kapitalkravene for den græske banksektor (6,4 milliarder euro for 2013-2016 ud fra basisscenariet).
7. april 2014	Det græske parlament reducerer de sociale bidrag med yderligere 3,9 procentpoint.
26. oktober 2014	ECB offentliggør resultaterne af sin omfattende vurdering af 130 europæiske banker.
19. december 2014	EFSF-programmet for Grækenland forlænges med to måneder (indtil 28. februar 2015).
30. december 2014	Der udskrives tidligt valg til afholdelse den 25. januar 2015, da det ikke er lykkedes at vælge en ny regeringsleder.
2015	
25. januar 2015	Det tidlige valg resulterer i en sejr for SYRIZA, som får 36,34 % af stemmerne og 149 af de 300 mandater.
27. januar 2015	Der dannes en koalitionsregering.

4. februar 2015	ECB suspenderer den undtagelse, der har gjort det muligt at bruge græske obligationer som sikkerhed for lån.
27. februar 2015	Ny forlængelse af EFSF-programmet for Grækenland med fire måneder (indtil den 30. juni 2015).
18. juni 2015	Eurogruppens formand meddeler, at Grækenlands fremskridt er utilstrækkelige, og at der er behov for en ny aftale.
22. juni 2015	Den græske regering sender et nyt forslag til Eurogruppen.
26. juni 2015	Der udskrives folkeafstemning i Grækenland til afholdelse den 5. juli 2015.
28. juni 2015	Grækenland lukker sine banker og indfører kapitalkontrol.
30. juni 2015	Grækenland betaler ikke 1,5 milliarder euro tilbage til IMF.
5. juli 2015	61,3 % af grækerne stemmer "nej" til det aftaleudkast, institutionerne fremlagde på Eurogruppens møde den 25. juni 2015.
6. juli 2015	Finansministeren træder tilbage. Euclid Tsakalotos udpeges som ny minister. Banklukningen forlænges.
8. juli 2015	Grækenland anmoder officielt ESM om et tredje støtteprogram - i form af en lånefacilitet - med henblik på at overholde sine gældsforpligtelser og sikre stabiliteten i det finansielle system.
13. juli 2015	IMF oplyser om Grækenlands forfaldne betalinger (456 millioner euro). De græske myndigheder beder om udsættelse.
15. juli 2015	Det græske parlament vedtager nye skatteforanstaltninger (selskabsskatten forhøjes fra 26 % til 29 %, solidaritetsbidraget for personer med en årlig indkomst på over 30 000 euro forhøjes, og standardmomsen udvides til at omfatte flere områder). Adskillige ministre træder tilbage.
16. juli 2015	Eurogruppen yder en 3-årig ESM-stabilitetsstøtte til Grækenland.
17. juli 2015	Regeringen foretager en ministerrokade for at erstatte de ministre, der afviste låneaftalen. Rådet godkender et overgangslån på 7 milliarder euro. Banklukningen ophører.
20. juli 2015	Der tilbagebetales gæld til IMF, ECB og Bank of Greece.
19. august 2015	Der underskrives et aftalememorandum, som beskriver de foranstaltninger og forpligtelser vedrørende økonomisk reform, der er knyttet til den økonomiske støttepakke.
3. Tilpasningsprogram	
14. august 2015	Parlamentet godkender tredje redningsprogram med støtte fra fem af de syv politiske partier. ESM fremlægger et forslag til betingelser vedrørende den første tranche på 26 milliarder euro, der skal gives under facilitetsaftalen om finansiell støtte til Grækenland.
19. august 2015	ESM's styrelsesråd godkender ESM-programmet for Grækenland og aftalememorandummet (MoU), som beskriver de foranstaltninger og forpligtelser vedrørende økonomisk reform, der er knyttet til den økonomiske støttepakke.

20. august 2015	Premierminister Alexis Tsipras meddeler, at regeringen træder tilbage, og udskriver tidligt valg til afholdelse den 20. september 2015.
27. august 2015	Præsidenten for Højesteret tages i ed som midlertidig premierminister.
20. september 2015	Der afholdes græsk parlamentsvalg, og der dannes en SYRIZA-ANEL-koalitionsregering.
7. oktober 2015	Regeringen får et tillidsvotum fra parlamentet med 155 stemmer for og 144 imod.
31. oktober 2015	Efter en stresstest finansierer ECB et kapitalunderskud på 14,4 milliarder euro i de fire største græske banker. Bank of Greece finansierer et kapitalunderskud på 0,7 milliarder euro i den største af de mindre vigtige banker.
19. november 2015	For at kunne modtage en udbetaling på 2 milliarder euro godkender parlamentet forudgående tiltag med et lille flertal på 153 stemmer.
16. december 2015	Lov nr. 4354/2015 om salg og betjening af misligholdte lån indføres.
2016	
8. maj 2016	Der indføres en ny pensionsreform og nye love om indkomstskatter og sociale bidrag.
22. maj 2016	Forskellige indirekte skatter forhøjes yderligere. Standardmomsen forhøjes fra 23 % til 24 %.
23. maj 2016	IMF offentliggør en foreløbig gældsberedtyghedsanalyse vedrørende Grækenland.
9. juni 2016	Første gennemgang af det tredje økonomiske tilpasningsprogram afsluttes, og der udsendes en overholdelsesrapport.
16. juni 2016	Der indgås aftale om den første opdatering af aftalememorandummet, ledsaget af et teknisk aftalememorandum.
22. juni 2016	ECB genindfører den undtagelse, der gør det muligt at bruge græske obligationer som sikkerhed for lån.
10. december 2016	Der stemmes om budgettet for 2017: 152 stemmer for og 146 imod.

KAPITALKONTROL

Da Grækenland den 28. juni 2015 indførte begrænsninger af den frie kapitalbevægelighed, var det kun anden gang, dette skete inden for en monetær union - Cypern gjorde det i slutningen af marts 2013. I modsætning til flere tidligere indgreb, der hovedsagelig var foretaget med henblik på at støtte valutakursstabiliteten (Island 2008, Brasilien 2009 og Indien 2013), blev kapitalkontrollen i Grækenland indført for at begrænse indlånsflugten og sikre den indenlandske finansielle stabilitet i en periode med høj usikkerhed vedrørende den politiske udvikling og de indenlandske makroøkonomiske udsigter.

Efter at forhandlingerne om afslutningen af andet program brød sammen, og der blev udskrevet folkeafstemning, besluttede ECB, at den ikke længere ville hæve det samlede loft for nødlighedsstøtte til de græske banker, der siden oktober 2014 havde oplevet et "bank-walk" (hvor ca. 42 milliarder euro eller 26 % af den private sektors indlån var trukket ud), hvilket fik de græske myndigheder til at lukke bankerne og efterfølgende indføre kapitalkontrol af indlån og udenlandske overførsler.

De græske banker forblev lukkede i tre uger. I denne periode kunne kunder ikke hæve mere end 60 euro pr. bankkort og pr. dag. Alle overførsler til udenlandske banker skulle forhåndsgodkendes af et regeringsorgan. Der var imidlertid ingen begrænsninger for indenlandske overførsler med debit- og kreditkort eller for hævnning med kort udstedt uden for Grækenland. Den 12. juli 2015 banede eurotopmødets aftale vej for en hævelse af loftet for nødlighedsstøtte og den efterfølgende genåbning af de græske banker. En række begrænsninger er gradvis blevet mildnet, og de seneste ændringer blev foretaget i juli 2016.

Indførelsen af kapitalkontrol førte til en øjeblikkelig stramning af likviditetssituationen for både husstande og virksomheder i Grækenland, hvilket kastede den græske økonomi ud i en fornyet recession efter fem kvartaler i træk med positiv vækst. Nedgangen i den samlede økonomiske aktivitet har imidlertid vist sig at være svagere end oprindeligt forventet af institutionerne (realt BNP 2015: -0,2 %). En række indenlandske og eksterne faktorer (f.eks. aftalen om tredje program, en god turistsæson, gennemførelsen af bankrekapitaliseringen, et fald i oliepriserne og devalueringen af euroen) bidrog til, at recessionen blev forholdsvis mild. Indlånene fra den private sektor stabiliserede sig også i rimelig grad. En hurtigere stigning i indlånene ville have krævet yderligere et betragteligt opsving i de økonomiske forventninger.

Kilde: Europa-Parlamentet, EGOV: "Greece's financial assistance programme", marts 2017; Eurobank: "One year capital controls in Greece: Impact on the domestic economy and lessons from the Cypriot experience", 1. august 2016.

SVAGHEDER I OVERHOLDELSESOVERVÅGNINGEN

Skattereformer		
Betingelse	MoU	Overvågning
Parlamentet vedtager lovgivning for at forbedre effektiviteten af skatteforvaltningen og -kontrollen og gennemfører anbefalinger fra Europa-Kommissionen og IMF. Navnlig etableres der en effektiv projektstyring (med nøje opsyn fra Finansministeriet og taskforcer) for at gennemføre planen for bekæmpelse af skatteunddragelse med henblik på at genoprette skattedisciplinen.	1. program, oprindeligt MoU	Betingelsen var markeret som delvis overholdt sammen med en anden betingelse (2. gennemgang af 1. program), men det er uklart, hvad der ikke er overholdt (f.eks. ingen vurdering af vedtagne love og af taskforcer). Begrundelsen af vurderingen henviser til forhold, der ikke er omfattet af denne betingelse.
Skattedisciplinen genoprettes ved etablering af en omorganiseret enhed, der fokuserer på de største skatteyderes regelofterholdelse.	1. program, oprindeligt MoU	Betingelsen var markeret som overholdt (2. gennemgang af 1. program), selv om den i virkeligheden ikke var overholdt: Nye betingelser i det reviderede MoU stillede samme krav igen.
Regeringen fortsætter arbejdet med at fastlægge en standardprocedure for ændring af de juridiske værdier af fast ejendom, så de er bedre afpasset til markedspriserne. Proceduren skal kunne anvendes i forbindelse med kapitalbeskatningen vedrørende regnskabsåret 2016, og der fremlægges en statusrapport om arbejdet samt en detaljeret tidsplan (september 2013).	2. program, 3. gennemgang	Overholdelsen af betingelsen blev ikke vurderet (den blev rapporteret som ikke relevant i 4. gennemgang af 2. program).
Forudgående tiltag på skatteområdet.	2. program, Oprindelig gennemgang og 1. gennemgang	Overholdelsen ikke vurderet.
68 betingelser på skatteområdet.	2. program, 4. gennemgang	Overholdelsen ikke vurderet.
Hvad angår afvikling af restancer og skatterefusioner skal en statslig enhed bl.a. opfylde følgende betingelser for at kunne tillade udbetaling af midler til afvikling af restancer: i) etablere et fuldt fungerende forpligtelsesregister og ii) rapportere mindst tre måneders ensartede data om forpligtelser, betalinger og restancer (2 måneder for EOPY); og følgende i forbindelse med både restancer og skatterefusioner: iii) kontrollere anmodningerne.	2. program, 2. gennemgang	Overholdelsen ikke vurderet ved udløbet af fristen (2. gennemgang af 2. program) og ingen senere opfølgning.
I slutningen af juni vedtages en ny lov om ejendomsskat gældende fra 2014. Det nye ejendomsskattesystem, som konsoliderer en	2. program, 2. gennemgang	Dette forudgående tiltag blev rapporteret som overholdt ved 2. gennemgang af 1. program, men

række nu separate skatter, udformes, så det er budgetneutralt og sikrer en årlig indtægt på mindst 2,7 milliarder euro.		var i virkeligheden ikke overholdt, da den kombinerede ejendomsskat (ENFIA) blev vedtaget ved lov (nr. 4223) i december 2013, hvilket fremgår af en ny betingelse i tredje MoU-opdatering, som fastsatte, at regeringen skulle vedtage lovgivning, så ejendomsskattesystemet kunne træde i kraft i 2014.
Regeringen udarbejder en skattereform, der har til formål at forenkle skattesystemet ved at fjerne undtagelser og præferenceordninger og dermed udvide skattegrundlaget og muliggøre en gradvis sænkelse af skattesatserne, i takt med at indtægterne øges. Denne reform vedrører indkomstskat og selskabsskat. Reformen vedtages i december 2012 og træder i kraft i 2013.	2. program, 1. gennemgang	Denne betingelse var markeret som overholdt ved 2. gennemgang af 2. program, selv om den ikke var overholdt (lov 4110 af januar 2013 indeholdt kun parametriske ændringer af indkomstskatten). En lignende betingelse blev tilføjet i de næste MoU-opdateringer (anden og tredje), hvor det blev fastsat, at myndighederne skulle vedtage en samlet og forenklet indkomstskattelovgivning. Den nye indkomstskattelov blev vedtaget i juli 2013 som et forudgående tiltag i tredje MoU-opdatering (lov 4172/2013).
Regeringen vedtager lovgivning for at indføre en ny indkomstskattelov, der forenkler den eksisterende lov, øger dens gennemsigtighed og fjerner tvetydigheder samt muliggør en lettere administration, tilskynder til overholdelse af skattereglerne og sikrer en mere stabil indtægt i hele cyklussen. Den nye indkomstskattelov reducerer indberetningskravene til kildeskatteydere og personer med investeringsindtægter, samler bestemmelserne om grænseoverskridende fusioner og omorganiseringer og indfører bestemmelser vedrørende bekæmpelse af international skatteunddragelse.	2. program, 3. gennemgang	Betingelsen blev betragtet som overholdt ved 3. gennemgang (lov 4172/2013 var vedtaget). Loven var dog ikke operationel, fordi myndighederne havde brug for tid til at vedtage gennemførelsesbestemmelserne.
Myndighederne fremlægger en plan for at lade betalinger med kontanter og check på skattekontorer erstattes af bankoverførsler (juli 2013) (tredje MoU-opdatering, andet program).	2. program 4. gennemgang	Trods fristen i juli 2013 blev betingelsen vurderet som overholdt med ni måneders forsinkelse i april 2014 (4. gennemgang af 2. program).
Arbejdsmarkedsreformer		
Betingelse	MoU	Overvågning
Efter dialog med arbejdsmarkedets parter vedtager regeringen mindstelønslovgivning for at indføre aflønning under mindstelønnen for udsatte	1. program, oprindeligt MoU	Kravet om indførelse af aflønning under mindstelønnen for unge ansatte var overholdt. Der foreligger

