

Speciaal verslag

Het optreden van de Commissie in de financiële crisis in Griekenland

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



4
1977 - 2017



EUROPESE
REKENKAMER

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Dit verslag werd opgesteld door controlekamer IV, die gericht is op de gebieden marktregulering en concurrerende economie. De heer Baudilio Tomé Muguruza, deken van deze kamer, is het rapporterende lid. Bij de voorbereiding van het verslag werd hij ondersteund door zijn kabinetsmedewerkers Daniel Costa de Magalhães, Ignacio García de Parada Miranda en Simon Dennett, en verder door Zacharias Kolias, directeur en Kamila Lepkowska, taakleider. Het controleteam bestond uit Efstathios Efstathiou, Athanasios Koustoulidis, Adrian Savin, Giuseppe Diana, Marion Schiefele en Natalia Krzempek.



Van links naar rechts: 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.

INHOUD

	Paragraaf
Afkortingen	
Samenvatting	I-XIV
Over dit verslag	I
Over de Griekse aanpassingsprogramma's	II-V
Hoe we de controle hebben uitgevoerd	VI-VII
Onze bevindingen	VIII-XIII
Onze aanbevelingen	XIV
Inleiding	1 - 15
De drie macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland	1 - 6
Programmadoelstellingen	7
De programmapartners en de rol van de Europese instellingen	8 - 10
Het programmeringsproces	11 - 15
Uitvoering van de controle	16 - 20
Opmerkingen	21-130
Deel I – Beheer van de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland	21 - 54
Regelingen voor het ontwerp van en het toezicht op de voorwaarden van de programma's	22 - 40
Urgentie bij de aanvang van de programma's	22 - 23
De ontwerpprocedures en uitkomsten	24 - 28
Algemene groeistrategie	29 - 30
Politieke instabiliteit tijdens de programmaperiode	31 - 32
Toezichtsprocedures	33 - 35

Toezichtspraktijken	36 - 40
Samenwerking met programmapartners	41 - 43
De economische aannames van de programma's	44 - 54
De methodologische sterke en zwakke punten	45 - 48
Gevoeligheidstests en onderbouwing van aannames	49 - 51
Nauwkeurigheid en aanpassingen	52 - 54
Deel II – Ontwerp en uitvoering van de hervormingen	55 - 102
Belastingen	58 - 66
Opzet van de conditionaliteit – belastingbeleid	59 - 62
Ontwerp van de conditionaliteit – Belastinginning	63 - 64
Uitvoering en resultaten	65 - 66
Overheidshervorming	67 - 76
Opzet van de conditionaliteit	68 - 73
Uitvoering en resultaten	74 - 76
Hervormingen in de financiële sector	77 - 94
Opzet van de conditionaliteit	79 - 93
Verwachte financiële resultaten	94
Arbeidsmarkthervormingen	95 - 102
Ontwerp van de conditionaliteit	97 - 100
Uitvoering en resultaten	101 - 102
Deel III – Verwezenlijking van programmadoelstellingen	103 - 130
Waarborgen van budgettaire houdbaarheid	107 - 116
Toegang tot de markten	108
Gebruik van middelen en financiering na het programma	109 - 110
Begrotingsconsolidatie	111 - 114
Houdbaarheid van het pensioenstelsel	115 - 116

Herstel van de financiële stabiliteit	117 - 123
Solvabiliteit	118
Kredietrisico en kwaliteit van de activa	119 - 120
Liquiditeit	121
Rentabiliteit	122 - 123
Groei aanwakkeren	124 - 130
Economische groei en de context daarvan	125 - 128
Prijzen en werkloosheid	129 - 130
Conclusies en aanbevelingen	131 - 146
Beheer van de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland	131 - 138
Ontwerp en uitvoering van de hervormingen	139 - 143
Bereiken van programmadoelstellingen	144 - 146
Antwoorden van de Commissie	
Bijlage I – Chronologie van de economische crisis in Griekenland	
Bijlage II – Kapitaalcontroles	
Bijlage III – Tekortkomingen in het toezicht op de naleving	
Bijlage IV – Belastinghervormingen	
Bijlage V – Evolutie van de financieringstekortmethode	
Bijlage VI – Nauwkeurigheid van macro-economische projecties	
Bijlage VII – Uitgestelde en niet-nageleefde voorwaarden	
Bijlage VII – Overheid	
Bijlage IX – Hervormingen in de financiële sector	
Bijlage X – Financiële stabiliteit	
Bijlage XI – Duurzame groei	

AFKORTINGEN

AMC: Vermogensbeheerder (*Asset Management Company*)

BBP: Bruto binnenlands product

BDI: Buitenlandse directe investeringen

BTP: Buitensporigtekortprocedure

BvG: Bank van Griekenland

DG ECFIN: Directoraat-generaal Economische en financiële zaken van de Europese Commissie

EAP: Macro-economisch aanpassingsprogramma

EC: Europese Commissie

ECB: Europese Centrale Bank

EEP's: Europese economische prognoses

EFSF: Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit

EFSM: Europees financieel stabilisatiemechanisme

ENFIA-belasting: Uniforme belasting op onroerend goed

EPL: Arbeidsbeschermingswetgeving (*Employment Protection Legislation*)

ESM: Europees Stabiliteitsmechanisme

ESR: Europees rekeningenstelsel

FT: Financieringstekort

GKF: Griekse kredietfaciliteit

GTM: Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme

HFSF: Grieks fonds voor financiële stabiliteit

HvJEU: Hof van Justitie van de Europese Unie

IMF: Internationaal Monetair Fonds

LFA: Leningsovereenkomst (*Loan Facility Agreement*)

MEFB: Memorandum voor het economisch en financieel beleid

MoU: Memorandum van overeenstemming (*Memorandum of Understanding*)

NPL: Niet-renderende leningen (*Non-Performing Loans*)

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

OPAH: Operationeel programma “Administratieve hervorming” voor de programmeringsperiode 2007-2013

PA: Overheid

PPC-heffing: Heffing voor de Griekse elektriciteitsmaatschappij (*Public Power Corporation*)

PSC: Eén-loket (*Point of Single Contact*)

PSI: Betrokkenheid van de particuliere sector (*Private Sector Involvement*)

Schatkistpapier: Kortlopende schuldinstrumenten uitgegeven voor ten hoogste één jaar

SGOI: Secretariaat-generaal voor overheidsinkomsten

TFGR: Taskforce voor Griekenland

TMoU: Technisch memorandum van overeenstemming (*Technical Memorandum of Understanding*)

ULC's: Loonkosten per eenheid product (*Unit Labour Costs*)

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

SAMENVATTING

Over dit verslag

I. Wij onderzochten het beheer door de Europese Commissie van de drie macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland, waarbij wij rekening hebben gehouden met de institutionele structuur van de verschillende instrumenten voor financiële bijstand die zijn gebruikt. Met betrekking tot het lopende programma was de controle beperkt tot de aspecten van het ontwerp. De financiering van het eerste programma (GKF) in 2010 bedroeg 110 miljard euro; die voor het tweede (EFSF, 2012) 172,6 miljard euro, en die voor het derde (ESM, 2015) 86 miljard euro. Medio 2017 heeft Griekenland nog steeds externe financiële ondersteuning nodig en we hebben geconstateerd dat slechts in beperkte mate werd voldaan aan de doelstellingen van de programma's. Het ontwerp van de programma's heeft de voortgang van de hervormingen in Griekenland in het algemeen mogelijk gemaakt, maar we hebben wel tekortkomingen aangetroffen. We doen enkele aanbevelingen aan de Commissie voor toekomstige ondersteuningsprogramma's.

Over de Griekse aanpassingsprogramma's

II. Vanaf het moment dat Griekenland de euro invoerde, profiteerde het land van een economische groei die werd gevoed door een vlotte toegang tot leningen en een ruim begrotingsbeleid. De wereldwijde financiële crisis van 2008-2009 legde echter de kwetsbaarheden van het land bloot: door de steeds groter wordende macro-economische onevenwichtigheden, de hoge overheids- en buitenlandse schulden, de zwakke externe competitiviteit, een onhoudbaar pensioenstelsel, en zwakke instellingen. Deze punten hadden samen met onthullingen over de onjuiste rapportage van officiële statistieken invloed op het internationale vertrouwen. De prijs die Griekenland moest betalen om te kunnen lenen op de financiële markten werd onhoudbaar en in april 2010 verzocht het land om financiële bijstand van de lidstaten in de eurozone en het IMF.

III. Het eerste macro-economische aanpassingsprogramma voor Griekenland kwam in 2010 tot stand en omvatte een financiering van 110 miljard euro. Ondanks de genomen structurele en begrotingsmaatregelen en de schuldenherschikking van 2012 volstond dit echter niet om het land weer gebruik te laten maken van marktfinanciering. Daarom werden

er twee aanvullende programma's overeengekomen, één voor 172,6 miljard euro in 2012 en één voor 86 miljard euro in 2015.

IV. De aanpassingsprogramma's waren gericht op het aanpakken van de economische onevenwichtigheden in Griekenland om te voorkomen dat de rest van de eurozone door de economische crisis in Griekenland besmet zou raken. Het was de bedoeling dat de programma's zouden leiden tot een solide en duurzame economische en financiële situatie in Griekenland en ervoor te zorgen dat Griekenland zichzelf weer volledig op de financiële markten kon financieren. De steun was afhankelijk van beleidsvoorwaarden die zijn vastgesteld in een overeenkomst tussen de Griekse autoriteiten en de kredietverstrekkers. Deze voorwaarden hadden betrekking op bijna alle functies van de Griekse overheid en betroffen met name drie hoofddoelstellingen: budgettaire houdbaarheid, financiële stabiliteit en herstel van de groei. De Europese Commissie heeft de naleving van de voorwaarden door Griekenland geverifieerd en hierover verslag gedaan.

V. De Commissie heeft de aanpassingsprogramma's beheerd samen met de Europese Centrale Bank namens de Europese kredietverstrekkers voor elk programma: de lidstaten in de eurozone voor het eerste programma, de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit voor het tweede programma en het Europees Stabiliteitsmechanisme voor het derde programma.

Hoe we de controle hebben uitgevoerd

VI. We hebben onderzocht of de Commissie de aanpassingsprogramma's voor Griekenland adequaat heeft beheerd. We hebben in het bijzonder de volgende vragen gesteld:

- Heeft de Commissie passende regelingen ingevoerd voor het beheer van de programma's?
- Zijn de beleidsvoorwaarden op passende wijze ontworpen en op doeltreffende wijze uitgevoerd?
- Hebben de aanpassingsprogramma's voldaan aan hun belangrijkste doelstellingen?

VII. Overeenkomstig het mandaat van de Europese Rekenkamer om de doelmatigheid van de ECB te controleren hebben we getracht de betrokkenheid van de ECB bij de Griekse macro-economische aanpassingsprogramma's te onderzoeken. De ECB heeft echter betwijfeld of het mandaat van de Rekenkamer hierop betrekking heeft, maar in dit licht onvoldoende bewijsstukken overgelegd, waardoor wij geen verslag konden uitbrengen over de rol van de ECB in de Griekse programma's.

Onze bevindingen

VIII. Aan het begin van het Griekse programma had de Commissie geen ervaring met het beheer van een dergelijk proces. De procedures werden na bijna een jaar vastgesteld, maar waren voornamelijk gericht op de formele regelingen voor de goedkeuring van documenten, informatiestromen en de tijdlijn voor uitbetalingen. Er waren geen specifieke interne richtsnoeren van de Commissie voor het daadwerkelijke ontwerp van de voorwaarden van de programma's, bijvoorbeeld met betrekking tot het toepassingsgebied of de mate van gedetailleerdheid. Ondanks het toenemende aantal voorwaarden werd in het eerste en het tweede programma het relatieve belang ervan niet op adequate wijze geprioriteerd en werden ze niet opgenomen in een bredere strategie voor het land. De Commissie heeft wel een werkend systeem ingevoerd voor de beoordeling van de voorwaarden, maar we hebben daaruit indirect voortvloeiende zwakke plekken gevonden, met name voor de beoordeling van de uitvoering van structurele hervormingen.

IX. Ondanks de complexe institutionele regelingen binnen de programma's werden de operationele details van de samenwerking van de Commissie met de programmapartners, voornamelijk het IMF en de ECB, nooit geformaliseerd.

X. Het algemene economische kader voor het ontwerp van de programma's bestond uit berekeningen van het financieringstekort en macro-economische projecties. De Commissie heeft haar analyse in dit verband regelmatig bijgewerkt en de nauwkeurigheid van de prognoses kwam grotendeels overeen met die van andere internationale organisaties. We hebben echter wel tekortkomingen aangetroffen in de documentatie, de motivering van aannames en in kwaliteitscontroles.

XI. Een diepgaande analyse van het ontwerp en de uitvoering van hervormingen op vier beleidsgebieden die van cruciaal belang zijn (belastingheffing, overheid, arbeidsmarkt en de financiële sector) levert een gemengd beeld op. De belasting- en overheidshervormingen hebben tot budgettaire besparingen geleid, maar de uitvoering van structurele componenten was zwakker. De arbeidsmarkt is flexibeler en concurrerender geworden, hoewel verdere wijzigingen in de regelgeving nog steeds moeten worden doorgevoerd tijdens het derde programma. De financiële sector is uitgebreid geherstructureerd, maar de kosten hiervoor bedroegen 45 miljard euro, die in het bankwezen werden gepompt, en hiervan kan mogelijk slechts een klein deel worden teruggewonnen. Op alle beleidsterreinen liep een aantal belangrijke hervormingen aanzienlijke vertragingen op in de uitvoering of was deze niet doeltreffend.

XII. Het ontwerp van de voorwaarden heeft de voortgang van de hervormingen in het algemeen mogelijk gemaakt, maar we hebben wel tekortkomingen aangetroffen. Sommige belangrijke maatregelen werden onvoldoende onderbouwd of onvoldoende aangepast aan de gebreken die kenmerkend waren voor een specifieke sector. Bij andere maatregelen hield de Commissie tijdens het ontwerpproces onvoldoende rekening met de mogelijkheden van Griekenland om ze uit te voeren en paste zij het toepassingsgebied en de tijdschema's niet dienovereenkomstig aan. We hebben ook gevallen geconstateerd waarin voorwaarden een te smal toepassingsgebied hadden voor de aanpak van belangrijke onevenwichtigheden binnen een sector, evenals de late opname in het programma van maatregelen waarmee belangrijke onevenwichtigheden werden aangepakt.

XIII. De Commissie heeft geen uitgebreide evaluatie uitgevoerd van de eerste twee programma's, ook al kon een dergelijke analyse van groot belang zijn voor de aanpassing van het hervormingsproces. Medio 2017 heeft Griekenland nog steeds externe financiële ondersteuning nodig, wat erop wijst dat de eerdere programma's niet volstonden om het land opnieuw in staat te stellen zijn behoeften op de markten te financieren, wat ook het gevolg is van tekortkomingen in de uitvoering ervan. In de specifieke doelstellingen van de programma's is slechts in beperkte mate voorzien:

- *Herstel van de groei*: het bbp is tijdens de programma's met meer dan een kwart afgenomen en de groei in Griekenland is niet hersteld in 2012, zoals aanvankelijk de bedoeling was.
- *Budgettaire houdbaarheid*: er was sprake van een begrotingsconsolidatie op grote schaal uit een oogpunt van structurele evenwichtigheden, maar als gevolg van negatieve macro-economische ontwikkelingen en rentelasten over bestaande schulden bleef de schuldquote maar toenemen.
- *Financiële stabiliteit*: de programma's zorgden voor financiële stabiliteit op de korte termijn, maar konden niet voorkomen dat de balansen van de banken sterk achteruitgingen, wat in de eerste plaats werd veroorzaakt door negatieve macro-economische en politieke ontwikkelingen, en de mogelijkheden van banken tot het verstrekken van financiering aan de reële economie waren beperkt.

Onze aanbevelingen

XIV. De Europese Commissie moet:

- a) de procedures voor het ontwerp van steunprogramma's verbeteren, met name door het toepassingsgebied van de eventueel benodigde analytische werkzaamheden te beschrijven om de inhoud van de voorwaarden te rechtvaardigen;
- b) de voorwaarden beter prioriteren en maatregelen specificeren die dringend nodig zijn voor de aanpak van de onevenwichtigheden die van cruciaal belang zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de programma's;
- c) voor zover van toepassing de onderliggende economische onevenwichtigheden aanpakken en waarborgen dat de programma's deel uitmaken van een algehele groeistrategie voor het land;
- d) duidelijke procedures invoeren en, waar van toepassing, kernprestatie-indicatoren (KPI's) definiëren om te waarborgen dat de monitoring van de programma's systematisch en nauwkeurig wordt gedocumenteerd;

- e) het ontbreken van gegevens van meet af aan omvattender aanpakken;
- f) zich inspannen om overeenstemming te bereiken met de programmapartners zodat de rollen en de methoden van samenwerking worden gespecificeerd en transparant zijn;
- g) aannamen voor en wijzigingen in de economische berekeningen die de basis vormen voor het ontwerp van het programma beter documenteren;
- h) de administratieve capaciteit van de lidstaat om de hervormingen uit te voeren en de behoefte aan technische bijstand systematischer beoordelen. De voorwaarden moeten aan de resultaten van deze analyse worden aangepast;
- i) haar analytische werkzaamheden voor het ontwerp van het programma verbeteren. Deze moeten betrekking hebben op de geschiktheid en tijdigheid van de maatregelen, gelet op de specifieke situatie in de lidstaat.
- j) tussentijdse evaluaties maken voor opeenvolgende programma's waarvan de gecombineerde looptijd langer is dan drie jaar, en de resultaten daarvan gebruiken om het ontwerp ervan en de monitoringregelingen te beoordelen.
- k) Het passende steun- en toezichtskader voor de periode na afloop van het programma analyseren.

INLEIDING

De drie macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland

1. Het begin van de wereldwijde financiële crisis luidde een drastische verandering van het internationaal economisch klimaat in. De crisis vergde ongekende bail-outs van financiële instellingen en andere uitzonderlijke monetaire en budgettaire beleidsmaatregelen.

Desondanks werd de crisis gevolgd door een wereldwijde economische neergang en een schuldencrisis in Europa. Landen met een gezonde onderliggende economische situatie slaagden er relatief snel in opnieuw groei te realiseren, maar landen met macro-economische onevenwichtigheden en structurele tekortkomingen werden met grote moeilijkheden geconfronteerd.¹

2. In de context van de wereldwijde financiële crisis leidden de accumulatie van macro-economische onevenwichtigheden, de grote voorraad nationale en buitenlandse uitstaande schulden, een zwak extern concurrentievermogen, een onhoudbaar pensioenstelsel en zwakke instellingen er allemaal toe dat Griekenland bijzonder kwetsbaar was voor de hogere risicoaversie op de internationale markten. Samen met de onthullingen over onjuiste verslaglegging in de officiële statistieken en de omvangrijke herziening van de begrotingsgegevens voor 2008 en 2009 hadden deze factoren een negatieve invloed op het marktvertrouwen. Dit leidde ertoe dat toonaangevende kredietbeoordelaars de overheidsrating verlaagden (van een rating op A-niveau aan het eind van 2008 naar een rating op C-niveau in 2011). De markt reageerde sterk op deze negatieve ontwikkeling en de financieringskosten voor Griekse schulden bereikten onhoudbare hoogten in de weken voordat het land om financiële bijstand verzocht.

3. Omdat Griekenland niet langer tegen redelijke prijzen toegang had tot de markt, verzocht het land op 23 april 2010 om financiële bijstand van de lidstaten in de eurozone en

¹ In 2008 verzochten, naast Griekenland, vier andere landen in de eurozone (Portugal, Ierland, Spanje en Cyprus) en drie landen buiten de eurozone (Letland, Hongarije en Roemenië) om internationale financiële bijstand.

het IMF². Ondanks de door Griekenland genomen structurele en begrotingsmaatregelen was het eerste macro-economische aanpassingsprogramma (EAP) ontoereikend om het land te laten terugkeren naar marktfinanciering, waardoor er respectievelijk in 2012 en 2015 nog twee programma's werden overeengekomen (zie **tabel 1**).

Tabel 1 - De macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland

Programma	Faciliteit	Begin	Einde	Totale financiering (miljard EUR)	Verstreekte steun van de eurozone (miljard EUR)	Verstreekte IMF-steun (miljard EUR)
Griekenland I	GKF ⁽¹⁾	2010	2012	110	52,9	20,7 (17,541 SDR)
Griekenland I I	EFSF	2012	2015	172,6	141,8	11,6 (10,2 SDR)
Overbrugging sfinanciering	EFSM	2015	2015	7,16	7,16	-
Griekenland I II	ESM	2015	Lopend (2018)	86	39,4 ⁽²⁾	-

¹ Bilaterale leningen, gecoördineerd door de Commissie namens de deelnemende lidstaten van de eurozone.

² Per juli 2017.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie/het ESM.

4. Het eerste aanpassingsprogramma werd ondertekend in mei 2010 (zie **figuur 1** en **bijlage I**). Het was de bedoeling dat het programma zou lopen tot juni 2013, waarbij de financiering van 110 miljard euro (van het IMF en de lidstaten van de eurozone) de financieringsbehoeften van deze economie moest dekken en het bankwezen moest ondersteunen (zie **tabel 1**). In ruil daarvoor stemde Griekenland in met de uitvoering van een structureel hervormingsprogramma op het gebied van economisch, budgettair,

² Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is een organisatie van 189 landen met als primaire doelstelling de waarborging van de stabiliteit van het internationale monetair stelsel. Het IMF verstrekt onder andere leningen aan lidstaten die te maken hebben met daadwerkelijke of mogelijke problemen met de betalingsbalans, welke leningen een voorwaarde vormen voor de tenuitvoerlegging van beleidsmaatregelen die gericht zijn op het corrigeren van de onderliggende problemen.

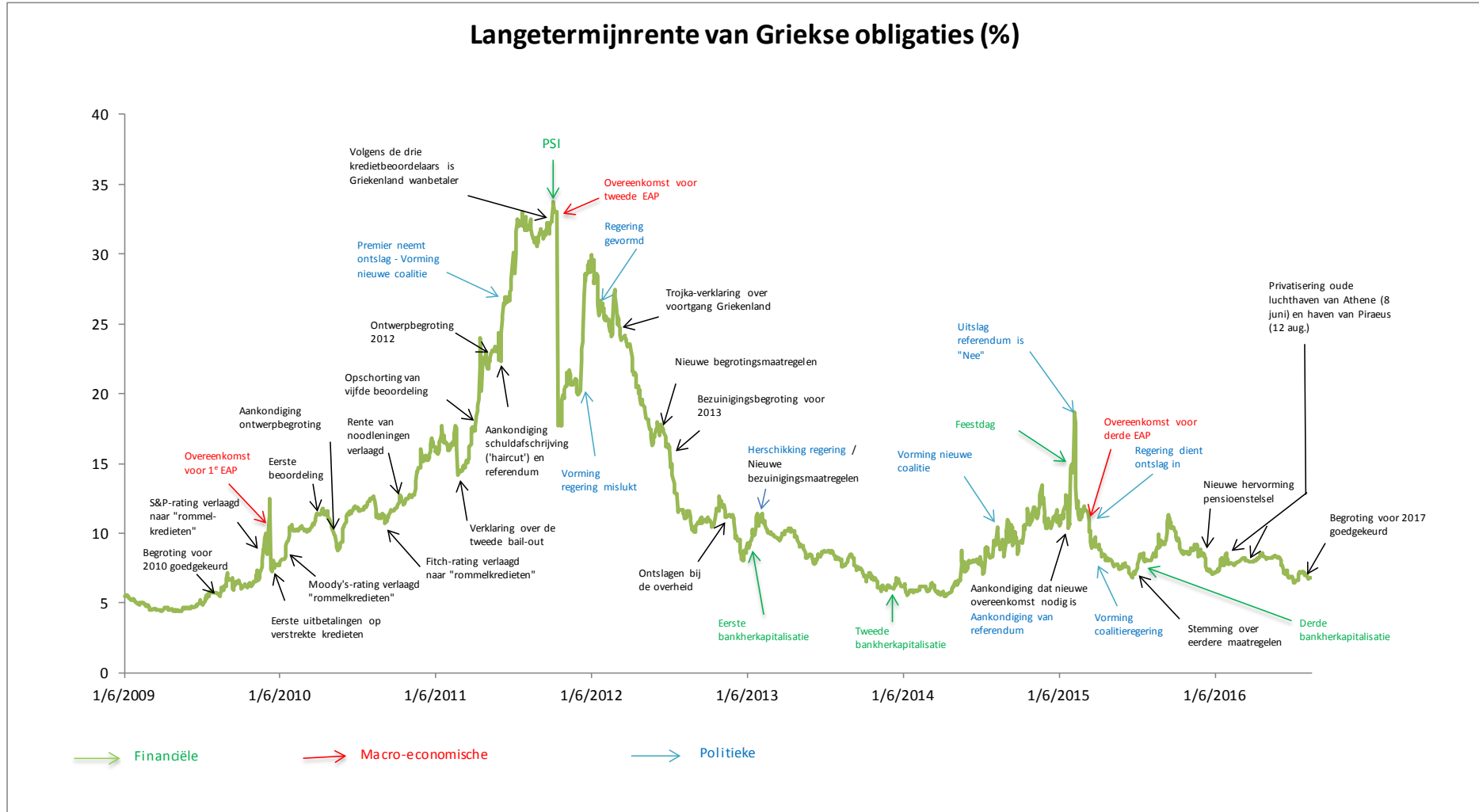
financieel en arbeidsmarktbeleid. Het eerste programma eindigde voortijdig in maart 2012, toen het onhoudbare schuldenniveau en de krimp van de economische activiteiten, die veel verder ging dan verwacht, aangaven dat er behoefte was aan verdere financiering. Op dat moment was er 73,6 miljard euro verstrekt.

5. In maart 2012 werd overeenstemming bereikt over het tweede pakket met financiële bijstand van de lidstaten van de eurozone en het IMF voor een totale financiering van 172,6 miljard euro. De landen van de eurozone droegen uiteindelijk 141,8 miljard euro bij in de vorm van leningen uit de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF) die hiervoor was opgericht. Een belangrijk element van het tweede programma was de betrokkenheid van de particuliere sector (PSI), op grond waarvan particuliere beleggers ongeveer 107 miljard euro bijdroegen door een deel van de waarde van hun schuldportefeuilles af te schrijven.

6. Nadat het tweede programma in december 2014 en de twee verlengingen ervan³ waren verstrekt en met het oog op de lopende onderhandelingen over een derde pakket aan financiële bijstand werd aan Griekenland in juli 2015 een overbruggingslening verstrekt uit het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM). Gezien de onzekerheid van de situatie werden er in juni 2015 beperkingen ingevoerd op het vrije verkeer van kapitaal om zo de financiële stabiliteit te beschermen (zie ***bijlage II***). De Griekse autoriteiten en de partners in de eurozone bereikten in augustus 2015 overeenstemming over het derde programma, dat de vorm kreeg van een overheidslening uit het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Dit programma loopt volgens planning nog tot 2018. Op 20 juli 2017 heeft het College van Bewindvoerders van het IMF, op verzoek van Griekenland, in beginsel als voorzorgsmaatregel een stand-by-overeenkomst van 1,6 miljard euro goedgekeurd, onder voorbehoud van verdere garanties. In september 2017 had het IMF nog geen betalingen gedaan.

³ Respectievelijk tot eind februari en eind juni 2015.

Figuur 1 – Chronologie van de crisis in Griekenland



Bron: ERK.

Programmadoelstellingen

7. De belangrijkste interventielogica van de Griekse aanpassingsprogramma's was het aanpakken van de economische onevenwichtigheden in Griekenland om te voorkomen dat de rest van de eurozone door de economische crisis in Griekenland besmet zou raken. Het was de bedoeling dat de programma's zouden leiden tot een solide en duurzame economische en financiële situatie in Griekenland, en ervoor te zorgen dat Griekenland zichzelf weer volledig op de financiële markten kon financieren. Om deze doelstellingen te kunnen bereiken, werden de Griekse programma's⁴ gericht op drie belangrijke uitdagingen die Griekenland beloofde aan te pakken met behulp van een uitgebreide reeks hervormingsmaatregelen:

- A) Het vertrouwen van de financiële markt en de budgettaire houdbaarheid herstellen: de programma's voorzagen in robuuste begrotingsmaatregelen (waaronder verlaging van de pensioen-, gezondheidszorg- en overheidsuitgaven), evenals in hervormingen van het belastingbeleid en de belastingdienst. De hervormingen van het begrotingsbeleid waren bedoeld om het vertrouwen te versterken, opnieuw toegang tot de markt te krijgen en de schuldquote op een houdbare koers te brengen.
- B) De stabiliteit in de financiële sector beschermen: de programma's voorzagen in financiële bijstand aan de Griekse banken via het Griekse fonds voor financiële stabiliteit (HFSF) waarmee ze hun dringende kapitaalbehoeften konden vervullen. Andere voor hervormingen in aanmerking komende gebieden waren de herstructurering en consolidatie van de sector, het beheer van niet-renderende leningen (NPL's), governance, toezicht en liquiditeit.
- C) De economische groei bevorderen en het concurrentievermogen herstellen: het doel van de programma's was om het kostenconcurrentievermogen en het algehele ondernemingsklimaat te verbeteren door middel van structurele hervormingen.

⁴ De drie programma's hadden dezelfde doelstellingen. In het kader van het derde programma werd de modernisering van het overheidsapparaat aangepakt op grond van een speciale doelstelling waarmee het belang van deze hervormingen werd erkend. In het eerste en het tweede programma kwam de hervorming van het overheidsapparaat ook aan bod, maar viel dit onder de doelstelling "Groeï en concurrentievermogen".

Daardoor moest de overgang van Griekenland naar een meer op investeringen en uitvoer gebaseerd groeimodel worden gefaciliteerd. De voor hervormingen in aanmerking komende gebieden omvatten de arbeidsmarkt, de productiemarkt, de overheid, de rechtssysteem en het onderwijs.

De programmapartners en de rol van de Europese instellingen

8. De eerste twee programma's werden opgesteld tijdens besprekingen tussen de Griekse autoriteiten en de zogenoemde “trojka”, bestaande uit de Commissie, de ECB en het IMF (in het derde programma worden zij de “Instellingen” genoemd). Er bestonden geen formele regelingen waarin deze samenwerking in detail werd gedefinieerd. In het kader van het derde programma werd het ESM, overeenkomstig het desbetreffende verdrag⁵, ook betrokken bij het opstellen van en het toezicht op het programma. Hoewel het IMF niet heeft bijgedragen aan de financiering van het derde programma, is het wel zeer actief gebleven in de besprekingen over de reikwijdte van de voorwaarden en het aanpassingstraject.

9. Tijdens de programma's was het de rol van de Commissie om namens de lidstaten van de eurozone in nauwe samenwerking met andere partners op te treden. In het kader van de GKF was de Commissie verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van het programma namens en op instructie van de lidstaten van de eurozone, het verlenen van steun aan, voor het onderhandelen over en het ondertekenen van een leningsovereenkomst (LFA) en een memorandum van overeenstemming (MoU) over beleidsvoorwaarden met Griekenland. De kaderovereenkomst voor de EFSF en de EU-verordening⁶ die van toepassing zijn op het tweede programma droegen soortgelijke verantwoordelijkheden op aan de Commissie. In het ESM-verdrag werd de Raad van bewind van het ESM opgeroepen tot het verlenen van een mandaat aan de Europese Commissie “om, in overleg met de ECB, te

⁵ Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme, artikelen 12 en 13.

⁶ Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1).

onderhandelen over de aan elke financiële bijstand verbonden economische beleidsvoorwaarden”.

10. De rol van de ECB gedurende deze programma's betrof het samenwerken met de Commissie voor het beoordelen van de beleidsvoorwaarden voor financiële bijstand en het op regelmatige basis bewaken van de voortgang die werd geboekt bij de uitvoering van deze voorwaarden. Voor het eerste programma verzocht de Europese Raad de Commissie al op 11 februari 2010 om toezicht te houden op de uitvoering van hervormingsmaatregelen in overleg met de ECB. In de kaderovereenkomst voor de EFSF, het ESM-verdrag en de EU-verordening⁷ werd de rol van de ECB op soortgelijke wijze gedefinieerd voor het tweede en het derde programma. In dit kader verleende de ECB advies en deskundigheid op verschillende beleidsterreinen. Sinds de oprichting van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (in november 2014) heeft het ook bijgedragen tot de gesprekken met de instellingen en de Griekse autoriteiten. Daarnaast publiceerde de ECB in de periode van 2010 tot en met 2016, los van het programmaproces, enkele adviezen over ontwerpen van wettelijke bepalingen die door de Griekse autoriteiten werden ingediend, aangezien deze van wezenlijke invloed konden zijn op de financiële stabiliteit⁸.

Het programmeringsproces

11. Voor de aan Griekenland verleende financiële bijstand golden beleidsvoorwaarden⁹ die waren verankerd in de Griekse macro-economische aanpassingsprogramma's en die waren georganiseerd overeenkomstig hun belangrijkste doelstellingen (budgettair, financieel en structureel). De Griekse autoriteiten startten het programmeringsproces formeel op met de indiening van de reeks documenten (zie **tekstvak 1**) bij de kredietverstrekkers, die werden

⁷ Verordening (EU) nr. 472/2013.

⁸ Op basis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikelen 127 en 282) en artikel 2 van Beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen (PB L 189 van 3.7.1998, blz. 42).

⁹ Voorwaarden voor de uitvoering van beleidsspecifieke hervormingen of wetswijzigingen.

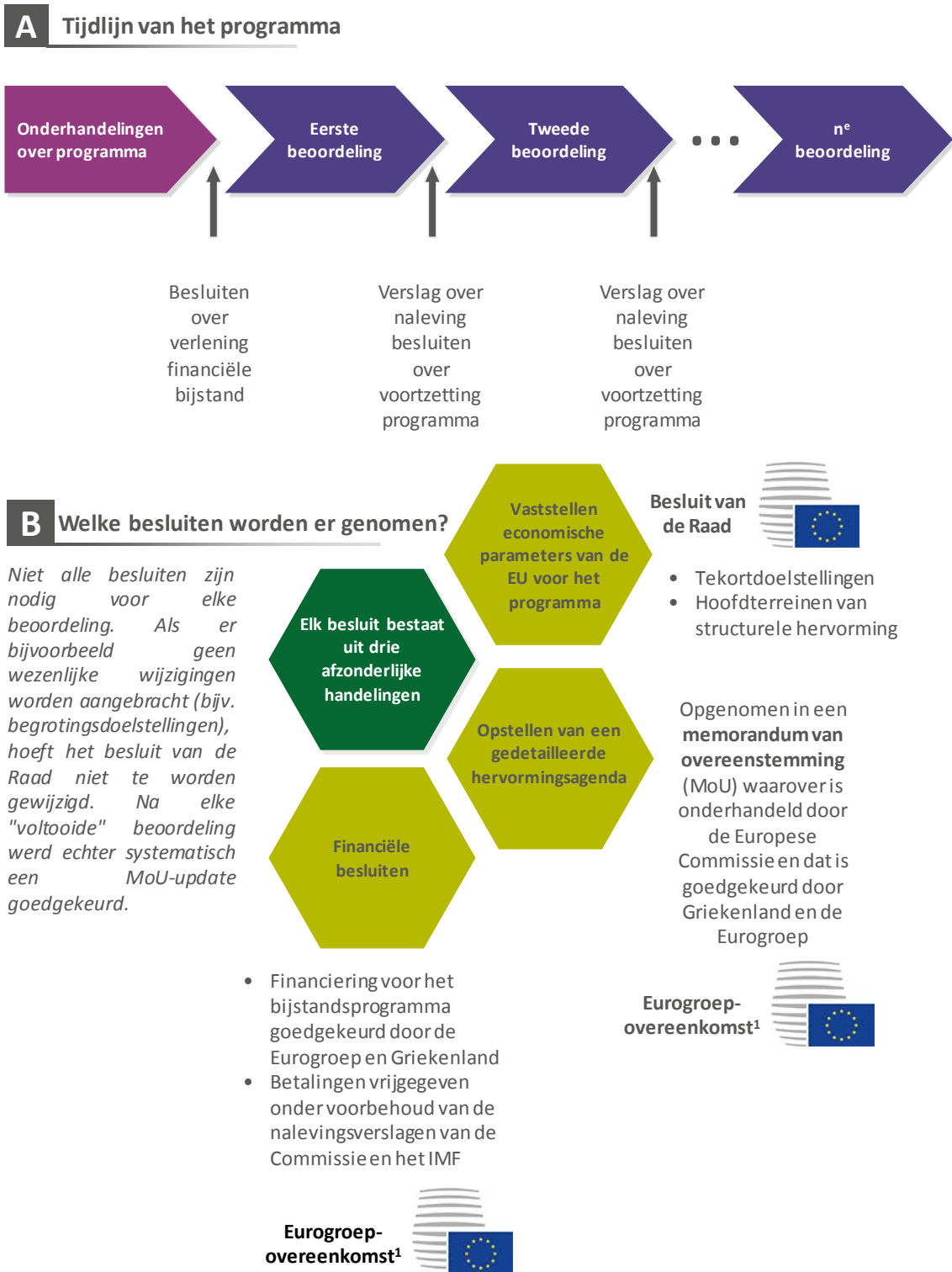
bijgewerkt voor elke beoordeling van het programma¹⁰. Het IMF en de Europese kredietverstrekkers bleven onafhankelijk bij de goedkeuring van de programmadocumenten en de kredietbesluiten (zie ***figuur 2***).

Tekstvak 1 - De reeks documenten die door de Griekse autoriteiten werd ingediend in het kader van het eerste en het tweede programma

- Intentieverklaring: hierin werden belangrijke beleidstoezeggingen, de financiering van het programma en verdere stappen in het programmeringsproces gespecificeerd.
- Memorandum voor het economisch en financieel beleid (MEFB): hierin werden de door de Griekse autoriteiten uit te voeren beleidsmaatregelen beschreven die primair waren overeengekomen met het IMF en dienden als basis voor de nalevingsbeoordelingen door het IMF.
- Memorandum van overeenstemming over specifieke economische beleidsvoorwaarden (MoU): hierin werden gedetailleerde economische beleidsmaatregelen gespecificeerd die primair waren overeengekomen met de Commissie en dienden als benchmark voor de beoordeling van de beleidsuitvoering als onderdeel van de driemaandelijke evaluaties in het kader van het financiële bijstandsprogramma van de eurozone.
- Technisch memorandum van overeenstemming (TMoU): hierin werden de definities van indicatoren, beoordelingsmethoden en informatievereisten vastgesteld.

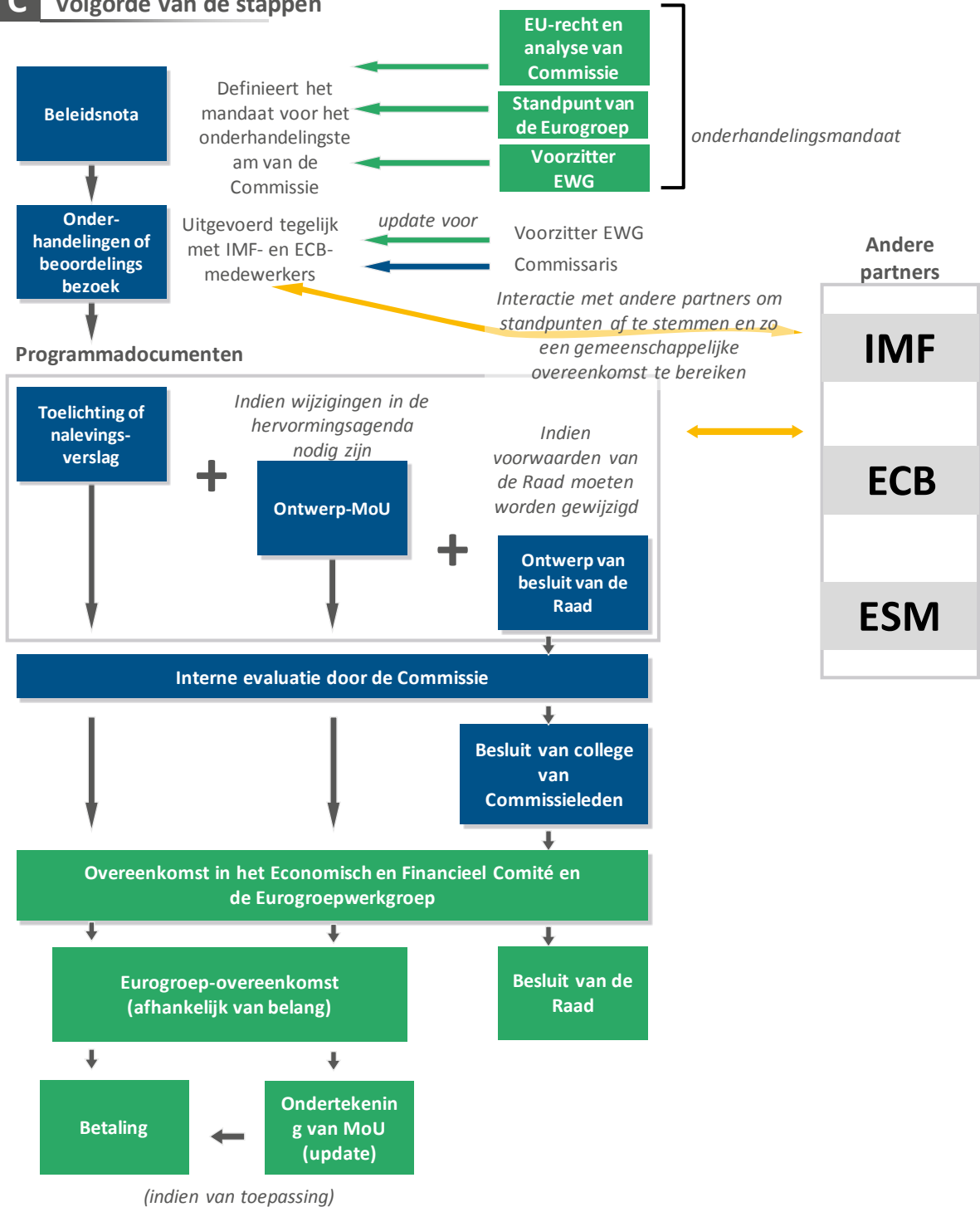
¹⁰ Voor het eerste en het tweede programma werden de brieven gericht aan de voorzitter van de Eurogroep, de vicevoorzitter van de Commissie en de president van de ECB. Dezelfde brief werd tegelijkertijd aan het IMF verzonden.

Figuur 2 - Het programmeringsproces



¹ Voor het eerste programma werden de besluiten genomen als onderdeel van de unanieme overeenkomsten van de Eurogroep, met uitzondering van Griekenland. Voor het tweede en het derde programma werden de besluiten formeel genomen door de EFSF en de raad van gouverneurs van het ESM op basis van de unanieme overeenkomsten van de Eurogroep, met uitzondering van Griekenland.

C Volgorde van de stappen



Bron: ERK.

12. De programmadocumenten zijn opgesteld als onderdeel van een onderhandelingsproces met de Commissie, het Internationaal Monetair Fonds¹¹ en de Europese Centrale Bank en dit kreeg de vorm van onderhandelingsbezoeken¹². Voor de Commissie werd het mandaat voor de onderhandelingen vooraf uiteengezet in een beleidsnota waarin de situatie in Griekenland werd geanalyseerd met betrekking tot belangrijke beleidsgebieden en voorgestelde maatregelen die deel konden gaan uitmaken van het programma. Ten behoeve van deze onderhandelingen bereidden functionarissen van de Commissie de macro-economische prognose voor die als basis diende voor het programma. Na de afsluiting van elke beoordeling werd deze door de Commissie gepubliceerd, samen met kwalitatieve analyses van de macro-economische en financiële situatie, de nalevingsbeoordeling en de officiële programmadocumenten.

13. Na de afronding van de onderhandelingen besprak de Raad de door de Griekse autoriteiten ingediende tekst op basis van de door de Commissie ingediende documenten¹³ en stelde hij een besluit vast op grond van de artikelen 126 en 136 van het VWEU¹⁴. Nadat het besluit van de Raad was aangenomen, ondertekende de vicevoorzitter van de Commissie (die hiertoe van zijn medecommissarissen de bevoegdheid had gekregen) het uiteindelijke MoU namens de kredietverlenende lidstaten (voor het eerste programma) of de EFSF (voor het tweede programma). De technische en juridische details van de lening (zoals de

¹¹ In het voorjaar van 2017 had het IMF nog geen overeenstemming bereikt over zijn financiële deelname aan het derde programma. Het IMF was echter volledig betrokken bij het voorbereidingsproces.

¹² De beoordelingsmissies werden uitgevoerd door hogere functionarissen van de Commissie, het IMF en de ECB. Zij richtten zich op het volgende: 1) bijwerken van de prognoses en beoordeling van de situatie in het land op belangrijke beleidsgebieden; 2) beoordelen van de naleving van de voorwaarden; 3) herzien van de beleidsvoorwaarden voor de volgende beoordeling.