grupper såsom unge og langtidsledige og træffer foranstaltninger til at sikre, at de nuværende mindstelønninger fastfrysес nominelt i tre år.		imidlertid ingen dokumentation for den treårige fastfrysning af mindstelønnen og for indførelse af aflønning under mindstelønnen for langtidsledige. Ved første gennemgang i august 2010 skulle betingelserne ganske vist endnu ikke være overholdt, men de blev ikke gentaget og vurderet i den efterfølgende MoU. I 2014 (lov 4254/2014 af 8. april) blev tilskuddene til mindstelønnen for langtidsledige reduceret, men denne foranstaltning kan ikke betragtes som tilstrækkelig med hensyn til at opfylde programmets krav om at indføre aflønning under mindstelønnen.
Regeringen fremmer, overvåger og vurderer gennemførelsen af de nye særlige kollektive aftaler på virksomhedsniveau. Den sikrer, at der ikke er nogen formel eller reel forhindring for disse aftaler, og at de bidrager til at forbedre virksomhedernes mulighed for at tilpasse sig markedsforholdene med henblik på at skabe og bevare jobs og til at forbedre virksomhedernes konkurrenceevne ved at afstemme lønudviklingen med produktivitetsudviklingen på virksomhedsniveau. Den udarbejder en rapport om sin vurdering. Eventuelle andre ændringer af loven om sektorspecifikke kollektive overenskomstforhandlinger vedtages før udgangen af juli 2011.	1. program, 5. gennemgang	Betingelsen var angivet som delvis overholdt, selv om anvendelsen af særlige kollektive aftaler på virksomhedsniveau var marginal, og dataene var mangelfulde (jf. punkt 76). Desuden blev der ikke udarbejdet en rapport (det eneste reelle "output" forlangt i denne MoU-betingelse), og vi modtog ingen dokumentation for, at det blev gjort i forbindelse med de efterfølgende gennemgange.
Regeringen gennemgår mindstelønssystemets aktuelle struktur for om muligt at gøre det enklere og mere effektivt med henblik på at fremme beskæftigelsesegnetheden, bekæmpe arbejdsløsheden og forbedre økonomiens konkurrenceevne.	2. program, 4. gennemgang	Rapporteret som ikke overholdt under 4. gennemgang af 2. program; gennemført i april 2014, men aldrig underkastet en formel overholdelsesvurdering.
Erhvervsklimareformer		
Eksportfremme		
Betingelse	MoU	Overvågning
Regeringen træffer i overensstemmelse med EU's konkurrenceregler foranstaltninger til at fremme OPP'er.	1. program, 1. gennemgang	Overholdelsen ikke vurderet. Betingelserne gentaget i 1. gennemgang, derefter fjernet.
Regeringen træffer i overensstemmelse med EU's konkurrenceregler foranstaltninger til at styrke politikken for eksportfremme.	1. program, 3. gennemgang	Betingelsen er angivet som overholdt, men det er uklart, om dette kun gælder vedtagelsen af investeringsloven eller også

		omfatter politikken for eksportfremme. Desuden nævnes eksportfremme igen i 3. EAP med en frist i december 2015. I det supplerende MoU fra juni 2016 udsættes betingelsens frist igen til maj 2016.
Regeringen foretager en dybdegående evaluering af alle FoU- og innovationstiltag, herunder i de forskellige operationelle programmer, for at justere den nationale strategi.	1. program, 3. gennemgang	Betingelsen ikke overholdt.
Regeringen opretter et eksternt rådgivende råd finansieret over det 7. FoU-program til at overveje, hvordan innovation kan fremmes, hvordan forbindelserne mellem den offentlige forskning og de græske industrier kan styrkes, og hvordan de regionale erhvervsklynger kan udvikles.	1. program, 3. gennemgang	Overholdelsesstatussen er uklar. Det anføres i gennemgangen, at betingelsen er overholdt, men oprettelsen af et eksternt rådgivende råd kræves afsluttet. I fjerde programgennemgang er tre betingelser angivet som ikke overholdt, herunder denne. Dog antyder den sidste del af sætningen ("according to government"), at vurderingen er utilstrækkelig.
Reformer i den finansielle sektor		
Betingelse	MoU	Overvågning
Konkursloven for den private sektor gennemgås for at sikre overensstemmelse med ECB's bemærkninger.	1. program, 1. gennemgang	Betingelsen blev vurderet som under gennemførelse i 1. gennemgang, men ingen opfølgning er blevet foretaget siden, og overholdelsesvurderingen er stadig uklar.
Bank of Greece og regeringen sikrer, at den græske finansielle stabiliseringsfond (HFSF) er fuldt operationel.	1. program, 2. gennemgang	Betingelsen var markeret som delvis overholdt ved fristen i 2. gennemgang. Den seneste vurdering blev foretaget i 5. gennemgang, og der blev konstateret bemandsproblemer. Der er ikke foretaget yderligere vurderinger siden, så overholdelsesstatussen er stadig uklar.
Bank of Greece forpligter sig til at reducere sine personalelønninger i lyset af den samlede finanspolitiske konsolidering.	1. program, 2. gennemgang	Betingelsen blev vurderet som delvis overholdt ved 2. og 5. gennemgang af 1. MoU. Vi genfandt denne betingelse i 2. MoU, men der var ikke fulgt yderligere op på den. Overholdelsesstatussen er derfor stadig uklar.

Som opfølgning på resultatet af den stresstest, som Det Europæiske Banktilsynsudvalg gennemførte i juli 2010, foretager den bank, der ikke bestod testen, midlertidige omstrukturingsforanstaltninger under skærpet tilsyn af Bank of Greece. Regeringen yder fuld støtte til denne bank og sikrer, at den opfylder kravet om gennemførelse af en omstrukturingsplan under EU-reglerne for statsstøtte, herunder overholder indsendelsesfristen den 1.10.2010.	1. program, 2. gennemgang	Betingelsen blev vurderet som delvis overholdt/under gennemførelse i 2. gennemgang. Betingelsen blev dernæst ikke fulgt op i 3. gennemgang af 1. MoU, selv om den var blevet beskrevet som kun delvis overholdt, og vurderingen stadig var i gang.
Regeringen fremlægger lovgivning, der giver alle registrerede bankansatte status som private ansatte, uanset bankernes ejerforhold.	1. program, 4. gennemgang	Betingelsen var ikke overholdt ved 4. og 5. gennemgang af det første MoU. Der er ikke foretaget nogen opfølgning siden da. Overholdelsesstatussen er derfor stadig uklar.
For at støtte bankernes indsats for at omstrukturere driften tager regeringen skridt til at begrænse bonusser og fjerne den såkaldte "balance-sheet premium" eller tilsvarende ordninger.	1. program, 5. gennemgang	Betingelsen var ikke overholdt ved 4. og 5. gennemgang, og der er ikke foretaget nogen opfølgning. Overholdelsesstatussen er derfor stadig uklar.
Bank of Greece overfører personale med specialistfærdigheder til tilsynsafdelingen. Den vil også overveje at anmode om langsigtet teknisk bistand fra andre europæiske tilsynsmyndigheder.	1. program, 5. gennemgang	Betingelsen var markeret som delvis overholdt ved 5. gennemgang, men der blev ikke fulgt op på den i 2. MoU. Overholdelsesstatussen er derfor stadig uklar.
Bank of Greece vil kræve, at de banker, hvis kapitalgrundlag ikke opfylder lovkravene, træffer passende foranstaltninger i form af kapitalindsprøjtninger eller omstrukturering. Hvis dette involverer andre lokale finansielle institutioner, vil Bank of Greece indsende en økonomisk konsekvensanalyse og en juridisk udtalelse.	1. program, 5. gennemgang	Betingelsen var markeret som delvis overholdt ved 5. gennemgang. På grund af procedurernes længde og kompleksitet var det ikke muligt at overholde den aftalte frist. Der blev imidlertid ikke fulgt op på betingelsen i 2. MoU.
Reformer af den offentlige administration		
Betingelse	MoU	Overvågning
Regeringen vedtager en lov, der begrænser ansættelsen i det offentlige efter en regel om højst 1 nyansættelse pr. 5 personaleafgange uden sektorspecifikke undtagelser. Regeringen udarbejder en plan for menneskelige ressourcer, som er i overensstemmelse med denne regel.	1. program, 2. gennemgang	Selv om betingelsen blev vurderet som overholdt, omfattede den adskillige underbetingelser, som ikke var overholdt. Programvurderingen dækker ikke alle underbetingelserne på tilstrækkelig vis. Lov 3899/2010 fastsætter, at de offentlige nyansættelser i 2011-2013 skal foretages efter reglen om højst 1 nyansættelse pr. 5

Reglen gælder også for personale, der er overført til statslige enheder fra offentlige virksomheder under omstrukturering.		personaleafgange. Der er imidlertid endnu ikke udarbejdet en omfattende plan for menneskelige ressourcer. Endvidere betyder manglen på regelmæssig og rettidig registrering af personalebevægelser (nyansættelser, personaleafgange og overførsler), at håndhævelsen af reglen ikke kan overvåges.
Finansministeriet og Indenrigsministeriet færdiggør oprettelsen af en fælles betalingsmyndighed, der skal udbetale lønninger i den offentlige sektor. Finansministeriet udarbejder i samarbejde med den fælles betalingsmyndighed en rapport (til offentliggørelse seneste ved udgangen af januar 2011) om lønstrukturen og -niveauerne samt ansættelsesomfanget og -dynamikken i den offentlige. Rapporten indeholder planer vedrørende fordelingen af menneskelige ressourcer i den offentlige sektor i perioden frem til 2013. Den indeholder specifikke planer vedrørende omfordeling af kvalificeret personale til skatteforvaltningen, GAO, arbejdstilsynet, reguleringsmyndighederne og den græske konkurrencestyrelse.	1. program, 2. gennemgang	Denne betingelse omfattede flere underbetingelser. Programvurderingen dækker ikke alle underbetingelserne på tilstrækkelig vis. Rapportudkastet indeholder en diagnose vedrørende lønninger og ansættelsesdata i den offentlige sektor. Den indeholder imidlertid ikke planer vedrørende fordelingen af menneskelige ressourcer i den offentlige sektor i perioden frem til 2013.

Baseret på en stikprøve af betingelser omfattet af revisionen.

Bilag IV**SKATTEREFORMER****Del A: Datamangler**

Område	Kommentar
Ejendomsskat	Dataene om skatteindtægterne var ikke tilstrækkelig detaljerede under første program: Kommissionen påpegede ingen problemer vedrørende inddrivelsen af ejendomsskatten "FAP" i overvågningsrapporterne, selv om den praktisk talt ikke blev inddrevet i 2011-2012.
Indkomstskat	Betingelserne vedrørende indkomstskattereformerne krævede detaljerede datasæt om indkomstfordelingen, men disse forelå ikke under første program.
Anmodninger om skatterefusion	Der blev først stillet krav om overvågning af anmodninger om skatterefusion i første opdatering af memorandummet om den økonomiske og finansielle politik med henblik på andet program. Det er uklart, hvorfor dataene ikke blev krævet under første program, eftersom ubetalte anmodninger om skatterefusion normalt er en risiko i forbindelse med støtteprogrammer. Under andet program var der regelmæssigt uoverensstemmelser mellem beholdninger og strømme vedrørende de rapporterede anmodninger.
Skatteunddragelse	Programmerne fastsatte ikke krav om regelmæssig indsamling af de nødvendige data til vurdering af skatteunddragelse eller om overvågning af skattegabene i forbindelse med forskellige skatter og økonomiske sektorer, der var angivet som forholdsvis store i perioden før krisen. Der forelå ingen overvågede beregninger af det sorte arbejdes effekt på indkomstskatten og indtægterne fra sociale bidrag. Der forelå heller ingen analyse af dataene om arbejdstilsynets resultater vedrørende sort arbejde.
Skattegæld	Skattegælden blev overvåget fra andet program, men indikatorerne var ikke klart defineret fra starten. Dataene og målene gjaldt kun inddrivelsen af skattegæld, mens den samlede skattegæld ikke blev opgjort, overvåget eller behandlet. Dette stemte dårligt overens med det forhold, at skattegælden voksede støt i løbet af de to programmer. Endvidere blev gælden vedrørende sociale bidrag ikke overvåget under programmerne.
Resultatindikatorer vedrørende skatteforvaltningen	Der blev ikke fastsat nogen resultatindikatorer vedrørende skatteforvaltningen under første program. Outputindikatorer (såsom antal skatteinspektioner) blev fastsat under andet program, men kun vedrørende skatteforvaltningen, så midlerne fra sociale bidrag ikke var omfattet. OECD offentliggjorde indikatorer for effektiviteten af skatteforvaltningen ("Tax administration 2015"), men i denne rapport forelå der ikke data for Grækenland (f.eks. om forholdet mellem udgifter og personale, opkrævningsomkostningerne, forholdet mellem lønudgifter og administrationsudgifter, personaleomsætningen/-afgangen osv.). Under programmerne overvågede/indsamlede Kommissionen ingen indikatorer vedrørende skatteforvaltningen eller midlerne fra sociale bidrag. De nøgleresultatindikatorer, der blev fastsat af skattemyndighederne under andet program, var ikke afstemt med disse indikatorer.

Del B: Skattepolitisk ustabilitet

Et gennemsigtigt, enkelt og stabilt skattesystem anses generelt for at være et vigtigt middel til at fremme investeringer. Alle de vigtigste skatteformer i Grækenland var påvirket af skattepolitisk ustabilitet: ændringer og tilbagerulninger på momsområdet (jf. **tabel 1**), ændringer i selskabsskatten,

ejendomsskatten og investeringsbeskatningen samt beskatningen af arbejdstagere og selvstændige. Navnlig blev selskabsskatten reduceret fra 25 % til 24 % i 2010 og til 20 % i 2011, hvorefter den blev forhøjet til 26 % i 2013 og til 29 % i 2015. OECD's og Kommissionens data viser også, at skatteken for den enkelte arbejdstager voksede frem til 2012 og vendte tilbage til 2009-niveauet i 2015, selv om de arbejdsmarkedsrelaterede mål med dette var uklare. Navnlig satserne for sociale bidrag og den skattefri bundgrænse blev først hævet og senere sænket.

Det skabte også skattepolitisk ustabilitet, at der blev gennemført adskillige reformer vedrørende fastlæggelse af den skattepligtige indkomst, bogføring, skatterevision, bøder osv. F.eks. anbefalede første program en samlet skattebehandling af kilder til personlig indkomst, mens andet program gik i den modsatte retning. Både skatteprocedurerne og regnskabsloven blev ændret under første og andet program. Den tidligere indkomstskattelov (lov 2238/1994) blev ændret 425 gange ved 34 love i løbet af programmerne (2010-2014). Da den nye indkomstskattelov (lov 4172/2013) blev vedtaget i 2013, ophævede den ikke den tidligere lov, hvilket midlertidigt skabte juridisk usikkerhed for skatteyderne. Vedtagelsen af den nye indkomstskattelov var et krav i MoU'et. Den blev ændret 111 gange ved 20 love i løbet af 2013-2014.

I "Global Competitiveness Report 2015-2016" rangerede Grækenland som nr. 136 ud af 140 med hensyn til beskatningens effekt på investeringsincitamenter.

Tabel 1 - De vigtigste momsændringer (2010-2015)

Ikrafttrædelse	Ændring
15. marts 2010	Momssatserne blev forhøjet fra 19 %, 9 % og 4,5 % til 21 %, 10 % og 5 %. Satserne for bestemte øer blev forhøjet fra 3 %, 6 % og 13 % til 4 %, 7 % og 15 %.
1. juli 2010	Momssatserne blev forhøjet til 23 %, 11 % og 5,5 %. Fritagne tjenesteydelser af juridisk, sundhedsmæssig eller kulturel karakter fra den private sektor blev omfattet af standardsatsen. Satserne for bestemte øer blev forhøjet til 4 %, 8 % og 16 %.
1. januar 2011	De reducerede satser blev forhøjet til 13 % og 6,5 %. Satsen for hotelindkvartering og lægemidler blev ændret fra 13 % til 6,5 % (en <u>tilbagegang</u> i forhold til målet om at udvide anvendelsen af standardsatsen).
1. september 2011	Satsen for ikke-alkoholiske drikkevarer, restauranter/caféer/take-away/færdigretter i supermarkeder steg fra 13 % til 23 %.

1. august 2013	Satsen for ikke-alkoholiske drikkevarer, restauranter/caféer/take-away/færdigretter i supermarkeder faldt fra 23 % til 13 % (en tilbagerulning af et tidligere indgreb).
20. juli 2015	Satsen for passagertransport, ikke-alkoholiske drikkevarer, restauranter/caféer/take-away/færdigretter i supermarkeder steg fra 13 % til 23 % (en tilbagerulning af et tidligere indgreb).
1. oktober 2015	Satsen for hotelindkvartering steg fra 6,5 % til 13 % (en <u>tilbagerulning</u> af et tidligere indgreb). Satserne for bestemte øer steg til fastlandsniveauet.