¹³ In aanvulling op de ontwerpen van de programmadocumenten verstrekte de Commissie aan de Raad een mededeling van de Commissie aan de Raad tot naleving van Besluit 2010/320/EU van de Raad van 10 mei 2010 tot vaststelling van de naleving van de conditionaliteit en een aanbeveling van de Commissie voor een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 2010/320/EU van de Raad (artikelen 126 en 136).

¹⁴ Met ingang van de derde beoordeling van het tweede programma (december 2012) werden er geen specifieke besluiten van de Raad meer vastgesteld over de programmabeoordelingen, aangezien ze niet leidden tot grote wijzigingen in de beleidsvereisten.

berekening van de gemiddelde looptijd, de rentevoet en de uitbetalings- en terugbetalingsregelingen) werden gespecificeerd in de leningsovereenkomst (voor het eerste programma)¹⁵ of de overeenkomst inzake financiële bijstand van de EFSF (voor het tweede programma).

14. Het derde programma werd overeengekomen door middel van een memorandum van overeenstemming tussen de Europese Commissie (die optrad namens het ESM), de Helleense Republiek en de Bank van Griekenland. Vervolgens werd het derde programma goedgekeurd door de Raad. De financiële voorwaarden voor de lening werden gedefinieerd in een overeenkomst inzake financiële bijstand en de uitbetaling werd goedgekeurd door de Raad van bewind van het ESM op basis van nalevingsverslagen van de Commissie (in samenwerking met de ECB).

15. Gedurende de gehele programmeringsperiode verstrekke de Eurogroep¹⁶ politieke richtsnoeren voor het proces. Zij bereikte in het bijzonder overeenstemming over de start van de programma's, de belangrijkste beleidsvoorwaarden, de financiële toewijzing en de belangrijkste financieringsvoorwaarden. De Eurogroep werd ondersteund door de Eurogroepwerkgroep¹⁷, die werd geraadpleegd over het ontwerp van de programma's en die besliste over de uitbetaling van de financiering voor het eerste en tweede programma (de Raad van bewind van het ESM deed dat voor het derde programma).

UITVOERING VAN DE CONTROLE

16. Tijdens de controle werd onderzocht of de Commissie de aanpassingsprogramma's voor Griekenland adequaat heeft beheerd. De controle vormt een aanvulling op twee eerdere speciale verslagen waarin werd onderzocht hoe goed de Commissie de financiële bijstand uit

¹⁵ De leningsovereenkomst werd opgesteld door de Europese Commissie, die de kredietverlening beheerde. Voor het eerste programma werd de leningsovereenkomst op bilaterale basis gesloten tussen de lidstaten van de eurozone en Griekenland.

¹⁶ De Eurogroep is een informeel orgaan waarin de ministers van Financiën van de deelnemende lidstaten aangelegenheden bespreken in verband met hun gedeelde verantwoordelijkheden met betrekking tot met de euro.

¹⁷ Een voorbereidende instantie die bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende lidstaten in het Economisch en Financieel Comité, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank.

het betalingsbalans- en het EFSM-mechanisme heeft beheerd die werd verleend aan landen die in moeilijkheden verkeren (Speciaal verslag nr. 18/2015)¹⁸ en waarin de verlening van technische bijstand aan Griekenland werd beoordeeld (Speciaal verslag nr. 19/2015). Tijdens de controle kwamen de volgende subvragen aan de orde:

- a) Heeft de Commissie passende regelingen ingevoerd voor het beheer van de programma's?
- b) Zijn de beleidsvoorwaarden op passende wijze ontworpen en op doeltreffende wijze uitgevoerd?
- c) Voldeden de aanpassingsprogramma's aan hun belangrijkste doelstellingen?

17. Met de controle werd onderzocht hoe goed de Commissie de drie macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland heeft beheerd. Voor het lopende derde programma was de controle echter vooral gericht op de ontwerpaspecten. Het ontwerp van, het toezicht op en de uitvoering van de programmavoorwaarden werden gecontroleerd aan de hand van een steekproef voor alle belangrijke programmadoelstellingen. We hebben ook de samenwerking van de Commissie met de programmapartners onderzocht, maar niet de acties van het IMF¹⁹ en het ESM²⁰. We hebben evenmin een controle uitgevoerd op de acties

¹⁸ Dit verslag biedt een gedetailleerder beleidsspecifieke analyse van de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland, vergeleken met de controlewerkzaamheden die zijn uitgevoerd voor de vijf programmalanden in het kader van Speciaal verslag nr. 18/2015 van de Rekenkamer. De conclusies en aanbevelingen van beide verslagen zijn vergelijkbaar, aangezien DG ECFIN de betreffende programma's tegelijkertijd beheerde. We merken echter op dat het Griekse programma uitzonderlijk was gezien de reikwijdte en omvang ervan en dat het een bijzondere uitdaging vormde voor het programmabeheer.

¹⁹ De betrokkenheid van het IMF bij de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland is in 2016 beoordeeld door het *Independent Evaluation Office* van het IMF: "The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal".

²⁰ Het ESM is een intergouvernementele organisatie die wordt gefinancierd door de lidstaten van de eurozone. Het ESM wordt gecontroleerd door een controlecommissie bestaande uit leden waarvan één lid wordt benoemd door de Europese Rekenkamer; de Europese Rekenkamer heeft als zodanig echter niet het recht om het ESM te controleren. In het landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën dat de Europese Rekenkamer in 2014 heeft opgesteld, heeft zij ook op dit probleem gewezen. Een onlangs gepubliceerd evaluatieverslag getiteld "The EFSF/ESM financial assistance" over de

van de Griekse autoriteiten, waaronder de verantwoordelijkheidskwesties die mogelijk van invloed zijn geweest op het uitvoeringsproces. We doen geen verslag over de betrokkenheid van de ECB vanwege de beperkingen van de reikwijdte van de controle (zie paragraaf 20).

18. We hebben geen controle uitgevoerd van de politieke besluiten van de EU op hoog niveau, bijvoorbeeld of het verantwoord was financiële bijstand te verlenen aan Griekenland, en we hebben het toepassingsgebied van de controle in verschillende aspecten beperkt. We hebben het nulscenario (geen financiële bijstand) niet onderzocht. We zijn evenmin nagegaan of de Raad de meest geschikte financiële middelen, tekortdoelstellingen en begrotingstrajecten heeft gekozen om de crisis op te lossen. We hebben de financieringsvoorwaarden voor de aan Griekenland verstrekte leningen, de tijdigheid en geschiktheid van de schuldverlichting of de houdbaarheid van de schuldenlast niet beoordeeld. Wel hebben we de macro-economische projecties en financieringstekortberekeningen van de Commissie beoordeeld. Bij de controle van de samenwerking van de Commissie met andere partners hebben we niet beoordeeld of die betrokkenheid gerechtvaardigd was.

19. De bewijsstukken voor de controle werden verzameld op basis van een gedetailleerde beoordeling van documentatie in verband met de financiëlebijstandsprogramma's van de EU (programmadocumenten, interne analyses van de Commissie, spreadsheetprognoses en door andere organisaties verrichte evaluaties en onderzoeken), een scorekaartanalyse van programmavoorwaarden en interviews met medewerkers van de Commissie, de nationale autoriteiten, zoals vakministeries, de Bank van Griekenland, bedrijfsverenigingen en belanghebbenden, en de medewerkers van het IMF, het ESM en de OESO.

Beperking van de reikwijdte van de controle betreffende de betrokkenheid van de ECB

20. Overeenkomstig het mandaat van de Europese Rekenkamer om de doelmatigheid van de ECB²¹ te controleren hebben we getracht de betrokkenheid van de ECB bij de Griekse

financiële bijstand in het kader van de EFSF/het ESM betrof de betrokkenheid van de instelling bij Griekenland.

²¹ Artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie juncto artikel 27, lid 2, van de statuten van het ESCB en de ECB. De beperkingen van het controlemandaat van de

macro-economische aanpassingsprogramma's te onderzoeken²². De ECB zette vraagtekens bij het mandaat van de Rekenkamer in dit opzicht en de bewijsstukken die zij ons verstrekten, waren onvoldoende om controlewerkzaamheden uit te voeren²³. Als gevolg van deze beperking konden we geen verslag uitbrengen over de betrokkenheid van de ECB bij de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland.

OPMERKINGEN

DEEL I – BEHEER VAN DE MACRO-ECONOMISCHE AANPASSINGSPROGRAMMA'S VOOR GRIEKENLAND

21. Bij het beheer van de Griekse macro-economische aanpassingsprogramma's was er sprake van een aantal complexe interne processen bij de Commissie die een horizontaal kader vormden voor beleidsspecifieke analyse en nalevingsbeoordelingen (zie deel II). We kunnen ruwweg drie soorten binnen deze horizontale processen onderscheiden:

- Procedurele regelingen voor het ontwerp van en het toezicht op de programma's: definiëren van de beginselen en opzet van het programmabeheer en van de besluitvormingsprocedures.
- Samenwerking met programmapartners: verdeling van verantwoordelijkheden, communicatie en coördinatie van acties met het IMF, de ECB en het ESM.

Rekenkamer ten aanzien van de ECB werden benoemd in ons landschapsoverzicht betreffende EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën (2014).

²² Het Europees Parlement heeft de Rekenkamer specifiek verzocht om de rol van de ECB in financiëlebijstandsprogramma's te analyseren (zie de resolutie van het Europees Parlement van 27 april 2017 over de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer in het kader van de verlening van kwijting aan de Commissie voor het begrotingsjaar 2015 (2016/2208)).

²³ De ECB meent dat zij de ERK schriftelijke antwoorden en aanverwante documentatie heeft verstrekt die betrekking hebben op haar rol in de Griekse programma's, binnen de wettelijke grenzen van het ERK-mandaat voor de controle van de operationele doelmatigheid van de ECB. We werden met soortgelijke problemen geconfronteerd bij het verzamelen van bewijsstukken van de ECB tijdens de controle van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (Speciaal verslag nr. 29/2016, paragraaf 29).

- Fundamentele economische analyses: opstelling van macro-economische projecties en financieringstekortberekeningen, vaststelling van belangrijke economische aannames van de programma's.

Regelingen voor het ontwerp van en het toezicht op de voorwaarden van de programma's

Urgentie bij de aanvang van de programma's

22. Het ontwerp en de institutionele regelingen voor het eerste macro-economische aanpassingsprogramma voor Griekenland moet worden gezien in het kader van de urgentie waarmee het programma is opgesteld. De onmiddellijke reden voor de aanvraag van financiële bijstand was de noodzaak om 9 miljard euro te lenen voor de aflossing van een schuld die op 19 mei 2010 moest zijn betaald. Aangezien de marktfinancieringskosten voor de Griekse schuld in het voorjaar van 2010 tot een onhoudbaar niveau waren gestegen, moest de Griekse regering snel op zoek gaan naar alternatieve financiering²⁴ (zie ***figuur 1*** en ***bijlage I*** voor een gedetailleerde chronologie van de crisis).

23. Gezien de verwachte moeilijkheden met de toegang tot marktfinanciering voor kortlopende schulden stemde de Eurotop²⁵ op 25 maart 2010 in met de voorwaarden voor de aan Griekenland te verlenen financiële steun. De Griekse autoriteiten dienden het officiële verzoek om financiering in op 23 april 2010, d.w.z. minder dan een maand voordat de uitbetaling moest plaatsvinden. Het eerste Griekse macro-economische aanpassingsprogramma werd op 3 mei 2010 ondertekend. Gezien de ernst en de omvang van de onevenwichtigheden in de Griekse economie was dit een zeer kort tijdsbestek waarbinnen een uitgebreid programma moest worden ontworpen om alle tekortkomingen aan te pakken.

²⁴ In januari leverde de laatste toegang tot de markt een bedrag van 5 miljard euro op, maar daarvoor moest al een hoge prijs worden betaald (6,2 %). Tussen januari en april 2010 namen de spreads voor tweejarige obligaties toe van 347 naar 1 552 basispunten.

²⁵ Een Eurotop is een bijeenkomst van de staatshoofden of regeringsleiders van de lidstaten van de eurozone.

De ontwerprocedures en uitkomsten

24. De algemene procedures van de Commissie voor het beheer van macro-economische bijstandsprogramma's werden pas opgesteld in april 2011, d.w.z. elf maanden na de start van het Griekse programma en na drie voltooide beoordelingen. In het document werden enkele interne regelingen gedefinieerd voor informatie- en goedkeuringsstromen binnen de Commissie, met de Raad en met de programmapartners. Zo werden bijvoorbeeld de stappen gespecificeerd voor de goedkeuring van de belangrijkste programmadocumenten (beleidsnota's, nalevingsverslagen, ontwerpen van MoU's en ontwerpaanbevelingen voor besluiten van de Raad, indien relevant). De Commissie stelde ook stappenplannen op voor elke financieringsfaciliteit, met daarin de formele stappen die leidden tot uitbetaling.

25. De procedures hadden echter geen betrekking op de inhoud van de programmavoorwaarden. Er bestonden geen specifieke interne richtsnoeren van de Commissie voor het ontwerp van de programmavoorwaarden inzake het toepassingsgebied, de mate van gedetailleerdheid en de grondigheid van de analytische werkzaamheden die nodig waren om de voorwaarden te rechtvaardigen²⁶.

26. De belangrijkste werkdocumenten die ten grondslag lagen aan de programmavoorwaarden waren de beleidsnota's. Deze op beleid gerichte documenten werden opgesteld voor elke beoordeling en dienden als basis voor de onderhandelingen over programmabeoordelingen (met een zekere mate van flexibiliteit). Het proces voor de herziening van beleidsnota's werd voorgeschreven in de procedures van de Commissie, maar werd niet schriftelijk vastgelegd.

27. Medewerkers van de Commissie stelden ter ondersteuning van de beleidsnota's meermaals analysedocumenten op die het ontwerp van de voorwaarden op sommige gebieden bevestigden. Dit werd echter niet systematisch voor alle programma's en beleidsgebieden gedaan (zie ***figuur 3***).

²⁶ Het IMF beschikt wel over dergelijke richtsnoeren (bijv. "Guidelines on conditionality", september 2002).

Figuur 3 – Documentatie van het ontwerp van de programma's – Voorbeelden



Bron: ERK.

28. We hebben bij het ontwerp van de voorwaarden op verschillende beleidsgebieden problemen aangetroffen:

- Meerdere programmavoorwaarden werden beschreven in algemene, vage termen en waren niet meetbaar, met name aan het begin van de programma's. Zo werden bijvoorbeeld op het gebied van bevordering van de uitvoer in voorwaarden zoals “aanpassing van de maatregelen om publiek-private partnerschappen te faciliteren” of “maatregelen ter versterking van het beleid inzake uitvoerbevordering” geen duidelijke of concrete acties gespecificeerd. In de financiële sector was er in het tweede programma een voorwaarde opgenomen voor de opstelling van een uitvoeringsplan dat was gericht op het verbeteren van het verzamelen van NPL's en dat in dit kader beoogde, streefcijfers vast te stellen in banken die eind juli 2013 werden geliquideerd. Deze voorwaarde was voor interpretatie vatbaar en droeg bij tot aanzienlijke vertraging in de uitvoering.
- De voorwaarden werden steeds gedetailleerder. In het tweede programma nam het aantal en de mate van gedetailleerdheid van de voorwaarden aanzienlijk toe. Dit

was deels het gevolg van uitvoeringsproblemen en vertragingen. Anderzijds was de hoge mate van gedetailleerdheid ook een uitdaging voor de bestuurlijke capaciteit en verantwoordelijkheid van de autoriteiten, aangezien de voorwaarden niet altijd voldoende werden besproken en overeengekomen tijdens de ontwerpfase²⁷.

- De grotere mate van gedetailleerdheid werd gecombineerd met een gebrek aan duidelijkheid vooraf over het relatieve belang van elke programmavooraarde. Van bepaalde voorwaarden werd pas achteraf - toen ze niet tijdig waren uitgevoerd - ingezien dat ze bijzonder belangrijk waren; vervolgens werden ze tijdens de programmabeoordelingen als vooraf te nemen maatregelen aangewezen. De naleving van deze voorwaarden was expliciet vereist voordat een tranche van de lening werd vrijgegeven²⁸. In het derde programma worden belangrijke voorwaarden nu aangemerkt als *key deliverables* (belangrijkste te behalen resultaten).

Algemene groeistrategie

29. De programma's hadden duidelijke doelstellingen voor de middellange termijn, met als belangrijkste verwachte resultaat dat Griekenland opnieuw toegang zou hebben tot marktfinanciering; daarvoor moest de aandacht vooral gaan naar begrotingsconsolidatie. Ondanks de inspanningen van de Commissie werden de programma's echter niet ondersteund door een door de Grieken geleide algemene groeistrategie die verder had kunnen reiken dan de programma's. Een langetermijnstrategie had doeltreffender kunnen

²⁷ Zo bestond er geen consensus over het niveau van autonomie dat de belastingdienst ten aanzien van het ministerie van Financiën diende te bereiken (op het gebied van planning van de werkzaamheden en middelen en op het gebied van de besluitvorming). Ondanks het toegenomen aantal voorwaarden op dit gebied werd de programmadoelstelling niet gehaald (in het derde programma worden namelijk onopgeloste kwesties betreffende de autonomie behandeld).

²⁸ Het eerste programma bevatte geen vooraf te nemen maatregelen op het gebied van de belastingadministratie, terwijl 10 % van de "unieke" voorwaarden voor de belastingadministratie in het tweede programma vooraf te nemen maatregelen betrof. Driekwart daarvan werd aanvankelijk niet opgenomen in het tweede programma.

zijn voor de coördinatie van het aanpassingsproces en het ontwerp van maatregelen op de verschillende betrokken beleidsgebieden.

30. Het ontbreken van een strategie was met name van belang op het gebied van bevordering van de uitvoer. De reikwijdte van de maatregelen van het programma op dit gebied – met vooral aandacht voor concurrerende prijzen en de administratieve belasting – was ontoereikend voor een overgang naar een meer op uitvoer gebaseerd groeimodel en bestreek niet alle gebreken die tijdens de analyse voorafgaand aan het programma werden aangewezen. In het eerste programma werd met name geen alomvattende strategie voorgesteld voor sectoren met een concurrentievoordeel door rekening te houden met de specifieke structuur van de Griekse economie. De sectorspecifieke voorwaarden waren echter opgenomen in het tweede programma. Uit gevallen van onsamenvattend ontworpen maatregelen en onvoldoende coördinatie tussen beleidsterreinen (zie **tekstvak 2**) blijkt dat een duidelijke strategie ontbrak bij de algehele opzet van de Griekse programma's.

Tekstvak 2 – Tekortkomingen in de coördinatie tussen verschillende beleidsgebieden

Hervormingen van de productmarkt t.o.v. arbeids- en belastinghervormingen. Ondanks omvangrijke arbeidsmarkthervormingen en een scherpe daling van de loonkosten waren de prijzen in 2013 nog niet voldoende gedaald. Dit wijst erop dat er in de eerste fasen van het programma bij de hervormingen van de productmarkten geen aandacht is besteed aan de starheid van de markt. De beperkte prijsaanpassingen weerspiegelden bovendien deels de hogere indirecte belastingen en kosten die gekoppeld waren aan de begrotingsconsolidatie, zodat de structurele hervormingen een minder doeltreffende invloed hadden op prijzen en groei. In de eerste fasen hebben de belastinghervormingen in de aanpassingsprogramma's geleid tot compromissen, en gezien de aanzienlijke overheidstekorten van Griekenland was de prioriteit op korte termijn begrotingsconsolidatie.

Financiële gezondheid van banken t.o.v. begrotingsmaatregelen. Nadat in 2012 was gebleken dat de banken ondergefinancierd waren en de Griekse overheidsrating volledig was verdisconteerd, werd er niet nagegaan welke aanvullende invloed de begrotingsmaatregelen nog zouden hebben op de solvabiliteit van banken als debiteur en dus op de marktwaarde van de leningen van banken. Er was bijvoorbeeld geen analyse van de manier waarop hogere periodieke belastingen op eigendom van invloed zouden zijn op vastgoedprijzen en hypothecaire leningen.

Hervormingen van het ondernemingsklimaat t.o.v. belastinghervormingen. Er bestond geen strategisch stappenplan om in Griekenland mogelijke aanjagers van de groei te stimuleren en dit was ook te zien aan het ontbreken van een op groei gerichte begrotingsconsolidatiestrategie. Er was geen risicobeoordeling van de manier waarop mogelijke/alternatieve begrotingsmaatregelen (bijv. bezuinigingen in plaats van belastingverhogingen) en de volgorde daarvan invloed zouden kunnen hebben op de groei van het bbp, de uitvoer en de werkloosheid.

Politieke instabiliteit tijdens de programmaperiode

31. Een andere uitdaging die van invloed was op het beheer van de programma's was de met horten en stoten verlopende aanpak van de hervormingen, die in zekere mate het gevolg was van de politieke instabiliteit in het land. Van oktober 2009 tot januari 2015 vonden er in Griekenland zes verkiezingen plaats, evenals een regeringswissel zonder verkiezingen in november 2011 (zie ***bijlage I***). Telkens duurde het enige tijd voordat de nieuwe regering haar inzet voor en aanpak van de hervormingen opnieuw bevestigd had, en de werkregelingen met de instellingen opnieuw gedefinieerd waren. Het in juli 2015 gehouden referendum over het maatregelenpakket droeg ook bij aan de onzekerheid van de toekomst van het programma en aan de economische instabiliteit²⁹. De langdurige politieke onderhandelingen en de onzekerheid over de voortzetting van de programma's belemmerden een soepel beheer van de programma's en dwarsboomden de uitvoering van de hervormingen.

32. De ogenblikken waarop de programma's daadwerkelijk werden herzien, weken grotendeels af van het aanvankelijke driemaandelijkse schema, wat het gevolg was van

²⁹ Griekenland deed de banken sluiten vanwege de run op de banken en de rijen die zich vormden bij geldautomaten na de aankondiging van het referendum.

vertragingen bij de uitvoering en moeilijkheden bij het bereiken van overeenstemming over nieuwe maatregelen (zie **tabel 2**). De moeilijkste situatie in dit opzicht was de overgang tussen het tweede en het derde programma, waarbij er een periode van 16 maanden zat tussen de laatste afgesloten beoordeling en de goedkeuring van het nieuwe programma. Hoewel het tweede programma nooit is afgesloten³⁰, had de overgang betrekking op een dubbele verlenging van het tweede programma en een overbruggingskrediet van het EFSM.

Tabel 2 - Beoordelingen van de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland

Jaar	Beoordeling	Datum van het verslag	Duur van de beoordeling (maanden)
2010	Eerste programma	mei 2010	
	Eerste beoordeling	aug. 2010	3
2011	Tweede beoordeling	dec. 2010	4
	Derde beoordeling	febr. 2011	2
	Vierde beoordeling	juli 2011	5
	Vijfde beoordeling	okt. 2011	3
2012	Tweede programma	maart 2012	5
	Eerste beoordeling	dec. 2012	9
2013	Tweede beoordeling	mei 2013	5
	Derde beoordeling	juli 2013	2
2014	Vierde beoordeling	april 2014	9
2015	Derde programma	aug. 2015	16
2016	Aanvullend MoU	juni 2016	10

Bron: ERK.

Toezichtsprocedures

33. Het proces van toezicht op de naleving van de programmavooraarden werd weerspiegeld in de algemene procedures van de Commissie voor het beheer van macro-economische bijstandsprogramma's, maar alleen met betrekking tot de procedurele

³⁰ Ondanks langdurige onderhandelingen werd er met de Griekse autoriteiten geen overeenstemming bereikt over de hervormingen die nodig waren om de laatste beoordelingen van het tweede programma te voltooien.

aspecten (d.w.z. de verdeling van verantwoordelijkheden en het proces voor goedkeuring van het nalevingsverslag). Er bestond echter geen Commissie-procedure waarin de belangrijkste vereisten betreffende de omvang, de aard en de documentatie van het toezicht werden gespecificeerd.

34. Het primaire hulpmiddel voor het toezicht op de naleving van de programmavooraarden door Griekenland, dat gezamenlijk werd uitgevoerd door de Instellingen, was de “nalevingstabel”. Bij het eerste en het tweede programma maakte het document integrerend deel uit van de reeks documenten die na elke beoordeling werd gepubliceerd. De nalevingstabel werd ingevuld en beoordeeld door medewerkers van de Commissie en vervolgens gepresenteerd aan de Eurogroepwerkgroep samen met andere programmadocumenten. De beoordelingsprocessen werden echter niet gedocumenteerd. Daarnaast stelde de Commissie de Raad officieel in kennis van de manier waarop zij toezicht had gehouden op de voorwaarden waarnaar specifiek werd verwezen in de besluiten van de Raad.

35. In de tabellen werd over het algemeen de nalevingsstatus aangeduid van elke programmavooraarde waarvoor een specifieke beoordeling nodig was met daarbij een korte motivering (verwijzingen naar de rechtsgrondslag, de stand van zaken en redenen voor eventuele vertragingen). Dit toezicht werd echter niet voor alle voorwaarden systematisch op deze manier of tijdig uitgevoerd. Aangezien het tweede programma niet is afgerond, is er in het laatste (vierde) onderzoek geen formele beoordeling van de voorwaarden opgenomen. Tussen het tweede en het derde programma heeft de Commissie follow-up gegeven aan de ontwikkelingen in Griekenland, onder meer door beleidsnota's. Het eerste nalevingsverslag voor het derde programma (gepubliceerd in juni 2016) bevatte geen nalevingstabel, ook al moest er in juni 2016 aan meerdere voorwaarden zijn voldaan.

Toezichtspraktijken

36. Voor de meeste geanalyseerde voorwaarden kon de Commissie aantonen dat zij de naleving van de programmavooraarden had beoordeeld en hier een solide basis voor had. Op verschillende beleidsgebieden voerde de Commissie grondige beoordelingen uit van de rechtshandelingen waarop de voorwaarden van toepassing waren en nam zij de

noodzakelijke wijzigingen in aanmerking. In sommige gevallen maakte de Commissie gebruik van externe deskundigheid (bijv. op het gebied van gereguleerde beroepen) om een alomvattende beoordeling te waarborgen en wijzigde zij de desbetreffende voorwaarden dienovereenkomstig in latere programmabeoordelingen.

37. Hoewel de Commissie regelmatig toezicht hield op de formele voorwaarden voor het nalevingsprogramma en hierover verslag uitbracht, troffen we af en toe tekortkomingen aan, zoals ontbrekende of onnauwkeurige beoordelingen (zie ***bijlage III***). Bovendien waren de nalevingsverslagen van de Commissie niet altijd even duidelijk wat betreft de beoordeling van de voorwaarden. Het feit dat er veel verschillende termen³¹ werden gebruikt om verslag te doen van de niet-naleving van programmavoorwaarden, leidde tot dubbelzinnigheid met betrekking tot de algemene betekenis van de beoordeling.

38. In sommige gevallen zorgde de formele naleving van een voorwaarde (bijv. de vaststelling van specifieke wetgeving) niet voor doeltreffende uitvoering van die voorwaarde, d.w.z. dat dit niet tot de beoogde resultaten leidde. Een voorbeeld hiervan was de uitvoering van de agenda voor betere regelgeving. Nadat de desbetreffende wet in 2012 was aangenomen, bleven de feitelijke gebreken bestaan, zoals ook werd opgemerkt door de OESO in haar "Regulatory Policy Outlook 2015"³².

39. De Commissie hield weliswaar toezicht op het bereiken van de kwantitatieve doelstellingen van de programma's (d.w.z. minder overheidsbanen, lagere loonkosten en minder leidinggevend personeel), maar beschikte in het algemeen over beperkte instrumenten om te controleren of de structurele hervormingen naar behoren werden uitgevoerd. Moeilijkheden met de toegang tot uitgebreide gegevens droegen ook bij aan dit probleem. Wij ontdekten met name lacunes in de gegevens op het gebied van de

³¹ Bijvoorbeeld: "niet in acht genomen", "in uitvoering", "niet in acht genomen, voortgang geboekt", "in acht genomen en in uitvoering", "deels in acht genomen", "grotendeels in acht genomen" en "vertraagd".

³² Zo werd het Bureau voor betere regelgeving inderdaad formeel opgericht als onderdeel van de agenda, maar bleef dit kampen met een personeelstekort en had het niet de bevoegdheid om ontwerpvoorstellen die vergezeld gingen van slecht uitgewerkte regelgevingseffectbeoordelingen af te wijzen.

belastingen (zie ***bijlage IV, deel A***) en gereguleerde beroepen (onvolledige gegevens over de beperkingen voor belangrijke beroepen, zoals advocaten, notarissen, ingenieurs en architecten). In de programma's werd dit gebrek aan gegevens niet voldoende aangepakt, al was er bij latere beoordelingen sprake van enige verbetering. Voor het merendeel van de structurele voorwaarden was de Commissie in staat om de aanneming van wijzigingen in de wetgeving te monitoren, maar het ontbrak haar aan geschikte prestatie-indicatoren en -streefdoelen voor de beoordeling van de uitvoering van de hervormingen.

40. Het ontbreken van toereikende prestatie-indicatoren vormde bijvoorbeeld een belemmering voor de Commissie bij de controle van het behalen van de efficiëntiedoelstellingen in het kader van de reorganisatie van de centrale administratie. In de financiële sector werd pas in april 2014 bij het tweede programma een voorwaarde ingevoerd waarbij de Bank van Griekenland werd verzocht kernprestatie-indicatoren vast te stellen om de voortgang die de banken maakten bij de afbouw van hun grote NPL-portefeuilles te volgen. Daarnaast maakte de Commissie in de financiële sector niet volledig gebruik van haar capaciteit als waarnemer bij de besluitvormingsorganen van het HFSF, die een extra kans boden om de naleving van de programmavooraarden te waarborgen³³.

Samenwerking met programmapartners

41. De conditionaliteit op technisch niveau werd voornamelijk ontworpen door de Commissie (in samenwerking met DG ECFIN) en het IMF, in overleg met de ECB. Bij het derde programma fungeerde het ESM als een vierde institutionele partner. De uiteindelijke MoU-teksten gaven overeenstemming weer binnen de instellingen, evenals tussen de instellingen en de Griekse autoriteiten, waarvoor alle partijen hun standpunten zo nodig moesten aanpassen.

42. Er waren geen richtsnoeren of specifieke procedures voor samenwerking tussen de instellingen en het proces werd niet formeel schriftelijk vastgelegd (bijv. in notulen), hetgeen

³³ We hebben één bijzonder geval ontdekt in 2013 waarin de Commissie haar bezorgdheid met betrekking tot een mogelijke fusie tussen twee banken niet op overtuigende wijze kenbaar maakte in het HFSF. De transactie werd pas later vernietigd, maar de vertraging leidde tot een gemiste kans voor de herkapitalisatie van een van deze banken met gedeeltelijk particuliere financiering (de bank werd uiteindelijk volledig geherkapitaliseerd door het HFSF).

van invloed was op de transparantie van het proces. De betreffende programmateams stelden echter informele samenwerkingsregelingen vast. De teams hadden regelmatig contact per telefoon en per e-mail, evenals tijdens vergaderingen. De teams wisselden informatie, gegevens en voorlopige analyses uit en bespraken alternatieve opties voor het programmaontwerp. De Commissie en het IMF deelden hun ontwerpen van programmadocumenten om te waarborgen dat de conditionaliteit consistent werd toegepast. Het feit dat de medewerkers van de drie instellingen beschikten over uiteenlopende vormen van deskundigheid en ervaring, maakte het mogelijk om grondiger beoordelingen en prognoses op te stellen, zodat het risico op fouten en lacunes in het programmaontwerp en de actualiseringen werd verkleind.

43. De ECB en de Bank van Griekenland stemden een aantal van hun instrumenten af op het economisch beleid in de programma's³⁴. De programma's gaven echter niet expliciet aan in welke mate de terbeschikkingstelling van liquide middelen aan Griekenland afhing van de naleving van de programmavooraarden³⁵, en evenmin hoe deze steun in aanmerking moest worden genomen voor de raming van de macro-economische prognoses en financieringstekorten.

De economische aannames van de programma's

44. Macro-economische projecties en de berekening van het financieringstekort vormden de twee belangrijkste processen die het economische kader voor het ontwerp en de aanpassing van de programma's bepaalden (zie **tekstvak 3**). De Commissie heeft deze analyses voor elk programma uitgevoerd en ze heeft voor elke beoordeling een actualisering opgesteld. Alle instellingen die betrokken waren bij het programmabeheer voerden hun

³⁴ Bijvoorbeeld door middel van het programma voor de effectenmarkten dat in mei 2010 werd ingevoerd voor de aanschaf van staatsobligaties op de secundaire markt en de noodliquiditeitssteun die vanaf 2010 werd ingevoerd voor solvabele banken.

³⁵ Op 4 februari 2015 besloot de ECB dat banken geen Griekse staatsobligaties meer mochten aanvaarden als onderpand voor leningen, waardoor de kosten voor kortlopende leningen voor de banken automatisch stegen. Het was niet duidelijk of dit besluit werd genomen in overleg met de bij het tweede programma betrokken partners. Later diezelfde maand besloot de Eurogroep het tweede programma met vier maanden te verlengen (tot eind juni 2015).

economische analyses afzonderlijk uit, maar het eindresultaat liet de bereikte consensus zien.

Tekstvak 3 – Belangrijkste kenmerken van de economische processen die ten grondslag lagen aan het ontwerp van de programma's

Macro-economische projecties bieden de Commissie de beste raming van de belangrijkste economische ontwikkelingen in het land op basis van de aanname dat de voorwaarden van het programma volledig worden uitgevoerd. De projecties leggen de ontwikkeling in de reële economie vast (bbp en de onderdelen daarvan, en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt), evenals het begrotingstraject (schulden en tekorten) als onderdeel van de schuldhoudbaarheidsbeoordeling. De projecties omvatten een proces dat interactie heeft met, maar ook verder gaat dan, de gebruikelijke prognoses van de Commissie. Ook al verschillen ze qua timing, toch hebben prognoses in het kader van macro-economische aanpassingsprogramma's profijt gehad van de meest recente beschikbare economische prognoses voor Europa, die door de medewerkers als input worden gebruikt.

Financieringstekortberekeningen zijn ramingen van de financieringsbehoeften van Griekenland om te waarborgen dat het financieringstekort gedekt kan worden door de financiële bijstand die in het kader van het programma wordt toegezegd. Het financieringstekort wordt gedefinieerd als de financieringsbehoeften van de regering, dat wordt berekend als het verschil tussen uitgaven en inkomsten van andere bronnen dan de programmabijstand.

De methodologische sterke en zwakke punten

45. De spreadsheets die voor de macro-economische projecties zijn gebruikt, bevatten duidelijke en gedetailleerde informatie over historische gegevens en projecties voor een reeks macro-economische variabelen. De prognosetendensen voor de belangrijkste macro-economische en budgettaire variabelen kwamen overeen met de projecties van de componenten ervan en hielden rekening met een brede waaier aan informatiebronnen. De Commissie gebruikte de meest recente aannames over de dynamiek van de internationale economie en technische indicatoren. De Commissie hield echter niet uitdrukkelijk rekening met enkele factoren die meestal worden gehanteerd in macro-economische modellen en integreerde de macro-economische en budgettaire projecties onvoldoende (zie **tekstvak 4**).

Tekstvak 4 – Tekortkomingen van de prognosemethodologie van de Commissie

Volledigheid - bepaalde factoren (bijv. mogelijke output en het werkloosheidspercentage waarbij de inflatie niet verder oploopt) waren niet uitdrukkelijk opgenomen in de macro-economische projecties. De Commissie liet ook na schriftelijk vast te leggen hoe ze werden gebruikt tijdens de beoordelingsfase en welke elementen van de Europese economische prognose werden gebruikt voor de programmaprognose.

Coördinatie van projecties - de Commissie voerde de macro-economische en begrotingsprojecties afzonderlijk uit en integreerde deze niet in één model. De wederzijdse effecten van beide projecties konden daarom alleen op basis van beoordeling worden geïntegreerd.

Aanpak van de schuldhoudbaarheidsanalyse. De ontwikkeling van de schulden op de lange termijn uitgedrukt als percentage van het bbp werd gedefinieerd door een breed toegepaste mechanische procedure van schuldopbouw. Bij deze aanpak ontbreekt een intern mechanisme voor de vaststelling van de interactie tussen de schuldontwikkeling en de economische activiteit (productie, distributie en consumptie van goederen en diensten).

46. Al met al nam de complexiteit van de financieringstekortmethodologie tijdens de programma's toe en bevatten de spreadsheets voor het tweede programma veel complexere berekeningen, waarderingen en modelleringsinstrumenten. De omvang van de berekening van het financieringstekort werd ook uitgebreid om later in het programma aanvullende factoren en elementen in aanmerking te nemen, al bleef er sprake van enkele methodologische gebreken (zie **bijlage V**). De methodologie bleef grotendeels ongewijzigd voor het derde programma.

47. Bij de Commissie waren er geen procedures voor het starten, autoriseren, vastleggen, verwerken en rapporteren van de financieringstekortberekeningen. Kwaliteitscontroles waren van informele aard en we hebben significante gebreken geconstateerd in de controleomgeving voor de spreadsheets³⁶. Tijdens de drie programma's traden in dit opzicht geen verbeteringen op.

³⁶ Er waren bijvoorbeeld geen controles van wijzigingen/versies/toegang, geen afstemmingen van de input en geen ingebouwde analytische gegevens om samenhang en gegevensintegriteit te waarborgen.

48. Ondanks het gebruik van meerdere bronnen werden de gegevens niet voorzien van verwijzingen of data. Daardoor ontstonden problemen met de aansluiting en konden we niet verifiëren of er altijd van de meest recente informatie gebruik was gemaakt. In de presentatie van de financieringstekortresultaten van het eerste programma troffen we een aantal fouten aan. Zij hadden geen invloed op de algehele omvang van het financieringstekort, maar wijzen erop dat de interne regelingen voor kwaliteitsbewaking van de Commissie ontoereikend zijn³⁷.

Gevoeligheidstests en onderbouwing van aannames

49. De Commissie hield regelmatig toezicht op de liquiditeitstoestand van Griekenland en werkte tussen de beoordelingen door ook het bestand bij dat werd gebruikt voor de financieringstekortberekening. De openbare programmadocumenten bevatten geen tests aan de hand waarvan kon worden vastgesteld hoe gevoelig de financieringstekortberekening was voor andere resultaten of ontwikkelingen, maar dergelijke analyses werden uitgevoerd in de werkdocumenten van de Commissie. De Commissie gaf haar scenario's vorm rondom verschillende elementen, zoals het schema van verschillende uitbetalingen, de hoogte van inkomsten uit privatiseringen en de betaalde achterstallige bedragen. Aan de andere kant werd er geen scenarioanalyse uitgevoerd voor de macro-economische projecties. In de projecties werd niet systematisch rekening gehouden met externe schokken voor de Griekse economie, zoals een grote depreciatie van de euro of een plotselinge daling van de grondstofprijzen, die zich later in de programma's daadwerkelijk voordeden.

50. Met betrekking tot de onderbouwing van de aannames en de documentatie troffen we tekortkomingen aan in beide processen. Voor het financieringstekort bevatte de programmadocumentatie een alinea over het kasmiddelenbeheer en de financiering van programma's. De opmerkingen waren echter vaak vaag en gaven geen toelichting bij de wijzigingen die in de actualisering van de financieringstekortberekening werden aangebracht. In een aantal gevallen vroegen de specifieke aannames waarop de

³⁷ Zo werden de behoeften op het gebied van schuldvernieuwing in de aanvankelijke financieringstekortberekening onderschat en in de berekening van december 2010 klopte het totaal voor de bedragen van de schuldaflossing niet.

financieringstekortberekening berustte om uitdrukkelijke motivering³⁸. Deze motiveringsproblemen kwamen ook in het derde programma nog voor. De Commissie stemde in met een suggestie van het IMF om de nagestreefde liquiditeitsbuffer te verhogen tot 8 miljard euro. De Commissie kon dit specifieke niveau voor de liquiditeitsbuffer echter niet verantwoorden en verwees naar eerdere ervaringen met andere programma's.

51. Bij de verwerking van de gevolgen van structurele hervormingen in de macro-economische projecties vertrouwde de Commissie op de op oordeelsvorming gebaseerde input, die niet schriftelijk was vastgelegd. Daarnaast was het, vanwege de gescheiden behandeling van budgettaire en macro-economische projecties, niet mogelijk om te verifiëren hoe de Commissie de gevolgen van het begrotingsbeleid voor de macro-economische projecties definieerde en kwantificeerde.

Nauwkeurigheid en aanpassingen

52. Met name tijdens het eerste programma heeft de Commissie in haar prognose de omvang van de crisis danig onderschat (zie ***bijlage VI***), voornamelijk doordat zij de daling van de particuliere consumptie en van de investeringen te laag inschatte. De algehele precisie van de macro-economische prognose van de Commissie stemde over het algemeen echter grotendeels overeen met die van andere organisaties³⁹ en werd gedeeltelijk beïnvloed door onjuiste rapportage door de Griekse autoriteiten van statistische gegevens over de periode vóór het programma. In de eerste prognose van de Commissie voor 2010 en 2011 werd het overheidssaldo onderschat, anders dan in de prognose voor 2012-2013.

³⁸ Bijvoorbeeld de raming van de financieringsbehoeften van overheidsbedrijven, het vertrouwen op cijfers die waren gebaseerd op toerekening in plaats van op daadwerkelijke liquiditeitsbehoeften, voorwaarden van marktfinanciering en het niveau van stock-flow-aanpassingen.

³⁹ We hebben in dit verband een statistisch onderzoek verricht waarin we de macro-economische prognose van de Commissie voor het eerste en het tweede programma hebben vergeleken met de prognose van andere organisaties en alternatieve macro-economische modellen. De vergelijkende analyse, uitgevoerd door middel van een "prognoserace", toonde over het algemeen aan dat de precisie van de prognoses van DG ECFIN vergelijkbaar was met die van de prognoses van de andere instellingen.

53. De financieringstekortberekeningen lieten Griekenland weinig bewegingsruimte met betrekking tot de liquiditeitsbuffer, die werd gedefinieerd in termen van de kaspositie. Deze nam gemiddeld gezien af tijdens de programmaperiode, maar zonder dat dit werd onderbouwd. De projectie gaf zelfs aan dat de buffer nul zou zijn aan het einde van het eerste kwartaal van 2014. De gemiddelde kaspositie van 3 miljard euro vertegenwoordigde slechts elf dagen van primaire uitgaven. Om de liquiditeitsbuffer te verhogen, moest echter de algemene financiering van het programma worden aangepast of moesten verdere begrotingsmaatregelen in het programma worden ingevoerd.

54. Gezien de beperkte liquiditeitsbuffer en de verslechterende begrotings situatie leende Griekenland voor de korte termijn door de uitgifte van schatkistpapier of door betalingen uit te stellen en betalingsachterstanden te laten oplopen. Het uit te geven schatkistpapier varieerde aanzienlijk in de loop van de financieringstekortberekeningen en diende als belangrijkste aanpassingsvariabele om de financiering van de Griekse economie op koers te houden.

DEEL II – ONTWERP EN UITVOERING VAN DE HERVORMINGEN

55. Voorwaarde voor de uitbetaling van financiële steun in het kader van de drie macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland was de uitvoering van hervormingen die verband hielden met de drie programmadoelstellingen op het gebied van begroting, financiën en groei. Het specifieke ontwerp en de omvang van de hervormingen hebben zich tijdens de programma's ontwikkeld, maar waren al vanaf het begin zeer breed. De programma's hadden betrekking op bijna alle functies van de Griekse overheid en vereisten in sommige gevallen diepgaande structurele veranderingen. Er was sprake van aanzienlijke vertragingen bij de naleving van de programmavooraarden op alle beleidsgebieden (zie **bijlage VII**).

56. Onze analyse, zoals deze in dit deel van het verslag wordt gepresenteerd, had betrekking op een steekproef van beleidsgebieden en richtte zich op die gebieden met de grootste gevolgen voor het bereiken van de programmadoelstellingen. Dit deel omvat speciale gedeelten over hervormingen op het gebied van belastingen, openbaar bestuur, de

financiële sector en de arbeidsmarkt, terwijl andere beleidsgebieden die vallen onder deze controlewerkzaamheden bijdroegen aan de analyse in de delen I en III (zie **figuur 4**).⁴⁰

Figuur 4 – Gecontroleerde beleidsgebieden

Budgettaire houdbaarheid	Financiële stabiliteit	Versterking van de groei
<ul style="list-style-type: none"> •Belastingen •Overheidshervormingen •Pensioenhervorming¹ 	<ul style="list-style-type: none"> •Hervormingen in de financiële sector: •Herstructurering en herkapitalisatie van de sector •Governance en kwaliteit van de activa 	<ul style="list-style-type: none"> •Arbeidsmarkthervormingen •Bevordering van de uitvoer¹ •Gereguleerde beroepen¹

¹ Resultaten van de analyse die zijn meegenomen in de beleidsoverschrijdende bevindingen (deel I en deel III).