Del C: Eksempler på urealistiske frister

Betingelse	Kommentar
Regeringen lader betalinger med kontanter og check på skattekontorer erstatte af bankoverførsler, så personalet får mere tid til at fokusere på arbejde med højere merværdi (revision, inddrivelse og rådgivning til skatteydere) [2. kvartal 2012] (oprindeligt MoU, andet program).	Det var ikke realistisk at gennemføre IT-projektet på tre måneder. Fristen blev udsat i den første MoU-opdatering (til december 2012) og i den anden MoU-opdatering (til juni 2013). I den tredje MoU-opdatering blev betingelsen ændret til et krav om at udarbejde en plan for udrulning af det nødvendige elektroniske udstyr. Ved udgangen af 2014 var projektet ikke afsluttet.
Regeringen fortsætter med at centralisere og sammenlægge skattekontorer. 200 lokale skattekontorer, der er identificeret som ineffektive, vil være lukket ved udgangen af 2012 (oprindeligt MoU, andet program).	Fristen blev udsat flere gange: fra udgangen af 2012 til juni 2013 (første MoU-opdatering) og dernæst til september 2013 (anden MoU-opdatering). Betingelsen blev endelig opfyldt i september 2013. Projektet var ikke tilstrækkeligt forberedt på forhånd (antallet af de omfattede skattekontorer blev ændret fra 90 i den oprindelige betingelse til 140 og endelig til 120), hvilket også forklarer forsinkelserne.
Parlamentet vedtager lovgivning for at forbedre effektiviteten af skatteforvaltningen og -kontrollen og gennemfører anbefalinger fra Europa-Kommissionen og IMF (oprindeligt MoU, første program).	Denne betingelse var baseret på de anbefalinger vedrørende skatteforvaltningen, som IMF fremsatte efter sit besøg med henblik på teknisk bistand i maj 2010. Betingelsen var imidlertid ikke korrekt baseret på anbefalingerne: Den anbefalede plan på kort sigt havde en gennemførelsestidsramme på 12-18 måneder, mens betingelsen havde en urealistisk tidsramme på kun 3-4 måneder.

Del D: Programmernes kvantitative indikatorer vedrørende skatteforvaltningen

	Dec. 11	Dec. 12	Dec. 13	Dec. 14	Dec. 15
Inddrivelse af skattegæld pr. udgangen af det foregående år (millioner euro)	946	1 099	1 518	1 561	1 641
Inddrivelsessats for ny gæld akkumuleret i indeværende år		11 %	19 %	15 %	17 %
Nye fuldstændige revisioner af store skatteydere	44	76	324	411	409
Nye midlertidige revisioner af store skatteydere		271	590	446	105
Årets inddrivelsessats for skatteindtægter pålignet efter nye fuldstændige revisioner af store skatteydere		65 %	55 %	11 %	13 %

Årets inddrivelsessats for skatteindtægter pålignet efter nye midlertidige revisioner af store skatteydere		49 %	55 %	29 %	72 %
Nye risikobaserede revisioner af selvstændige og velstående enkeltpersoner	404	444	454	693	488
Årets inddrivelsessats for skatteindtægter pålignet efter nye revisioner af selvstændige og velstående enkeltpersoner		78 %	22 %	26 %	15 %
Revisioner af aktiver tilhørende ledere af skatteopkrævningskontorer			54	104	52
Revisioner af aktiver tilhørende skatterevisorer			72	108	74

Kilde: Rapportering vedrørende det tekniske aftalememorandum og aktivitetsrapporter for 2014 og 2015 fra det græske generalsekretariat for statens indtægter.

Mål nået	Mål ikke nået	Mål ikke opstillet
----------	---------------	--------------------

Bilag V**UDVIKLINGEN I METODEN TIL BEREKNING AF FINANSIERINGSGAB**

Første program		Andet program	
Svagheder	Udvikling	Svagheder	Udvikling
Elementer, der ikke var taget i betragtning i den oprindelige beregning: - eksternt underskud - reserve til uforudsete udgifter - risici vedrørende statsgarantier (kun implicit taget i betragtning i prognosen vedrørende den primære saldo).	I juli 2011 inkluderede Kommissionen nye elementer i beregningen af regeringens finansieringsbehov: - justering af likviditetsunderskuddet - likviditetsbuffer - afvikling af restancer.	Beregningen af finansieringsgabet omfattede kun to af de tre elementer vedrørende inddragelsen af den offentlige sektor (reduktionen af den græske lånefacilitets margin og forpligtelsen fra euroområdet centralbanker til at overdrage Grækenland deres indtægter forbundet med indehavelse af græske obligationer). Beslutningen om at returnere fortjenester fra programmet vedrørende værdipapirmarkedene var ikke afspejlet i beregningen af finansieringsgabet.	Nye elementer taget i betragtning: - indskud til ESM's kapital - gældsreduktion på kort sigt (med offentlige midler) - finansiering af udgifterne til inddragelse af den private sektor (efter kasseregnskabsprincippet og periodiseringsprincippet) - på finansieringssiden: midlerne fra den supplerende inddragelse af den offentlige sektor.
Manglende overensstemmelse mellem finansieringsforholdene (løbetiderne) ifølge programdokumentet og beregningen af finansieringsgabet.		De beregninger af finansieringsgabet, der blev foretaget i løbet af programmet, viste ikke de enkelte faciliteters bidrag til den samlede finansiering.	De statsejede virksomheders gæld indgik i den offentlige sektors konsoliderede gæld.
Beregningen var ikke baseret på den offentlige sektors konsoliderede gæld (ukorrekt behandling af underenheder).			Klar angivelse af likviditetsunderskuddets fordeling på det primære kasseunderskud og rentebetalingerne.

Anvendelse af ENS-baseret underskud (efter periodiseringsprincippet).			Justering til underskud beregnet efter kasseregnskabsprincippet, som er mere velegnede til beregning af finansieringsgab.
---	--	--	---

Bilag VI**NØJAGTIGHEDEN AF DE MAKROØKONOMISKE FREMSKRIVNINGER**

		2010			2011			2012			2013			2014		
		Fakti sk %	Prog nose %	Diff. proc entp oint	Fakti sk %	Prog nose %	Diff.	Fakti sk %	Prog nose %	Diff. proc entp oint	Fakti sk %	Prog nose %	Diff. proc entp oint	Fakti sk %	Prog nose %	Diff. proc entp oint
BNP	1. EAP		-4,0	-1,5		-2,6	-6,5		1,1	-8,4		2,1	-5,3		2,1	-1,4
	2. EAP	-5,5			-9,1			-7,3	-4,7	-2,6	-3,2	0,0	-3,2	0,7	2,5	-1,8
Privat forbrug	1. EAP		-3,8	-2,7		-4,5	-5,2		1,0	-9,0		1,1	-3,4		1,2	-0,7
	2. EAP	-6,5			-9,7			-8,0	-5,7	-2,3	-2,3	-1,1	-1,2	0,5	0,9	-0,4
Offentligt forbrug	1. EAP		-8,2	4,0		-8,0	1,0		-6,0	0		-1,0	-5,5		0,0	-2,6
	2. EAP	-4,2			-7,0			-6,0	-11	5,0	-6,5	-9,5	3,0	-2,6	-4,7	2,1
Investeringer	1. EAP		-7,3	-12,0		-7,0	-13,5		-2,6	-20,9		1,1	-10,5		1,2	-4,0
	2. EAP	-19,3			-20,5			-23,5	-6,2	-17,3	-9,4	6,9	-16,3	-2,8	10,3	-13,1
Eksport	1. EAP		1,5	3,4		6,1	-6,1		5,7	-4,5		7,3	-5,1		6,7	0,8
	2. EAP	4,9			0,0			1,2	3,2	-2,0	2,2	5,5	-3,3	7,5	7,0	0,5
Import	1. EAP		-10,3	6,9		-6,6	-2,8		-1,5	-7,6		1,5	-3,4		2,1	5,6
	2. EAP	-3,4			-9,4			-9,1	-5,1	-4,0	-1,9	0,0	-1,9	7,7	2,4	5,3
HICP	1. EAP		1,9	2,8		-0,4	3,5		1,2	-0,2		0,7	-1,6		0,9	-2,3
	2. EAP	4,7			3,1			1,0	-0,5	1,5	-0,9	-0,3	-0,6	-1,4	0,1	-1,5
BNP-deflator	1. EAP		1,2	-0,5		-0,5	1,3		1,0	-1,4		0,7	-3,2		1,0	-3,2
	2. EAP	0,7			0,8			-0,4	-0,7	0,3	-2,5	-0,4	-2,1	-2,2	0,0	-2,2
Arbejdsløshed (data fra nationalregnskab et)	1. EAP		12,0	0		14,7	2,0		15,2	7,8		14,8	11,1		14,1	10,8
	2. EAP	12,0			16,7			23,0	17,9	5,1	25,9	17,8	8,1	24,9	16,7	8,2

Grønne tal: gunstige afvigelser (mellem prognoser og faktiske data).

Røde tal: ugunstige afvigelser (mellem prognoser og faktiske data).

FORSINKET OG MANGLENDE OVERHOLDELSE AF BETINGELSER

Arbejdsmarkedsreformer		
Betingelse	Endelig MoU-vurdering	Overholdelsesstatus
Betingelser vedrørende lovgivning om lønforhandlinger, arbejdstidsfleksibilitet og jobbeskyttelse.	1. program 3. gennemgang	Reformerne delvis forsinkede ved første vurdering (2. gennemgang af 1. program). Delvis overholdelse ved 3. gennemgang med tre eller fem måneders forsinkelse. Underbetingelser, der ikke var overholdt, blev adresseret ved den efterfølgende gennemgang.
Regeringen vedtager lovgivning for at fjerne hindringerne for en mere udbredt anvendelse af tidsbegrænsede kontrakter.	1. program 5. gennemgang	Ikke overholdt ved fristen (3. gennemgang af første program). Efter ændringer af betingelsen blev den vurderet som overholdt med 10 måneders forsinkelse ved 5. gennemgang af 1. program.
Regeringen ændrer den aktuelle lovgivning (lov 3846/2010) for at tillade en mere fleksibel arbejdstidsforvaltning.	1. program 5. gennemgang	Ikke overholdt ved fristen (3. gennemgang af første program). Efter ændringer af betingelsen blev den vurderet som overholdt med 10 måneders forsinkelse ved 5. gennemgang af 1. program.
Regeringen ændrer lov 1876/1990 (artikel 11.2 og 11.3) for at fjerne udvidelsen af sektor- og erhvervsaftaler til at omfatte parter, der ikke er repræsenteret i forhandlingerne.	2. program oprindeligt MoU	Ikke overholdt ved fristen (3. gennemgang af første program). Efter ændringer af betingelsen blev den vurderet som overholdt med 18 måneders forsinkelse i andet program.
Regeringen forenkler proceduren for oprettelse af fagforeninger på virksomhedsniveau.	2. program oprindeligt MoU	Vurderet som under gennemførelse ved fristen (4. gennemgang af 1. program). Vurderet som overholdt med 12 måneders forsinkelse ved indførelsen af begrebet "sammenslutning af personer" (2. program).
Regeringen vil samarbejde med arbejdsmarkedets parter om en reform af løndannelsessystemet på nationalt niveau. Hensigten med forslaget skal være at erstatte lønsatserne i den nationale kollektive overenskomst med en lovbestemt mindsteløn fastsat af regeringen.	2. program 4. gennemgang	Vurderet som under gennemførelse/igangsat ved fristen (1. gennemgang af 2. program). Gennemført med 21 måneders forsinkelse (april 2014) ved flere love.

Erhvervsklimareformer		
Eksportfremme		
Betingelse	Endelig MoU-vurdering	Overholdelsesstatus
Regeringen træffer i overensstemmelse med EU's konkurrenceregler foranstaltninger:		
- til at fremme FDI og investeringer i innovation i strategiske sektorer (grønne industrier, IKT osv.) ved en revision af investeringsloven	1. program 3. gennemgang	Overholdt ved 3. gennemgang af 1. program med 4 måneders forsinkelse.
- til hurtig iværksættelse af store FDI-projekter.	1. program 2. gennemgang	Overholdt ved 2. gennemgang af 1. program med 2 måneders forsinkelse.
Regeringen foretager en dybdegående evaluering af alle FoU- og innovationstiltag, herunder i de forskellige operationelle programmer, for at justere den nationale strategi.	2. program 1. gennemgang	Ikke overholdt ved fristen (3. gennemgang af 1. program) og heller ikke ved 4. gennemgang. Ved 5. gennemgang vurderet som endnu ikke relevant. Vurderet som under gennemførelse i 2. program. Vurderet som overholdt ved 1. gennemgang af 2. program med 2 måneders forsinkelse.
Regeringen afskaffer kravet om, at eksportører skal være registreret handelskammerets eksportørregister for at få et oprindelsescertifikat.	2. program 1. gennemgang	Rapporteret som under gennemførelse ved fristen (5. gennemgang af 1. program). Vurderet som overholdt med 1 års forsinkelse ved 1. gennemgang af 2. program.
Regeringen fremlægger en plan for et "forretningsvenligt Grækenland" med henblik på at adressere de 30 resterende begrænsninger for forretningsaktiviteter, investeringer og innovation. Planen identificerer hindringer for innovation og iværksætteri – fra virksomhedsoprettelse til virksomhedsafvikling - og præsenterer de relevante korrigerende tiltag.	2. program 1. gennemgang	Delvis overholdt ved fristen (5. gennemgang af 1. program). Vurderet som overholdt med 1 års forsinkelse ved 1. gennemgang af 2. program.
Liberalisering af de lovregulerede erhverv og gennemførelse af servicedirektivet		
Der foretages en revision for at vurdere, i hvilken udstrækning advokaters og ingeniørers bidrag til dækning af deres erhvervsorganisationers driftsomkostninger er rimelige, forholdsmæssige og berettigede.	2. program 1. gennemgang	Delvis overholdt ved fristen (5. gennemgang af 1. program). Vurderet som overholdt med 1 års forsinkelse ved 1. gennemgang af 2. program.

Regeringen vedtager også lovgivning for at øge gennemsigtigheden i erhvervsorganisationernes funktionsmåde ved på de respektive organisationers websider at offentliggøre reglerne om uforenelighed og oplysninger om eventuelle interessekonflikter, der involverer bestyrelsesmedlemmerne.	2. program 2. gennemgang	Lovgivningen delvis overholdt ved fristen (1. gennemgang af 2. program). Vurderet som overholdt med 9 måneders forsinkelse ved 2. gennemgang af 2. program.
Regeringen vedtager lovgivning for at åbne begrænsede erhverv, herunder advokatstanden, for at fjerne forbuddet mod reklame.	2. program 3. gennemgang	Vurderet som overholdt med 2 års forsinkelse ved 3. gennemgang af 2. program.
Regeringen sikrer effektiv gennemførelse af EU-reglerne vedrørende anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og overholdelse af EU-Domstolens afgørelser.	2. program 2. gennemgang	Delvis gennemført ved fristen (3. gennemgang af 1. program). Vurderet som overholdt med 29 måneders forsinkelse ved 2. gennemgang af 2. program.
I overensstemmelse med servicedirektivet afslutter regeringen gennemgangen (screeningen) af den eksisterende sektorspecifik lovgivning og fremlægger en liste over begrænsninger, der ophæves eller ændres som følge heraf.	1. program 3. gennemgang	Markeret som overholdt ved fristen (3. gennemgang af 1. program), men rapporten viser, at visse områder af politikken ikke er dækket. Forsinkelsen vurderet til mere end 6 måneder.
Regeringen sikrer, at kvikskranken skelner mellem de procedurer, der gælder for tjenesteydere etableret i Grækenland, og dem, der gælder for grænseoverskridende tjenesteydere (navnlig inden for de lovregulerede erhverv).	2. program 1. gennemgang	Rapporteret som under gennemførelse ved fristen (3. gennemgang af 1. program). Vurderet som overholdt med 2 års forsinkelse ved 1. gennemgang af 2. program.
Regeringen sikrer også, at den elektroniske kvikskranke er operationel med en brugervenlig internetportal, der gør det muligt at udføre almindelige procedurer elektronisk, idet de nødvendige formularer er tilgængelige online, og elektroniske signaturer kan anvendes i overensstemmelse med afgørelse 2009/767/EU.	2. program 3. gennemgang	Betingelsen rapporteret som ikke overholdt ved fristen (2. gennemgang af 1. program). Den blev derefter ændret og opdelt i flere trin. Vurderet som overholdt med 33 måneders forsinkelse ved 3. gennemgang af 2. program.