Bron: ERK.

57. Voor elk van de beleidsgebieden hadden onze controlewerkzaamheden betrekking op de volgende aspecten:

- het ontwerp van de beleidsvoorwaarden (motivering en analytische achtergrond van de maatregelen, geschiktheid, specificiteit en timing); en
- uitvoering en resultaten (naleving van beleidsvoorwaarden en voortgang van hervormingen op de specifieke gebieden waarvoor de voorwaarden van het programma golden). De bredere gevolgen van de hervormingen (in termen van groei, budgettaire houdbaarheid en financiële stabiliteit) worden daarentegen besproken in deel III van het verslag om een onderscheid te maken met de resultaten van de specifieke voorwaarden die worden gepresenteerd in de volgende gedeelten van deel II.

⁴⁰ Andere gebieden waarop belangrijke hervormingen plaatsvonden die niet vielen onder onze analyse waren de gezondheidszorg, het onderwijs, het gerechtelijk apparaat en de industrie.

Belastingen

58. De duurzame verbetering van het Griekse begrotingssaldo en het stimuleren van de groei behoorden tot de belangrijkste doelstellingen van alle drie de macro-economische aanpassingsprogramma's. Deze doelstellingen voor de middellange termijn werden ook gedeeld door het IMF. Om deze doelstellingen te bereiken, bevatte het programma voorwaarden met het oog op de verhoging van de belastinginkomsten en het doeltreffender maken van de belastingdienst op het gebied van inning van de belastingen (d.w.z. "hervormingen ter verbetering van de capaciteit van de regering om inkomsten te genereren"). Bij onze controlewerkzaamheden richtten we ons op de wijzigingen in het belastingstelsel (waaronder sociale bijdragen) en op de overheidshervormingen om de inning van belastingontvangsten te verbeteren.

Opzet van de conditionaliteit – belastingbeleid

Mix en stabiliteit van belastingmaatregelen

59. In algemene beleidsaanbevelingen voor begrotingsconsolidaties (bijv. OESO) en beoordelingen van het Griekse belastingstelsel van vóór de crisis werd ervan uitgegaan dat maatregelen op het gebied van verbruiksbelasting (indirecte belastingen) en het verbreden van belastinggrondslagen voorrang moesten krijgen gezien hun lagere negatieve impact op de economische groei. In tegenstelling tot deze beoordelingen werd tijdens het eerste programma voorrang verleend aan de verhoging van de belastingtarieven en de invoering van tijdelijke belastingen (boven het verbreden van de belastinggrondslagen) omdat daarvan snelle bijdragen werden verwacht zodat aan de begrotingsdoelstellingen voor de korte termijn kon worden voldaan.

60. Maatregelen voor het verbreden van de belastinggrondslagen maakten voornamelijk deel uit van het tweede en het derde programma en voor sommige maatregelen was een aanzienlijke hervorming van de belastingwetgeving nodig. De stijging van de belastingontvangsten tijdens de eerste twee programma's berustte, zoals voorzien, voornamelijk op indirecte belastingen (met name een verhoging van de indirecte belastingtarieven en de invoering van een periodieke brede vastgoedbelasting). Bepaalde

indirecte tariefverhogingen (bijv. energie-/verontreinigingsbelasting) zetten de productiekosten van bedrijven nog meer onder druk.

61. De voorwaarden van de programma's leidden tot een zeer instabiel belastingbeleid dat van invloed was op alle belangrijkste soorten belastingen; zelfs de richting waarin de wijzigingen moesten evolueren bleef niet stabiel (in het eerste programma werd bijvoorbeeld gepleit voor uniforme belastingen voor persoonlijke inkomstenbronnen, terwijl het tweede programma juist de andere kant op ging, zie **bijlage IV, deel B**). De instabiliteit was in zekere zin het gevolg van problemen met de administratieve capaciteit op het gebied van het ontwerp van het belastingbeleid en een zwakke uitvoering, zoals ook werd erkend door de Commissie, waardoor de programmavooraanwaarden regelmatig moesten worden aangepast. Tijdens het eerste programma was de instabiliteit ook het gevolg van de zoektocht naar ad-hoc- en urgente maatregelen om te voldoen aan tekortdoelstellingen. Het feit dat de Commissie aanvankelijk geen strategie had met betrekking tot belastingbeleid en ontbrekende gegevens (zie **bijlage IV, deel A**) heeft ook bijgedragen tot het probleem, hoewel er gedurende de looptijd van de programma's verbetering zichtbaar was.

Onderbouwing van de maatregelen

62. De onderbouwing van de voorwaarden op het gebied van belastingbeleid werd niet systematisch gedocumenteerd⁴¹. De belangrijke verhogingen van de btw en accijnzen in 2010 werden gerechtvaardigd op basis van de behoefte aan begrotingsconsolidatie en overeengekomen met de autoriteiten, maar er werd geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van alternatieve belastingmaatregelen, zoals een brede periodieke woningbelasting⁴², die in 2011 werd ingevoerd als onderdeel van een aanvullend begrotingsplan. De documentatie tijdens de ontwerpfase verbeterde in de loop der tijd op basis van betere gegevens van de betrokken autoriteiten (bijv. modellering van

⁴¹ De volgende voorwaarde was bijvoorbeeld niet onderbouwd: "De regering wijzigt de wetgeving om de fiscale belemmeringen voor fusies en overnames te verminderen, zoals het niet overdragen van gecumuleerde verliezen, samen met het bedrijf en de complexe berekening van "buitensporig voordeel" (wet 3522/2006, artikel 11) bij de overdracht van besloten vennootschappen". (Eerste programma, mei 2010.)

⁴² De OESO beschouwde deze belasting als het minst schadelijk voor groei.

hervormingen van de inkomstenbelasting tijdens het tweede programma en van btw-verhogingen in het derde programma).

Ontwerp van de conditionaliteit – Belastinginning

63. Verschillende internationale instellingen (IMF, OESO en de Commissie) waarschuwden voor de aanzienlijke problemen met de belastingnaleving in Griekenland in de periode voor de crisis. De resultaten van het eerste programma op het gebied van belastinginning lieten te wensen over⁴³ en kunnen worden toegeschreven aan grofweg drie soorten problemen: i) de voorwaarden kregen slechts beperkte prioriteit en waren niet duidelijk gespecificeerd, noch voldoende solide (zie **tekstvak 5**); ii) de uitvoering van de eigen plannen van de autoriteiten voor de bestrijding van belastingontduiking lieten te wensen over; en iii) de monitoring door de Commissie was gebaseerd op onvoldoende gegevens en criteria (zie deel I).

Tekstvak 5 -Voorbeelden van problemen in het ontwerp van de maatregelen voor belastinghandhaving

Laattijdige opname in de programma's

De voorwaarden voor het eerste programma gaven slechts in beperkte mate voorrang aan specifieke maatregelen voor de bestrijding van belastingontduiking. Een aantal belangrijke maatregelen werd pas opgenomen in het tweede programma (samenvoeging van de identificatienummers van belastingbetalers, invoering van een IT-systeem om alle belastingkantoren met elkaar te verbinden, oprichting van een centraal register van bankrekeningen) of in het derde programma (bijv. bevordering en facilitering van elektronische betalingen, bekendmaking van belastingdebiteuren en debiteuren sociale zekerheid).

Omvang van de maatregelen was niet alomvattend

Uit vergelijking met andere lidstaten blijkt dat in Griekenland specifiekere maatregelen hadden kunnen worden overwogen, zoals een mechanisme voor gesplitste betaling voor btw-transacties met overheidsinstellingen en intensiever gebruik van elektronische fiscale instrumenten.

⁴³ De Commissie heeft zelf erkend dat er in 2010 en 2011 weinig vooruitgang werd geboekt met de belastingnaleving.

Aanvankelijk onvoldoende gedetailleerd

In het aanvankelijke eerste programma werd verzocht om “wetgeving voor de verbetering van de efficiëntie van de belastingdienst en -controles”, maar er was geen overzicht van specifiek overeengekomen maatregelen. De voorwaarde was gebaseerd op aanbevelingen van het IMF op het gebied van technische bijstand uit mei 2010, maar deze werden niet volledig omgezet.

64. De meeste voorwaarden voor het versterken van de belastingdienst werden opgenomen in het tweede en het derde programma, waarbij enkele van de gebreken in het ontwerp van het eerste programma werden aangepakt. De voorwaarden waren voornamelijk gebaseerd op de aanbevelingen van de taskforce voor Griekenland (TFGR) en leidden tot een verbetering wat betreft de duidelijkheid, maar dit leidde ook tot een aanzienlijk hogere mate van gedetailleerdheid⁴⁴. Deze tendens werd verklaard door het feit dat eerdere voorwaarden niet op de juiste wijze waren uitgevoerd. Sommige voorwaarden hadden ook een onrealistische deadline (zie *bijlage IV, deel C*).

Uitvoering en resultaten

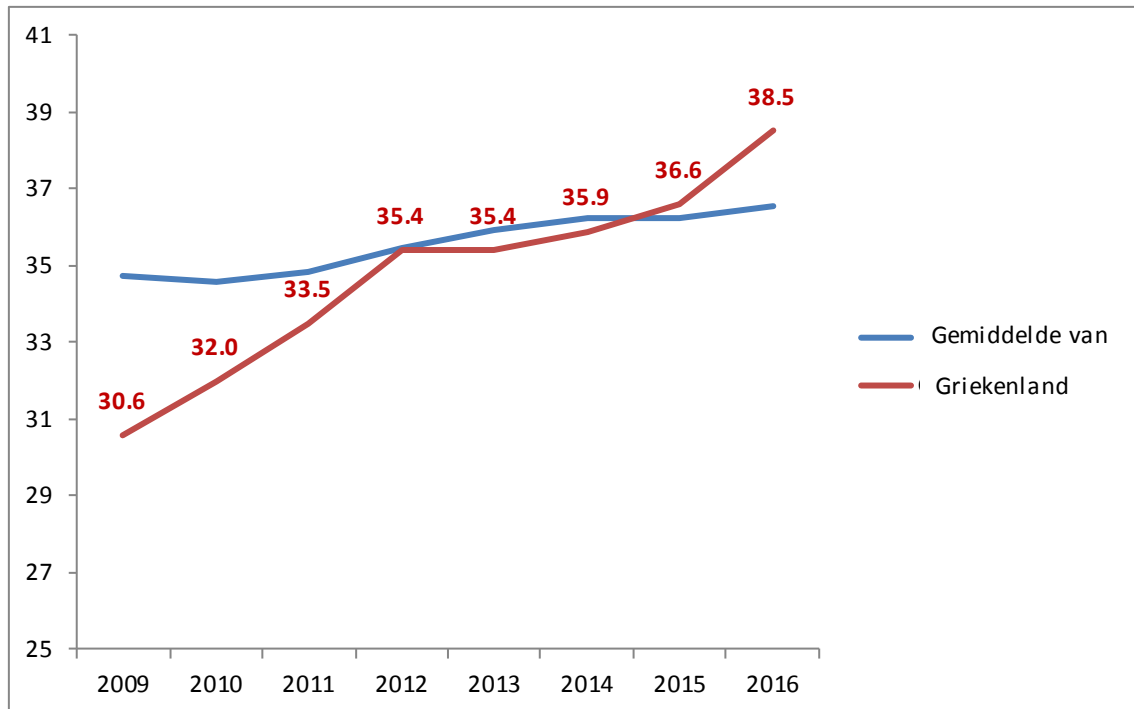
65. Als gevolg van de maatregelen op het gebied van belastingbeleid die waren overeengekomen in de programma's nam de belastingdruk⁴⁵ op de economie tussen 2010 en 2014 toe (met 5,3 % van het bbp) en als gevolg van aanvullende belastingmaatregelen bleef deze tijdens het derde programma stijgen. Hieruit blijkt dat de toegepaste maatregelen op duurzame wijze hebben bijgedragen aan de verbetering van de overheidsfinanciën. De stijging was sterker dan in andere programmalanden en zorgde ervoor dat Griekenland eind 2014 het (niet-gewogen) gemiddelde van de deelnemende

⁴⁴ In het eerste programma waren in de MoU's 32 unieke voorwaarden opgenomen voor de belastingdienst; in het tweede programma waren dat er 194. Deze grote toename in gedetailleerdheid werd echter niet weerspiegeld in de IMF-voorwaarden die in het eerste programma 6 en in het tweede programma 14 structurele benchmarks op dit gebied omvatten.

⁴⁵ Inkomsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen (zoals gerapporteerd door Eurostat), uitgezonderd toegerekende sociale premies als percentage van het bbp. Als gevolg van het ontwerp sluit deze indicator ook niet-geïnde bedragen uit, aangezien Griekenland belastingen en socialezekerheidsbijdragen registreert met behulp van de methode van voor de tijd aangepaste contante bedragen.

lidstaten bereikte (zie **figuur 5**). De stijging vond voornamelijk plaats tussen 2010 en 2012, tijdens de meest schrijnende fase van de economische crisis in Griekenland.

Figuur 5 – Belastingdruk in programmalanden van de eurozone (% van het bbp)



Bron: ERK, op basis van Eurostat-gegevens (voorjaar 2017).

66. Aan het einde van het tweede programma was de Commissie van mening dat Griekenland voldeed aan een groot aantal voorwaarden op het gebied van belastingontduiking en -inning, maar dat de bijdrage daarvan aan de begrotingsconsolidatie beperkt was⁴⁶. Dit was het gevolg van het feit dat enkele hervormingen niet naar behoren waren uitgevoerd, ze meer tijd nodig hadden om zichtbaar te worden in de statistieken of de doeltreffendheid werd beïnvloed door het instabiele belastingklimaat. Prestatie-indicatoren van de programma's voor de belastingadministratie lieten een broze en gedeeltelijke verbetering zien wat betreft het aantal belastinginspecties en de inningspercentages in de gespecialiseerde controlecentra, terwijl de doelstellingen tussen 2012 en 2014 zelden

⁴⁶ Met name de btw-inkomsten als percentage van het bbp verbeterden niet tussen 2009 en 2014 zoals aanvankelijk werd geraamd, ondanks enkele verhogingen van het tarief en een gelijkblijvend aandeel van de particuliere consumptie in het bbp.

werden gehaald (zie **bijlage IV, deel D**). In de periode 2010 tot en met 2014 namen de belastingschulden gemiddeld met ongeveer 8,2 miljard euro per jaar toe (4,2 % van het bbp), ondanks afschrijvingen en inningsmaatregelen. De programma's voorzagen niet in een indicator voor het toezicht op de geschatte niet-aangegeven belastingen (“belastingkloof”) of het geschatte zwartwerk, maar de geschatte btw-kloof⁴⁷ liet zien dat de ontduiking toenam tijdens het eerste programma en in 2014 een broze verbetering vertoonde in vergelijking met 2010.

Overheidshervorming

67. Het doel van de overheidshervorming was het verhogen van de efficiëntie door te bezuinigen op de overheidsuitgaven terwijl tegelijkertijd de kwaliteit van de aangeboden openbare diensten werd verhoogd. De programma's bevatten daarvoor budgettaire en structurele componenten. In het derde programma werd het belang van de overheidshervorming nog sterker benadrukt, die als specifieke pijler van het programma werd aangewezen. Onze controlewerkzaamheden richtten zich op efficiëntieverhogingen die werden bereikt door middel van hervormingen op het centrale overheidsniveau.

Opzet van de conditionaliteit

De overheidshervorming - prioriteiten voor de korte termijn en strategische visie

68. Tegen de achtergrond van een begrotingscrisis was begrotingsconsolidatie⁴⁸ de belangrijkste prioriteit van het eerste programma op overheidsgebied. Tijdens het tweede programma werd er meer aandacht besteed aan structurele conditionaliteit, maar deze was niet gebaseerd op een passende strategische planning. De conditionaliteit met betrekking tot structurele hervormingen op overheidsgebied maakte geen deel uit van een overheidsbrede hervormingsagenda waarbij deze hervorming op een samenhangende en geplande manier stapsgewijs ten uitvoer zou leggen. Bij de structurele hervormingen van de

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

⁴⁸ Lonen en pensioenen waren in 2009 goed voor driekwart van alle primaire uitgaven en zijn sinds 2000 een dynamisch groeiend element van de uitgaven geweest. De loonkosten namen in de periode 2000 tot en met 2008 met bijna 100 % toe en stegen in 2009 met nog eens 7,5 %.

overheid werden belangrijke factoren niet meegenomen, hoewel de Commissie ze zelf bestempelde als noodzakelijk voor het succesvolle ontwerp van een uitgebreide overheidshervorming, d.w.z. een uitwisseling van beste praktijken op EU-niveau, betrokkenheid van de belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld, continuïteit en stabiliteit van de hervormingen (zie **bijlage VIII, deel A**).

69. In 2013 werd de Griekse autoriteiten in het tweede programma gevraagd een strategie en een actieplan voor overheidshervormingen te presenteren, maar dit vereiste liep niet synchroon met belangrijke acties binnen het programma (de reorganisatie van de Griekse overheidssector begon in 2012, twee jaar vóór de uitvoering van de strategie). Dit plan werd niet uitgevoerd en in 2015 werd in het derde programma verzocht om een nieuwe driejarenstrategie voor overheidshervormingen.

De volledigheid van de hervormingen

70. In het eerste programma werd verzocht om een functionele beoordeling van de centrale overheid, uit te voeren door de OESO, die moest helpen bij de prioritering van de overheidshervormingen en de vaststelling van een aangepaste, landspecifieke aanpak. Bij de beoordeling werden de tekortkomingen van de Griekse overheid en de beleidsgebieden die administratieve ondersteuning nodig hadden duidelijk aangewezen, maar 13 van de OESO-aanbevelingen werden met enige vertraging opgenomen in de voorwaarden (zie **tekstvak 6**). De aanbevelingen werden niet systematisch opgevolgd en er bestond geen kader voor het bijhouden van de voortgang van de hervormingen, noch een strategie voor het oplossen van problemen met de verzameling van gegevens en het beheer (zie **bijlage VIII, deel B**).

Tekstvak 6 – Voorbeelden van vertraagde uitvoering van OESO-aanbevelingen

Een ICT-plan dat de interoperabiliteit moest waarborgen tussen de verschillende takken van de centrale overheid werd een jaar na de publicatie van het OESO-verslag opgenomen in het programma, en wat personeelszaken en communicatiestrategieën betreft pas na twee jaar.

71. Zelfs voordat het eerste programma van start ging, waren er EU-instrumenten ingevoerd (voornamelijk het operationele programma “Administratieve hervorming” (OPAH), dat werd gefinancierd uit het Europees Sociaal Fonds) voor de aanpak van de

zwakke punten bij de Griekse overheid. Hoewel de Commissie zich bewust was van de ernst van deze problemen, bevatten de programma's geen specifieke maatregelen voor de ontwikkeling van institutionele capaciteit⁴⁹. Enige ondersteuning op dit gebied, zij het van beperkte omvang, werd gecoördineerd door de TFGR⁵⁰. Daartegenover staat dat projecten voor de opbouw van capaciteit in het kader van het OPAH, die al sinds 2010 werden uitgevoerd, niet aan de programmavooraarden gekoppeld waren en dat enkele ervan tijdens de programmaperiode werden stopgezet. De volledigheid van de voorwaarden en de coördinatie met andere instrumenten (waaronder technische bijstand) verbeterden in de loop van het derde programma, met name door het leggen van een duidelijk verband tussen de technische bijstand en het programma.

Onderbouwing van de maatregelen

72. Ondanks een bescheiden analyse door de Commissie van het ontwerp van de overheidshervormingen was de motivering die werd gegeven voor bepaalde specifieke maatregelen onbevredigend. De Commissie kon met name geen kwantitatieve/kwalitatieve analyses verstrekken voor de twee belangrijkste doelstellingen van de hervormingen (namelijk inkrimping van het ambtenarenapparaat in de periode 2011-2015 met 150 000 werknemers, en tegen 2014 afronding van gedwongen ontslagen van 15 000 medewerkers⁵¹).

⁴⁹ Institutionele capaciteit bestaat over het algemeen uit optreden in drie dimensies, namelijk op het gebied van: 1) structuren en processen, 2) personele middelen, en 3) dienstverlening.

⁵⁰ De omvang en de bijdrage van technische bijstand op het gebied van de overheidshervorming waren beperkt. De hervorming werd financieel gesteund met een bedrag van 750 000 euro. Deze opdracht werd echter onvoldoende uitgevoerd (37 % van het beschikbare budget en 44 % van in totaal 620 mandagen die beschikbaar waren voor de periode van 30 januari 2013 tot 1 januari 2014).

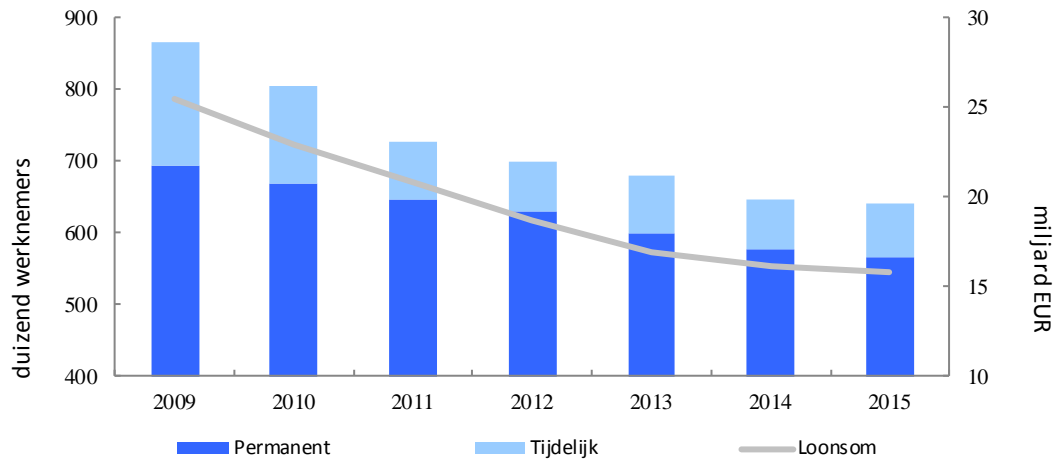
⁵¹ De inkrimping met 150 000 medewerkers moest blijvend zijn en werd uitgevoerd met behulp van de verloopregel "één indiensttreding voor vijf uitdiensttredingen", een afname van tijdelijke contracten, een arbeidsreserve, vervroegde uittredings- en pensioenregelingen en beperkingen op de werving. Wat de 15 000 gedwongen ontslagen betreft, konden de ontslagen medewerkers worden vervangen door nieuwe medewerkers met een profiel dat beter aansloot op de behoeften van de overheid.

73. Het probleem met de ontoereikende onderbouwing betrof ook de volgorde van de hervormingen en de deadlines. Hoewel de Commissie geen analyse kon verstrekken die ten grondslag lag aan het ontwerp van de programma's in dit opzicht, bleken de deadlines voor bepaalde voorwaarden uiteindelijk te ambitieus en werd er geen rekening gehouden met de capaciteit voor de uitvoering. Voor het opzetten en invoeren van een nieuw systeem voor de beoordeling van werknemers voor de gehele overheid werden bijvoorbeeld elf maanden uitgetrokken, terwijl een vergelijkend onderzoek van de OESO/Sigma naar overheidsstelsels in zes EU-landen suggereerde dat een tijdsperiode van anderhalf tot drie jaar optimaal is voor de voorbereiding van dergelijke hervormingen. In het tweede programma werd het overheidspersoneel niet beoordeeld. Bijgevolg werd in het derde programma een nieuwe voorwaarde vastgesteld, namelijk dat er binnen vier maanden wetgeving moest worden opgesteld voor een nieuw en modern systeem voor prestatiebeoordelingen (tegen november 2015). De primaire wet werd in februari 2016 aangenomen, maar tegen juni 2016 (zeven maanden later) moest er aanvullende secundaire wetgeving worden ingevoerd. De eerste beoordeling wordt verricht in juni 2017, bijna twee jaar nadat het derde programma van start ging.

Uitvoering en resultaten

74. De hervormingen van de Griekse overheid hebben de kosten verlaagd, wat een van de doelstellingen van de programma's was. De doelstelling inzake de afslanking van het ambtenarenapparaat werd in 2013 behaald, d.w.z. twee jaar vroeger dan gepland, als gevolg van de verloopregel voor nieuwe werving, de afname in aangeworven tijdelijk personeel en vervroegde-uitredingsregelingen. Het ambtenarenapparaat nam tussen 2009 en 2015 met meer dan 225 000 ambtenaren af (zie ***figuur 6***).

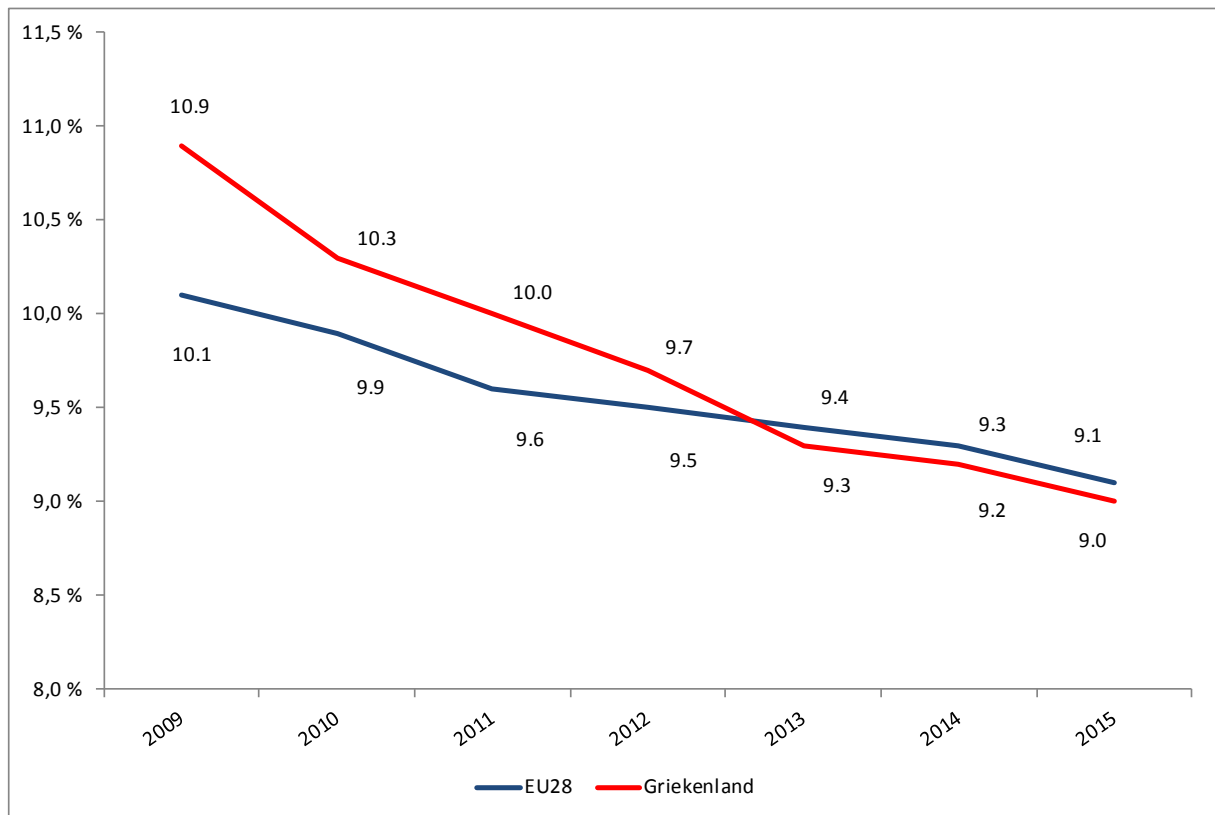
Figuur 6 – Werknemers in overheidsdienst en loonkosten van de overheid, 2009-2015



Bron: Europese Commissie, Apografi-database, Eurostat.

75. Uitgedrukt als resultaat op de begroting namen de jaarlijkse kosten voor ambtenaren tussen 2009 en 2015 met 37,9 % (9,6 miljard euro) af. Tegen 2015 hadden de lonen in de publieke sector het gemiddelde niveau van de eurozone bereikt (9,1 % van het bbp in de eurozone ten opzichte van 9 % in Griekenland, zie **figuur 7**). Deze besparingen leidden echter tot hogere uitgaven aan het pensioenstelsel.

Figuur 7 – Vergoedingen voor ambtenaren als percentage van het bbp



Bron: Eurostat-gegevens, verschuldigd exclusief sociale bijdragen.

76. De structurele componenten van de overheidshervorming kregen beperkte steun op nationaal niveau en werden negatief beïnvloed door de politieke instabiliteit (zie de paragrafen 31 en 32). Bijgevolg leidden ze tot veel minder tastbare resultaten dan de begrotingsmaatregelen. Met de eerste programma's werd weinig vooruitgang geboekt op het gebied van de reorganisatie van openbare lichamen, het beheer van personele middelen en de depolitisering van het overheidsapparaat (zie **tekstvak 7**). Positieve ontwikkelingen, daarentegen, omvatten de oprichting van een regeringsraad voor hervormingen, het secretariaat-generaal voor de coördinatie van regeringswerkzaamheden, het gemeenschappelijke uitbetalingsorgaan en een censusdatabase van de ambtenaren in overheidsdienst.

Tekstvak 7 – Overheidshervorming – Structurele aspecten

Evaluatie van openbare lichamen - in de beoordeling van het eerste programma in juli 2011 werd vereist dat de evaluaties die na een eerste golf van 153 instanties zouden worden verricht, betrekking moesten hebben op 1 500 openbare lichamen, met inbegrip van een uitgebreide benchmarkprocedure, al is er in dat opzicht geen actie ondernomen.

Beheer van personele middelen en depolitisering - er werden pas laat (2013) in het tweede programma maatregelen ingevoerd (selectie van managers en een beoordelingssysteem voor medewerkers), en deze werden niet uitgevoerd. In het kader van het derde programma werd de depolitisering van het kader en het hogere bestuur geïntroduceerd, met inbegrip van de secretarissen-generaal en het personeel van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke entiteiten.

Loongroepen - de doelstelling in het kader van het eerste programma was het verlagen van de belastingdruk, hoewel pas bij het tweede programma conditionaliteit werd ingevoerd om beter rekening te houden met vaardigheden en verantwoordelijkheden van het personeel; conditionaliteit werd echter niet uitgevoerd. In 2015 werd in het derde programma verzocht om een nieuwe hervorming van de uniforme salaristabel. Deze hervorming diende om de salaristabel op begrotingsneutrale wijze aan te passen en zo de vaardigheden en verantwoordelijkheden van de verschillende banen beter weer te geven.

Hervormingen in de financiële sector

77. De bescherming van de binnenlandse financiële stabiliteit was een van de belangrijkste pijlers van alle macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland. Om deze doelstelling te bereiken, omvatten de programma's voorwaarden om de financiële sector gezonder en veerkrachtiger te maken door het kapitaal van de banken te versterken, voldoende liquiditeit te behouden, niet-renderende leningen (NPL's) aan te pakken en de governance en het toezicht te verbeteren (zie **tekstvak 8** en gegevens over de programmastrategieën en belangrijke voorwaarden voor de financiële sector in **bijlage IX, deel A**). Onze analyse was gericht op de maatregelen die werden genomen voor de herstructurering en herkapitalisatie van het bankwezen en de hervormingen in verband met governance en kwaliteit van de activa, met name NPL's.

Tekstvak 8 – Belangrijkste aspecten van de hervormingen in de financiële sector

Grieks fonds voor financiële stabiliteit (HFSF) - oprichting van het HFSF om bij te dragen aan de financiële stabiliteit van het Griekse bankwezen door, zo nodig, eigen vermogen te verschaffen.

Bank voor herkapitalisatie en afwikkeling - in het kader van het eerste programma werd een bedrag van 10 miljard euro uitgetrokken voor bankkapitaalinterventies via het HFSF, maar uiteindelijk werd van die middelen slechts marginaal gebruik gemaakt. In het kader van het tweede programma werd een bedrag van 50 miljard euro bestemd voor de kosten in verband met de herkapitalisatie en afwikkeling van banken via het HFSF. In het derde programma werd met datzelfde doel een aanvullende buffer tot 25 miljard euro overwogen.

Liquiditeit behoud van voldoende liquiditeit in het bankwezen conform de regels van het Eurosysteem. Het was de bedoeling om op de middellange termijn te komen tot een duurzaam model voor de financiering van banken door hun afhankelijkheid van leningen bij de centrale bank gaandeweg af te bouwen.

Niet-renderende leningen (NPL's) - versterking van het insolventiekader en de capaciteit van banken om NPL's te beheren, ontwikkeling van een markt voor de verkoop en afbetaling van NPL's, en verbetering van het beheer van banken in liquidatie.

Governance en toezicht - versterking van de governance van het HFSF, de banken en de Bank van Griekenland. Verbeteringen in het nationale toezicht en de nationale regelgeving.

78. Ondanks de geringe vraag naar leningen tijdens de programmaperiode voorzagen alle programma's in een zeer beperkt aantal hervormingen van de financiële sector⁵² om de problematische kredietbeperkingen in Griekenland rechtstreeks aan te pakken, hetzij op het gebied van de kredietverlening door banken, hetzij op dat van de kredietkosten. Beperkingen in de beschikbaarheid van kredieten hebben de pogingen om het concurrentievermogen van de Griekse economie te herstellen belemmerd, aangezien de Griekse kmo's grote moeilijkheden ondervonden bij het verkrijgen van toegang tot krediet.

⁵² Hoewel in de programma's voorwaarden waren vastgelegd die de toegang van kmo's tot financiering moesten verbeteren, zorgden de hervormingen in de financiële sector slechts voor de oprichting van het Instituut voor groei. Daarnaast was het bedrag dat voor dit doel werd aangewezen (ongeveer 200 miljoen euro) laag in vergelijking met de financieringsbehoeften van de Griekse bedrijven.

Opzet van de conditionaliteit

79. De analyse van de Commissie bevatte niet altijd voldoende onderbouwing van de risico's van sommige beleidsopties. Zo overwoog de Commissie in het kader van de herkapitalisatie van de banken in 2013 bijvoorbeeld meerdere opties om particuliere beleggers aan te trekken. Toen zij concludeerde dat de voorstellen van de Griekse autoriteiten buitensporige stimulansen boden aan particuliere beleggers, koos zij uiteindelijk voor de uitgifte van warrants⁵³. In de analyse werden enkele risico's van de warrants echter niet volledig uiteengezet, zoals de mogelijke invloed daarvan op de prijzen van de aandelen van banken (zie **bijlage IX, deel B**).

Herstructurering en herkapitalisatie van de banksector

i) Beoordelingen van de kapitaalbehoeften

80. De beoordelingen van de kapitaalbehoeften die in de eerste twee programma's waren gepland, berustten niet altijd op voldoende voorzichtige aannames. Zelfs het negatieve scenario voor de bbp-groei, dat dateert van januari 2011, bedroeg bijvoorbeeld 4,6, 7,8 en 4,7 procentpunt voor respectievelijk 2011, 2012 en 2013, en was daarmee positiever dan de feitelijke economische prestaties⁵⁴. Daarnaast waren de resterende middelen uit het tweede programma (ongeveer 11 miljard euro) deels van invloed op de analyse die de Commissie maakte van een follow-upbeoordeling van de kapitaalbehoeften die begin 2014 door de Bank van Griekenland werd verricht.

⁵³ Een warrant is een effect dat de houder het recht geeft om vóór of op de vervaldatum de onderliggende aandelen van de emittent te kopen tegen een vaste prijs.

⁵⁴ Sinds het begin van de crisis zijn voor Griekse banken zes beoordelingen van de kapitaalbehoeften uitgevoerd. Deze worden meestal verricht op basis van twee scenario's (een referentiescenario en een negatief scenario) over wijzigingen in de belangrijkste macro-economische variabelen. Op te merken valt dat de Commissie in alle gevallen een essentiële rol vervulde bij het ontwerp van de scenario's (zie ook Speciaal verslag nr. 5/2014 van de Europese Rekenkamer, paragraaf 58 en tekstvak 1). Tijdens zijn evaluatie achteraf van het tweede programma heeft het IMF tekortkomingen aangewezen in de beoordelingen van de kapitaalbehoeften ("Country Report No. 17/44" van februari 2017, punt 39 en figuur 19).

ii) Beoordeling van de levensvatbaarheid

81. Volgens een voorwaarde van het tweede programma diende de Bank van Griekenland (BvG) te beoordelen of de 15 binnenlandse banken levensvatbaar waren en dus in aanmerking kwamen voor herkapitalisatie met behulp van programmafondsen. De resterende banken zouden worden afgewikkeld, tenzij er particulier kapitaal bij elkaar kon worden gebracht. Volgens het programma hoefde de BvG er niet voor te zorgen dat het proces voldoende transparant was. De banken hadden bijvoorbeeld geen toegang tot hun eigen beoordeling en de onderliggende berekeningen.

iii) Bankherkapitalisaties van 2014 en 2015

82. De voorwaarden in het tweede en het derde programma bepaalden dat het HFSF bij de herkapitalisaties van 2014 en 2015 slechts in laatste instantie als bron van steun mocht worden gebruikt (zie ***bijlage IX, deel B***). Dit hield in dat het HFSF niet kon deelnemen aan de herkapitalisaties van de banken wanneer er interesse was vanuit de particuliere sector om zo verdere injecties met publieke middelen tot een minimum te beperken. Op die manier werd er tijdens het herkapitalisatieproces sterke negatieve druk uitgeoefend op de aandelenkoersen, wat leidde tot een aanzienlijke verwatering van het HFSF⁵⁵, dat reeds een meerderheidsaandeelhouder was als gevolg van de herkapitalisatie in 2013.

Kwaliteit van de activa – niet-renderende leningen

83. Wanneer er NPL's moeten worden beheerd, is de oprichting van een vermogensbeheerder (AMC) een van de meest voorkomende oplossingen op internationaal niveau. In de Griekse programma's werd die oplossing echter niet toegepast als gevolg van financieringsbeperkingen en andere factoren, zoals de spreiding van niet-renderende leningen over alle sectoren, governancekwesties en overwegingen op het gebied van EU-staatssteun. Ondanks de mogelijke beperkingen waren de ramingen door de Commissie van

⁵⁵ In 2014 verkregen particuliere beleggers aandelen in de vier grootste banken met een disagio van 7 tot 23 % op de laatste slotkoers. In 2015 lag dat disagio aanmerkelijk hoger, namelijk tussen 34 en 93 %, aangezien er ten gevolge van de hoge onzekerheid vooraf geen minimumkoers was vastgesteld.

de financieringsbehoeften van een AMC niet concreet genoeg om uitgebreid te kunnen onderzoeken of de maatregel in het geval van Griekenland geschikt was.

84. In de eerste twee programma's werd de nadruk gelegd op de herkapitalisatie van banken en het geven van liquiditeitssteun, maar dit ging niet gepaard met doeltreffende maatregelen inzake het beheer van NPL's (het eerste programma voorzag bijvoorbeeld alleen in een toezegging om de insolventiewetgeving te herzien). In het tweede programma werd getracht het probleem van de NPL's aan te pakken door voornamelijk te vertrouwen op het interne NPL-beheer van de banken, dat weliswaar van essentieel belang was, maar grotendeels ondoeltreffend bleek te zijn⁵⁶. Naarmate het tweede programma vorderde, werd de capaciteit van de banken voor het beheer van NPL's aangemerkt als een hogere prioriteit, maar tastbare hervormingen om de interne beheerprocessen te verbeteren werden pas vanaf het derde programma ingevoerd.

85. Met betrekking tot de insolventie van bedrijven en personen in Griekenland bleven de voorwaarden in het eerste en het tweede programma algemeen van aard en waren de reeksen wetswijzigingen die werden ingevoerd om noodlijdende activa aan te pakken voornamelijk van beperkte omvang en ondoeltreffend⁵⁷. Veel hervormingen werden gekenmerkt door een versnipperde aanpak en een uiteenlopende reeks beleidsprioriteiten die vaak leidde tot tegenstrijdige beleidsdoelstellingen. In sommige gevallen werden ze zelfs vastgesteld zonder deugdelijke raadpleging van de belanghebbenden en zonder effectbeoordeling. De complexiteit van het insolventiekader heeft het NPL-probleem bestendig; het werd niet aangepakt binnen een samenhangend en gecentraliseerd

⁵⁶ De problemen hingen onder meer samen met het uitstel van de tenuitvoerlegging van de gedragscode op het gebied van het beheer van NPL's tot eind 2015, met een minder actief beheer van de leningportefeuilles (de banken waren voornamelijk geïnteresseerd in kortetermijnoplossingen, zodat het probleem op de lange baan werd geschoven) en slechte samenwerking tussen de banken onderling. Er werd ook opgemerkt dat evenmin actie werd ondernomen in gevallen waarin banken leningovereenkomsten hadden afgewezen waarvoor geen juridische stappen waren ondernomen.

⁵⁷ Zowel de ECB als het IMF heeft gewezen op verschillende belemmeringen voor de afwikkeling van NPL's ("Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs", bijlage III, van de ECB van september 2016 en "Country Report No. 17/41" van het IMF van februari 2017, blz. 3-15).

strategisch kader met duidelijke beleidsprioriteiten. Bij het ontwerp van het kader was ook geen rekening gehouden met de beperkte capaciteit van het gerechtelijk apparaat ten aanzien van het grote volume aan zaken, die het daarom niet doeltreffend kon behandelen. Al met al hebben de complexiteit en capaciteitsproblemen voor achterstanden gezorgd, waardoor strategische tekortkomingen en moreel risico in het hele systeem werden verspreid (zie **tekstvak 9**).

Tekstvak 9 – Persoonlijke insolventie

Het juridisch kader voor persoonlijke insolventie leidde tot ongeveer 200 000 aanvragen die het gerechtelijk apparaat overspoelden, waarbij debiteuren een betalingsmoratorium werd verleend vanwege een enorme achterstand die naar verwachting 15 jaar zal duren. Het probleem werd verergerd door ontoereikende richtsnoeren voor rechters en ontwerpproblemen die voorafgingen aan de wet van 2015 (een programmavoorgaande van het derde programma), zoals het vereiste dat debiteuren een minimumbedrag of helemaal niets hoeven te betalen in afwachting van een rechtszitting.

Het kader was bijgevolg niet goed gericht, aangezien debiteuren die daar niet voor in aanmerking kwamen toch een aanvraag voor de insolventieregeling indienden om zodoende acties van schuldeisers te voorkomen totdat hun zaak voorkwam. Ook niet-gerichte regels inzake de insolventie van huishoudens droegen bij aan de ondermijning van de betalingscultuur bij kredietnemers. De Bank van Griekenland en de binnenlandse banken schatten dat een zesde van de bedrijven en ten minste een kwart van de huishoudens strategische wanbetalers zijn.

86. Pas in het derde programma was een voorwaarde opgenomen om een functionerende markt voor de afbetaling en de verkoop van NPL's tot stand te brengen. Verschillende belangrijke belemmeringen werden echter niet weggenomen - niet door de wet die eind 2015 werd aangenomen, en evenmin door twee verdere wijzigingen in 2016 (die ook betrekking hadden op renderende leningen) - en het juridisch kader bleef omslachtig.

87. Bij banken in bijzondere liquidatie die voornamelijk niet-renderende leningen behandelden, waren de activiteiten lange tijd gefragmenteerd, wat aanleiding gaf tot een lage doelmatigheid op het gebied van de innings- en exploitatiekosten van NPL's. De consolidatie van activiteiten (16 instanties samenvoegen tot één) was bijvoorbeeld pas een voorwaarde in het kader van het derde programma en werd meer dan drie jaar na het

oorspronkelijke voorstel door externe adviseurs uitgevoerd. Met de liquidatieprocedure was 13,5 miljard euro gemoeid uit de financiering van de programma's via het HFSF (zie **tabel 3**) en nog eens 1,7 miljard euro uit het nationale depositogarantiefonds.

Governance

i) Governance van banken

88. Hoewel hervormingen in de financiële sector in de loop van het eerste programma steeds belangrijker werden, bevatte het programma zelf geen voorwaarden voor het verbeteren van de governance van banken. Problemen in verband met governance (bijvoorbeeld leningen tegen niet-marktvoorwaarden aan verbonden partijen) bestonden echter al lang voor de crisis, aangezien de corporate governance van Griekse banken gemiddeld genomen van meet af aan sterk onderdeed voor die van hun Europese tegenhangers.

89. Het tweede programma bepaalde dat de vier grootste Griekse banken ("systeembanken") voornamelijk zouden worden geherkapitaliseerd met behulp van programmafondsen via het HFSF, maar zorgde niet voor toereikend toezicht op hun particuliere beheer. In tegenstelling tot de internationale praktijk werden eigendomsoverdrachten waardoor de binnenlandse banksector in 2013 vrijwel helemaal werd genationaliseerd, niet weerspiegeld in de meeste bestuursraden van de banken. In sommige gevallen bleef het bestuur zelfs in handen van historische aandeelhouders en had het HFSF niet het recht om hen te beoordelen op hun ervaring, reputatie en onafhankelijkheid. Een voorwaarde met betrekking tot de corporate governance van banken werd pas opgenomen in het derde programma, toen het HFSF alle bestuursleden van de banken moest doorlichten.

90. Hiertoe, en tevens om mogelijke politieke of zakelijke bemoeienissen te voorkomen, voorzag het derde programma in strengere selectiecriteria met betrekking tot de kwalificaties en ervaring van de bestuursleden van banken. Vanwege de criteria kwamen echter alleen kandidaten in aanmerking die ervaring hadden op het gebied van banken en financiën, maar een dergelijk vereiste strookte niet geheel met de internationale praktijk en

EU-/GTM-vereisten die, in beginsel, diversiteit binnen de raad van bestuur en collectieve kennis bevorderen.

91. De hervormingen in de financiële sector waren ook onvoldoende gericht op de governance van minder belangrijke banken en het nationale toezicht daarop. Bijna zes jaar na de invoering van het eerste programma kwamen bij een inspectie ter plaatse door de BvG en het GTM in maart 2016 ernstige interne tekortkomingen aan het licht met betrekking tot governance, risicobeheer en kredietpraktijken bij één bank.

ii) Governance van het HFSF

92. In het eerste programma werd de oorspronkelijke governancestructuur van het HFSF ontworpen, wat niet leidde tot meer onafhankelijkheid van de autoriteiten. Ondanks de voorwaarde in het tweede programma dat het HFSF moest beschikken over een tweeledige managementstructuur (met een algemene raad en een raad van bestuur) hielden problemen rond de onafhankelijkheid aan. In het derde programma werd deze tekortkoming aangepakt door vooral aandacht te schenken aan het selectieproces voor de hogere leiding van het HFSF. De in het tweede en derde programma voorgestelde oplossingen konden echter niet zorgen voor een duidelijke scheiding tussen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beide besluitvormende raden. Het besluitvormingsproces van het HFSF baarde ook ernstige zorgen over de transparantie. Zo verleende het HFSF in 2013 bijvoorbeeld goedkeuring voor de verkoop van een meerderheidsaandeel in een dochteronderneming van een bank, hoewel de transactie niet gebaseerd was op een concurrentiële aanbestedingsprocedure met meerdere inschrijvers.

93. De programmavooraarden brachten frequente wijzigingen in de hogere leiding van het HFSF teweeg (34 personen in de eerste zes jaar, onder wie vier voorzitters en vier *chief executive officers*), wat het risico meebracht op leemten in de kennis en verminderde invloed binnen de banken waarvan het HFSF aandelen bezat.

Verwachte financiële resultaten

94. Per december 2016 had het HFSF 45,4 miljard euro in de Griekse banksector gepompt, met een verwacht verlies van 36,4 miljard euro (zie **tabel 3**). Over het geheel genomen kon

na verloop van tijd slechts een klein gedeelte van de verwachte verliezen mogelijk worden terugverdiend als gevolg van een opwaardering van de marktwaarde van de aandelen in systeembanken; de meeste programmafondsen voor binnenlandse banken zullen naar verwachting deel blijven uitmaken van de Griekse staatsschuld.

Tabel 3 – Verwachte resultaten van interventie in de Griekse banksector (in miljard EUR, 2016)

	Aangewend e middelen	Teruggevorderde middelen	Geschat terugvorde baar bedrag	Verwachte verliezen
Systeembanken	31,9 ¹	2,7 ²	3,8 ³	25,4
Banken in liquidatie	13,5	0,5	1,9	11,0
Totaal	45,4	3,2	5,7	36,4

¹ Inclusief de middelen die werden aangewend voor de kapitaalinjectie in twee tijdelijke kredietinstellingen (overbruggingsbanken).

² Inclusief de opbrengsten van warrants, de aflossing van CoCo's en de bijbehorende rente.

³ Inclusief de reële waarde van bankaandelen en de reële waarde van CoCo's.

Bron: ontwerp voor de financiële rekeningen van het HFSF, december 2016.

Arbeidsmarkthervormingen

95. De algemene doelstelling van de arbeidsmarkthervormingen die in de programma's was vastgelegd, betrof de verbetering van de arbeidsmarktprestaties, onder meer door een snelle aanpassing van de arbeidskosten te bevorderen. De arbeidsmarkthervormingen zouden naar verwachting bijdragen aan het herstel van het kostenconcurrentievermogen van de Griekse economie en het banenverlies tijdens de recessie beperken. Met betrekking tot de arbeidskosten werd in het tweede programma een indicatief streefcijfer van een afname van 15 % in loonkosten per eenheid product (ULC's) vastgesteld voor de periode 2012-2014.

96. Vanaf 2010, toen de programma's van start gingen, omvatten zij een brede reeks maatregelen die de starheid op de Griekse arbeidsmarkt moesten aanpakken. Zij zijn toegespitst op onderhandelingen en loonopbouw, de invoering en vaststelling van het

minimumloon, de wetgeving inzake arbeidsbescherming, en flexibele werktijden. Tegelijk met de liberaliseringsmaatregelen werd de nadruk vanaf het tweede programma steeds meer gelegd op de bestrijding van zwartwerk en op een actief arbeidsmarktbeleid dat rechtstreeks inzette op het scheppen van banen, maar deze aspecten vielen niet onder het bestek van deze controle.

Ontwerp van de conditionaliteit

De motivering en analytische onderbouwing van de hervormingen

97. Beleidsnota's en andere werkdOCUMENTEN vormden de onderbouwing van de aanpak van de Commissie met betrekking tot arbeidsmarkthervormingen en boden een analyse van alternatieve opties (bijv. hoe de loonkosten per eenheid product konden worden verlaagd of hoe het kader voor loononderhandelingen kon worden vormgegeven). De Commissie dekte enkele risico's in deze analyses echter niet af, met name in de vroege ontwerpfasen. Zo werd er geen beoordeling uitgevoerd van de invloed die de hervormingen konden hebben op de grijze zone van de arbeidsmarkt, ook al hielden enkele maatregelen in dit verband een hoger risico in⁵⁸. De sociale gevolgen werden pas tijdens het derde programma beoordeeld, maar de analyse was beschrijvend van aard en er werd niet getracht om de gevolgen of de lastenverdeling kwantitatief te schatten, noch voor specifieke maatregelen, noch voor de gehele reeks arbeidsmarkthervormingen.

98. De Commissie heeft uitgebreide informatie-uitwisselingen en beleidsdiscussies met belanghebbenden (waaronder de Griekse autoriteiten, bedrijfsverenigingen en andere niet-gouvernementele partners), het IMF en haar eigen diensten gedocumenteerd. Met betrekking tot het compromis dat door de trojkapartners werd bereikt, gaf in sommige gevallen het standpunt van de Commissie de doorslag (er werd geen loonbezuiniging opgelegd in de particuliere sector, iets waar het IMF voor pleitte), terwijl in andere gevallen het standpunt van het IMF de overhand kreeg (de ontslagbeschermingswetgeving werd

⁵⁸ De verlaging van het minimumloon vergroot bijvoorbeeld de stimulans om een deel van het salaris (boven het minimumloon) informeel te betalen om de belastingen en socialezekerheidsbijdragen te beperken. Aan de andere kant waren er specifieke maatregelen ingevoerd om de informaliteit van de arbeidsmarkt aan te pakken.

bijvoorbeeld verder geliberaliseerd na de eerste golf van hervormingen). In dat laatste geval kon de Commissie haar afwijking van haar oorspronkelijke standpunt niet volledig rechtvaardigen.

Geschiktheid van de maatregelen

99. In sommige gevallen werd bij het ontwerp van specifieke voorwaarden ook geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de Griekse economie, met name het grote aantal kleine en micro-ondernemingen. In het oorspronkelijke ontwerp voorzag de hervorming van de loononderhandelingen bijvoorbeeld in een mogelijkheid tot onderhandelingen op bedrijfsniveau, al was een formele personeelsvertegenwoordiging nog wel vereist. Aangezien kleine ondernemingen een dergelijke regeling vaak niet kunnen uitvoeren, konden zij niet profiteren van de hervormingen. Dit probleem werd pas later in het eerste programma opgelost met de invoering van “personenvakbonden”⁵⁹, waardoor loononderhandelingen op bedrijfsniveau rechtstreeks konden worden gevoerd met werknemers.

Timing

100. In 2010 werden de arbeidsmarkthervormingen opgestart; de Griekse autoriteiten voerden de eerste golf van hervormingen (loononderhandelingen en ontslagbeschermingswetgeving) kort na de goedkeuring van het programma uit. Hoewel verschillende programmamaatregelen in de periode 2010-2016 waren uitgevoerd, kwamen sommige thema's toch terug in de onderhandelingen voor het derde programma. Deze ontwikkelingen wijzen op problemen met de timing en de volgorde van de hervormingen, die verder gaan dan vertragingen in de uitvoering (zie **tekstvak 10**).

⁵⁹ Een vorm van werknemersvertegenwoordiging bij gebrek aan vakbonden.

Tekstvak 10 – Timing van arbeidsmarkthervormingen

Sommige elementen die cruciaal waren voor de doeltreffendheid van het loononderhandelingskader werden pas opgenomen in het tweede programma (bijv. de oprichting van personeenvakbonden, en de automatische verlenging van aflopende overeenkomsten werd beperkt als er geen compromis kon worden bereikt over de verlenging).

De uiterste termijn voor een eerste nominale verlaging van het minimumloon was 2012. Het nieuwe kader voor de vaststelling van het minimumloon had pas na afloop van het tweede programma moeten worden toegepast.

De deadlines voor het uitvoeren van hervormingen waren in sommige gevallen onrealistisch krap (voornamelijk bij de derde beoordeling van het tweede programma); zo hebben bijvoorbeeld de beoordeling van de arbeidsregelgeving en de verzameling van alle bestaande arbeidswetgeving dezelfde deadline.

Uitvoering en resultaten

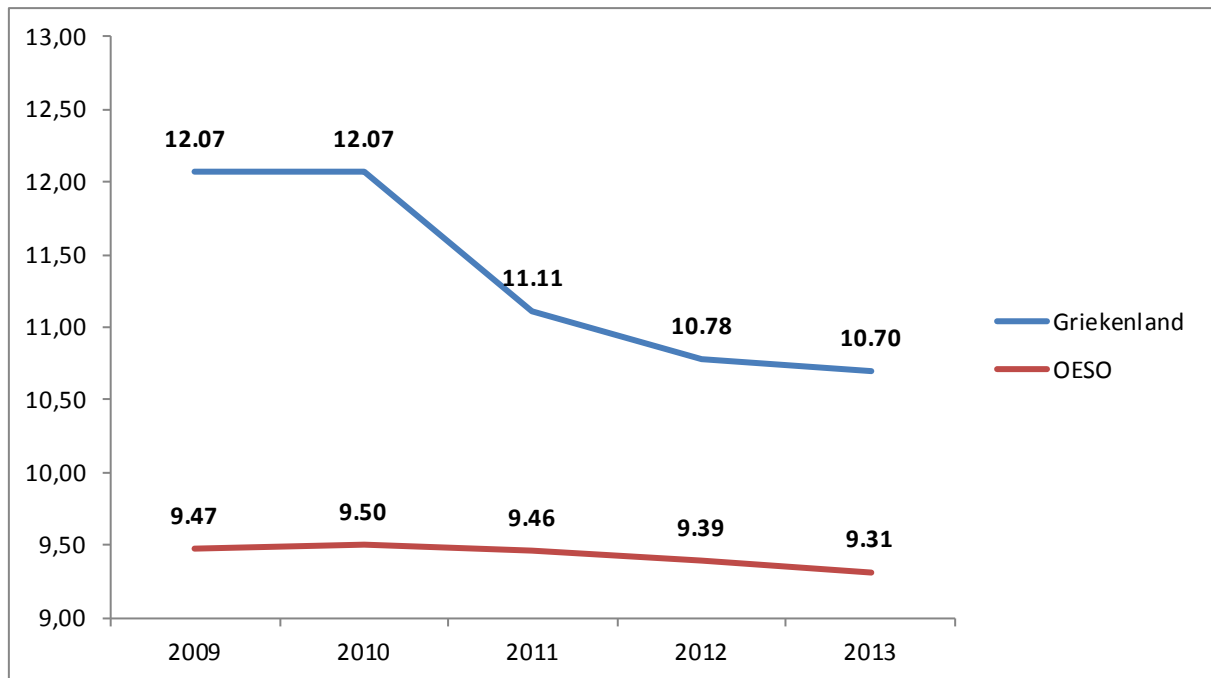
101. In verschillende gevallen liep de uitvoering van de arbeidsmarkthervormingen vertraging op ten opzichte van de uiterste termijnen van de programma's (met wel 21 maanden) of werden ze helemaal niet uitgevoerd (zie **bijlage VII**). Deze voorwaarden waren gekoppeld aan belangrijke aspecten van de arbeidsmarkthervormingen (bijv. loononderhandelingen en EPL).

102. Ondanks gebreken in de uitvoering hebben we ook enige verbetering geconstateerd in indicatoren die wijzen op toegenomen flexibiliteit en concurrentievermogen van de arbeidsmarkten:

- Een minder restrictieve ontslagbeschermingswetgeving. In 2013 (d.w.z. nadat belangrijke hervormingen waren ingevoerd) lag deze indicator echter nog steeds boven het OESO-gemiddelde (zie **figuur 8**).
- Een lager minimumloon - van 863 euro in 2010 gedaald tot 684 euro in 2012.
- Ingrijpende aanpassing van loonkosten per eenheid product. De afname van 14,1 % in ULC's in de periode 2010-2015 was het hoogste van alle EU-lidstaten. In het

tweede programma werd echter gestreefd naar een vermindering van de ULC's in de periode 2012-2014 met ongeveer 15 %. Dit indicatieve streefcijfer werd niet gehaald omdat de ULC's in dezelfde periode werden aangepast met 10,9 %.

Figuur 8 – Samengestelde indicator van het restrictieve karakter van de ontslagbeschermingswetgeving



Bron: ERK, op basis van gegevens van de OESO.

DEEL III – VERWEZENLIJKING VAN PROGRAMMADOELSTELLINGEN

103. Zeven jaar, drie programma's en meer dan 265 miljard euro aan uitbetaalde steun (meer dan 150 % van het Griekse bbp) wijzen op de ongekende omvang van de steun die de eurozone en het IMF gezamenlijk aan Griekenland hebben verleend. Deze cijfers alleen al tonen aan dat de programma's er niet in geslaagd zijn de diepgaande economische onevenwichtigheden te corrigeren of Griekenland in staat te stellen zijn financiële verplichtingen te beheren zonder externe steun. Ze zorgden echter wel voor continuïteit in de financiering en economische activiteit in Griekenland.

104. De macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland hadden doelstellingen op drie gebieden:

- budgettaire houdbaarheid;
- financiële stabiliteit, en
- herstel van de groei.

105. In de loop van deze zeven jaar heeft de Commissie niet getracht om door middel van tussentijdse of ex-post-evaluaties uitgebreid te evalueren in welke mate het eerste of het tweede programma zijn doelstellingen heeft bereikt. Het uitvoeren van dergelijke evaluaties was gebruikelijk voor andere steunprogramma's die door de Commissie worden beheerd en zou, doordat dit nuttige geleerde lessen oplevert, bijzonder relevant kunnen zijn voor Griekenland, waar drie opeenvolgende programma's zijn uitgevoerd.

106. In dit deel van het verslag wordt geanalyseerd in hoeverre de drie hoofddoelstellingen van de programma's zijn behaald, waar mogelijk door de specifieke streefcijfers die in de programma's zelf zijn vastgelegd toe te passen. In deze analyse gaan we verder dan de beoordeling van de resultaten van de specifieke maatregelen (weergegeven in deel II) en richten we ons op de bredere gevolgen die niet kunnen worden gekoppeld aan afzonderlijke voorwaarden van de programma's. Een dergelijke analyse is nuttig om inzicht te krijgen in de brede economische ontwikkelingen in Griekenland in het kader van de drie macro-economische aanpassingsprogramma's, al moet worden benadrukt dat de ontwikkelingen in kwestie niet alleen werden beïnvloed door het ontwerp en de uitvoering van de programma's, maar ook door een aantal andere factoren. Een van deze factoren was de politieke onzekerheid, die leidde tot vertragingen in de uitvoering van de hervormingen, het marktvertrouwen beïnvloedde en dientengevolge de doeltreffendheid van de programma's beperkte.

Waarborgen van budgettaire houdbaarheid

107. De Griekse economische crisis begon als een schulden crisis en het herstel van de budgettaire houdbaarheid – met inbegrip van het vermogen van het land om zijn behoeften te financieren op de markt – was de onmiddellijke doelstelling van de programma's.

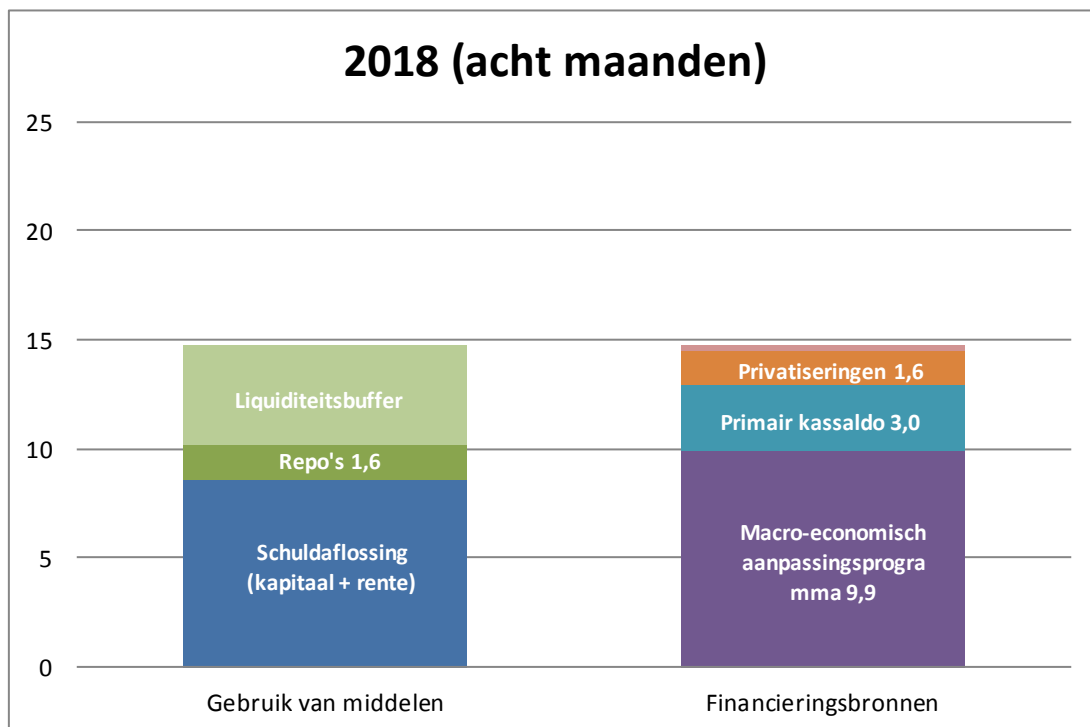
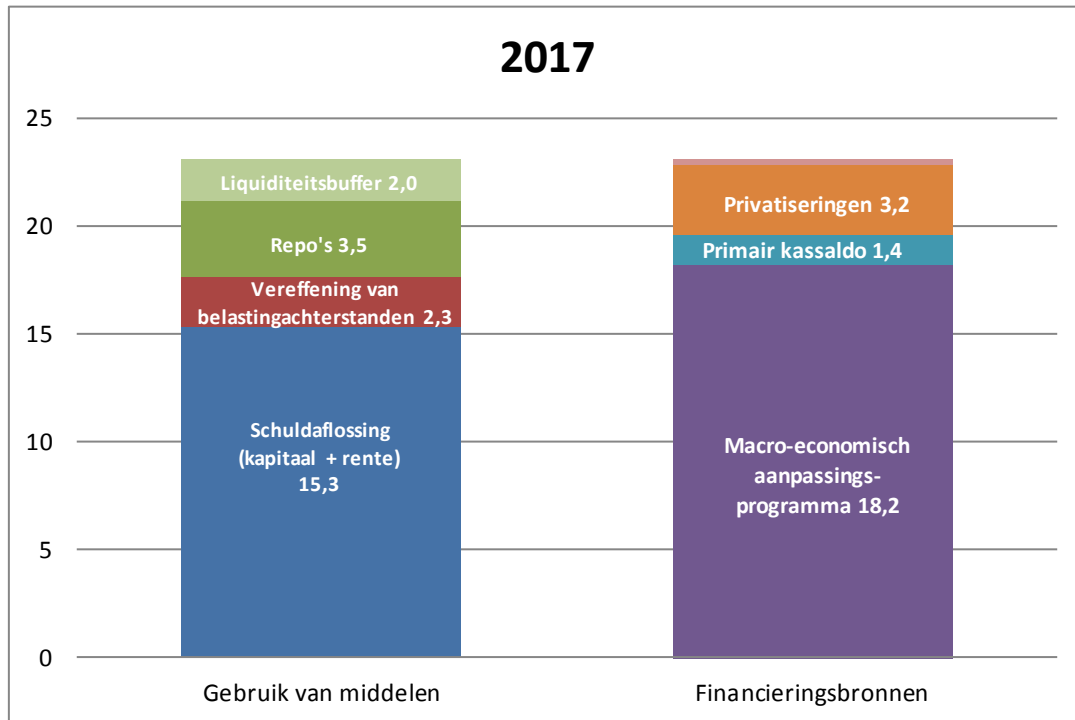
Toegang tot de markten

108. Het eerste programma had tot doel Griekenland in 2014 weer toegang te bezorgen tot de financiële markten en het land in 2015 in staat te stellen zijn schuldverplichtingen voor in totaal 60 miljard euro te financieren. In 2014 financierde de Griekse staat zichzelf in twee gevallen op de financiële markten, al was dat voor een totaal van slechts 4,5 miljard euro. Dit bedrag was nog minder dan 5 % van de totale financiering van het tweede programma (110 miljard euro). Er waren nog twee bijstandsprogramma's nodig (met een derde dat afloopt in 2018) omdat het land nog niet in staat was om al zijn behoeften op de markt te financieren.

Gebruik van middelen en financiering na het programma

109. Op basis van de meest recente actualisering van het financieringstekort die door de Commissie is uitgevoerd voor de eerste beoordeling van het derde programma zal Griekenland naar verwachting in 2017 een primair overschot van 1,4 miljard euro behalen en tussen januari en augustus 2018, de laatste maanden van het derde programma, zou dat 3 miljard euro zijn. De programmafinanciering voor deze periode wordt daarom gebruikt om de schuld af te lossen en zal een verhoging van de liquiditeitsbuffer mogelijk maken (zie ***figuur 9***).

Figuur 9 – Kapitaalbehoeften van Griekenland (miljard euro)

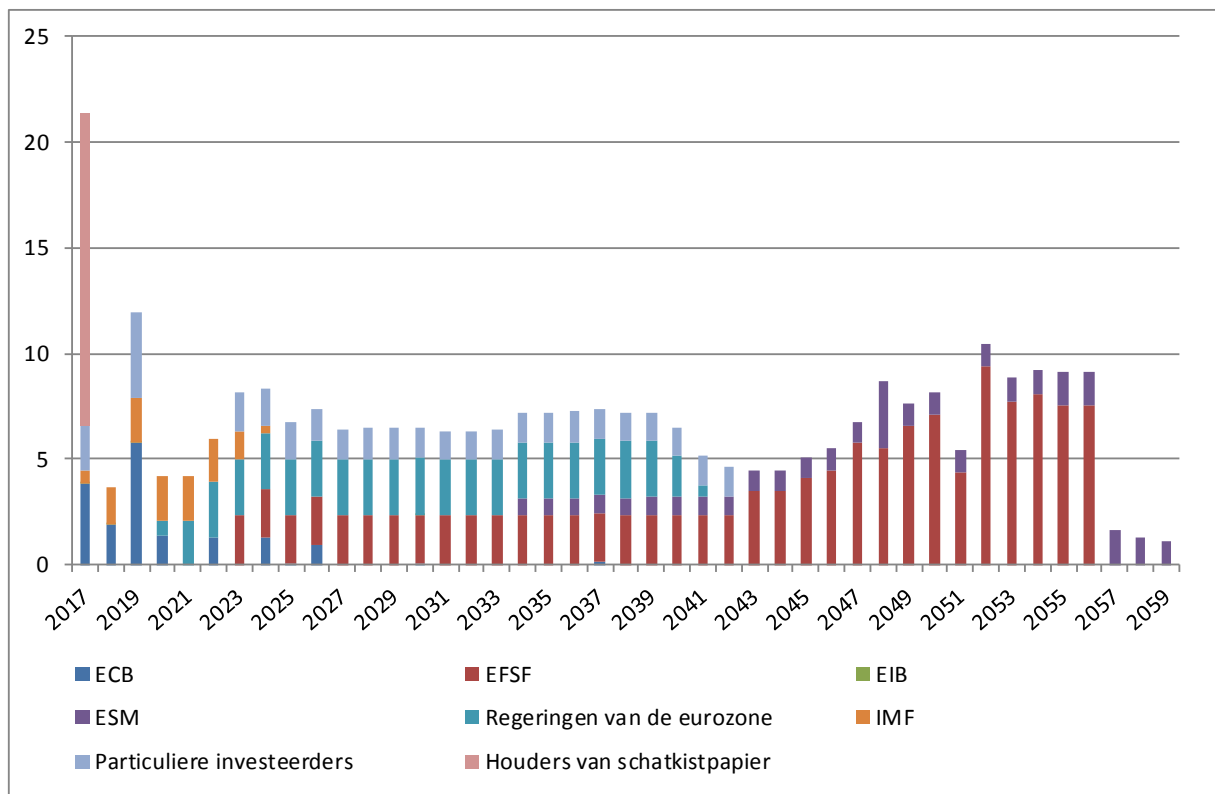


Bron: ERK.

110. In de periode direct na het programma zal Griekenland aanzienlijke schuldbedragen moeten aflossen (zie **figuur 10**). In 2019 bedroeg de bruto financieringsbehoefte 21 miljard

euro aan kapitaalbetalingen en rente. In de programma's wordt aangenomen dat de schuldaflossing, na afloop van de programma's, volledig zal worden gefinancierd door het primaire begrotingsoverschot en marktfinanciering. Voor het tweede programma werden sommige analytische werkzaamheden voor het - eventuele - kader voor de periode na afloop van het programma uitgevoerd in 2014, terwijl voor het derde programma pas met deze werkzaamheden is begonnen, waardoor deze niet voorkomen in de programmadocumenten.

Figuur 10 – Door Griekenland af te lossen schuld (kapitaalbetalingen, in miljard euro)



Bron: Bloomberg.

Begrotingsconsolidatie

111. De begrotingssituatie aan het begin van de crisis moest zeer ingrijpend worden aangepast. In 2009 bedroeg het algemene begrotingstekort meer dan 15,1 % van het bbp, vergeleken met de drempel van 3 % in het kader van het stabiliteits- en groeipact. De belangrijkste jaarlijkse begrotingsdoelstellingen van de programma's (d.w.z. het nominale

tekort⁶⁰) werden vastgesteld bij besluiten van de Raad als onderdeel van de buitensporigtekortprocedure (BTP). In de programma's werden nadere gedetailleerde nominale budgettaire prestatiecriteria vastgesteld in het MEFB, maar de begrotingsplannen die deze doelstellingen ondersteunden, waren niet altijd geloofwaardig (zie **tekstvak 11**).

Tekstvak 11 – Geloofwaardigheidsproblemen in het aanvankelijke begrotingsplan

In het aanvankelijke begrotingsprogramma (mei 2010) werd ernaar gestreefd om in 2014 (d.w.z. na afloop van de aanvankelijke looptijd van het programma van drie jaar) een ongekend primair overschot te behalen van 5 % van het bbp.

In het begrotingsprogramma werden niet-gespecificeerde maatregelen geraamd voor een totaal van 4,4 % van het bbp (34 % van de totale begrotingsinspanningen), die waren geconcentreerd in 2013 en 2014.

De kwantificering door de Commissie van de maatregelen ter verbreding van de btw-grondslag verschilde van de schattingen van het IMF:

- het IMF prognosticeerde een fiscale opbrengst van 1,8 % van het bbp in 2013, afkomstig van structurele begrotingsmaatregelen (zoals een verbeterde belastingdienst en betere begrotingscontrole en -processen). Deze opbrengst kwam overeen met niet-gespecificeerde maatregelen in de schatting van de Commissie voor de maatregelen in 2013;
- in tegenstelling tot de Commissie maakte het IMF geen schatting van eventuele begrotingsmaatregelen voor 2014.

112. Aan de begrotingsdoelstellingen voor het eerste en het tweede programma werd alleen in 2012 en 2013 voldaan (zie **tabel 4**). Voor de overige jaren werden ze niet gehaald en was er een verschil van 3 tot 6 miljard euro, ondanks het feit dat Griekenland gebruikmaakte van eenmalige inkomstenverhogende maatregelen om te voldoen aan tekort- of liquiditeitsprojecties. Tijdens het eerste programma werden de ongewijzigde nominale doelstellingen voor de BTP niet gehaald, voornamelijk als gevolg van het verslechterende economische klimaat (namelijk onverwachte dalingen van de nominale belastingontvangsten

⁶⁰ In het eerste programma verwezen de besluiten van de Raad naar het nominale tekort en in het tweede programma naar het primaire tekort, uitgezonderd bankmaatregelen.

en stijgingen van de rentelasten). De uitholling van de belastinggrondslag deed de hogere opbrengsten dankzij belangrijke fiscale maatregelen gedeeltelijk teniet: dit gold in het bijzonder voor de btw-opbrengsten. Bovendien werd de naleving van de begrotingsdoelstellingen gedurende de programma's ondersteund door de accumulatie van overheidsuitgaven en achterstanden bij belastingteruggaven.

Tabel 4 – Naleving van bijgewerkte BTP-doelstellingen

	Eerste programma ¹		Tweede programma ¹			Derde programma ¹	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Besluit van de Raad (mei 2010): nominaal saldo (miljard euro)	-18,5	-17,1	-14,9	-11,4	-6,4		
Besluit van de Raad (maart 2010): primair saldo, m.u.v. bankmaatregelen (miljard euro)			-2	3,7	9,4		
Besluit van de Raad (december 2012): primair saldo, m.u.v. bankmaatregelen (miljard euro)			-2,9	0	2,8	5,7	9
Besluit van de Raad (augustus 2015): primair saldo (% bbp)						-0,25	0,5
Actueel (eerste ex-postcontrole)	-22	-20	-2,6	1,5	N.v.t.	-3,4	3,9
Actueel (recentste ESA95 of ESA10)	-24,5	-20,1	-2,6	0,6	N.v.t.	-2,3	3,9
Vershil (toepasselijke streefcijfers ten opzichte van werkelijke cijfers)	-6	-3	0,3	0,6	N.v.t.	-2,05	3,4

¹ Toepasselijke streefcijfer is vetgedrukt.

Bron: ERK.

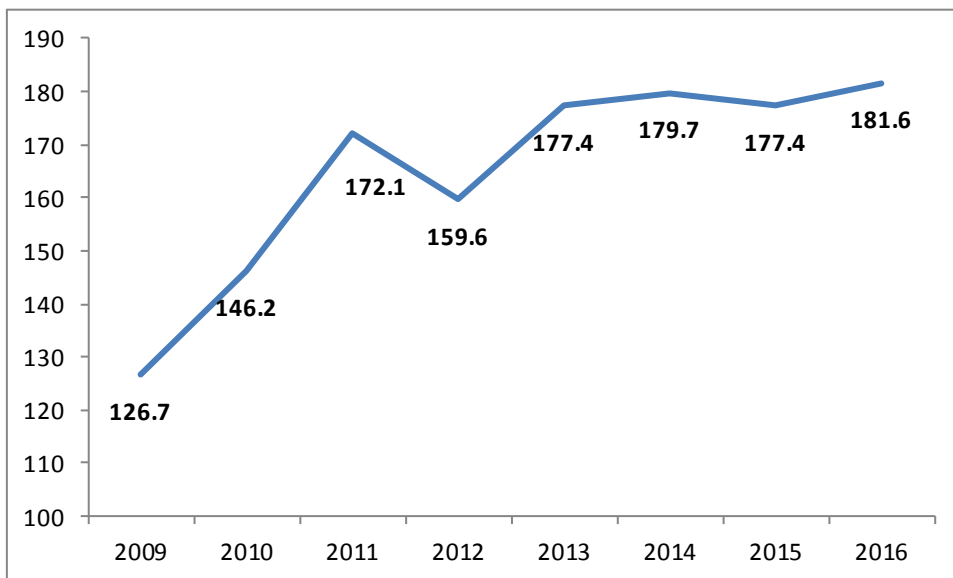
113. Hoewel Griekenland niet voldeed aan de nominale begrotingsdoelstellingen, verbeterde het primaire structurele saldo⁶¹ aanzienlijk. De totale aanpassing in de periode 2009-2015

⁶¹ Primair structureel begrotingssaldo: het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, zonder rente-uitgaven, en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen buiten beschouwing latend. Het structurele saldo geeft een indicatie van de onderliggende tendens in het begrotingssaldo.

bedroeg meer dan 17 % van het bbp. Dit weerspiegelde de zeer diepgaande onevenwichtigheden van Griekenland op dit gebied aan het begin van de crisis.

114. Tegen de achtergrond van de negatieve macro-economische situatie bleef de totale staatsschuld tijdens de programmaperiode toenemen, ondanks de geleverde begrotingsinspanningen. In 2016 bedroeg de staatsschuld van Griekenland meer dan 181 % van het bbp in vergelijking met 126,7 % in 2009 (zie **figuur 11**). Het enige jaar waarin de staatsschuld afnam, was 2012; dit was het gevolg van de PSI-procedure op grond waarvan particuliere beleggers werd gevraagd in te stemmen met een afschrijving voor 53,5 % van de nominale waarde van hun Griekse staatsobligaties. In de eerste programmaprojecties werd geraamd dat de staatsschuld in 2013 een piek zou beleven (op 149,7 % van het bbp in het kader van het eerste programma en 164,2 % van het bbp in het kader van het tweede programma). De belangrijkste factor die bijdroeg aan de relatieve stijging van de schuld was de nominale bbp-afname.

Figuur 11 – Schuldquote



Bron: Europese Commissie.

Houdbaarheid van het pensioenstelsel

115. Een van de belangrijkste belemmeringen voor het stabiliseren van de begrotingssituatie in Griekenland blijven de aanzienlijke kosten van het pensioenstelsel. Door opeenvolgende

bezuinigingen op de pensioenen in de periode 2009-2015 zijn de nominale uitgaven aan pensioenen met 2,5 miljard euro gedaald. Als gevolg van de afname van het bbp zijn de pensioenkosten als percentage van het bbp echter systematisch toegenomen in de periode van 2010 tot en met 2015; dit laat zien dat de hervormingen weinig doeltreffend waren uit een oogpunt van houdbare begrotingsaanpassingen. In 2016 waren de overheidsuitgaven voor pensioenen de hoogste van de eurozone (meer dan 16 % van het bbp van Griekenland), terwijl de jaarlijkse overheidsfinanciering van tekorten in het pensioenstelsel meer dan 9 % van het bbp bedroeg (het gemiddelde in de eurozone was 2,5 %).

116. Op basis van de projecties in de vergrijzingsverslagen van 2012 en 2015 zullen de pensioenhervormingen die zijn vastgelegd in de eerste twee programma's naar verwachting enkele positieve resultaten opleveren voor de houdbaarheid van het Griekse pensioenstelsel op de lange termijn. Overeenkomstig de programmavooraarden moet Griekenland de stijging van de pensioenkosten voor de periode van 2010 tot 2060 beperken tot minder dan 2,5 procentpunt van het bbp. Gelet op het vergrijzingsverslag van 2015 zullen de pensioenhervormingen naar verwachting leiden tot een algehele daling van de pensioenkosten met 1,9 procentpunt, wat een betere prestatie is dan de programmadoelstelling. Volgens de prognose zullen ze in 2060 echter nog steeds het zeer hoge niveau van 14,3 % bereiken.

Herstel van de financiële stabiliteit

117. De kans van slagen van de hervormingen in de financiële sector is ook afhankelijk van factoren die losstaan van de programma's. Op basis van een reeks indicatoren is het echter mogelijk tijdens de gehele programmaperiode algemene ontwikkelingen in de banksector te evalueren en op die manier vast te stellen in hoeverre de brede doelstellingen zijn bereikt. De belangrijkste aspecten waarmee in deze analyse rekening moet worden gehouden zijn solvabiliteit, het kredietrisico en de kwaliteit van de activa, liquiditeit en winstgevendheid, en deze indicatoren stonden ook centraal in de programmavooraarden en de herstructureringsplannen voor banken die door de Commissie werden goedgekeurd.

Solvabiliteit

118. Voornamelijk ten gevolge van de uitgebreide programmafinanciering (31,9 miljard euro) en de herstructurering van de sector zijn de kapitaalratio's van de Griekse banken fors verbeterd, wat in de lijn ligt van de internationale tendensen sinds de wereldwijde crisis. De belangrijkste kapitaalratio (*Common Equity Tier 1*) is daardoor tegen 2016 gestegen tot 17 %, d.w.z. boven het EU-gemiddelde van 14,2 % en het niveau van voor de crisis (zie ***bijlage X***). Het grote aantal belastingvorderingen tegen de Griekse staat en het aantal niet-renderende leningen bleef echter een bron van zorg op het gebied van de solvabiliteit van de banken.

Kredietrisico en kwaliteit van de activa

119. Gedurende de programmaperiode zijn de kredietratings van de vier grootste Griekse banken sterk achteruitgegaan, met in 2015 de daling tot de wanbetalingsstatus⁶². Ondanks de afronding van de derde herkapitalisatie, die de kapitaaltoereikendheid van de banken versterkte, bleven alle kredietbeoordelingen van de banken in 2016 steken op niet-investeringswaardig ("non-investment grade")⁶³.

120. Met betrekking tot de kwaliteit van de activa werden de Griekse banken in 2008 geraakt door de wereldwijde crisis met uitstaande NPL's van in totaal 5,5 % van de totale leningportefeuille (7 % in 2009), d.w.z. aanzienlijk hoger dan het gemiddelde van de eurozone. Als gevolg van de ernstige economische recessie, de daaropvolgende stijging van de werkloosheid en de niet-aangepakte strategische wanbetalingen door kredietnemers, zijn NPL's tijdens de programma's scherp gestegen. In 2016 bereikten niet-renderende blootstellingen – op grond van een bredere definitie – het hoogste niveau in de EU (45,9 %) en waren deze negen keer hoger dan het EU-gemiddelde (5,1 %, zie ***bijlage X***).

⁶² Moody's: Caa3, Fitch: RD (*restrictive default*), S&P: SD (*selective default*). In 2016 verhoogde alleen S&P de rating voor de vier grootste Griekse banken naar CCC+.

⁶³ Niet-investeringswaardig (BB of lager) houdt de speculatief geachte waarschijnlijkheid in dat het bedrijf zijn uitgegeven schulden niet zal terugbetalen.

Liquiditeit

121. Sinds het eerste programma is de Griekse banken gevraagd minder te steunen op leningen van de centrale bank (d.w.z. het Eurosysteem), aangezien de liquiditeitssituatie al nijpend was. In deze context is het eerste programma er niet in geslaagd de afhankelijkheid van leningen van de centrale bank te verminderen, terwijl dat in het tweede en het derde programma wel is gelukt. Niettemin werden de Griekse banken in 2016 nog steeds geconfronteerd met krappe liquiditeitsomstandigheden, aangezien hun vertrouwen op financiering door de centrale bank ver boven het niveau van 2009 bleef (zie **tabel 5**), al was het lager dan de piek van medio 2015 (150 miljard euro). Met betrekking tot de standaardbronnen van liquiditeit was er in 2016 geen bewijs voor een duurzame terugkeer van deposito's (bijna de helft in vergelijking met 2009, van 238 miljard euro naar 121 miljard euro) en de binnenlandse banken hadden nog steeds beperkte toegang tot andere financieringsbronnen.

Tabel 5 – Financieringsprofiel van Griekse banken (in miljard EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Leningen van de centrale bank	49,7	97,7	128,7	121,2	73,0	56,0	107,6	66,6
Deposito's van de particuliere sector	237,5	209,6	174,2	161,5	163,3	160,3	123,4	121,4

Bron: Bank van Griekenland.

Rentabiliteit

122. Met het ingevoerde programmabeleid werd getracht de rentabiliteit van banken te vergroten door middel van een grondige consolidatie en herstructurering. Door het aantal medewerkers en filialen fors te verminderen, verbeterden de binnenlandse banken hun kosten/inkomstenratio (51,9 % in vergelijking met het EU-gemiddelde van 65,7 % in 2016) en hun bedrijfskosten. Op geconsolideerde basis bleven ze echter gedurende het grootste deel van de voornoemde periode verlies lijden en hun prestaties met betrekking tot een aantal rentabiliteitsindicatoren behoorden nog steeds tot de slechtste van de EU (zie **bijlage X**).

123. Over het algemeen konden de programma's een scherpe achteruitgang van de balansen van de Griekse banken niet voorkomen, wat in de eerste plaats werd veroorzaakt door negatieve macro-economische en politieke ontwikkelingen. De bemiddelende rol van banken werd ondermijnd en de kanalen voor de financiering van de reële economie waren zowel beperkt⁶⁴ als duur.

Groei aanwakkeren

124. Na zijn integratie in de eurozone in 2001 profiteerde Griekenland van een periode van zeer sterke economische groei, maar het land moest tegelijkertijd forse verliezen op het gebied van het concurrentievermogen verwerken. Het corrigeren van structurele onevenwichtigheden en belemmeringen van het concurrentievermogen was daarom een van de doelstellingen van het programma, waarmee ernaar werd gestreefd de duurzame groei op de lange termijn te herstellen en op die manier begrotingsaanpassingen te bevorderen. Deze doelstelling werd niet bereikt in die zin dat Griekenland werd geconfronteerd met een langdurige en uitzonderlijk diepe recessie met ernstige gevolgen voor de arbeidsmarkt. Belangrijke macro-economische indicatoren presteerden systematisch slechter dan in de programma's werd aangenomen (zie ***bijlage XI***).

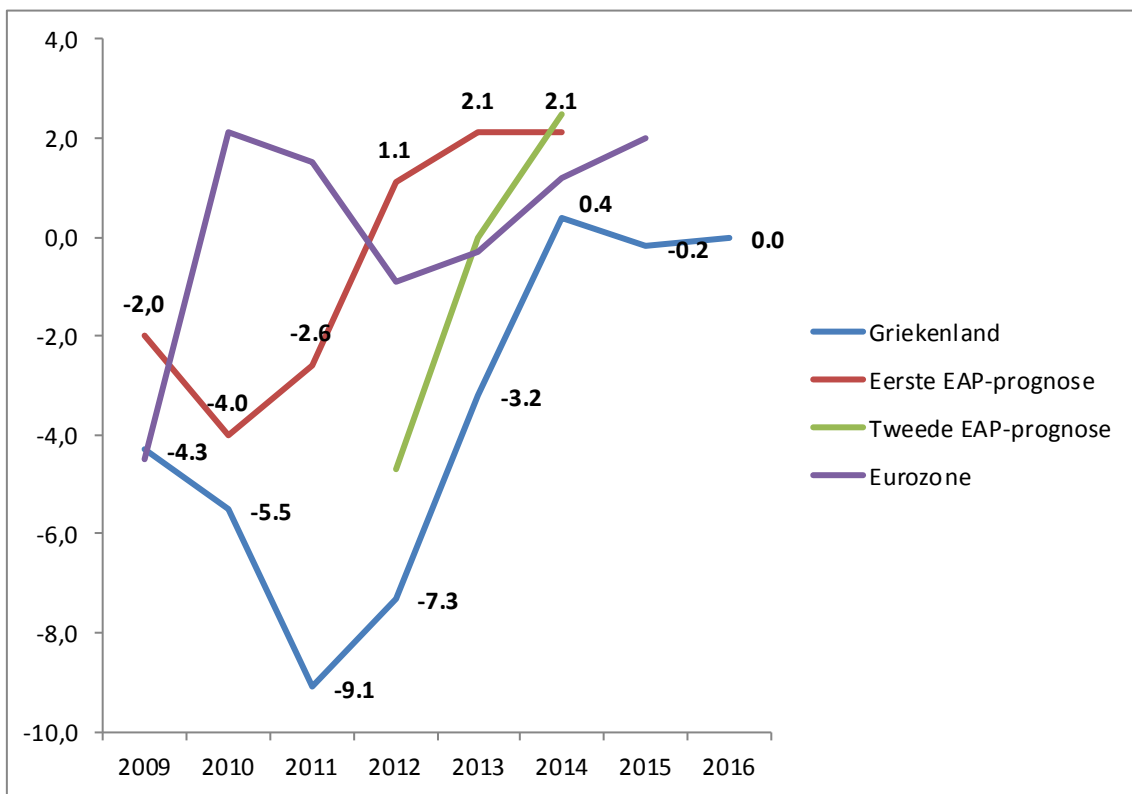
Economische groei en de context daarvan

125. Voor de Griekse economie trok de groei niet zo snel weer aan als in andere lidstaten van de eurozone, waaronder lidstaten die deelnamen aan programma's voor financiële bijstand (zoals Ierland en Portugal). Bepaalde gebreken in het ontwerp en de uitvoering van de programma's (zie deel II) waren niet bevorderlijk voor het faciliteren van herstel, maar de macro-economische situatie was ook het gevolg van enkele externe factoren en de ernst van de onevenwichtigheden die voor de crisis waren ontstaan. Het lukte niet om de doelstellingen van de programma's op het gebied van groei te verwezenlijken, maar we weten niet hoe het macro-economische scenario zonder de programma's zou zijn geweest.