Regeringen sikrer passende forbindelser mellem kvikskrannerne og andre relevante myndigheder (inklusive erhvervsorganisationer).	1. program 3. gennemgang	Rapporteret som under gennemførelse ved fristen (3. gennemgang af 1. program). Vurderet som overholdt ved 4. gennemgang af 2. program den 5. september 2013 (2 år og 9 måneders forsinkelse).
Regeringen vedtager lovgivning om et begrænset antal prioriterede servicesektorer identificeret i 4. kvartal 2010. Regeringen angiver for et begrænset antal prioriterede servicesektorer en tidsplan for vedtagelse af sektorspecifik lovgivning, som sikrer fuld overholdelse af kravene i servicedirektivet, ved udgangen af 4. kvartal 2011.	2. program oprindeligt MoU	Vurderet som under gennemførelse ved 5. gennemgang af 1. program efter adskillige ændringer ved 3. og 4. gennemgang. Overholdelse opnået i marts 2012 med 9 måneders forsinkelse.
Kvikskrannerne er fuldt operationel, og elektronisk udførelse af procedurer midler er mulig i alle sektorer, der er omfattet af servicedirektivet.	2. program 3. gennemgang	Ikke overholdt ved fristen (5. gennemgang af 1. program). Betingelsen blev opdelt i tre dele ved 3. gennemgang af 2. program, hvor den igen blev rapporteret som ikke overholdt. Vurderet som fuldt overholdt med 2 år og 3 måneders forsinkelse.
Reformer i den finansielle sektor		
Betingelse	Endelig MoU-vurdering	Overholdelsesstatus
Bank of Greece vil kræve, at de banker, hvis kapitalgrundlag ikke opfylder lovkravene, træffer passende foranstaltninger i form af kapitalindsprøjtninger eller omstrukturering. Hvis dette involverer andre lokale finansielle institutioner, vil Bank of Greece indsende en økonomisk konsekvensanalyse og en juridisk udtalelse.	1. program 5. gennemgang	Rapporteret som delvis overholdt på grund af længden og kompleksiteten af procedurerne. Betingelsen blev ikke fulgt op i 2. MoU.
For at styrke deres samarbejde yderligere færdiggør Bank of Greece og den græske finansielle stabiliseringsfond (HFSF) et aftalememorandum, der bl.a. omhandler deling af relevante overvågningsoplysninger.	2. program oprindeligt MoU	Rapporteret som delvis overholdt ved fristen (5. gennemgang af 1. program). Betingelsen opfyldt med 9 måneders forsinkelse i 2. aftalememorandum.
Bank of Greece forpligter sig til at udvikle en gennemførelsesplan, der beskriver yderligere trin til at forbedre inddrivelserne, og	2. program 4. gennemgang	Rapporteret som ikke overholdt, under behandling. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb. Betingelsen var åben for fortolkning.

opstiller mål med henblik på at sikre en effektiv udnyttelse af de forbedrede værktøjer.		
Regeringen forpligter sig til at vedtage definitioner på begreber såsom "acceptable leveomkostninger" og "samarbejdsvillige låntagere", der kan bruges som vejledning af retsvæsenet og bankerne med henblik på at beskytte sårbare husstande.	2. program 4. gennemgang	Rapporteret som ikke overholdt, under behandling. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Fortsat nøje overvågning af afviklingen af nødlidende gæld for husstande, SMV'er og virksomheder.	2. program 4. gennemgang	Rapporteret som ikke overholdt. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Regeringen forpligter sig til at bygge videre på de betydelige resultater med hensyn til at reformere konkursordningerne ved at tage følgende skridt: i) Der nedsættes en arbejdsgruppe til identificering af metoder til at forbedre effektiviteten af gældsafviklingen for husstande, SMV'er og virksomheder. ii) Til dette formål vil regeringen i samråd med personale fra Kommissionen/ECB/IMF identificere de største flaskehalse. iii) Regeringen forpligter sig til med teknisk bistand at foreslå konkrete skridt til forbedringer på dette område.	2. program 4. gennemgang	Med hensyn til ii) og iii): Rapporteret som ikke overholdt, under behandling. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Bank of Greece vil i samråd med banker og personale fra Kommissionen/ECB/IMF fastsætte en tidsbestemt ramme for bankerne for at fremme afviklingen af låntageres restancer ved hjælp af standardiserede protokoller baseret på gennemgangen af bankernes nødlidende lånetransaktioner. Memorandummet om den økonomiske og finansielle politik omfatter vurderingsprocedurer, engagementsregler, tidsplaner og opsigelsesstrategier.	2. program 4. gennemgang	Rapporteret som ikke overholdt, under behandling. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.

Reformer af den offentlige administration		
Betingelse	Endelig MoU-vurdering	Overholdelsesstatus
Regeringen fremlægger (som fastsat i artikel 15 i lov 4048/2012) en årlig plan for bedre regulering med målbare mål for at forenkle lovgivningen (bl.a. ved kodificering) og fjerne overflødige regulativer (december 2013).	2. program 4. gennemgang	Ikke overholdt, forsinket. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Myndighederne vil afslutte overflytningen af mindst yderligere 12 500 almindelige ansatte til ordningen. Deres lønninger reduceres til 75 %.	2. program 4. gennemgang	Ikke overholdt, under behandling. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Myndighederne vil opstille kvartalsvise minimumsmål for mobilitetsordningen for 2014.	2. program 4. gennemgang	Ikke overholdt, under behandling. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Afgang af yderligere 2 000 almindelige ansatte.	2. program 4. gennemgang	Under behandling. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Myndighederne vil færdiggøre personaleplaner for alle statslige enheder med henblik på vedtagelse af regeringsrådet for reformer senest i december 2013.	2. program 4. gennemgang	Ikke overholdt, under behandling, ny frist i marts 2014. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Myndighederne vil afslutte vurderingen af de enkelte medarbejdere med henblik på mobilitetsordningen.	2. program 4. gennemgang	Forsinket med 12 måneder. Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Myndighederne vil lade HR-strategien afspejle i lovgivningen. Denne retsakt vil sigte mod at sikre institutionel kontinuitet og højere effektivitet i den offentlige administration samt danne grundlag for evaluering og udvikling af ledelsens og det almindelige personales kompetencer.	2. program 4. gennemgang	Ikke overholdt. Forsinket med syv måneder (april 2014). Ingen yderligere evaluering, fordi 2. program udløb.
Myndighederne træffer foranstaltninger til at konsolidere det eksisterende forberedelsesarbejde i en omfattende og godkendt national strategi for e-forvaltning, der vedtages af statsrådet for reformer.	2. program 4. gennemgang	Strategien for e-forvaltning blev udarbejdet og vedtaget af statsrådet for reformer den 27.3.2014 med 6 måneders forsinkelse i forhold til den oprindelige frist.

Der udvikles en handlingsplan for vurdering af samtlige offentlige enheder, inklusiv alle enheder uden for budgettet og statsejede virksomheder under kapitel A (december 2012). Handlingsplanen færdiggøres senest i december 2013.	2. program 2. gennemgang	Ikke overholdt, forsinket. Ingen opfølgning.
---	-----------------------------	--

Baseret på en stikprøve af betingelser omfattet af revisionen.

REFORMER AF DEN OFFENTLIGE ADMINISTRATION**Del A: Succesfaktorer for administrativ kapacitetsopbygning**

Succesfaktorer	Revisionsrettens vurdering	Beskrivelse
Kulturel og organisatorisk forandringsproces	Ikke adresseret	En kommunikationsplan vedrørende reformen af den offentlige administration blev i 2013 inkluderet i MoU-betingelserne efter en forsinkelse på et år, og den blev leveret i 2014.
Inddragelse af interessenter og civilsamfundet	Ikke adresseret	I modsætning til andre EAP-områder (f.eks. arbejdsmarkedsreformer) var der på dette område ingen udveksling af synspunkter med interessenter (lokale videnskabelige organisationer, den nationale skole for offentlig administration og erhvervsorganisationer).
Klar metodologisk og teknisk tilgang	Ikke adresseret	Programmet manglede en strategisk plan for fastsættelse af betingelser vedrørende reformen af den offentlige administration. Den græske regering blev afkrævet en strategi og en handlingsplan i 2013. De blev leveret i 2014. Handlingsplanen blev ikke gennemført på grund af et regeringsskifte. En ny handlingsplan for reformen af den offentlige administration blev inkluderet i MoU-betingelserne i 2015.
Politisk engagement	Adresseret	En politisk styringskomité på højt niveau vedrørende reformen af den offentlige administration blev inkluderet i MoU-betingelserne.
Klar definition af ansvarsområder	Adresseret	Ministeriet for administrative reformer og e-forvaltning var ansvarlig for reformprocessen, og der blev tilbudt teknisk bistand som hjælp til at styre reformen.
Udveksling af bedste praksis på EU-niveau	Ikke adresseret	MoU-betingelserne sikrede ikke, at foranstaltningerne til reform af den offentlige administration inkorporerede god praksis.
Overvågnings- og evalueringsteknikker	Ikke adresseret	Kommissionen overvågede opfyldelsen af de kvantitative EAP-mål, men kunne ikke overvåge eller evaluere strukturreformernes fremskridt og faktiske resultater ud fra et kvalitativt synspunkt. Med hensyn til omstruktureringen af den centrale offentlige administration var manglen på nøgleresultatindikatorer ikke befordrende for Kommissionens arbejde med at bekræfte opnåelsen af effektivitetsmål såsom strømlining af administrative procedurer og fjernelse af overlapninger.
Reformkontinuitet og -stabilitet	Ikke adresseret	I projekterne under det operationelle program for administrativ reform blev der ikke gennemført foranstaltninger vedrørende de strukturelle betingelser, så disse foranstaltninger var meget afhængige af den politiske vilje. Dette skabte en risiko for forretningskontinuiteten, og denne risiko materialiserede sig. På grund af politisk ustabilitet og hyppige ministerrokader var 10 forskellige ministre ansvarlige for omorganiseringen af den offentlige administration over en periode på syv år, hvilket medførte en rykvis reformgennemførelse.

Kriterier baseret på: Europa-Kommissionen, "Promoting Good Governance", 2014, s. 6.

Del B: OECD's centrale anbefalinger og reformer - øjeblikkelige foranstaltninger og opfølgning i programmet

Centrale anbefalinger	Centrale reformer	Øjeblikkelige foranstaltninger
1. Der er ingen klar overordnet strategisk vision, der kan fastlægge mål og retning for den langsigtede udvikling i det græske samfund og i økonomien eller for de foranstaltninger, der skal gennemføres på kort, mellemlang og lang sigt.		i. Udarbejd en køreplan, delmål og et overvågningssystem med henblik på at følge fremskridtene (Ikke inkluderet i MoU-betingelserne) ii. Identificér de vigtigste aktører i hele administrationen (centralt og lokalt) med henblik på effektive reformer (Ikke inkluderet i MoU-betingelserne) iii. Udform og gennemfør en strategi for regelmæssig kommunikation om reformfremskridt, både internt og i forhold til den brede offentlighed. Overvej, hvordan dette skal kædes sammen med regnskaberne. (Inkluderet i MoU-betingelserne i 2013)
2. De gennemgribende problemer med korruption kan sættes i forbindelse med kulturen omkring politik og offentlig administration og dens uigennemsigtige, indviklede systemer.	i. Udarbejd en HR-strategi, som fra top til bund er baseret på ikke-politiske udnævnelser og meritokratiske kriterier, og som bygger på mere uafhængige og stabiliserede strukturer samt viderefører og præciserer de reformer, der allerede er iværksat med dette formål. (Inkluderet i programbetingelserne i 2013 og igen i 2015) iv. Udarbejd en strategi med det formål at forenkle den komplekse juridiske og administrative ramme og gøre den mere gennemsigtig. (Ikke inkluderet).	
3. Den græske regering er ikke "sammenhængende", og der er meget lidt koordinering, hvilket svækker de reformer, der kræver fælles handling (dvs. de fleste af dem).		Udarbejd en plan vedrørende informations- og kommunikationsteknologi for at sikre indbyrdes kompatibilitet mellem ministeriernes systemer og styrkelse af dataindsamling og -deling, først i de centrale ministerier og bygninger (efter rationalisering af sidstnævnte).

Centrale anbefalinger	Centrale reformer	Øjeblikkelige foranstaltninger
		(Inkluderet i MoU-betingelserne i 2013. En IKT-strategi blev leveret i april 2014)
4. Svaghederne vedrørende gennemførelsen af politikker og reformer er store og invaliderende og skyldes kombinationen af et svagt centralt tilsyn og en kultur, der lægger mere vægt på lovproduktion end på resultater.	i. Udarbejd en strategi med det formål at adressere de forhold, der blokerer gennemførelsen af reformer. (Ikke inkluderet) ii. Overvåg reformgennemførelsen ved hjælp af et målesystem, der identificerer politiske prioriteter og forventede resultater, ved at opstille indikatorer/tærskler/bedste internationale praksis, hvor det er muligt. (Ikke inkluderet) iii. Styrk de strukturer, der forbinder centraladministrationen med resten af den offentlige sektor. (Ikke inkluderet) iv. Identificér centrale politiske initiativer og gør det muligt for ledere i resten af den offentlige sektor at levere på dem. (Ikke inkluderet)	Stil krav om, at enhver ny lov eller politik skal omfatte en gennemførelsesplan baseret på delmål og kvantitative faktabaserede resultatindikatorer, samt at den klart skal identificere de personer, der skal spille en rolle i gennemførelsesprocessen. (Ikke inkluderet)
6. Forvaltningen af menneskelige ressourcer skal have tilsvarende stor opmærksomhed med henblik på at styrke statsforvaltningen og fremme mobiliteten.		Etablér de nødvendige forbindelser mellem HR-reformer og budgetreformer. Programbudgettering baseret på de politiske mål, der skal nås, bør være klart forbundet med en målbaseret resultatovervågning. Sidstnævnte bør igen være klaret forbundet med individuelle resultatvurderinger. (Resultatbudgettering blev ikke anvendt)
7. Der er afgørende mangler vedrørende dataindsamling og -håndtering, og disse hindrer effektive og evidensbaserede reformer.	Udarbejd en strategi for adressering af manglerne vedrørende dataindsamling og -håndtering med passende institutioner, finansiering og uddannelse på alle niveauer i administrationen. Implementér et videstyringssystem for hele centraladministrationen. (Ikke inkluderet)	Identificér vigtige data, der skal indsamles af ministerierne via de strategiske enheder i de centrale ministerier, jf. punkt 3 ovenfor. (Ikke inkluderet)

Centrale anbefalinger	Centrale reformer	Øjeblikkelige foranstaltninger
8. Den græske administration er hæmmet af en kompleks juridisk ramme, som afskrækker nye initiativer, fokuserer på processer i stedet for politik og blokerer reformfremskridt.	Adressér de underliggende problemer bag den fortsatte udarbejdelse og anvendelse af love og processer med det formål at forenkle de juridiske strukturer og processer. Identificér og analysér de dele af den juridiske ramme, der skal reformeres for at flytte administrationens fokus fra formel overholdelse af detaljerede krav til virkeliggørelse af strategiske mål og politikker. (Ikke inkluderet)	

Kilde: "Greece: Review of the Central Administration", OECD, 2011.

REFORMER I DEN FINANSIELLE SEKTOR**DEL A: Programstrategier og centrale betingelser vedrørende den finansielle sektor**

1. Tilpasningsprogram
Baggrund og rationale: Første program fokuserede primært på de offentlige finanser og ikke på den finansielle sektor, som det efterfølgende var tilfældet i andre programlande i euroområdet. Programmets tilgang bestod i at opretholde tilliden og undgå, at statsgælden fik afsmittende effekt. Til at begynde med omfattede første program derfor kun tre betingelser vedrørende den finansielle sektor, som i høj grad var inspireret af IMF's konklusioner i forbindelse med artikel IV-høringen i 2009. Centrale betingelser: Den vigtigste betingelse vedrørende den finansielle sektor var, at der skulle oprettes en græsk finansiell stabiliseringsfond (HFSF) med det formål at bidrage til den finansielle stabilitet i det græske banksystem, eftersom bankerne blev betragtet som sårbare over for den økonomiske tilbagegang og over for negativ feedback fra staten. Fonden blev oprettet i juli 2010 med 10 milliarder euro til kapitalinterventioner. Reelt fik fonden imidlertid kun tilført 1,5 milliarder euro under programmet, og heraf blev kun 0,2 milliarder euro brugt i sidste ende. De andre betingelser i programmet var, at Bank of Greeces tilsynspraksis skulle intensiveres, og at konkurslovgivningen skulle gennemgås.
2. Tilpasningsprogram
Baggrund og rationale: På grund af omstruktureringen af den græske statsgæld under inddragelse af den private sektor, de græske bankers samlede tab (i alt 37,7 milliarder euro) og recessionens effekt på kvaliteten af aktiver var rekapitalisering og afvikling centrale betingelser vedrørende den finansielle sektor i andet program, og de forblev betydningsfulde. Centrale betingelser: 50 milliarder euro blev øremærket til rekapitalisering af banker med henblik på at udligne de forventede tab i forbindelse med inddragelsen af den private sektor, håndtere de eksisterende og fremtidige kredittab samt afvikle de banker, der ikke længere blev anset for at være kommercielt levedygtige. Programmet fastsatte, at tilsynet og reguleringen skulle forbedres, og at der skulle udarbejdes en stærkere ledelsesramme for banker, der blev rekapitaliseret med offentlige midler. Efterhånden som andet program skred frem, blev det prioriteret højere at styrke rammerne for omstrukturering af privat gæld og bankernes kapacitet til forvaltning af misligholdte lån.
3. Tilpasningsprogram
Baggrund og rationale: Den politiske krise i december 2014 satte på ny Grækenlands banksystem i en meget hård situation. Likviditeten kom under stort pres på grund af den omfattende og vedvarende indlånsflugt samt afskaffelsen af engrosfinansieringen. Den manglende færdiggørelse af den endelige gennemgang af andet program tvang ECB til at fastholde loftet for nødlidvidtetsstøtte til de græske banker på det niveau, der blev besluttet den 26. juni 2015, hvilket fik de græske myndigheder til at lukke bankerne og efterfølgende indføre kapitalkontrol. Centrale betingelser: Programmet støttede genopretning af stabiliteten i det finansielle system med det formål at normalisere likviditeten, rekapitalisere de systemiske banker, styrke ledelsen af både HFSF og bankerne samt vedvarende adressere store misligholdte lån. Der blev derfor afsat en buffer på op til 25 milliarder euro til adressering af de græske bankers potentielle behov for rekapitalisering og afvikling, som skulle afhjælpes før udgangen af 2015 på grund af effekten af direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD), hvilket tjente til at støtte indskydernes tillid til systemet.

DEL B - Bankrekapitaliseringerne under programmerne

Bankrekapitaliseringen i 2013

Gennemførelsen af programmet for inddragelse af den private sektor - en af de hidtil største internationale aftaler om gældsomstrukturering med indflydelse på omkring 206 milliarder euro i græske statsobligationer - resulterede i marts 2012 i et samlet tab på 37,7 milliarder euro for de græske banker, hvilket fjernede hele deres kapitalgrundlag. Det betød, at fire største banker måtte rekapitaliseres med 28,6 milliarder euro (jf. **tabel 1**).

Tabel 1 - Nøgletal for samtlige bankrekapitaliseringer under programmerne

Beløb i milliarder euro, medmindre andet er angivet	Bank A	Bank B	Bank C	Bank D	I alt
2013 (rekapitalisering 1) - kapitalbehov	4,571	8,429	9,756	5,839	28,595
• HFSF-investering	4,021	6,985	8,677	6,700	26,383
• Investering fra den private sektor	0,550	1,444	1,079	0,000	3,073
I alt	4,571	8,429	9,756	6,700	29,456
HFSF's aktiebeholdning før rekapitaliseringen	ikke relevant	ikke relevant	ikke relevant	ikke relevant	
HFSF's aktiebeholdning efter rekapitaliseringen	83,7%	81,1%	84,4%	98,6%	
2014 (rekapitalisering 2) - kapitalbehov					
• Basisscenario	0,262	0,425	2,183	2,945	5,815
• Ugunstigt scenario	0,560	0,757	2,502	4,980	8,799
• HFSF-investering	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
• Investering fra den private sektor	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314
I alt	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314
HFSF's aktiebeholdning før rekapitaliseringen	81,7%	80,9%	84,4%	95,2%	
HFSF's aktiebeholdning efter rekapitaliseringen	69,9%	67,3%	57,2%	35,4%	
2015 (rekapitalisering 3) - kapitalbehov	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400
• HFSF-investering	0,000	2,720	2,706	0,000	5,426
• Investering fra den private sektor	1,552	1,340	0,757	1,621	5,270
• Gældsstyring / byrdefordeling	1,011	0,602	1,019	0,418	3,050
• Kapitalforanstaltninger - SSM	0,180	0,271	0,120	0,083	0,654
I alt	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400
HFSF's aktiebeholdning før rekapitaliseringen	66,24%	66,93%	57,24%	35,41%	
HFSF's aktiebeholdning efter rekapitaliseringen	11,01%	26,42%	26,12%	2,38%	
HFSF's aktiebeholdning efter rekapitaliseringen (inkl. præferenceaktier)	11,01%	26,42%	40,39%	2,38%	

* Eventuelle fejl skyldes afrundinger.

** Inklusive ca. 0,9 milliarder euro til et broinstitut.

***** Tallene angiver de oprindelige HFSF-investeringer. Senere reduktioner er ikke indregnet.**

Kilde: Den græske finansielle stabiliseringsfond.

Med det formål om at reducere de høje omkostninger ved incitamenter til den private sektor og undgå en eventuel fuld nationalisering af de græske banker foreslog partnerne en rekapitaliseringsramme, der skulle a) modvirke de hindringer, der skyldtes de herskende markedsforhold og den usikre fremtid, og b) minimere skatteydernes tab ved kun at tilbyde den private sektor positiv gearing, der samtidig kunne tillade HFSF at træde ud uden at lide yderligere tab. Dette blev betragtet som en afgørende del af strategien for omstrukturering af banksystemet og bevarelse af bankernes forretningsautonomi.

Det blev vedtaget at fastsætte minimumstærsklen for den private sektors bidrag til 10 % af den enkelte banks kapitalbehov. Desuden blev det vedtaget, at hvis den private sektor bidrog med mindst 10 % af kapitalbehovet, ville HFSF dække de resterende 90 %, men kun modtage "B-aktier" (dvs. med suspenderet stemmeret undtagen bestemte vetorettigheder), hvorved den private ledelse af banken kunne bevares. Hvis den private sektor ikke ville dække de 10 % af kapitalbehovet, ville HFSF rekapitalisere banken fuldt ud og få fuld stemmeret og dermed udvande de eksisterende aktionærer og i praksis nationalisere banken.

	Eftersom bankerne var insolvente blev der også tilbudt warrants som incitament til at få private investorer til at deltage i rekapitaliseringen. Disse warrants blev anset for at være komplekse, men udgjorde betydelige incitamenter for den private sektor (pr. juni 2013 blev markedsværdien af de gratis garantier, der blev tilbudt til private investorer, vurderet til 1,7 milliarder euro). I maj og juni 2013 afsluttede de fire største græske banker deres aktiekapitalforhøjelse. Det lykkedes tre af de fire banker at skaffe mere end mindsteandelen på 10 % af deres kapitalbehov fra private kilder, i alt næsten 3,1 milliard euro. HFSF endte således med at yde det resterende beløb på 25,5 milliarder euro til disse banker (ikke medregnet 0,9 milliarder euro til et broinstitut) og udstede warrants til private investorer for sine aktier som fastsat i den vedtagne rekapitaliseringsramme. Bankerne besluttede at rejse mere kapital ved hjælp af ordinære aktier og gav dermed afkald på muligheden for at udstede dyre og potentielt udværende betingede konvertible obligationer. Efter den mislykkede fusion med en anden bank og i lyset af en øget indlånsflugt udløst af den spekulative afsmittende effekt fra Cyperns "bail-in"-beslutning valgte den fjerde bank en øjeblikkelig og fuld rekapitalisering via HFSF i stedet for at forsøge at skaffe mindsteandelen på 10 % af kapitalbehovet fra private kilder. Med kort tid til udgangen af april (fristen for andet program) og den meget høje værdiansættelse af de aktier, der skulle udstedes, ville interessen fra private investorer være begrænset. Dette betød, at HFSF indskød 5,8 milliarder euro i banken og blev den største aktionær (98,6 %) med fuld stemmeret, i modsætning til situationen i de tre andre systemiske banker, hvor HFSF havde fået aktier med begrænset stemmeret.
Bankrekapitaliseringen i 2014	Den langvarige recession havde en negativ effekt på de græske bankers likviditet, regnskaber og økonomiske resultater. Efter at Bank of Greece i overensstemmelse med en betingelse under andet program havde foretaget en ny vurdering af kapitalbehovet, blev den anden rekapitalisering af de fire største græske banker gennemført frem til juni 2014. Nærmere bestemt blev der rejst 8,3 milliarder euro udelukkende fra den private sektor (jf. <u>tabel 1</u>). Efter den anden rekapitalisering var to af bankerne også i stand til at rejse midler ved at udstede obligationer. I forbindelse med én bank tilfælde foregik aktiekapitalforhøjelsen på 2,9 milliarder euro vedrørende referencescenariet i overensstemmelse med den reviderede lov 3864/2010, ifølge hvilken HFSF kun måtte agere som bagstopper. Aktiekapitalforhøjelsen involverede en hovedinvestors forudgående forpligtelse til at investere i et specifikt omfang til en specifik pris. I midten af april 2014 modtog HFSF et bindende tilbud om 0,30 euro pr. aktie til et samlet beløb på 1,3 milliarder euro fra et konsortium af investorer. Det resterende beløb var dækket under "book-building"-processen. Det endelige tilbud blev sat til 0,31 euro pr. aktie (med en rabat på 23 % i forhold til den seneste slutkurs, jf. fodnote 54), og hovedinvestoren forhøjede sit tilbud for at matche denne pris. Aktiekapitalforhøjelsen blev afsluttet i slutningen af april, og beløbet var fuldt ud dækket af institutionelle investorer og private investorer gennem en privat placering og en offentlig emission. Som resultat heraf blev HFSF's aktiebeholdning reduceret fra 95,2 % til 35,4 %.
Bankrekapitaliseringen i 2015	De langvarige forhandlinger mellem de græske myndigheder og institutionerne - kombineret med den betydelige indlånsflugt og de konstant voksende misligholdte lån på baggrund af den stadige forværring af det økonomiske klima og kapitalkontrollen - nødvendiggjorde en tredje bankrekapitalisering i 2015. ECB's vurdering af kapitalbehovet viste, at de fire største græske banker manglede 14,4 milliarder euro under det ugunstige scenario (jf. <u>tabel 1</u>). Efterfølgende indsendte bankerne deres

	respektive kapitalplaner til ECB og forklarede, hvordan de havde til hensigt at adressere deres kapitalunderskud. I lyset af direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD), statsstøttere reglerne og Eurogruppens vejledning af 14. august 2015 var hovedformålet med rekapitaliseringen i 2015 at adressere alle kapitalunderskud, undgå et "bail-in" af indskydere ved at afslutte rekapitaliseringen i 2015, undgå nationalisering af de græske banker, minimere statsstøtten ved at maksimere de privat investeringer og undgå en uberettiget udvanding af HFSF's aktiebeholdning. De to banker, der havde de mindste kapitalbehov, havde held til at få dækket hele beløbet vedrørende det ugunstige scenario af private investorer (3,2 milliarder euro) og ved frivilligt at konvertere alle efterstillede obligationer og seniorobligationer til aktier. De to andre banker, som havde større kapitalbehov, fik kun skaffet kun det beløb, der krævedes i henhold til vurderingen af kvaliteten af aktiver og referencescenariet, fra private investorer (2,1 milliard euro) og ved at konvertere efterstillede obligationer og seniorobligationer til aktier. Det skal bemærkes, at Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) og Verdensbankens Internationale Finansieringsinstitution (IFC) også investerede i de fire banker. Det resterende beløb på 5,4 milliarder euro blev leveret fra HFSF's programmidler (1,3 milliarder euro i nye aktier og 4,1 milliarder euro som betingede konvertible obligationer).
--	---

FINANSIEL STABILITET**EBA's risikoindikatorer for det græske banksystem og EU's banksystem**

Vægtede gennemsnit	2013	2014	2015	2016		
	Grækenland			Grækenland	EU	De græske bankers placering i EU-28
Solvens						
Samlet kapitalprocent	12,7 %	14,1 %	16,4 %	17,1 %	18,5 %	22
Kernekapitalprocent	12,4 %	13,9 %	16,3 %	17,0 %	15,5 %	14
Egentlig kernekapitalprocent	...	13,9 %	16,3 %	17,0 %	14,2 %	12
Egentlig kernekapitalprocent (fuld belastning)	...	5,6 %	15,0 %	15,9 %	13,6 %	13
Kreditrisiko og kvaliteten af aktiver						
Andel af misligholdte lån og forskud	...	39,7 %	46,2 %	45,9 %	5,1 %	28
Dækningsrate for misligholdte lån og forskud	...	43,8 %	48,5 %	48,2 %	44,6 %	12
Henstandsrate for lån	...	14,2 %	19,8 %	23,2 %	3,2 %	27
Andel af misligholdte eksponeringer	...	33,9 %	37,3 %	38,5 %	4,4 %	27
Rentabilitet						
Afkast på egenkapital	...	(11,1 %)	(25,5 %)	(7,7 %)	3,3 %	26
Afkast på aktiver	...	(1,0 %)	(2,5 %)	(0,9 %)	0,2 %	28
Forhold mellem omkostninger og indtægter	62,2 %	60,9 %	59,8 %	51,9 %	65,7 %	14
Nettorenteindtægter i forhold til de samlede driftsindtægter	78,3 %	84,1 %	86,4 %	82,0 %	57,9 %	28
Nettoindtægter fra gebyrer og provisioner i forhold til de samlede driftsindtægter	14,8 %	14,5 %	10,9 %	12,4 %	27,2 %	28
Nettohandelsindtægter i forhold til de samlede driftsindtægter	...	(4,1 %)	2,1 %	(2,9 %)	6,0 %	26
Nettorenteindtægter i forhold til rentebærende aktiver	...	2,8 %	2,5 %	2,9 %	1,5 %	7
Saldostruktur og likviditet						
Forhold mellem udlån og indlån	100,7 %	109,2 %	129,7 %	120,2 %	118,4 %	21
Gearingsgrad (fuldt indfaset)	...	...	...	10,0 %	5,2 %	22
Gearingsgrad (overgang)	...	...	...	10,7 %	5,5 %	27
Forhold mellem gæld og egenkapital	1 132,0 %	999,0 %	837,8 %	754,0 %	1 440,7 %	7

Aktivbehæftelse	...	26,0 %	47,1 %	43,3 %	26,3 %	25
Likviditetsdækningsgrad	...	...	...	0 %	141,1 %	28

NB. EBA beregner andelen af misligholdte lån og forskud ud fra den bredere definition på misligholdte eksponeringer og henviser til lån og forskud. EBA's beregning af andelen af misligholdte eksponeringer omfatter også gældsværdipapirer (hovedsagelig obligationer).