⁶⁴ De uitstaande kredietbedragen in de particuliere sector daalden tussen 2009 en 2016 met 21,9 %. De feitelijk negatieve stroom van bankenfinanciering was echter veel ernstiger als gevolg van het grote en toenemende aandeel NPL's.

126. De Griekse economie presteerde steevast onder de maat in vergelijking met de groeidoelstellingen waarop de macro-economische projecties waren gebaseerd. Tussen 2009 en 2016 kromp de Griekse economie met meer dan een kwart. De feitelijke groei van het bbp in 2011 en 2012 was lager dan de aanvankelijke programmaprognose (mei 2010) van respectievelijk 6,5 procentpunt en 8,4 procentpunt (zie **figuur 12**). Hoewel de prognose in 2012 wees op een terugkeer naar positieve groei, gebeurde dit pas in 2014 en toen slechts voor één jaar. De Griekse economie presteerde ook slechter dan de prognoses van maart 2012 en april 2014 hadden aangegeven, al waren de verschillen aanzienlijk kleiner.

Figuur 12 – Bbp-groei in Griekenland en de eurozone (%)



Bron: EAP's, Eurostat.

127. Tijdens de programmaperiode (tot 2015) behaalde Griekenland consistent een positieve groei van de uitvoer, al volgde dit op een sterke krimp van de uitvoer in 2009. In vergelijking met de programmaprognose presteerde de uitvoer over het algemeen slecht, maar de afwijking was kleiner dan in de bbp-prognose. In 2013 lag de uitvoer op het niveau van 2008,

terwijl de invoer in dezelfde periode met 30 % afnam, waardoor Griekenland zijn externe evenwicht weer kon behalen.

128. Het herstel van de uitvoer vanaf 2010 kan echter niet volledig worden toegeschreven aan de hervormingen in het kader van de programma's. Sommige betrokken sectoren, zoals toerisme, hebben geprofiteerd van interne devaluatie. Uit een sectorale analyse blijkt echter dat de Griekse export ook wordt beïnvloed door sectoren die niet worden beïnvloed door binnenlandse lonen en prijzen⁶⁵ (bijv. olieproducten en vervoer over zee), waarvan de prestaties in plaats van een verbetering van het binnenlandse concurrentievermogen de trends op de wereldmarkten weerspiegelen (zie ***bijlage XI***).

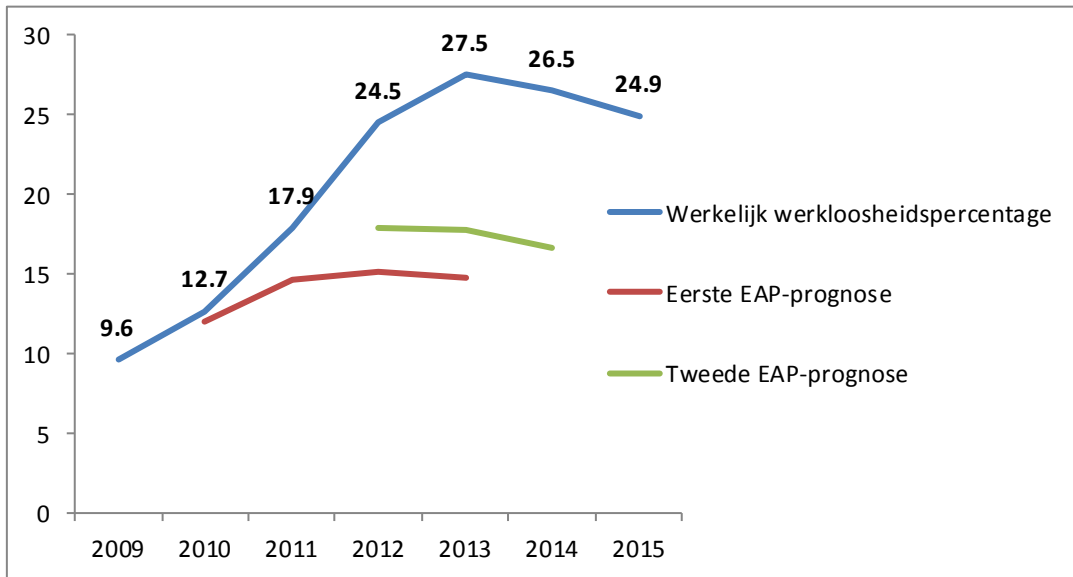
Prijzen en werkloosheid

129. De prijsniveaus ontwikkelden zich niet conform de projecties van het programma. In de aanvankelijke prognose (mei 2010) werd de inflatie voor 2010-2011 aanzienlijk onderschat (mede door de gevolgen van belastingmaatregelen) en werd geen rekening gehouden met deflatie in 2013-2014 (zie ***bijlage XI***). Bijgevolg remden de stijgende prijzen tijdens het eerste programma het interne devaluatieproces af waardoor Griekenland zijn externe concurrentievermogen niet kon verbeteren. De verschillen tussen feitelijke en geprognosticeerde prijsontwikkelingen bleven later in het programma aanhouden, maar werden wel kleiner.

130. De arbeidsmarkt presteerde ook veel slechter dan aanvankelijk in de programma's was aangenomen, wat in de lijn lag van de economische teruggang die ernstiger was dan verwacht (zie ***figuur 13***). De werkloosheid bereikte in 2013 een piek van 27,5 %, ook al was de prognose dat deze in 2012 met 15,2 % haar hoogste punt zou bereiken. De werkloosheid steeg ook uit boven het niveau dat in latere prognoses werd verwacht. Het werkloosheidspercentage voor mensen jonger dan 25 jaar piekte op bijna 60 % in 2013, maar daalde de volgende twee jaren scherp tot onder de 50 % (zie ***bijlage XI***).

⁶⁵ Met als belangrijke uitzondering het toerisme, dat profiteerde van de interne devaluatie.

Figuur 13 – Werkloosheidspercentage in vergelijking met de programmaprognose (%)



Bron: Eurostat en de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Beheer van de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland

131. Het eerste macro-economische aanpassingsprogramma voor Griekenland werd ontworpen in een periode van extreme urgentie en het beheer van de drie programma's werd beïnvloed door politieke en economische onzekerheden. De Commissie was slechts een van de partners die bij het proces betrokken waren, aangezien het aan de politieke richtsnoeren van de Eurogroep gebonden was en er voor de goedkeuring van de programma's overeenstemming moest worden bereikt tussen de Griekse autoriteiten en alle instellingen die kredietverstrekkers vertegenwoordigden (het IMF, de Commissie, de ECB, en in het kader van het derde programma het ESM; zie de inleiding, **de paragrafen 22, 23, 31 en 32**).

132. Bijna een jaar na de start van het eerste Griekse programma stelde de Commissie procedures voor het programmabeheer vast. In de procedures werden interne regelingen voorgeschreven voor informatie- en goedkeuringstromen bij de Commissie en de Raad en met programmapartners, maar ze bevatten geen richtsnoeren voor het daadwerkelijke

ontwerp van de programma's, bijvoorbeeld wat betreft het toepassingsgebied en de mate van gedetailleerdheid van de voorwaarden (zie de **paragrafen 24 en 25**).

133. In de vroege fasen van het programmeringsproces waren sommige voorwaarden vaag en werden er geen concrete acties gespecificeerd. In het tweede programma werden de voorwaarden duidelijker en nam het aantal en de mate van gedetailleerdheid toe. Slechts in het derde programma wees de Commissie belangrijke voorwaarden aan als “belangrijke resultaatgebieden”, terwijl in de eerste twee programma's het relatieve belang van de maatregelen niet werd vermeld (zie de **paragrafen 26-28**).

Aanbeveling 1

De Commissie dient de algemene procedures voor het ontwerp van steunprogramma's te verbeteren, met name door het toepassingsgebied van de eventueel benodigde analytische werkzaamheden te beschrijven om de inhoud van de voorwaarden te rechtvaardigen, en door, waar mogelijk, aan te geven op welke instrumenten in de betreffende situaties kan worden teruggevallen. Voor toekomstige programma's moeten deze richtsnoeren de Commissie helpen haar werkzaamheden in de beginfase van het programma vlotter te organiseren als er sprake is van een extreem urgente situatie.

Streefdatum: eind 2018

Aanbeveling 2

De Commissie dient de voorwaarden doeltreffender te prioriteren en de maatregelen te specificeren die dringend nodig zijn voor de aanpak van de onevenwichtigheden die van cruciaal belang zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de programma's.

Streefdatum: met onmiddellijke ingang, voor zover van toepassing

134. Ondanks de inspanningen van de Commissie werden de programmavooraanwaarden niet in het kader van een bredere groeistrategie voor Griekenland geplaatst, die ook had kunnen doorlopen tot na de programma's. In de beginfasen van de programma's waren deze in de eerste plaats gericht op het herstel van de budgettaire houdbaarheid, maar in de loop van de tijd werd duidelijker dat er behoefte was aan een dergelijke strategie. We troffen

tekortkomingen aan in de beleidsoverschrijdende coördinatie binnen het ontwerp van het programma, evenals gevallen waarin de programmamaatregelen geen alomvattend toepassingsgebied hadden. Beide waren van invloed op de doeltreffendheid van structurele hervormingen, met name die welke erop gericht waren de Griekse economie concurrerender te maken (zie de **paragrafen 29 en 30**).

Aanbeveling 3

De Commissie moet, voor zover van toepassing om de onderliggende economische onevenwichtigheden aan te pakken, waarborgen dat de programma's deel uitmaken van een algehele groeistrategie voor het land; die strategie moet reeds zijn opgesteld of moet in de loop van de programma's met de lidstaat worden ontwikkeld. Indien de strategie niet kan worden vastgesteld in de beginfase van het programma, moet dit zo snel mogelijk daarna gebeuren en worden weerspiegeld in eventuele latere programmabeoordelingen.

Streefdatum: met onmiddellijke ingang, voor zover van toepassing

135. Hoewel de Commissie geen geformaliseerde procedures had ingevoerd met betrekking tot de reikwijdte van het toezicht, beoordeelde ze regelmatig de naleving van de programmavoorwaarden en deed ze hier verslag van. De Commissie kon over het algemeen een solide grondslag voor haar beoordelingen aantonen, waaronder enkele follow-upbeoordelingen, zoals uitvoerige feedback over ontwerpen van rechtshandelingen. Sporadisch troffen we problemen aan met het toezicht op de naleving, zoals ontbrekende, onnauwkeurige of vage beoordelingen (zie de **paragrafen 33-37**).

136. Daarnaast leidde de formele naleving, in het geval van structurele hervormingen, niet altijd tot de daadwerkelijk in het programma voorziene wijzigingen. De relevantie van de monitoring door de Commissie met betrekking tot de mogelijkheid om bij te dragen aan inzicht in de uitvoering en in de impact van de hervormingen, en om, waar nodig, corrigerende maatregelen te nemen, werd verder beïnvloed doordat een aanzienlijke hoeveelheid gegevens ontbrak, en doordat passende prestatie-indicatoren voor het merendeel van de structurele voorwaarden ontbraken (zie de **paragrafen 38-40**).

Aanbeveling 4

De Commissie moet beschikken over duidelijke procedures en, waar van toepassing, over kernprestatie-indicatoren (KPI's) om te waarborgen dat de monitoring van de programma's systematisch en nauwkeurig wordt gedocumenteerd. De monitoring van de uitvoering, met name van structurele hervormingen, moet sterker gericht zijn op doeltreffendheid en verder gaan dan de vaststelling van primaire wetgeving en ook gericht zijn op de goedkeuring van relevante secundaire wetgeving en andere uitvoeringshandelingen. De Commissie moet haar regelingen voor het monitoren van de uitvoering en toepassing van hervormingen verbeteren om administratieve of andere belemmeringen voor de doeltreffende uitvoering van de hervormingen beter te kunnen vaststellen. De Commissie moet waarborgen dat zij beschikt over de benodigde middelen om dergelijke beoordelingen uit te voeren.

Streefdatum: eind 2018

Aanbeveling 5

De Commissie dient ontbrekende gegevens van meet af aan omvattender aan te pakken. Ze dient tevens alle gegevens die nodig zijn om toezicht te houden op de programma's en de resultaten daarvan duidelijk te specificeren.

Streefdatum: met onmiddellijke ingang, voor zover van toepassing

137. Ondanks de complexe institutionele regelingen voor de programma's werden de interne werkafspraken met betrekking tot de manier waarop de Commissie samenwerkt met programmapartners, voornamelijk het IMF en de ECB, nooit geformaliseerd. Er was ontoereikende transparantie met betrekking tot de rol van de partners, de verdeling van de verantwoordelijkheden of de werkmethoden. De instellingen hebben echter informeel doeltreffende regelingen voor samenwerking en informatie-uitwisseling vastgesteld (zie de **paragrafen 41-43**).

Aanbeveling 6

De Commissie moet ernaar streven met de programmapartners akkoord te bereiken waarin hun rollen en de samenwerkingsmethoden worden verduidelijkt, die transparant en voldoende gedetailleerd moeten zijn.

Streefdatum: eind 2018

138. Het algemene programmaontwerp was gebaseerd op macro-economische projecties en financieringstekortberekeningen die voor elke beoordeling werden opgesteld door de Commissie in samenwerking met de programmapartners. De analyse van de Commissie was in dit opzicht intern consistent en gebaseerd op de recentste gegevens. We hebben echter een aantal methodologische tekortkomingen aangetroffen, met name bij het documenteren van aannames, het onderbouwen van op oordeelsvorming gebaseerde input en het beperkte gebruik van gevoeligheidstests. Er bestonden geen formele kwaliteitsregelingen om te waarborgen dat de berekeningen klopten. In de macro-economische projecties werd de economische crisis in Griekenland grotendeels onderschat, maar de fouten waren over het algemeen niet groter dan die van andere internationale organisaties (zie de **paragrafen 44-54**).

Aanbeveling 7

De Commissie moet de aannames voor en wijzigingen aan de economische berekeningen die de basis vormen voor het ontwerp van het programma beter onderbouwen, onder meer door adequate publicaties. Dergelijke processen moeten worden onderworpen aan een passende kwaliteitscontrole. Dit geldt met name voor programmabeoordelingen, die worden uitgevoerd onder minder urgente omstandigheden dan in de beginfase van het programma het geval is.

Streefdatum: eind 2018

Ontwerp en uitvoering van de hervormingen

139. De financiële steun aan Griekenland was afhankelijk van de naleving van voorwaarden voor de uitvoering van een brede reeks hervormingen waarmee budgettaire, financiële en structurele onevenwichtigheden moesten worden aangepakt. De omvang van de hervormingen evolueerde, maar ze hadden van meet af aan betrekking op bijna alle functies

van de Griekse staat, wat in sommige gevallen inhield dat zeer ernstige structurele onevenwichtigheden moesten worden gecorrigeerd. De Griekse hervormingsagenda was een grote uitdaging en de uitvoering ervan werd beïnvloed door de politieke instabiliteit (zie de **paragrafen 55-57**).

140. Hervormingen van het belastingbeleid leverden budgettaire resultaten op, die voornamelijk waren gebaseerd op wijzigingen van belastingtarieven of nieuwe belastingen. Dit droeg bij aan de instabiliteit van het belastingbeleid, dat een aantal oorzaken kende, zoals een gebrek aan duurzame hervormingsinspanningen, en druiste in tegen de eerdere beoordelingen waarin verbreding van de belastinggrondslag werd geprioriteerd als een manier om de belastingontvangsten te verhogen. De Commissie gaf onvoldoende onderbouwing voor enkele belangrijke maatregelen (zoals verhogingen van de btw en accijnzen) aan de hand van een analyse van alternatieve opties en de gevolgen daarvan. Hervormingen van de belastingadministratie zorgden voor minder tastbare resultaten, wat toe te schrijven was aan problemen met de uitvoeringscapaciteit, maar ook aan tekortkomingen in het ontwerp, zoals de laattijdige opname in de programma's en de beperkte omvang (zie de **paragrafen 58-66**).

141. De gelijktijdige uitvoering van budgettaire besparingen, die waren gerechtvaardigd op grond van begrotingsconsolidatie, en structurele veranderingen voor de lange termijn vormden een uitdaging voor de overheidshervormingen, waarbij de laatste minder succesvol bleken. We hebben geconstateerd dat de belangrijkste oorzaken met betrekking tot het ontwerp bestonden uit het feit dat er onvoldoende aandacht werd geschonken aan de administratieve capaciteit voor het uitvoeren van de hervormingen en dat er zwakke verbanden bestonden tussen de programma's en andere instrumenten, zoals technische bijstand en operationele programma's in het kader van de structuurfondsen. De Commissie kon geen onderbouwing geven van belangrijke kwantitatieve doelstellingen voor de overheidshervormingen die waren vastgelegd in de programma's (zie de **paragrafen 67-76**).

142. De financiële hervormingen zorgden in de sector voor stabiliteit op de korte termijn, maar een aantal structurele gebreken werd niet breed aangepakt of werd pas laat opgenomen in het programma (zoals het beheer van niet-renderende leningen en corporate governance). Deze maatregelen waren uitgebreider in het kader van het derde programma.

We hebben ook tekortkomingen aangetroffen in de risicoanalyse die de basis vormde voor de herkapitalisatie van de banken in 2013 en ondoelmatigheden in het ontwerp van de latere herkapitalisaties. De volgorde van bepaalde aspecten van de hervorming was onvoldoende gecoördineerd (zie de **paragrafen 77-94**).

143. De Commissie kon aantonen dat een solide analyse ten grondslag lag aan de arbeidsmarkthervormingen die tot tastbare resultaten leidden op het gebied van marktliberalisering. De uitvoering werd echter belemmerd door aanzienlijke vertragingen. Sommige voorwaarden, in het bijzonder in de beginfase van het programma, waren onvoldoende afgestemd op de structuur van de Griekse economie en andere belangrijke maatregelen werden pas met enige vertraging in het programma opgenomen (zie de **paragrafen 95-102**).

Aanbeveling 8

Teneinde de gevolgen van mogelijke tekortkomingen te beperken, dient de Commissie systematischer te werk te gaan bij de beoordeling van de administratieve capaciteit van de lidstaten om hervormingen uit te voeren. De behoeften aan technische bijstand en de mogelijke steun van de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen van de Commissie moeten worden beoordeeld in de vroege fasen van het programma, in samenwerking met de autoriteiten van de lidstaat. De keuze van de voorwaarden, de mate van gedetailleerdheid en de timing ervan moeten zijn afgestemd op de resultaten van de analyse.

Streefdatum: met onmiddellijke ingang, voor zover van toepassing

Aanbeveling 9

De Commissie moet haar analytische werkzaamheden voor het ontwerp van de hervormingen verbeteren. Deze moeten met name betrekking hebben op de geschiktheid en tijdigheid van de maatregelen, gelet op de specifieke situatie in de lidstaat.

Streefdatum: met onmiddellijke ingang, voor zover van toepassing

Bereiken van programmadoelstellingen

144. Door deel te nemen aan de drie macro-economische aanpassingsprogramma's, voorkwam Griekenland dat het failliet ging. Het bereiken van de doelstellingen van de programma's – budgettaire houdbaarheid, financiële stabiliteit en herstel van de groei – was echter slechts een gedeeltelijk succes. Een externe evaluatie had nuttig kunnen zijn om een dieper inzicht te krijgen in de complexe onderliggende ontwikkelingen, maar de Commissie heeft er geen uitgevoerd (zie de **paragrafen 103-106**).

145. In het geval van budgettaire houdbaarheid zorgden de programma's voor een aanzienlijke consolidatie: het primaire structurele saldo werd aangepast met 17 % van het bbp in de periode 2009-2015. In diezelfde periode kromp het bbp echter met meer dan een kwart en bedroeg de werkloosheid meer dan 25 %. Pas in 2014 was er in Griekenland sprake van economische groei, al werd in de aanvankelijke aanname van de programma's verwacht dat er reeds vanaf 2012 sprake zou zijn van een duurzaam herstel van de groei (zie de **paragrafen 107, 111-113 en 124-130**).

146. Slechte macro-economische prestaties die gepaard gingen met financieringskosten voor eerder aangegane schulden betekenen dat Griekenland zijn schuldquote tijdens de programmaperiode consistent heeft verhoogd (met uitzondering van 2012 als gevolg van PSI). Het land was ook niet in staat om zijn behoeften te financieren op de markten. In de periode onmiddellijk na de programma's zal Griekenland aanzienlijke schuldbedragen moeten aflossen en in het programma wordt ervan uitgegaan dat deze volledig zullen worden gefinancierd uit het primaire begrotingsoverschot en marktfinanciering. Wat betreft de financiën zorgden de programma's op de korte termijn voor stabiliteit van het financiële systeem, maar konden zij niet voorkomen dat de balansen van de banken sterk achteruitgingen, wat in de eerste plaats werd veroorzaakt door negatieve macro-economische en politieke ontwikkelingen (zie de **paragrafen 114-123 en 108-110**).

Aanbeveling 10

De programma's moeten op zijn minst na afloop worden onderworpen aan een evaluatie achteraf. In het geval van opeenvolgende programma's die in totaal langer duren dan de standaardlooptijd van drie jaar, moeten tussentijdse evaluaties worden verricht en de resultaten daarvan moeten worden gebruikt om het ontwerp en de monitoringregelingen te beoordelen.

Streefdatum: eind 2018

Aanbeveling 11

De Commissie moet het passende steun- en toezichtskader voor de periode na afloop van het programma analyseren. Dat zou ruim vóór het einde van het programma moeten gebeuren, waarbij rekening moet worden gehouden met de financieringsbehoeften van het land.

Streefdatum: met onmiddellijke ingang

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Baudilio TOMÉ MUGURUZA, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 3 oktober 2017.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

CHRONOLOGIE VAN DE ECONOMISCHE CRISIS IN GRIEKENLAND

Vóór het programma	
2009	
25 mei 2009	Medewerkers van het IMF verklaren dat het Griekse bankstelsel voldoende kapitaal- en liquiditeitsbuffers lijkt te hebben om de verwachte vertraging van de economie te kunnen doorstaan.
4 oktober 2009	PASOK wint de Griekse parlementsverkiezingen. De partij krijgt 43,92 % van de uitgebrachte stemmen en 160 van de 300 parlementszetels.
20 oktober 2009	De nieuwe minister van Financiën maakt bekend dat het tekort van het land zal oplopen tot bijna 12,5 % van het bbp.
22 oktober 2009	Kredietbeoordelaar Fitch verlaagt de Griekse kredietrating van A naar A-. De verlaging komt er omdat het Griekse begrotingstekort in 2009 naar alle waarschijnlijkheid 12,5 % van het bbp zal bereiken.
8 december 2009	Kredietbeoordelaar Fitch verlaagt de kredietrating van Griekenland van A- naar BBB+. De verlaging is het gevolg van bezorgdheid over de vooruitzichten van de overheidsfinanciën op de middellange termijn. Fitch oordeelt dat de Griekse schuldenlast waarschijnlijk tot bijna 130 % van het bbp zal toenemen en zich daarna zal stabiliseren.
16 december 2009	Kredietbeoordelaar Standard & Poor's verlaagt de Griekse kredietrating.
22 december 2009	Het Griekse parlement keurt de begroting voor 2010 goed.
22 december 2009	Kredietbeoordelaar Moody's verlaagt Griekenland van categorie A2 naar A1. De verlaging is het gevolg van zeer beperkte liquiditeitsrisico's op de korte termijn en solvabiliteitsrisico's op de middellange tot lange termijn.
2010	
21 januari 2010	Het verschil tussen de rendementen op de Griekse en de Duitse tienjarige staatsobligaties bedraagt meer dan 300 basispunten.
9 februari 2010	Het parlement keurt de eerste begrotingsmaatregelen goed, waaronder een bevrozing van alle ambtenarensalarissen, een verlaging van de bonussen met 10 % en bezuinigingen op overwerk.
3 maart 2010	Het parlement keurt een uitgebreid pakket nieuwe begrotingsmaatregelen goed. Deze maatregelen omvatten: pensioenbevrozingen, een verhoging van het standaard-btw-tarief van 19 % naar 21 % en een verhoging van de accijnzen op brandstof, sigaretten, alcohol en luxegoederen, en bezuinigingen op de lonen in de publieke sector.
9 april 2010	Fitch verlaagt de kredietrating van Griekenland van BBB+ naar BBB-.

12 april 2010	De ministers van Financiën van de eurozone komen overeen om Griekenland het komende jaar maximaal 30 miljard euro aan leningen te verstrekken, waarbij het IMF instemt met het verstrekken van nog eens 15 miljard euro aan geldmiddelen.
23 april 2010	De minister-president van Griekenland verzoekt formeel om internationale steun. Wet 3842 hervormt de personenbelasting en stelt maatregelen vast ter bestrijding van belastingontduiking.
27 april 2010	Standard & Poor's verlaagt de Griekse kredietrating van minder dan investeringswaardig tot de status van "rommelkredieten".
28 april 2010	Het verschil tussen de rendementen op de Griekse en de Duitse tienjarige staatsobligaties bedraagt meer dan 1 000 basispunten.
Eerste aanpassingsprogramma	
2 mei 2010	De minister-president van Griekenland, het IMF en de regeringsleiders van de eurozone bereiken overeenstemming over een reddingspakket van 110 miljard euro dat in de loop van de volgende drie jaar zal worden uitbetaald. De regering kondigt een nieuw pakket begrotingsmaatregelen aan.
6 mei 2010	Het Griekse parlement keurt de maatregelen van het nieuwe pakket begrotingsmaatregelen goed. De wet wordt aangenomen met 172 stemmen voor en 121 stemmen tegen. Het standaard-btw-tarief wordt vanaf 1 juli 2010 nogmaals opgetrokken, namelijk van 21 % naar 23 %.
7 juli 2010	Het parlement keurt de pensioenhervormingen goed; dit was een essentiële vereiste van de EU/het IMF.
13 juli 2010	Oprichting van het Griekse fonds voor financiële stabiliteit met het oog op de versterking van de financiële stabiliteit van het Griekse bankstelsel.
4 oktober 2010	Griekenland kondigt een ontwerp van een begrotingsplan aan dat het tekort in 2011 tot 7 % van het bbp moet terugdringen.
15 december 2010	Het parlement neemt een wet op de overheidsbedrijven aan waarbij een plafond voor maandsalarissen wordt ingevoerd en salarissen van meer dan 1 800 euro met 10 % worden verlaagd.
23 december 2010	Het Griekse parlement keurt de begroting voor 2011 goed.
2011	
14 januari 2011	Fitch verlaagt de kredietrating van Griekenland van BBB- naar BB+.
7 maart 2011	Moody's verlaagt de kredietrating van Griekenland van Ba1 naar B1.
11 maart 2011	De EU bereikt voorlopige overeenstemming over de verlaging van de rente op de noodleningen aan Griekenland met 100 basispunten voor de eerste drie jaar en de verlenging van de looptijd van die leningen tot 7,5 jaar.
29 maart 2011	Door middels van een nieuwe wet worden maatregelen tegen belastingontduiking aangenomen. Het vennootschapsbelastingtarief wordt verlaagd van 24 % naar 20 %.

20 mei 2011	Fitch verlaagt de kredietrating van Griekenland van BB+ naar B+. De verlaging van de kredietrating heeft te maken met de uitdaging waarvoor Griekenland staat om een budgettair en structureel hervormingsprogramma uit te voeren en de invoering van verdere begrotingsmaatregelen houdt een politiek risico in.
1 juni 2011	Moody's verlaagt Griekenland van rating B1 naar de categorie van de wanbetalers (Caa1), omdat het steeds waarschijnlijker wordt dat het land er niet in zal slagen zijn schuld-bbp-ratio te stabiliseren binnen de termijn die in de eerder aangekondigde begrotingsconsolidatieplannen werd aangekondigd.
13 juni 2011	Standard & Poor's verlaagt Griekenlands status eveneens en plaatst het in de categorie van de wanbetalers.
29 juni 2011	Het Griekse parlement keurt de nieuwe begrotingsmaatregelen goed, ondanks protestdemonstraties van de bevolking. De wet wordt aangenomen met 155 stemmen voor en 138 stemmen tegen. De maatregelen omvatten nieuwe belastingen (bijv. een nieuwe belasting voor personen met een jaarinkomen van meer dan 12 000 euro) en nieuwe loonkortingen voor werknemers.
13 juli 2011	Fitch verlaagt de kredietrating van Griekenland van B+ naar CCC (insolvent).
15 juli 2011	De EBA publiceert de resultaten van haar EU-brede stresstest.
25 juli 2011	Moody's verlaagt de kredietrating van Griekenland naar de categorie Ca-.
8 augustus 2011	De algemene beurskoers daalt tot onder de 1000 punten, het laagste niveau sinds januari 1997.
24 augustus 2011	De Bank van Griekenland begint noodliquiditeitssteun te verlenen aan de Griekse banken.
2 september 2011	Inspecteurs van de instellingen schorten de vijfde beoordeling van Griekenland op nadat ze vertragingen hebben vastgesteld in de uitvoering van het begrotingsplan voor de middellange termijn en de structurele economische hervormingen.
27 september 2011	Het parlement neemt nieuwe belastingmaatregelen aan (een brede periodieke vastgoedbelasting, verlaging van de belastingvrije voet voor persoonlijke inkomensbelasting van 12 000 euro naar 5 000 euro).
20 oktober 2011	De Griekse regering neemt een uitgebreide bezuinigingswet aan terwijl buiten het parlamentsgebouw protesten en rellen plaatsvinden.
27 oktober 2011	Beleggers stemmen in met een "haircut" (schuldafschrijving) van 50 % waarbij hun bestaande obligaties worden omgezet in nieuwe kredieten.
31 oktober 2011	De minister-president van Griekenland vraagt om een motie van vertrouwen en een referendum om de tijdens de EU-top gesloten overeenkomst over de "haircut" van de Griekse schulden goed te keuren.
6 november 2011	De minister-president treedt af.
10 november 2011	Lucas Papademos wordt de nieuwe minister-president van Griekenland en leider van de uit drie partijen bestaande coalitieregering.

2012	
12 februari 2012	Het parlement keurt een nieuwe ronde begrotingsbezuinigingen goed terwijl er protesten plaatsvinden. Veel gebouwen in het centrum van Athene worden tijdens de rellen in brand gestoken.
Tweede aanpassingsprogramma	
9 maart 2012	De herstructurering van de Griekse staatsschuld in het kader van PSI wordt succesvol afgerond.
14 maart 2012	De ministers van Financiën van de eurozone bereiken overeenstemming over een tweede reddingspakket voor Griekenland. De deal omvat onder meer een afschrijving van 53,5 % voor beleggers in Griekse obligaties.
6 mei 2012	Verkiezingen. De partij Nieuwe Democratie wint, maar met minder stemmen. Aangezien geen enkele partij een meerderheid behaalt, worden nieuwe verkiezingen uitgeschreven voor begin juni.
16 mei 2012	Panagiotis Pikramenos wordt minister-president ad interim.
17 juni 2012	Vervroegde verkiezingen. Nieuwe Democratie wint met 29,7 % van de stemmen, maar krijgt geen meerderheid in het parlement. Vier dagen later vormt de partij een coalitieregering met PASOK en DIMAR. Antonis Samaras, de leider van Nieuwe Democratie, wordt de nieuwe minister-president van Griekenland.
27 juli 2012	De Agricultural Bank of Greece wordt afgewikkeld en Piraeus Bank neemt alle gezonde activa over.
5 november 2012	Het Griekse parlement stemt in met een nieuwe ronde begrotingsmaatregelen die Griekenland moet nemen om de volgende tranche van de internationale economische bail-out te ontvangen. De socialezekerheidsbijdragen worden met 1,1 procentpunt verlaagd.
11 november 2012	Griekenland keurt de begroting voor 2013 goed.
2013	
11 januari 2013	Het Griekse parlement stemt in met nieuwe belastingmaatregelen (verhoging van de vennootschapsbelasting van 20 % naar 26 %, een nieuwe hervorming van de inkomstenbelasting met een hoger plafond voor belastingvrijstellingen, schrapping van de belastingvrije schijf voor zelfstandigen, vervanging van de kinderkorting door aan voorwaarden inzake het vermogen gebonden prestaties, enz.).
1 februari 2013	Alpha Bank neemt Emporiki Bank over van Crédit Agricole.
25 maart 2013	De Eurogroep bereikt overeenstemming met Cyprus, onder meer over een overeenkomst tussen Cyprus en Griekenland betreffende de overdracht van Griekse filialen van Cypriotische banken aan Piraeus Bank.
28 april 2013	Het parlement stemt in met een wet waarbij 15 000 overheidsbanen worden wegbezuinigd tegen het einde van het daaropvolgende jaar, waarvan 4 000 in 2013.
24 juni 2013	De Griekse minister-president, Antonis Samaras herschikt zijn kabinet.
17 juli 2013	Het Griekse parlement stemt in met nieuwe bezuinigingsmaatregelen, waaronder een plan voor duizenden ontslagen en loonkortingen voor ambtenaren.

2014	
6 maart 2014	De Bank van Griekenland maakt de kapitaalvereisten voor de Griekse bankensector bekend (6,4 miljard euro voor de periode 2013 tot 2016 op basis van het referentiescenario).
7 april 2014	Het Griekse parlement verlaagt de socialezekerheidsbijdragen nog verder met 3,9 procentpunt.
26 oktober 2014	De ECB publiceert de resultaten van haar uitgebreide beoordeling van 130 Europese banken.
19 december 2014	Het EFSF-programma voor Griekenland wordt met twee maanden verlengd (tot 28 februari 2015).
30 december 2014	Er worden vervroegde verkiezingen uitgeschreven voor 25 januari 2015 nadat men er niet in is geslaagd een nieuw staatshoofd te kiezen.
2015	
25 januari 2015	De vervroegde verkiezingen leiden tot een overwinning voor SYRIZA, dat 36,34 % van de stemmen en 149 van de 300 zetels wint.
27 januari 2015	Vorming van een nieuwe coalitieregering.
4 februari 2015	De ECB schort de vrijstelling op die toestond dat Griekse obligaties geschikt werden geacht als zekerheden voor kredieten.
27 februari 2015	Nieuwe verlenging van het EFSF-programma voor Griekenland met vier maanden (tot 30 juni 2015).
18 juni 2015	De voorzitter van de Eurogroep kondigt aan dat Griekenland onvoldoende vooruitgang heeft geboekt en dat er een nieuwe overeenkomst nodig is.
22 juni 2015	De Griekse regering bezorgt de Eurogroep een nieuw voorstel.
26 juni 2015	Grieks referendum wordt uitgeschreven voor 5 juli 2015.
28 juni 2015	Griekenland sluit zijn banken en legt kapitaalcontroles op.
30 juni 2015	Griekenland slaagt er niet in 1,5 miljard euro terug te betalen aan het IMF.
5 juli 2015	61,3 % van de Grieken stemt tegen de ontwerpovereenkomst die door de instellingen is ingediend tijdens de Eurogroep-bijeenkomst van 25 juni 2015.
6 juli 2015	De minister van Financiën stapt op. Hij wordt opgevolgd door Euclides Tsakalotos. Sluiting van de banken wordt verlengd.
8 juli 2015	Griekenland dient bij het ESM een officieel verzoek voor een derde bijstandsprogramma in – in de vorm van een kredietfaciliteit – dat kan worden gebruikt om zijn schuldverplichtingen na te komen en de stabiliteit van het financiële stelsel te waarborgen.
13 juli 2015	Verklaring van het IMF over de verschuldigde Griekse betalingen (456 miljoen euro). De Griekse autoriteiten verzoeken om verlenging.
15 juli 2015	Het Griekse parlement stemt in met nieuwe belastingmaatregelen (de vennootschapsbelasting stijgt van 26 % naar 29 %, de tarieven voor de solidariteitsbijdrage voor personen met een jaarinkomen van meer dan 30 000 euro worden verhoogd, het toepassingsgebied voor het

	standaard-btw-tarief wordt verruimd). Verschillende ministers stappen op.
16 juli 2015	De Eurogroep verleent ESM-stabiliteitssteun aan Griekenland voor een periode van drie jaar.
17 juli 2015	Verschuivingen binnen de regering om ministers te vervangen die tegen de leningovereenkomst waren gekant. De Raad stemt in met een overbruggingskrediet van 7 miljard euro voor Griekenland. Sluiting van de banken wordt beëindigd.
20 juli 2015	Aflossing van schulden aan het IMF, de ECB en de Bank van Griekenland.
19 augustus 2015	Memorandum van overeenstemming waarin de economische hervormingsmaatregelen en toezeggingen die zijn gekoppeld aan het pakket met financiële bijstand worden uitgewerkt.
3^e aanpassingsprogramma	
14 augustus 2015	Het parlement keurt het derde reddingsprogramma goed met de steun van vijf van de zeven politieke partijen. ESM-voorstel inzake de voorwaarden van de eerste tranche van 26 miljard euro in het kader van de overeenkomst inzake financiële bijstand voor Griekenland.
19 augustus 2015	De Raad van gouverneurs van het ESM keurt het ESM-programma voor Griekenland goed - het memorandum van overeenstemming waarin de economische hervormingsmaatregelen en toezeggingen die zijn gekoppeld aan het pakket met financiële bijstand worden uitgewerkt.
20 augustus 2015	Minister-president Alexis Tsipras kondigt het ontslag van zijn regering aan en schrijft vervroegde verkiezingen uit voor 20 september 2015.
27 augustus 2015	De voorzitter van het Hooggerechtshof wordt beëdigd als minister-president ad interim.
20 september 2015	Griekse wetgevende verkiezingen, vorming van de coalitieregering met SYRIZA en ANEL.
7 oktober 2015	De regering krijgt het vertrouwen van het parlement met 155 stemmen voor en 144 stemmen tegen.
31 oktober 2015	Na een stresstest financiert de ECB een kapitaaltekort van 14,4 miljard euro bij de vier grootste Griekse banken. De Bank van Griekenland financiert ook een kapitaaltekort van 0,7 miljard euro bij de grootste "minder belangrijke" bank.
19 november 2015	Om een uitbetaling van 2 miljard euro te kunnen ontvangen, keurt het parlement vooraf te nemen maatregelen goed met een kleine meerderheid van 153 stemmen.
16 december 2015	Invoering van wet nr. 4354/2015 voor de verkoop en afbetaling van NPL's (niet-renderende leningen).
2016	
8 mei 2016	Nieuwe pensioenhervormingen – nieuwe regelgeving betreffende inkomstenbelastingen en socialezekerheidsbijdragen.
22 mei 2016	Verdere verhoging van verschillende indirecte-belastingtarieven. Het standaard-btw-tarief wordt van 23 % naar 24 % verhoogd.
23 mei 2016	Voorlopige schuldhoudbaarheidsanalyse van Griekenland door het IMF.

9 juni 2016	Eerste beoordeling van het derde economische aanpassingsprogramma wordt afgerond, nalevingsverslag wordt uitgebracht.
16 juni 2016	Overeenstemming over de eerste actualisering van het memorandum van overeenstemming met bijbehorend technisch memorandum van overeenstemming.
22 juni 2016	De ECB voert de vrijstelling weer in die toestaat dat Griekse obligaties geschikt worden bevonden als onderpand voor kredieten.
10 december 2016	Stemming over de begroting voor 2017: 152 stemmen voor en 146 stemmen tegen.

Kapitaalcontroles

Griekenland was na Cyprus eind maart 2013 de tweede economie die op 28 juni 2015 beperkingen oplegde aan het vrije verkeer van kapitaal in het kader van een monetaire unie. Anders dan bij eerdere gevallen, waarbij voornamelijk werd gestreefd naar ondersteuning van de wisselkoersstabiliteit (IJsland in 2008, Brazilië in 2009 en India in 2013), werden de kapitaalcontroles in Griekenland opgelegd om de uitstroom van deposito's te beperken en de binnenlandse financiële stabiliteit te waarborgen in een periode van grote onzekerheid over de politieke ontwikkelingen en de binnenlandse macro-economische vooruitzichten.

Nadat de onderhandelingen over de afsluiting van het tweede programma en de aankondiging van het referendum mislukt waren, besloot de ECB een einde te maken aan de verhogingen van het plafond van de algemene noodliquiditeitssteun (ELA) voor Griekse banken die sinds oktober 2014 werden geconfronteerd met een "bankrun" (waarbij in acht maanden tot naar schatting 42 miljard euro, of 26 % van de deposito's van de particuliere sector werd opgenomen), wat tot gevolg had dat de Griekse autoriteiten besloten de banken te sluiten en daarna kapitaalcontroles op deposito's en buitenlandse transacties op te leggen.

De Griekse banken bleven gedurende drie weken gesloten. Tijdens deze periode mochten hun klanten dagelijks maximaal zestig euro per betaalpas opnemen. Alle transacties naar buitenlandse banken moesten vooraf toestemming krijgen van een overheidsinstantie. Er was echter geen limiet voor binnenlandse transacties via betaalpassen en creditcards, noch voor geldopnames met betaalpassen die buiten Griekenland waren uitgegeven. Op 12 juli 2015 maakte de overeenkomst tijdens de Eurotop de weg vrij voor het wegnemen van het ELA-plafond, zodat de Griekse banken daarna weer konden opengaan. Een aantal beperkingen werd langzaam versoepeld; de jongste wijzigingen vonden plaats in juli 2016.

Het opleggen van kapitaalcontroles leidde tot een onmiddellijke verkrapping van de liquiditeitssituatie voor de Griekse huishoudens en bedrijven, met als gevolg dat de Griekse economie opnieuw in een recessie terechtkwam en er een einde kwam aan vijf opeenvolgende kwartalen met positieve groei. De geaggregeerde economische activiteit bleek echter minder te zijn gekrompen dan aanvankelijk door de instellingen werd verwacht (reëel bbp in 2015: -0,2 %). Een aantal binnenlandse en externe aanjagers (zoals de overeenkomst over het derde programma, een goed toeristenseizoen, voltooiing van de bankenherkapitalisatie, daling van de olieprijs en devaluatie van de euro) heeft bijgedragen aan de mildere recessie. Ook de deposito's van de particuliere sector stabiliseerden zich grotendeels. Voor een snellere terugkeer van deposito's was echter een verder stevig herstel van het economisch vertrouwen nodig.

Bron: Afdeling Ondersteuning economische governance (EGOV) van het Europees Parlement, "Greece's financial assistance programme", maart 2017; Eurobank, "One year capital controls in Greece: Impact on the domestic economy and lessons from the Cypriot experience", 1 augustus 2016.

TEKORTKOMINGEN IN HET TOEZICHT OP DE NALEVING

Belastingen		
Voorwaarde	MoU	Toezicht
“Het parlement neemt wetten aan ter verbetering van de efficiëntie van de belastingadministratie en -controles, waarbij de door de Europese Commissie en het IMF verstrekte aanbevelingen worden uitgevoerd. Ze stellen met name een doeltreffende regeling voor het projectbeheer vast (onder meer strikt toezicht van het ministerie van Financiën en taskforces) voor de uitvoering van het plan ter bestrijding van belastingontduiking om de belastingdiscipline te herstellen [...]”.	Eerste programma, eerste MoU	De voorwaarde werd aangemerkt als “deels uitgevoerd”, samen met een andere voorwaarde (tweede beoordeling van het eerste programma), maar het is onduidelijk wat er niet is uitgevoerd (bijv. geen beoordeling van aangenomen wetten of van taskforces). In de motivering bij de beoordeling wordt verwezen naar feiten die niet tot deze voorwaarde behoren.
“Herstellen van de belastingdiscipline door middel van: [...] een gereorganiseerde eenheid voor grote belastingbetalers met het oog op de nalevingscontrole van de belastingbetalers die de grootste bijdragen leveren aan de belastinginkomsten.”	Eerste programma, eerste MoU	Deze voorwaarde is aangemerkt als “uitgevoerd” (tweede beoordeling van het eerste programma), terwijl dat in werkelijkheid niet zo was: door nieuwe voorwaarden van het herziene MoU werd de uitvoering ervan vereist.
“De regering blijft werken aan een standaardprocedure voor de herziening van de juridische waarde van vastgoed om deze beter af te stemmen op de marktprijzen. De procedure wordt ingevoerd voor de vermogensbelasting voor aanslagjaar 2016. Daarnaast brengt de regering een statusrapport over de werkzaamheden uit, evenals een gedetailleerd tijdschema (september 2013).”	tweede programma, derde beoordeling	De voorwaarde werd niet beoordeeld op naleving (ze werd gerapporteerd als “N.v.t.” in de vierde beoordeling van het tweede programma).
De vooraf te nemen maatregelen op het gebied van belastingen.	Tweede programma, aanvankelijke en eerste beoordeling	Niet op naleving beoordeeld.
68 voorwaarden op het gebied van belastingen.	Tweede programma, Vierde beoordeling	Niet op naleving beoordeeld.
“Voor de vrijgave van betalingsachterstanden en belastingteruggaven omvatten de voorwaarden waar een regeringseenheid aan moet voldoen om de gelden voor uitbetaling vrij te kunnen geven, op het gebied van betalingsachterstanden alleen: i) de oprichting door die eenheid van een volledig werkend register met toezeggingen en ii) verslaglegging over ten minste drie maanden met consistente gegevens over verplichtingen, betalingen en achterstanden (twee maanden voor	tweede programma, tweede beoordeling	Geen beoordeling van de naleving op de uiterste termijn (tweede beoordeling van het tweede programma) en daarna geen follow-up.

<p>EOPYY) en, op het gebied van betalingsachterstanden en belastingteruggaven: iii) de verificatie van vorderingen.”</p>		
<p>Er wordt los daarvan tegen eind juni een nieuwe wet inzake de onroerendgoedbelasting vastgesteld voor 2014 en daarna. Dit nieuwe belastingstelsel voor onroerend goed, waarin een aantal belastingen die momenteel gescheiden zijn, wordt geconsolideerd, is begrotingsneutraal van opzet en zal een jaarlijkse belastingopbrengst opleveren van ten minste 2,7 miljard euro.</p>	<p>Tweede programma, tweede beoordeling</p>	<p>Deze vooraf te nemen maatregel werd in de tweede beoordeling van het eerste programma gerapporteerd als “uitgevoerd”, maar dat was in werkelijkheid niet zo, aangezien de uniforme onroerendgoedbelasting (ENFIA) in december 2013 bij wet (nr. 4223) werd vastgesteld, gebaseerd op een aanvullende voorwaarde van de derde actualisering van het MoU: “De regering neemt wetten aan inzake het belastingstelsel voor onroerend goed dat in 2014 van kracht wordt.”</p>
<p>De regering bereidt een belastinghervorming voor met het oog op de vereenvoudiging van het belastingstelsel en het schrappen van vrijstellingen en voorkeursregelingen, waardoor de grondslagen worden uitgebreid en een geleidelijke verlaging van de belastingtarieven mogelijk wordt naarmate de inkomsten toenemen. Deze hervorming heeft betrekking op de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. De hervorming wordt in december 2012 aangenomen en treedt in 2013 in werking.</p>	<p>Tweede programma, eerste beoordeling</p>	<p>Deze voorwaarde is in de tweede beoordeling van het tweede programma aangemerkt als “uitgevoerd”, terwijl dat niet zo was (wet 4110 van januari 2013 bevatte slechts parametrische wijzigingen aan de inkomstenbelasting). Een soortgelijke voorwaarde werd toegevoegd aan de volgende (tweede en derde) actualiseringen van het MoU: “De autoriteiten stellen een uniform en vereenvoudigd wetboek inkomstenbelasting op”. Over het nieuwe wetboek inkomstenbelasting werd in juli 2013 gestemd als vooraf te nemen maatregel bij de derde actualisering van het MoU (wet 4172/2013).</p>
<p>“De regering neemt wetten aan voor de invoering van een nieuw wetboek inkomstenbelasting dat de bestaande wetgeving vereenvoudigt, de transparantie verhoogt, dubbelzinnigheden wegneemt en tegelijkertijd een eenvoudige belastingadministratie mogelijk maakt, de belastingnaleving stimuleert en steviger inkomsten waarborgt gedurende de gehele cyclus. Het nieuwe wetboek inkomstenbelasting versoepelt de aangiftevereisten voor betalende van loonbelasting en diegenen die inkomsten uit beleggingen ontvangen, het consolideert bepalingen in verband</p>	<p>Tweede programma, derde beoordeling</p>	<p>Deze voorwaarde werd in de derde beoordeling aangemerkt als “uitgevoerd” (wet 4172/2013 was aangenomen). De wet werd echter niet ten uitvoer gelegd omdat de autoriteiten tijd nodig hadden om de uitvoeringsvoorschriften vast te stellen.</p>

met grensoverschrijdende fusies en reorganisaties en voert bepalingen in ter bestrijding van internationale belastingontduiking.”		
“De autoriteiten: ii. presenteren een plan om betalingen in contanten en per cheque in belastingkantoren te vervangen door bankoverschrijvingen (juli 2013); (derde actualisering van het MoU, tweede programma).	Tweede programma vierde beoordeling	Hoewel deze voorwaarde in juli 2013 had moeten zijn uitgevoerd, werd ze in april 2014 beoordeeld als “uitgevoerd” met een vertraging van negen maanden (vierde beoordeling van het tweede programma).
Arbeid		
Voorwaarde	MoU	Toezicht
Na een dialoog met de sociale partners neemt de regering wetgeving aan over het minimumloon met het oog op de invoering van subminima voor risicogroepen zoals jongeren en langdurig werklozen. Daarnaast neemt ze maatregelen om te garanderen dat de huidige minimumlonen gedurende drie jaar in nominale termen ongewijzigd blijven.	Eerste programma, eerste MoU	Het vereiste voor de invoering van subminima voor jonge werknemers is inderdaad “uitgevoerd”. Er is echter geen bewijs voor de bevestiging van de minimumlonen voor drie jaar, noch voor de invoering van subminima voor langdurig werklozen. Bij de eerste beoordeling in augustus 2010 hoefden de voorwaarden inderdaad nog niet te zijn uitgevoerd, maar ze werden ook niet herhaald en beoordeeld in het latere MoU. In 2014 (wet 4254/2014 van 8 april) zijn de aanvullingen van het minimumloon voor langdurig werklozen verlaagd, maar deze maatregel kan niet worden beschouwd als toereikend in het licht van het programmavereiste om “subminima” in te voeren.
De regering bevordert, controleert en beoordeelt de uitvoering van de nieuwe speciale collectieve arbeidsovereenkomsten op bedrijfsniveau. Zij waarborgt dat er geen formele of daadwerkelijke belemmering is voor deze overeenkomsten en dat deze ertoe bijdragen dat de bedrijven zich beter aan de marktomstandigheden kunnen aanpassen met het oog op het scheppen en behouden van arbeidsplaatsen en het verbeteren van het concurrentievermogen van de bedrijven, door de loonontwikkeling af te stemmen op de productiviteitsontwikkeling op bedrijfsniveau. Zij verstrekt een verslag over de beoordeling. Andere wijzigingen in de wet op sectorale collectieve onderhandelingen worden aangenomen voor eind juli 2011.	Eerste programma, vijfde beoordeling	De nalevingsstatus is “deels uitgevoerd”, hoewel marginaal gebruik werd gemaakt van speciale collectieve arbeidsovereenkomsten op bedrijfsniveau en de gegevens onvolledig waren (zie punt 76). Daarnaast was er geen verslag opgesteld (het enige daadwerkelijk te realiseren “resultaat” dat in deze MoU-voorwaarde wordt vereist) en hebben we geen bewijs ontvangen dat dit voor latere beoordelingen wel gebeurd is.

De regering beoordeelt de huidige structuur van het stelsel voor minimumloonarieven met het oog op mogelijke vereenvoudiging en verbetering van de doeltreffendheid om de inzetbaarheid te bevorderen en de werkloosheid te bestrijden en om het concurrentievermogen van de economie te verbeteren.	Tweede programma, vierde beoordeling	Gerapporteerd als “niet uitgevoerd” bij de vierde beoordeling van het tweede programma; uitgevoerd in april 2014, maar er heeft nooit een formele nalevingsbeoordeling voor plaatsgevonden.
Ondernemingsklimaat		
<i>Bevordering van de uitvoer</i>		
Voorwaarde	MoU	Toezicht
De regering neemt, conform de mededingingsregels van de EU, maatregelen voor het vaststellen van maatregelen om publiek-private partnerschappen te faciliteren.	Eerste programma, eerste beoordeling	Geen nalevingsbeoordeling. Conditionaliteit herhaald bij eerste beoordeling, maar daarna niet voortgezet.
De regering neemt, conform de mededingingsregels van de EU, maatregelen om het beleid ter bevordering van de uitvoer te versterken.	Eerste programma, derde beoordeling	De nalevingsstatus is voor interpretatie vatbaar, omdat niet duidelijk is of de status “uitgevoerd” alleen van toepassing is op de vaststelling van de investeringswetgeving of ook het beleid ter bevordering van de uitvoer omvat. Bovendien komt de bevordering van de uitvoer weer ter sprake in het derde EAP, met december 2015 als uiterste termijn. In het aanvullende MoU van juni 2016 is de voorwaarde weer uitgesteld tot mei 2016.
De regering verricht een grondige evaluatie van alle maatregelen op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie, ook die welke in verschillende operationele programma's zijn opgenomen, om de nationale strategie aan te passen.	Eerste programma, derde beoordeling	Aan deze voorwaarde is niet voldaan.
De regering richt een externe adviesraad op, die wordt gefinancierd via het zevende O&O-programma, om na te gaan hoe innovatie kan worden bevorderd, hoe een sterker verband tussen openbaar onderzoek en de Griekse ondernemingen kan worden gelegd en hoe de ontwikkeling van regionale industriële clusters kan worden versterkt.	Eerste programma, derde beoordeling	De nalevingsstatus is niet eenduidig. In de beoordeling staat dat de voorwaarde is “uitgevoerd”, maar er wordt wel gevraagd om de oprichting van een externe adviesraad af te ronden. In de vierde programmabeoordeling staat “niet uitgevoerd” voor een reeks van drie voorwaarden, waaronder deze. Niettemin suggereert het laatste deel van de zin (d.w.z. “volgens de regering”) een ontoereikende beoordeling.

Hervormingen in de financiële sector		
Voorwaarde	MoU	Toezicht
Herziening van de faillissementswet voor de particuliere sector om consistentie met opmerkingen van de ECB te waarborgen.	Eerste programma, eerste beoordeling	Deze voorwaarde werd bij de eerste beoordeling geacht "in uitvoering" te zijn, maar daarna bleef follow-up uit en de nalevingsbeoordeling blijft onduidelijk.
De Bank van Griekenland (BvG) en de regering waarborgen dat het Griekse fonds voor financiële stabiliteit (HFSF) volledig operationeel is.	Eerste programma, tweede beoordeling	Deze voorwaarde werd aangemerkt als "deels uitgevoerd" op de uiterste datum bij de tweede beoordeling. Tijdens de laatste beoordeling die tijdens de vijfde beoordeling werd uitgevoerd, werd er gewag gemaakt van personeelsproblemen. Er heeft daarna geen beoordeling meer plaatsgevonden, dus de nalevingsstatus is onduidelijk.
De BvG verplicht zich ertoe de vergoeding van haar personeel te verlagen, gelet op de algemene inspanningen voor de begrotingsconsolidatie.	Eerste programma, tweede beoordeling	Deze voorwaarde werd aangemerkt als "deels uitgevoerd" bij de tweede en de vijfde beoordeling van het eerste MoU. Deze voorwaarde konden we traceren tot de tweede MoU, maar er volgde geen verdere follow-up. De nalevingsstatus blijft daarom onduidelijk.
Bij wijze van follow-up van het resultaat van de in juli 2010 door het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBT) uitgevoerde stresstests voert de bank die de test niet met succes heeft doorstaan tussentijdse herstructureringsmaatregelen uit onder verscherpt toezicht van de BvG. De regering verleent haar volledige steun aan deze bank en waarborgt dat deze voldoet aan het vereiste van de uitvoering van een herstructureringsplan op grond van de EU-voorschriften voor staatssteun, en dat de uiterste datum voor indiening (1 oktober 2010) van dit plan zal worden nageleefd.	Eerste programma, Tweede beoordeling	Deze voorwaarde werd beoordeeld als "deels uitgevoerd/in uitvoering" bij de tweede beoordeling. De voorwaarde werd vervolgens niet opgevolgd in de derde beoordeling van het eerste MoU, hoewel deze was beschreven als slechts "deels uitgevoerd" en de beoordeling nog in uitvoering was.
De regering dient wetgeving in waardoor alle werknemers van geregistreerde banken dezelfde status in de particuliere sector krijgen, ongeacht wie de eigenaar is van de bank.	Eerste programma, vierde beoordeling	Deze voorwaarde werd niet uitgevoerd bij de vierde en de vijfde beoordeling van het eerste MoU. Na die datum heeft er geen follow-up plaatsgevonden. De nalevingsstatus is daarom onduidelijk.

Ter ondersteuning van banken bij hun inspanningen om de activiteiten te herstructureren onderneemt de regering stappen om de bonussen te beperken en om de zogenoemde “balanspremie” of soortgelijke maatregelen te elimineren.	Eerste programma, vijfde beoordeling	Deze voorwaarde werd niet uitgevoerd bij de vierde en de vijfde beoordeling van het eerste MoU; er heeft ook geen follow-up plaatsgevonden. De nalevingsstatus is daarom onduidelijk.
De BvG plaatst personeelsleden met de vereiste specialistische vaardigheden over naar de afdeling toezicht. De Bank overweegt tevens te verzoeken om technische bijstand op de lange termijn van andere Europese toezichthoudende autoriteiten.	Eerste programma, vijfde beoordeling	De voorwaarde werd aangemerkt als “deels uitgevoerd” bij de vijfde beoordeling, maar er vond geen follow-up plaats in het tweede MoU. De nalevingsstatus is daarom onduidelijk.
De BvG verplicht banken waarvan de kapitaalbasis niet voldoet aan de regelgevingsvereisten om passende maatregelen te nemen via kapitaalinjecties of herstructurering. Mochten er andere lokale financiële instellingen bij betrokken worden, dan dient de BvG een financiële effectbeoordeling en juridisch advies in.	Eerste programma, vijfde beoordeling	De voorwaarde werd aangemerkt als “deels uitgevoerd” bij de vijfde beoordeling. Als gevolg van de duur en de complexiteit van de procedures was de overeengekomen uiterste termijn niet haalbaar. De voorwaarde kreeg echter geen follow-up in het tweede MoU.
Overheidshervormingen		
Voorwaarde	MoU	Toezicht
<p>De overheid neemt een wet aan die de aanwerving bij de gehele overheid beperkt tot niet meer dan één indiensttreding voor elke vijf uitdiensttredingen, zonder sectorale uitzonderingen.</p> <p>De regering stelt een plan voor personele middelen op dat overeenkomt met deze regel.</p> <p>De regel is ook van toepassing op personeel dat wordt overgeplaatst uit overheidsbedrijven in het kader van de herstructurering van overheidsinstanties.</p>	Eerste programma, tweede beoordeling	Hoewel de voorwaarde is beoordeeld als “uitgevoerd”, bestond deze uit meerdere subvoorwaarden die niet zijn uitgevoerd. De programmabeoordeling dekt niet alle subvoorwaarden voldoende. In wet 3899/2010 wordt bepaald dat werving door de regering in de periode 2011 tot en met 2013 moet voldoen aan de regel van niet meer dan één indiensttreding voor elke vijf uitdiensttredingen. Er is echter nog geen uitgebreid personeelsplan opgesteld. Ook betekent het gebrek aan een regelmatige en tijdige samenvoeging van personeelsbewegingen (indiensttreding, uitdiensttreding en overplaatsing) dat er geen toezicht kan worden gehouden op de handhaving van de regel.

<p>Het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken voltooien de oprichting van een centrale betalingsinstantie voor de betaling van salarissen in de overheidssector.</p> <p>Het ministerie van Financiën stelt een verslag op (te publiceren eind januari 2011), in samenwerking met de centrale betalingsinstantie, over de structuur en de hoogte van de vergoedingen en de omvang en dynamiek van de werkgelegenheid bij de gehele overheid.</p> <p>In het verslag worden plannen vermeld voor de toewijzing van personele middelen in de overheidssector voor de periode tot 2013.</p> <p>In het verslag worden plannen gespecificeerd voor de hertoewijzing van gekwalificeerd personeel aan de belastingdienst, de rekenkamer, de arbeidsinspectie, regelgevende instanties en de Griekse mededingingscommissie.</p>	<p>Eerste programma, tweede beoordeling</p>	<p>Deze voorwaarde bestond uit meerdere subvoorwaarden. De programmabeoordeling dekt niet alle subvoorwaarden voldoende. In het ontwerpverslag is een diagnose opgenomen over salarissen en werkgelegenheidsgegevens in de overheidssector. Het bevat echter geen plannen voor de toewijzing van personele middelen in de overheidssector voor de periode tot 2013.</p>
---	---	---

Gebaseerd op een steekproef van voorwaarden die werden gecontroleerd.

BELASTINGHERVORMINGEN**Deel A: Ontbrekende gegevens**

Gebied	Opmerking
Onroerendgoedbelasting	De gegevens over belastinginkomsten waren onvoldoende gedetailleerd tijdens het eerste programma: de Commissie heeft niet gewezen op een probleem met de inning van vermogensbelasting op onroerend goed "FAP" in de toezichtsverslagen, ook al had er in 2011-2012 nauwelijks inning plaatsgevonden.
Inkomstenbelasting	De specificatie van inkomstenbelastinghervormingen vereiste gedetailleerde gegevensreeksen over de distributie van persoonlijke inkomsten, maar deze waren niet beschikbaar tijdens het eerste programma.
Terugvorderingen van belasting	Er werd voor het eerst om toezicht op terugvorderingen van belasting verzocht in de eerste actualisering van het memorandum betreffende het economisch en financieel beleid (MEFB) voor het tweede programma. Het is onduidelijk waarom niet om de gegevens is verzocht tijdens het eerste programma, aangezien niet-betaalde terugvorderingen van belasting meestal een risico vormen voor bijstandsprogramma's. Tijdens het tweede programma was er regelmatig sprake van inconsistentie tussen veranderingen in de standen en stromen van de gerapporteerde vorderingen.
Belastingontduiking	De programma's voorzagen niet in de regelmatige verzameling van de nodige gegevens om de omvang van de belastingontduiking te schatten, noch in controle op de belastingkloven voor verschillende belastingen en economische sectoren - verschillen die in de periode vóór de crisis als relatief groot waren aangemerkt. Er waren geen gecontroleerde schattingen beschikbaar van de gevolgen van zwartwerk voor de inkomstenbelasting en de inkomsten uit socialezekerheidsbijdragen. Er was evenmin een analyse van gegevens over de prestaties van de arbeidsinspectie op het gebied van zwartwerk.
Belastingenschulden	De belastingenschulden werden gecontroleerd vanaf het tweede programma, maar de indicatoren waren niet vanaf het begin duidelijk gedefinieerd. De gegevens en doelstellingen verwezen alleen naar de inning van belastingenschulden, terwijl de stand van de uitstaande belastingenschulden niet was gedefinieerd of gecontroleerd en hiervoor niet in een streefcijfer werd voorzien. Dit strookte niet met het feit dat de belastingenschulden in de loop van de twee programma's voortdurend bleven toenemen. Bovendien werden de schulden uit hoofde van de socialezekerheidsbijdragen niet gecontroleerd in de loop van de programma's.
Prestatie-indicatoren voor de belastingdienst	Tijdens het eerste programma waren er geen prestatie-indicatoren vastgesteld voor de belastingdienst. Outputindicatoren (zoals het aantal belastingcontroles) werden ingevoerd tijdens het tweede programma, maar alleen voor de belastingdienst, en omvatten derhalve niet de fondsen voor sociale zekerheid. De OESO publiceerde indicatoren voor de efficiëntie van de belastingdienst ("Tax Administration 2015"), maar in dit verslag waren geen gegevens voor Griekenland beschikbaar (bijv. verhouding tussen uitgaven en personeelsbezetting, de verhouding inningskosten/geïnde bedragen, de verhouding tussen salariskosten en administratiekosten, personeelsverloop/uitvalpercentage, enz.). Tijdens de programma's werden door de Commissie geen indicatoren gecontroleerd/verzameld voor de belastingdienst of de fondsen voor sociale zekerheid. De kernprestatie-indicatoren die door de belastingautoriteiten met de steun van het tweede programma werden ingevoerd, waren niet op deze indicatoren afgestemd.

Deel B: De instabiliteit van het belastingbeleid

Een transparant, eenvoudig en stabiel belastingstelsel wordt over het algemeen gezien als een belangrijk instrument voor het stimuleren van investeringen. Alle soorten belastingen in Griekenland kregen te maken met instabiliteit van het belastingbeleid: de btw-tarieven en hun toepassingsgebied werden gewijzigd en teruggedraaid (zie **tabel 1**), er waren wijzigingen in de tarieven van de vennootschapsbelasting, de onroerendgoedbelasting, belasting op inkomsten uit kapitaal, de belasting op arbeid in loondienst of als zelfstandige. Met name werd het vennootschapsbelastingtarief in 2010 verlaagd van 25 % naar 24 % en vervolgens naar 20 % in 2011; daarna werd het in 2013 verhoogd tot 26 % en in 2015 tot 29 %. Gegevens van de OESO en de Commissie laten ook zien dat de belastingwig voor één werknemer vanaf 2012 toenam en in 2015 weer op het niveau van 2009 was, met ongefundeerde economische doelstellingen voor de arbeidsmarkt. Met name de tarieven voor de sociale bijdragen en het plafond voor belastingvrijstellingen op persoonlijke inkomsten werden verhoogd en vervolgens weer verlaagd.

De instabiliteit in het belastingbeleid werd ook veroorzaakt door meerdere hervormingen van de manier waarop het belastbaar inkomen werd bepaald, van de boekhouding, belastingcontroles, straffen, enz. In het eerste programma werd bijvoorbeeld gepleit voor uniforme belastingen voor persoonlijke inkomsten, maar met het tweede programma kwam er weer een omslag. De belastingprocedures en het wetboek inzake boeken en bescheiden werden allebei gewijzigd tijdens het eerste en het tweede programma. Het oude wetboek inkomstenbelasting (wet 2238/1994) werd in de loop van de programma's (2010-2014) 425 keer gewijzigd, met 34 wetten. Toen het nieuwe wetboek inkomstenbelasting (wet 4172/2013) in 2013 werd aangenomen, werd het oude wetboek niet afgeschaft, wat voor de belastingbetalers leidde tot tijdelijke rechtsonzekerheid. Een nieuw wetboek inkomstenbelasting was een vereiste van het MoU. Dit wetboek werd in de periode 2013-2014 ook 111 keer gewijzigd, met twintig wetten.

In het "Global Competitiveness Report 2015-2016" kreeg Griekenland de 136^e plaats in de rangschikking van 140 landen voor wat betreft het effect van belastingheffing op investeringsstimulansen.

Tabel 1 – Belangrijkste wijzigingen in het btw-tarief (2010-2015)

Uitvoeringsdatum	Wijziging
15 maart 2010	De btw-tarieven worden verhoogd van 19 %, 9 % en 4,5 % naar respectievelijk 21 %, 10 % en 5 %. De tarieven voor specifieke eilanden worden verhoogd van 3 %, 6 % en 13 % naar respectievelijk 4 %, 7 % en 15 %.
1 juli 2010	De btw-tarieven worden verhoogd naar 23 %, 11 % en 5,5 %. Vrijgestelde juridische en culturele diensten en diensten op het gebied van particuliere gezondheidszorg die worden verleend door de particuliere sector, vallen nu onder het standaardtarief. De tarieven voor specifieke eilanden worden verhoogd naar 4 %, 8 % en 16 %.
1 januari 2011	De verlaagde tarieven worden weer verhoogd naar 13 % en 6,5 %. Het tarief voor hotelaccommodatie en geneesmiddelen wordt van 13 % in 6,5 % gewijzigd (dit was een <u>tegenval</u> voor de doelstelling inzake de verbreding van de grondslag van het standaardtarief).
1 september 2011	Het tarief voor niet-alcoholhoudende dranken, restaurants/cafés/afhaal-/kant-en-klare levensmiddelen in supermarkten wordt verhoogd van 13 % naar 23 %.
1 augustus 2013	Het tarief voor niet-alcoholhoudende dranken, restaurants/cafés/afhaal-/kant-en-klare levensmiddelen in supermarkten wordt verlaagd van 23 % naar 13 % (hiermee wordt de vorige maatregel dus teruggedraaid).
20 juli 2015	Het tarief voor passagiersvervoer, niet-alcoholhoudende dranken, restaurants/cafés/afhaal-/kant-en-klare levensmiddelen in supermarkten wordt verhoogd van 13 % naar 23 % (hiermee wordt de vorige maatregel teruggedraaid).
1 oktober 2015	Het tarief voor hotelaccommodatie wordt verhoogd van 6,5 % naar 13 % (hiermee wordt een eerdere maatregel <u>teruggedraaid</u>). De tarieven voor bepaalde eilanden worden verhoogd en gelijkgeschakeld met die voor het vasteland.

Deel C: Voorbeelden van onrealistische uiterste termijnen

Voorwaarde	Opmerking
“De regering stopt met betalingen in contanten en per cheque in belastingkantoren; deze moeten worden vervangen door bankoverschrijvingen zodat het personeel meer tijd krijgt voor werkzaamheden die waarde toevoegen (controle, handhaving van inningen en advies aan belastingbetalers)”; [tweede kw. 2012] (eerste MoU, tweede programma).	Het IT-project kon realistisch gezien niet de doelstelling van drie maanden halen. De uiterste termijn werd uitgesteld bij de eerste actualisering van het MoU (tot december 2012) en de tweede actualisering van het MoU (tot juni 2013). Bij de derde actualisering van het MoU werd de voorwaarde gewijzigd in het vereiste een plan op te stellen voor de inzet van de noodzakelijke elektronische middelen. Eind 2014 was het project nog niet voltooid.
“De regering blijft belastingkantoren centraliseren en samenvoegen; 200 lokale belastingkantoren, die als inefficiënt zijn aangemerkt, worden gesloten tegen eind 2012” (oorspronkelijk MoU, tweede programma).	De uiterste termijn werd meerdere keren uitgesteld: van eind 2012 tot juni 2013 (eerste actualisering van het MoU) en vervolgens tot september 2013 (tweede actualisering van het MoU). De voorwaarde werd uiteindelijk in september 2013 uitgevoerd. Het project was vooraf onvoldoende voorbereid (het aantal belastingkantoren dat werd aangepakt ging van 90 in de aanvankelijke voorwaarde naar 140 en uiteindelijk naar 120), wat ook de vertragingen verklaart.

<p>“Het parlement neemt wetten aan ter verbetering van de efficiëntie van de belastingadministratie en -controles, waarbij de door de Europese Commissie en het IMF verstrekte aanbevelingen worden uitgevoerd” (oorspronkelijk MoU, eerste programma).</p>	<p>Deze voorwaarde was gebaseerd op aanbevelingen van het bezoek in het kader van technische bijstand door het IMF in mei 2010 op het gebied van de belastingdienst. De voorwaarde was echter niet goed gebaseerd op de aanbevelingen: het aanbevolen plan voor de korte termijn had een uitvoeringstijdlijn van 12-18 maanden, terwijl in de voorwaarde een onrealistisch tijdschema van slechts 3-4 maanden werd opgenomen.</p>
---	---

Deel D: Kwantitatieve indicatoren van de programma's voor de belastingdienst

	dec '11	dec '12	dec '13	dec '14	dec '15
Inning van belastingschulden per het einde van het voorgaande jaar (miljoen euro)	946	1099	1518	1561	1641
Inningspercentage voor nieuwe schulden die zijn opgebouwd in het lopende jaar		11 %	19 %	15 %	17 %
Nieuwe volledige controles van grote belastingbetalers	44	76	324	411	409
Nieuwe tijdelijke controles van grote belastingbetalers		271	590	446	105
Inningspercentage gedurende het jaar voor beoordeelde belastinginkomsten van nieuwe volledige controles van grote belastingbetalers		65 %	55 %	11 %	13 %
Inningspercentage gedurende het jaar voor beoordeelde belastinginkomsten van nieuwe tijdelijke controles van grote belastingbetalers		49 %	55 %	29 %	72 %
Nieuwe op risico gebaseerde controles van zelfstandigen en zeer vermogende personen	404	444	454	693	488
Inningspercentage gedurende het jaar voor beoordeelde belastinginkomsten van nieuwe controles van zelfstandigen en zeer vermogende personen		78 %	22 %	26 %	15 %
Controle van de activa van managers van belastingkantoren			54	104	52
Vermogenscontrole van belastingcontroleurs			72	108	74

Bron: Verslaglegging over het technisch memorandum van overeenstemming en activiteitenverslagen van het Griekse secretariaat-generaal voor overheidsinkomsten voor 2014 en 2015.

Doelstelling behaald	Doelstelling niet behaald	Doelstelling niet vastgesteld
----------------------	---------------------------	-------------------------------

BIJLAGE V**ONTWIKKELING VAN DE FINANCIERINGSTEKORTMETHODE**

Eerste programma		Tweede programma	
Tekortkomingen	Evolutie	Tekortkomingen	Evolutie
<p>Elementen waarmee geen rekening is gehouden bij de oorspronkelijke berekening:</p> <ul style="list-style-type: none"> - extern tekort - reserve voor onvoorziene uitgaven - risico's in verband met staatsgaranties (hiermee is alleen impliciet rekening gehouden via de prognose van het primaire begrotingssaldo). 	<p>In juli 2011 nam de Commissie nieuwe elementen op in de berekening van de financieringsbehoeften van de regering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aanpassing van het tekort voor contanten - kasbuffer - verrekening van achterstanden. 	<p>Bij de berekening van het financieringstekort werd slechts rekening gehouden met twee van de drie elementen van de betrokkenheid van de officiële sector (de verlaging van de marge van de Griekse kredietfaciliteit en de toezegging van de centrale banken van de eurozone dat het inkomen dat werd gegenereerd door het bezit van Griekse obligaties zou worden doorgegeven aan Griekenland).</p> <p>Het besluit om winst die werd gemaakt met het programma voor de effectenmarkten te retourneren, was niet terug te zien in de financieringstekortberekening.</p>	<p>Nieuwe meegewogen elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - betaling van bijdragen aan het ESM-kapitaal - verlaging van kortlopende schulden (met officiële geldmiddelen) - de financiering van de PSI-kosten (contanten en waardevermeerdering) - aan de financieringskant, de geldmiddelen die voortkwamen uit de aanvullende betrokkenheid van de officiële sector.
<p>Inconsistenties tussen de financieringsvoorwaarden (looptijden), zoals gepresenteerd in het programmadocument en de berekening van het financieringstekort.</p>		<p>De berekeningen van het financieringstekort die zijn gemaakt tijdens het programma bevatten geen uitsplitsing naar de bijdrage van elke faciliteit aan de totale financiering.</p>	<p>De schulden van staatsbedrijven werden geconsolideerd in de totale overheidsschulden.</p>
<p>Berekening niet gebaseerd op geconsolideerde overheidsschulden (onvoldoende meewegen van subentiteiten).</p>			<p>Duidelijke uitsplitsing van het kastekort tussen het geraamde primaire kastekort en rentebetalingen.</p>
<p>Vertrouwen op ESA-tekort (berekend op transactiebasis).</p>			<p>Aanpassing naar tekorten op kasbasis, die beter geschikt zijn voor de berekening van het financieringstekort.</p>

Bijlage VI**NAUWKEURIGHEID VAN DE MACRO-ECONOMISCHE PROJECTIES**

		2010			2011			2012			2013			2014		
		Reëel %	Prognose %	Vershil p.p.	Reëel %	Prognose %	Vershil	Reëel %	Prognose %	Vershil p.p.	Reëel %	Prognose %	Vershil p.p.	Reëel %	Prognose %	Vershil p.p.
Bbp	Eerste EAP		-4,0	-1,5		-2,6	-6,5		1,1	-8,4		2,1	-5,3		2,1	-1,4
	Tweede EAP	-5,5			-9,1			-7,3	-4,7	-2,6	-3,2	0,0	-3,2	0,7	2,5	-1,8
Particuliere consumptie	Eerste EAP		-3,8	-2,7		-4,5	-5,2		1,0	-9,0		1,1	-3,4		1,2	-0,7
	Tweede EAP	-6,5			-9,7			-8,0	-5,7	-2,3	-2,3	-1,1	-1,2	0,5	0,9	-0,4
Overheidsconsumptie	Eerste EAP		-8,2	4,0		-8,0	1,0		-6,0	0		-1,0	-5,5		0,0	-2,6
	Tweede EAP	-4,2			-7,0			-6,0	-11	5,0	-6,5	-9,5	3,0	-2,6	-4,7	2,1
Investeringsen	Eerste EAP		-7,3	-12,0		-7,0	-13,5		-2,6	-20,9		1,1	-10,5		1,2	-4,0
	Tweede EAP	-19,3			-20,5			-23,5	-6,2	-17,3	-9,4	6,9	-16,3	-2,8	10,3	-13,1
Uitvoer	Eerste EAP		1,5	3,4		6,1	-6,1		5,7	-4,5		7,3	-5,1		6,7	0,8
	Tweede EAP	4,9			0,0			1,2	3,2	-2,0	2,2	5,5	-3,3	7,5	7,0	0,5
Invoer	Eerste EAP		-10,3	6,9		-6,6	-2,8		-1,5	-7,6		1,5	-3,4		2,1	5,6
	Tweede EAP	-3,4			-9,4			-9,1	-5,1	-4,0	-1,9	0,0	-1,9	7,7	2,4	5,3
GICP	Eerste EAP		1,9	2,8		-0,4	3,5		1,2	-0,2		0,7	-1,6		0,9	-2,3
	Tweede EAP	4,7			3,1			1,0	-0,5	1,5	-0,9	-0,3	-0,6	-1,4	0,1	-1,5
Bbp-deflator	Eerste EAP		1,2	-0,5		-0,5	1,3		1,0	-1,4		0,7	-3,2		1,0	-3,2
	Tweede EAP	0,7			0,8			-0,4	-0,7	0,3	-2,5	-0,4	-2,1	-2,2	0,0	-2,2
Werkloosheid (gegevens uit de nationale rekeningen)	Eerste EAP		12,0	0		14,7	2,0		15,2	7,8		14,8	11,1		14,1	10,8
	Tweede EAP	12,0			16,7			23,0	17,9	5,1	25,9	17,8	8,1	24,9	16,7	8,2

Groene cijfers: positieve variaties (geraamd t.o.v. reëel).

Rode cijfers: negatieve variaties (geraamd t.o.v. reëel).

UITGESTELDE EN NIET-NAGELEEFDE VOORWAARDEN

Arbeid		
Voorwaarde	Laatste MoU-beoordeling	Nalevingsstatus
Reeks voorwaarden over loononderhandelingen, flexibele werktijden en de arbeidsbeschermingswetgeving.	Eerste programma Derde beoordeling	Hervormingen deels uitgesteld bij eerste beoordeling (tweede beoordeling, eerste programma). Gedeeltelijke naleving bij de derde beoordeling met respectievelijk drie of vijf maanden vertraging. Niet-nageleefde subvoorwaarden behandeld in de latere beoordeling.
De regering stelt wetgeving vast om belemmeringen voor een ruimer gebruik van tijdelijke contracten weg te nemen.	Eerste programma vijfde beoordeling	Niet uitgevoerd op de uiterste datum (derde beoordeling van het eerste programma). Na aanpassingen van de voorwaarde beoordeeld als "uitgevoerd" met een vertraging van tien maanden bij de vijfde beoordeling van het eerste programma.
De regering wijzigt geldende wetgeving (wet 3846/2010) voor een flexibeler arbeidstijdbeheer [...].	Eerste programma vijfde beoordeling	Niet uitgevoerd op de uiterste datum (3 ^e beoordeling van het eerste programma). Na aanpassingen van de voorwaarde beoordeeld als "uitgevoerd" met een vertraging van tien maanden bij de vijfde beoordeling van het eerste programma.
De regering wijzigt wet 1876/1990 (artikel 11, leden 2 en 3) om de verlenging van sector- en beroepsovereenkomsten te voorkomen voor partijen die niet zijn vertegenwoordigd in de onderhandelingen.	Tweede programma Eerste MoU	Niet uitgevoerd op de uiterste datum (derde beoordeling van het eerste programma). Na aanpassingen van de voorwaarde beoordeeld als "uitgevoerd" met een vertraging van 18 maanden in het tweede programma.
De regering vereenvoudigt de procedure voor het oprichten van vakbonden op bedrijfsniveau.	Tweede programma Eerste MoU	Beoordeeld als zijnde "in uitvoering" op de uiterste datum (vierde beoordeling van het eerste programma). Beoordeeld als "uitgevoerd" met een vertraging van twaalf maanden door de oprichting van "vakbonden van personen" (tweede programma).
De regering betreft de sociale partners bij een hervorming van de loonvormingsprocedure op nationaal niveau [...]. Doel van het voorstel is de loontarieven die zijn vastgesteld in de nationale algemene collectieve arbeidsovereenkomst te vervangen door een wettelijk minimumloon dat door de regering wordt voorgeschreven.	Tweede programma Vierde beoordeling	Beoordeeld als zijnde "in uitvoering/uitvoering begonnen" op de uiterste datum (eerste beoordeling van het tweede programma). Uitgevoerd met een vertraging van 21 maanden (april 2014) door middel van verschillende wetten.

Ondernemingsklimaat		
Bevordering van de uitvoer		
Voorwaarde	Laatste MoU-beoordeling	Nalevingsstatus
De regering neemt, conform de mededingingsregels van de EU, maatregelen:		
- om DBI en investeringen in innovatie in strategische sectoren (groene industrieën, ICT, enz.) te faciliteren door een herziening van de investeringswet;	Eerste programma Derde beoordeling	Uitgevoerd bij de derde beoordeling van het eerste programma, naleving bereikt met een vertraging van vier maanden.
- om grote DBI-projecten versneld uit te voeren.	Eerste programma Tweede beoordeling	Uitgevoerd bij de tweede beoordeling van het eerste programma, beoordeeld als zijnde "uitgevoerd" met een vertraging van twee maanden.
De regering verricht een grondige evaluatie van alle maatregelen op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie, ook die welke in verschillende operationele programma's zijn opgenomen, om de nationale strategie aan te passen.	Tweede programma Eerste beoordeling	Niet uitgevoerd op de uiterste datum (derde beoordeling van het eerste programma) en ook niet bij de vierde beoordeling. Tijdens de vijfde beoordeling beoordeeld als: "nog niet van toepassing". Beoordeling tijdens het tweede programma: "in uitvoering". "Uitgevoerd" bij de eerste beoordeling van het tweede programma met een vertraging van twee jaar.
De regering schaft het vereiste af dat een exporteur moet zijn geregistreerd in het register van de kamer van koophandel om een certificaat van oorsprong te verkrijgen.	Tweede programma Eerste beoordeling	Gerapporteerd als "in uitvoering" op de uiterste datum (vijfde beoordeling van het eerste programma). Beoordeeld als zijnde "uitgevoerd" met één jaar vertraging bij de eerste beoordeling van het tweede programma.
De regering presenteert een plan voor een "Bedrijfsvriendelijk Griekenland" om dertig resterende beperkingen voor zakelijke activiteiten, investeringen en innovatie weg te nemen. In het plan worden obstakels voor innovatie en ondernemerschap aangewezen - gaande van de oprichting van een bedrijf tot de liquidatie ervan - en de bijbehorende corrigerende maatregelen gepresenteerd.	Tweede programma Eerste beoordeling	"Gedeeltelijk uitgevoerd" op de uiterste datum (vijfde beoordeling van het eerste programma). Beoordeeld als zijnde "uitgevoerd" met één jaar vertraging bij de eerste beoordeling van het tweede programma.

Liberalisering van beschermde beroepen en tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn		
Er wordt een controle gestart om te beoordelen in hoeverre de bijdragen van advocaten en ingenieurs ter dekking van de werkingskosten van hun beroepsverenigingen redelijk, evenredig en gerechtvaardigd zijn.	Tweede programma Eerste beoordeling	“Gedeeltelijk uitgevoerd” op de uiterste datum (vijfde beoordeling van het eerste programma). Beoordeeld als zijnde uitgevoerd met één jaar vertraging bij de eerste beoordeling van het tweede programma.
De regering stelt ook wetgeving vast: - die de transparantie in de werking van beroepsorganen moet versterken door op de webpagina van elke beroepsvereniging het volgende te publiceren [...]: - de voorschriften betreffende onverenigbaarheid en elke situatie die wordt gekenmerkt door belangenverstremgeling waarbij leden van de raad van bestuur betrokken zijn.	Tweede programma Tweede beoordeling	Wetgeving “gedeeltelijk uitgevoerd” op de uiterste datum (eerste beoordeling van het tweede programma). Beoordeeld als zijnde “uitgevoerd” met een vertraging van negen maanden bij de tweede beoordeling van het tweede programma.
De regering stelt wetgeving vast om beschermde beroepen, onder meer juridische beroepen, open te stellen, en het geldende reclameverbod [...] weg te nemen.	Tweede programma Derde beoordeling	Beoordeeld als uitgevoerd met een vertraging van twee jaar bij de derde beoordeling van het tweede programma.
De regering waarborgt de doeltreffende uitvoering van EU-voorschriften inzake de erkenning van beroepskwalificaties en de naleving van arresten van het HvJEU [...].	Tweede programma Tweede beoordeling	“Gedeeltelijk uitgevoerd” op de uiterste datum (derde beoordeling van het eerste programma). Beoordeeld als zijnde “uitgevoerd” met een vertraging van 29 maanden bij de tweede beoordeling van het tweede programma.
De regering voltooit, in het kader van de dienstenrichtlijn, de beoordeling (screening) van bestaande sectorale wetgeving en verstrekt een lijst met de beperkingen die als gevolg daarvan worden afgeschaft of gewijzigd.	Eerste programma Derde beoordeling	Aangemerkt als “uitgevoerd” op de uiterste datum (derde beoordeling van het eerste programma), maar uit het verslag blijkt dat bepaalde gebieden van het beleid niet werden behandeld. De vertraging wordt op meer dan zes maanden geraamd.
De regering zorgt ervoor dat het enkele loket onderscheid maakt tussen de procedures die gelden voor in Griekenland gevestigde dienstaanbieders en de procedures die gelden voor grensoverschrijdende dienstaanbieders (met name voor gereguleerde beroepen).	Tweede programma Eerste beoordeling	Gerapporteerd als “in uitvoering” op de uiterste datum (derde beoordeling van het eerste programma). Beoordeeld als zijnde “uitgevoerd” met een vertraging van twee jaar bij de eerste beoordeling van het tweede programma.

De regering waarborgt tevens dat het elektronische één-loket operationeel is met een gebruikersvriendelijk internetportaal waarmee veelvoorkomende procedures elektronisch kunnen worden voltooid aan de hand van de benodigde online beschikbare formulieren en met erkenning van elektronische handtekeningen in overeenstemming met Beschikking 2009/767/EG.	Tweede programma Derde beoordeling	Voorwaarden werden gerapporteerd als “niet uitgevoerd” op de uiterste datum (tweede beoordeling van het eerste programma), daarna werden ze herwerkt en verdeeld in verschillende fasen. Beoordeeld als zijnde uitgevoerd met een vertraging van 33 maanden bij de derde beoordeling van het tweede programma.
De regering zorgt voor passende koppelingen tussen de enkele loketten en andere relevante autoriteiten (waaronder beroepsverenigingen);	Eerste programma Derde beoordeling	Gerapporteerd als “in uitvoering” op de uiterste datum (derde beoordeling van het eerste programma). Beoordeeld als zijnde “uitgevoerd” bij de vierde beoordeling van het tweede programma op 5 september 2013 (vertraging van twee jaar en negen maanden).
De regering stelt wetgeving vast met betrekking tot een beperkt aantal prioritaire dienstensectoren die in het vierde kwartaal van 2010 zijn geïdentificeerd. De regering stelt, voor een beperkt aantal prioritaire dienstensectoren, een tijdschema op voor de vaststelling van sectorale wetgeving tegen het einde van het vierde kwartaal van 2011 waarmee de volledige naleving van de vereisten uit de dienstenrichtlijn wordt gewaarborgd.	Tweede programma Eerste MoU	Beoordeeld als zijnde “in uitvoering” bij de vijfde beoordeling van het eerste programma, na verschillende aanpassingen bij de derde en de vierde beoordeling. Uitvoering werd voltooid in maart 2012 met een vertraging van negen maanden.
Het enkele loket is volledig operationeel en de voltooiing van procedures via elektronische middelen is mogelijk in alle sectoren die vallen onder de dienstenrichtlijn.	Tweede programma Derde beoordeling	Niet uitgevoerd op de uiterste datum (vijfde beoordeling van het eerste programma). De voorwaarde werd bij de derde beoordeling van het tweede programma in drie delen onderverdeeld, maar werd opnieuw gerapporteerd als “niet uitgevoerd”. Beoordeeld als “volledig uitgevoerd” met een vertraging van twee jaar en drie maanden.
Hervormingen in de financiële sector		
Voorwaarde	Laatste MoU-beoordeling	Nalevingsstatus
De Bank van Griekenland (BvG) verplicht banken wier kapitaalbasis niet voldoet aan de regelgevingsvereisten om passende maatregelen te nemen via kapitaalinjecties of	Eerste programma Vijfde beoordeling	Gerapporteerd als “deels uitgevoerd” als gevolg van de duur en de complexiteit van de procedures. Er is geen follow-up gekomen van de voorwaarde in het tweede MoU.

herstructurering. Mochten er andere lokale financiële instellingen bij betrokken worden, dan dient de BvG een financiële effectbeoordeling en juridisch advies in.		
De BvG en het Griekse fonds voor financiële stabiliteit (HFSF) voltooien een memorandum van overeenstemming om hun samenwerking, waaronder het delen van de passende toezichtsinformatie, verder te versterken.	Tweede programma Eerste MoU	Gerapporteerd als zijnde “gedeeltelijk uitgevoerd” op de uiterste datum (vijfde beoordeling van het eerste programma). Voorwaarde vervuld met een vertraging van negen maanden in het tweede memorandum van overeenstemming.
De BvG verbindt zich ertoe een plan van uitvoering te ontwikkelen waarin verdere stappen worden beschreven voor verbetering van de inningen en vaststelling van doelstellingen teneinde te komen tot een doeltreffend gebruik van de verbeterde hulpmiddelen.	Tweede programma Vierde beoordeling	Gerapporteerd als “niet uitgevoerd, in behandeling”. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma. De voorwaarde was vatbaar voor interpretatie.
De regering verbindt zich ertoe: definities vast te stellen voor termen als “aanvaardbare kosten voor levensonderhoud” en “coöperatieve kredietnemers”, als richtsnoeren voor de rechterlijke macht en de banken teneinde kwetsbare huishoudens te beschermen.	Tweede programma Vierde beoordeling	Gerapporteerd als “niet uitgevoerd, in behandeling”. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.
Streng toezicht blijven houden op de afwikkeling van noodlijdende kredieten van huishoudens, kmo's en bedrijven.	Tweede programma Vierde beoordeling	Gerapporteerd als “niet uitgevoerd”. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.
De regering verbindt zich ertoe verder te bouwen op de aanmerkelijke resultaten van de inspanningen voor de hervorming van de insolventieregelingen aan de hand van de volgende stappen: i) oprichting van een werkgroep om na te gaan hoe de doeltreffendheid van de schuldafwikkelingsprocessen voor huishoudens, kmo's en bedrijven kan worden verbeterd; ii) hiertoe identificeert de regering, in overleg met EC-/ECB-/IMF-medewerkers, de belangrijkste knelpunten, en iii)	Tweede programma Vierde beoordeling	Met betrekking tot i) en iii): gerapporteerd als “niet uitgevoerd, in behandeling”. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.

de regering verbindt zich ertoe om met technische bijstand concrete stappen voor te stellen voor verbeteringen op dit gebied.		
De BvG stelt, in overleg met banken en EC-/ECB-/IMF-medewerkers, een tijdgebonden kader op voor de banken aan de hand waarvan de vereffening van achterstallige betalingen van kredietnemers wordt bevorderd met behulp van standaardprotocollen, op basis van de beoordeling van de manier waarop de banken noodlijdende kredieten behandelen. Dit (MEFB) omvat onder meer beoordelingsprocedures, regels in verband met de opdracht, vastgestelde tijdschema's en beëindigingsstrategieën.	Tweede programma Vierde beoordeling	Gerapporteerd als "niet uitgevoerd, in behandeling". Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.
Overheid		
Voorwaarde	Laatste MoU-beoordeling	Nalevingsstatus
De regering presenteert jaarlijks een plan voor betere regelgeving (zoals bepaald in art. 15 van wet 4048/2012) met meetbare doelstellingen om de wetgeving te vereenvoudigen (onder meer door codificatie) en om overbodige regelgeving te schrappen. (december 2013)	Tweede programma Vierde beoordeling	Niet uitgevoerd, vertraagd. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.
De autoriteiten voltooien de overplaatsing van ten minste nog eens 12 500 gewone werknemers naar de regeling [...] en zij zullen nog 75 % van hun loon ontvangen.	Tweede programma Vierde beoordeling	Niet uitgevoerd, in behandeling. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.
De autoriteiten stellen driemaandelijks minimumdoelstellingen vast voor de mobiliteitsregeling voor 2014.	Tweede programma Vierde beoordeling	Niet uitgevoerd, in behandeling. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.
2 000 extra uitdiensttredingen van gewone werknemers.	Tweede programma Vierde beoordeling	In behandeling. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.
De autoriteiten voltooien personeelsplannen voor alle overheidsinstanties, die gaandeweg en uiterlijk in	Tweede programma Vierde beoordeling	Niet uitgevoerd, in behandeling, nieuwe uiterste termijn is maart 2014. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.

december 2013 moeten worden aangenomen door de regeringsraad voor hervormingen.		
De autoriteiten voltooien de beoordeling van individuele werknemers ten behoeve van de mobiliteitsregeling.	Tweede programma Vierde beoordeling	Met twaalf maanden vertraagd. Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.
De autoriteiten verwerken de strategie inzake personeelsbeleid in wetgeving. Deze wetgeving is erop gericht de institutionele continuïteit en grotere efficiëntie binnen de overheid te waarborgen, en biedt een grondslag voor de evaluatie en ontwikkeling van de competenties van hogere directieleden en medewerkers in het algemeen.	Tweede programma Vierde beoordeling	Niet uitgevoerd. Vertraging van zeven maanden (april 2014). Geen verdere evaluatie nodig tot het einde van het tweede programma.
De autoriteiten nemen maatregelen om de huidige voorbereidende werkzaamheden te consolideren in een omvattende en goedgekeurde nationale strategie voor e-overheid, [...] die door de regeringsraad voor hervorming wordt aangenomen.	Tweede programma Vierde beoordeling	De strategie voor e-overheid werd op 27 maart 2014 voltooid en aangenomen door de regeringsraad voor hervorming, d.w.z. met een vertraging van zes maanden ten opzichte van de oorspronkelijke uiterste termijn.
Ontwikkeling van een actieplan voor de beoordeling van alle openbare lichamen, waaronder alle buiten de begroting gehouden fondsen en overheidsbedrijven op grond van hoofdstuk A (december 2012). Het actieplan [...] werd voltooid in december 2013.	Tweede programma Tweede beoordeling	Niet uitgevoerd, vertraagd. Geen follow-up.

De bijlage is gebaseerd op een steekproef van voorwaarden die werden gecontroleerd.

OVERHEID**Deel A: Succesfactoren voor het opbouwen van administratieve capaciteit**

Succesfactoren	Beoordeling door Europese Rekenkamer	Beschrijving
Proces van culturele en organisatorische verandering	Niet behandeld	Een communicatieplan voor de hervorming van de overheid is opgenomen in de MoU-voorwaarden na een vertraging van één jaar in 2013 en werd afgeleverd in 2014.
Betrokkenheid van belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld	Niet behandeld	In tegenstelling tot andere gebieden van het EAP (d.w.z. hervormingen op de arbeidsmarkt) werd er geen gedachtewisseling georganiseerd met belanghebbenden (lokale wetenschappelijke verenigingen, bedrijfsverenigingen en de nationale school voor overheidsbestuur).
Duidelijke methodologische en technische benadering	Niet behandeld	Het programma bevatte geen strategisch plan voor het vaststellen van voorwaarden voor de hervorming van de overheid. In 2013 werd van de Griekse regering een strategie en een actieplan vereist. Deze werden voltooid in 2014. Het actieplan werd niet uitgevoerd als gevolg van een regeringswisseling. In de MoU-voorwaarden voor 2015 werd een nieuw actieplan voor de hervorming van de overheid opgenomen.
Politieke toezeggingen	Behandeld	Een politieke stuurgroep op hoog niveau voor de hervorming van de overheid werd opgenomen in de MoU-voorwaarden.
Duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden	Behandeld	Het ministerie van Administratieve Hervorming en e-governance had de leiding over het hervormingsproces en er werd technische bijstand geboden om de hervormingen aan te sturen.
Uitwisseling van beste praktijken op EU-niveau	Niet behandeld	De MoU-voorwaarden waarborgden niet dat maatregelen op het gebied van hervorming van de overheid ook goede praktijken omvatten.
Technieken voor toezicht en evaluatie	Niet behandeld	De Commissie heeft toezicht gehouden op het behalen van de kwantitatieve doelstellingen in het EAP, maar kon geen toezicht houden op de voortgang, noch een kwalitatief oordeel vellen over de resultaten die daadwerkelijk waren behaald met de structurele hervormingen. Met betrekking tot de reorganisatie van de overheid leidde een gebrek aan passende kernprestatie-indicatoren (KPI's) ertoe dat het voor de Commissie lastiger was om het behalen van de efficiëntiedoelstellingen, zoals gestroomlijnde administratieve procedures en het wegnemen van overlappingsen, te verifiëren.
Continuïteit en stabiliteit van hervormingen	Niet behandeld	De maatregelen voor structurele conditionaliteit werden niet uitgevoerd aan de hand van projecten in het kader van het operationele programma "Administratieve hervorming", maar waren sterk afhankelijk van de politieke wil. Zo ontstond een bedrijfscontinuïteitsrisico dat zich uiteindelijk heeft voorgedaan. Als gevolg van de politieke instabiliteit en frequente kabinetswijzigingen werd de reorganisatie van de overheid in een periode van zeven jaar geleid door wel tien verschillende ministers, waardoor de hervormingen met horten en stoten verliepen.

Criteria gebaseerd op: Europese Commissie, "Promoting Good Governance", 2014, blz. 6.

Deel B: Belangrijke aanbevelingen van de OESO, belangrijke hervormingen; stappen tot onmiddellijke maatregelen en follow-up door het programma

Belangrijke aanbeveling	Belangrijke hervormingen	Stappen tot onmiddellijke maatregelen
<p>1. Er is geen duidelijke algemene strategische visie die richtinggevend is voor de toekomst op de lange termijn van de Griekse samenleving en economie, noch voor de maatregelen die op korte, middellange of lange termijn dienen te worden uitgevoerd.</p>		<p>i. Een stappenplan, mijlpalen en een toezichtstelsel vaststellen om de voortgang te kunnen volgen (niet opgenomen in MoU-voorwaarden)</p> <p>ii. Belangrijke spelers binnen de overheid (centraal en lokaal) identificeren voor doeltreffende hervormingen (niet opgenomen in MoU-voorwaarden)</p> <p>iii. Een strategie vormgeven en uitvoeren voor regelmatige communicatie over de voortgang van de hervormingen, zowel intern als voor het algemene publiek. Nadenken over hoe dit moet worden gekoppeld aan verklaringen over de begroting. (Opgenomen in de MoU-voorwaarden in 2013)</p>
<p>2. Wijdverbreide gevallen van corruptie kunnen in verband worden gebracht met de politieke cultuur en de cultuur binnen de overheidsdiensten met hun ondoorzichtige, onderling verweven stelsels.</p>	<p>i. Een strategie inzake personele middelen opstellen die op alle niveaus gebaseerd is op niet-politieke benoemingen en meritocratische criteria, waarbij wordt vertrouwd op onafhankelijker en beter gestabiliseerde structuren, waarmee wordt voortgebouwd op de hervormingen in deze richting die reeds zijn gestart en waarbij deze hervormingen worden verduidelijkt. (Opgenomen in de programmavooraanwaarden in 2013 en opnieuw in 2015)</p> <p>iv. Een strategie vaststellen om het complexe juridische en administratieve kader te vereenvoudigen en transparanter te maken. (Niet opgenomen)</p>	

Belangrijke aanbeveling	Belangrijke hervormingen	Stappen tot onmiddellijke maatregelen
3. De Griekse regering vormt geen eenheid en er is zeer weinig coördinatie, zodat hervormingen die gezamenlijke maatregelen vereisen (d.w.z. de meeste) in gevaar komen.		Een ICT-plan opstellen om de interoperabiliteit tussen de systemen van ministeries te waarborgen en het verzamelen en delen van gegevens te verbeteren, te beginnen met de belangrijkste ministeries en gebouwen (in afwachting van de rationalisatie van die gebouwen). (Opgenomen in de MoU-voorwaarden in 2013. In april 2014 is een ICT-strategie afgeleverd.)
4. De uitvoering van beleidsmaatregelen en hervormingen is een belangrijke en ondermijnende tekortkoming, door de combinatie van een zwak centraal toezicht en een cultuur die liever regels opstelt dan resultaten boekt.	<ul style="list-style-type: none"> i. Een strategie opstellen om problemen aan te pakken die de uitvoering van hervormingen belemmeren. (Niet opgenomen) ii. Toezicht houden op de uitvoering van hervormingen, met behulp van een meetsysteem dat beleidsprioriteiten en verwachte resultaten in kaart brengt door, waar mogelijk, indicatoren/drempels/beste internationale praktijken vast te stellen. (Niet opgenomen) iii. De structuren versterken die de centrale overheid verbinden met de rest van de overheidssector. (Niet opgenomen) iv. In de rest van de overheidssector leiders aanwijzen en hen in staat stellen een bijdrage te leveren aan belangrijke beleidsinitiatieven. (Niet opgenomen) 	Vereisen dat nieuwe wetgeving of nieuwe beleidsmaatregelen een uitvoeringsplan bevatten dat is gebaseerd op mijlpalen en kwantitatieve, op feiten gebaseerde resultaatindicatoren, en eisen dat duidelijk wordt aangegeven wie een rol moet spelen bij het uitvoeringsproces. (Niet opgenomen)
6. Het beheer van personele middelen vereist eveneens onmiddellijke aandacht om het ambtenarenapparaat te versterken en de mobiliteit te bevorderen.		De nodige verbanden leggen tussen personele middelen en begrotingshervormingen. De programmabudgettering op basis van te behalen beleidsdoelstellingen moet duidelijk worden gekoppeld aan op doelstellingen gebaseerd prestatiebeheer. Dit laatste moet op zijn beurt weer duidelijk zijn

Belangrijke aanbeveling	Belangrijke hervormingen	Stappen tot onmiddellijke maatregelen
		gekoppeld aan individuele prestatiebeoordelingen. (Prestatiegericht begroten is niet toegepast.)
7. Verzameling en beheer van gegevens vertonen cruciale tekortkomingen die doeltreffende en empirisch onderbouwde hervormingen in de weg staan.	Een strategie opstellen om het verzamelen en beheren van gegevens aan te pakken, met de juiste instellingen, financiering en opleiding op alle overheidsniveaus. Een overheidsbreed systeem voor kennisbeheer toepassen. (Niet opgenomen)	Essentiële gegevens in kaart brengen die de ministeries moeten verzamelen via de strategische centrale eenheden van ministeries die onder punt 3 hierboven zijn voorgesteld. (Niet opgenomen)
8. De Griekse overheid wordt gehinderd door een complex juridisch kader dat initiatief ontmoedigt, eerder op processen dan op beleid is gericht en dat de voortgang van hervormingen blokkeert.	De onderliggende kwesties aanpakken die de voortdurende ontwikkeling en het gebruik van wetten en processen bevorderen om juridische structuren en processen te vereenvoudigen. Die onderdelen van het juridisch kader in kaart brengen en analyseren die moeten worden hervormd opdat de aandacht van de overheid zou verschuiven van de formele naleving van gedetailleerde vereisten naar het bereiken van strategische doelstellingen en beleidsmaatregelen. (Niet opgenomen)	

Bron: Griekenland: "Review of the Central Administration", OESO 2011.

HERVORMINGEN IN DE FINANCIËLE SECTOR**DEEL A: Programmastrategieën en kernvoorwaarden voor de financiële sector**

Eerste aanpassingsprogramma
<p>Achtergrond en onderbouwing: Het eerste programma was voornamelijk gericht op de overheidsfinanciën en niet op de financiële sector, net als later het geval was in andere landen van het eurozone-programma. De programmabesteding bestond uit het behouden van vertrouwen en het voorkomen van overloopeffecten van de staatsschuld. Als gevolg daarvan omvatte het eerste programma aanvankelijk slechts drie voorwaarden voor de financiële sector die grotendeels waren geïnspireerd op de bevindingen van het IMF voor de artikel IV-raadpleging van 2009.</p> <p>Kernvoorwaarden: De belangrijkste voorwaarde in de financiële sector was de oprichting van het Griekse fonds voor financiële stabiliteit (HFSF) met als doel bij te dragen aan de financiële stabiliteit van het Griekse bankstelsel, aangezien de banken kwetsbaar werden geacht voor de economische neergang en voor een vicieuze cirkel tussen banken en de staat. Het fonds werd in juli 2010 opgezet met 10 miljard euro voor kapitaalinterventies. Tijdens het programma werd echter slechts 1,5 miljard euro daadwerkelijk geïnjecteerd in het fonds, waarvan uiteindelijk 0,2 miljard euro werd gebruikt. De overige voorwaarden in het programma waren de intensivering van toezichhoudende praktijken door de Bank van Griekenland en de toezegging om de insolventiewetgeving te herzien.</p>
Tweede aanpassingsprogramma
<p>Achtergrond en onderbouwing: Als gevolg van de herstructurering van de Griekse staatsschuld in het kader van PSI, de verliezen die door alle Griekse banken werden geleden (in totaal 37,7 miljard euro) en de gevolgen van de recessie voor de kwaliteit van de activa waren herkapitalisatie en afwikkeling kernvoorwaarden voor de financiële sector in het tweede programma en bleven deze gedurende de hele periode belangrijk.</p> <p>Kernvoorwaarden: Vijftig miljard euro was bestemd voor de kosten van herkapitalisatie van de banken om de verwachte PSI-gerelateerde verliezen te compenseren, bestaande en toekomstige kredietverliezen te behandelen en voor de afwikkeling van banken die niet langer commercieel levensvatbaar werden geacht. Het programma voorzag in een verbetering van het toezicht en de regelgeving, en tevens in het opzetten van een sterker bestuurskader voor banken die waren geherkapitaliseerd met overheidsgeld. Naarmate het tweede programma vorderde, kregen de versterking van kaders voor het herstructureren van particuliere schulden en de opbouw van de capaciteit van banken voor het beheer van NPL's een hogere prioriteit.</p>
Derde aanpassingsprogramma
<p>Achtergrond en onderbouwing: Door de daaropvolgende politieke crisis in december 2014 belandde het Griekse bankstelsel opnieuw in een ernstige stresssituatie. De liquiditeit kwam onder immense druk te staan als gevolg van de aanhoudende en omvangrijke uitstroom van deposito's en het schrappen van wholesalefinanciering. Doordat de eindbeoordeling van het tweede programma niet werd voltooid, zag de ECB zich genoodzaakt het plafond voor noodliquiditeitssteun (ELA) voor de Griekse banken te handhaven op het niveau waartoe was besloten op 26 juni 2015, wat op zijn beurt de Griekse autoriteiten ertoe deed besluiten de banken te sluiten, gevolgd door kapitaalcontroles.</p> <p>Kernvoorwaarden: Het programma ondersteunde het herstel van de stabiliteit van het financiële stelsel met als doel de normalisatie van de liquiditeit, de herkapitalisatie van systeembanken, de verbetering van de governance van zowel het HFSF als de banken en de aanpak van aanhoudend hoge niet-renderende leningen. Daarom werd een buffer van maximaal 25 miljard euro opzijgezet voor de potentiële behoeften aan herkapitalisatie en afwikkeling van de Griekse banken die vóór einde 2015 moesten worden ingevuld als gevolg van de effecten van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken, waarbij het vertrouwen van depositanten in het stelsel werd ondersteund.</p>

DEEL B – De bankherkapitalisaties in het kader van de programma's

De bankherkapitalisatie van 2013	<p>In maart 2012 leidde de uitvoering van het PSI-programma, een van de grootste internationale schuldherstructurerings die van invloed was op ongeveer 206 miljard euro aan Griekse staatsobligaties, tot een verlies van 37,7 miljard euro voor alle Griekse banken, waardoor hun gehele kapitaalbasis werd weggevaagd. Als gevolg daarvan moesten de vier grotere banken worden geherkapitaliseerd met 28,6 miljard euro (zie tabel 1).</p> <p>Tabel 1 – Kerncijfers van alle bankherkapitalisaties in het kader van de programma's</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bedrag in miljard euro, tenzij anders vermeld</th> <th>Bank A</th> <th>Bank B</th> <th>Bank C</th> <th>Bank D</th> <th>Totaal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2013 (Herkap. 1) - Kapitaalbehoeften</td> <td>4,571</td> <td>8,429</td> <td>9,756</td> <td>5,839</td> <td>28,595</td> </tr> <tr> <td>• HFSF-investering</td> <td>4,021</td> <td>6,985</td> <td>8,677</td> <td>6,700</td> <td>26,383</td> </tr> <tr> <td>• Investing door particuliere sector</td> <td>0,550</td> <td>1,444</td> <td>1,079</td> <td>0,000</td> <td>3,073</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>4,571</td> <td>8,429</td> <td>9,756</td> <td>6,700</td> <td>29,456</td> </tr> <tr> <td>HFSF-aandeelhouderschap vóór herkap.</td> <td>n.v.t.</td> <td>n.v.t.</td> <td>n.v.t.</td> <td>n.v.t.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>HFSF-aandeelhouderschap na herkap.</td> <td>83,7%</td> <td>81,1%</td> <td>84,4%</td> <td>98,6%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2014 (Herkap. 2) - Kapitaalbehoeften</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>• Referentiescenario</td> <td>0,262</td> <td>0,425</td> <td>2,183</td> <td>2,945</td> <td>5,815</td> </tr> <tr> <td>• Negatief scenario</td> <td>0,560</td> <td>0,757</td> <td>2,502</td> <td>4,980</td> <td>8,799</td> </tr> <tr> <td>• HFSF-investering</td> <td>0,000</td> <td>0,000</td> <td>0,000</td> <td>0,000</td> <td>0,000</td> </tr> <tr> <td>• Investing door particuliere sector</td> <td>1,200</td> <td>1,750</td> <td>2,500</td> <td>2,864</td> <td>8,314</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>1,200</td> <td>1,750</td> <td>2,500</td> <td>2,864</td> <td>8,314</td> </tr> <tr> <td>HFSF-aandeelhouderschap vóór herkap.</td> <td>81,7%</td> <td>80,9%</td> <td>84,4%</td> <td>95,2%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>HFSF-aandeelhouderschap na herkap.</td> <td>69,9%</td> <td>67,3%</td> <td>57,2%</td> <td>35,4%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2015 (Herkap. 3) - Kapitaalbehoeften</td> <td>2,743</td> <td>4,933</td> <td>4,602</td> <td>2,122</td> <td>14,400</td> </tr> <tr> <td>• HFSF-investering</td> <td>0,000</td> <td>2,720</td> <td>2,706</td> <td>0,000</td> <td>5,426</td> </tr> <tr> <td>• Investing door particuliere sector</td> <td>1,552</td> <td>1,340</td> <td>0,757</td> <td>1,621</td> <td>5,270</td> </tr> <tr> <td>• LME / Lastenverdeling</td> <td>1,011</td> <td>0,602</td> <td>1,019</td> <td>0,418</td> <td>3,050</td> </tr> <tr> <td>• Kapitaalacties GTM</td> <td>0,180</td> <td>0,271</td> <td>0,120</td> <td>0,083</td> <td>0,654</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>2,743</td> <td>4,933</td> <td>4,602</td> <td>2,122</td> <td>14,400</td> </tr> <tr> <td>HFSF-aandeelhouderschap vóór herkap.</td> <td>66,24%</td> <td>66,93%</td> <td>57,24%</td> <td>35,41%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>HFSF-aandeelhouderschap na herkap.</td> <td>11,01%</td> <td>26,42%</td> <td>26,12%</td> <td>2,38%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>HFSF-aandeelhouderschap na herkap. (incl. prefs)</td> <td>11,01%</td> <td>26,42%</td> <td>40,39%</td> <td>2,38%</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p><i>* Mogelijke fouten als gevolg van afronding.</i> <i>** Inclusief ca. 0,9 miljard EUR voor NHPB-SCI's.</i> ***De geciteerde cijfers houden verband met de aanvankelijke investeringen van het HFSF, en houden geen rekening met daaropvolgende verminderingen.</p> <p>Bron: Grieks fonds voor financiële stabiliteit.</p> <p>Teneinde de hoge kosten van stimulansen voor de particuliere sector te verlagen en een mogelijke volledige nationalisering van de Griekse banken te voorkomen, stelden de partners een herkapitalisatiekader voor dat erop gericht was a) de belemmeringen die werden veroorzaakt door de heersende marktomstandigheden en toekomstige onzekerheden te verzachten, en b) de verliezen voor de belastingbetaler te beperken door alleen een opwaarts hefboomeffect te bieden voor de particuliere sector waarmee het HFSF tegelijkertijd de mogelijkheid werd geboden te vertrekken zonder aanvullende verliezen te hoeven dragen. Dit werd beschouwd als een cruciaal onderdeel van de lopende strategie voor de reorganisatie van het bankstelsel en het behoud van de zakelijke autonomie van de banken.</p> <p>Er werd overeengekomen een minimumdrempel voor bijdragen uit de particuliere sector vast te stellen op 10 % van de kapitaalbehoeften van individuele banken. Daarnaast werd overeengekomen dat, indien de particuliere sector ten minste 10 % van de kapitaalbehoeften bijdroeg, het HFSF in ruil daarvoor de resterende 90 % zou dragen, maar uitsluitend "B-aandelen" zou ontvangen (d.w.z. met opgeschort stemrecht, enkele belangrijke vetobevoegdheden uitgezonderd), zodat de bank onder particulier beheer bleef staan. Indien de particuliere sector niet bereid was minimaal 10 % van de</p>					Bedrag in miljard euro, tenzij anders vermeld	Bank A	Bank B	Bank C	Bank D	Totaal	2013 (Herkap. 1) - Kapitaalbehoeften	4,571	8,429	9,756	5,839	28,595	• HFSF-investering	4,021	6,985	8,677	6,700	26,383	• Investing door particuliere sector	0,550	1,444	1,079	0,000	3,073	Totaal	4,571	8,429	9,756	6,700	29,456	HFSF-aandeelhouderschap vóór herkap.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.		HFSF-aandeelhouderschap na herkap.	83,7%	81,1%	84,4%	98,6%		2014 (Herkap. 2) - Kapitaalbehoeften						• Referentiescenario	0,262	0,425	2,183	2,945	5,815	• Negatief scenario	0,560	0,757	2,502	4,980	8,799	• HFSF-investering	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	• Investing door particuliere sector	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314	Totaal	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314	HFSF-aandeelhouderschap vóór herkap.	81,7%	80,9%	84,4%	95,2%		HFSF-aandeelhouderschap na herkap.	69,9%	67,3%	57,2%	35,4%		2015 (Herkap. 3) - Kapitaalbehoeften	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400	• HFSF-investering	0,000	2,720	2,706	0,000	5,426	• Investing door particuliere sector	1,552	1,340	0,757	1,621	5,270	• LME / Lastenverdeling	1,011	0,602	1,019	0,418	3,050	• Kapitaalacties GTM	0,180	0,271	0,120	0,083	0,654	Totaal	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400	HFSF-aandeelhouderschap vóór herkap.	66,24%	66,93%	57,24%	35,41%		HFSF-aandeelhouderschap na herkap.	11,01%	26,42%	26,12%	2,38%		HFSF-aandeelhouderschap na herkap. (incl. prefs)	11,01%	26,42%	40,39%	2,38%	
Bedrag in miljard euro, tenzij anders vermeld	Bank A	Bank B	Bank C	Bank D	Totaal																																																																																																																																																
2013 (Herkap. 1) - Kapitaalbehoeften	4,571	8,429	9,756	5,839	28,595																																																																																																																																																
• HFSF-investering	4,021	6,985	8,677	6,700	26,383																																																																																																																																																
• Investing door particuliere sector	0,550	1,444	1,079	0,000	3,073																																																																																																																																																
Totaal	4,571	8,429	9,756	6,700	29,456																																																																																																																																																
HFSF-aandeelhouderschap vóór herkap.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.																																																																																																																																																	
HFSF-aandeelhouderschap na herkap.	83,7%	81,1%	84,4%	98,6%																																																																																																																																																	
2014 (Herkap. 2) - Kapitaalbehoeften																																																																																																																																																					
• Referentiescenario	0,262	0,425	2,183	2,945	5,815																																																																																																																																																
• Negatief scenario	0,560	0,757	2,502	4,980	8,799																																																																																																																																																
• HFSF-investering	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000																																																																																																																																																
• Investing door particuliere sector	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314																																																																																																																																																
Totaal	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314																																																																																																																																																
HFSF-aandeelhouderschap vóór herkap.	81,7%	80,9%	84,4%	95,2%																																																																																																																																																	
HFSF-aandeelhouderschap na herkap.	69,9%	67,3%	57,2%	35,4%																																																																																																																																																	
2015 (Herkap. 3) - Kapitaalbehoeften	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400																																																																																																																																																
• HFSF-investering	0,000	2,720	2,706	0,000	5,426																																																																																																																																																
• Investing door particuliere sector	1,552	1,340	0,757	1,621	5,270																																																																																																																																																
• LME / Lastenverdeling	1,011	0,602	1,019	0,418	3,050																																																																																																																																																
• Kapitaalacties GTM	0,180	0,271	0,120	0,083	0,654																																																																																																																																																
Totaal	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400																																																																																																																																																
HFSF-aandeelhouderschap vóór herkap.	66,24%	66,93%	57,24%	35,41%																																																																																																																																																	
HFSF-aandeelhouderschap na herkap.	11,01%	26,42%	26,12%	2,38%																																																																																																																																																	
HFSF-aandeelhouderschap na herkap. (incl. prefs)	11,01%	26,42%	40,39%	2,38%																																																																																																																																																	

	<p>kapitaalbehoefte te dekken, zou het HFSF de bank volledig herkapitaliseren en volledig stemrecht ontvangen, zodat het aandeel van de bestaande aandeelhouders verwaterde en de bank in feite werd genationaliseerd.</p> <p>Aangezien de banken insolvent waren, werden er ook gratis warrants geboden om particuliere beleggers aan te moedigen deel te nemen aan de herkapitalisatie. De warrants werden complex geacht, hoewel ze een aanmerkelijke stimulans vormden voor de particuliere sector (per juni 2013 werd de marktwaarde van de gratis aan particuliere beleggers aangeboden warrants geraamd op 1,7 miljard euro).</p> <p>In mei en juni 2013 ronden de vier grootste Griekse banken de verhoging van hun aandelenkapitaal af. Drie van de vier banken slaagden erin meer dan het minimum van 10 % van hun vereiste kapitaalbehoefte bij elkaar te brengen, d.w.z. bijna 3,1 miljard euro uit particuliere bronnen. Het HFSF droeg uiteindelijk het resterende bedrag van 25,5 miljard euro bij voor deze banken (exclusief 0,9 miljard euro voor een overbruggingsbank) en verstrekke warrants aan particuliere beleggers voor zijn aandelen, conform het overeengekomen herkapitalisatiekader. De banken besloten meer kapitaal bijeen te brengen door middel van gewone aandelen, waarbij zij geen gebruik maakten van de optie voor de uitgifte van dure en mogelijk verwaterende voorwaardelijk converteerbare obligaties (CoCo's).</p> <p>Na de mislukte fusie met een andere bank en gelet op de toegenomen uitstroom van deposito's als gevolg van speculatieve overloopeffecten die op dat moment voortvloeiden uit het Cypriotische bail-inbesluit koos de vierde bank voor een onmiddellijke en volledige herkapitalisatie via het HFSF in plaats van te trachten minimaal 10 % van de kapitaalbehoefte in te zamelen via particuliere bronnen. Gezien de resterende tijd tot eind april (uiterste termijn van het tweede programma) en de zeer hoge waardering van de uit te geven aandelen zou de interesse van particuliere beleggers beperkt zijn. Als gevolg daarvan injecteerde het HFSF in mei 2013 5,8 miljard euro in de bank en werd het daarmee de grootste aandeelhouder (98,6 %) met volledig stemrecht, in tegenstelling tot de drie andere systeembanken waarin het HFSF aandelen met beperkt stemrecht had ontvangen.</p>
<p>De bankherkapitalisatie van 2014</p>	<p>De langdurige recessie had negatieve gevolgen voor de liquiditeit, de balans en de financiële resultaten van de Griekse banken. Na een nieuwe beoordeling van de kapitaalbehoefte door de Bank van Griekenland, conform een voorwaarde met betrekking tot het tweede programma, werd de tweede herkapitalisatie van de vier grootste Griekse banken voltooid in juni 2014. Met name 8,3 miljard euro werd volledig bijeengebracht door de particuliere sector (zie tabel 1). Na de tweede herkapitalisatie waren twee banken ook in staat geldmiddelen bijeen te brengen door de uitgifte van obligaties.</p> <p>Voor één bank vond de verhoging van het aandelenkapitaal met 2,9 miljard euro voor het referentiescenario plaats in overeenstemming met de herziene wet 3864/2010, die bepaalde dat het HFSF alleen als achtervangmechanisme kon fungeren. De verhoging van het aandelenkapitaal ging gepaard met een voorafgaande toezegging door een hoeksteenbelegger van een specifieke omvang en een specifieke prijs. Medio april 2014 ontving het HFSF van een beleggersconsortium één bindend bod voor 0,30 euro per aandeel voor een totaal van 1,3 miljard euro. Het resterende bedrag werd gedekt tijdens de boekbuildingprocedure. De prijs van het uiteindelijke bod werd vastgesteld op 0,31 euro per aandeel (met een korting van 23 % ten opzichte van de laatste slotkoers, zie voetnoot 54), waarbij de hoeksteenbelegger zijn bod verhoogde om aan die prijs te</p>

	<p>voldoen. De verhoging van het aandelenkapitaal werd eind april afgerond en het bedrag werd volledig gedekt door institutionele beleggers en particuliere beleggers via een onderhandse plaatsing en een openbare emissie. Bijgevolg daalde het aandelenbezit van het HFSF van 95,2 % naar 35,4 %.</p>
<p>De bankherkapitalisatie van 2015</p>	<p>In 2015 vereisten de langdurige onderhandelingen tussen de Griekse autoriteiten en de instellingen, samen met de grote uitstroom van deposito's en de steeds toenemende NPL's tegen de achtergrond van een verslechterend economisch klimaat en kapitaalcontroles een derde bankherkapitalisatie. Bij de door de ECB uitgevoerde beoordeling van de kapitaalbehoeften werd geconstateerd dat de vier grootste Griekse banken in het negatieve scenario een tekort van 14,4 miljard euro zouden hebben (zie <u>tabel 1</u>). Daarop dienden de banken hun respectieve kapitaalplannen in bij de ECB, waarin zij toelichtten hoe zij hun kapitaaltekorten wilden verhelpen.</p> <p>Tegen de achtergrond van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken, het staatssteunkader en de richtsnoeren van de Eurogroep van 14 augustus 2015 was het de prioriteit van de kerndoelstellingen voor de herkapitalisatie van 2015 om kapitaaltekorten aan te pakken, een bail-in van deposanten te voorkomen door de herkapitalisatie in 2015 af te ronden, de nationalisering van de Griekse banken te voorkomen, de staatssteun te beperken door particuliere investeringen te maximaliseren en onnodige verwatering van de aandelen van het HFSF te voorkomen.</p> <p>De twee banken met de laagste kapitaalbehoeften slaagden erin het gehele bedrag van het negatieve scenario in te zamelen via particuliere beleggers (3,2 miljard euro) en door vrijwillig alle achtergestelde en senior obligaties om te zetten in aandelen. De andere twee banken, die een hogere kapitaalbehoefte hadden, brachten slechts het kapitaalbedrag bijeen dat op grond van de beoordeling van de kwaliteit van de activa en het referentiescenario was vereist, via particuliere beleggers (2,1 miljard euro) en door achtergestelde en senior obligaties om te zetten in aandelen. Er moet worden opgemerkt dat de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de International Finance Corporation (IFC) van de Wereldbank ook in de vier banken hebben geïnvesteerd. Het resterende bedrag van 5,4 miljard euro werd via het HFSF verstrekt uit programmafondsen van het HFSF (namelijk 1,3 miljard euro aan nieuwe aandelen en 4,1 miljard euro aan voorwaardelijk converteerbare obligaties, de zogeheten CoCo's).</p>

FINANCIËLE STABILITEIT**De risico-indicatoren voor het banksysteem van Griekenland en dat van de EU**

Gewogen gemiddelden	2013	2014	2015	2016		
	Griekenland			Griekenland	EU	Positie van de Griekse banken in de EU-28
Solvabiliteit						
Totale kapitaalratio	12,7 %	14,1 %	16,4 %	17,1 %	18,5 %	22
Tier 1-kapitaalratio	12,4 %	13,9 %	16,3 %	17,0 %	15,5 %	14
Tier 1-kernkapitaalratio	...	13,9 %	16,3 %	17,0 %	14,2 %	12
Tier 1-kernkapitaalratio (volledig volgestort)	...	5,6 %	15,0 %	15,9 %	13,6 %	13
Kredietrisico en kwaliteit van de activa						
Ratio van niet-renderende leningen en voorschotten (NPL-ratio)	...	39,7 %	46,2 %	45,9 %	5,1 %	28
Dekkingsratio van NPL's en voorschotten	...	43,8 %	48,5 %	48,2 %	44,6 %	12
Ratio van niet-invordering voor leningen	...	14,2 %	19,8 %	23,2 %	3,2 %	27
Ratio niet-renderende blootstellingen (NPE-ratio)	...	33,9 %	37,3 %	38,5 %	4,4 %	27
Rentabiliteit						
Rendement op eigen vermogen	...	(11,1 %)	(25,5 %)	(7,7 %)	3,3 %	26
Rendement op activa	...	(1,0 %)	(2,5 %)	(0,9 %)	0,2 %	28
Kosten/inkomstenverhouding	62,2 %	60,9 %	59,8 %	51,9 %	65,7 %	14
Netto rentebaten t.o.v. totale inkomsten uit bedrijfsuitoefening	78,3 %	84,1 %	86,4 %	82,0 %	57,9 %	28
Netto-inkomsten uit vergoedingen en provisies t.o.v. totale inkomsten uit bedrijfsuitoefening	14,8 %	14,5 %	10,9 %	12,4 %	27,2 %	28
Netto-inkomsten uit handelsactiviteiten t.o.v. totale inkomsten uit bedrijfsuitoefening	...	(4,1 %)	2,1 %	(2,9 %)	6,0 %	26
Netto rentebaten t.o.v. rentedragende activa	...	2,8 %	2,5 %	2,9 %	1,5 %	7

Balansstructuur en liquiditeit						
Lening/depositoverhouding	100,7 %	109,2 %	129,7 %	120,2 %	118,4 %	21
Hefboomratio (volledig ingefaseerd)	...	...	...	10,0 %	5,2 %	22
Hefboomratio (tijdelijk)	...	...	...	10,7 %	5,5 %	27
Verhouding schuld/eigen vermogen	1 132,0 %	999,0 %	837,8 %	754,0 %	1440,7 %	7
Activabezwaringsratio	...	26,0 %	47,1 %	43,3 %	26,3 %	25
Liquideitsdekkingsratio	...	...	...	0 %	141,1 %	28

NB De NPL-ratio van de EBA is gebaseerd op de bredere definitie voor NPE's en verwijst naar leningen en voorschotten; de NPE-ratio van de EBA omvat ook schuld papier (voornamelijk obligaties).

Bron: Europese Bankautoriteit, gegevens uit het risicodashboard (afkomstig uit een steekproef van EU-banken; 198 in 2016).

DUURZAME GROEI

<u>BBP-GROEI (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,4	-0,2	0
Doelstelling (MoU-prognose, mei 2010)							
-2,0	-4,0	-2,6	1,1	2,1	2,1		
Doelstelling (MoU-prognose, maart 2012)							
			-4,7	0,0	2,5		
Doelstelling (MoU-prognose, april 2014)							
					-0,1	3,3	
<u>INFLATIE – GICP (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,3	4,7	3,1	1,0	-0,9	-1,4	-1,1	
Doelstelling (MoU-prognose, mei 2010)							
	1,9	-0,4	1,2	0,7	0,9		
Doelstelling (MoU-prognose, maart 2012)							
			-0,5	-0,3	0,1		
Doelstelling (MoU-prognose, april 2014)							
					-0,8	0,3	
<u>WERKLOOSHEIDSPERCENTAGE (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
9,6	12,70	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	
Doelstelling (MoU-prognose, mei 2010)							
	12,0	14,7	15,2	14,8			

Doelstelling (MoU-prognose, maart 2012)							
			17,9	17,8	16,7		
Doelstelling (MoU-prognose, april 2014)							
					24,5	22,5	
<u>JONGERENWERKLOOSHEID (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,8	
Doelstelling (ERK, gebaseerd op MoU-prognose, mei 2010) ¹ :							
	31,2	38,2	39,5	38,5			
<u>LANGDURIGE WERKLOOSHEID (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2	
Streefdoel (ERK, gebaseerd op MoU-prognose, mei 2010) ² :							
	5,4	6,6	6,8	6,6			
<u>ARBEIDSPARTICIPATIE (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
65,6	63,8	59,6	55,0	52,9	53,3	54,9	
Doelstelling (Europa 2020)							
						70,0	
<u>ARBEIDSPARTICIPATIE VAN VROUWEN (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
52,9	51,8	48,7	45,2	43,3	44,3	46,0	

¹ Aangepaste werkgelegenheidsprognose in het MoU, uitgaande van een stabiele verhouding van jongerenwerkloosheid/totale werkloosheid op het niveau van 2010.

² Aangepaste werkgelegenheidsprognose in het MoU, uitgaande van een stabiele verhouding tussen de langdurige en totale werkloosheid op het niveau van 2010.

Streefdoel (ERK, gebaseerd op Europa 2020) ³ :							
						59,3	
GROEI VAN DE UITVOER							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-20,2	10,8	5,8	3,7	0,6	5,2	-8,7	
Doelstelling (MoU-prognose, mei 2010)							
	3,4	7,1	6,7	9,3			
Doelstelling (MoU-prognose, maart 2012)							
			2,9	5,2	6,9		
Doelstelling (MoU-prognose, april 2014)							
				0,4	3,4	5,5	5,0
AANDEEL UITVOER (VERANDERING IN DE LOOP VAN VIJF JAAR, %)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-10,2	-14,0	-15,5	-24,7	-25,2	-18,0	-20,6	
Streefdoel (op basis van MPO-drempel)							
-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	
DBI (% VAN BBP – GEMIDDELDE VAN IN- EN UITSTROOM)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0,8	0,2	0,4	0,7	1,2	1,1	0,6	
Streefdoel (ERK)							
Gemiddelde voor EU-28 in 2010							
	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	

³ De totale arbeidsparticipatiedoelstelling van Europa 2020 (70 %), aangepast voor het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen op het gemiddelde EU-niveau in 2015 (d.w.z. 0,85, aangezien de arbeidsparticipatie van vrouwen 64,3 en die van mannen 74,9 bedraagt).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"HET OPTREDEN VAN DE COMMISSIE IN DE FINANCIËLE CRISIS IN GRIEKENLAND"

SAMENVATTING

I. De Commissie verwelkomt deze door de Europese Rekenkamer uitgevoerde doelmatigheidscontrole van de betrokkenheid van de Commissie bij de financiële bijstandsprogramma's voor Griekenland, die zijn gefinancierd met behulp van de verschillende mechanismen die sinds 2010 achtereenvolgens zijn ingevoerd.

De Commissie staat open voor opbouwende kritiek en goed gefundeerde aanbevelingen over de wijze waarop de vormgeving en tenuitvoerlegging van financiële bijstandsprogramma's kunnen worden verbeterd.

De Commissie is voornemens voort te bouwen op de aanbevelen en, in sommige gevallen, reeds in uitvoering zijnde wijzigingen met de bedoeling verdere verbeteringen te bewerkstelligen, zoals in haar antwoord op de auditaanbevelingen is uiteengezet. In het ESM-raamwerk zijn reeds ingrijpende wijzigingen aangebracht en deze worden nu al geïmplementeerd in het kader van het lopende ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit van Griekenland. In de context van het ESM-stabiliteitsprogramma voor Griekenland heeft de Commissie nog sterker de nadruk gelegd op sociale cohesie, groei en werkgelegenheid. Voor het eerst heeft de Commissie ook een sociale effectbeoordeling verricht (zie ook het antwoord op paragraaf IV van de samenvatting). De Commissie zou tevens willen wijzen op de betekenis van de politieke en economische veranderingen die tijdens de programmajaren op de besluitvorming, de opzet en de implementatie van invloed zijn geweest.

IV. De onderliggende doelstelling van financiële bijstandsprogramma's is het betrokken land wederom markttoegang te bieden en dergelijke programma's worden per definitie dan ook in tijden van acute crisis opgezet; dat was in het bijzonder het geval voor Griekenland. Er moet derhalve een onderscheid worden gemaakt tussen de onmiddellijke en de middellangetermijndoelstellingen van de programma's.

Bij de vaststelling van de beleidsvoorwaarden moet ermee rekening worden gehouden in hoeverre de nationale autoriteiten in staat zijn beleidsmaatregelen aan te nemen en uit te voeren die zeer grote economische en maatschappelijke uitdagingen inhouden. De in de context van een financieel bijstandsprogramma aangenomen beleidsmaatregelen bepalen het kader voor duurzame groei en werkgelegenheid op lange termijn, meestal zelfs op langere termijn dan de tijdshorizon van een programma zelf. Daarom komt het erop aan alomvattende groeistrategieën uit te stippelen.

Bovendien is het van het allergrootste belang dat systematisch rekening wordt gehouden met de economische en politieke context van elk financieel bijstandsprogramma waarbinnen de desbetreffende beleidskeuzen zijn gemaakt. Zo is het eerste programma vastgesteld tegen de achtergrond van het gegeven dat een staat plots geen markttoegang meer had. De Commissie diende te handelen in een door extreme en ongekende onzekerheid gekenmerkte omgeving – namelijk een ernstige liquiditeitscrisis die de stabiliteit van het gehele financiële bestel in het gedrang bracht – en zonder dat er op het niveau van de eurozone passende instrumenten voor het verlenen van financiële bijstand bestonden of beschikbaar waren.

Voorts is het van cruciaal belang de chronologie van de gebeurtenissen voor ogen te houden. Tevens is het van essentieel belang ten volle rekening te houden met zowel de verschillende raamwerken als de omstandigheden die aan de vaststelling van het ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit van Griekenland ten grondslag hebben gelegen. In dit verband zij erop gewezen dat de Commissie handelde binnen een nieuw rechtskader (Verordening 472/2013), dat in een drastische verbetering van de transparantie van haar werkzaamheden en van haar

democratische verantwoordingsplicht resulteerde via een versterkte dialoog met het Europees Parlement en met de nationale parlementen. Ook was er sprake van een grotere consistentie van het programma met de doelstellingen en het beleid van de Unie: door ervoor te zorgen dat het memorandum van overeenstemming consistent is met het door de Raad goedgekeurde programma; door middel van uitdrukkelijke verwijzingen naar zowel het Handvest van de grondrechten als andere sociale rechten; door rekening te houden met zowel de nationale praktijk en instellingen voor de loonvorming als het nationale hervormingsprogramma van de betrokken lidstaat in de context van de strategie van de Unie voor groei en werkgelegenheid; en door te eisen dat in het kader van de in het programma opgenomen budgettaire consolidatie-inspanningen rekening wordt gehouden met het feit dat in voldoende middelen moet worden voorzien voor fundamentele beleidsterreinen, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Het ESM-programma legde bijgevolg sterker de nadruk op sociale cohesie, groei en werkgelegenheid (waaronder actief arbeidsmarktbeleid). De Commissie heeft voor het eerst ook een sociale effectbeoordeling verricht. Het nieuwe rechtskader heeft tevens de basis gelegd voor het verlenen door de Commissie van technische bijstand aan Griekenland met als doel de administratieve capaciteit van het land te verbeteren en zich bij de uitvoering van het programma aandienende problemen aan te pakken.

V. Hoewel de Commissie om juridische/institutionele redenen het voorwerp van deze doelmatigheidscontrole uitmaakt, spelen zowel de Eurogroep als andere instellingen van de Unie een essentiële rol, die in het kader van de opeenvolgende programma's aanzienlijke wijzigingen heeft ondergaan. Teneinde te allen tijde precies te kunnen zeggen welke partijen voor welke maatregelen en beslissingen verantwoordelijk waren, is een goed begrip en beeld vereist van het feitelijke governancekader dat van toepassing was bij elk programma of tijdens de uitwerking van het lopende ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit, alsook op het moment waarop bepaalde beslissingen zijn genomen.

De maatregelen van de Commissie zijn ontwikkeld en uitgevoerd in een complexe institutionele context die sinds 2010 sterk is veranderd naarmate de rechtsgrondslag wijzigingen onderging. Bovendien impliceert de rol van de Commissie in het onderhandelingsproces een zekere interactie, niet alleen met nationale autoriteiten en andere EU-instellingen, maar ook met meerdere internationale organisaties en de Eurogroep. In dit verband zij erop gewezen dat de taken die in het kader van de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF) of, vervolgens, het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) aan de Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB) zijn toevertrouwd, hoe belangrijk zij ook zijn, geen enkele eigen beslissingsbevoegdheid inhouden. Voorts berust de verantwoordelijkheid voor zowel de beleidskeuze als de uitvoering bij de nationale autoriteiten.

Alle memoranda van overeenstemming zijn gebaseerd op gedeelde voorwaarden waarmee alle instellingen, met inbegrip van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), hebben ingestemd en die met de Griekse autoriteiten zijn overeengekomen na een proces van interne discussie en diepgaande dialoog. De noodzaak van gedeelde voorwaarden is bepleit door de Eurogroep. Daartoe moesten compromissen met de andere instellingen, namelijk het IMF en de ECB, worden gesloten. De beleidsvoorwaarden zijn tot stand gekomen na grondige interne discussies tussen de instellingen met tal van mondelinge en schriftelijke tussenkomsten. Met het – waar nodig – verlenen van technische bijstand werd beoogd de nationale autoriteiten zo goed mogelijk te helpen om binnen de gestelde termijnen aan de voorwaarden te voldoen. Eén van de sterke punten van dit multi-institutionele kader was dat de verschillende instellingen hun deskundigheid konden bundelen, wat de kwaliteit van de beleidsvormgeving veelal ten goede kwam.

Daarenboven zijn het de lidstaten – of de ESM-leden in het kader van het ESM-raamwerk – die de omvang van de financiering bepalen en die tevens beslissen welke maatregelen er in verband met de schuld worden genomen. De ECB, en nadien het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM), hebben specifieke verantwoordelijkheden op het gebied van het waarborgen van de financiële stabiliteit en in hun hoedanigheid van toezichthouder nemen zij zelfstandig beslissingen, in

sommige gevallen zonder vertrouwelijke, marktgevoelige informatie met andere instellingen te delen.

VIII. De eurozone ontbeerde financiële instrumenten en een rechtskader om financiële bijstand aan eurozonelanden te verstrekken. Het eerste programma, gefinancierd door de Griekse kredietfaciliteit, werd snel vastgesteld om wanbetaling door de staat te voorkomen. Aangezien er destijds geen kader voorhanden was, vertrouwden de Commissie en de Eurogroep op het kader en de methoden die waren ontwikkeld door het IMF, dat op dat moment de internationale organisatie was met het mandaat en de ervaring om dergelijke programma's te implementeren. In 2011 heeft de Commissie haar eigen procedures formeel in wetgeving vastgelegd. De beleidsmaatregelen waren naar behoren geprioriteerd, met name via het gezamenlijke programma met het IMF. De Commissie heeft onder meer gebruikgemaakt van het welbekende IMF-systeem van "prior actions" (vooraf te nemen maatregelen) en "structurele benchmarks". Dit zijn kritieke hervormingen die noodzakelijk zijn om een beoordeling af te sluiten en tot een uitbetaling over te gaan. Deze instrumenten werden geleidelijk verfijnd met een aantal aanvullende vooraf te nemen maatregelen op het gebied van structurele hervormingen en met het gebruik van mijlpalen. In het kader van het lopende ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit is ook het begrip "key deliverables" (belangrijkste te behalen resultaten) ingevoerd.

IX. Elke instelling handelt binnen het rechtskader dat op elk programma van toepassing is.

XI. De cruciale hervormingen werden vormgegeven en doorgevoerd in de bredere context van de toen heersende moeilijke economische situatie en ernstige instabiliteit op de financiële markten. De succesvolle herkapitalisatie, de ingrijpende herstructurering en de regelgevende en bestuurlijke hervormingen zijn er gekomen in directe reactie op een acute crisis en om de zich aftekenende negatieve effecten te beperken, en hebben ervoor gezorgd dat het gehele bankwezen kon worden gestabiliseerd. Dit heeft de verwezenlijking van het hoofddoel van de programma's mogelijk gemaakt: wanbetaling door de staat voorkomen en de financiële stabiliteit verzekeren. Het contrafeitelijke scenario (een ineenstorting van het financiële stelsel) zou veel grotere financiële, economische en sociale kosten met zich mee hebben gebracht.

XII. Het ontbreken van politieke stabiliteit heeft mettertijd tot problemen ten aanzien van het draagvlak voor de hervormingsagenda geleid. Dit is één van de essentiële elementen die in gedachten moet worden gehouden bij de beoordeling van de beleidsresultaten op dit terrein.

XIII. Griekenland heeft herhaaldelijk langdurige periodes van politieke instabiliteit doorgemaakt. Deze hebben telkens weer aanleiding gegeven tot onzekerheden omtrent de beleidskoers, de hervormingsbereidheid en de daadwerkelijke uitvoering van hervormingen. Na een periode van gestage hervormingen, succesvol afgeronde beoordelingen en gunstiger groeivoorzichten heeft Griekenland zich in april en juli 2014 echter opnieuw op de markten begeven. Dit toont duidelijk aan hoe doeltreffend doorgevoerde hervormingen het vertrouwen bij marktdeelnemers kunnen vergroten en tot een succesvolle terugkeer op de markten kunnen leiden.

Eerste bullet: Een succesvol groeiherstel is afhankelijk van het welslagen van de uitvoering van het programma. Er kan geen groei worden gerealiseerd als de onderliggende systemische en structurele tekortkomingen van de Griekse staat en economie niet worden aangepakt. Aangezien zowel het eerste als het tweede programma voortijdig is afgebroken, werd dit einddoel niet volledig bereikt.

Derde bullet: Met de uitvoering van de programma's is de ineenstorting van het financiële stelsel voorkomen. Een dergelijke ineenstorting zou veel dramatischere gevolgen hebben gehad voor de Griekse staat en voor de financiële stabiliteit. Ongunstige macro-economische en politieke ontwikkelingen, alsook het feit dat de implementatie van de hervormingen van de financiële markten in het kader van de programma's te lang heeft aangesleept, hebben de verslechtering van de bankbalansen mede in de hand gewerkt.

XIV. Zie de antwoorden van de Commissie op de conclusies en aanbevelingen.

INLEIDING

6. Eind juni 2015 heeft de Griekse regering unilateraal besloten het tweede EFSF-programma niet te zullen voltooien en een referendum aangekondigd.

8. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf V van de samenvatting (institutionele context).

OPMERKINGEN

DEEL I – BEHEER VAN DE MACRO-ECONOMISCHE AANPASSINGSPROGRAMMA'S VOOR GRIEKENLAND

24. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf VIII.

25. In de context van het eerste programma vertrouwden de Commissie en de Eurogroep op het kader en de methoden van het IMF, de internationale organisatie met het mandaat en de ervaring om dergelijke programma's te implementeren.

Aan de opstelling van het programma is een aanzienlijke hoeveelheid onderzoek voorafgegaan. Dat onderzoek had betrekking op zowel de met de hervormingen aan te pakken problemen als op de vaststelling van criteria voor het prioriteren van hervormingen. De Commissie kon bovendien inspiratie putten uit de methoden en analyse-instrumenten die zijn ontwikkeld en worden toegepast in het kader van reguliere toezichtregelingen op terreinen zoals prognoses, de analyse van de begrotingskoers en de budgettaire houdbaarheid, de pensioenen en de benchmarking van structurele beleidsmaatregelen/hervormingen.

27. De Commissie heeft analysedocumenten tot onderbouwing van de beleidsnota's en van de vormgeving van de voorwaarden verstrekt, ook met betrekking tot de gereguleerde beroepen.

Zo werd de eerste beperkte reeks voorwaarden betreffende gereguleerde beroepen en de dienstenrichtlijn tijdig door de Griekse regering vervuld, terwijl een geringere medewerkingsbereidheid van de kant van de Griekse autoriteiten later uiteindelijk tot vertragingen heeft geleid.

28.

Eerste bullet: Sommige voorwaarden werden aanvankelijk weliswaar in meer algemene termen uiteengezet, zij het met vermelding van een duidelijk einddoel, maar regelmatige gesprekken met de autoriteiten resulteerden vervolgens in meer gedetailleerde richtsnoeren waarin de middelen en stappen werden beschreven om de hervormingen in kwestie door te voeren. In sommige gevallen leidde deze aanpak niet tot een correcte implementatie. Interpretatieproblemen waren echter niet noodzakelijkerwijze de voornaamste oorzaak van vertragingen in de uitvoering.

Tweede bullet: Voordat de Griekse autoriteiten zich ertoe verbinden aan bepaalde voorwaarden te voldoen en het memorandum van overeenstemming ondertekenen, wordt elke voorwaarde altijd met de autoriteiten doorgesproken en overeengekomen, zowel op technisch als op politiek niveau, om te komen tot een welomlijnde en gezamenlijke visie op en verantwoordelijkheidsverdeling voor het uit te voeren hervormingsproces.

De hoge mate van gedetailleerdheid was ingegeven door de noodzaak om duidelijk aan te geven hoe de hervormingen moesten worden doorgevoerd en om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen bij de uitvoering ervan. Bovendien werd de administratieve capaciteit van de autoriteiten vooral op de proef gesteld door de aanzienlijke hoeveelheid maatregelen die dienden te worden genomen om de efficiëntie van de belastingdienst daadwerkelijk te verbeteren, veeleer dan door de mate van gedetailleerdheid van de maatregelen in kwestie.

Tijdens het tweede programma was het probleem vaak dat er sprake was van een beperkte hervormingsbereidheid, vooral bij het personeel van de belastingdienst.

29. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IV van de samenvatting betreffende de programmadoelstellingen en de algemene context.

Het uitgebreide hervormingspakket in het kader van het ESM-programma ging bovendien vergezeld van een reeks buitengewone maatregelen om Griekenland optimaal te helpen profiteren van de door de EU beschikbaar gestelde middelen en technische bijstand in het kader van het Commissie-initiatief gepresenteerd in de mededeling van 15 juli 2015 met als titel "Een nieuwe start voor banen en groei in Griekenland".

30. Het eerste programma bevatte meer horizontale beleidsmaatregelen, terwijl er in het tweede programma een groter aantal sectorspecifieke voorwaarden waren opgenomen, zoals voorwaarden die verband hielden met de doorlichting van bedrijfsbeperkende voorschriften en voorwaarden die gericht waren op sectoren zoals bouwmaterialen en de be- en verwerkende industrie, naast toerisme en de detailhandel.

Deze voorwaarden werden vastgesteld met behulp van de competition toolkit van de OESO.

Tekstvak 2 – Hervormingen van de productmarkt t.o.v. arbeids- en belastinghervormingen

De Commissie was zich ten volle bewust van het effect van hogere indirecte belastingen op de prijsontwikkelingen. In de Griekse economie was er echter een onderliggend prijsaanpassingsproces aan de gang, dat tot een herstel van het prijsconcurrentievermogen heeft bijgedragen.

Het hoofddoel van het eerste programma was Griekenland opnieuw toegang te bieden tot marktfinanciering, waardoor duidelijk het accent moest worden gelegd op begrotingsconsolidatie. Dat neemt evenwel niet weg dat er wel degelijk een expliciete strategie aan de algemene opzet van de financiële bijstandsprogramma's voor Griekenland ten grondslag lag. Structurele hervormingen vormden een essentieel onderdeel van het programma en waren juist gericht op het genereren van een positief effect dat zich ook na de programmaperiode zou doen gevoelen.

39. Om de prestatie van Griekenland en de ontwikkeling ervan in de tijd te meten, heeft de Commissie gebruikgemaakt van indicatoren afkomstig van internationale bronnen. Deze indicatoren, die echter niet altijd alomvattend waren en pas met een zekere vertraging beschikbaar kwamen, omvatten de OESO-productmarktindicatoren om de voortgang bij de hervorming van de gereguleerde beroepen te meten, alsook de "Doing Business"-indicatoren van de Wereldbank.

Daarenboven bevatten de memoranda van overeenstemming specifieke voorwaarden met betrekking tot de beoordeling van het effect van de hervorming van de gereguleerde beroepen – zoals onder meer het houden van een enquête onder de 20 grootste beroepsgroepen om de mate van liberalisatie, de resultaten op het gebied van nieuwkomers, prijsveranderingen enz. te onderzoeken.

40. Tijdens een crisis is het van het allergrootste belang om prioriteiten te stellen, vooral wanneer er slechts beperkte institutionele capaciteit voorhanden is om alle heersende en potentiële problemen onmiddellijk aan te pakken.

In de financiële bijstandsprogramma's voor Griekenland werd daarom voorrang gegeven aan herkapitalisaties die volgens toezichthouders dringend noodzakelijk waren ten behoeve van de financiële stabiliteit.

De oplossing van het probleem van de niet-renderende leningen (non-performing loans, NPL's) werd als een volgende kritieke stap beschouwd, gezien de toename van dergelijke leningen als gevolg van de lange duur van de crisisperiode. Het aanpakken van het NPL-probleem is een langer en complexer proces en vereist hervormingen op diverse terreinen (wetgeving, toezicht, governance, regelgeving enz.) en in verschillende contexten, elk met eigen specifieke kenmerken (schulden van huishoudens, kleine en middelgrote ondernemingen en grotere bedrijven). Er zij aan herinnerd dat de in 2013 uitgevoerde doorlichting van de kwaliteit van de activa ook een beoordeling van de probleemactiva omvatte, waarbij werd nagegaan in hoeverre banken voorbereidingen hadden getroffen en in capaciteit hadden voorzien om NPL's te beheren.

Wat het Griekse fonds voor financiële stabiliteit (Hellenic Financial Stability Fund, HFSF) betreft, zij erop gewezen dat de Commissie enkel de status van waarnemer heeft.

45. Er bestaat geen pasklaar macro-economisch model dat onmiddellijk voor economische prognoses kan worden gebruikt.

Bovendien is het van cruciaal belang dat systematisch rekening wordt gehouden met de snel veranderende economische en politieke context in Griekenland bij de beoordeling van de tijdigheid, kwaliteit en gevolgen van de in het kader van de programma's genomen beleidsmaatregelen.

Tekstvak 4 – Coördinatie van projecties

Tijdens de gehele duur van de programma's werden de wederzijdse effecten van zowel macro-economische als budgettaire projecties ingeschat door middel van een iteratief proces waarbij het effect van nieuwe begrotingsmaatregelen in het macro-economische basisscenario in aanmerking werd genomen, en dit scenario werd gehanteerd om begrotingsprojecties op te stellen.

48. Gezien de hoge druk en de zeer krappe termijnen kan er af en toe sprake zijn geweest van kleine fouten en weglatingen. Tijdens de gehele duur van de programma's zijn de gegevens en berekeningen aan strenge en systematische interinstitutionele collegiale en kwaliteitstoetsingen onderworpen.

50. Het bedrag van 8 miljard EUR werd als een ruwweg aanvaardbaar streefbedrag beschouwd, rekening houdend met de financieringsbehoeften na afloop van het programma, die op hun beurt afhankelijk waren van eventuele schuldmaatregelen.

Daarenboven mag ook de complexiteit van het institutionele en juridische kader, met zijn vele actoren en besluitvormers, niet uit het oog worden verloren.

51. Gezien het ontbreken van een consensus in de economische literatuur, moet bij het opstellen van projecties worden uitgegaan van een beperkt aantal studies die richtsnoeren kunnen verschaffen voor het inschatten van de omvang van effecten.

Bovendien zijn macrobudgettaire projecties geïntegreerd en het ging daarbij niet alleen om de prognoses van de Commissie en niet alleen om die voor Griekenland.

DEEL II – ONTWERP EN UITVOERING VAN DE HERVORMINGEN

56. De Commissie benadrukt dat in het kader van elk financieel bijstandsprogramma de verantwoordelijkheid voor zowel de beleidskeuzen als de uitvoering bij de nationale autoriteiten berust.

57. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IV van de samenvatting (doelstellingen en context).

59. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IV van de samenvatting (programmadoelstellingen).

61. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IV van de samenvatting (programmadoelstellingen).

63. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IV van de samenvatting (programmadoelstellingen).

De bestrijding van belastingontwijking en de verbetering van de naleving van de belastingplicht zijn duidelijk belangrijke terreinen voor hervormingen in Griekenland. Deze problemen kunnen echter niet meteen worden opgelost. In het kader van het ESM-programma is sterk de nadruk gelegd op dergelijke maatregelen, waarbij werd voortgebouwd op de ervaring die bij eerdere programma's is opgedaan.

Tekstvak 6 – Omvang van de maatregelen

Deskundigen hebben bedenkingen bij een mechanisme voor gesplitste betaling voor btw-transacties met overheidsinstellingen. In Italië is gebruikgemaakt van het mechanisme voor gesplitste betaling

voor btw-transacties met de overheidssector, maar zowel bedrijven als belastingdeskundigen hebben bezwaren geuit tegen een dergelijk mechanisme.

Om intensiever gebruik te kunnen maken van elektronische fiscale instrumenten moet de belastingdienst met geavanceerde IT-systemen zijn uitgerust, wat niet het geval is in Griekenland.

Tekstvak 6 – Aanvankelijke mate van detail

In het eerste programma waren de toegezegde hervormingen niet tot in het kleinste detail vastgelegd. In de loop van de programma's werden de details echter nader uitgewerkt op basis van opgedane ervaring met de bedoeling de autoriteiten een duidelijk beeld te helpen vormen en de uitvoering van evaluaties achteraf te vergemakkelijken.

66. De groeiende belastingschuld is negatief beïnvloed doordat het afschrijvingsproces pas in 2014 is ingevoerd en bovendien zeer lang duurt (de belastingschuld wordt eerst geïsoleerd; indien de debiteur onvoldoende draagkracht ontwikkelt om de schuld af te lossen, wordt deze vervolgens afgeschreven, maar pas na 10 jaar mits er zich geen verbetering van de solvabiliteit van de debiteur voordoet).

Het is een grote technische uitdaging om indicatoren voor het monitoren van geschatte niet-aangegeven belastingen op te stellen aan de hand waarvan nauwkeurige ramingen binnen de beoordelingsperiodes van de programma's kunnen worden verkregen.

68. De programma's voorzagen in een passend strategisch kader voor een overheidshervorming. De onmiddellijke prioriteit in deze sector was begrotingsconsolidatie en dit verklaart dan ook de volgorde van de hervormingen, namelijk van budgettair tot structureel.

Met name via de taskforce voor Griekenland (TFGR) heeft de Commissie door middel van de verlening van technische bijstand beste praktijken uitgewisseld. De Commissie betreurt dat pogingen om de betrokkenheid van belanghebbenden te vergroten, niet succesvol zijn gebleken. Het gebrek aan continuïteit en stabiliteit vormde inderdaad een belangrijk probleem, dat te wijten was aan veelvuldige regeringswisselingen. (zie ook het antwoord op paragraaf 76).

Tot slot was er binnen de Griekse overheid sprake van grote inertie en weerstand tegen verandering.

73. De Commissie heeft weliswaar ambitieuze termijnen vastgesteld, maar het specifieke voorbeeld van te ambitieuze termijnen is niet goed gekozen.

Het opzetten en invoeren van een hervormd beoordelingssysteem in het kader van het nieuwe programma hebben immers niet plaatsgevonden omdat de algemene tenuitvoerlegging van het tweede programma feitelijk is geschorst van het najaar 2014 tot augustus 2015, waarna met de uitvoering van het ESM-programma is gestart. Het valt daarom onmogelijk uit te maken of de in het kader van het tweede programma vastgestelde termijnen al dan niet te ambitieus waren: er is zelfs geen poging tot uitvoering gedaan omdat het programma werd beëindigd voordat de uitvoering kon worden voltooid.

Bovendien wordt het nieuwe beoordelingssysteem thans in het kader van het ESM-programma ingevoerd. Tussen de instemming met de voorwaarde en de vaststelling van secundaire wetgeving zijn tien maanden verstreken (augustus 2015 tot juni 2016), één maand minder dan de termijn die in het tweede programma was vastgesteld. In 2017 vindt een feitelijke beoordeling plaats omdat deze is gebaseerd op gegevens aan het einde van het jaar 2016, wat nodig is om een volledig beeld in de tijd te krijgen.

78. De hoofddeterminanten van de kredietverlening werden aangepakt in de programma's: deze bevatten beleidsmaatregelen met betrekking tot het bankkapitaal en de bankliquiditeit en ten aanzien van NPL's. De achterliggende factoren van de teruglopende kredietverlening zijn complex en weerspiegelen structurele problemen op de kredietmarkten. De hoge rente op nieuwe leningen is bijgevolg veeleer een symptoom van een diepe recessie en te wijten aan het onvermogen van debiteuren om hun leningen terug te betalen.

Tegelijkertijd heeft de Commissie werk gemaakt van een verhoging van de financiering door de EU en door internationale financiële instellingen (EBWO, EIB en EIF), onder meer via financieringsinstrumenten voor kleine en middelgrote ondernemingen.

79. De analyse werd gedeeld door alle betrokken instellingen en was gebaseerd op de destijds beschikbare informatie. Zij stelde tevens op input van onafhankelijke deskundigen.

Het herkapitalisatiekader werd uitgewerkt door professionele zakenbankiers, die als adviseurs optraden van het HFSF, de Bank van Griekenland en het ministerie van Financiën

80. De toezichthouders waren als enige verantwoordelijk voor de bepaling van de kapitaalbehoeften in 2013, 2014 en 2015. De Commissie en de andere instellingen hebben alleen technische bijstand verstrekt bij de ontwikkeling van het kader van de stresstest.

Voorts hadden de politieke gebeurtenissen en de daaruit voortvloeiende onzekerheid en stabiliteit een bijzonder negatieve invloed op de bbp-groei. Het ging hier dus om een ontwikkeling die niet kon worden voorzien.

81. Het is de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten om een vooraf gedefinieerde taak binnen de overeengekomen perimeter uit te voeren.

De Commissie mengt zich niet in de relatie tussen de toezichthouder en de banken.

82. Volgens de EU-staatssteunregels moet de steun tot het noodzakelijke minimum worden beperkt en mag deze derhalve alleen ter dekking van de kapitaalbehoeften van een bank worden aangewend als er geen middelen op de particuliere markt beschikbaar komen. Zoals de Commissie in haar staatssteunbesluiten van 2014 en 2015 heeft uitgelegd, kan de deelneming van het HFSF niet als een markttransactie worden beschouwd omdat het Fonds niet onder dezelfde voorwaarden en in het kader van dezelfde transacties als andere investeerders heeft geïnvesteerd. Bij de herkapitalisatie van 2014 is een mechanisme ingevoerd voor de berekening van de prijs waartegen het HFSF mocht deelnemen, juist om een te grote verwatering van het HFSF te vermijden. Wegens bepaalde marktomstandigheden is bij de herkapitalisatie van 2015 vooraf geen minimumprijs voor de HFSF-deelneming vastgesteld. De inschrijvingsprijs van het HFSF is bij besluit van de autoriteiten vastgesteld op basis van een book-buildingprocedure die is uitgevoerd door en onder toezicht van internationale deskundigen.

Deze mechanismen hebben de verliezen voor het HFSF helpen beperken. De ontwikkelingen van de aandelenkoersen bij een volgende herkapitalisatie weerspiegelen de omvang van het risico dat particuliere beleggers lopen in een omgeving die door grotere onzekerheid wordt gekenmerkt.

83. In het specifieke geval van Griekenland was het voor alle bij het programma betrokken instellingen snel duidelijk dat de oprichting van een vermogensbeheerder om diverse redenen geen geschikte oplossing was: het uiteenlopende karakter van de NPL's, die over de meeste economische sectoren waren verspreid; de extreem hoge kosten die aan een dergelijke structuur verbonden waren; governancekwesties; het belang van de relatie tussen bank en cliënt in een context van wijdverbreide strategische wanbetaling; het effect op de bankbalansen enz.

84. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IV van de samenvatting (programmadoelstellingen).

85. Het verbeteren van de insolventiewetgeving en van de capaciteit van het gerechtelijk apparaat vereist een complexe hervorming die alleen met behulp van meerdere maatregelen kan worden gerealiseerd. Tussen 2010 en 2014 hebben diverse wijzigingen in de wetgeving plaatsgevonden. Zo is onder meer de faillissementswet gewijzigd en een buitengerechtelijk kader ingevoerd. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van de hervormingen blijft bij de Griekse autoriteiten berusten. De inspanningen op dit gebied lieten echter te wensen over. De Griekse autoriteiten hebben unilateraal moratoria op executoriale verkopen ingesteld en deze verlengd (de laatste verlenging liep op 31 oktober 2015 af).

Tekstvak 10

Er zij aan herinnerd dat de Griekse autoriteiten uiteindelijk verantwoordelijk zijn en blijven voor de succesvolle uitvoering van de hervormingen.

Zie het antwoord op paragraaf 85.

86. Hoewel de markt voor de aflossing en de verkoop van NPL's pas in het kader van het ESM-programma tot stand werd gebracht, was het uitstippelen van een alomvattende NPL-strategie al als één van de essentiële voorwaarden in het memorandum van overeenstemming van het tweede programma opgenomen. De Griekse autoriteiten waren derhalve reeds geruime tijd voor de aanneming van de wet van december 2015 verplicht belangrijke belemmeringen voor de totstandbrenging van een actieve NPL-markt weg te nemen. Daarnaast hebben de Commissie alsook andere instellingen en internationale partners gevraagd alle belemmeringen voor de vrije NPL-markt uit de weg te ruimen (te bureaucratische procedures, toezichtseisen, heffingen op NPL-verkopen enz.), wat in de daaropvolgende maanden tot wijzigingen van de wet heeft bijgedragen in het licht van de afsluiting van de eerste beoordeling. Uiteindelijk zijn in 2017 de belangrijkste resterende belemmeringen opgeheven.

87. De ultieme verantwoordelijkheid voor de succesvolle uitvoering van de hervormingen blijft bij de Griekse autoriteiten berusten.

Uiteindelijk werd in de programmavoorwaarden bepaald dat de liquidatieregelingen moesten worden herzien en de inefficiënties moesten worden verholpen. In het programma werd gemikt op een verbetering van de wijze waarop liquidaties waren georganiseerd en van de wijze waarop deze zouden worden afgehandeld wanneer er zich problemen voordeden.

88. In het eerste programma stond het onmiddellijk kritieke begrotingsbeleid centraal, terwijl de banksector destijds als vrij solide werd beschouwd. Het is weliswaar juist dat het eerste programma geen directe voorwaarden met betrekking tot de governance van banken bevatte, maar deze kwestie werd indirect aan de orde gesteld als onderdeel van de programmavoorwaarden voor de oprichting van het HFSF.

Het Griekse fonds voor financiële stabiliteit werd meteen al in het kader van het eerste programma opgericht met de bedoeling de soliditeit en weerbaarheid van de banksector te versterken. Governance was daarbij één van de voornaamste punten van zorg.

De problemen in verband met de governance van banken wonnen aan belang toen werd verwacht dat in het kader van het lopende ESM-programma extra overheidsmiddelen zouden moeten worden ingezet om banken te herkapitaliseren.

89. Niet alle banken zijn genationaliseerd. Een unilaterale vervanging van het bestuur van particuliere banken is problematisch omdat een direct ingrijpen in eigendomsrechten juridisch moeilijk te rechtvaardigen valt. Het is immers de rol van de aandeelhouders om overeenstemming te bereiken over het bankbestuur, zoals in de EU-wetgeving wordt erkend.

Aanvankelijk was het HFSF niet betrokken omdat ingrijpende veranderingen in de governance midden in een ernstige crisis de uitstroom van deposito's nog zou hebben doen toenemen en ertoe zou hebben geleid dat de betrokken banken geen ervaren bestuur meer hadden, waardoor er grote risico's voor de financiële stabiliteit zouden zijn ontstaan. Op dat moment moesten banken immers tot een kapitaalverhoging overgaan om hun aanzienlijke kapitaalbehoeften te dekken.

Daar er in het begin geen vorderingen zijn gemaakt bij de verbetering van de governance van de bestuursraden van banken, werd deze kwestie aangepakt door in het memorandum van overeenstemming van het ESM-programma een voorwaarde ter zake op te nemen.

90. De aanvullende vereisten helpen ervoor te zorgen dat bestuursraden van hogere kwaliteit zijn en tevens vrij zijn van bemoeienissen van buitenaf.

Aangezien Griekenland met een ongekend probleem op het gebied van liquiditeit, kapitaal en kwaliteit van de activa werd geconfronteerd, was het van cruciaal belang dat de bankbesturen de best mogelijke deskundigen inhuurden om de specifieke uitdagingen aan te pakken waaraan de Griekse banken het hoofd moesten bieden.

91. De ultieme verantwoordelijkheid voor de succesvolle uitvoering van de hervormingen blijft bij de Griekse autoriteiten berusten.

De Commissie heeft samen met de andere instellingen de minder belangrijke instellingen zorgvuldig gemonitord. Het waarborgen van de financiële stabiliteit door zich toe te spitsen op de systeembanken genoot echter prioriteit.

In het kader van het ESM-programma kwamen minder belangrijke instellingen niet in aanmerking voor overheids- of programmamiddelen voor hun herkapitalisatie. Bijgevolg werd het door het programma niet gerechtvaardigd om in die banken in te grijpen zolang zij geen inbreuk pleegden op de prudentiële vereisten.

De instellingen hebben geen rol gespeeld in de genoemde audit, maar hebben de beslissing van de toezichthouders om daartoe over te gaan toegejuicht.

De met de minder belangrijke instellingen verband houdende toezichtskwesties vielen onder het alomvattend kader voor de financiële sector, dat onder meer betrekking had op de herstructurering van de gehele banksector en waarbij tal van minder belangrijke instellingen zijn afgewikkeld of geliquideerd.

92. De HFSF-wet bevat gedetailleerde voorschriften betreffende de besluiten die onder de bevoegdheid van de raad van bestuur en de besluiten die onder de bevoegdheid van de algemene raad vallen (artikel 4). De verantwoordelijkheid voor elke incorrecte uitvoering ligt uitsluitend bij het HFSF, aangezien de instellingen geen verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de taken van het Fonds.

93. Hoewel niet alle wijzigingen aan programmavereisten kunnen worden toegeschreven, was een aantal wijzigingen inderdaad noodzakelijk om de werking van het HFSF te verbeteren. Deze wijzigingen waren met name vereist om de onafhankelijkheid van het HFSF van politieke invloed van buitenaf te waarborgen.

Aan deze wijzigingen waren weliswaar mogelijke nadelen verbonden, maar de voordelen werden geacht de kosten te overtreffen.

94. Deze situatie moet worden gezien tegen de bredere achtergrond van de heersende moeilijke omstandigheden op de financiële markten, waardoor investeringen niet snel kunnen worden terugverdiend. De succesvolle herkapitalisatie, de ingrijpende herstructurering en de regelgevende en bestuurlijke hervormingen waren een directe reactie om de gevolgen van de opeenvolgende negatieve gebeurtenissen te beperken, en hebben ervoor gezorgd dat het gehele bankwezen kon worden gestabiliseerd. Dit heeft de verwezenlijking mogelijk gemaakt van het hoofddoel van de programma's, namelijk het zorgen voor financiële stabiliteit. Het alternatieve scenario (namelijk een ineenstorting van het financiële stelsel) zou grote financiële, economische en sociale kosten met zich mee hebben gebracht.

97. Hoewel men zich terdege rekenschap gaf van de risico's die aan de grijze zone verbonden waren, zou een zinvolle evaluatie ervan onmogelijk zijn geweest gezien het illegale karakter ervan (illegale onderdeclaratie van inkomsten).

De Commissie herinnert eraan dat de onderhandelingen samen met andere instellingen werden gevoerd. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf V van de samenvatting (institutionele context).

98. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf V van de samenvatting (institutionele context).

99. De maatregelen op het gebied van collectieve loononderhandelingen zijn op geleidelijke en progressieve wijze overeengekomen en geïmplementeerd. Deze werkwijze was echter niet terug te voeren op de miskennis van het feit dat de Griekse economie door het bestaan van een groot aantal kleine en micro-ondernemingen wordt gekenmerkt. Zij vormt daarentegen de afspiegeling van een voorzichtige aanpak, met achtereenvolgende aanvullende maatregelen (zoals de invoering van "personenvakbonden", waardoor ook in ondernemingen zonder vakbondsvertegenwoordiging loononderhandelingen op bedrijfsniveau konden worden gevoerd, hetgeen een directere invloed had op de bestaande nationale praktijken) die in een later stadium werden genomen in reactie op een alsmaar verder verslechterende situatie.

100. Wat arbeidsmarkthervormingen betreft, kwamen in het ESM-programma dezelfde thema's terug als in de voorgaande programma's, en dat om de volgende twee hoofdredenen: ten eerste waren sommige van de in het kader van het tweede programma overeengekomen maatregelen nog niet uitgevoerd; en ten tweede voorzag het ESM-programma in een grondige evaluatie van de in het verleden ten uitvoer gelegde maatregelen (waarvan sommige een tijdelijk karakter hadden) om uit te maken of deze maatregelen nog steeds passend en noodzakelijk waren. De Commissie erkent weliswaar dat er van grote vertragingen in de uitvoering sprake was, maar zij is niettemin de mening toegedaan dat de timing en de volgorde van de hervormingen passend waren.

Tekstvak 11

Het in de nationale collectieve arbeidsovereenkomst vastgelegde minimumloon is bij wet verlaagd en er is een nieuw kader vastgesteld waarbij een wettelijk minimumloon is ingevoerd. Deze hervorming resulteerde in een ingrijpende verandering van de wijze waarop minimumlonen in Griekenland tot stand komen: minimumlonen worden niet langer collectief (autonoom door de sociale partners) overeengekomen maar bij wet (door de regering) vastgesteld. Tegelijkertijd was het de bedoeling dat het nieuwe kader na het programma zou worden toegepast (d.w.z. in een stabiel economisch en arbeidsmarktklimaat), waarbij het minimumloon over de gehele duur van het programma zou worden bevroren.

102.

Derde streepje: De verwijzing naar een kwantitatief niveau (een vermindering met 15 %) was bedoeld als een indicatie van de orde van grootte van de verwachte vermindering van de loonkosten per eenheid product. De ontwikkeling van laatstgenoemde variabele is het gevolg van complexe wisselwerkingen, die kunnen worden beïnvloed maar niet rechtstreeks kunnen worden "gestuurd" door de overheid. Het zou derhalve verkeerd zijn dit niveau te beschouwen als een duidelijk streefcijfer waaraan succes of prestaties moeten worden afgemeten.

DEEL III – VERWEZENLIJKE VAN PROGRAMMADOELSTELLINGEN

106. Bij het nagaan of de financiële bijstandsprogramma's hun voornaamste doelstellingen hebben gehaald, moet worden bedacht dat de nationale autoriteiten verantwoordelijk zijn voor de tijdige en effectieve uitvoering van de hervormingen. Zo is het met name belangrijk dat rekening wordt gehouden met alle externe factoren waarop de instellingen geen vat of invloed hebben, zoals het economische en politieke klimaat, de administratieve capaciteit, het draagvlak voor het hervormingsproces, het communicatiebeleid en eventuele onverwachte schokken (bv. vervroegde verkiezingen, een diepere mondiale recessie) of andere exogene factoren.

110. Wat de financiële risico's na de programmaperiode betreft, wordt in de financieringstabellen en in de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie gekeken naar de financieringsvoorwaarden na afloop van het programma.

Tekstvak 12

De IMF-evaluatie van het budgettaire basisscenario en van de begrotingsmaatregelen wijkt wel vaker af van het oordeel van de Europese instellingen.

123. De uitvoering van de programma's voorkwam de ineenstorting van het financiële stelsel, met alle dramatische gevolgen van dien voor de Griekse staat en voor de financiële stabiliteit. De achteruitgang van de bankbalansen vindt haar oorsprong in het feit dat de implementatie van de hervormingen van de financiële markten in het kader van het programma te lang heeft aangesleept, dat er zich herhaaldelijk periodes van politieke instabiliteit hebben voorgedaan die tot meer onzekerheid en vertrouwensverliezen hebben geleid, en dat de recessie een langdurig karakter had.

124. Het aanwakkeren van de groei op lange termijn is een gevolg van een succesvolle programma-implementatie, veeleer dan een doelstelling op korte termijn. Het succes van het programma kan pas vele jaren na het einde ervan worden beoordeeld aangezien de hervormingen cumulatieve effecten zullen blijven sorteren lang nadat het programma is afgelopen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Zij zal een raamwerk voor het vaststellen van de voorwaarden specificeren en meer duidelijkheid verschaffen over de te gebruiken soorten analyse-instrumenten.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 3

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie merkt op dat het huidige ESM-verdrag in meer doelgerichte programma's (bv. toegespitst op onevenwichtigheden in bepaalde sectoren) voorziet; in dergelijke gevallen zou een algehele groeistrategie niet gerechtvaardigd zijn.

Aanbeveling 4

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De meeste stappen in dit verband zijn reeds ondernomen in het kader van het ESM-programma.

Aanbeveling 6

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en herinnert eraan dat zij andere instellingen er niet toe kan verplichten werkregelingen te aanvaarden waarvan de beginselen en de essentie, per definitie, gezamenlijk moeten worden overeengekomen.

Aanbeveling 7

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie past reeds kwaliteitscontrolemaatregelen toe, onder meer ook via samenwerking met andere instellingen. De Commissie zal de bestaande kwaliteitscontroles aan een nieuw onderzoek onderwerpen en deze beter documenteren.

141. Aangezien voorrang werd gegeven aan begrotingsconsolidatie, werden eerst budgettaire en vervolgens structurele hervormingen doorgevoerd. Bovendien was het echte probleem niet de vormgeving van de hervormingen, maar wel de uitvoering ervan. De administratieve capaciteit vormde inderdaad een uitdaging, en daarom werd na de oprichting van de Commissie-taskforce voor Griekenland op dit terrein technische bijstand aan Griekenland verstrekt.

Daarnaast werden de efficiënte gebruikmaking van de verleende technische bijstand en de effectieve uitvoering van de structurele hervormingen gehinderd door herhaalde periodes van langdurige politieke instabiliteit.

Wat de kwantitatieve doelstellingen betreft, zij erop gewezen dat deze in samenwerking en overeenstemming met de Griekse autoriteiten zijn vastgesteld.

Aanbeveling 8

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De technische bijstand is nauw afgestemd op de bepalingen van het ESM-stabiliteitsprogramma, waarbij de ondersteuning van een aantal hervormingen in het kader van het programma uitdrukkelijk in het memorandum van overeenstemming is opgenomen. Binnen drie maanden na de vaststelling van het ESM-programma heeft de Commissie met de Griekse autoriteiten overeenstemming bereikt over een plan voor technische samenwerking ter ondersteuning van de structurele hervormingen, dat ook op de website van de Commissie is bekendgemaakt. De ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen verleent en coördineert de steun aan de Griekse autoriteiten op bijna alle hervormingsgebieden waarop het ESM-programma betrekking heeft.

Aanbeveling 9

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Zij zal haar analytische werkzaamheden op het gebied van de vormgeving van programmahervormingen verbeteren door een raamwerk voor het vaststellen van de voorwaarden te specificeren, waardoor meer duidelijkheid zal worden verschaft over de te gebruiken soorten analyse-instrumenten.

146. Met de uitvoering van de programma's is de ineenstorting van het financiële stelsel – met alle dramatische gevolgen van dien voor de Griekse staat – voorkomen en is tevens de financiële stabiliteit hersteld, wat van essentieel belang was om een verdere verslechtering af te remmen. De achteruitgang van de bankbalansen vindt haar oorsprong in het feit dat de implementatie van de hervormingen van de financiële markten in het kader van het programma te lang heeft aangesleept, dat er zich herhaaldelijk periodes van politieke instabiliteit hebben voorgedaan die tot meer onzekerheid en vertrouwensverliezen hebben geleid, en dat de recessie een langdurig karakter had.

Aanbeveling 10

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Zij heeft reeds evaluaties achteraf verricht voor andere eurozonelanden waarvoor programma's ter ondersteuning van de stabiliteit zijn vastgesteld.

Aanbeveling 11

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	11.11.2015
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	13.7.2017
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	3.10.2017
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	14.11.2017

Wij onderzochten het beheer door de Europese Commissie van de drie macro-economische aanpassingsprogramma's voor Griekenland, waarbij wij rekening hebben gehouden met de institutionele structuur van de verschillende instrumenten voor financiële bijstand die zijn gebruikt. Met betrekking tot het lopende programma was de controle beperkt tot de aspecten van het ontwerp. De financiering van het eerste programma (GKF) in 2010 bedroeg 110 miljard euro; die voor het tweede (EFSF, 2012) 172,6 miljard euro, en die voor het derde (ESM, 2015) 86 miljard euro. Medio 2017 heeft Griekenland nog steeds externe financiële ondersteuning nodig en we hebben geconstateerd dat slechts in beperkte mate werd voldaan aan de doelstellingen van de programma's. Het ontwerp van de programma's heeft de voortgang van de hervormingen in Griekenland in het algemeen mogelijk gemaakt, maar we hebben wel tekortkomingen aangetroffen. We doen enkele aanbevelingen aan de Commissie voor toekomstige ondersteuningsprogramma's.

40
1977-2017



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2017

Overneming met bronvermelding toegestaan.