Kilde: Den Europæiske Banktilsynsmyndighed: "Risk Dashboard Data" (fra en stikprøve af EU-banker, 198 i 2016).

BÆREDYGTIG VÆKST

<u>BNP-VÆKST (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,4	-0,2	0
Mål (MoU-prognose, maj 2010)							
-2,0	-4,0	-2,6	1,1	2,1	2,1		
Mål (MoU-prognose, marts 2012)							
			-4,7	0,0	2,5		
Mål (MoU-prognose, april 2014)							
					-0,1	3,3	
<u>INFLATION - HICP (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,3	4,7	3,1	1,0	-0,9	-1,4	-1,1	
Mål (MoU-prognose, maj 2010)							
	1,9	-0,4	1,2	0,7	0,9		
Mål (MoU-prognose, marts 2012)							
			-0,5	-0,3	0,1		
Mål (MoU-prognose, april 2014)							
					-0,8	0,3	
<u>ARBEJDSLØSHED (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
9,6	12,70	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	
Mål (MoU-prognose, maj 2010)							
	12,0	14,7	15,2	14,8			

Mål (MoU-prognose, marts 2012)							
			17,9	17,8	16,7		
Mål (MoU-prognose, april 2014)							
					24,5	22,5	
<u>UNGDOMSARBEJDSLØSHED (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,8	
Mål (Revisionsretten baseret på MoU-prognose, maj 2010) ¹ :							
	31,2	38,2	39,5	38,5			
<u>LANGTIDSARBEJDSLØSHED (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2	
Mål (Revisionsretten baseret på MoU-prognose, maj 2010) ² :							
	5,4	6,6	6,8	6,6			
<u>BESKÆFTIGELSE (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
65,6	63,8	59,6	65,6	52,9	53,3	54,9	
Mål (Europa 2020)							
						70,0	
<u>KVINDER I BESKÆFTIGELSE (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
52,9	51,8	48,7	45,2	43,3	44,3	46,0	

¹ Justeret MoU-ansættelsesprognose ved et stabilt forhold mellem ungdomsarbejdsløsheden og den samlede arbejdsløshed på 2010-niveau.

² Justeret MoU-ansættelsesprognose ved et stabilt forhold mellem langtidsarbejdsløsheden og den samlede arbejdsløshed på 2010-niveau.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"KOMMISSIONENS INDGRIBEN I DEN GRÆSKE FINANSKRISE"

RESUMÉ

I. Kommissionen sætter pris på Den Europæiske Revisionsrets forvaltningsrevision af Kommissionens inddragelse i de græske finansielle støtteprogrammer, der finansieres af de forskellige mekanismer, som løbende er oprettet siden 2010.

Kommissionen er åben over for konstruktiv kritik og velbegrundede anbefalinger til forbedring af udformningen og gennemførelsen af finansielle støtteprogrammer.

For at skabe yderligere forbedringer agter Kommissionen som anført i dens svar på anbefalingerne fra revisionen at arbejde videre ud fra de påpegede ændringer og en række andre ændringer, som allerede er ved at blive foretaget. Gennem den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) er der iværksat og allerede gennemført gennemgribende ændringer under det nuværende ESM-program til støtte for Grækenlands stabilitet. I forbindelse med ESM-stabilitetsprogrammet for Grækenland har Kommissionen lagt endnu større vægt på social samhørighed, vækst og beskæftigelse. Endvidere har Kommissionen for første gang foretaget en social konsekvensanalyse (se også svaret på punkt IV i resuméet nedenfor). Kommissionen vil gerne minde om vigtigheden af de politiske og økonomiske ændringer, der har påvirket beslutningstagningen, udformningen og gennemførelsen i årene siden iværksættelsen af programmet.

IV. De finansielle støtteprogrammernes grundlæggende mål er at genskabe muligheden for at få finansieret gæld på markedet, og de oprettes i sagens natur i tilfælde af akut krise. Dette er i udpræget grad tilfældet for Grækenlands vedkommende. Der er således behov for at skelne mellem programmernes mål på henholdsvis kort og mellemlangt sigt.

Ved fastlæggelsen af de politiske betingelser bør der tages hensyn til de nationale myndigheders kapacitet til at vedtage og gennemføre politikker, som er meget udfordrende set fra et økonomisk og socialt perspektiv. De politikker, der vedtages i forbindelse med et finansielt støtteprogram, skaber rammerne for bæredygtig vækst og beskæftigelse på længere sigt – endda i en tidshorisont, der rækker ud over selve programmets. Der er derfor behov for at fastlægge omfattende vækststrategier i denne henseende.

Desuden er det overordentlig vigtigt, at der systematisk tages hensyn til det enkelte finansielle støtteprogrammes økonomiske og politiske sammenhæng, på baggrund af hvilken de politiske valg blev truffet. For eksempel blev det første program oprettet på baggrund af, at den græske stat pludselig blev afskåret fra muligheden for at få finansieret gæld på markedet. Kommissionen måtte handle i en situation, hvor der herskede usikkerhed af hidtil uset omfang, en alvorlig likviditetskrise til fare for hele det finansielle systems stabilitet og mangel på tilstrækkelige finansielle støtteinstrumenter, som blev tilvejebragt i euroområdet og stillet til rådighed for landene i området.

Det er endvidere afgørende at fastholde hændelsernes kronologi, ligesom det er meget vigtigt at anerkende både de forskellige rammer og omstændighederne i forbindelse med oprettelsen af ESM-programmet til støtte for Grækenlands stabilitet. Blandt andet har Kommissionen handlet inden for nye retlige rammer (forordning (EU) nr. 472/2013), som har gjort dens arbejdsindsats meget mere gennemsigtig og i høj grad øget dens demokratiske ansvarlighed i kraft af en intensiveret dialog med Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Desuden er programmets overensstemmelse med Unionens mål og politikker blevet styrket i kraft af fire hovedelementer. For det første sikres det, at aftalememorandum harmoniserer med det program, som Rådet har godkendt. For det andet henvises der udtrykkeligt til EU's charter om grundlæggende rettigheder og andre sociale rettigheder. For det tredje tages der i forbindelse med Unionens strategi for vækst og beskæftigelse hensyn til den nationale praksis og de nationale institutioner, der sikrer løndannelse, samt den enkelte medlemsstats nationale reformprogram. Endelig kræves det, at der i bestræbelserne på at sikre budgetmæssig konsolidering i forbindelse med programmet tages hensyn til behovet for at

sikre tilstrækkelige midler til grundlæggende politikker på områder som uddannelse og sundhedspleje. Som følge heraf er der i ESM-programmet lagt øget vægt på social samhørighed, vækst og beskæftigelse (herunder aktive arbejdsmarkedspolitikker), ligesom Kommissionen for første gang har foretaget en social konsekvensanalyse. De nye retlige rammer har også givet Kommissionen et grundlag for at yde teknisk bistand til Grækenland for at styrke landets administrative kapacitet og tage hånd om visse problemer med at gennemføre programmet.

V. Rent formelt er det af retlige/institutionelle årsager Kommissionen, der er genstand for denne forvaltningsrevision, men både Eurogruppen og andre EU-institutioner spiller en central rolle, som har ændret sig væsentligt i takt med de efterfølgende programmer. Hvis det til enhver tid skal sikres, at foranstaltninger og beslutninger overlades til de ansvarlige parter, er det nødvendigt at opnå en god forståelse og afspejling af de fremherskende forvaltningsmæssige rammer i hvert enkelt program, under udformningen af det nuværende ESM-stabilitetsstøtteprogram og på det tidspunkt, hvor bestemte beslutninger træffes.

Kommissionens foranstaltninger er udformet og gennemført i en kompleks institutionel sammenhæng, som har udviklet sig meget siden 2010 i takt med ændringerne af retsgrundlaget. Desuden forudsætter Kommissionens rolle i forhandlingsprocessen et samspil med ikke blot nationale myndigheder og andre EU-institutioner, men også flere internationale organisationer og Eurogruppen. I denne henseende indebærer de opgaver, som Kommissionen og Den Europæiske Centralbank (ECB) har fået tillagt inden for rammerne af den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF) eller senere hen traktaten om oprettelse af den europæiske stabiliseringsmekanisme, ikke nogen kompetence til at træffe beslutninger på egen hånd, selv om der er tale om vigtige opgaver. I øvrigt er det de nationale myndigheder, der har ansvaret for ikke blot de politiske valg, men også gennemførelsen.

Alle aftalememoranda er baseret på fælles betingelser, som alle institutioner, herunder Den Internationale Valutafond (IMF), er enedes om, og bygger på aftaler, der er indgået med de græske myndigheder efter en proces med interne drøftelser og en indgående dialog. Målet om at sikre fælles betingelser er også blevet tilstræbt af Eurogruppen. Dette har krævet indgåelse af kompromiser med de andre institutioner i form af IMF og ECB. De politiske betingelser er blevet fastlagt på baggrund af dybtgående interne drøftelser blandt institutionerne, som har omfattet mange mundtlige og skriftlige meningsudvekslinger. Om nødvendigt er der ydet teknisk bistand, som skulle sikre optimal støtte til de nationale myndigheders gennemførelse af betingelserne inden for de tidsfrister, der var fastsat i enighed. En af styrkerne ved disse multiinstitutionelle rammer er, at forskellige institutioner kan kombinere deres ekspertise, hvilket ofte sikrer bedre udformning af politikker.

I øvrigt er det medlemsstaterne eller – i forbindelse med ESM – stabilitetsmekanismens medlemmer, der fastlægger finansieringsrammen og træffer beslutning om gældsrelaterede foranstaltninger. ECB – og senere den fælles tilsynsmekanisme (FTM) – har fået pålagt et særligt ansvar for at sikre finansiell stabilitet og som tilsynsførende at træffe beslutninger uafhængigt af hinanden og i visse tilfælde uden at udveksle fortrolige, markedsfølsomme oplysninger med andre institutioner.

VIII. Euroområdet manglede de finansielle instrumenter og retlige rammer, der skulle sikre finansiell støtte til landene i området. Det første program, som blev finansieret af den græske lånefacilitet, blev oprettet hurtigt for at forhindre, at landet gik i betalingsstandsning. Da der på daværende tidspunkt ikke var fastlagt nogen specifikke rammer, baserede Kommissionen og Eurogruppen sig på de rammer og metoder, der var udviklet af IMF, som dengang var den internationale organisation, der havde mandatet til og den erfaring, som krævedes for at gennemføre sådanne programmer. Kommissionen kodificerede formelt sine egne procedurer i 2011. Politiske foranstaltninger blev prioriteret på behørig vis, navnlig gennem det fælles program med IMF. Kommissionen brugte bl.a. IMF's velkendte system med indledende foranstaltninger og strukturelle benchmark, som er afgørende reformer, der er nødvendige for at afslutte en revision og frigive en

udbetaling. Disse blev gradvist finpudset med en række yderligere indledende foranstaltninger på området for strukturreformer og ved brug af milepæle. I det ESM-stabilitetsstøtteprogram, som gennemføres i øjeblikket, er idéen om "nøgleresultater" desuden blevet indført.

IX. Hver enkelt institution handler inden for de retlige rammer, der gælder for hvert program.

XI. Afgørende reformer blev udformet og gennemført på baggrund af den vanskelige økonomiske situation og i skyggen af den alvorlige ustabilitet på de finansielle markeder. Den vellykkede rekapitalisering, den omfattende omstrukturering og de regulatoriske og styringsmæssige reformer, der blev gennemført som en direkte reaktion på den akutte krise og for at begrænse eventuelle negative følgevirkninger, åbnede mulighed for at stabilisere hele systemet. Dette sikrede opnåelse af det vigtigste mål for programmet, nemlig at undgå, at landet gik i betalingsstandsning, og sikre finansiell stabilitet. Det kontrafaktiske scenario (det finansielle systems kollaps) ville have medført langt større finansielle, økonomiske og sociale omkostninger.

XII. Manglen på politisk stabilitet skabte udfordringer med hensyn til engagement i reformdagsordenen på længere sigt. Dette er et af de vigtigste elementer at holde in mente, når de politiske resultater på dette område skal vurderes.

XIII. Grækenland har flere gange oplevet langvarige perioder med politisk ustabilitet, som har sået fornyet tvivl om den politiske kurs og engagementet med hensyn til reformer og effektiv gennemførelse af dem. Grækenland opnåede dog på ny gældsfinansiering i april og juli 2014 efter en periode med stabile reformer, vellykkede undersøgelser og bedre udsigter med hensyn til vækst. Dette viser klart, hvor befordrende effektiv gennemførelse af reformer er for at øge tilliden blandt markedsaktørerne og sikre en vellykket tilbagevenden til markederne.

Første punkt: Vellykket tilbagevenden til vækst afhænger af en vellykket gennemførelse af programmet. Der kan ikke skabes vækst uden at afhjælpe de bagvedliggende systemiske og strukturelle svagheder ved den græske stat og økonomi. Da både det første og det andet program blev afbrudt, blev dette ultimative mål ikke helt opnået.

Tredje punkt: Gennemførelsen af programmerne har forhindret det finansielle systems kollaps, som ville have haft langt mere drastiske konsekvenser for den græske stat og for den finansielle stabilitet. Den ugunstige makroøkonomiske og politiske udvikling og den langtrukne gennemførelse af reformerne på finansmarkedet under programmerne har dog medvirket til at forringe bankernes balancer.

XIV. Se Kommissionens svar på konklusionerne og anbefalingerne nedenfor.

INDLEDNING

6. Ved udgangen af juni 2015 besluttede den græske regering ensidigt ikke at færdiggøre det 2. EFSF-program, idet den samtidig udskrev en folkeafstemning.

8. Se Kommissionens svar på punkt V i resuméet (institutionel sammenhæng).

BEMÆRKNINGER

DEL I – FORVALTNINGEN AF DE ØKONOMISKE TILPASNINGSPROGRAMMER FOR GRÆKENLAND

24. Se Kommissionens svar på punkt VIII.

25. I forbindelse med det første program satte Kommissionen og Eurogruppen sin lid til rammerne og metoderne under IMF – den internationale organisation, der har mandatet og erfaringerne til at gennemføre sådanne programmer.

Programudformningen byggede på en lang række undersøgelser, som omfattede de elementer, der skulle tages hånd om gennem reformerne, og fastlagde kriterierne for prioritering i forbindelse med dem. I øvrigt kunne Kommissionen trække på metoder og analyseværktøjer, der blev udviklet og

anvendt under normale tilsynsordninger på områder vedrørende prognoser, analyser af den finanspolitiske kurs og bæredygtighed, pensioner og benchmarking af strukturpolitikker/-reformer.

27. Kommissionen har udarbejdet analytiske dokumenter, der understøtter de politiske oplæg og begrundet betingelsernes udformning, bl.a. på området for lovregulerede erhverv.

For eksempel gennemførte den græske regering de første betingelser vedrørende lovregulerede erhverv og servicedirektivet til tiden, mens manglende vilje hos de græske myndigheder i sidste ende førte til forsinkelser.

28.

Første punkt: Nogle betingelser blev oprindelig formuleret i forholdsvis generelle vendinger, idet der blev opstillet et klart slutmål, men efterfølgende regelmæssige meningsudvekslinger med myndighederne frembragte mere detaljerede retningslinjer med en beskrivelse af de midler og foranstaltninger, der skulle sikre gennemførelse af reformerne. Denne tilgang sikrede i visse tilfælde ikke korrekt gennemførelse. Fortolkningsmæssige problemer var dog ikke nødvendigvis den vigtigste årsag til den forsinkede gennemførelse.

Andet punkt: Før de græske myndigheder ville forpligte sig til nogen betingelser og underskrive et aftalememorandum, skulle der altid opnås enighed med dem om hver enkelt betingelse – både på teknisk og politisk plan – for at sikre en dyb fælles forståelse og et stærkt engagement i den reformproces, der skulle gennemføres.

Den høje detaljeringsgrad bundede i et behov for tydeligt at udpege, hvordan reformerne skulle gribes an, og overvinde eventuelle udfordringer i forbindelse med gennemførelsen. Derudover blev myndighedernes administrative kapacitet udfordret af de mange foranstaltninger, der var nødvendige for reelt at øge skatteforvaltningens effektivitet, snarere end deres detaljeringsgrad.

Begrænset ejerskab med hensyn til reformerne under det andet program var et problem, navnlig for så vidt angår skatteforvaltningens personale.

29. Se Kommissionens svar på punkt IV i resuméet om programmets mål og den generelle kontekst.

De omfattende reformer under ESM-programmet er desuden blevet suppleret med en række ekstraordinære foranstaltninger, der skal hjælpe Grækenland med at få det størst mulige udbytte af de tilgængelige EU-midler og den tekniske støtte, der ydes gennem det initiativ, som Kommissionen præsenterede i sin meddelelse af 15. juli 2015 om "En ny start for beskæftigelse og vækst i Grækenland".

30. Det første program rummede flere elementer af horisontale politikker, mens der i det næste var flere betingelser, som sigtede målrettet mod bestemte sektorer og handlede om screening af forskrifter, som hæmmer erhvervslivet, og målretning mod sektorer såsom fremstillingsvirksomhed, byggematerialer, turisme og detailhandel.

Disse betingelser blev bl.a. håndhævet ved hjælp af OECD's konkurrencerelaterede værktøjskasse.

Tekstboks 2 – Produktmarkedsreformer over for arbejdsmarkeds- og skattereformer

Kommissionen er helt bevidst om den indvirkning, som højere indirekte skatter har på prisudviklingen. Den græske økonomi har imidlertid oplevet en underliggende prisjusteringsproces, som har bidraget til, at landet har genvundet sin priskonkurrenceevne.

Det primære mål for det første program var at genetablere Grækenlands adgang til finansiering på markedet, hvilket gjorde det nødvendigt at fokusere skarpt på finanspolitisk konsolidering. Ikke desto mindre blev de græske finansielle støtteprogrammers overordnede udformning understøttet af en eksPLICIT strategi. Strukturreformer, som har udgjort en central del af programmet, er blevet målrettet præcist mod at frembringe en positiv effekt, der rækker ud over programmets horisont.

39. I sin benchmarking af Grækenlands resultater og udvikling med tiden har Kommissionen anvendt indikatorer, der blev stillet til rådighed af internationale kilder, men som blev leveret med en vis forsinkelse og ikke altid var helt fyldestgørende. Der er blandt andet tale om OECD's produktmarkedsindikatorer, som bruges til at måle de fremskridt, der gøres med reformer af lovregulerede erhverv, og Verdensbankens indikatorer i dens "Doing Business"-rapporter.

Desuden omfattede aftalememorandaene særlige betingelser om vurdering af effekten af reformen af lovregulerede erhverv – herunder en undersøgelse blandt de 20 største erhverv med fokus på graden af liberalisering, resultater med hensyn til nye markedsaktører, prisændringer osv.

40. I krisetider er det afgørende at prioritere visse foranstaltninger, navnlig hvis der kun er begrænset institutionel kapacitet til at afhjælpe alle faktiske og potentielle problemer med det samme.

I de græske finansielle støtteprogrammer blev der givet forrang til rekapitaliseringer, som tilsynsmyndighederne udtrykte et påtrængende behov for, hvis der skulle sikres finansiell stabilitet.

Spørgsmålet om løsning af misligholdte lån blev taget op som det næste afgørende skridt i lyset af det stigende antal misligholdte lån som følge af den langvarige krise. Løsning af misligholdte lån er en forholdsvis lang og kompliceret proces, som kræver reformer på flere fronter (retlige aspekter, tilsyn, forvaltning osv.) og i forskellige sammenhænge, som hver især er præget af særlige forhold (husholdningers gæld, SMV'ers og større selskabers gæld). Det er indres, at gennemgangen af aktivernes kvalitet i 2013 omfattede en gennemgang af problematiske aktiver, som skulle bruges til at vurdere bankernes beredskab og kapacitet med hensyn til at håndtere misligholdte lån.

For så vidt angår Den græske finansielle stabiliseringsfond, spiller Kommissionen kun en rolle som observatør.

45. Der findes ikke nogen makroøkonomisk model, som umiddelbart kan bruges til økonomiske prognoser.

Ved vurderinger af rettidigheden, kvaliteten og effekten af de politikker, der vedtages under programmerne, er det desuden afgørende, at der systematisk tages hensyn til den økonomiske og politiske situation i Grækenland, som er under hastig forandring.

Tekstboks 4 – Koordinering af fremskrivninger

Under hele gennemførelsen af programmerne blev der foretaget skøn over den samlede indvirkning af både makroøkonomiske og finanspolitiske fremskrivninger ved brug af en iterativ proces, hvor effekten af nye finanspolitiske foranstaltninger blev medregnet i det makroøkonomiske basisscenario, og sidstnævnte blev brugt til at foretage de finanspolitiske fremskrivninger.

48. I betragtning af det store pres og de meget korte tidsfrister kan der ind imellem være forekommet mindre fejl eller udeladelser. Alle programmerne har været præget af høj og systematisk interinstitutionel kvalitet og peer-evaluering af data og beregninger.

50. Beløbet på 8 mia. EUR blev betragtet som et omtrentligt acceptabelt mål i betragtning af finansieringsbehovet efter programmernes afslutning, som til gengæld afhænger af eventuelle gældsrelaterede foranstaltninger, der skal gennemføres.

Desuden bør det erindres, at der er tale om meget komplekse institutionelle og retlige rammer med mange aktører og beslutningstagere.

51. På grund af den manglende konsensus i den økonomiske litteratur må fremskrivninger nødvendigvis baseres på nogle få undersøgelser, som kan give et indtryk af, hvor stor effekt der er tale om.

Dertil kommer, at makroøkonomiske fremskrivninger er blevet integreret, og dette gælder ikke blot Kommissionens prognose og ikke kun Grækenland.

DEL II – UDFORMNINGEN OG GENNEMFØRELSEN AF REFORMERNE

56. Kommissionen understreger, at det i hvert enkelt finansielt støtteprogram påhviler de nationale myndigheder ikke blot at træffe de politiske valg, men også at gennemføre dem.

57. Se Kommissionens svar på punkt IV i resuméet (mål og kontekst).

59. Se Kommissionens svar på punkt IV i resuméet (programmål).

61. Se Kommissionens svar på punkt IV i resuméet (programmål).

63. Se Kommissionens svar på punkt IV i resuméet (programmål).

Bekæmpelse af skatteunddragelse og forbedring af overholdelsen af skattereglerne rummer tydeligvis store muligheder for reformer i Grækenland. Der er dog ikke tale om problemer, som kan løses hurtigt. I ESM-programmet lægges der stor vægt på disse foranstaltninger på baggrund af erfaringerne fra de forudgående programmer.

Tekstboks 6 – Omfanget af foranstaltningerne

Sagkyndige har sået tvivl om brugen af en mekanisme med delt betaling for momsoverførsler med offentlige institutioner. Denne mekanisme er blevet anvendt i Italien, men dens egnethed betvivles af både erhvervsfolk og skatteeksperter.

Mere intensiv brug af elektronisk skatteregistreringsudstyr forudsætter en skatteforvaltning, der er udrustet med avancerede it-systemer, hvilket ikke var tilfældet i Grækenland.

Tekstboks 6 – De første oplysninger

I det første program blev ikke alle de nærmere oplysninger om de planlagte reformer fremlagt. På baggrund af de dragne erfaringer blev der dog under gennemførelsen af programmerne fremlagt mere detaljerede oplysninger for at fremme forståelsen hos myndighederne og lette de efterfølgende evalueringer.

66. Den stigende skattegæld har været påvirket af, at afskrivningsprocessen først blev indført i 2014 og i øvrigt er meget langtrukken (skattegæld sættes først i "karantæne", hvis debitor ikke kan tilbagebetale gælden; den afskrives efterfølgende, men først 10 år senere, hvis debtors solvens ikke forbedres).

Det er en stor teknisk udfordring at udvikle indikatorer til brug ved overvågning af det anslåede niveau med hensyn til uoplyste skatter, der kan sikre præcision inden for de analyseperioder, der er fastlagt i programmerne.

68. Programmerne har udgjort en passende ramme for strategiske reformer af den offentlige forvaltning. I denne sektor blev der fra starten fokuseret på finanspolitisk konsolidering, og dette forklarer reformernes rækkefølge med først finanspolitiske og senere strukturelle reformer.

Kommissionen har sikret udveksling af bedste praksis i kraft af teknisk bistand, navnlig gennem taskforcen for Grækenland. Kommissionen beklager, at forsøgene på at involvere interessenter ikke

lykkedes. Manglende kontinuitet og stabilitet har været et særdeles relevant spørgsmål på grund af de hyppigt skiftende regeringer. (Se også svaret til punkt 76).

Endelig var der stor træghed og modvilje mod forandringer i den græske forvaltning.

73. Kommissionen fastsatte ambitiøse tidsfrister, men det konkrete eksempel med overambitiøse tidsfrister er ikke passende.

Der blev ikke udformet og gennemført reformer af vurderingssystemet under det nye program, da den overordnede gennemførelse af det andet program blev indstillet fra efteråret 2014 til august 2015, hvor ESM-programmet blev iværksat. Derfor er det ikke muligt at sige, om de tidsfrister, der blev fastsat i det andet program, var for ambitiøse eller ej: Der blev ikke engang gjort forsøg på at gennemføre programmet, da det blev afsluttet, før det kunne tilendebringes.

Desuden gennemføres det nye vurderingssystem under ESM-programmet. Der gik ti måneder (fra august 2015 til juni 2016) fra aftalen om betingelserne til gennemførelsen af sekundær lovgivning, hvilket er en måned mindre end den periode, der var fastsat i det andet program. Der foretages først en egentlig vurdering i 2017, da den baseres på data fra udløbet af 2016, hvilket er nødvendigt for at få det fulde billede over et længere tidsrum.

78. De vigtigste faktorer for kreditudbuddet blev behandlet i programmerne, som omfattede politikker vedrørende bankkapital og likviditet samt bekæmpelse af misligholdte lån. De faktorer, der ligger bag kreditstramninger, er komplekse og afspejler strukturelle problemer på kreditmarkederne. Den høje rente på nye lån er således snarere et symptom på en dyb recession som følge af låntagernes manglende evne til at betale deres lån tilbage.

Samtidig har Kommissionen arbejdet på at øge finansieringen fra EU og internationale finansieringsinstitutter (EBRD, EIB, EIF), bl.a. gennem finansieringsinstrumenter for SMV'er.

79. Analysen afspejlede holdningen hos alle de involverede institutioner og var baseret på de oplysninger, der var tilgængelige på daværende tidspunkt. Desuden byggede den på input fra uafhængige eksperter.

Rammerne i forbindelse med rekapitalisering blev opstillet af fagfolk fra investeringsbanker, der fungerede som konsulenter for Den græske finansielle stabiliseringsfond, Bank of Greece og finansministeriet.

80. Ansvar for at fastlægge kapitalbehovet i 2013, 2014 og 2015 påhviler alene tilsynsmyndigheden. Kommissionen og de øvrige institutioner ydede blot teknisk bistand i forbindelse med opstilling af rammerne for stresstesten.

I øvrigt havde visse politiske begivenheder og deraf følgende usikkerhed og ustabilitet en betydelig negativ indvirkning på væksten i BNP, og der er således tale om et element, som ikke kunne forudses.

81. Det er de nationale myndigheders ansvar at gennemføre en foruddefineret opgave inden for det aftalte område.

Kommissionen blander sig ikke i forholdet mellem tilsynsmyndigheden og bankerne.

82. I henhold til EU's statsstøtteregler bør støtten begrænses til det nødvendige minimum, og den bør således kun bruges til at dække bankens kapitalbehov, hvis der ikke stilles private midler til rådighed. Som forklaret i Kommissionens beslutninger vedrørende statsstøtte, som blev vedtaget i 2014 og 2015, kan den græske finansielle stabiliseringsfonds deltagelse ikke betragtes som en markedstransaktion, da fonden ikke har investeret på de samme vilkår og i de samme transaktioner som de øvrige investorer. Ved rekapitaliseringen i 2014 blev der indført en mekanisme til beregning af et prisniveau, hvor den græske finansielle stabiliseringsfond (HFSF) må deltage – netop for at undgå overdreven udtynding af HFSF. Ved rekapitaliseringen i 2015 blev der ikke på forhånd fastsat nogen minimumspris for HFSF's deltagelse på grund af særlige markedsvilkår, og i henhold

til en myndighedsbeslutning blev tegningskursen for HFSF fastsat gennem en bookbuilding-proces, som blev udført og overvåget af internationale eksperter.

Disse mekanismer har medvirket til at mindske tabene for HFSF. Udviklingen i aktiekurserne ved den følgende rekapitalisering afspejler den store risiko, som de private investorer påtog sig i en situation præget af øget usikkerhed.

83. I Grækenlands tilfælde stod det hurtigt klart for alle de institutioner, der var involveret i programmet, at oprettelsen af et kapitalforvaltningsselskab ikke ville være en formålstjenlig løsning af flere årsager, bl.a. de mange forskelligartede misligholdte lån, der var spredt ud over de fleste økonomiske sektorer, ekstreme strukturomkostninger, problemer med forvaltning, vigtigheden af et godt forhold mellem bank og kunde i en situation med udbredt strategisk misligholdelse, indvirkningen på bankernes balancer osv.

84. Se Kommissionens svar på punkt IV i resuméet (programsmål).

85. Forbedring af insolvenslovgivningen og retsvæsenets kapacitet indebærer en kompleks reform, som kun kan gennemføres ved hjælp af mange forskellige foranstaltninger. Mellem 2010 og 2014 blev der foretaget flere ændringer af lovgivningen, bl.a. loven om insolvens, ligesom der blev etableret udenretlige rammer. Det er de græske myndigheders ansvar at gennemføre reformer. Der manglede bestræbelser på at gennemføre disse reformer. De græske myndigheder indførte ensidigt moratorier for overtagelser, og disse blev forlænget (den sidste forlængelse varede frem til den 30. oktober 2015).

Tekstboks 10

Det erindres, at ansvaret for at gennemføre reformer hele tiden har ligget og fortsat i sidste ende ligger hos de græske myndigheder.

Se svar på punkt 85.

86. Markedet for servicering og salg af misligholdte lån blev etableret under ESM-programmet, men det andet program indeholdt allerede en anmodning om at udforme en omfattende strategi for misligholdte lån som en central betingelse i aftalememorandummet. De græske myndigheder var således allerede forpligtet til at fjerne de værste hindringer for etableringen af et aktivt marked for misligholdte lån et godt stykke tid, før loven fra december 2015 blev vedtaget. Dertil kommer, at Kommissionen sammen med andre institutioner og internationale partnere anmodede om, at alle hindringer for et frit marked for misligholdte lån (alt for bureaukratiske procedurer, anmodninger om tilsyn, afgifter på salg af misligholdte lån osv.) blev fjernet. Dette bidrog i de følgende måneder til ændringer af lovgivningen med henblik på afslutningen af den første revision. Endelig blev de største tilbageværende hindringer efterfølgende fjernet i 2017.

87. I sidste ende ligger ansvaret for vellykket gennemførelse af reformer hos de græske myndigheder.

Ifølge programmets betingelser skal der foretages en gennemgang af afviklingsordningerne, og der skal rettes op på manglende effektivitet. Programmet sigtede mod en forbedring af den måde, som afviklinger blev tilrettelagt på og ville blive håndteret, hvis der opstod problemer.

88. Fokus for det første program var primært rettet mod den aktuelle og meget afgørende finanspolitik, mens banksektoren blev betragtet som forholdsvis sund på daværende tidspunkt. Det er korrekt, at det første program ikke omfattede nogen egentlige betingelser om bankledelse, men emnet blev indirekte behandlet som en del af programmets betingelser for etableringen af HFSF.

HFSF blev allerede oprettet under det første program med det formål at gøre banksektoren sundere og styrke dens modstandskraft, idet de største bekymringer bl.a. vedrørte ledelse.

Spørgsmål om bankledelse fik en mere fremtrædende rolle i forventning om brug af yderligere offentlige midler til at rekapitalisere banker under det aktuelle ESM-program.

89. Ikke alle banker er blevet nationaliseret. En ensidig overtagelse af styringen af private banker skaber juridiske problemer med bl.a. at retfærdiggøre det direkte indgreb i privat ejendomsret. Det er op til aktionærerne at træffe afgørelser om styringen af bankerne, hvilket også anerkendes i EU-retten.

I første omgang blev HFSF ikke involveret af den grund, at gennemgribende ændringer af styringen midt i en alvorlig krise ville have forværret indlånsflugten, fjernet erfarne ledere fra bankerne og dermed bragt den finansielle stabilitet i alvorlig fare. På dette tidspunkt stod mange banker over for at skulle foretage en kapitalforøgelse for at dække deres store kapitalbehov.

Da der ikke skete tidlige fremskridt med at forbedre bankbestyrelsernes styring, er dette problem blevet behandlet i en af betingelserne i aftalememorandummet i ESM-programmet.

90. De yderligere krav bidrager til at sikre, at der nedsættes bestyrelser af højere kvalitet, som ikke udsættes for indgreb udefra.

Da Grækenland stod over for hidtil usete problemer med hensyn til likviditet, kapital og aktiveres kvalitet, var det afgørende, at bankernes bestyrelser hyrede de bedst mulige eksperter til at tage hånd om de græske bankers særlige udfordringer.

91. I sidste ende ligger ansvaret for vellykket gennemførelse af reformer hos de græske myndigheder.

Kommissionen har sammen med de øvrige institutioner omhyggeligt overvåget de mindre vigtige banker. Førsteprioriteten har dog været at sikre finansiell stabilitet og fokusere på systemiske banker.

Under ESM-programmet var de mindre vigtige banker ikke berettiget til offentlige midler/programmidler til brug ved rekapitalisering. Der er således ingen begrundelse for, at programmet skulle gribe ind over for disse banker, så længe de overholdt de tilsynsmæssige krav.

De pågældende banker spillede ingen rolle ved den nævnte revision, men udtrykte tilfredshed med tilsynsmyndighedens beslutning om at foretage den.

Tilsynsmæssige spørgsmål vedrørende de mindre vigtige banker blev behandlet inden for de omfattende rammer for finanssektoren, som omfattede omstruktureringen af hele banksektoren, hvor flere mindre vigtige banker er blevet opløst eller afviklet.

92. Loven om HFSF indeholder detaljerede bestemmelser om, hvilke beslutninger der ligger inden for henholdsvis direktionens og generalrådets kompetenceområde (artikel 4). Ansvaret for eventuel ukorrekt gennemførelse ligger udelukkende hos HFSF, da institutionerne ikke har noget ansvar for at varetage HFSF's opgaver.

93. Ikke alle ændringer kan tilskrives programmets betingelser, men flere af dem var faktisk nødvendige for at gøre HFSF mere velfungerende. Disse vedrørte navnlig behovet for at sikre, at HFSF er uafhængig af politiske påvirkninger udefra.

Der var potentielle ulemper ved disse ændringer, men fordelene skønnedes at opveje omkostningerne.

94. Denne situation bør vurderes i et bredere perspektiv på baggrund af de vanskelige forhold på de finansielle markeder, som ikke åbner mulighed for hurtig genindvinding af investeringer. Den vellykkede rekapitalisering, den omfattende omstrukturering og de regulatoriske og styringsmæssige reformer, der blev gennemført som en direkte reaktion på krisen for at begrænse eventuelle negative hændelser, åbnede mulighed for at stabilisere hele systemet. Dette sikrede opnåelse af det vigtigste mål for programmet, nemlig finansiell stabilitet. Det alternative scenario

(dvs. det finansielle systems kollaps) ville have medført store finansielle, økonomiske og sociale omkostninger.

97. Selv om der var stor opmærksomhed om risiciene i forbindelse med gråzonen, ville det ikke have været muligt at foretage en meningsfuld vurdering af dem i betragtning af deres ulovlige karakter (ulovlig utilstrækkelig indberetning af indtægter).

Kommissionen minder om, at forhandlingerne blev gennemført sammen med andre institutioner. Se Kommissionens svar på punkt V i resuméet (institutionel sammenhæng).

98. Se Kommissionens svar på punkt V i resuméet (institutionel sammenhæng).

99. Der er aftalt og gennemført gradvise og progressive foranstaltninger med hensyn til lønforhandlinger. Dette bundede dog ikke i manglende erkendelse af, at den græske økonomi er præget af mange mikrovirksomheder og små virksomheder. Det afspejler snarere, at der som reaktion på den stadig værre situation blev anlagt en forsigtig tilgang, hvor der på et senere tidspunkt blev truffet flere yderligere indgreb såsom indførelse af "fagforeninger af personer", der åbnede mulighed for forhandlinger på virksomhedsniveau – også hos virksomheder uden fagforeningsrepræsentanter – og som havde en mere direkte indvirkning på den eksisterende nationale praksis.

100. For så vidt angår arbejdsmarkedsreformer, blev de samme temaer medtaget under ESM-programmet som i de foregående programmer. Dette var der primært to årsager til. For det første var nogle af de foranstaltninger, som der var truffet aftale om under det andet program, ikke blevet gennemført. For det andet var der i ESM-programmet planlagt en omfattende gennemgang af de foranstaltninger, der var blevet gennemført i det seneste program – heraf en række midlertidige foranstaltninger – for at fastslå, om de stadig var tilstrækkelige og nødvendige. Kommissionen erkender, at der var store forsinkelser i gennemførelsen, men mener samtidig, at timingen og rækkefølgen var passende.

Tekstboks 11

Den mindsteløn, der var fastsat i overenskomsterne, blev sænket ved lov, og der blev fastlagt nye rammer, hvor der blev indført en lovbestemt mindsteløn. Denne reform har ændret grundlæggende ved fastsættelsen af mindstelønnen i Grækenland, idet landet har bevæget sig fra kollektive aftaler (mellem arbejdsmarkedets parter) til en "lovbestemt" mindsteløn (som fastsættes af regeringen). Samtidig skulle de nyligt fastlagte rammer efter planen anvendes efter programmet (dvs. i en situation med stabile økonomiske vilkår og forhold på arbejdsmarkedet), idet mindstelønnen skulle fastfryses i programmets løbetid.

102.

Tredje led: Der blev angivet et bestemt niveau (en reduktion på 15 %) for at vise, hvor stor en nedbringelse af enhedslønomkostningerne der forventedes. Udviklingen i sidstnævnte variabel skyldes komplekse samspil, som kan påvirkes, men ikke direkte "styres" af de offentlige myndigheder. Det ville derfor være forkert at betragte dette niveau som et klart mål, som resultaterne/præstationerne skulle sammenholdes med.

DEL III – OPNÅELSE AF PROGRAMMETS MÅL

106. Hvis det skal vurderes, om de finansielle støtteprogrammer har opfyldt deres hovedmål, må det forudsættes, at de nationale myndigheder lever op til deres ansvar og gennemfører reformerne rettidigt og effektivt. Navnlig er det vigtigt at tage hensyn til alle de eksterne faktorer, som ligger uden for institutionernes kontrol eller indflydelse – såsom det økonomiske og politiske miljø, den administrative kapacitet, ejerskabet til reformprocessen, politikken med hensyn til kommunikation samt eventuelle uventede chok (f.eks. tidlige valg, en dybere global recession) eller andre udefrakommende påvirkninger.

110. Med hensyn til risici, der rækker ud over programmets tidshorisont, fokuseres der i Kommissionens finansieringstabeller og gældsberedygtighedsanalyse på finansieringsvilkår efter programmets afslutning.

Tekstboks 12

IMF's vurdering af det finanspolitiske referencepunkt og de finanspolitiske foranstaltninger har i flere tilfælde afvejet fra EU-institutionernes vurdering.

123. Gennemførelsen af programmerne gjorde det muligt at forhindre det finansielle systems kollaps og alle dets drastiske konsekvenser for den græske stat og den finansielle stabilitet. Årsagerne til forringelsen af bankernes balancer skal findes i den langtrukne gennemførelse af programmets reformer på det finansielle marked, tilbagevendende perioder med politisk ustabilitet og deraf følgende øget usikkerhed og manglende tillid samt den langvarige recession.

124. Fornyet vækst på længere sigt er en følge af vellykket gennemførelse af programmerne snarere end et kortsigtet mål. Programmets succes kan først vurderes mange år efter, at det er afsluttet, da reformerne fortsat vil have kumulative følgevirkninger længe efter, at programmet er tilendebragt.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer anbefalingen. Den vil fastlægge en ramme for fastsættelse af betingelser og skabe øget klarhed om de former for analyseværktøjer, der skal anvendes.

Anbefaling 2

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen bemærker, at der i den nuværende ESM-traktat er fastsat bestemmelser om mere fokuserede programmer, som f.eks. målrettes mod ubalancer i bestemte sektorer, og derfor er en omfattende vækststrategi muligvis ikke berettiget.

Anbefaling 4

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer anbefalingen. De fleste foranstaltninger i denne henseende er allerede blevet truffet som led i ESM-programmet.

Anbefaling 6

Kommissionen accepterer anbefalingen, idet den minder om, at den ikke kan forpligte andre institutioner til at acceptere arbejdsformer, som der pr. definition skal opnås enighed om – både i princippet, og for så vidt angår materien.

Anbefaling 7

Kommissionen accepterer anbefalingen. Kommissionen anvender allerede kvalitetskontrol, bl.a. gennem samarbejde med andre institutioner. Kommissionen vil gennemgå den nuværende kvalitetskontrol og forbedre den tilhørende dokumentation.

141. På baggrund af prioriteringen af finanspolitisk konsolidering blev de finanspolitiske reformer og strukturreformerne gennemført i en bestemt rækkefølge. Desuden var det store problem ikke udformningen af reformerne, men derimod gennemførelsen af dem. Navnlig indebar den administrative kapacitet udfordringer, og derfor blev der ydet teknisk bistand til Grækenland på dette område efter etableringen af Kommissionens task force for Grækenland.

Dertil kommer, at den praktiske udnyttelse af den tekniske støtte, der blev ydet, og den egentlige gennemførelse af strukturreformer blev hæmmet af flere perioder med langvarig politisk ustabilitet.

De kvantitative mål blev fastsat i samarbejde med og efter aftale med de græske myndigheder.

Anbefaling 8

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Den tekniske bistand er blevet afstemt nøje med bestemmelserne i ESM-stabilitetsprogrammet, hvorved støtten til en række reformer i medfør af programmet er blevet medtaget udtrykkeligt i aftalememorandummet. Inden for tre måneder efter, at ESM-programmet blev oprettet, enedes Kommissionen med de græske myndigheder om en plan for teknisk samarbejde til støtte for strukturreformer, som også blev offentliggjort på Kommissionens websted. Strukturreformtjenesten yder og koordinerer støtte til de græske myndigheder på næsten alle reformområder under ESM-programmet.

Anbefaling 9

Kommissionen accepterer anbefalingen. Den vil forbedre sit analysearbejde i forhold til udformning af programreformer ved at etablere rammer for fastlæggelse af betingelser, hvilket vil skabe øget klarhed om de former for analyseværktøjer, der skal anvendes.

146. Takket være gennemførelsen af programmerne har det været muligt at forhindre det finansielle systems kollaps og alle de drastiske konsekvenser, som dette ville have haft for den græske stat, ligesom det har været muligt at genoprette finansiell stabilitet, hvilket var afgørende for at afbøde et yderligere fald. Årsagerne til forringelsen af bankernes balancer skal findes i den langtrukne gennemførelse af programmets reformer på det finansielle marked, tilbagevendende perioder med politisk ustabilitet og deraf følgende øget usikkerhed og manglende tillid samt den langvarige recession.

Anbefaling 10

Kommissionen accepterer anbefalingen. Den har allerede foretaget efterfølgende evalueringer for andre lande i euroområdet, som har haft stabilitetsstøtteprogrammer.

Anbefaling 11

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	11.11.2015
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	13.7.2017
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	3.10.2017
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	14.11.2017

Vi undersøgte Kommissionens forvaltning af de tre økonomiske tilpasningsprogrammer for Grækenland, idet vi tog højde for den institutionelle struktur i de forskellige instrumenter for finansiel bistand, der blev anvendt. For så vidt angår det igangværende program fokuserede revisionen kun på udformningsaspekterne. Finansieringen var på 110 milliarder euro til første program i 2010 (GLF), 172,6 milliarder til andet program (2012, EFSF) og 86 milliarder euro til tredje program (2015, ESM). Medio 2017 har Grækenland stadig brug for ekstern finansiel støtte, og vi konstaterede, at programmålene kun blev opfyldt i begrænset omfang. Samlet set skabte programmernes udformning mulighed for reformfremskridt i Grækenland, men vi konstaterede svagheder. Vi fremsætter en række anbefalinger til Kommissionen med henblik på fremtidige støtteprogrammer.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors