

DA

2015

nr.

18

Særberetning

Finansiel bistand til lande i vanskeligheder



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

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

Tlf. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3208-3	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/96662	QJ-AB-15-016-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-3221-2	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/410300	QJ-AB-15-016-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3187-1	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/332056	QJ-AB-15-016-DA-E

© Den Europæiske Union, 2015
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning

Finansiel bistand til lande i vanskeligheder

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

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningssspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til resultatopnåelse eller regeloverholdelse, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling IV - der ledes af Milan Martin Cvikl, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er udgiftsområderne indtægter, forskning og interne politikker samt EU-institutioner og -organer. Revisionsarbejdet blev ledet af Baudilio Tomé Muguruza, medlem af Retten, med støtte fra kabinetschef Daniel Costa de Magalhães, attaché Ignacio García de Parada, direktør Zacharias Koliás, holdleder Josef Jindra samt revisorerne Giuseppe Diana, Marco Fians, Daniela Hristova, Didier Lebrun, Ioanna Metaxopoulou, Adrian Savin og Kristian Sniter.



Fra venstre til højre: Didier Lebrun, Ignacio García de Parada, Kristian Sniter, Josef Jindra, Giuseppe Diana, Baudilio Tomé Muguruza, Adrian Savin, Daniela Hristova, Zacharias Koliás, Marco Fians, Daniel Costa de Magalhães.

Punkt

Forkortelser

I-XIX **Resumé**

1-26 **Indledning**

1-7 **Statsgældskrisen i EU-medlemsstaterne**

8-18 **Udformning og gennemførelse**

8-10 **Programmets udformning**

11-15 **Betingelser**

16-18 **Gennemførelse**

19-26 **Finansielle midler**

19-23 **Programfinansiering**

24-26 **Låntagning på markederne**

27-32 **Revisionsmetode**

33-47 **Del I - Kommissionen var ikke forberedt på omfanget af den krise, der brød ud**

33-44 **Kommissionen undervurderede omfanget af de finanspolitiske ubalancer i perioden op til krisen**

35-40 **Kommissionen skønnede, at de offentlige budgetter var stærkere, end de faktisk var**

41-44 **De potentielle finanspolitiske risici blev undervurderet i vurderingerne**

45-47 **Kommissionen var derfor ikke parat til at forvalte programmerne**

- 48-114 **Del II - Processerne var generelt svage**
- 50-96 **Kommissionens processer omfattede ikke altid tilstrækkelige kontrolforanstaltninger**
- 52-54 Kommissionen var for det meste grundig, når det drejede sig om at indhente de nødvendige oplysninger til overvågning
- 55-70 Programprognoserne giver mulighed for bredt funderet kontrol af sammenhængen i programudformningen, men mange forbehold efterprøves ikke
- 71-75 Programelementerne havde for det meste et sundt udgangspunkt, men der manglede nogle gange vigtige dokumenter
- 76-79 Kommissionen afveg undertiden fra Rådets beslutninger
- 80-92 Landene blev ikke behandlet ens
- 93-96 Svagheder i programforvaltningen skyldes svage kontrolforanstaltninger
- 97-107 **Programdokumenterne blev forbedret med tiden, men udviste stadig mangler**
- 97-99 Forbedring af programdokumenternes kvalitet
- 100-107 Svagheder i overvågning og rapportering af overholdelse
- 108-114 **Samarbejdet med de andre partnere var udelukkende uformelt**
- 115-136 **Del III - Låntagningen opfyldte finansieringsbehovet, selv om omstændighederne i begyndelsen gjorde det svært altid at holde sig til bedste praksis**
- 117-122 **God tegning af obligationsudstedelserne**
- 117-118 Gældsomkostningerne var i overensstemmelse med sammenlignelige niveauer
- 119-122 Prissætningen ved udstedelse var undertiden højere end bankernes oprindelige vejledning
- 123-136 **I begyndelsen gjorde omstændighederne det vanskeligt altid at holde sig til bedste praksis**
- 137-178 **Del IV - Programmålene blev opfyldt**
- 138-143 **Ikke noget behov for at øge den samlede finansiering**
- 138-141 Finansieringsrammen viste sig at være tilstrækkelig, om end stram i to medlemsstater
- 142-143 Nogle medlemsstater fik mere fordelagtige finansielle vilkår end forudset i den oprindelige udformning

144-154 **De opdaterede underskudsmål blev for det meste opfyldt, men ikke altid på holdbar vis**

144-148 Med nogle undtagelser blev de reviderede årlige underskudsmål opfyldt

149-152 Alle lande forbedrede deres finanspolitiske situation, men i varierende grad

153-154 Lande benyttede sig af engangstiltag

155-164 **En høj grad af overholdelse af betingelserne**

155-158 I sidste ende overholdt medlemsstaterne mindst 80 % af betingelserne

159-164 Programmerne gav anledning til reformer, men til tider sås de ønskede virkninger ikke

165-178 **I hvilken grad har landene forbedret deres konkurrenceevne?**

165-172 Forbedret konkurrenceevne, men i varierende grad

173-174 Intern devaluering virkede via løntilpasning for nyansatte

175-178 Valutalån udgjorde fortsat en udfordring

179-204 **Konklusioner og anbefalinger**

179-180 **Overvågning før krisen**

181-192 **Programforvaltningsprocessen**

193-194 **Lånetransaktioner**

195-204 **Programresultater**

Bilag I — Begrundelser for anmodning om bistand

Bilag II — Lånefaciliteterne for de fem lande

Bilag III — Revisionsmetoden

Kommissionens svar

ECB: Den Europæiske Centralbank

EFC: Det Økonomiske og Finansielle Udvalg

EFSF: den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet

EFSM: den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme

EMTN: Euro Medium Term Notes (Mellemløbetids gældsbeviser i euro)

ENS: det europæiske nationalregnskabssystem

EWG: Eurogruppens Arbejdsgruppe

MoU: aftalememorandum

Rådet: Rådet for Den Europæiske Union. I teksten bruges denne term som kort betegnelse for medlemsstaternes besluttende organer

I

For syv år siden gennemgik Europa en finanskriser, der udviklede sig til en statsgældskrise. Statsgældskrisen skyldtes forskellige faktorer, herunder et svagt banktilsyn, uhensigtsmæssige finanspolitikker og store finansielle institutioner i vanskeligheder (og regningen for redningen landede hos offentligheden). EU's medlemsstater oplevede krisen i to bølger, idet den først ramte lande uden for euroområdet i 2008-2009 og derefter spredte sig til selve euroområdet. I alt blev otte EU-medlemsstater tvunget til at anmode om makrofinansiel bistand.

II

Men blev denne krise afhjulpet hensigtsmæssigt? Vi analyserer Kommissionens forvaltning af den finansielle bistand, der blev ydet til fem medlemsstater (Ungarn, Letland, Rumænien, Irland og Portugal).

Nogle advarselssignaler blev ikke opfanget

III

Det er vigtigt at huske på, at der allerede før krisen var en ramme for overvågning af medlemsstaternes budgetter. Det var Kommissionens ansvar at advare Rådet om voksende finanspolitiske ubalancer. Kommissionen var ikke forberedt på de første anmodninger om finansiel bistand.

IV

Vi fandt, at Europa-Kommissionen skønnede, at landenes offentlige budgetter var stærkere, end de faktisk viste sig at være. Det var en væsentlig svaghed i Kommissionens vurderinger før 2009, at der ikke forelå rapporter om opbygningen af eventualforpligtelser i den offentlige sektor, som ofte blev til egentlige forpligtelser under krisen. Kommissionen var heller ikke tilstrækkelig opmærksom på forbindelsen mellem betydelige udenlandske kapitalstrømme, sundhedstilstanden for bankerne og i sidste ende de offentlige finanser.

V

Reformerne af stabilitets- og vækstpagten i 2011, 2013 og 2014 sigtede mod at afhjælpe svaghederne i perioden før krisen ved at indføre øget makroøkonomisk overvågning. Tilbage i 2008 var Kommissionen imidlertid ikke forberedt på at skulle forvalte den finansielle bistand, da landenes anmodninger begyndte at komme.

Udfordringen blev taget op

Indsatsen for at komme på omgangshøjde

VI

Kommissionen påtog sig de nye forpligtelser med hensyn til programforvaltning, som omfattede drøftelser med de nationale myndigheder, udarbejdelse af programprognoser og skøn over finansieringsgab samt identifikation af de nødvendige reformer. Det var noget af en præstation i lyset af de tidsbegrænsninger, der gjaldt i starten, og den begrænsede relevante erfaring.

VII

Kommissionen var for det meste grundig, når det drejede sig om at indhente de nødvendige oplysninger. Kommissionen mobiliserede i stigende grad intern ekspertise og var i kontakt med en lang række interessenter i de lande, der anmodede om hjælp.

Komplekse værktøjer

VIII

Udarbejdelse af makroøkonomiske prognoser samt underskudsprognoser var ikke en ny aktivitet. Kommissionen brugte et eksisterende og ret besværligt regnearksbaseret prognoseværktøj. Kvalitetskontrollen var hovedsagelig begrænset til afstemning af prognosernes forskellige dele, og der blev fra forvaltningens side ikke spurgt ind til baggrunden for antagelserne i prognoserne. Det var meget vanskeligt at vurdere sandsynligheden af de vigtigste antagelser, f.eks. de finanspolitiske multiplikatorer, ikke kun i en efterfølgende gennemgang, men også for forvaltningen under den egentlige udarbejdelse af prognoserne.

Begyndervanskeligheder

IX

Støtteprogrammerne havde for det meste et sundt udgangspunkt under de EU-politikker og den økonomiske viden, der forelå på det tidspunkt. Men en generel svaghed i Kommissionens proces var manglen på dokumentation. Processen var ikke indrettet til at gå tilbage i tiden og evaluere tidligere beslutninger. Vi var ikke i stand til at bekræfte visse af de afgørende oplysninger, der var blevet fremsendt til Rådet, f.eks. de oprindelige skøn over finansieringsgabet for nogle programmer.

X

Det kan delvis forklares med krisen, tidspresset i starten, og at programforvaltning var en ny opgave for Kommissionen. Tilgængeligheden af dokumentation blev efterhånden forbedret, men selv for de seneste programmer manglede der vigtige dokumenter.

XI

Betingelserne i aftalememorandaene blev hovedsagelig begrundet med specifik henvisning til Rådets afgørelse. Betingelserne havde dog ikke altid tilstrækkelig fokus på de generelle betingelser for den økonomiske politik, som Rådet havde fastsat.

Forskellige tilgange

XII

Vi fandt flere eksempler på, at landene ikke blev behandlet ens i sammenlignelige situationer. Betingelserne for støtte blev forvaltet forskelligt i de forskellige programmer. I nogle programmer var betingelserne generelt mindre strenge, hvilket gjorde det lettere at overholde dem. En sammenligning af lande med sammenlignelige strukturelle svagheder viste, at de krævede reformer ikke altid stod i et rimeligt forhold til landenes problemer, eller at de gik i meget forskellige retninger. For nogle, men ikke alle landene, blev underskuds målet lempet mere, end den økonomiske situation tilsyneladende berettigede.

Begrænset kvalitetskontrol

XIII

En af årsagerne til disse svagheder var, at det hovedsagelig var Kommissionens programteam, der stod for at udforme og overvåge programmerne. Før de vigtige dokumenter, som teamet havde udarbejdet, nåede frem til Rådet eller Kommissionen, blev de gennemgået, men denne gennemgang var utilstrækkelig i flere henseender. De underliggende beregninger blev ikke gennemgået af nogen uden for teamet, eksperternes arbejde blev ikke undersøgt grundigt, og den efterfølgende gennemgang var ikke dokumenteret godt nok.

Plads til forbedringer**XIV**

På plussiden er der siden den første anmodning om finansiel bistand sket betydelige forbedringer i de programdokumenter, som danner grundlag for Rådets eller Kommissionens beslutninger. Det skyldtes, at der blev afsat yderligere personale til programforvaltningen, at personalet har opnået mere erfaring, og at forberedelsen har været bedre. Dog manglede selv de nyere programdokumenter væsentlige oplysninger.

XV

Kommissionens overvågning var baseret på periodiserede underskudsmål. Det sikrer overensstemmelse med proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, men det betyder også, at Kommissionen, når den skal afgøre, om programmet skal fortsætte, ikke kan rapportere med sikkerhed, om det pågældende modtagerland har opfyldt underskudsmålet, eftersom periodiserede underskud først kan observeres efter et vist tidsrum. Rapporteringen om overholdelse af betingelserne var ikke systematisk. Manglende overholdelse blev udtrykt på mange forskellige måder, hvilket skabte forvirring. For nogle betingelser var der slet ingen rapportering. Enkelte betingelser blev rapporteret som opfyldt, selv om det reelt ikke var tilfældet.

Programmålene blev opfyldt**XVI**

Med nogle undtagelser blev de reviderede underskudsmål for det meste opfyldt. I takt med nedgangen i den økonomiske aktivitet i 2009 oplevede landene indtægtstab, som udlignede gevinsterne fra nye indtægtsforanstaltninger. Skatteneutrale eller skatteudlignende reformer medførte yderligere finanspolitiske omkostninger på kort sigt, og nogle lande indførte yderligere skatteforanstaltninger for at opveje skatternes faldende andel af BNP. De strukturelle underskud blev forbedret, men i varierende tempo. En del af den finanspolitiske tilpasning blev gennemført på midlertidig vis. Lande benyttede sig af engangstiltag for at nå målene.

XVII

Medlemsstaterne overholdt de fleste betingelser i deres programmer, men med visse forsinkelser. Disse forsinkelser skyldtes for det meste forhold, som Kommissionen ikke havde kontrol over. Kommissionen fastsatte dog i nogle tilfælde urealistisk stramme tidsfrister for gennemførelse af vidtrækkende reformer. En høj grad af overholdelse betyder ikke, at alle væsentlige betingelser blev overholdt. Desuden observerede vi, at medlemsstaterne havde tendens til udsætte overholdelse af de væsentlige betingelser til programperiodens slutfase.

XVIII

Programmerne lykkedes med at sætte gang i reformarbejdet. I de fleste tilfælde fortsatte landene med de reformer, som programbetingelserne havde givet anledning til. På tidspunktet for vores revision var der ikke mange tilfælde af tilbagerulning af reformer. De blev modsvaret af alternative reformer, som ofte ikke havde samme potentielle effekt.

XIX

I fire ud af de fem lande blev de løbende poster tilpasset hurtigere end forventet. Det kan for en stor del forklares med den uventede forbedring af indkomstbalancen og i mindre omfang den uventede forbedring af handelsbalancen.

Vores anbefalinger

- a) Kommissionen bør fastsætte en overordnet ramme for hele institutionen, som giver mulighed for hurtig mobilisering af Kommissionens medarbejdere og ekspertise i tilfælde af, at der skal iværksættes et program for finansiel bistand. Kommissionen bør også udarbejde procedurer inden for twopack-forordningerne.
- b) Kvalitetskontrollen i prognoseprocessen bør være mere systematisk.
- c) For at sikre intern gennemsigtighed i de faktorer, der ligger bag programbeslutningerne, bør Kommissionen forbedre dataregistreringen og være opmærksom herpå under kvalitetsgennemgangen.
- d) Kommissionen bør sikre, at der etableres specifikke procedurer for kvalitetskontrol af programforvaltningen og programdokumenternes indhold.
- e) Med sigte på budgetovervågning bør Kommissionen i aftalememorandaene medtage variabler, som den kan indsamle på kort tid.
- f) Kommissionen bør prioritere betingelserne efter væsentlighed og målrette de virkelig vigtige reformer.
- g) Hvad angår fremtidige programmer, bør Kommissionen forsøge at formalisere det interinstitutionelle samarbejde med andre programpartnere.
- h) Gældsforvaltningsprocessen bør være mere gennemsigtig.
- i) Kommissionen bør yderligere analysere de vigtigste aspekter af landenes tilpasning.

Statsgældskrisen i EU-medlemsstaterne

01

Finanskrisen, som ramte Europa i 2008, førte til den europæiske statsgældskrise. Der var mange årsager til statsgældskrisen, herunder et svagt banktilsyn, uhensigtsmæssige finanspolitikker og store finansielle institutioner i vanskeligheder (hvor regningen for redningen landede hos offentligheden). På tidspunktet for offentliggørelsen af denne beretning kan virkningerne af krisen stadig mærkes, og de deraf følgende låneprogrammer er siden løbet op i adskillige hundrede milliarder, hvilket har påført alle berørte parter en omkostningstung forvaltningsbyrde.

02

Krisen ramte EU-medlemsstaterne i to bølger. Først spredte finanskrisen sig gennem udenlandsk kreditgivning og handel til en række medlemsstater uden for euroområdet. Den bratte stigning i udstrømningen af udenlandsk kapital og nedgangen i eksporten afslørede betydelige eksterne ubalancer i nogle lande, hvoraf tre (Ungarn, Letland og Rumænien) anmodede om finansiell bistand fra EU's betalingsbalancemekanisme¹, IMF² og andre kilder³.

03

Den anden bølge ramte eurolandene. Selv om den monetære union i begyndelsen fungerede som en slags likviditetsstødpude, begyndte kreditvurderingsbureauerne i 2009 at nedgradere flere medlemsstaters statsobligationer. Renterne på statsobligationsmarkedet steg brat i nogle lande⁴, mens de faldt i andre⁵. Som følge af faldet i privat finansiering og stigende låneomkostninger ansøgte regeringerne i bl.a. Irland og Portugal⁶ om ekstern finansiell bistand.

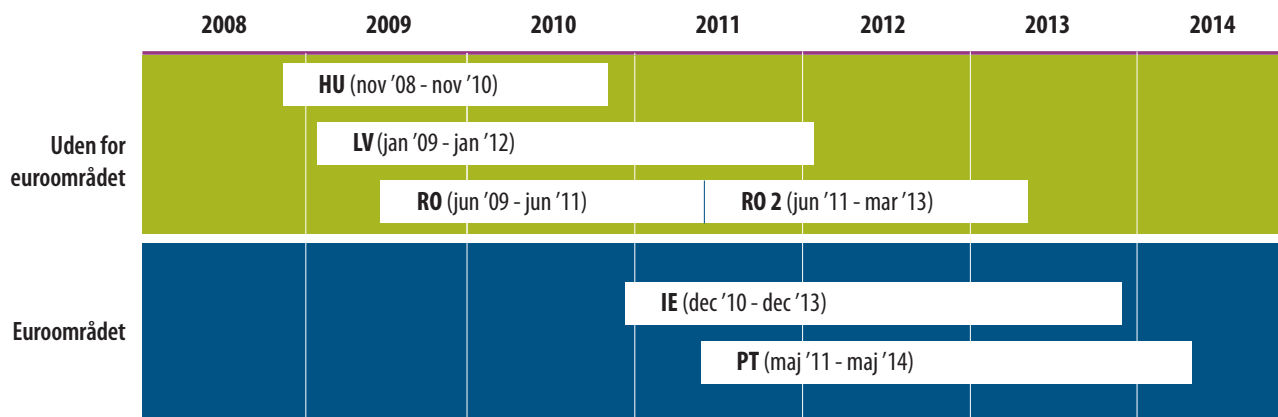
04

Formålet med denne finansielle bistand var at hjælpe landene med tilbagebetaling eller finansiering af forfalden gæld og underskud. Bistanden fungerede som en stødpude, der gjorde det nemmere at gennemføre de tilpasningsprogrammer, der var påkrævet i de enkelte lande for at rette op på de underliggende problemer. Generelt bidrog mekanismerne til at sikre stabiliteten i euroområdet eller EU som helhed, at begrænse afsmittingsrisikoen og at hindre et pludseligt stød til modtagerlandenes økonomier. Målene for de enkelte programmer var forskellige på detailniveau, men det overordnede sigte med den finansielle bistand var at bringe medlemsstaterne tilbage på en sund makroøkonomisk eller finansiell kurs og sætte dem i stand til igen at overholde deres forpligtelser vedrørende den offentlige sektor (lande i euroområdet) eller betalingsbalancen (lande uden for euroområdet). **Figur 1** viser tidslinjen for den finansielle bistand, der blev ydet til de fem medlemsstater, der er omfattet af vores revision.

- 1 På basis af artikel 143 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
- 2 Polen fik adgang til IMF-midler i maj 2009 via en fleksibel kreditlinje, men havde ikke behov for EU-støtte.
- 3 Afhængig af programmet udgjorde andre finansieringskilder Verdensbanken, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, Den Europæiske Investeringsbank, Tjekkiet, Danmark, Finland, Polen, Norge og Sverige.
- 4 Irland, Grækenland, Spanien, Italien, Portugal.
- 5 Tyskland, Frankrig.
- 6 I euroområdet anmodede Grækenland, Spanien og Cypern også om finansiell støtte.

Figur 1

Tidslinje for den finansielle bistand



NB.: Ikrafttrædelsesdatoen for de enkelte programmer er den dato, hvor aftalememorandummet mellem medlemsstaten og Kommissionen blev underskrevet.

Kilde: Revisionsretten.

05

Eftersom landene havde forskellige kriseforløb, var deres grunde til at anmode om bistand også forskellige. **Bilag I** indeholder en oversigt over disse begrundelser.

var etableret som EU-instrumenter på basis af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da EFSF er en mellemstatslig facilitet uden for EU's rammer. **Bilag II** er en oversigt over de tre instrumenters retlige grundlag. De fem lande modtog også finansiell bistand fra IMF.

06

Der blev udformet en række retlige instrumenter med henblik på ydelse af finansiell bistand. For medlemsstater uden for euroområdet kunne den eksisterende »betalingsbalancefacilitet« benyttes. Irland og Portugal modtog støtte under den nye europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM) samt den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF). Kun betalingsbalancemekanismen og EFSM

07

Bistanden til landene uden for euroområdet blev forvaltet af Kommissionen og IMF. Den Europæiske Centralbank (ECB) - det tredje medlem af kreditor-trojkaen - var involveret i forvaltningen af finansiell bistand til Irland og Portugal. I denne tekst omtales disse institutioner som »partnere«.

Indledning

Udformning og gennemførelse

Programmets udformning

08

Det er medlemsstaternes myndigheder, der indgiver anmodning om finansiel bistand fra EU. Anmodningerne fremsendes til Kommissionen og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg (EFC)⁷ sammen med et udkast til et økonomisk tilpasningsprogram⁸. Kommissionens medarbejdere⁹ udarbejder de makroøkonomiske prognoser, der ligger til grund for de enkelte programmer, og står for forhandlingerne med de nationale myndigheder. Mandatet for forhandlingerne er fastsat på forhånd i et politisk notat¹⁰. Kommissionen kontakter uformelt andre interessenter (IMF, EFC og, når der er tale om eurolandene, ECB) for at få en koordineret holdning til de programbetingelser, der knytter sig til den finansielle bistand (jf. punkt 11).

09

Forhandlingsbesøget¹¹ i det pågældende land udmunder i et sæt nøgledokumenter:

- a) et forslag til en rådsbeslutning om den finansielle bistand, der fastlægger de generelle betingelser for den økonomiske politik, som er knyttet til bistanden, samt de overordnede finansielle vilkår for lånet (finansieringsramme, afdragsordning og den maksimale gennemsnitlige løbetid¹²).
- b) en forklarende note til ovennævnte forslag, som indeholder Kommissionens vurdering af medlemsstatens planlagte økonomiske tilpasningsprogram. Vurderingen er baseret på Kommissionens interne prognoser, finansielle og makroøkonomiske modeller, data fra Eurostat og oplysninger indhentet under forhandlingsbesøget.
- c) et aftalememorandum med et mere detaljeret tilsagn fra medlemsstaten, som normalt underskrives af medlemsstatens myndigheder og Kommissionen. I aftalememorandummet fastsættes de præcise økonomiske betingelser for hver udbetaling samt rapporteringskrav for medlemsstaten.
- d) En låneaftale med de tekniske og retlige detaljer vedrørende lånet (f.eks. beregningen af den gennemsnitlige løbetid, rentesatser, udbetalings- og tilbagebetalingsordninger¹³).

7 Det Økonomiske og Finansielle Udvalg blev oprettet for at fremme samordningen af medlemsstaternes økonomiske og finansielle politik. Udvalget består af højtstående embedsmænd fra de nationale forvaltninger og centralbanker, ECB og Kommissionen.

8 Artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 332/2002 af 18. februar 2002 om indførelse af en mekanisme for mellemfristet betalingsbalancestøtte til medlemsstaterne (EFT L 53 af 23.2.2002, s. 1) og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiell stabiliseringsmekanisme (EUT L 118 af 12.5.2010, s. 1). Det økonomiske tilpasningsprogram består af en række tilpasningspolitikker, som landet bestræber sig på at indføre for at rette op på underliggende problemer og genoprette sin makroøkonomiske og finansielle status.

9 Programteamet, lederen af den enhed, der er ansvarlig for programlandet, programchefen og den direktør, der er ansvarlig for programlandet.

10 I det politiske notat analyseres medlemsstatens finansielle og makroøkonomiske situation samt eventuelle foreslåede tiltags potentielle virkning på dens økonomi. Notatet fastsætter også rammerne for forhandlinger med medlemsstaten. Det politiske notat godkendes af den ansvarlige kommissær efter modtagelse af kommentarer fra formanden for henholdsvis Det Økonomiske og Finansielle Udvalg og Eurogruppens arbejdsgruppe.

11 Besøgene gennemføres af overordnede medarbejdere fra Kommissionen, IMF samt ECB, når der er tale om eurolandene. Besøgene varer normalt mellem to og tre uger.

12 De enkelte udbetalinger af finansiell støtte kan have forskellig løbetid. Det vægtede gennemsnit af disse løbetider må ikke overstige den maksimale gennemsnitlige løbetid, der er fastsat i Rådets beslutning.

10

Eftersom IMF og EU¹⁴ hver især er ansvarlige for deres egne långivningsbeslutninger, udarbejder de to institutioner hvert sit sæt programdokumenter. I EU er det Rådet, der træffer den endelige afgørelse om at yde finansiel bistand.

Betingelser

11

Programbetingelserne knytter udtrykkeligt godkendelsen eller fortsættelsen af finansieringen til gennemførelsen af en række foranstaltninger, normalt de foranstaltninger, der er vigtige for opfyldelsen af programmålene. Programbetingelserne kan også omfatte vigtige datamål, der fungerer som advarselssignaler, hvis politikkerne kommer ud af kurs (f.eks. inflationsmål)¹⁵.

12

Betingelserne er enten kvantitative (f.eks. en grænse for budgetunderskuddet) eller strukturelle (f.eks. øget håndhævelse af konkurrencelovgivningen). Der er også forskelle med hensyn til det tilsigtede formål:

- at rette op på vigtige ubalancer (f.eks. reduktion af budgetunderskud)
- at hindre ubalancer i at opstå i fremtiden (f.eks. vedtagelse af lovgivning om finanspolitisk ansvar) og
- at afdække ubalancernes omfang (f.eks. en omfattende vurdering af offentlig-private partnerskaber).

13

Betingelserne bygger reelt på medlemsstatens økonomiske tilpasningsprogram og partnerens analyse. Programmerne har således forskellige betingelser med fokus på finanspolitisk konsolidering, strukturreformer til fremme af økonomisk vækst og/eller reformer af eller støtte til den finansielle sektor (jf. **tabel 1**).

14

Alle støtteprogrammerne havde fokus på finanspolitisk konsolidering gennem vedtagelse af finanspolitikker, der havde sigte på at nedbringe det offentlige underskud og gøre gælden holdbar. Ud over dette hovedformål spiller finanspolitisk konsolidering også en vigtig rolle i programmet, fordi den bl.a. kan:

- lette den interne tilpasning gennem forskellige kanaler (f.eks. ved en direkte reduktion af den samlede efterspørgsel eller ved påvirkningen fra offentlige lønninger og beskæftigelse på lønomkostningerne i den private sektor¹⁶)
- lette den eksterne tilpasning ved at nedbringe et uforholdsmæssigt stort underskud på betalingsbalancens løbende poster
- bidrage til at håndtere inflationen ved at påvirke priserne gennem forskellige kanaler (f.eks. påvirkning af den samlede efterspørgsel eller efterspørgslen efter penge)
- frigøre ressourcer til andre sektorer, hvis økonomien er presset finansielt, og
- fremme tillid - under specifikke betingelser - i økonomien, hvilket vil have en ekspansiv effekt¹⁷.

- Der underskrives også en lånekontrakt for hver tranche.
- EFSM-finansieringen til Irland og Portugal blev ydet sammen med EFSF-finansiering, og der gjaldt samme økonomiske betingelser for begge finansieringskilder.
- Moon, S. og Bulir, A., »Do IMF-Supported Programs Help Make Fiscal Adjustment More Durable?«, IMF, arbejdsdokument, 2003.
- Hernández de Cos, P. og Enrique Moral-Benito: The Role of Public wages in Fiscal Consolidation Process, Workshop »Government wage bill: determinants, interactions and effects« organiseret af Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender, 2014.
- Daniel, J., Davis, J., Fouad, M. og Van Rijckeghem, C.: Fiscal Adjustment for Stability and Growth, Pamflet Series No 55, 2006, International Monetary Fund, Washington D.C.

Tabel 1

Programbetingelsernes fokusområder

Program	Finanspolitisk konsolidering	Strukturreformer	Finanssektoren
Ungarn	Ja	Ingen væsentlige reformer	- Skærpelse af regulering og tilsyn
Letland	Ja	- Erhvervs klima - Aktive arbejdsmarkedspolitikker - Forvaltning af EU-midler	- Skærpelse af regulering og tilsyn - Afviklings- eller konsolideringsplaner for banker
Rumænien I	Ja	- Erhvervs klima - Forvaltning af EU-midler	- Skærpelse af regulering og tilsyn
Rumænien II	Ja	- Arbejdsmarkedsreformer - Konkurrence i økonomien	Ingen væsentlige reformer
Irland	Ja	- Arbejdsmarkedsreformer - Konkurrence i økonomien	- Nedgearing - Skærpelse af regulering og tilsyn - Afviklings- eller konsolideringsplaner for banker
Portugal	Ja	- Arbejdsmarkedsreformer - Konkurrence i økonomien og konkurrenceevne udadtil - Uddannelse - Sundhedssektoren - Erhvervs klima - Retlige reformer - Boligmarkedet	- Nedgearing - Skærpelse af regulering og tilsyn - Afviklings- eller konsolideringsplaner for banker

Kilde: Revisionsretten baseret på relevante rådsbeslutninger og de oprindelige programdokumenter.

15

De strukturelle betingelser sigter primært mod gennemførelse af strukturreformer, der har til formål at forbedre den makroøkonomiske tilpasnings holdbarhed på lang sigt. Betingelserne vedrørende den finansielle sektor sigter mod at stabilisere den finansielle sektor, hvilket ofte spiller en vigtig rolle i begyndelsen af et program, hvor omstruktureringen af banker typisk finder sted.

Gennemførelse

16

Kommissionen skal kontrollere med regelmæssige mellemrum, om den støttemodtagende medlemsstats økonomiske politik stemmer overens med dens tilpasningsprogram og med programbetingelserne. Programbetingelserne overvåges af Kommissionen¹⁸ i samarbejde med IMF. I den forbindelse rapporterer de støttemodtagende medlemsstater regelmæssigt om programmets gennemførelse¹⁹, og partnerne foretager overvågningsbesøg. Kommissionen og IMF udarbejder hver en gennemgangsrapport efter besøget.

18 I forbindelse med EFSM er ECB også involveret i overvågningen.

19 Et aftalememorandum indeholder normalt et bilag med de indikatorer og data, som det pågældende land skal fremsende regelmæssigt.

17

På grundlag af gennemgangen beslutter Kommissionen efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, om der skal frigives yderligere trancher, og om der er programbetingelser, som skal ændres, og/eller om der skal føjes noget til for at tage højde for uforudsete omstændigheder som f.eks. en ændring i den makroøkonomiske situation, væsentlige datarevisioner eller politiske eller institutionelle faktorer i medlemsstaten. Det oprindelige aftalememorandum kan revideres for at tage højde for disse nye omstændigheder og sikre gennemførelsen af tilpasningsprogrammet.

18

Hvis gennemgangen medfører væsentlige ændringer af betingelserne²⁰, skal Rådets beslutning også ændres. Proceduren for ændring af Rådets beslutning svarer stort set til den indledende forhandlingsproces (jf. punkt 8 til 10)²¹.

Finansielle midler

Programfinansiering

19

Det beløb, der udlånes under de enkelte støtteprogrammer, dækker medlemsstatens »finansieringsgab« - dens finansieringsbehov, indtil den selv kan finansiere sine offentlige konti (forfalden gæld og nye underskud) eller sin økonomiske position over for udlandet (betalingsbalance) under normale forhold.

20

Den eksterne finansiering af økonomierne i euroområdet går igennem Eurosystemet²². Eurolandenes finansieringsgab er således begrænset til deres offentlige myndigheders behov. For medlemsstater uden for euroområdet omfatter finansieringsgabets alle eksterne finansieringsbehov, som fremgår af betalingsbalancen.

21

Under programforhandlingen skønner partnerne finansieringsgabets ved hjælp af makroøkonomiske og finanspolitiske fremskrivninger og en række antagelser, f.eks. refinansieringssatser for gælden²³. Det endelige omfang af programfinansiering er baseret på dette skøn, men skal også forhandles mellem partnerne og medlemsstaten. Derefter tegner hver långiver sig for en andel af programfinansieringen²⁴. Medlemsstatens interne finansieringskilder kan også tages i betragtning.

22

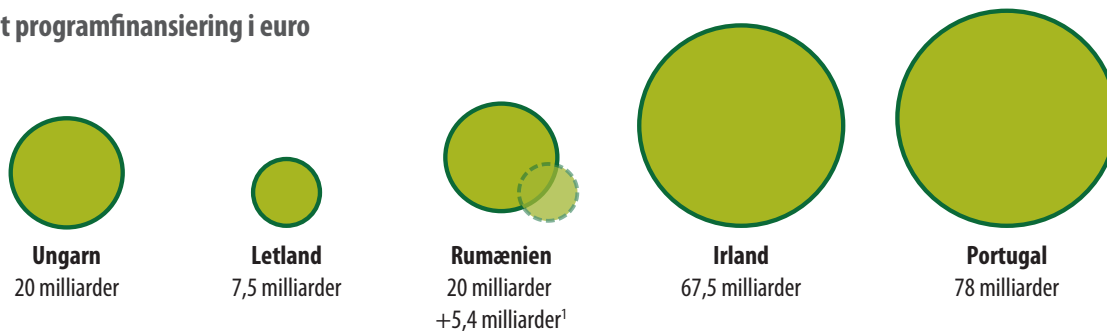
Figur 2 er en oversigt over programfinansieringens vigtigste elementer, de vigtigste långiveres relative andele og de beløb, der er udbetalt i finansiel bistand.

- 20 F.eks. en ændring af underskudsmålet.
- 21 Kommissionen udførte 36 formelle gennemgange af de seks reviderede programmer. I 16 tilfælde blev gennemgangen fulgt op med en ændring af den pågældende rådsbeslutning.
- 22 Eurosystemet er euroområdet centralbanksystem. Det består af Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker.
- 23 Når et lands gæld er ved at forfalde, skal den refinansieres med nye lån, der dækker tilbagebetalingen af den gamle gæld. Det indebærer en risiko for, at gælden vil blive refinansieret til en højere rente, hvilket medfører højere renteudgifter, eller at låntagerlandet ikke skaffer midler nok til at kunne indfri hele den gamle gæld.
- 24 Selv om de retlige rammer giver mulighed for, at EU kan yde lån alene, har EU på det seneste normalt samarbejdet med IMF og andre internationale institutioner eller lande om at yde støtte.

Figur 2

Programfinansiering

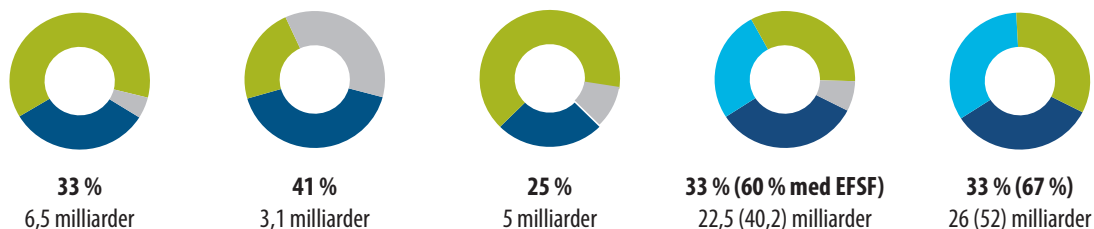
Samlet programfinansiering i euro



... som andel af hvert lands BNP

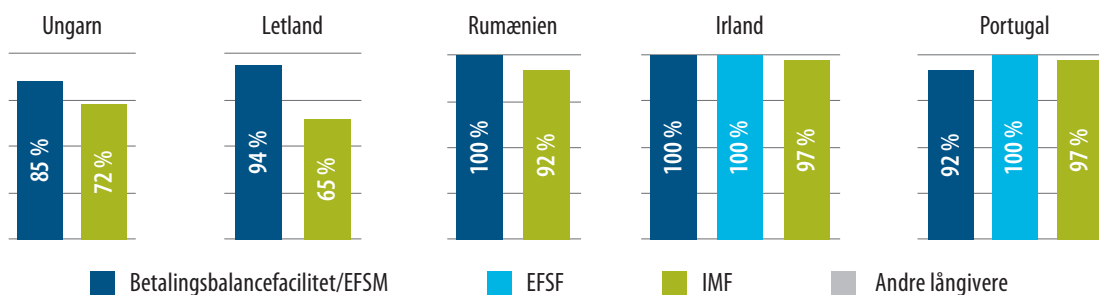


EU's tilsagn om finansiering



Udbetalinger

som andel af finansieringstilsagn



1 Forebyggende støtte. Ikke medtaget i de andre figurer.

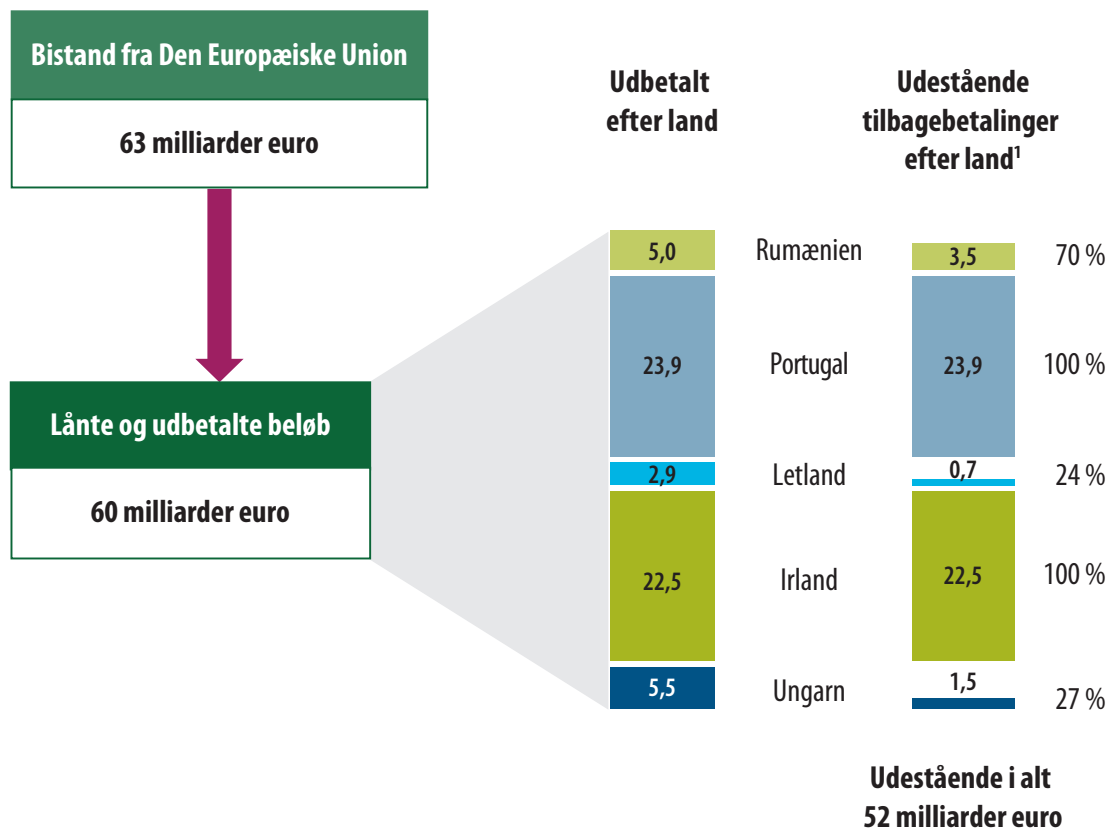
Kilde: Revisionsretten, data fra Europa-Kommissionen og IMF.

23

De fem medlemsstater brugte 95 % af den finansiering, som EU havde givet tilsagn om, og pr. 31. marts 2015 var 13 % af beløbet allerede betalt tilbage (jf. figur 3).

Figur 3

Finansiel bistand: udbetalte beløb og udestående tilbagebetalinger



1 Data pr. 31. marts 2015.

Kilde: Revisionsretten, data fra Europa-Kommissionen.

Låntagning på markederne

24

For at tilvejebringe sin andel af den samlede finansielle bistand optog Den Europæiske Union lån på kapitalmarkederne og lånte pengene til medlemsstater i vanskeligheder på samme vilkår, dvs. for samme beløb og med samme kuponrente og forfaldsdato. Ved udgangen af 2014 havde EU gennemført i alt 22 obligationsudstedelser til en nominal værdi af 60,1 milliarder euro. Kommissionen forvaltede låntagningen på vegne af EU.

25

Låntagningen skete generelt i form af Euro Medium Term Notes (EMTN), som udstedes på kapitalmarkederne og noteres på børsen i Luxembourg. EMTN kan indfries fuldt ud ved forfald og har en fast årlig rente i hele løbetiden. Europæiske investorer udgør ca. 80 % af alle EMTN-investorer.

26

EMTN-gældsbetjening er fortsat en forpligtelse for Den Europæiske Union, som skal sørge for, at alle betalinger falder rettidigt, hvis debitormedlemsstaten ikke betaler sine afdrag og/eller renter.

27

Revisorerne undersøgte, om Kommissionen havde forvaltet programmerne for finansiel bistand hensigtsmæssigt. Følgende underspørgsmål blev søgt besvaret:

- i) Blev de voksende finanspolitiske risici opdaget i tide?
- ii) Var processerne udformet godt nok til at kunne give dækkende input til programbeslutninger?
- iii) Optog Kommissionen lån til den bedst mulige rente og i overensstemmelse med den bedst mulige praksis for gældsudstedelse?
- iv) Opfyldte programmerne for finansiel bistand deres hovedformål?

28

Revisionen dækkede Kommissionens forvaltning af den finansielle bistand, der blev ydet under betalingsbalancefaciliteten og EFSM, for hvilken Kommissionen optog lån på kapitalmarkederne garanteret af EU-budgettet. Revisionen omfattede den finansielle bistand, der blev ydet til Ungarn, Letland, Rumænien (de første programmer), Irland og Portugal, med vægt på Kommissionens rolle i programmerne. Vi undersøgte også Kommissionens samarbejde med sine partnere (ECB og IMF), men vi reviderede ikke partnerne.

29

Vi reviderede ikke de beslutninger, der blev truffet på politisk niveau i EU, og vi begrænsede revisionens omfang i flere henseender. Vi tog ikke det kontrafaktiske scenario uden finansiel bistand og heller ikke mulighederne for at løse krisen ved hjælp af andre midler (f.eks. gensidiggørelse af statsgæld (mutualisation of sovereign debt)) i betragtning. Vi vurderede heller ikke gældens bæredygtighed eller sandsynligheden for, at lånene ville blive tilbagebetalt. Vi vurderede heller ikke, om Rådet havde valgt de mest hensigtsmæssige underskudsmål eller strukturelle betingelser med henblik på at løse krisen. I vores revision af Kommissionens samarbejde med andre partnere vurderede vi ikke, om deres deltagelse var berettiget.

30

Revisionskriterierne var baseret på følgende kilder:

- i) lovkrav (Rådets forordninger, Rådets afgørelser, aftalememoranda mellem Kommissionen og medlemsstaterne)
- ii) Kommissionens interne regler og procedurer (interne kontrolstandarder og retningslinjer)
- iii) god forvaltningspraksis og evalueringskriterier afledt af evalueringer af IMF-programmer, efterfølgende evalueringer af EU's betalingsbalancestøtte til tredjelande, tidligere beretninger fra Retten om makrofinansiel bistand, retningslinjer og andre publikationer fra uafhængige institutter og tænketanke samt akademisk forskning og
- iv) bedste praksis som foreslået i forskellige retningslinjer om forvaltning af offentlig gæld, investorforhold og gennemsigtighed i gældsudstedelsen.

Revisionsmetode

31

Bilag III indeholder yderligere oplysninger om revisionsmetoden.

32

Revisionsbeviserne blev tilvejebragt på grundlag af:

- i) en detaljeret gennemgang af dokumentationen vedrørende EU's finansielle støtteprogrammer (programdokumenter, Kommissionens interne analyser, regnearkbaserede prognoser, evalueringer og undersøgelser foretaget af andre organisationer)
- ii) samtaler med ansatte i Kommissionens Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender
- iii) samtaler med ansatte i nationale myndigheder, f.eks. finansministerier, centralbanker, programkoordineringsenheder og sektorministerier
- iv) en scorecardanalyse af programbetingelserne²⁵ med henblik på at opdele dem efter karakteristika og overholdelse og
- v) samtaler med ansatte i IMF og ECB.

25 Stikprøven omfattede 360 unikke betingelser.

Del I

Kommissionen var ikke forberedt på omfanget af den krise, der brød ud

Kommissionen undervurderede omfanget af de finanspolitiske ubalancer i perioden op til krisen

33

At advare Rådet om voksende finanspolitiske ubalancer i medlemsstaterne er nok en af Kommissionens vigtigste opgaver inden for økonomiske og finansielle anliggender. Allerede før krisen var der en ramme for overvågning af medlemsstaternes finanspolitiske situation²⁶.

34

Selv om de finansielle støtteprogrammers makroøkonomiske mål rakte videre end finanspolitisk tilpasning, viste det sig i alle fem programmer, at budgetstøtte²⁷ spillede en vigtig rolle for, hvordan den finansielle bistand blev brugt. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt de voksende finanspolitiske risici blev opdaget og identificeret i tide under overvågningsprocedurerne.

Kommissionen skønnede, at de offentlige budgetter var stærkere, end de faktisk var

35

Der er to hovedtyper af finanspolitiske indikatorer. Den første er den faktiske budgetsaldo, eller forskellen mellem de offentlige indtægter og udgifter. Denne saldo er imidlertid følsom over for midlertidige faktorer,

f.eks. økonomisk vækst, aktivpriser og finanspolitiske engangstiltag. Den anden er de øvrige finanspolitiske indikatorer (f.eks. den konjunktur-korrigerede saldo, den strukturelle saldo), som sigter mod at korrigere disse midlertidige faktorer og således skabe et mere nøjagtigt billede af et lands underliggende budgetstilling. Disse indikatorer kan ikke observeres direkte, men er resultatet af komplekse beregninger.

36

I perioden op til krisen blev de faktiske budgetsaldi generelt anslået korrekt frem til udgangen af det pågældende år. Alligevel var de høje budgetunderskud i 2008 for Irland, Letland, Portugal og Rumænien ikke forudsagt korrekt i Kommissionens underskudsprognoser. Hvad angår f.eks. Irland, anførte Kommissionen i marts 2008, at risiciene i forbindelse med budgetfremskrivningerne stort set var neutrale for 2008²⁸. Men ultimo 2008 var den faktiske budgetsaldo 7,2 procentpoint af BNP lavere end i prognosen.

37

I Kommissionens beregninger af den konjunkturkorrigerede budgetsaldo i perioden 2005-2008 blev landenes offentlige finanser systematisk overvurderet²⁹. Fejlen skyldtes hovedsagelig ændringer i skønnene over den potentielle BNP-vækst. Alle fem lande oplevede højkonjunktur, men Kommissionen skønnede i starten, at overopledningen var af et mere beskedent omfang, end den efterfølgende viste sig at være.

26 Det var den »forebyggende del« af stabilitets- og vækstpacten, som blev oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1). Overvågningsrammen blev senest ændret i 2005 ved Rådets forordning (EF) nr. 1055/2005 om ændring af forordning (EF) nr. 1466/97 (EUT L 174 af 7.7.2005, s. 1).

27 Finansiering af løbende budgetunderskud og tilbagebetaling af offentlig gæld.

28 Europa-Kommissionen: Ireland - Macro fiscal assessment - an analysis of the December 2007 update of the stability programme, s. 36.

29 Sammenlign det første skøn udarbejdet efter årets udgang (dvs. i forårsprognosen) med et nyere skøn (dvs. oktober 2013).

Del I - Kommissionen var ikke forberedt på omfanget af den krise, der brød ud

38

Det skønnede omfang af overophedningen (størrelsen af et positivt produktionsgab³⁰) var i overensstemmelse med den kraftige stigning i indikatorerne for økonomiens samlede produktionskapacitet. Stigningen skyldtes imidlertid opgangstider på boligmarkedet, og boliginvesteringerne bidrager ikke til at øge økonomiens potentiale på samme måde som andre mere produktive investeringer.

39

Kommissionen havde fokus på at vurdere produktionsgabets i realøkonomien uden at tage højde for sektorubalancer i f.eks. finans- eller byggesektoren. Det blev dog klart i løbet af krisen, at overvågning af inflation og produktion ikke er nok til at garantere makroøkonomisk stabilitet og en holdbar budgetsaldo. Der er siden blevet foretaget en grundig gennemgang af rammerne for overvågning, således at der i højere grad tages højde for risici i den finansielle sektor og makroøkonomien.

40

Kommissionen identificerede boom i visse sektorer, efter at de havde fundet sted, f.eks. blev der konstateret et byggeboom i Irland, Letland og Rumænien og boom i udlån til private i alle fem lande. Den algoritme, der blev anvendt til at beregne produktionsgabets, tog dog ikke højde for disse ubalancer.

De potentielle finanspolitiske risici blev undervurderet i vurderingerne

41

Ifølge stabilitets- og vækstpagten skal medlemsstaterne indberette den seneste budgetudvikling og de seneste prognoser i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Kommissionen vurderer disse programmer og kontrollerer, om prognoserne for BNP og det offentlige budget er plausible.

42

En væsentlig svaghed i Kommissionens vurderinger før 2009 var, at der ikke forelå rapporter om opbygningen af eventualforpligtelser i den offentlige sektor³¹. Finanspolitiske risici vedrørende finansiell stabilitet, statsejede selskaber eller andre offentlige garantier (f.eks. offentlig-private partnerskaber) blev ikke identificeret.

43

I sin overvågning vurderede Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad konsekvenserne af den store kapitalindstrømning fra udlandet, især i form af gæld, som bidrog til byggeboomet og efterspørgselsboomet, og som potentielt kunne indvirke negativt på banksektoren i en efterfølgende nedgang. Kommissionen havde ikke været opmærksom på denne sammenhæng, inden den analyserede medlemsstaternes anmodninger om finansiell bistand.

30 Et positivt produktionsgab er det beløb, hvormed en økonomis faktiske produktion overstiger den potentielle produktion.

31 F.eks. langfristede offentlige pensionsforpligtelser eller betydelige fremtidige budgetudgifter til eventuelle foranstaltninger i forbindelse med en redningspakke. Ud over de offentlige pensionsforpligtelser rapporterede Kommissionen ikke om andre eventualforpligtelser.

Del I - Kommissionen var ikke forberedt på omfanget af den krise, der brød ud

44

I sine vurderinger havde Kommissionen heller ikke undersøgt budgetsaldiernes følsomhed over for en brat rentestigning for den offentlige gæld eller tilsvarende pludselige stød til den økonomiske vækst eller valutakurserne. Men også disse risici var blevet identificeret, og der var blevet advaret imod dem i forskellige forskningsdokumenter, der var offentliggjort før krisen³².

Kommissionen var derfor ikke parat til at forvalte programmerne

45

Før 2008 havde betalingsbalancefaciliteten ikke været i anvendelse siden 1993³³. I 2008 var erfaringen fra første halvdel af 1990'erne gået tabt. Det betød, at det faktisk var en ny aktivitet for Kommissionen at yde lande finansiel bistand.

46

Eftersom Kommissionen havde under vurderet de finanspolitiske ubalancer og deres konsekvenser for medlemsstaterne, var den ikke forberedt på at skulle forvalte sådanne programmer. Navnlig de første programmer skulle stables på benene under et ekstremt tidspres. For eksempel var der kun nogle få dage til at udarbejde forslaget til det første program (Ungarn). Kommissionen havde meget lidt intern erfaring i udformning og forvaltning af programmer for finansiel bistand, og den erfaring kunne ikke tilegnes med så kort varsel.

47

I løbet af den indledende fase fik Kommissionen hjælp fra IMF-team til at udarbejde dele af programanalysen. Kommissionens praksis blev desuden udviklet på grundlag af IMF-praksis (jf. punkt 109).

32 Jf. f.eks. »Fiscal Policies and Financial Markets« i ECB's Månedsoversigt (ECB Monthly Bulletin) 02/2006, s. 71.

33 Rådets beslutning 93/67/EØF af 18. januar 1993 om et fællesskabslån til Den Italienske Republik (EFT L 22 af 30.1.1993, s. 121).

Del II

Processerne var generelt svage

48

Ifølge lovgivningen er det Europa-Kommissionens opgave at varetage den operationelle forvaltning af finansiel bistand. En stor del heraf handler om at træffe vigtige programbeslutninger vedrørende den oprindelige tildeling af bistand og (ved hver gennemgang) fortsættelsen af programmet. Beslutningsprocessen kræver en række trin og samordning med Rådet og de andre partnere (se **figur 4**).

49

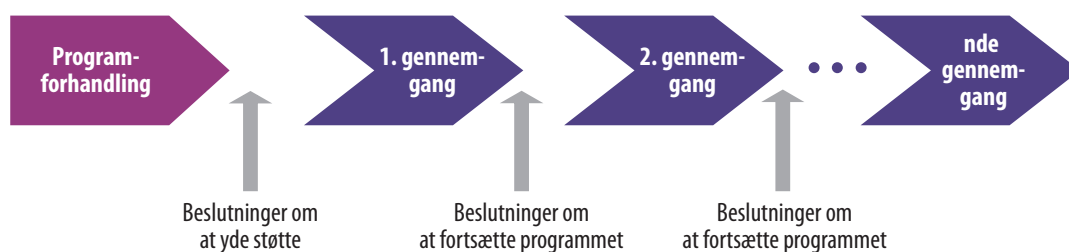
Vi opdeltede analysen af programforvaltningsprocessen i tre dele:

- i) Processer internt i Kommissionen, navnlig i Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender - førte Kommissionen hele tiden kontrol med programmets udvikling?
- ii) Processen med at levere oplysninger til Rådet og den ansvarlige kommissær - modtog Rådet og den ansvarlige kommissær programdokumenter af god kvalitet?
- iii) Processen med samspil med andre partnere - fungerede samspillet med andre partnere?

Figur 4

Programbeslutninger

A Tidslinje for programmerne



B Hvilke beslutninger træffes der?

Ikke alle beslutninger er nødvendige ved hver gennemgang. Hvis der for eksempel ikke er behov for at ændre de generelle parametre for støtte, er der ikke behov for at ændre Rådets beslutning.



Kommissionens beslutning



Europa-Kommissionen

Træffes typisk af næstformanden på Kommissionens vegne

Rådets beslutning¹



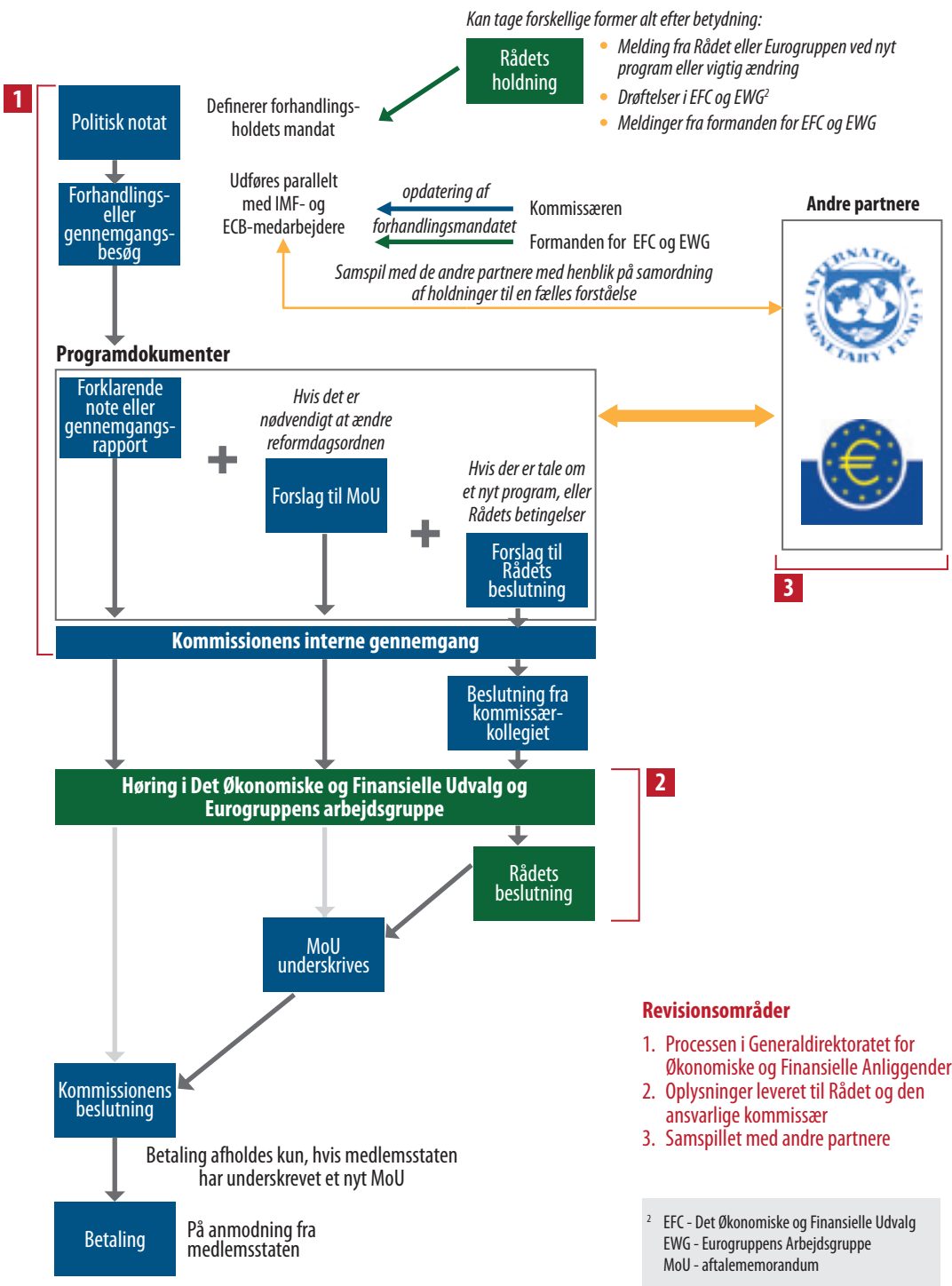
- Samlet beløb og løbetid
- Underskudsmål
- Brede områder for strukturreformer

fastsat i et **aftalememorandum** underskrevet af medlemsstaten og Europa-Kommissionen

1 I det irske og det portugisiske program blev de generelle programparametre fastsat af både Rådet og EFSF's bestyrelse, dvs. Eurogruppen. EFSF's beslutningsproces er adskilt fra EU's.

Figur 4

C Processens forløb



Kilde: Revisionsretten.

Kommissionens processer omfattede ikke altid tilstrækkelige kontrolforanstaltninger

50

Kommissionens processer bør - via tilstrækkelige kontrolforanstaltninger - sikre, at programmets oprindelige udformning og eventuelle opdateringer opfylder følgende kriterier:

- i) fuldstændighed - relevante oplysninger, både i forhold til medlemsstaten og fra økonomisk forskning, bør tages i betragtning
- ii) konsekvens - der bør være indbyrdes sammenhæng mellem programmets forskellige dele og mindst mulig konflikt mellem de forskellige programmål
- iii) dokumentation - begrundelserne for beslutningerne om de forskellige programelementer bør registreres behørigt³⁴
- iv) overensstemmelse - aftalememorandaene bør være i overensstemmelse med Rådets beslutninger
- v) upartiskhed - eftersom det for det meste er Kommissionens »programteam«, der udarbejder programbetingelserne, bør landene behandles ensartet af de forskellige team, idet de samme betingelser bør anvendes under de samme omstændigheder³⁵.

51

Programteamenes arbejde bør kontrolleres og efterprøves, så det sikres, at teamene respekterer disse kriterier.

Kommissionen var for det meste grundig, når det drejede sig om at indhente de nødvendige oplysninger til overvågning

Kommissionen benyttede sig i stort omfang af intern ekspertise og var også i kontakt med en række aktører i medlemsstaterne

52

Kommissionen baserede sig på den interne ekspertise i Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender. Med tiden benyttede Kommissionen også i stigende grad specialister fra andre generaldirektorater. Disse andre eksperter gav begrænset input til de oprindelige programmer, hovedsagelig via høringer mellem generaldirektoraterne. De var i højere grad involveret i programmerne for de to eurolande. Anvendelsen af bredere ekspertise gav mulighed for en grundigere analyse af landenes problemer, navnlig hvad angår strukturreformer. Kommissionens personalepolitik tillod heller ikke en mere omfattende brug af ekstern ekspertise til bestemte, snævert definerede områder, hvilket er almen praksis i IMF.

34 Kommissionens standard for intern kontrol 8 og 11.

35 Flere undersøgelser bekræfter, at denne risiko er reel. En oversigt over relevant akademisk forskning kan f.eks. findes i Hakan Gunaydin: Compliance with the IMF conditions: Selection Bias and Conditions on Social Policy, udarbejdet til PEIO's generalforsamling i 2014. IMF's Independent Evaluation Office har også beskrevet tilfælde af manglende upartiskhed, som IMF har konstateret i sine evalueringer. Jf. også IEO: Recurring Issues from a Decade of Evaluation Lessons for the IMF, 2014.

Del II - Processerne var generelt svage

53

Kommissionens og de andre partners regelmæssige besøg i landene udgjorde den største mulighed for at skaffe de oplysninger, der var nødvendige for overvågningen. Under forhandlingerne og gennemgangsbesøgene konsulterede Kommissionen en række ministerier, andre offentlige tjenester samt vigtige uafhængige institutioner (f.eks. centralbanker, finanspolitiske råd og overordnede revisionsorganer). Desuden holdt Kommissionen møder med andre organer, herunder arbejdsgiverforeninger, fagforeninger og politiske oppositionspartier. I tre af de fem lande³⁶ havde Kommissionen en fast repræsentant. Alt dette betød, at Kommissionen kunne holde sig informeret og identificere reformer, som skulle indgå i programmet.

Kommissionen indsamlede mange forskellige oplysninger

54

Ud over de oplysninger, der blev indhentet under landebesøgene, fremgik det specifikt af de enkelte aftalememoranda, hvilke overvågningsrapporter de respektive lande skulle levere til Kommissionen. De oplysninger, der skulle samles i disse overvågningsrapporter, var meget omfattende og vedrørte mange områder. Kommissionen anmodede om de samme overvågningsoplysninger i alle programmerne. I nogle få tilfælde blev der dog ikke anmodet om en række nøgleoplysninger, eller der blev kun indsamlet begrænsede nøgleoplysninger.

Programprognoserne giver mulighed for bredt funderet kontrol af sammenhængen i programudformningen, men mange forbehold efterprøves ikke

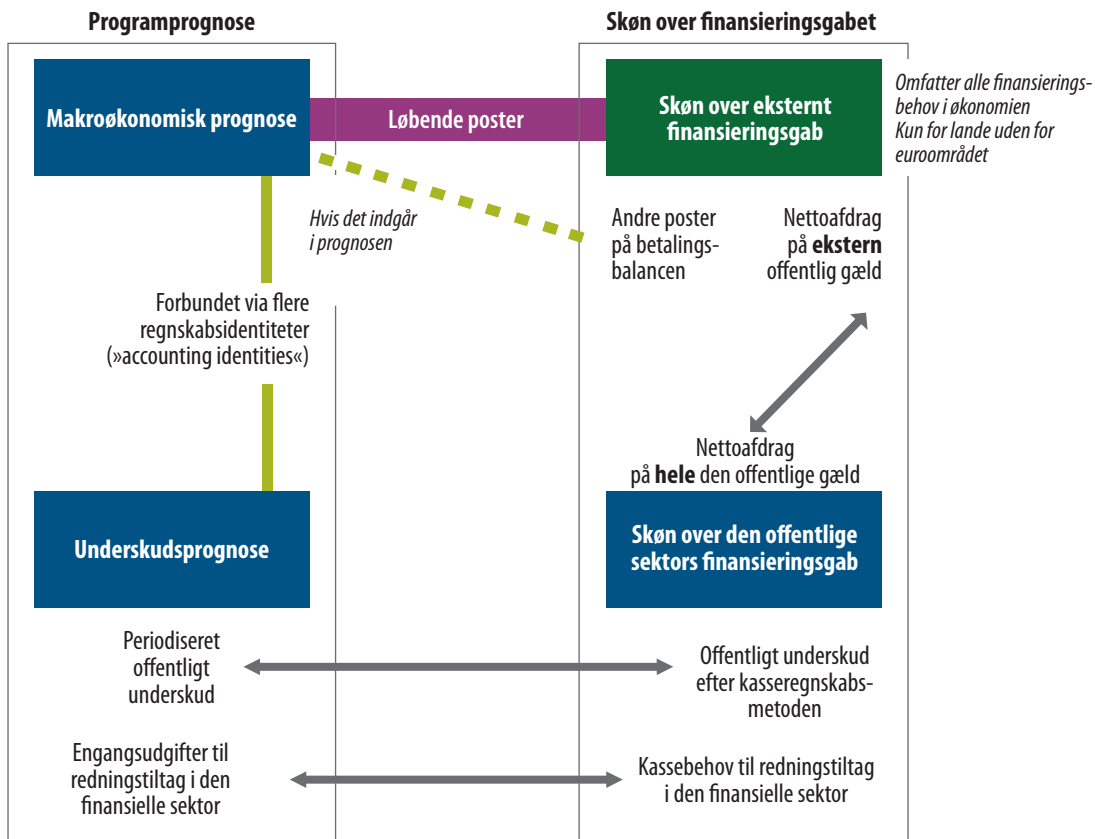
55

Et godt prognosearbejde er afgørende for programmets sammenhæng. Prognoser kan dog ikke altid være 100 % nøjagtige, fordi de omfatter mange uberegnelige faktorer, som ikke kan forudsiges særlig nøjagtigt. I stedet for at fokusere på prognosernes nøjagtighed vurderede vi kvaliteten af de prognoseprocesser og -værktøjer, som Kommissionen anvendte i program-sammenhæng. I praksis udarbejder Kommissionen to adskilte, men tæt forbundne, prognoser (jf. **figur 5**):

- i) en programprognose (som omfatter makroøkonomiske prognoser og underskudsprognoser) og
- ii) et skøn over finansieringsgabet.

36 Letland, Irland og Portugal.

Figur 5 Forbindelser mellem programprognosen og skønet over finansieringsgab



Tegnforklaring:
 — Regnskabsidentitet
 ↔ Forbindelse mellem to tæt forbundne variabler

Anm.: Kun de vigtigste forbindelser vises.

Kilde: Revisionsretten.

Del II - Processerne var generelt svage

Det er svært at vurdere udarbejdelsen af programprognoser

56

Der kan bruges en lang række metoder til at udarbejde prognoser, lige fra ren dømmekraft til omfattende kalibrerede eller økonometriske estimeringsmodeller med mange adfærdsligninger og identiteter.

57

Kommissionens værktøj til udarbejdelse af program- og underskudsprognoser består hovedsagelig af et sæt regnskabsidentiteter («accounting identities»), som har til formål at sikre, at der er overensstemmelse mellem de makroøkonomiske prognoser eller prognoserne over de forskellige budgetområder og prognoserne for deres komponenter. Komponenterne genereres uden for prognoseværktøjet ved hjælp af dømmekraft eller, i visse tilfælde, en blanding af andre kvantitative værktøjer. Kommissionen anvender ikke en teoretisk eller empirisk prognosemodel.

Regnearkbaserede prognoser er et besværligt værktøj, der gør det svært at udføre kvalitetskontrol

58

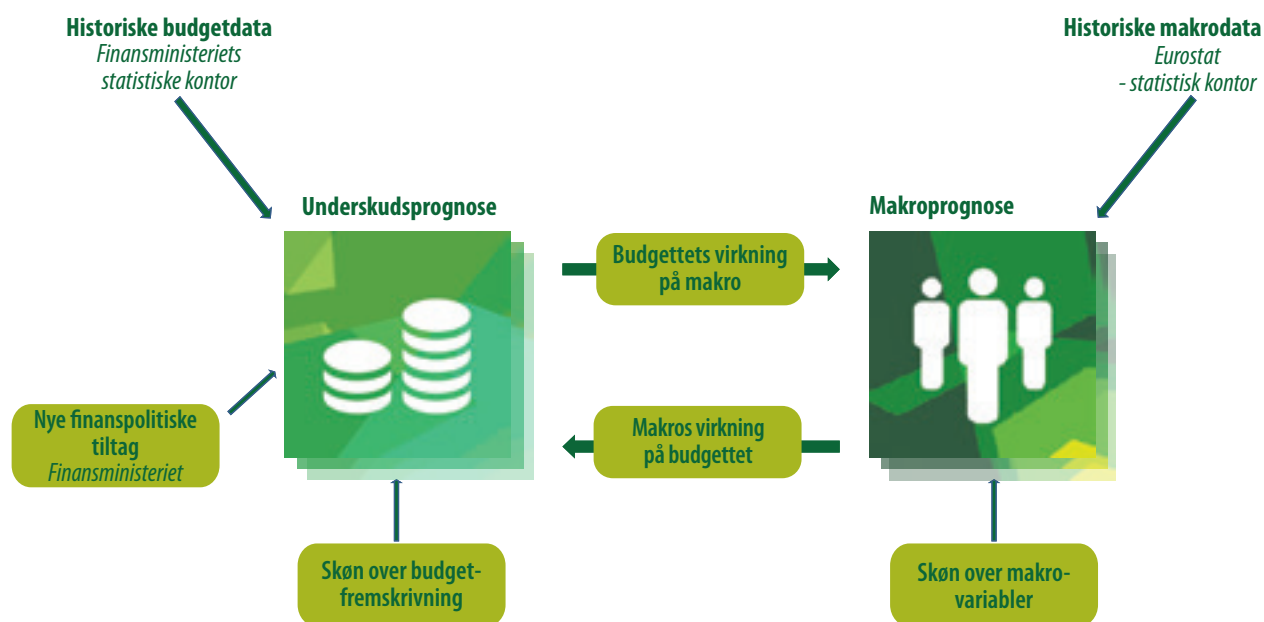
Prognoserne fra de enkelte gennemgange blev typisk udarbejdet i flere regnearkbaserede filer. Under revisionen var der problemer med at få adgang til alle de relevante filer. Det skyldtes, at sættet af regneark udgør en overvældende stor og besværlig mængde data³⁷, som hverken er særlig gennemsigtig eller nem at spore. Desuden blev systematisk og let tilgængelig lagring af alt prognosemateriale ikke prioriteret højt, fordi beslutningerne blev truffet under et ekstremt pres.

59

I regnearksfilerne blev der aggregeret data, som var genereret uden for værktøjet. Dataene kom typisk fra flere forskellige kilder, og prognoserne afhang af forskellige prognosemedarbejderes dømmekraft både i Kommissionen og hos de andre partnere samt de nationale myndigheder (jf. **figur 6**). Heterogene data og anvendelse af en række skøn indgår normalt i udarbejdelsen af makroøkonomiske prognoser, og der er gode grunde til at tage diverse data og skøn i betragtning i prognoseprocessen. Der er dog visse risici, herunder at konsekvenserne af en ny antagelse ikke afspejles i alle prognoserne, eller at nye antagelser ikke er godt underbyggede.

37 Der udarbejdes en prognose i to til fire centrale filer, som indeholder dusinvis af regneark. Disse centrale prognosefiler er koblet sammen med adskillige formler og trækker data og fremskrivninger fra andre filer, som ikke altid er gemt på samme sted. Det øger i høj grad risikoen for, at der anvendes inkonsekvente fremskrivninger eller data, når en prognose opdateres, hvilket i en programsammenhæng kan ske dagligt. Antagelser er spredt ud over regnearkene i de centrale prognosefiler, og det er svært at få et klart billede af de skøn, der er foretaget. Personalet anvender endvidere subsidiære modeller, som lagres uden for regnearkene.

Figur 6 Hovedtrækkene i makroøkonomiske prognoser og underskudsprognoser



Kilde: Revisionsretten.

60

For at imødegå disse risici blev der udført kvalitetskontrol af prognose-resultaterne på forskellige stadier af prognoseprocessen. Der er indbygget visse konsekvenskontroller³⁸ i regnearket. De prognosemedarbejdere, der var ansvarlige for henholdsvis den budgetmæssige og den makroøkonomiske del af prognosen, drøftede deres resultater indbyrdes og brugte efter behov yderligere skøn for at sikre konsekvens i estimaterne³⁹.

61

Kvalitetskontrollen af prognosemedarbejdernes arbejde bestod imidlertid hovedsagelig af afstemning, hvor der ikke blev spurgt ind til prognoseprocessen inden for programteamet. Regnearksmetoden og manglen på dokumentation gjorde det vanskeligt at vurdere sandsynligheden af de antagelser og implicite parametre, som blev brugt i prognosearbejdet. Drøftelser mellem partnerne var det eneste sted i kontrolprocessen, hvor sandsynligheden af antagelserne og de implicite parametre blev kontrolleret.

38 F.eks. kontrol af regnskabsidentitet eller andelsbaseret sandsynlighedskontrol.

39 I efteråret 2013 indførte Kommissionen et nyt værktøj til automatisk påvisning af numeriske og økonomiske uoverensstemmelser, men værktøjet blev ikke brugt til programprognoserne.

Del II - Processerne var generelt svage

62

En analyse af de regnearkbaserede prognoser afslørede også eksempler på fejl og uoverensstemmelser trods konsekvenskontrol (jf. **tekstboks 1**).

Tekstboks 1

Eksempler på fejl og uoverensstemmelser i prognoserne

- i) Momsen på det private forbrug var ikke afstemt mellem de offentlige indtægter og betalingerne i den private sektor, hvilket førte til en difference på 0,7 % i BNP i et år.
- ii) På grund af manuelle formeljusteringer blev beløbet i direkte skatter på arbejdskraft ikke afstemt mellem den offentlige sektor og husholdningssektoren. Differencen var over 0,5 % af BNP.
- iii) En skatteforanstaltning, der trådte i kraft midt i året, indgik i prognosen for hele året. Den tilhørende underskudsfremskrivning blev anvendt i programdokumentet til støtte for afgørelsen om at frigive en tranche og meddelt til Det Økonomiske og Finansielle Udvalg i juni 2009.
- iv) Ejendomsprisernes effekt blev ikke indregnet på ensartet vis i fremskrivningerne af det samme prisindeks, som blev anvendt i forskellige prognoser for det samme år.

Vanskeligt at vurdere sandsynligheden af finanspolitiske multiplikatorer

63

Finanspolitiske variabler blev registreret i regnearkene i form af forventede indtægter eller udgifter, som blev øget eller mindsket med nettoafkastet på budgettet af nye finanspolitiske tiltag i årets løb. Nye tiltags virkning på økonomien og afsmitningen på det offentlige budget blev ikke udtrykkeligt angivet eller registreret i regnearkene. I stedet for var afsmitningen allerede indregnet i prognoseværdierne for yderligere budgetafkast.

64

Prognoserne for nettobudgetafkast blev taget fra prognoser, som de nationale myndigheder havde udarbejdet som interne estimater som led i deres planlægningsproces. De nationale myndigheder drøftede deres estimater med partnernes medarbejdere, hvorefter de kunne blive revideret, inden de blev formelt godkendt og indgik i programprognoserne.

65

Der blev taget højde for de forskellige finanspolitiske tiltags indvirkning på realøkonomien både implicit og uden for regnearkene via en række forskellige artede procedurer. I de anvendte regneark var det ikke muligt at spore kilden til eller begrundelsen for bestemte antagelser. Selve landekontorerne havde ikke nogen reel viden om, hvilke modeller de nationale myndigheder havde brugt til at estimere parametrene til vurdering af de forskellige finanspolitiske tiltags indvirkning på økonomien. Der manglede gennemsigtighed og viden om den implicitte værdi af de finanspolitiske multiplikatorer⁴⁰. Først i 2013 foretog Kommissionen et skøn over de implicitte multiplikatorer.

66

Den eneste kontrol af nettoafkastet var en sandsynlighedsvurdering baseret på partnernes medarbejders skøn. Denne metode vil med stor sandsynlighed afsløre betydelige over- eller undervurderinger, men den er mindre egnet til at identificere forholdsvis små fejl, som kan hobe sig op og dermed spille en betydelig rolle.

67

Programteamene registrerede visse oplysninger, men i varierende grad, fordi der ikke var noget formelt krav om det. Derfor kunne vi ikke identificere og gennemgå de anvendte antagelser og parameterverdier. Hvis en prognose viste sig at være forkert (f.eks. hvis den undervurderede den negative virkning på BNP-væksten af et fald i de offentlige udgifter), var det umuligt eller ekstremt vanskeligt at finde frem til fejlkilden.

Skønnene over finansieringsgabet var ufuldstændige og unøjagtige

68

Skønnet over finansieringsgabet spiller en central rolle i forhandlingsfasen, hvor omfanget af den finansielle bistand fastsættes og typisk fortsætter uændret. Hvis der opstår nye finansieringsbehov i programmets løbetid, skal de dækkes inden for den samlede finansieringsramme. Modsat udarbejdelse af programprognoser var estimering af finansieringsgabet en ny opgave for Kommissionen.

69

For eurolandene svarer finansieringsgabet kun til de offentlige myndigheders behov. Uden for euroområdet skal den finansielle bistand dække alle behov for ekstern finansiering, som fremgår af et lands betalingsbalance. Kommissionen underbyggede altid sine beslutninger om at yde finansiell bistand ved at fremsende det første estimat over finansieringsgabet til Rådet. De underliggende beregninger blev udarbejdet i regneark. Muligheden for at foretage en gennemgang blev betydeligt begrænset af manglen på dokumentation. På anmodning kunne Kommissionen kun tilvejebringe foreløbige dokumenter⁴¹, som var forskellige fra de endelige versioner, som var forelagt for Rådet, og Kommissionen kunne ikke give oplysninger om vigtige elementer i estimatet⁴² eller fremskaffe baggrundsfiler⁴³.

- 40 De finanspolitiske multiplikatorer måler omfanget af forskellige finanspolitiske konsolideringstiltags virkning på centrale makroøkonomiske variabler (forbrug, produktion) og budgetvariabler (underskud).
- 41 Det lettiske og det rumænske program.
- 42 Det irske program.
- 43 Det ungarske og det portugisiske program.

Del II - Processerne var generelt svage

70

Vores gennemgang af de foreløbige dokumenter afslørede signifikante prognosefejl, f.eks. dobbelttælling af nogle variabler, anvendelse af forkerte beløb i valutareserven eller urealistisk høje antagelser om refinansieringsintervaller for gælden. Fejlene i regnearkene var nogle gange væsentlige⁴⁴ og var ikke blevet opdaget i en intern gennemgang. Hvis fejlene var blevet opdaget, havde det ikke nødvendigvis medført et højere beløb i finansiel bistand, da dette også afhænger af långiverens vilje og evne til at låne midler ud, men det kunne have betydet, at der var valgt et andet sæt politikker med henblik på at lukke finansieringsgab.

Programelementerne havde for det meste et sundt udgangspunkt, men der manglede nogle gange vigtige dokumenter

Programelementerne blev underbygget af analyser

71

I de fleste tilfælde kunne Kommissionen henvise til en række analyser, der var baseret på EU's politiske prioriteter og eksisterende data, og som var blevet anvendt i forbindelse med fastsættelsen af programbetingelserne. Overordnet set var analyserne blevet dybere efterhånden. Det skyldtes hovedsagelig øget ekspertise, og at Kommissionen afsatte flere medarbejdere til programforvaltningen.

I visse tilfælde var det ikke muligt at spore vigtig dokumentation

72

Registrering af dokumentation er en vigtig del af enhver proces. Flere af Kommissionens interne kontrolstandarder henviser til god praksis på dette område⁴⁵. Omhyggelig registrering kan forbedre en organisations interne kontrol ved at dokumentere grundlaget for bestemte beslutninger. Registrering er afgørende for overvågning og evaluering og en forudsætning for ansvarlighed.

73

For di støtteprogrammerne kom uventede, blev procedurerne stadig finpudset og formaliseret, efter at de første aktiviteter var sat i værk. Aktiviteterne blev også vanskeliggjort af tidspres, usikre makroøkonomiske forhold og den komplekse programforvaltning. Derfor blev der lagt vægt på solide operationelle procedurer frem for god registreringspraksis.

74

I en række tilfælde var de oplysninger, der lå til grund for beslutningsprocessen, gået tabt på revisionstidspunktet, eller det viste sig at være ekstremt vanskeligt at skaffe dem. Visse meget vigtige aktiviteter var overhovedet ikke dokumenteret. Der var ikke udarbejdet hensigtsmæssige procedurehåndbøger, som typisk er fundamentet for enhver proces. **Tekstboks 2** viser eksempler på de forhindringer, revisorerne stødte på under revisionen⁴⁶.

44 I vurderingen af Rumæniens finansieringsgab blev selskabers koncerninterne lån både medregnet under udenlandske direkte investeringer og nye gældsstrømme under andre investeringer. Denne dobbelttælling resulterede i, at fremskrivningen af finansieringsbehovet var 1,8 milliarder euro for lav. Endvidere afviger det oprindelige beløb i valutareserver, der blev brugt i den oprindelige fremskrivning, med 0,7 milliarder euro fra det tal, som den rumænske centralbank nu har indberettet for udgangen af 2008. I det lettiske program antog Kommissionen, at både erhvervs- og banksektoren i programmets første år ville være i stand til at få adgang til mere lang- og mellemfristet finansiering, end de havde brug for til at tilbagebetale. En sådan antagelse i regnearket var ikke alene usandsynlig i lyset af det alvorlige finansielle pres, men også i modstrid med oplysningerne i den forklarende note.

45 F.eks. kræves det ved intern kontrolstandard 8, at generaldirektoratets vigtigste processer og procedurer dokumenteres tilstrækkeligt, navnlig dem, der er forbundet med alvorlige risici, og ved standard 11, at der er passende processer og procedurer til at sikre en produktiv dokumentforvaltning i generaldirektoratet (især hvad angår indhentning af passende oplysninger).

46 Problemet med at skaffe de relevante oplysninger var ikke enestående for denne revision. Det overordnede portugisiske revisionsorgan bemærkede tilsvarende begrænsninger i sin rapport om overvågningen af den finansielle støtte til Portugal, »Relatório de auditoria n.º 28/2013-2.ª S., Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal, Dezembro de 2013«.

Eksempler på problemer med at indhente væsentlige oplysninger

Der blev brugt e-mails til at rapportere til ledelsen om et besøgs forløb og til at søge godkendelse af afvigelser fra forhandlingsmandatet. E-mail var også et vigtigt kommunikationsmiddel blandt partnerne og med nationale myndigheder. Generelt var disse vigtige optegnelser dog ikke tilgængelige, fordi de pågældende e-mails enten var gået tabt eller ikke kunne hentes.

Kommissionen havde ikke opbevaret den dokumentation eller de data, de nationale myndigheder havde forelagt i programmets forløb, eller det var ikke muligt at få adgang til den i sin helhed, fordi det ville kræve for mange ressourcer at genskabe den.

Nogle regneark vedrørende Rumænien med makroøkonomiske programfremskrivninger blev ikke gjort tilgængelige for os under revisionen.

Regnearkene med beregninger af de endelige finansieringsgab var gået tabt eller var ikke indhentet fra IMF. I nogle tilfælde kunne de beregninger, der lå til grund for væsentlige beløb, ikke fremskaffes.

Den finanspolitiske overvågning, som Kommissionens medarbejdere udførte, var hovedet ikke dokumenteret, eller der blev kun fremskaffet meget basale regneark til støtte for Kommissionens analyse af budgetgennemførelsen.

75

Det er forståeligt, at der mangler dokumentation for den første fase i 2008 og begyndelsen af 2009, hvor der i bund og grund var tale om krisestyring. Registreringen af dokumentation blev dog klart forbedret med tiden. Ikke desto mindre vedrører nogle af de ovennævnte eksempler på manglende dokumentation de senere år.

Kommissionen afveg undertiden fra Rådets beslutninger

Tilfælde af manglende overholdelse af Rådets beslutninger

76

Vi undersøgte overensstemmelsen mellem aftalememorandaene og Rådets tilsvarende beslutninger og fandt, at de fleste betingelser var begrundet med henvisning til beslutningerne. I nogle få tilfælde afveg betingelserne imidlertid fra vilkårene i Rådets beslutning, eller aftalememorandummet var ikke blevet opdateret rettidigt (jf. **tekstboks 3**).

Eksempler på manglende overholdelse af reglerne

Et uformelt besøg i Rumænien i august 2009 afslørede, at medlemsstaten ikke kunne opfylde de oprindelige underskudsmål. Derfor aftalte Kommissionen og de rumænske myndigheder en betydelig lempelse af målene. Ændringen blev meddelt i et notat til Det Økonomiske og Finansielle Udvalg i august 2009. Imidlertid blev hverken Rådets beslutning eller aftalememorandummet ændret tilsvarende. Senere blev målene opdateret i aftalememorandummet i februar 2010. Retsgrundlaget - Rådets beslutning - blev opdateret endnu senere, nemlig i marts 2010. Kommissionen udskød imidlertid en udbetaling i november 2009, fordi Rumænien ikke overholdt sit opdaterede budgetmål.

Hvad angår Letland, omtalte Rådets beslutninger ikke pensionsreformer, men aftalememorandummet indeholdt specifikke betingelser i forhold til pensionssystemets anden søjle.

For Irlands vedkommende indeholdt Rådets beslutninger ikke nogen specifikke betingelser vedrørende overvågning af banker samt salg af statens aktiver og privatisering, men disse betingelser fremgik af aftalememorandummet.

Betingelserne var ikke tilstrækkeligt fokuserede

77

Formålet med betingelserne i aftalememorandummet er, at de skal fungere som en operationel køreplan, der skal sikre tilfredsstillende overholdelse af de overordnede betingelser for den økonomiske politik, som er fastsat af Rådet.

78

For de fleste betingelsers vedkommende var forbindelsen med den overordnede økonomiske politik forholdsvis klar, fordi de enten krævede en ændring af politikken eller var et springbræt til væsentlige reformer. Ledelsen⁴⁷ satte imidlertid ikke i tilstrækkelig grad spørgsmålstegn ved de fremsatte forslag til at kunne forvise sig om, at alle betingelserne virkelig var nødvendige for at nå de overordnede mål for den økonomiske politik.

79

Programmerne indeholdt betingelser, som enten var mindre vigtige i lyset af programmålene, eller hvis potentielle virkninger ville blive realiseret længe efter programperioden. Betingelser som indførelse af specifikke IT-systemer, tildeling af budgetmidler til en lille offentlig enhed, uddannelse af embedsmænd samt forskning og udvikling havde dog kun en fjern, om overhovedet nogen, forbindelse til programmålene.

47 Den øverste ledelse i Kommissionen og den næstformand, der underskrev aftalememorandummet på Kommissionens vegne.

Landene blev ikke behandlet ens

80

Vi analyserede forskellige aspekter af Kommissionens programforvaltning og fandt flere eksempler på forskellige tilgange til forskellige lande, hvor det vanskeligt kunne begrundes med landomstændigheder.

Forskelle i Kommissionens forvaltning af betingelser

81

Kommissionen forvaltede betingelserne for de enkelte finansielle støtteprogrammer forskelligt. I nogle programmer udgjorde betingelserne et forholdsvis stabilt sæt krav, mens de i andre programmer ændrede sig betydeligt fra gennemgang til gennemgang. Jf. oversigten i **tabel 2**.

Tabel 2

Kommissionens forskellige modeller til forvaltning af betingelser

	Ungarn	Letland	Rumænien I	Irland	Portugal
Hvordan var betingelserne fastsat?					
Sondring mellem forskellige typer betingelser	Nej	Nej, men betydning angivet i en gennemgangsrapport	Tidligere aktioner og andre betingelser	Permanente og andre betingelser	Nej
Hvordan blev betingelserne overvåget?					
Hvordan blev overholdelsen overvåget?	Blandet ¹	For det meste efter betingelse	Efter emne	Efter emne	Efter betingelse
Hvordan blev betingelserne opdateret?					
Hvordan blev betingelserne ændret?	Eksisterende betingelser forblev i kraft, tillæg indeholdt kun nye betingelser	Tillæg erstattede tidligere version	Eksisterende betingelser forblev i kraft, tillæg indeholdt kun nye betingelser	Tillæg erstattede tidligere version	Tillæg erstattede tidligere version
Betingelsernes stabilitet ²	Betingelserne delvis stabile over tid Betingelserne generelt uændrede	Hyppe ændringer af betingelserne Betingelserne ændret før forfaldsdatoen Svært at spore betingelserne over tid	Betingelserne altid gyldige og uændrede, hvis de ikke forældes og erstattes af nye betingelser	Blandet Nogle betingelser stabile, andre ændres hyppigt	Betingelserne stabile over tid Betingelserne gyldige og uændrede indtil fuld overholdelse

1 I nogle gennemgange rapporterede Kommissionen overholdelse for hver enkelt betingelse, i andre udelukkende efter emne.

2 Jf. også **bilag III**.

Kilde: Revisionsretten.

82

Nogle af disse modeller havde negative konsekvenser for programforvaltningen. Især gjorde hyppige ændringer af betingelserne i nogle programmer⁴⁸ det meget vanskeligere at spore landets resultater. I nogle tilfælde blev reformerne gradvis udvandet, efterhånden som betingelserne blev erstattet med mindre krævende betingelser eller forsvandt helt fra aftalememorandaene, inden de var opfyldt fuldt ud (jf. **tekstboks 4**).

83

Betingelserne sigtede endvidere mod forskellige strukturelle virkninger. De varierede fra offentliggørelse eller udarbejdelse af en specifik strategi eller plan til lovændringer, der skulle vedtages af det nationale parlament, og som påvirkede vigtige dele af økonomien⁴⁹. Betingelser af den førstnævnte type indebærer ikke i sig selv reelle økonomiske ændringer, men kan fungere som springbræt for mere væsentlige reformer. Betingelser af sidstnævnte type indebærer sandsynligvis langvarige ændringer i økonomien.

48 Især Letland, men også Irland og specifikke områder i andre programmer.

49 Andre eksempler er betydelige ændringer af det institutionelle landskab, f.eks. oprettelse af et finanspolitisk råd, omstrukturering af den kommunale struktur eller privatisering. Jf. **bilag III**.

Eksempler på reformer, der blev udvandet over tid

Det oprindelige aftalememorandum i programmet for Letland krævede »indførelse af et enkelt system for personaleplanlægning og -forvaltning i de offentlige administrationer«. Denne betingelse blev ikke opfyldt og fremgik ikke af de senere ændringer. Den blev i stedet erstattet med flere andre betingelser med det overordnede formål at sikre udarbejdelse af en strategi for den offentlige forvaltning - en betingelse, som er lettere at opfylde.

Programmet for Portugal indeholdt en betingelse med krav om, at der - senest ultimo 2011 - skulle udarbejdes en handlingsplan til reform af arbejdsløshedsforsikringssystemet, navnlig ved at reducere den maksimale arbejdsløshedsunderstøttelsesperiode til højst 18 måneder for nye arbejdsløse. Efter reformen blev den maksimale arbejdsløshedsunderstøttelsesperiode reduceret fra 38 til 26 måneder, dvs. over loftet på 18 måneder, som oprindeligt blev aftalt med de portugisiske myndigheder.

Del II - Processerne var generelt svage

84

Vi fandt betydelige forskelle mellem betingelsernes stringens. Betingelserne i betalingsbalanceprogrammerne krævede typisk, at der blev vedtaget visse lovændringer. Derimod indebar programmerne for eurolandene ofte kun den første type betingelser, som kun sjældent skulle vedtages af parlamentet. Som følge heraf var beslutningerne om trancher udelukkende baseret på det forberedende arbejde og ikke på den faktiske gennemførelse af reformerne (jf. **tekstboks 5**).

85

En anden forskel vedrørte antallet af betingelser, som steg med tiden. Mens Ungarn skulle opfylde færre end 60 unikke betingelser, skulle Portugal opfylde ca. 400. Denne markante forskel afspejlede ikke kun visse landes større behov for reformer. Vi fandt også eksempler på det modsatte: Lande, som havde brug for flere reformer inden for et givet område, skulle opfylde færre betingelser end lande, som klarede sig bedre⁵⁰. Endvidere vedrørte betingelserne meget forskellige reformforløb for lande med de samme omstændigheder⁵¹.

Programmålene blev ikke konsekvent taget op til revision

86

Revisioner af underskudsmål er en naturlig del af støtteprogrammer. De er ikke nødvendigvis et tegn på mangelfuld gennemførelse fra de nationale myndigheders side, da de også kan være affødt af objektive ændringer i den økonomiske situation, som har en positiv eller negativ indvirkning på det offentlige budget.

50 F.eks. på strukturfondsområdet.

51 F.eks. på området personlig konkurs og virksomhedskonkurs.

Eksempel på en betingelse, der kun er knyttet til de forberedende trin

Ifølge det irske program skulle regeringen indføre lovgivning for at styrke den finansielle regulering og dermed øge centralbankens tilsyns- og håndhævelsesbeføjelser⁵². De irske myndigheder opfyldte betingelsen med en mindre forsinkelse på en måned, da finansministeriet offentliggjorde lovforslaget. Det tog dog yderligere to år, før loven blev vedtaget. Der var ingen betingelse vedrørende vedtagelsen af lovgivningen, og vedtagelsen var således ikke nødvendig for at udløse trancher.

52 Omtalt som »The Central Bank (Supervision and Enforcement) Bill« i senere betingelser.

Del II - Processerne var generelt svage

87

Underskudsmålene blev revideret for fire ud af de seks programmer (jf. **tabel 3**). Ifølge Kommissionens dokumentation skyldtes nedjusteringer altid et (betydeligt) fald i den økonomiske aktivitet, som i Ungarn, Rumænien, Letland og Portugal.

88

Afhængig af landet kan en ændring i de økonomiske udsigter have forskellige konsekvenser for revisionen af underskudsmålene. Som led i sin finanspolitiske overvågning beregner Kommissionen cykliske budgetsaldi⁵³. Når de økonomiske udsigter ændrer sig, revideres skønnet for den cykliske budgetsaldo tilsvarende. Realtidsændringer i skønnet over den cykliske budgetsaldo bør således svare til de ændringer i underskudsmålene, som de ændrede økonomiske forhold kræver⁵⁴.

53 Budgetsaldoen kan opdeles i en cyklisk og en ikkecyklisk komponent. Den cykliske komponent fanger virkningerne af konjunkturrelaterede udsving i skatteindtægter og offentlige udgifter.

54 Under antagelse af, at der ikke er nogen signifikante fejl i de prognoser for det potentielle BNP, der anvendes som inputvariabel til beregning af den cykliske saldo.

Tabel 3

Revisioner af underskudsmål i ENS-sammenhæng

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ungarn	MoU0 (nov 2008)	-3,4 %	-2,6 %					
	MoU1 (mar 2009)		-2,9 %					
	MoU2 (jun 2009)		-3,9 %	-3,8 %	-3,0 %			
Letland	MoU0 (jan 2009)		-5,3 %	-5,0 %	-3,0 %			
	MoU1 (jul 2009)		-10,0 %	-8,5 %	-6,0 %	-3,0 %		
	MoU5 (dec 2011)				-4,5 %	-2,5 %		
Rumænien I	MoU0 (jun 2009)		-5,1 %	-4,1 %	3,0 %			
	MoU1 (feb 2010)		-7,8 %	-6,4 %	I/F	-3,0 %		
	MoU2 (jul 2010)			-7,3 %	I/F	-3,0 %		
	MoU3 (jan 2011)				-5,0 %	-3,0 %		
Rumænien II	MoU0 (jun 2011)				-5,0 %	-3,0 %		
Irland	MoU0 (dec 2010)				-10,6 %	-8,6 %	-7,5 %	
Portugal	MoU0 (maj 2011)				-5,9 %	-4,5 %	-3,0 %	
	MoU5 (okt 2012)					-5,0 %	-4,5 %	-2,5 %
	MoU7 (jun 2013)						-5,5 %	-4,0 %

NB: I/F - ikke fastsat.

Kilde: Europa-Kommissionen.

Del II - Processerne var generelt svage

89

Hvis den cykliske budgetsaldo ikke var blevet revideret betydeligt i løbet af programmet, var der ikke behov for at revidere underskudsmålene. Det var tilfældet for Irland. Vi fandt imidlertid, at ikke alle revisioner af målene stemte overens med revisionen af den cykliske saldo. Ungarns underskudsmål for 2009 blev f.eks. lempet mindre, end revisionen af den cykliske saldo havde peget på, mens Portugals mål for 2012 blev lempet trods en forbedring af den cykliske saldo og uændrede økonomiske udsigter.

90

Under revisionen hævdede Kommissionen, at faktorer uden for regeringens kontrol kunne have medført en revision af målet, f.eks. en ændret sammensætning af væksten eller manglende indtægter. Hverken programdokumenterne eller Kommissionens interne metoder viser imidlertid, at der var en systematisk tilgang til vurderingen af disse andre faktorer, når Kommissionen undersøgte, om underskudsmålene kunne gennemføres under den enkelte gennemgang.

91

En anden forskel vedrørte behandlingen af støtteforanstaltninger til banker, som påvirkede underskuddet. I programmet for henholdsvis Portugal og Irland var underskudsmålene beregnet uden sådanne foranstaltninger, mens de var medtaget i Letlands program mål.

92

Vægten på den sociale dimension varierede også mellem programdokumenterne. For eksempel hed det i programmet for Portugal, at skattestigningerne var udformet progressivt, så de laveste indkomstgrupper beholdt deres indkomstniveau, og mindstelønnen og de laveste pensioner forblev uændrede⁵⁵. Det står i kontrast til den generelle nedskæring på 25 % i embedsmandslønninger i programmet for Rumænien, hvor der i programdokumenterne ikke stod noget om, hvordan dette ville påvirke de lavere løntrin. Tilsvarende sagde de oprindelige programdokumenter for Letland ikke noget om virkningen af at kombinere en nedsættelse af den faste personlige indkomstskat med en forhøjelse af momsen - hvilket sandsynligvis ville flytte den finanspolitiske konsolideringsbyrde over på de mindre velstillede i samfundet.

Svagheder i programforvaltningen skyldes svage kontrolforanstaltninger

93

Selv om det i sidste ende er Rådet og/eller Kommissionen, der skal træffe afgørelse om et program, er det Kommissionens repræsentanter, som forhandler med de nationale myndigheder og gennemgår programmerne. Forhandlingsmandatet er fastsat i det politiske notat. Under et besøg holder Kommissionens repræsentanter ledelsen orienteret om forhandlingerne, typisk en gang om dagen, og indhenter godkendelse af eventuelle afvigelser fra mandatet. Efter besøget udarbejder Kommissionens repræsentanter programdokumenterne (Rådets beslutning, aftalememorandum og forklarende note). De gennemgås og danner grundlag for Kommissionens og Rådets beslutninger.

55 Europa-Kommissionen: »The Economic Adjustment Programme for Portugal«, *European Economy, Occasional Papers* 79, 2011, s. 16.

Del II - Processerne var generelt svage

94

Udarbejdelse af det politiske notat og programdokumenterne er en proces, der er baseret på eksperter, hvor dømmekraften hos prognosemedarbejdere og en række politikereksperter fra flere generaldirektorater spiller en central rolle. Dokumenterne gennemgås af vicegeneraldirektøren og lederne af de horisontale enheder, som har været involveret i udarbejdelsen. Førstnævnte har fokus på dokumenternes overordnede sammenhæng, og sidstnævnte er ansvarlige for at sikre, at bidragene fra deres respektive områder er i overensstemmelse med EU's politikker.

95

Der blev konstateret flere svagheder i gennemgangsprocessen:

- i) Ingen uden for programteamet gennemgik de underliggende beregninger og fremskrivninger for at kontrollere, om den makroøkonomiske fremskrivning stemte overens med henholdsvis skønnet over finansieringsgabets eller den makroøkonomiske indvirkning af programbetingelserne.
- ii) I flere henseender blev der ikke foretaget en tilstrækkelig vurdering af Kommissionens repræsentanters arbejde, idet der ikke i tilstrækkelig grad blev sat spørgsmålstegn ved eksperternes prognoser (jf. punkt 61), skønnene over finansieringsgab (jf. punkt 69 og 70) samt valget af programbetingelser (jf. punkt 79).
- iii) Den interne kvalitetskontrol var normalt ikke dokumenteret.

96

IMF har også indført en proces for intern gennemgang af de vigtigste karakteristika ved programmernes udformning samt opdateringer. Denne proces svarer på nogle områder til Kommissionens interne gennemgangsproces, men med tre væsentlige forskelle:

- i) IMF har en specifik afdeling for gennemgang af programmer, som giver ledelsen input.
- ii) Der er flere IMF-ansatte involveret i gennemgangsprocessen og
- iii) IMF-processen er dokumenteret.

Programdokumenterne blev forbedret med tiden, men udviste stadig mangler

Forbedring af programdokumenternes kvalitet

97

Dybden af analyserne i programdokumenterne varierede betydeligt programmerne imellem. Mange af disse forskelle skyldtes forbedring af Kommissionens analysekompetence. I de tre første programmer indeholdt programdokumenterne begrænsede oplysninger om en række områder, herunder sammensætningen af den finanspolitiske tilpasning, analyse af overskridelserne ved manglende overholdelse af underskudsmålene og de samfundsøkonomiske virkninger. Analysen i de to seneste sæt programdokumenter (Irland og Portugal) var blevet betydeligt forbedret (jf. **tekstboks 6**) og var på mange måder særdeles grundig.

Eksempel på forbedring af programdokumenternes analyse

I de første programdokumenter vedrørende betalingsbalanceprogrammer blev den finanspolitiske konsolidering bredt beskrevet som værende primært udgiftsdrevet. Men de detaljerede oplysninger om de nødvendige budgettiltag var fragmenterede (Ungarn), var slet ikke identificeret (Rumænien) eller, hvis de var identificeret, var det ikke estimeret, hvor meget de ville indbringe (Letland). For de samme tre lande forbedrede Kommissionen efterfølgende programdokumenternes detaljeringsgrad ved at angive og kvantificere de tiltag, der var blevet aftalt for at nå underskudsmålene. I de to sidste programmer (Irland og Portugal) var der en endnu højere detaljeringsgrad.

98

I nogle tilfælde konstaterede vi, at vigtige oplysninger var udeladt af programdokumenterne. For eksempel oplyste Kommissionen ikke altid centrale antagelser for beregningerne af finansieringsgab.

- i) I det ungarske program oplyste Kommissionen ikke det detaljerede grundlag for estimatet på 20 milliarder euro til Ungarn i løbet af programperioden.
- ii) I det irske program medførte beregningen af finansieringsgab i de oprindelige programdokumenter et samlet ENS-underskud efter periodiseringsprincippet på 44 milliarder euro i løbet af programperioden. Fremskrivningen af det offentlige kasseunderskud, herunder egenveksler («exchequer cash deficit, incl. promissory notes»), der indgik i beregningen af finansieringsbehovet, var imidlertid 58 milliarder euro. Hovedårsagerne til denne betydelige forskel på 14,1 milliarder euro (21 % af det oprindelige finansieringsgab) blev ikke forklaret i dokumentet.

99

Kommissionen udførte en række grundlæggende følsomhedsanalyser for at vurdere, hvordan en ændring i en eller flere parametre ville påvirke de samlede finansieringsbehov. Disse analyser kunne have givet værdifulde oplysninger om risikoen for eventuelle negative resultater, men resultaterne blev ikke medtaget i programdokumenterne.

Svagheder i overvågning og rapportering af overholdelse**100**

Under hvert enkelt program skulle Kommissionen efterprøve, om den pågældende medlemsstats økonomiske politik var i overensstemmelse med Rådets betingelser. I praksis skete dette ved at efterprøve, om medlemsstaten var i gang med at gennemføre betingelserne i aftalememorandummet.

Del II - Processerne var generelt svage

Overvågning af gennemførelse af budgettiltag ved hjælp af de samlede underskudsmål gav upålidelige resultater

101

Den finanspolitiske konsolidering var et centralt element i alle fem programmer, og de finanspolitiske resultater gav anledning til væsentlige bekymringer under drøftelserne med de nationale myndigheder, og når der skulle træffes programbeslutninger. Underskudsmål blev typisk defineret som underskud udtrykt som andel af BNP - i overensstemmelse med Det Europæiske Nationalregnskabssystem (ENS). Valget af ENS-definitionen af underskud som anker for finanspolitikken var motiveret af de forpligtelser, der var indgået under proceduren for uforholdsmæssigt store underskud⁵⁶.

102

ENS-underskuddet kan ikke overvåges direkte i årets løb⁵⁷. I stedet for blev overholdelsen af de overordnede mål primært overvåget ved at estimere underskuddet. Anvendelse af disse estimater indebærer dog en risiko for, at Kommissionen ikke kan give Rådet en nøjagtig indikation af, hvorvidt et lands finanspolitik er i overensstemmelse med tilpasningsprogrammet. I flere tilfælde viste Kommissionens skøn sig at være forkerte. For eksempel:

- i) Det fremgik af meddelelsen fra foråret 2009, at Ungarns underskud lå inden for programmets underskudsmål for 2008. I meddelelsen fra efteråret 2009 blev underskuddet imidlertid ændret til 3,8 % af BNP, dvs. over underskudsmålet⁵⁸.

- ii) I januar 2010 rapporterede Rumænien et kasseunderskud på 7,3 % af BNP, hvilket var i overensstemmelse med IMF's mål, mens Kommissionen opererede med et foreløbigt skøn i form af et ENS-underskud i overensstemmelse med målet og anførte, at programmet var »på ret kurs«. I maj 2010 ændrede Kommissionen imidlertid ENS-underskuddet til 8,3 %. Fra efteråret 2011 var det reviderede underskud 9 %.
- iii) I januar 2013 beregnede Kommissionen foreløbigt Irlands ENS-underskud for 2012 til 8,2 % blot for at revidere det til 7,7 % i april og 8,2 % i efteråret 2013. Den seneste revision skyldtes imidlertid primært omklassificering af engangsindtægter.

103

Et andet problem var, at støtteforanstaltninger til bankerne ikke indgik i måldefinitionen i programmerne for eurolandene. Budgetmål, der defineres på denne måde, bør i princippet være et langt bedre anker for finanspolitikken, eftersom støtteforanstaltninger til bankerne er betydelige engangstiltag, som regeringen ikke har direkte kontrol over. For Irlands vedkommende udelod Kommissionen imidlertid kun kapitaltilførsel til bankerne, som øgede underskuddet, men tillod medtagelse af indtægter i forbindelse med støtteforanstaltninger til bankerne. Sådanne mål giver mindre klare signaler og målestokke for budgetresultatet. For eksempel ville budgetunderskuddet for 2012 have været 1 procentpoint højere, hvis alle bankrelaterede transaktioner var blevet udeladt.

56 Proceduren for uforholdsmæssigt store underskud er EU's trinvis procedure for korrektion af uforholdsmæssigt store underskud (over 3 % af BNP) eller uforholdsmæssig stor gæld (over 60 % af BNP).

57 Medlemsstaternes kvartalsvise offentlige konti baseret på ENS-definitioner offentliggøres med en forsinkelse på 90 dage. Estimering af ENS-underskuddet kræver desuden antagelser om fremtidige beslutninger om statistisk behandling af visse centrale transaktioner.

58 Ifølge Kommissionen afspejlede justeringen af underskuddet for 2008 ændringer i forbindelse med absorberingen af EU-midler, eftersom nogle projekter ikke havde modtaget den medfinansiering, der skulle have erstattet forfinansieringen fra budgettet.

Usystematisk rapportering om overholdelse af betingelserne

104

Kun for Portugal og til dels Ungarn, Letland og Irland rapporterede Kommissionen systematisk om medlemsstatens overholdelse af de strukturelle betingelser.

105

Manglende overholdelse blev sjældent rapporteret. Kun for et meget lille antal betingelser anførte Kommissionen klart »ikke overholdt« (4 % i programmet for Portugal), selv om næsten halvdelen af alle betingelserne ikke var overholdt rettidigt. Det blev udtrykt på mange forskellige måder⁵⁹, hvilket førte til forvirring.

106

For ca. 30 betingelser (8 % af stikprøven) blev der enten ikke rapporteret nogen overholdelsesstatus, eller betingelserne var så vagt formuleret, at overholdelse ikke kunne overvåges effektivt (jf. eksempler i **tekstboks 7**)⁶⁰.

107

Nogle få betingelser blev rapporteret som overholdt, men det kunne ikke efterprøves. For eksempel:

- i) I det irske program (efter gennemgangen i efteråret 2012) havde Kommissionen stadig drøftelser med de irske myndigheder med henblik på at sikre, at en række elementer i den flerårige budgetramme var tilstrækkeligt bindende og gennemsigtige til at udgøre et troværdigt politisk anker⁶¹ i perioden efter programmet. Kommissionen rapporterede imidlertid denne betingelse som fuldt overholdt.
- ii) I Portugal blev betingelsen om, at den nationale regering hver måned skulle rapportere om budgetgennemførelsen efterhånden udvidet til at omfatte alle stats-ejede selskaber og offentlig-private partnerskaber på nationalt, regionalt og kommunalt niveau. Betingelsen skønnedes at være overholdt efter indførelsen af specifik rapportering på regionalt niveau, selv om kravet om konsolideret budgetrapportering ikke var opfyldt.

59 F.eks. stort set overholdt, for det meste overholdt, til dels, igangværende, delvis overholdt, ikke overholdt.

60 Betingelser, der kræver permanent overholdelse ved hver gennemgang, er udeladt.

61 Et finanspolitisk anker giver regeringen en struktur, når den skal beslutte, hvad der er den passende størrelse for et budgetunderskud i lyset af økonomiens tilstand, og et vist mål for de offentlige finanser på mellemlang eller lang sigt.

Eksempler på betingelser, hvor der aldrig er rapporteret om overholdelse

Antallet af offentlige forsknings- og udviklingsprioriteter bør reduceres for at frigive flere ressourcer til relevante forskningsområder (Letland).

Styrke strukturfondenes og Samhørighedsfondens forvaltningsmyndigheds kompetence til at forvalte og træffe afgørelse om EU-udgifter (Rumænien).

Regeringen skal vedtage lovgivning, der i betydelig grad reducerer antallet af afgifter og afgiftslignende betalinger (Rumænien).

Senest i juli 2012 skal regeringen udarbejde en konsolideringsplan med henblik på at omorganisere og væsentligt reducere antallet af kommuner (308). Regeringen står for gennemførelsen af disse planer, og ændringerne træder i kraft ved begyndelsen af næste lokalvalgsperiode (Portugal).

Etablering af særlige kamre i skattedomstolene (Portugal).

Samarbejdet med de andre partnere var udelukkende uformelt

108

I alle programmerne blev der ydet EU-støtte sammen med IMF-støtte. Hver institution traf sine egne finansieringsbeslutninger i overensstemmelse med sine egne vedtægter og interne procedurer. Hvad angår programmerne for Irland og Portugal, var ECB også involveret i programforvaltningen.

109

Samarbejdet med IMF bidrog til, at Kommissionen lærte at forvalte programmerne. Vi fandt flere eksempler på IMF-praksis, som Kommissionen havde overtaget efter programmernes start, f.eks. mere detaljerede prognoseregneark eller en fastboende repræsentant i landet i de senere programmer. Desuden blev Kommissionens programteam udvidet til samme størrelse som IMF's hold.

110

Retsgrundlaget satte de tre institutioner i stand til at beslutte, hvordan samarbejdet skulle organiseres. I alle programmerne etablerede programteamene uformelle samarbejdsordninger. Den mangfoldige ekspertise og erfaring hos de tre institutioners medarbejdere gjorde det muligt at udarbejde grundigere vurderinger, hvilket mindskede risikoen for fejl og udeladelser i programmernes udformning og opdateringer.

111

Institutionerne etablerede ikke nogen formelle indbyrdes samarbejdsordninger om aspekter som:

- i) Udveksling af oplysninger - hvilke oplysninger (f.eks. forhandlingsmandater, andre programdokumenter, underliggende beregninger⁶², oplysninger indhentet fra medlemsstaten) bør udveksles med de andre partnere? Hvordan skal oplysninger modtaget efter skæringsdatoen behandles?
- ii) Fortrolighed - hvordan bør dokumenter, der oprindeligt blev fremsendt til en anden institution, behandles? Hvordan er proceduren, hvis en institution kommer i besiddelse af fortrolige oplysninger, som ikke er tilgængelige for de andre partnere⁶³, og som kan påvirke programmets overordnede udformning og den interne analyse?
- iii) Ejerskab af fælles arbejde - nogle elektroniske dokumenter blev udarbejdet af alle tre partnere i fællesskab (f.eks. makroøkonomiske fremskrivninger, beregninger af finansieringsgab), men blev ikke delt mellem institutionerne i fuldt omfang.
- iv) Mekanismer til at løse uenigheder vedrørende finansieringsbeslutninger eller andre centrale programparametre.

ECB's rådgivende rolle var meget bred

112

Hvad angår programforvaltning skal ECB's og Kommissionens forhold ifølge EFSM-forordningen⁶⁴ baseres på samråd:

- i) »de generelle økonomisk-politiske betingelser (...) defineres af Kommissionen i samråd med ECB«⁶⁵ og
- ii) »Kommissionen tager, i samråd med ECB, de generelle økonomisk-politiske betingelser (...) op til fornyet overvejelse«⁶⁶.

113

ECB's medarbejdere ydede rådgivning om emner, der var relevante for finansiell stabilitet og for sikring af pengemarkedernes effektive funktion. Det omfattede emner som gældsberedighed og tempoet i den finanspolitiske konsolidering⁶⁷, som ECB betragtede som vigtige forudsætninger inden for begge rådgivningsområder.

62 I betalingsbalanceprogrammerne blev de regneark, der lå til grund for skønnet over finansieringsgab, udarbejdet af IMF, og ifølge Kommissionen var de ikke til rådighed for Kommissionens medarbejdere.

63 F.eks. oplysninger om de finansielle markeder i IMF's vurderinger af den finansielle sektor, oplysninger indsamlet af Generaldirektoratet for Konkurrence, bankdata fra ECB.

64 Rådets forordning (EU) nr. 407/2010.

65 Artikel 3, stk. 3, litra b).

66 Artikel 3, stk. 6.

67 For eksempel argumenterede ECB for at opretholde underskudsmålene i det portugisiske program.

Del II - Processerne var generelt svage

114

Rådgivning betød dog ikke, at ECB gav de andre partnere den analyse, der lå til grund for ECB's holdning i programdrøftelserne. For eksempel stillede ECB ikke sine interne overvejelser om, hvorvidt de privilegerede kreditorer skulle tage del i byrden i forbindelse med omstruktureringen af de irske banker, til rådighed for Kommissionen. Eftersom finansieringen fra Eurosystemet var tæt på 100 % af Irlands BNP, var det afgørende at fortsætte Eurosystemets finansiering⁶⁸, hvis programmet skulle fortsætte med succes. De andre partnere i trojkaen accepterede ikke, at de privilegerede kreditorer skulle tage del i byrden. IMF's efterfølgende evaluering af det irske program tyder imidlertid på, at der var mulighed for andre politiske foranstaltninger for at imødegå risiciene forbundet med øget byrdefordeling⁶⁹, men de muligheder blev ikke udnyttet.

68 Tilførsel af likviditet i euro til Eurosystemets modparter eller suspension af eller indsigelse mod likviditetstilførsel er en del af Eurosystemets traktatfæstede rolle, hvor Eurosystemet er fuldstændig uafhængigt af de to andre institutioner og deres arbejde.

69 IMF Country Report No 15/20 - Ireland - Ex-post evaluation of exceptional access under the 2010 extended arrangement, januar 2015, punkt 48-52.

Del III

Låntagningen opfyldte finansieringsbehovet, selv om omstændighederne i begyndelsen gjorde det svært altid at holde sig til bedste praksis

115

Europa-Kommissionen forvaltede al låntagning på vegne af EU i forbindelse med ydelse af makrofinansiel bistand. Ultimo 2014 havde EU udstedt i alt 22 obligationer til en samlet nominel værdi af 60,1 milliarder euro, hvoraf 8 milliarder allerede var blevet tilbagebetalt pr. 31 marts 2015.

116

Med henblik på at vurdere Kommissionens gældsforvaltning:

- i) analyserede vi resultatet af udstedelsen med hensyn til investortegning og gældsomkostninger og
- ii) benchmarkede vi Kommissionens procedurer i forhold til bedste praksis for forvaltning af offentlig gæld, investordreje og gennemsigtighed i gældsudstedelse.

God tegning af obligationsudstedelserne

Gældsomkostningerne var i overensstemmelse med sammenlignelige niveauer

117

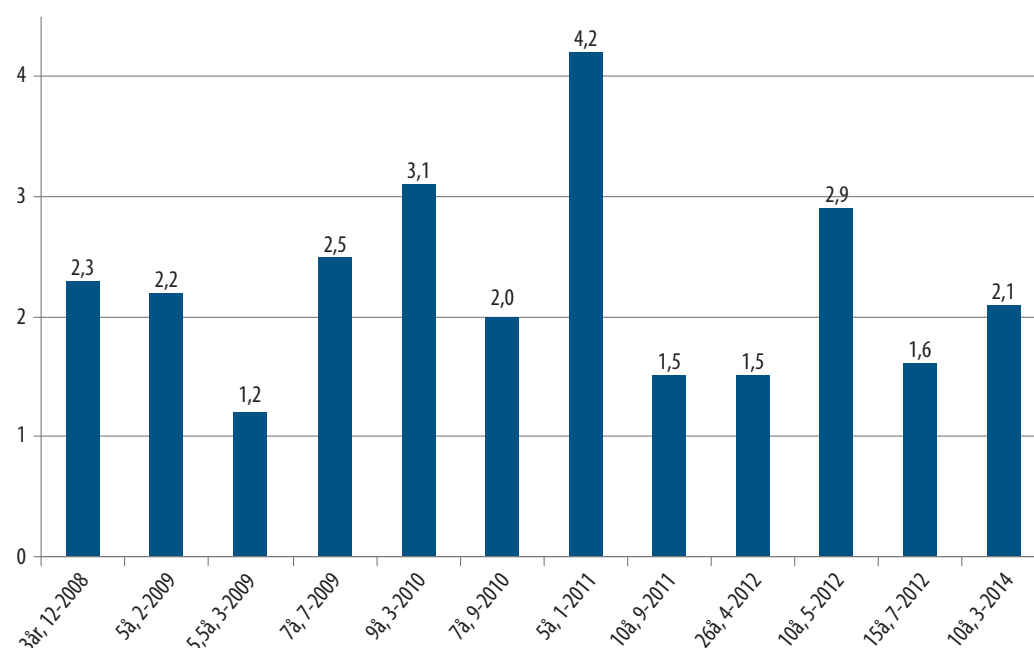
Kursen på en udstedelse⁷⁰ afhænger både af obligationens karakter og markedssituationen på salgstidspunktet. Det lykkedes Kommissionen at fremskaffe de nødvendige midler til at finansiere EU's bidrag til finansiel bistand. Alle obligationsudstedelserne tiltrak tilstrækkelig efterspørgsel fra kapitalmarkederne til at blive udsolgt. Bid-to-cover-kvotienten (bud i forhold til den samlede udstedelse) varierede fra 1,2 til over 4,2⁷¹ (jf. **figur 7**).

70 Kursen bestemmer gældsomkostningerne.

71 Baseret på en stikprøve på 12 obligationsudstedelser.

Figur 7

Bid-to-cover-kvotienten for EU-obligationsudstedelser



Kilde: Europa-Kommissionen.

Del III - Låntagningen opfyldte finansieringsbehovet, selv om omstændighederne i begyndelsen gjorde det svært altid at holde sig til bedste praksis

118

Lige fra starten faldt udstedelserne rettidigt⁷². De endelige gældsomkostninger var i overensstemmelse med markedsniveauet og sammenlignelige niveauer (jf. **figur 8**). Efterhånden indsnævredes spændet til de gældende risikofrie renter, og EU kunne ofte, navnlig for de langfristede udstedelser i 2011 og 2012, opnå lavere gældsomkostninger end den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet, som er den eneste tilsvarende udsteder af langfristede obligationer.

Prissætningen ved udstedelse var undertiden højere end bankernes oprindelige vejledning

119

Kommissionen benyttede syndikerede transaktioner i forbindelse med udstedelsen af obligationer. Kommissionen udvalgte nogle »lead managers« - banker med internationale aktiviteter - som garanter for hver udstedelse. Disse banker skulle kontakte investorerne direkte og rådgive obligationsudstederen, dvs. Kommissionen, om hver enkelt udstedelses tidspunkt og kurs. De skulle opkøbe hver enkelt udstedelse og sælge den videre til investorerne og havde forpligtet sig til at købe de dele af udstedelsen, der ikke blev videresolgt.

120

Fordelen ved syndikering er, at det via anmodninger om bud bliver muligt at finde det optimale kursniveau. Desuden kan udstederen udnytte bankernes omfattende kundenetværk i forbindelse med udstedelse af obligationen. Udstederen kan - typisk en uge før - oplyse om den kommende udstedelses løbetid og størrelse og anmoder normalt om kvantitative og kvalitative oplysninger via et spørgeskema. Til gengæld giver bankerne vejledning om, hvordan de mener, at det pågældende

instrument skal prissættes ud fra de gældende markedsforhold.

121

Ifølge god praksis⁷³ anbefales det, at støttefunktionen (back office) beholder sagsmapperne med korrespondancen med de finansielle formidlere, herunder anmodninger om bud med bankernes vejledende prissætning. I de fleste af de første udstedelser var der ingen anmodninger om bud, og der blev ikke udarbejdet nogen før 2011.

122

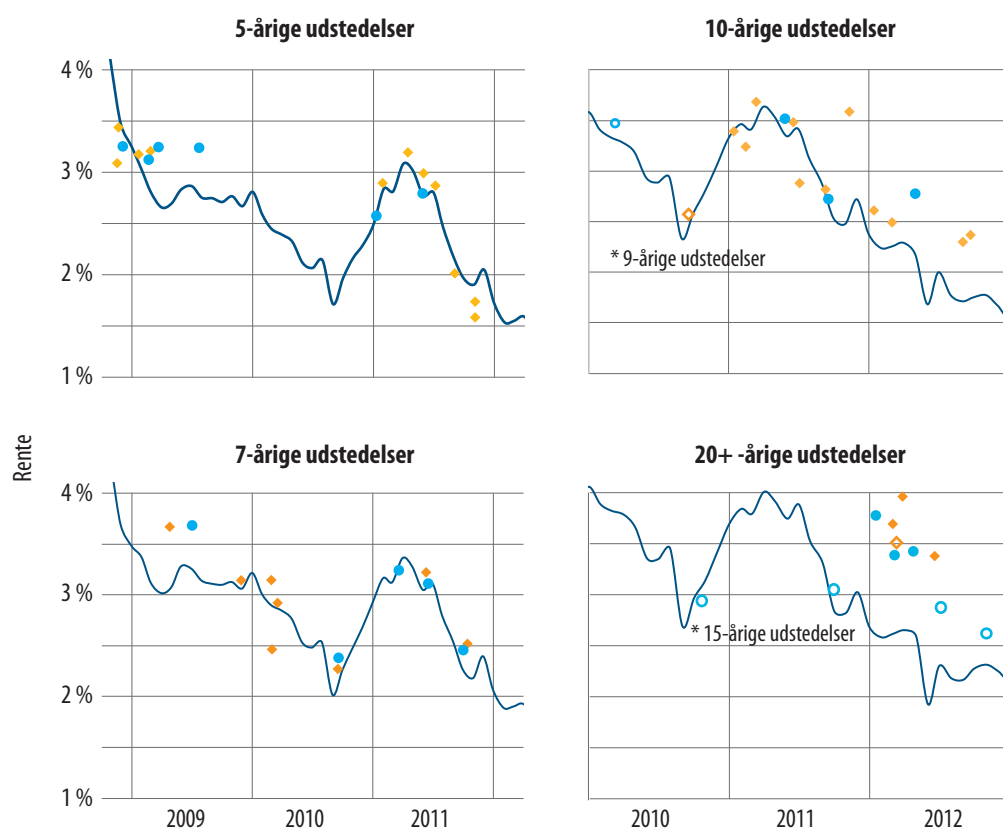
Vi undersøgte sagsmapperne for tre obligationsudstedelser i 2012⁷⁴. For to udstedelser var den faktiske prissætning højere end det konsensusniveau, som »lead-bankerne« havde indikeret i deres oprindelige svar på anmodninger om bud. I det ene tilfælde var forskellen 11 basispoint (0,11 %), og i det andet var den 5 basispoint (0,05 %)⁷⁵. I begge tilfælde var der stor efterspørgsel fra investorerne, med »bid-to-cover«-kvotienter på over henholdsvis 2 og 1,6.

- 72 For eksempel faldt den første udbetaling til Ungarn en måned efter Rådets beslutning (Rådets beslutning 2009/102/EF af 4. november 2008 om mellemfristet finansiell bistand fra Fællesskabet til Ungarn (EUT L 37 af 6.2.2009, s. 5) om at yde finansiell bistand.
- 73 Kommissionens interne procedurehåndbog for låntagning, Kommissionens interne kontrolstandard 8 og 11.
- 74 EU gennemførte seks obligationsudstedelser i 2012.
- 75 Det svarer til henholdsvis ca. 3 millioner og 1 million euro i ekstra gældsomkostninger pr. år.

Del III - Låntagningen opfyldte finansieringsbehovet, selv om omstændighederne i begyndelsen gjorde det svært altid at holde sig til bedste praksis

Figur 8

Endelige gældsomkostninger svarende til markedsniveau og sammenlignelige niveauer



Tegnforklaring:

- Udstedelser fra EU
 - ◆ Udstedelser fra sammenlignelige udstedere
 - ∧ Mid-swaprente for en given løbetid
 - *Udstedelser fra EU eller sammenlignelige udstedere med en tilsvarende, men ikke samme løbetid som for swaprentekurven
- ⇒ Spændet mellem udstedelsesrenten for EU-obligationer og den fremherskende risikofrie rente for en given løbetid aftog over tid.
- ⇒ Spændet svarede også til spændet hos sammenlignelige udstedere.

Kilde: Revisionsretten, data fra Bloomberg, jf. **bilag III** for nærmere oplysningen om revisionsmetoden.

Del III - Låntagningen opfyldte finansieringsbehovet, selv om omstændighederne i begyndelsen gjorde det svært altid at holde sig til bedste praksis

I begyndelsen gjorde omstændighederne det vanskeligt altid at holde sig til bedste praksis

123

Vi fandt en række mangler i gældsforvaltningsprocessen i de første år (jf. **figur 9**). Manglende dokumentation og andre mangler havde ikke nogen påviselig indvirkning på låntagningsresultatet.

124

Det er almen praksis⁷⁶ at udarbejde skriftlige retningslinjer for gældsforvaltningsenhedens organisation, rolle- og ansvarsfordelingen, fastsættelse af gældslofter, for hvilken type gæld der skal udstedes samt regler for dokumentation af udstedelsesprocessen.

125

I mange tilfælde er moderne gældsforvaltningsenheder organisatorisk set struktureret som finansielle institutioner i den private sektor, f.eks. banker og store virksomheders finansafdelinger⁷⁷. Ifølge dette princip skulle enheden være opdelt i mindst to kontorer:

- i) et »front office« - som typisk er ansvarligt for at udføre transaktioner på de finansielle markeder, herunder at forvalte auktioner og andre former for låntagning, samt alle andre finansieringsoperationer, og
- ii) et »back office« - som er ansvarligt for at håndtere afvikling af transaktioner og for finansiell dokumentation.

126

Desuden kan en række vigtige funktioner, navnlig i forbindelse med risikostyring, placeres i et separat »middle office«.

127

Det begrænsede antal medarbejdere⁷⁸ sammen med tidspresset for at skaffe finansiering⁷⁹ på stressede finansielle markeder gjorde det meget svært i de første år at overholde bedste praksis for gældsforvaltning.

Før udstedelse

128

Håndbogen i gældsforvaltning blev udarbejdet, da de første obligationer blev udstedt, men var enten uklar eller manglede vejledning i vigtige elementer i processen. Den blev efterhånden forbedret ved en række opdateringer, og værdien heraf afspejledes i kvaliteten af dokumentationen for obligationsudstedelserne efter 2012.

129

Fra udgangen af 2008 til 2011 anvendte Kommissionen på grund af tidspres en særlig procedure ved udvælgelse af lead-banker. Kommissionen gav bankerne mandat direkte, og der var således kun begrænset revisionsspor i form af dokumentation vedrørende udvælgelsesprocessen, f.eks. anmodninger om bud eller begrundelseskri-velser (justification letters). Der blev ikke udarbejdet anmodninger om bud før 2011, hvor dokumentationen vedrørende udvælgelsesprocessen blev mere nøjagtig og omfattende.

76 IMF, 2014, »Revised Guidelines for Public Debt Management«, IMF-WORLD BANK, s. 5-6.

77 »In many cases, the organisational structure of modern debt offices is patterned on private sector financial institutions such as banks and finance departments of major corporations« OECD, 2002, Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century.

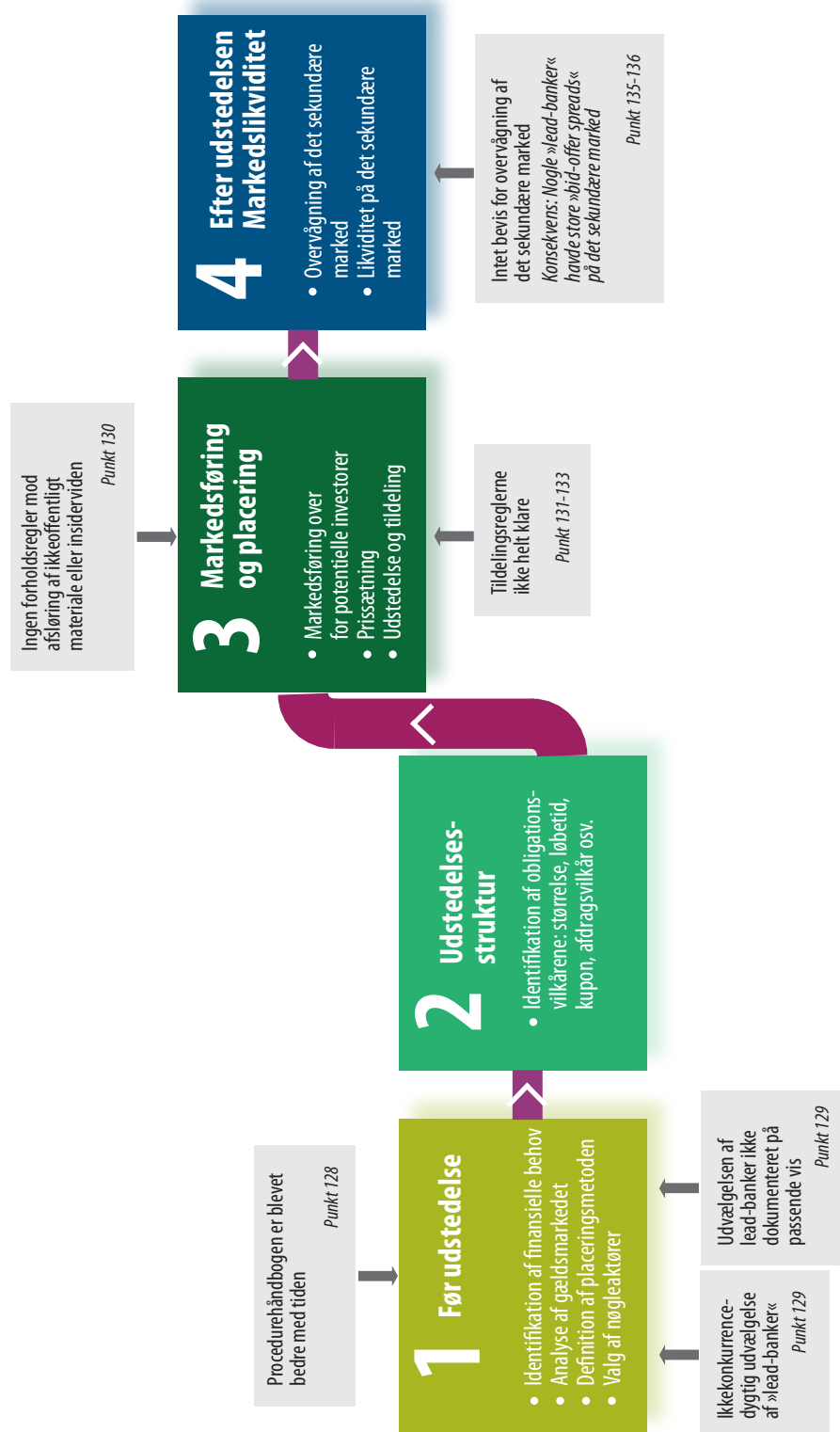
78 På tidspunktet for den første obligationsudstedelse i december 2008 var der fire medarbejdere i den enhed, der var ansvarlig for både låntagning og långivning. Da enheden var størst, dvs. i begyndelsen af 2011, var der stadig kun otte medarbejdere.

79 Henstilling med henblik på Rådets beslutning om gensidig bistand til Ungarn - Forslag til Rådets beslutning om mellemfristet finansiell bistand fra Fællesskabet til Ungarn COM(2008) 716 final af 30.10.2008, punkt 6.

Del III - Låntagningen opfyldte finansieringsbehovet, selv om omstændighederne i begyndelsen gjorde det svært altid at holde sig til bedste praksis

Figur 9

Mangler i gældsforvaltningen i de første år



Kilde: Revisionsretten.

Del III - Låntagningen opfyldte finansieringsbehovet, selv om omstændighederne i begyndelsen gjorde det svært altid at holde sig til bedste praksis

Placering

130

Vi fandt ingen bestemmelser i aftalerne mellem Kommissionen og lead-bankerne, der omhandlede det følsomme emne »pre-sounding« (sondering) (jf. **tekstboks 8**). Der var ingen beviser for, at Kommissionen traf forholdsregler for at hindre offentliggørelse af ikkeoffentlige oplysninger, og der var ikke noget revisionsspor til konstatering af, hvorvidt lead-banker benyttede »wall-crossing« over for visse investorer under de enkelte udstedelser, eller hvorvidt de efterfølgende tillod investorerne at handle eller deltage i transaktionen.

131

Et vigtigt element i enhver ny obligationsudstedelse er, hvordan obligationen deles mellem investorerne. En af de væsentligste fordele ved syndikering i forhold til auktion er, at udstederen har fuld kontrol over investorgruppen, så udstederen f.eks. kan vælge, hvordan værdipapirerne skal tildeles. Ifølge bedste praksis skal tildelingsreglerne være klare og gennemsigtige og skal altid afsløres på forhånd. Retfærdig og gennemsigtig tildeling i forbindelse med en udstedelse bidrager også til at opretholde en alsidig investorgruppe.

Pre-sounding og wall-crossing

Pre-sounding er en metode, som bankerne på kapitalmarkedet for primær gæld bruger til at måle efterspørgslen blandt investorerne. Det er en ret almindelig praksis⁸⁰, især på volatile markeder, da den kan gøre det muligt for lead-banker og udstedere at få de første tilbagemeldinger om en forestående udstedelse, inden den bliver offentliggjort. Tilbage meldingen indhentes ofte kun ved, at der offentliggøres generelle oplysninger. I andre tilfælde vil der imidlertid kunne gives mere specifikke oplysninger (der potentielt kan omfatte ikkeoffentligt materiale eller insiderviden) til markedsdeltagerne, og der er altså stadig risiko for markedsmissbrug.

Når der tilføjes tredjeparter til informationskæden, anbefales det ifølge bedste praksis at anvende øget registrering samt formelle, skriftlige procedurer. Når ikkeoffentligt materiale eller insiderviden skal videregives (denne proces kaldes wall-crossing⁸¹), skal lead-bankerne orientere deres kunder om eventuelle restriktioner i henhold til de love og regler, der gælder for besiddelse af sådanne oplysninger.

80 International Capital Market Association: Primary Market Handbook - XIII. Pre-Sounding, Book building and Allocations, 2014. Også Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed: »Discussion Paper - ESMA's policy orientations on possible implementing measures under the Market Abuse Regulation«, 2013.

81 Wall-crossing er at gøre nogen til »insider« ved at give vedkommende insiderviden.

Del III - Låntagningen opfyldte finansieringsbehovet, selv om omstændighederne i begyndelsen gjorde det svært altid at holde sig til bedste praksis

132

Kommissionen anførte, at den spillede en aktiv rolle i tildelingen i forbindelse med hver udstedelse. Ifølge Kommissionen var tildelingen baseret på følgende kriterier:

- i) investorkategori som mål for kvalitet (investortype: »real money« kontra handel osv.)
- ii) den enkelte ordres kvalitet (rettidigheden af ordren, tidligere erfaring med den pågældende investor) og
- iii) geografisk fordeling.

133

En analyse af de foreliggende datatabeller vedrørende tildeling⁸² viste, at tildelingen for meget små beløb var 100 %, mens der ikke var meget konsekvens i tildelingen ved større ordrer. Endvidere blev de primære ordrer afgivet af bestemte finansielle virksomheder (f.eks. store investeringselskaber) på investorernes vegne. Efter sidste tildeling fordeler investeringselskaberne obligationerne til investorerne. Vi fandt ikke bevis for, at Kommissionen var enig i den endelige tildeling af obligationerne.

Efter udstedelse

134

Når en ny obligation defineres som likvid på det sekundære marked, betyder det, at den kan sælges hurtigt. Både udstederen og lead-banken er ansvarlig for at sikre, at der er tilstrækkelig likviditet på det sekundære marked til en ny udstedelse. Kommissionen og lead-bankerne bør nå til enighed om forpligtelserne på det sekundære marked i de mandatskrivelser, der underskrives i forbindelse med hver udstedelse. Endvidere forventes de deltagende lead-banker at opretholde et tilsvarende snævert spænd mellem købs- og salgskurser (bid-offer spread), i det mindste i de første par dage på det sekundære marked.

135

Under revisionen anførte Kommissionen, at den havde undersøgt EU-obligationernes likviditet hvert kvartal, og at der siden 2012 havde været en mere formel undersøgelsesprocedure. Vi fandt dog ikke noget bevis i sagsmapperne for, at den havde kontrolleret likviditeten på det sekundære marked før 2012.

136

En analyse af købs- og salgskurserne viste, at bid-offer-spændet ved slutningen af hver af de første 30 dage i hver udstedelse var forholdsvis lavt. Bid-offer-spændet varierede dog betydeligt mellem mæglerne for hver obligation. For en af obligationsudstedelserne varierede bid-offer spread f.eks. fra 7 til 30 basispoint⁸³. Denne variation blev observeret selv med mæglere, der deltog som lead-banker i flere forskellige EU-udstedelser, og som derfor var forpligtet til at overholde visse forpligtelser vedrørende det sekundære marked.

82 Der forelå kun oplysninger fra ordrebøger og endelige tildelinger for syv ud af de 12 udstedelser i stikprøven.

83 3,25 % kuponobligation med udløb 4.4.2018.

137

Det overordnede formål med den finansielle bistand var at bringe medlemsstaterne tilbage på en sund makroøkonomisk eller finansiell kurs og at sætte dem i stand til igen at overholde deres forpligtelser vedrørende den offentlige sektor (euroområdet) eller betalingsbalancen (lande uden for euroområdet). Den finansielle bistand fungerede som en stødpude, der gjorde det nemmere at gennemføre de tilpasningsprogrammer, der var påkrævet i de enkelte lande for at rette op på de underliggende problemer. Vi strukturerede vores analyse af programresultaterne ud fra fire betragtninger:

- i) analyse af, hvordan den samlede finansiering blev anvendt, og hvilke faktorer der gjorde, at den var tilstrækkelig
- ii) overholdelse af underskudsmålene og gennemførelse af finanspolitiske tilpasninger
- iii) overholdelse af betingelserne og gennemførelse af strukturreformer og
- iv) ændringer i landenes konkurrenceevne.

Ikke noget behov for at øge den samlede finansiering

Finansieringsrammen viste sig at være tilstrækkelig, om end stram i to medlemsstater

138

Finansieringsgabet udviklede sig ikke som forventet i nogen af landene. Programudformningen var dog tilstrækkelig robust til at kunne udligne betydelige afvigelser inden for programmet, så finansieringen stadig holdt sig inden for den oprindelige ramme (jf. **figur 10**).

139

Der var dog alligevel forskelle i rækkevidden af den finansielle bistand, der blev ydet. De første programmer, der blev udformet i kølvandet på Lehman Brothers' kollaps, havde en betydelig sikkerhedsmargin. Tilsvarende omfattede det irske program en betydelig reserve til uforudsete udgifter på 25 milliarder euro som led i støtteordningen for bankerne. Generelt drog Irland, Ungarn og Letland fordel af reducerede finansieringsbehov, som gjorde det muligt for dem at:

- i) reducere afhængigheden af deres egne ressourcer (Irland)
- ii) overstige de oprindelige fremskrivninger for valutareserven (Ungarn)
- iii) reducere programfinansieringen (Letland, Ungarn) og
- iv) indfri (eller overveje at indfri) de dyrere IMF-lån før tid (Ungarn, Letland, Irland).

Hvad gik pengene til?

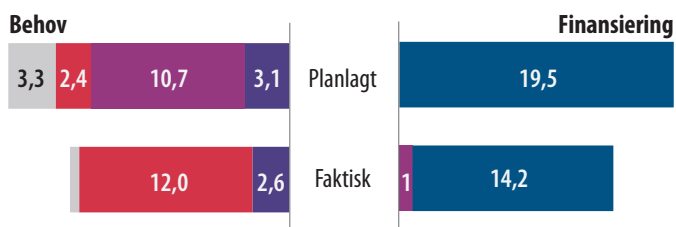
Betalingsbalanceprogrammer

Tegnforklaring:

- Finansieringsgab
- Løbende poster
- Andet
- Stigning i valutareserverne
- Kapitalposter

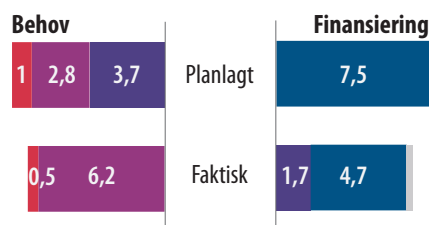
Ungarn

- o I modsætning til prognosen øgede udenlandske banker deres eksponering over for deres datterselskaber, da krisen var værst, og der forekom ikke udstømning af valutaderivater. Derfor var der ikke behov for finansiering af kapitalposterne. De udgjorde i stedet en finansieringskilde.



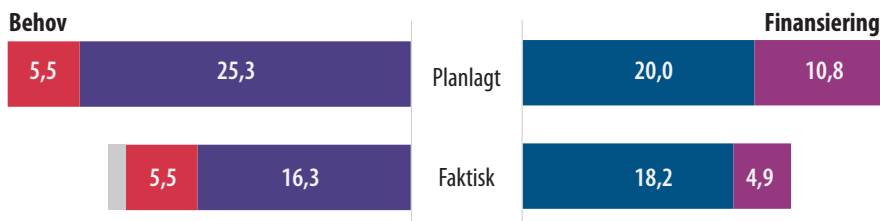
Letland

- o De løbende poster rettede sig meget hurtigere end oprindeligt forventet, hvilket skabte en finansieringskilde. Det blev til dels udlignet af yderligere finansieringsbehov til kapitalposterne.
- o Ud af de 4,7 milliarder euro i finansiel støtte blev 3,2 milliarder euro brugt til finansiering af løbende offentlige underskud og tilbagebetaling af offentlig gæld. Redningstiltagene i den finansielle sektor var billigere end forventet.



Rumænien¹

- o De løbende poster rettede sig hurtigere end forventet. Det blev til dels udlignet af mindre finansiering via kapitalposterne.



¹ Dataene omfatter det første program for Rumænien.

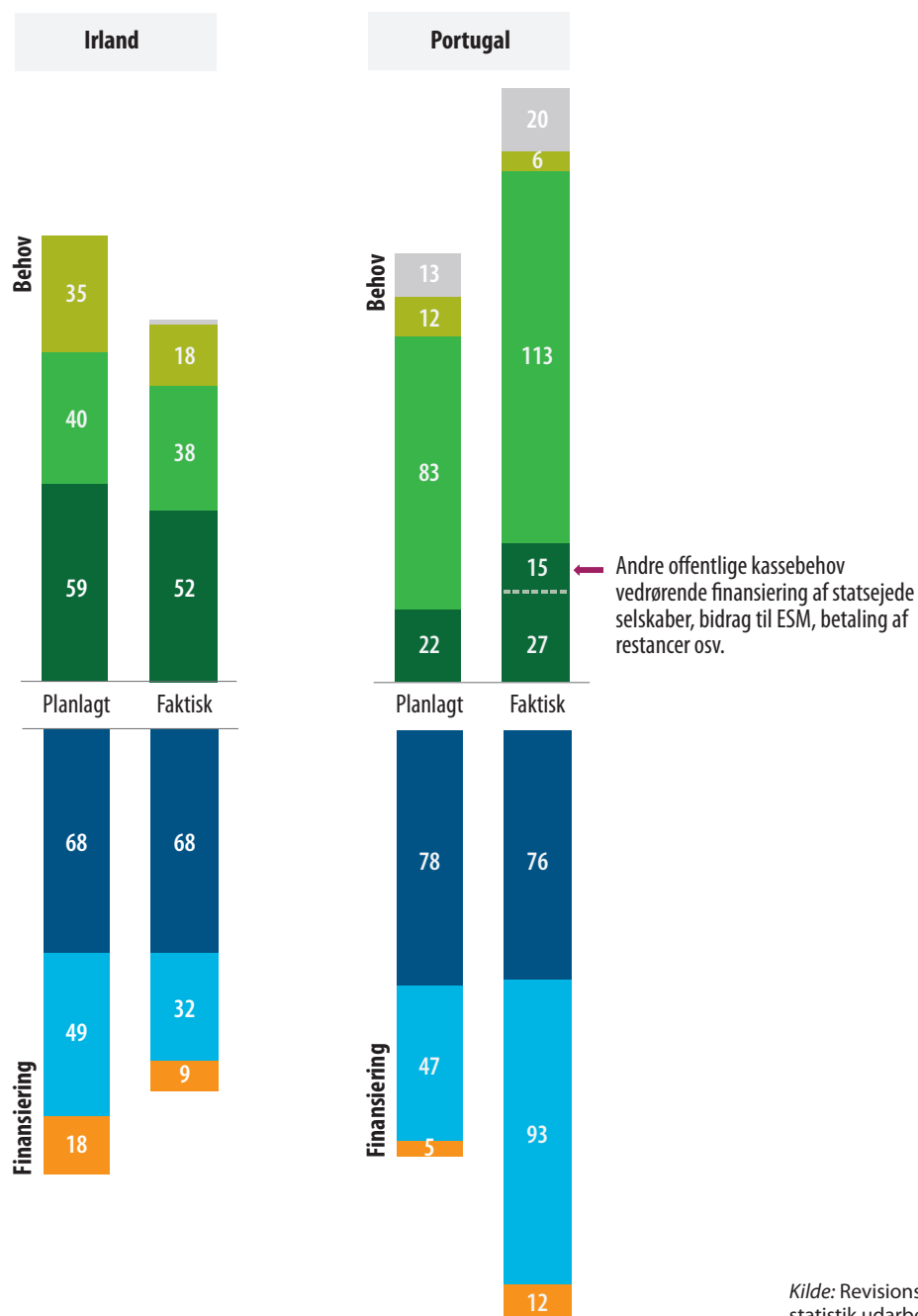
Figur 10

Programmer for eurolande

Sammenligning af planlagte og faktiske behov og finansiering i den offentlige sektor.

Tegnforklaring:

- Kasseunderskud
- Forfalden gæld
- Den finansielle sektors behov
- Finansieringsgab
- Markedsfinansiering
- Egne indtægter
- Andet



Kilde: Revisionsretten, data i programdokumenterne, statistik udarbejdet af de nationale myndigheder.

140

Derimod var Portugals finansieringsbehov betydeligt større end oprindeligt estimeret, og finansieringen var stram i løbet af det portugisiske program. Portugal var nødt til at søge markedsfinansiering for at kunne opfylde de yderligere behov. Lempelse af pengepolitikken i euroområdet i den anden halvdel af programmet hjalp Portugal med at vende tilbage til de finansielle markeder med succes⁸⁴.

141

Den finansielle bistand til Rumænien var tilstrækkelig til at dække landets betalingsbalancebehov, men finansieringen af den rumænske offentlige sektor viste sig at være stram under programmet. Regeringens yderligere finansieringsbehov blev til dels dækket af indirekte støtte fra centralbanken.

Nogle medlemsstater fik mere fordelagtige finansielle vilkår end forudset i den oprindelige udformning

142

De lavere renter og længere løbetider for EU-lånene var en fordel for Portugal og Irland⁸⁵. Lånenes primære mål var at øge landenes udsigter til at opnå langfristet refinansiering⁸⁶, men ændringen indebar også en lavere rentebyrde i løbet af programperioden. Vi skønner, at Irland og Portugal i løbet af programperioden opnåede besparelser på 2,2 milliarder euro hver.

143

Irland og Rumænien nød godt af deres centralbankers lempelige politik.

- i) Den irske centralbank gik med til at veksle ikkeomsættelige egenveksler udstedt til Anglo Irish Bank til irske statsobligationer med længere løbetider⁸⁷. Det betød, at Irland ikke behøvede at søge finansiering via markederne for 3,1 milliarder euro, der forfaldt i 2013. Det vil også mindske landets finansieringsbehov med i alt 30 milliarder euro i perioden 2014-2023 og mindske underskuddet med i gennemsnit 0,7 % af BNP⁸⁸.
- ii) I november 2009 besluttede Rumæniens centralbank at reducere valutareservekravet fra 30 % til 25 % (efter en tidligere nedsættelse fra 35 % i august). Det frigav ca. 1,3 milliarder euro i banklån til offentlig finansiering. Beslutningen blev offentligt begrundet med udsættelsen af IMF/EU-trancheerne for 2009⁸⁹.

84 Lempelsen af pengepolitikken havde også en positiv effekt på finansieringen for Irland.

85 EFSM-lånene var oprindeligt planlagt til at være i gennemsnit 7,5 år, med en rentemarginal på 2,925 % for Irland og 2,15 % for Portugal. I oktober 2011 blev disse rentemarginaler afskaffet, og den gennemsnitlige løbetid blev forlænget til 19,5 år i juni 2013. EFSF-lånene blev også forlænget, og rentemarginalerne på 2,47 % for Irland og 2,08 % for Portugal blev ligeledes afskaffet.

86 Det mindskede også EU-budgettets forventede indtægter med 2,2 milliarder euro i alt i løbet af programperioden.

87 I ECB's årsberetning for 2013 hed det, at »Likvidationen af IBRC (Irish Bank Resolution Corporation) giver anledning til alvorlige bekymringer om monetær finansiering. Disse bekymringer kunne i nogen grad blive mindsket af Central Bank of Ireland's strategi for afhændelsen.«

88 Europa-Kommissionen: »Economic Adjustment Programme for Ireland - Winter 2012 Review«, *European Economy, Occasional Papers* nr. 131, 2013.

89 Pressemeldelse fra direktionen i den rumænske centralbank af 16. november 2009.

Del IV - Programmålene blev opfyldt

De opdaterede underskudsmål blev for det meste opfyldt, men ikke altid på holdbar vis

Med nogle undtagelser blev de reviderede årlige underskudsmål opfyldt

144

Overholdelsen af de reviderede mål var generelt god med undtagelse af det ungarske program og nogle år af det portugisiske og rumænske program (jf. **tabel 4**).

145

Manglende målopfyldelse betyder dog ikke nødvendigvis, at gennemførelsen har været mangelfuld. For eksempel kan den manglende opfyldelse af målene for 2008 og 2009 i det ungarske program tilskrives statistiske revisioner af budgetunderskuddet. Endvidere var alle betalingsbalanceprogrammerne vellykkede, idet de pågældende medlemsstater kom ud af proceduren vedrørende uforholdsmæssigt store underskud i 2012.

Tabel 4

Overholdelse af opdaterede mål

	% af BNP	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ungarn	mål	-3,4 %	-3,9 %	-3,8 %			
	faktisk ¹	-3,7 %	-4,6 %	-4,3 %	4,3 %	-2,1 %	-2,2 %
Letland	mål		-10,0 %	-8,5 %	-4,5 %		
	faktisk ¹	-4,4 %	-9,2 %	-8,2 %	-3,5 %	-1,3 %	-1,0 %
Rumænien I	mål		-7,8 %	-7,3 %			
	faktisk ¹	-5,7 %	-9,0 %	-6,8 %			
Rumænien II	mål				-5,0 %	-3,0 %	
	faktisk ¹				-5,5 %	-3,0 %	-2,3 %
Irland	mål				-10,6 %	-8,6 %	-7,5 %
	faktisk ²				-8,9 %	-8,2 %	-7,2 %
	samlet offentligt underskud ¹	-7,4 %	-13,7 %	-30,6 %	-13,1 %	-8,2 %	-7,2 %
Portugal	mål				-5,9 %	-5,0 %	-5,5 %
	faktisk ²				-4,4 %	-6,0 %	-4,5 %
	samlet offentligt underskud ¹	-3,6 %	-10,2 %	-9,8 %	-4,3 %	-6,4 %	-4,9 %

NB.: Manglende overholdelse af et underskudsmål vises med fed skrift. Data uden for programperioden står med grå skrift.

Kilde: Europa-Kommissionen

1 Den offentlige sektors nettoudlån eller nettolåntagning som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud pr. foråret 2014.

2 Faktisk underskud som rapporteret af Kommissionen og i overensstemmelse med programdefinitionen (jf. punkt 91).

146

Hvert program havde sin egen specifikke blanding af udgifter og indtægter med henblik på at nå underskuds-målet. Konsolideringen fokuserede på udgiftssiden i betalingsbalance-programmerne, mens den var mere ligeligt fordelt i EFSM-programmerne. Sammensætningen af indtægter og udgifter svarede stort set til den oprindelige plan - undtagen i Ungarn, som ikke opnåede den forventede udgiftskonsolidering.

147

Udhulingen af skattegrundlaget, navnlig i 2009 i kølvandet på den bratte konjunkturedgang, udlignede i mange tilfælde de ekstra indtægter fra væsentlige nye skattetiltag. For eksempel indførte Letland i 2009 konsoliderings-tiltag vedrørende indirekte skatter med en estimeret indvirkning på 2,5 % af BNP. I 2013 skønnede Kommissionen, at disse tiltag var blevet fuldstændig udlignet af faldende elasticitet på kort sigt. Tilsvarende gennemførte Ungarn en skattnetral reform i midten af 2009, som medførte en skønnet underskuds-afvigelse på 0,7 % af BNP i 2010.

148

Med uændrede underskudsmål kan en faldende skatteandel af BNP give skattemyndighederne et incitament til at imødegå faldende skatteindtægter ved at indføre andre tiltag ud over dem, der blev aftalt under programforhandlingerne. Rumæniens skattelov blev f.eks. ændret 97 gange i perioden 2009-2013 ved hjælp af 51 retsakter. De hyppige ændringer skabte et ustabil økonomisk klima for både erhvervsliv og husholdninger.

Alle lande forbedrede deres finanspolitiske situation, men i varierende grad

149

Eftersom programmerne var et resultat af, at landene ikke længere havde adgang til markedet, var genopretning af de offentlige finansers holdbarhed nok det vigtigste formål. Forbedring af et lands strukturelle saldo i løbet af programmet⁹⁰ ville være et tegn på et mere holdbart offentligt budget. Kommissionen beregnede og offentliggjorde data om den strukturelle saldo⁹¹.

150

Alle landene forbedrede deres strukturelle saldo med et årligt gennemsnit på mellem 0,7 % af det potentielle BNP i Ungarn og 1,9 % i Portugal. Landenes forskellige ændringstempo kan tilskrives tre faktorer:

- i) den oprindelige finanspolitiske situation - jo større oprindeligt underskud, jo hurtigere konsolideringstempo
- ii) den oprindelige offentlige gæld - jo højere oprindelig gæld, jo hurtigere konsolideringstempo
- iii) forskelle i de henstillinger, der blev fremsat under proceduren for uforholdsmæssigt store underskud vedrørende behovet for en finanspolitisk indsats - jo større anbefalet indsats, jo hurtigere konsolideringstempo.

90 Følgende programperioder blev vurderet, idet der blev taget højde for skæringsdatoerne for landenes statistikoplysninger: Ungarn 2009-2010, Letland 2009-2011, Rumænien 2009-2012, Irland og Portugal 2011-2013.

91 Baseret på data fra forårsprognosen 2014, som byggede på ENS 95.

Del IV - Programmålene blev opfyldt

151

Landets oprindelige strukturelle underskud var en indikation af tempoet i den finanspolitiske konsolidering i alle støttemodtagerlandene undtagen Irland. Ungarn havde det laveste strukturelle underskud i begyndelsen af programmet og den langsomste konsolidering, mens Portugal havde det højeste strukturelle underskud og tegnede sig for den hurtigste konsolidering. Irland skiller sig imidlertid ud i denne analyse. Irlands udgangspunkt i 2010 svarede til Portugals, men Irlands strukturelle konsolideringstempo (ekskl. banktiltag og andre engangstiltag) var knap halvdelen af Portugals⁹².

152

Der var ikke noget forhold mellem den offentlige gælds oprindelige niveau og den gennemsnitlige finanspolitiske indsats. Rumænien tegnede sig f.eks. for den laveste offentlige gæld blandt de fem medlemsstater, men i gennemsnit en relativt betydelig finanspolitisk indsats. Der var stor forskel mellem Irland og Portugal, hvad angår den gennemsnitlige indsats på trods af, at den offentlige gæld i udgangspunktet stort set var på samme niveau.

Lande benyttede sig af engangstiltag

153

Midlertidige finanspolitiske tiltag fører ikke til en varig forbedring af det underliggende underskud. Midlertidige tiltag kan gennemføres på både indtægts- og udgiftssiden. I løbet af programmerne blev flere af medlemsstaterne nødt til at indføre enkeltstående indtægtsforanstaltninger for at kunne overholde deres underskudsmål.

- i) I 2010 og 2011 nationaliserede Portugal de private pensionsfonde for både Portugal Telecom (forbedring af underskuddet med 1,7 % af BNP) og banksektoren (4 % af BNP)⁹³.
- ii) Portugal indførte i 2013 en engangsordning vedrørende inddrivelse af udestående beløb vedrørende skat og social sikring, som medførte en midlertidig forbedring af underskuddet (0,8 % af BNP).
- iii) I 2012 korrigerede Rumænien sit uforholdsmæssigt store underskud ved at nå loftet på 3 %. Engangs-salget af telekommunikationslicenser havde dog bidraget med i alt 0,5 % af BNP.
- iv) I Irland medførte banktiltag en midlertidig stigning i indtægterne (f.eks. gebyrer fra den udvidede garanti til fordel for indenlandske banker, centralbankudbytte af engangsfinansieringsordninger).

154

Ifølge Kommissionen var der behov for engangstiltag til at imødegå pres på kort sigt, men en holdbar overholdelse af målene krævede permanente tiltag i stedet for engangstiltag.

92 Det kan heller ikke forklares med forskelle i ændringer af den strukturelle saldo før programmet. Ifølge Kommissionens skøn startede den finanspolitiske konsolidering i begge lande i 2010 med stort set samme konsolideringsindsats.

93 Som følge af denne transaktion overtog Portugal de fremtidige pensionsforpligtelser. Selv om disse forpligtelser ikke anerkendes som offentlig gæld i henhold til den statistiske ramme, indvirker de negativt på bæredygtigheden af den offentlige gæld. Foranstaltningen forbedrede således kun tilsyneladende landets gældssituation.

En høj grad af overholdelse af betingelserne

I sidste ende overholdt medlemsstaterne mindst 80 % af betingelserne

155

Det fremgår af Kommissionens overvågningsrapporter, at medlemsstaterne overholdt fristerne i aftalememorandaene med større eller mindre succes. Mens Portugal og Letland overholdt under halvdelen af programbetingelserne rettidigt, overholdt Ungarn næsten tre fjerdedele. I Irland og Portugal var der også betydelige forskelle i rettidig overholdelse mellem EU-programmer og IMF-programmer. Selv om landene ikke altid overholdt en oprindelig frist, overholdt de ofte betingelserne med en vis forsinkelse.

156

Kommissionen rapporterede ikke rettidigt om overholdelsesstatus for ca. 30 betingelser (jf. punkt 106).

157

Forsinkelse af overholdelse skyldtes for det meste faktorer uden for Kommissionens kontrol: en lovgivningsproces, der blev trukket i langdrag, nationale myndigheders manglende gennemførelse af de aftalte reformer, retlige forhold, der ikke var taget i betragtning i udgangspunktet, social modstand osv. Undertiden var den oprindelige tidshorisont dog urealistisk i betragtning af reformernes omfang (f.eks. reform af den offentlige forvaltning), behovet for intensivt samarbejde med kommunale eller regionale myndigheder eller krav om nye komplekse IT-systemer.

158

Sandsynligheden for overholdelse af den oprindelige frist var lige så stor for betingelser med et højt strukturelt indhold som for betingelser med et lavere strukturelt indhold⁹⁴. Vi konstaterede, at overholdelsen ved slutningen af programmet var mest udpræget for betingelser med et højt strukturelt indhold. Som udgangspunkt »pressede« Kommissionens gennemgange ikke landene til at overholde de væsentligste betingelser rettidigt. Dog skiftede fokus senere til dels henimod de vigtigste reformer.

Programmerne gav anledning til reformer, men til tider sås de ønskede virkninger ikke

159

For at kunne bestemme en politiks performance skal der konstateres en årsagssammenhæng mellem den pågældende politik og de observerede virkninger. For eksempel kan effekten af reformer til forbedring af en aktiv arbejdsmarkedspolitik blive forsinket af et svagt arbejdsmarked. Vores analyse blev yderligere kompliceret af, at der kun var gået kort tid siden afslutningen på nogle af programmerne. Endelig repræsenterede betingelserne ofte kun en delmængde af de politiktiltag, der blev gennemført i løbet af programperioden.

94 I forbindelse med revisionen blev betingelsernes vigtighed målt efter deres strukturelle indhold: højt, mellemhøjt eller lavt. Jf. **bilag III**.

Del IV - Programmålene blev opfyldt

160

Vi vurderede, at en betingelse var effektiv, hvis:

- i) reformerne ikke var blevet tilbagerullet efter programmets afslutning, men at den pågældende medlemsstat havde fulgt aktivt op på dem
- ii) de foreliggende politikindikatorer eller evalueringer viser en klar forbedring på det relevante område, og
- iii) de ønskede virkninger blev opnået.

161

Den største bekymring - at reformerne blev rullet tilbage efter programperiodens udløb - har vist sig at være ubegrundet. På revisionstidspunktet var der kun få tilfælde af tilbagerulning, som primært vedrørte lønnedskæringer i den offentlige sektor (Ungarn, Rumænien) og arbejdsmarkedsreformer (Irland og Portugal). Denne

observation udelukker dog ikke yderligere tilbagerulninger i fremtiden. Tilbagerulninger blev modsvaret af alternative reformer, som ofte ikke havde samme potentielle virkning. Det var for eksempel tilfældet med udligningsforanstaltninger for at bringe mindstelønnen tilbage til det oprindelige niveau i Irland og udligningsforanstaltninger til erstatning for de foranstaltninger, der blev erklæret forfatningsstridige i Portugal (jf. **tekstboks 9**).

162

Programperioden var for kort til, at en række komplekse reformer blev gennemført fuldt ud inden afslutningen. Bortset fra de ovennævnte tilbagerulninger fortsatte landene med komplekse reformer efter programmernes udløb.

Gradvis udvanding og tilbagerulning af arbejdsmarkedsreformer i Portugal

Portugal tegnede sig for de mest betydelige arbejdsmarkedsreformer. Under programmet har Portugal således gennemført en række reformer, som har ført til mindre sikkerhed i ansættelsen. Forbedringen var dog ikke tilstrækkelig i en international sammenligning. Allerede ved programmets start var reformerne ikke ambitiøse nok i forhold til sammenlignelige lande. Portugal blev f.eks. anmodet om at udarbejde et forslag til at bringe fratrædelsesgodtgørelse på linje med EU-gennemsnittet i stedet for med niveauet i de lande, som Portugal konkurrerer med i international handel. I løbet af programmet blev de mindre ambitiøse reformer valgt. For eksempel oppebæres fratrædelsesgodtgørelse nu med 12 dage pr. tjenesteår, dvs. i den høje ende af det oprindelige interval på 8-12 dage pr. tjenesteår.

Reformdagsordnen blev yderligere udvandet, da nogle reformer af afskedigelsesreglerne blev afvist af forfatningsdomstolen. Portugal indførte derefter lovgivning om udligningsforanstaltninger til erstatning for dem, der var blevet erklæret forfatningsstridige, men Kommissionen fandt ikke, at disse foranstaltninger ville kunne få samme effekt som de oprindelige foranstaltninger. Programbetingelserne omfattede ikke udligningsforanstaltninger, der ville have samme potentielle effekt på arbejdsmarkedets fleksibilitet. Efter programmets afslutning var det nemt at rulle nogle af de allerede gennemførte arbejdsmarkedsreformer tilbage via administrative beslutninger fra regeringen. Disse beslutninger blev kritiseret af Kommissionen i overvågningsrapporter efter programmets løbetid.

163

Vi fandt⁹⁵, at der var mærkbare forbedringer, når programmerne var målrettet mod reformer inden for de specifikke områder aktive arbejdsmarkedspolitikker, arbejdsmarkedsreformer eller erhvervs-klimaet. Inden for nogle områder tilskyndede programmerne til nye reformer (f.eks. finanspolitisk ansvar), mens de på andre områder gav incitament til at øge tempoet for gennemførelse af eksisterende nationale planer (f.eks. erhvervs-klimaet).

164

Adskillige betingelser gav ikke de ønskede virkninger, selv om de blev overholdt. For eksempel blev der ikke opnået budgetbesparelser i det planlagte omfang under programperioden, og rammerne for finanspolitisk ansvar udgjorde ikke et tilstrækkeligt bindende anker for finanspolitikken (jf. **tekstboks 10**).

95 Vi analyserede de fem landes fremskridt inden for tre områder: arbejdsmarkedsreformer, erhvervs-klimaet og finanspolitisk ansvar. Vi benyttede internationale lovgivningsmæssige indikatorer, inputindikatorer samt vurderinger fra Kommissionen, IMF og andre internationale institutioner.

Når overholdelse ikke gav de ønskede virkninger

- I Ungarn blev støttepakken til bankerne stort set ikke udnyttet, fordi den i sin endelige form ikke var attraktiv for bankerne.
- I overensstemmelse med programbetingelserne skar Ungarn ned på de kommunale udgifter i sin finanslov, men det resulterede ikke i betydelige besparelser.
- Rumænien overholdt betingelsen om at vedtage en rammelov om offentlige lønninger, men godtgørelsesska-laen, som var et centralt element i reformen, blev ikke anvendt, da der ikke var midler nok på budgettet.
- Irland og Rumænien vedtog nye rammer for finanspolitisk ansvar i løbet af programmet. I begge tilfælde rapporterede Kommissionen imidlertid om adskillige mangler i gennemførelsen. Blandt de vigtigste var, at rammerne ikke var effektive med hensyn til at holde regeringens finanspolitik på linje med de mellemlange mål.
- Portugal skar ned på beskæftigelsen i den offentlige sektor i overensstemmelse med programmets milepæle, men en ikke nærmere angivet del af nedskæringen blev opnået ved førtidspensionering af embedsmænd, så budgetvirkningen var begrænset.

Del IV - Programmålene blev opfyldt

I hvilken grad har landene forbedret deres konkurrenceevne?

Forbedret konkurrenceevne, men i varierende grad

165

Et centralt mål med programmerne var at genoprette balancen over for udlandet ved at forbedre den økonomiske konkurrenceevne. Betalingsbalancens løbende poster og handelsbalancen udgør de mest omfattende mål for den form for konkurrenceevne⁹⁶.

166

Alle programmerne medførte en tilpasning af de løbende poster. I fire ud af de fem modtagerlande blev de løbende poster tilpasset hurtigere end forventet. Kun den irske tilpasning svarede stort set til programprognosen.

167

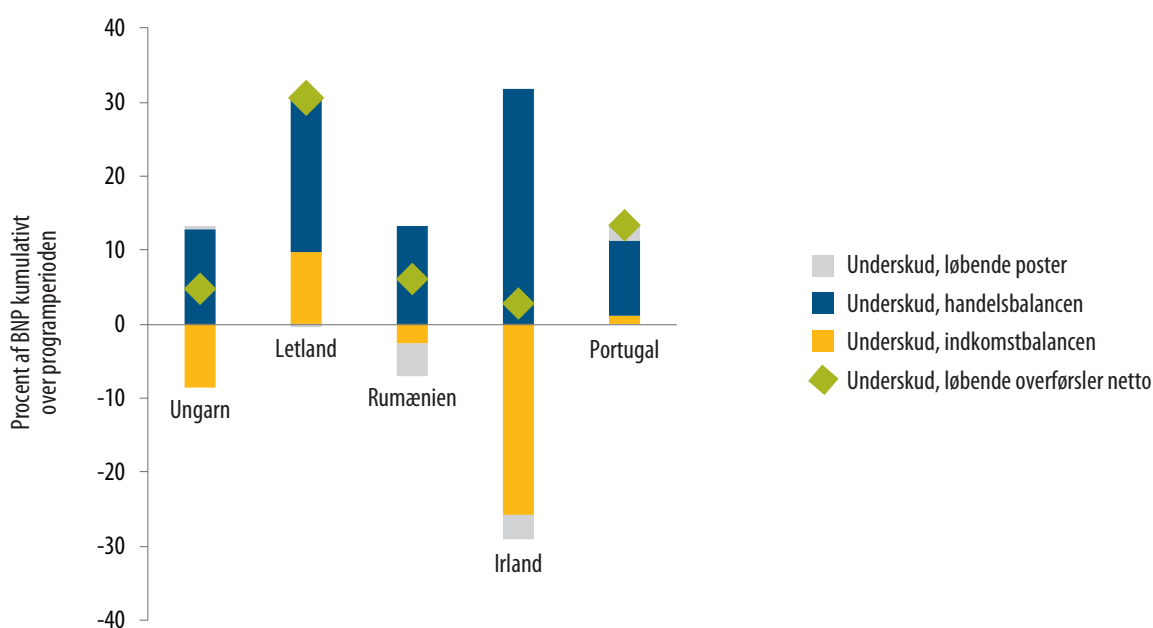
Fællesnævneren for den hurtigere tilpasning af de løbende poster var en uventet forbedring af indkomstbalancen⁹⁷. Også i Irlands tilfælde kan udviklingen af de løbende poster i overensstemmelse med prognosen tilskrives, at indkomstbalancen mere end levede op til forventningerne, hvilket kompenserede for en handelsbalance langt under forventning (jf. **figur 11**).

96 Landenes konkurrenceevne er et komplekst begreb med mange facetter. Vi valgte at fokusere på disse to indikatorer, fordi de indgik i programfremskrivningerne for alle landene. Det gav os mulighed for at vurdere, hvorfor konkurrenceevnen nogle gange ikke udviklede sig som forventet.

97 Indkomstbalancen registrerer finansielle strømme mellem resider og ikke-resider i relation til indkomst fra arbejde, direkte investeringer, porteføljeinvesteringer og andre investeringer. Den omfatter også betalinger mellem den offentlige sektor og ikke-resider i relation til skatter og tilskud vedrørende produkter og produktion.

Figur 11

Mulige årsager til den hurtige tilpasning af betalingsbalancens løbende poster



NB: Diagrammet viser i procent af BNP de kumulerede forskelle mellem resultatet og referencescenariet, dvs. den oprindelige programfremskrivning. Beregnet for følgende programperioder: 2009-2011 for Ungarn og Rumænien, 2009-2013 for Letland og 2011-2015 for Irland og Portugal.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Europa-Kommissionen.

168

Handelsbalancen (eksport/import) er en mere nøjagtig indikation af virkningerne af ændringerne i et lands konkurrenceevne end betalingsbalancens løbende poster. Handelsbalancen fulgte programprognoserne i Portugal og Rumænien. Den overgik forventningerne i Letland (i gennemsnit 2 % om året). Den lå imidlertid under prognosen i Ungarn (2,8 % om året) og Irland (5,1 % om året).

169

Udsvingene i handelsbalancens to komponenter kan skyldes en række variabler. Det kan f.eks. være udefrakommende stød (som påvirker eksporten), en uventet tendens i BNP (som påvirker importen) og uventede udsving i konkurrenceevnen (som påvirker begge komponenter).

170

Letland og Rumænien oplevede betydelige stigninger i konkurrenceevnen⁹⁸, som forklarer, hvorfor handelsbalancen havde ligget over de oprindelige prognoser siden 2010. En anden faktor, der har bidraget til stigningerne, er de to landes øgede andel af den globale eksport.

171

For de tre andre landes vedkommende var stigningerne i konkurrenceevnen lavere end forventet, og i alle tre lande var andelen af den globale eksport faldet siden 2008. Ungarns og Portugals eksport lå under de oprindelige prognoser, mens Irlands eksport lå over prognosen⁹⁹.

172

I Portugal og Ungarn var tilpasningen af handelsbalancen mere eller mindre i overensstemmelse med fremskrivningerne, men det skyldtes alene, at både eksporten og importen var lavere end oprindeligt forventet. Omkring 80 % af denne uventede nedgang i importen kan forklares med en dårligere udvikling i BNP end forventet. Ikke desto mindre har også disse to lande tydelige forbedringer af konkurrenceevnen på nogle områder, f.eks. steg eksporten som andel af BNP i forhold til perioden før programmet.

Intern devaluering virkede via løntilpasning for nyansatte

173

Intern devaluering var et centralt element i den makroøkonomiske strategi i tre lande (Letland, Irland og Portugal). Det omfatter et sæt politikker med sigte på at genoprette den internationale konkurrenceevne hovedsagelig ved at reducere priserne eller lønomkostningerne¹⁰⁰. Nedskæringer i lønninger og job i den offentlige sektor forventes at blive efterfulgt af lønnedskæringer i den private sektor. Det skyldes, at justeringerne i den offentlige sektor frigør ressourcer og dermed øger udbuddet af arbejdskraft til den private sektor samt lægger en dæmper på lønniveauet i økonomien som helhed. En lavere samlet efterspørgsel bør bidrage til pris- og løntilpasningen i økonomien. I en valutaunion, hvor landene ikke har deres egen valuta, er intern devaluering en væsentlig strategi for justering af priseniveauet.

98 Som indikeret af forskellige makroøkonomiske indikatorer for konkurrenceevne, f.eks. den reale effektive valutakurs, reale enhedslønomkostninger og arbejdsproduktiviteten, samt sammensatte indikatorer som den globale position målt efter konkurrenceevne.

99 Det skyldtes især, at en stor del af Irlands samlede eksport går til lande uden for euroområdet. Irland nød således godt af euroens fald over for den amerikanske dollar, hvilket ikke indgik i den oprindelige programprognose. Euroens depreciering øgede også værdien af Irlands import. Irland har et højt importindhold i eksporten - den andel af eksporten, som produceres ved hjælp af importerede halvfabrikata og tjenesteydelser - på ca. 50 %.

100 Kommissionen definerer intern devaluering som politikker, der har til formål at reducere de indenlandske priser enten ved at påvirke relative eksport-importpriser eller ved at sænke de indenlandske produktionsomkostninger og dermed opnå en depreciering af den reale valutakurs. Kilde: Europa-Kommissionen: Quarterly Report on the Euro Area, III/2011, Volume 10, s. 22.

174

I Letland virkede intern devaluering primært ved at påvirke lønningerne for nyansatte, mens lønningerne for etablerede ansatte i den private sektor næsten ikke faldt. En del af løntilpasningen var resultatet af tilpasning af løn for sort arbejde, men omfanget var begrænset (jf. **tekstboks 11**).

Tekstboks 11

Virkningen af intern devaluering på lønniveauet i Letland

Intern devaluering blev betragtet som en grundpille i Letlands tilpasning. En af grundene til forventningen om, at intern devaluering ville virke, var opfattelsen af arbejdsmarkedet som særligt fleksibelt. I praksis var den observerede lønsænkning i den private sektor forholdsvis lille¹⁰¹. Selv om lønvæksten aftog ret hurtigt i både den offentlige og den private sektor, efterhånden som krisen udviklede sig i 2008, og lønvæksten blev negativ i 2009¹⁰², var både dybden og varigheden af negativ lønvækst meget mindre i den private sektor. Lønnedgangen i forhold til året før toppede med 6,6 % (i oktober 2009) i den private sektor, mens nedgangen toppede med 26 % (i november 2009) i den offentlige sektor. Den overordnede lønudvikling fanger ikke den underliggende tilpasningsproces, eller forklaringen skal muligvis findes i, at udviklingen delvis skete inden for sort arbejde ('kuvertløn').

En analyse af individuelle løndata¹⁰³ viser, at lønningerne for arbejdstagere, der blev ansat under recessionen, var betydeligt lavere end lønningerne for etablerede ansatte, som næsten ikke faldt. Det er i overensstemmelse med konklusionerne fra anden relevant litteratur, som indikerer, at lønningerne for nyansatte er mere konjunkturfølsomme end lønningerne for etablerede ansatte, og at de kan fungere som en mekanisme til at reducere omkostningerne. Jobnedskæringer og en stigning i andelen af deltidsarbejde spillede også en rolle.

Den retrospektive undersøgelse af arbejdsgivere viser, at det »sande« fald i lønomkostningerne var mellem 6 % og 11 % i 2008-2009 og næsten uændret (under 2 %) i 2009-2010. Faldet var altså større, end den officielle statistik indikerede (en stigning på 1,3 % i 2009 og et fald på 2,9 % i 2010). Det tyder på, at lønningerne i den private sektor faktisk reagerede på recessionen, men reaktionen var ikke tilstrækkelig til at hindre en betydelig og langvarig nedgang i beskæftigelsen.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af en undersøgelse af Andrejs Semjonovs, Alf Vanags og Anna Zasova: What happened to wages in Latvia's 'internal devaluation'?, Baltic International Centre for Economic Policy Studies.

101 Det er i den private sektor, og i særdeleshed den handelsbare sektor, at lønudviklingen bestemmer konkurrenceevnen.

102 Marts 2009 i den offentlige sektor og juli i den private sektor.

103 Anonymiserede tal fra Letlands statslige socialforsikringsorgan.

Valutalån udgjorde fortsat en udfordring

175

Den høje andel af lån i udenlandsk valuta i forhold til de samlede udestående lån var en fællesnævner for alle tre lande under betalingsbalancefaciliteten.

176

Under krisen kunne centralbankerne ikke lade deres valutaer deprecieri for at genoprette konkurrenceevnen over for udlandet. Bekymringen var, at deprecieringen kunne begrænse låntagernes evne til at tilbagebetale deres valutagæld og således påvirke det finansielle systems stabilitet, hvilket ville opveje politikkenes gode virkninger på økonomien¹⁰⁴. På grund af det høje niveau af långivning i udenlandsk valuta var der også en tendens til, at landene mistede mere af deres valuta-reserver under krisen¹⁰⁵.

177

Selv om disse forhold havde en betydelig indflydelse på de politikmuligheder, der var til rådighed, omfattede EU's finansielle bistand ikke betingelser, der pålagde de nationale myndigheder at gøre noget ved forvaltningen af indenlandske lån i udenlandsk valuta.

178

I løbet af programmerne gav den samlede værdi af lån i udenlandsk valuta stadig anledning til bekymring¹⁰⁶. I Rumænien overhalede den private sektors låntagning i udenlandsk valuta låntagningen i indenlandsk valuta. Andelen af låntagning i udenlandsk valuta begyndte at falde i 2012 i Ungarn, men først i 2014 i Rumænien.

104 Denne udfordring blev også anerkendt af Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici i henstilling 2011/1 som risikoen for »forhindringer i de pengepolitiske transmissionskanaler« som følge af den store beholdning af indenlandske lån i udenlandsk valuta.

105 Henstilling 2011/1 fra Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici.

106 For eksempel vurderede den ungarske centralbank i slutningen af juni 2013, at husholdninger og SMV'er havde meget høj valutaeksponering.

Overvågning før krisen

179

Allerede før krisen havde EU en ramme for overvågning af medlemsstaternes offentlige budgetter. Det var Kommissionens ansvar at advare Rådet om voksende finanspolitiske ubalancer. Kommissionen var ikke forberedt på de første anmodninger om finansiel bistand.

180

Kommissionen udførte ikke sin opgave godt nok, hvad angår vurdering af finanspolitiske ubalancer i perioden op til krisen, hvor Kommissionen skønnede, at de offentlige budgetter var stærkere, end de faktisk viste sig at være. Det var en væsentlig svaghed i Kommissionens vurderinger før 2009, at der ikke forelå rapporter om opbygning af eventualforpligtelser i den offentlige sektor, som ofte blev til egentlige forpligtelser under krisen. Kommissionen var heller ikke tilstrækkelig opmærksom på forbindelsen mellem betydelige udenlandske kapitalstrømme og sundhedstilstanden for bankerne og i sidste ende de offentlige finanser. Disse mangler i overvågningen betød, at Kommissionen ikke var forberedt på at skulle håndtere opgaven med programforvaltning, da landenes anmodninger om finansiel bistand begyndte at komme (jf. punkt 35-47).

Programforvaltningsprocessen

181

Kommissionen påtog sig de nye forpligtelser med hensyn til programforvaltning, som omfattede drøftelser med de nationale myndigheder, udarbejdelse af programprognoser og skøn over finansieringsgab samt identifikation af de nødvendige reformer. Det var noget af en præstation i lyset af de tidsbegrænsninger, der gjaldt i starten, og den manglende erfaring (jf. punkt 45-50).

182

Kommissionen var grundig, når det drejede sig om at indhente de nødvendige oplysninger. Kommissionen mobiliserede i stigende grad intern ekspertise og var i kontakt med en lang række interessenter i støttemodtagerlandene. Kommissionen mobiliserede imidlertid ikke samme omfang af ekspertise i 2008 og 2009, som den gjorde efterfølgende i forbindelse med programmerne for eurolandene, og det var heller ikke nemt for den at søge ekstern ekspertise. Kommissionens politik for menneskelige ressourcer var ikke gearet til at håndtere et så stort og betydningsfuldt europæisk projekt, som løsningen af statsgældskrisen tydeligvis var (jf. punkt 52-54).

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 1

Kommissionen bør fastsætte en overordnet ramme for hele institutionen, som giver mulighed for hurtig mobilisering af passende medarbejderressourcer og ekspertise fra forskellige dele af Kommissionen eller uden for Kommissionen, i tilfælde af at der skal iværksættes et program for finansiel bistand.

I forhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 472/2013 bør Kommissionen udvikle procedurer for skærpet overvågning og forvaltning af eventuelle nye programmer for finansiel bistand. Procedurerne bør udtrykkeligt dække et scenario, hvor disse aktiviteter udelukkende udføres af EU-institutioner.

183

Udarbejdelse af makroøkonomiske prognoser samt underskudsprognoser var ikke noget nyt. Kommissionen brugte et eksisterende og ret besværligt regnearksbaseret prognoseværktøj. Kvalitetskontrollen var hovedsagelig begrænset til afstemning af prognosernes forskellige dele, uden at ledelsen spurgte ind til baggrunden for antagelserne i prognoserne. Det var meget vanskeligt at vurdere sandsynligheden af de vigtigste antagelser, f.eks. de finanspolitiske multiplikatorer, ikke kun i en efterfølgende gennemgang, men også for ledelsen under den egentlige udarbejdelse af prognoserne (jf. punkt 55-70).

Anbefaling 2

Programteamene bør pålægges systematisk at registrere de centrale antagelser, der er anvendt, og det arbejde, der er udført i forbindelse med udarbejdelsen af prognoser. Kommissionen bør have værktøjer, der letter dokumentationsprocessen. Det kan f.eks. omfatte automatisk registrering af prognosemedarbejdernes ændringer.

Kvalitetskontrolprocedurerne bør omfatte flere kontroller af de væsentlige underliggende antagelser og parametre, som landeafdelingerne har valgt. For eksempel kan der i kvalitetskontrollen anvendes en prognose baseret på en generel model til at påpege områder, hvor en prognose baseret på dømmekraft afviger betydeligt fra en sådan modelbaseret prognose. Det ville give mulighed for mere målrettede kvalitetskontroller.

184

Programmerne var for det meste velforankret i EU-politikernes prioriteringer og den aktuelle økonomiske viden. Kommissionens procedurer var dog generelt påvirket af mangel på systematisk registrering. Procedurerne var ikke gearet til evaluering af beslutningsprocessen med tilbagevirkende kraft. Det kan delvis forklares med krisen, tidspresset i starten, og at denne form for programforvaltning var en ny opgave for Kommissionen. Tilgængeligheden af dokumentation blev efterhånden forbedret, men selv for de nyeste programmer manglede der vigtige dokumenter (jf. punkt 71 til 75).

Anbefaling 3

For at sikre intern gennemsigtighed med hensyn til faktorerne bag programbeslutningerne:

- a) bør medarbejdere, der beskæftiger sig med programforvaltning, registrere al nødvendig dokumentation i forhold til elementerne i programmernes udformning, valget af betingelser og Kommissionens overvågning af programmernes gennemførelse, og
- b) programcheferne bør være forpligtede til at kunne dokumentere afgørende programbeslutninger i en beslutningslog, så de nemt kan spores.

185

Betingelserne i aftalememoranda blev hovedsagelig begrundet med specifik henvisning til Rådets beslutning. Betingelserne havde dog ikke tilstrækkelig fokus på Rådets overordnede betingelser for den økonomiske politik (jf. punkt 76-79).

186

Betingelserne for støtte blev forvaltet forskelligt i de forskellige programmer. I nogle programmer var de generelt mindre strenge, hvilket gjorde det lettere at overholde dem. En sammenligning af lande med tilsvarende strukturelle svagheder viste, at de påkrævede reformer ikke altid stod i forhold til landenes problemer, eller at de gik i meget forskellige retninger. For nogle, men ikke alle landene, blev underskudsmålet lempet mere, end den økonomiske situation tilsyneladende berettigede (jf. punkt 80-91).

187

Risikoen for inkonsekvens i behandlingen af landene eller for at forlange unødvendige reformer er fortsat en udfordring i programforvaltningsprocessen. I lyset af programmernes krisekarakter var det svært at udvikle detaljerede retningslinjer for at begrænse programteamenes og de nationale myndigheders manøvrerum i udarbejdelsen af og forhandlingen om dokumenter som Rådets beslutninger eller aftalememoranda. Enhver løsning bør derfor være baseret på skærpet tilsyn med Kommissionens ansattes arbejde og bør gå hånd i hånd med forbedringer af gennemgangsprocessen.

188

Kommissionens ansattes arbejde munder ud i et sæt programdokumenter, som danner grundlag for beslutninger truffet af Kommissionen (eller kommissæren på Kommissionens vegne) og Rådet. Der er sket betydelige forbedringer af både programdokumenterne og den underliggende analyse siden ultimo 2008. Selv de senere programdokumenter manglede imidlertid en række væsentlige oplysninger (jf. punkt 97-99).

Konklusioner og anbefalinger

189

Et fælles træk for alle områder af programforvaltningen er, at man forlod sig på eksperternes dømmekraft inden for specifikke områder. De centrale dokumenter, der var resultatet af ekspertanalysen, blev gennemgået, men gennemgangen var utilstrækkelig i flere henseender. De underliggende beregninger blev ikke gennemgået af nogen uden for programteamet, arbejdet blev ikke undersøgt grundigt, og selve kvalitetskontrollen led også under mangel på dokumentation (jf. punkt 93 til 96).

Anbefaling 4

Kommissionen bør sikre, at der etableres specifikke procedurer for gennemgang af programforvaltningen og programdokumenternes indhold, idet der tages hensyn til tilgængelige ressourcer. En tværgående gennemgang bør fungere som en »peerevaluering« af programteamenes arbejde. Særlig opmærksomhed bør rettes mod tværgående aspekter som ensartet behandling af landene, og der bør rapporteres til ledelsen.

190

Kommissionen er ansvarlig for at overvåge programmernes gennemførelse. Den vigtigste mangel på dette område vedrører overvågning af gennemførelsen af budgettiltag. I alle programmerne blev underskuds målet fastsat på grundlag af ENS-underskuddet. Det sikrer fuld overensstemmelse med proceduren vedrørende uforholdsmæssigt store underskud, men det betyder også, at når det skal afgøres, om programmet skal fortsætte, er Kommissionens rapportering vedrørende opfyldelse af underskuds målet ikke alene forbundet med måleusikkerhed, men også med prognoseusikkerhed (jf. punkt 100-103).

Anbefaling 5

Med sigte på budgetovervågning bør Kommissionen i aftalememorandaene medtage variable, som kan indsamles på kort tid, f.eks. likviditetssaldo og/eller et restancemål opgjort på kvartalsbasis.

Konklusioner og anbefalinger

191

Rapporteringen af overholdelse af betingelserne var usystematisk. Manglende overholdelse blev udtrykt på mange forskellige måder, hvilket skabte forvirring. For nogle betingelser var der slet ingen rapportering. Nogle få betingelser blev rapporteret som opfyldt, men det var de ikke i virkeligheden (jf. punkt 104-107). En effektiv intern gennemgang (jf. anbefaling 4) bør reducere risikoen for sådanne fejl. Vores arbejde peger dog også på andre svagheder i anvendelsen af betingelserne. Der blev frigjort trancher, selv om der var stor forskel på landenes overholdelse af tidsfrister (jf. punkt 200). Programmerne indeholdt betingelser, som ikke kunne garantere faktisk gennemførelse af reformer, eller som egentlig ikke var af betydning for kriseløsning og tilbagebetaling af lånene.

Anbefaling 6

Kommissionen bør præcisere programbetingelsernes rolle:

- a) Programdokumenterne bør fastlægge betingelsernes relative betydning som forudsætning for frigørelse af trancher.
- b) Betingelserne bør have fokus på reformer med væsentlig og holdbar virkning. Hvis trancherne gøres betinget af forberedende trin, bør aftalememorandummet indeholde betingelser, som garanterer den efterfølgende vedtagelse af reformer.

- c) Der bør kun i begrænset omfang anvendes betingelser, og de bør klart vedrøre reformer, som er afgørende for kriseløsning eller tilbagebetaling af støtte. Programteamene bør være forpligtet til at begrunde behovet for hver enkelt betingelse. Valget af betingelser bør være genstand for intern gennemgang.
- d) Betingelserne bør være defineret, så overholdelsen kan overvåges med sikkerhed. Når betingelserne fastlægges, bør programteamene søge at identificere data, der senere kan bruges til at vurdere resultaterne af programforanstaltningerne.

192

Alle programteam etablerede et velfungerende, uformelt samarbejde med IMF og ECB. At der ikke var nogen formelle samarbejdsordninger, skyldtes tidshorizonten, som forventedes at være kort, og muligvis institutionernes præferencer (jf. punkt 108-114).

Anbefaling 7

Hvis Kommissionen skal samarbejde med de andre programpartnere, bør den tilsigte at formalisere det interinstitutionelle samarbejde. Mandatet bør specificere mekanismer til udveksling af oplysninger, håndtering af fortrolige oplysninger og løsning af meningsforskelle.

Konklusioner og anbefalinger

Lånetransaktioner

193

Kommissionens gældsudstedelse var vellykket, eftersom alle obligationsudstedelserne tiltrak tilstrækkelig efterspørgsel fra kapitalmarkederne til at blive udsolgt. Kommissionen udstedte obligationerne rettidigt. De endelige gældsomkostninger var i overensstemmelse med markedsniveauet og sammenlignelige niveauer. Hvad angår den egentlige procedure, var prissætningen undertiden højere end den prissætning, som lead-bankerne oprindeligt havde anført (jf. punkt 115-122).

194

Der var en række mangler i gældsforvaltningsprocessen i de første år. Disse mangler skyldes delvis, at Kommissionen kun havde afsat et begrænset antal ansatte til denne aktivitet. Manglerne havde ikke nogen påviselig indvirkning på låntagningsresultatet. Manglerne var stort set udbedret i de senere obligationsudstedelser, så anbefalingerne vedrører de svagheder, som under revisionen blev identificeret som udestående (jf. punkt 123-136).

Anbefaling 8

I relation til gældsforvaltningsprocessen bør Kommissionen:

- a) øge gennemsigtigheden omkring tildelingen af udstedelser
- b) systematisk registrere alle de vigtigste transaktioner vedrørende udstedelser, som den indgår med lead-banker
- c) insistere på tilsagn fra lead-bankerne både før og efter udstedelserne og
- d) udføre regelmæssige analyser af terminsmarkedet for at bestemme hver enkelt udstedelses karakteristika og vurdere likviditeten på det sekundære marked.

Programresultater

195

Analysen af resultaterne bør undergå yderligere økonomisk forskning med henblik på en bedre forståelse af, hvordan landene håndterede behovet for tilpasning, og hvordan virkningen heraf kan fordeles mere ligeligt i fremtiden.

Anvendelse af finansiel bistand

196

I de fem lande var det samlede niveau af bistandsmidler hele tiden som planlagt. Der var dog nogle forskelle i rækkevidden af den bistand, der blev ydet. De første programmer og det irske program havde en betydelig sikkerhedsmargin. Det gjorde det muligt for de berørte lande at tilbagebetale dyre IMF-lån før tiden, mindske programfinansieringen eller afhængigheden af egne ressourcer eller overgå målet for valutareserven (jf. punkt 138-139).

Konklusioner og anbefalinger

197

Portugals finansieringsbehov var derimod betydeligt større end oprindeligt anslået, og finansieringen var stram under det portugisiske program. Portugal var nødt til at søge markedsfinansiering for at kunne opfylde kravene. Den finansielle bistand til Rumænien var tilstrækkelig til at dække landets betalingsbalancebehov, men finansieringen af den rumænske offentlige sektor viste sig at være mere problematisk (jf. punkt 140-143).

Finanspolitisk tilpasning

198

Med nogle undtagelser blev de reviderede underskudsmål opfyldt. Den faktiske sammensætning af den finanspolitiske konsolidering svarede stort set til den oprindelige plan, men udhulingen af skattegrundlaget udlignede de ekstra indtægter fra en række vigtige nye skattetiltag, der blev gennemført i 2009 (jf. punkt 144-148).

199

Alle landene forbedrede deres strukturelle underskud, men tempoet varierede, primært fordi landene havde forskellige udgangspunkter. Nogle af de finanspolitiske konsolideringstiltag førte til midlertidige resultater med hensyn til afhjælpning af underskudet, fordi medlemsstaterne benyttede sig af engangstiltag for at opnå målene (jf. punkt 149-154).

Strukturelle betingelser

200

Medlemsstaternes overholdelse af tidsfristerne i aftalememorandae- ne varierede. Når overholdelsen var forsinket, skyldtes det for det meste årsager, som Kommissionen ikke havde kontrol over. Nogle gange var den oprindelige tidsfrist for ambitiøs, når reformernes omfang tages i betragtning. Landene overholdt ikke altid den oprindelige frist, men de overholdt ofte betingelserne med en vis forsinkelse (jf. punkt 155-157).

201

Det var lige så sandsynligt, at vigtige betingelser blev overholdt inden for den oprindelige tidsfrist, som mindre vigtige betingelser. Ved slutningen af et program var overholdelsesprocenten for de mere vigtige betingelser ofte højere, hvilket tyder på, at Kommissionens fokus blev rettet mere mod de reformer, der var mest brug for, efterhånden som programmerne nærmede sig afslutningen (jf. punkt 158).

202

Programbetingelserne gav med succes anledning til reformer, som for det meste fortsatte efter programmets slutning, og på revisionstidspunktet var tilbagerulning sjældent. I de tilfælde, hvor programmerne var målrettet mod reformer på bestemte områder, sås mærkbare forbedringer. I nogle tilfælde bidrog EU til at tilskynde til nye reformer, mens støtteprogrammerne i andre tilfælde gav incitament til at øge tempoet for gennemførelse af eksisterende nationale planer. For en række betingelsers vedkommende gav overholdelsen imidlertid stadig ikke den virkning, som var årsagen til, at de var medtaget i programmet (jf. punkt 159-164).

Makroøkonomiske resultater

203

Ud over konsolidering af de offentlige budgetter og stabilisering af den finansielle sektor sigtede programmerne også mod at genoprette balancen over for udlandet ved at øge den økonomiske konkurrenceevne. I fire ud af de fem reviderede lande rettede de løbende poster sig hurtigere end forventet. Det kan hovedsagelig tilskrives en uventet forbedring af indkomstbalancen og i mindre grad en tilsvarende uventet forbedring af handelsbalancen. Importen var lavere end forventet, hovedsagelig på grund af et fald i BNP. I de tilfælde, hvor eksporten også var lavere end forventet, skyldtes det normalt eksterne faktorer (primært et fald i handelspartneres BNP) (jf. punkt 165-172).

204

I tre lande indgik intern devaluering som et centralt element af den makroøkonomiske strategi, idet landene indførte et sæt politikker, som skulle genoprette den internationale konkurrenceevne ved primært at fokusere på at mindske lønomkostningerne. I praksis blev lønningerne justeret for nyansatte under recessionen, mens etablerede ansattes lønninger næsten ikke faldt (jf. punkt 173-174).

Anbefaling 9

Kommissionen bør få en bedre forståelse af, hvordan landene tilpassede sig, så den kan have mere fokus på erfaringerne fra programmerne. Kommissionen bør blandt andet undersøge følgende nærmere:

- a) effekten af tiltag til at genvinde konkurrenceevnen, f.eks. intern devaluering
- b) tilpasningsprogrammets sociale virkninger og byrdefordeling og
- c) tilpasningstiltagenes rækkefølge.

Vedtaget af Afdeling IV, som ledes af Milan Martin CVIKL, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 11. november 2015.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Begrundelser for anmodning om bistand

Krisesituationen i de enkelte lande blev klassificeret efter kategorierne i den akademiske litteratur¹.

Land	Krisetype	Vigtigste begrundelser for regeringens anmodning om bistand
Ungarn	Betalingsbalancekrise	<p>Lehman Brothers' kollaps medførte en nedgang i investortilliden i begyndelsen af oktober 2008. Det førte til afhændelse af statsobligationer, en mislykket obligationsauktion og en brat depreciering af valutaen. Stress på valutamarkedene medførte et likviditetspres på bankerne, som fandt det vanskeligt at refinansiere valutawaps.</p> <p>Ungarn anmodede om finansiel bistand på grund af bekymringen over, at den begyndende panik ville vende op og ned på markedsmekanismerne i en sådan grad, at der ville forekomme en pludselig afbrydelse i Ungarns eksterne finansieringskapacitet.</p> <p><i>Kilde:</i> Kommissionens oprindelige programdokumenter (2008), IMF's efterfølgende evaluering af Ungarn (2011).</p>
Letland	Betalingsbalancekrise Bankkrise	<p>I de sidste tre måneder op til anmodningen om bistand var indlånet faldet med 10 %. Det skyldtes primært et stormløb på Parex Bank, som kom i alvorlige likviditetsproblemer efter at have mistet over en fjerdedel af sine indlån. I samme periode faldt de officielle reserver med næsten 20 %, idet centralbanken solgte valuta for at forsvare valutakursbindingen. I november besluttede regeringen at træde til og nationalisere Parex Bank. I december indførte regeringen restriktioner for hævnning af indeståender i Parex.</p> <p>Ifølge premierministeren var der tre grunde til, at Letland havde behov for finansiel bistand: for at kunne håndtere Parex Bank, finansiere budgetunderskuddet og stabilisere det finansielle marked.</p> <p>Voksende bekymringer om Letlands finansielle system og udlandsgæld gav anledning til betalingsbalance- og bankkrisen.</p> <p><i>Kilde:</i> Letlands anmodning til IMF (2009), Aslund, Anders og Valdis Dombrovskis (2011): 'How Latvia Came Through The Financial Crisis', Peterson Institute for International Economics, Blanchard, Olivier; Mark Griffiths og Bertrand Gruss (2013): 'Boom, Bust, Recovery: Forensics of the Latvia Crisis', endeligt konferencudkast til »Brookings Panel on Economic Activity«, efteråret 2013.</p>
Rumænien	Betalingsbalancekrise	<p>De indenlandske finansielle markeder og banksektoren kom under alvorligt pres, da den globale finanskrisen brød ud i 2008. Adgangen til ekstern finansiering var begrænset, hvilket medførte en brat rentestigning. De aftagende kapitalstrømme førte til en valutadepreciering på over 15 %, hvilket medførte dårligere aktivkvalitet og en yderligere svækkelse af bankernes balancer.</p> <p>Centralbanken intervererede for at stabilisere den rumænske leu. Rumæniens kreditvurdering blev nedgraderet til under »investment grade«, og det øgede både risikopræmier og låneomkostninger. Statsobligationsrenten steg brat til 9 %.</p> <p>På baggrund af kraftigt øget risikoaversion, øget pres på valutakursen og en stadig mere begrænset adgang til obligationsmarkedet for offentlig låntagning fremsendte de rumænske myndigheder i marts 2009 en anmodning om finansiel bistand.</p> <p><i>Kilde:</i> IMF: Romania: Request for Stand-By Arrangement (2009), IMF Ex-post evaluation Romania (2012), Europa-Kommissionen: Overall assessment of the two balance-of-payments assistance programmes for Romania, European Economy, Occasional Papers 156 (2013).</p>

Land	Krisetype	Vigtigste begrundelser for regeringens anmodning om bistand
Irland	Bankkrise	<p>Fra udgangen af 2007 havde investorerne ikke længere tillid til Irlands ejendomssektor på baggrund af bekymringer om et for stort udbud og en prisboble. Irland stod således over for to problemer, nemlig en brat nedgang i de cykliske indtægter fra byggeriet og pludseligt opståede betydelige tab i den indenlandske banksektor.</p> <p>I 2008-2010 havde Irland indført omfattende foranstaltninger for at styrke banksektoren. De indenlandske bankers forpligtelser blev garanteret af staten. Banksektoren fik tilført kapital svarende til over 20 % af BNP. Det nationale kapitalforvaltningsagentur, National Asset Management Agency, overtog bankernes nødlidende ejendomsrelaterede aktiver.</p> <p>Statsens forpligtelser over for finanssektoren havde imidlertid resulteret i historisk store rentespænd for statsobligationer og begrænset landets markedsadgang markant.</p> <p><i>Kilde:</i> Ireland: Letter of Intent (2010), IMF: Ireland: Request for an Extended Arrangement (2010), Europa-Kommissionen (2011).</p>
Portugal	Statsgældskrise	<p>Perioden inden anmodningen om finansiel bistand var karakteriseret ved en ugunstig udvikling i de offentlige finanser og en forværring af de økonomiske udsigter. Det medførte en nedgang i tilliden og stigende markedspris på Portugals gæld, hvilket blev forstærket af den negative udvikling på euroområdet statsobligationsmarked.</p> <p>I takt med at markedsadgangen blev mere og mere begrænset, havde regeringen i stigende grad benyttet udstedelse af kortfristede værdipapirer og andre typer finansiering (f.eks. private investeringer, syndikeret udstedelse og et betydeligt omfang af kortfristet finansiering fra indenlandske banker). I begyndelsen af maj 2011 steg det 10-årige portugisiske spænd i forhold til Bunds (tyske statsobligationer) til 650 basispoint.</p> <p>På baggrund af kreditvurderingsbureauernes gentagne nedgradering af landets statsobligationer kunne Portugal ikke skaffe refinansiering til rentesatser, der var forenelige med holdbare offentlige finanser på lang sigt.</p> <p><i>Kilde:</i> Europa-Kommissionen: The Economic Adjustment Programme for Portugal, European Economy, Occasional Papers 79, (2011); IMF: Portugal: Request for Arrangement Under the Extended Fund Facility (2011).</p>

1 Claessens og Kose (2013), Laeven og Valencia (2012), Kaminsky og Reinhart (1999).

Lånefaciliteterne for de fem lande

	Betalingsbalancestøtte	Den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM)	Den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF)
Institutionel form	EU-mekanisme	EU-mekanisme	Privat selskab ejet af landene i euroområdet
Kapitalstruktur	Garanteret af EU-budgettet	Garanteret af EU-budgettet	Garantier fra eurolande
Udlånskapacitet i euro	50 milliarder euro	60 milliarder euro	440 milliarder euro
Instrumenter	Lån, kreditlinjer	Lån, kreditlinjer	Lån, køb af obligationer på det primære og sekundære marked
Varighed	Permanent mekanisme	Midlertidig mekanisme	Midlertidig mekanisme
Vigtigste beslutende organer	Rådet med kvalificeret flertal efter forslag fra Europa-Kommissionen		EFSF's bestyrelse (dvs. medlemmer af Eurogruppen)
Retsgrundlag Finansiering	Artikel 143 TEUF	Artikel 122 TEUF	Mellemstatslig beslutning

Kilde: Revisionsretten.

Tabellen omfatter ikke de to andre faciliteter - mellemstatslige lån til Grækenland og den europæiske stabilitetsmekanisme - som havde til formål at yde støtte til landene i euroområdet.

Revisionsmetoden

Fastlæggelse af revisionskriterier

1. Vi udledte god forvaltningspraksis og evalueringskriterier fra evalueringer af IMF-programmer, efterfølgende evalueringer af EU's betalingsbalancestøtte til tredjelande, tidligere beretninger fra Retten om makrofinansiel bistand, retningslinjer og andre publikationer fra uafhængige institutter og tænketanke samt akademisk forskning. **Tabel 1** viser de vigtigste kildedokumenter.

Tabel 1 - Vigtige kilder til revisionskriterierne

IMF og IMF's uafhængige evalueringskontor, Independent Evaluation Office
IMF Conditionality guidelines: IMF Guidelines on Conditionality (2002), Principles Underlying the Guidelines on Conditionality (2006), 2011 Review of Conditionality (2012)
Fiscal adjustment in IMF-Supported Programs (2003)
Evaluation report: The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil (2003)
Evaluation report: Structural Conditionality in IMF-Supported Programs (2007)
Structural Conditionality in IMF-supported programs: Background documents (2007)
Mauro, Paolo: Chipping away at Public Debt, IMF, 2011
Europa-Kommissionen
Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support (2007)
Final Report: Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2004-2008) (2009)
Guidelines for the ex post evaluation of Macro-Financial Assistance and Balance of Payments Operations (2010)
Evaluation of Directorate-General for Economic and Financial Affairs' fiscal surveillance activities (2010)
Den Europæiske Revisionsret
Særberetning nr. 5/2001 om counterpartmidler hidrørende fra strukturtilpasningsstøtte i form af direkte budgetstøtte (syvende og ottende EUF)
Særberetning nr. 2/2005 om budgetstøtten over EUF til AVS-landene: Kommissionens forvaltning af støtten til reform af de offentlige finanser
Særberetning nr. 11/2010 »Kommissionens forvaltning af generel budgetstøtte i AVS-stater og lande i Latinamerika og Asien«

2. Med henblik på at fastlægge bedste praksis inden for forvaltning af offentlig gæld, investorforhold og gennemsigtighed i gældsudstedelsen benyttede vi os af følgende organisationers relevante arbejde og retningslinjer:
 - a) IMF og Verdensbanken, især de forskellige versioner af retningslinjerne om forvaltning af den offentlige sektors gæld (2001, 2003, 2007 og 2014) og om anvendelse af syndikering (2010 og 2013)
 - b) Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), især analysen af flere landes procedurer for udstedelse af offentlig gæld (2009)
 - c) Den Internationale Betalingsbank og
 - d) Sammenslutninger i den private sektor, f.eks. International Capital Market Association, Association for Financial Markets in Europe og Institute of International Finance.

Analyse af strukturelle betingelser

3. Analysen af strukturelle betingelser var baseret på en stikprøve (jf. **tabel 2**). Områderne blev valgt efter en vurdering af deres relative betydning for de enkelte programmer.

Tabel 2 - Oversigt over stikprøven

	Ungarn	Letland	Rumænien	Irland	Portugal
Antal analyserede betingelser	44	56	67	59	135
Omtrentlig dækning (skøn ved ekstrapolering fra stikprøven)	73 % ¹	38 %	39 %	15 %	34 %
Tematisk dækning					
Offentlig finansiel forvaltning (f.eks. finanspolitisk ansvar, offentlige indkøb)	x	x	x	x	x
Reform af den offentlige forvaltning og/eller offentlige lønninger	x	x	x		x
Pension	x	x	x	x	
Strukturfondene	x	x	x		
Statsejede selskaber, privatisering, offentlig-private partnerskaber		x	x		x
Erhvervs klima		x	x		
Arbejdsmarkedet (lønfastsættelse, aktive arbejdsmarkedspolitikker, arbejdsløshedsunderstøttelse)	x		x	x	x
Finanssektoren (kapitaldækningsgrad, overvågning af banker)	x		x	x	

1 73 % af betingelserne repræsenterer alle strukturelle betingelser. De resterende 27 % vedrørte kun budgetrelaterede betingelser.

Kilde: Revisionsretten.

4. Tilsvarende betingelser i de forskellige versioner af aftalememorandaene blev grupperet for at undgå unødige gentagelser. Andelen af grupperede betingelser i forhold til antallet af betingelser i de forskellige aftalememoranda blev anvendt til at måle betingelsernes stabilitet.
5. De grupperede betingelser blev klassificeret i tre kategorier efter strukturelt indhold:
 - i) Lavt strukturelt indhold: Denne kategori omfatter betingelser, som ikke i sig selv medfører reelle økonomiske ændringer. Disse betingelser kan dog være skridt på vejen til mere betydelige reformer. Eksemplerne omfatter: i) engangsundersøgelser som f.eks. en enkeltstående evaluering, ii) forberedelse og offentliggørelse af planer eller strategier og iii) fortsættelse af en given aktivitet.
 - ii) Mellemhøjt strukturelt indhold: Denne kategori omfatter betingelser, som potentielt kan have en umiddelbar, betydelig virkning på adfærden hos en gruppe økonomiske aktører (f.eks. offentlige embedsmænd, virksomheder, forbrugere, ansatte og licensindehavere). Der kræves dog yderligere opfølgningstiltag, hvis disse virkninger skal vare længe. Denne kategori omfatter fire typer betingelser. For det første: betingelser, der kræver, at den udøvende magt tager skridt, der sandsynligvis vil have en umiddelbar virkning. Sådanne betingelser kan have endda ekstremt betydelige makroøkonomiske virkninger (f.eks. hvis regeringen beslutter at nedsætte mindstelønnen), men kan nemt ruller tilbage. For det andet: betingelser, som kræver, at regeringen gentagne gange gennemfører en aktivitet (f.eks. regelmæssig budgetovervågning). For det tredje: betingelser, der kræver gennemførelse af forskellige administrative tiltag, f.eks. omstrukturering af centraladministrationen, eller tiltag til gennemførelse af eksisterende lovgivning. For det fjerde: alle engangstiltag.
 - iii) Højt strukturelt indhold: Denne kategori dækker betingelser, som i sig selv fører til langvarige ændringer i økonomien. Sådanne betingelser kan have meget brede og væsentlige virkninger, men virkningerne kan også være koncentreret på nogle få økonomiske aktører. Typiske betingelser i denne kategori kræver ændringer af lovgivningen ved det nationale parlament. Kategorien omfatter også betydelige ændringer af det institutionelle landskab, f.eks. oprettelse af et finanspolitisk råd eller omstrukturering af de lokale myndigheder og privatisering¹.
6. Overholdelsen blev vurderet i forhold til den oprindelige tidsfrist og status for gennemførelsen på revisionstidspunktet. Vurderingen var normalt baseret på de foreliggende overvågningsrapporter. Følgende typer betingelser indgik ikke i analysen af overholdelse:
 - i) vage betingelser - dvs. betingelser, som ikke kunne klassificeres ordentligt efter strukturelt indhold
 - ii) permanente betingelser - dvs. betingelser, der kræver udførelse af visse aktiviteter hvert kvartal, og
 - iii) betingelser uden nogen klar tidsfrist.

1 Nationalisering eller bankstøttetiltag indgår ikke i denne kategori.

7. For at tage højde for situationer, hvor status for overholdelsen ikke kunne bestemmes, blev alle statistiske test altid udført mindst to gange: i) på grundlag af registrerede data uden de tilfælde, hvor det ikke var muligt at bestemme overholdelsesstatus, og ii) på grundlag af alle registrerede data, hvor manglende værdier blev betragtet som manglende overholdelse.

Gældsomkostningerne

8. Hvad angår prissætningen for låntagningen, blev swapaktivrenterne anvendt som indikator for, hvad markerne betragtede som den gældende risikofrie obligationsrente for en given løbetid på udstedelsestidspunktet. Gennemsnittet af bid- og ask-swaprenter (dvs. mid-swaprenten) blev anvendt som benchmark for den rente ved udstedelse, som EU og sammenlignelige udstedere opnåede². Dataene var fra Bloomberg eller, hvis det ikke var muligt at få dem derfra, beregnet som forskellen mellem udstedelsesrenten og mid-swaprenten på annonceringsdatoen.

2 Den Europæiske Investeringsbank, den europæiske finansielle stabiliseringsfacilitet, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Resumé

I Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens forvaltningsrevision af de programmer, der har modtaget finansiel støtte fra betalingsbalanceme-kanismen og den europæiske finansielle stabilise-ringsmekanisme (EFSM). De vigtigste økonomiske mål for disse programmer er blevet opfyldt, nemlig at sikre landenes tilbagevenden til de finansielle markeder, holdbare offentlige finanser, fornyet vækst og en nedgang i arbejdsløsheden.

Krisens indvirkning og udvikling var uden fortilfælde både i Europa og globalt. Det var meget vanskeligt at forudsæ de fulde konsekvenser af den hurtige afvikling af ubalancer. I lyset af disse kriseforhold kunne den indbyrdes sammenhæng mellem en række økonomiske variabler ikke længere beskrives i tilstrækkelig grad ud fra almindelige økonomiske reaktionsmønstre. Kommissionen og EU var nødt til at gribe hurtigt ind over for en meget høj usikkerhed og systemiske stats- og likviditetskriser, der udgjorde en trussel mod hele det finansielle systems stabilitet og staternes solvens.

På tidspunktet for krisens indtræden var der allerede en multilateral overvågningsramme, men den viste sig at være utilstrækkelig. Selv om Kommissionen havde begrænset erfaring med karakteren og omfanget af den nødvendige intervention, udviklede den hurtigt en række kriseløsningsværk-tøjer. Der blev omgående og under vanskelige forhold indført programmer for finansiel bistand til EU-medlemsstater ydet under betalingsbalancefaciliteten. EFSM-programmerne var ligeledes tvingende nødvendige på grund af den højere risiko for følgevirkninger i andre eurolande og de yderligere vanskeligheder forbundet med finansieringen via helt nye finansielle instrumenter. Kommissionen manglede personaleresourcer, og læringskurven var stejl. Programmerne var komplekse instrumen-ter til håndtering af uforudsigelige krisituationer.

Modtagerlandenes input til programmernes udformning og udvikling var kritisk. Det afspejler ikke kun deres forskellige situationer, men også forskellige politiske præferencer, og det er den vigtigste faktor til at sikre, at de bevarer ejerskabet over reformpro-grammet. Uden ejerskab mindskes sandsynligheden for, at et program bliver en succes, betydeligt.

Ved sammenligningen af programmerne er det ligeledes vigtigt at tage højde for de forskellige forhold i modtagerlandene, politiske, administrative og institutionelle begrænsninger og deres udvikling over tid. Lande kan have strukturelle svagheder, der umiddelbart synes at være ens, men som ikke desto mindre løses bedst med forskellige politikker. Fleksi-biliteten til at skræddersy og tilpasse programmerne til de enkelte landes behov og begrænsninger er af afgørende betydning for deres succes. Program-mets kvalitet kan ikke evalueres ved benchmarking af antallet af strukturelle betingelser.

Kommissionen har allerede gjort betydelige frem-skridt med de reviderede programmer, også efter deres afslutning. Kommissionen har bl.a. mobilise-ret yderligere ekspertise og finansielle ressourcer og styrket EU's mekanismer for økonomisk styring og finansiel bistand. Kommissionen agter at bygge videre på denne udvikling og gennemføre yderli-gere forbedringer som anført i Kommissionens svar på revisionsanbefalingerne.

III

Allerede før krisen var der en veletableret ramme for finanspolitisk overvågning. Omfanget og karak-teren af den globale finansielle krise i 2007-2008 var uden fortilfælde, og krisen skabte pludselige ubalancer under uordnede forhold i en række EU-lande.

Krisen viste, at overvågningsrammen før krisen ikke var fuldt ud tilstrækkelig til at identificere risikoen forbundet med de underliggende budgetstillinger i en økonomisk krisituation uden fortilfælde. Den understregede ligeledes omfanget af følgevirknin-gerne mellem landene og behovet for at anvende en bredere tilgang til overvågning i banksektoren og den bredere makroøkonomiske overvågning. De finansielle markeders reaktion – der var afgørende for krisens hurtige udvikling – var imidlertid en ny og meget vanskelig virkning at forudsige. På det tidspunkt, hvor landene anmodede om bistand, var den forværrede situation blevet overvåget i kulis-serne, og Kommissionen var i tæt kontakt med de nationale myndigheder.

Den modtagende medlemsstat – ikke Kommissionen – skal selv anmode om et program for finansiel bistand. Den almindelige overvågningsramme giver Kommissionen en mere begrænset rolle i overvågningen af nationale økonomiske og finanspolitiske beslutninger og i fremsættelsen af politikhenstillinger end programbetingelserne.

Der blev truffet hurtige og omfattende foranstaltninger til imødegåelse af krisen. Dette omfattede en yderligere styrkelse af EU's overordnede økonomiske styring med et integreret system af europæiske finansielle tilsynsmyndigheder (ESRB, EBA, ESMA, EIOPA) og en reguleringsstruktur for finansielle institutioner (dvs. bankunion). Sixpacken og twopacken til afhjælpning af de svagheder i overvågningen, som krisen havde afsløret, blev ligeledes indført. Sixpacken omfattede navnlig proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, der tillagde overvågningen af makroøkonomiske og finansielle ubalancer en central rolle i EU's økonomiske overvågning.

Der tages ikke tilstrækkeligt hensyn til det forhold, at Kommissionens foranstaltninger ikke blev truffet i et vakuum, men at de indgår i komplekse institutionelle rammer, i vurderingen af Kommissionens resultater. IMF's rolle og – for eurolandene – ECB's rolle i udarbejdelsen og overvågningen af programmerne er underspillet. Der lægges heller ikke behørig vægt på Rådets rolle som det primære beslutningstagende organ.

IV

De makroøkonomiske og budgetmæssige fremskrivninger for 2008 adskiller sig generelt betydeligt fra de oprindelige fremskrivninger i prognoserne for et meget stort antal institutioner, herunder Kommissionen. Dette hænger sammen med den pludselige afvikling af ubalancer og krisen af hidtil uset karakter, der i dag anerkendes som en tail event, dvs. et meget usandsynligt resultat af fordelingen af mulige resultater. Prognoser er desuden altid baseret på de tilgængelige oplysninger på et bestemt tidspunkt, og den efterfølgende udvikling og datarevisioner ændrer derfor naturligvis situationen og udsigterne.

Det skal anerkendes, at prognostisering ikke er en eksakt videnskab. Kommissionens prognoser har ofte vist sig at være nøjagtige.

I EU-rammen for økonomisk styring før krisen var der primært fokus på finanspolitik, og overvågningen af den finansielle risiko blev navnlig overladt til centralbanker og nationale tilsynsmyndigheder. Da der ikke var nogen integreret europæisk tilsyns- og reguleringsstruktur for finansielle institutioner, blev de vigtigste risici ikke systematisk identificeret. Der er sket betydelige fremskridt i afhjælpningen af disse institutionelle og styringsmæssige svagheder siden krisens indtræden. Tilsynsrammen er blevet gennemgået, og der er blevet etableret tættere kontakt mellem Kommissionen og det nyligt oprettede Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) og de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA).

Det var imidlertid vanskeligt at forudse, at regeringerne på grund af omfanget og karakteren af den finansielle krise uden fortilfælde traf foranstaltninger til støtte for finanssektoren, der undertiden havde betydelig indvirkning på de offentlige finanser.

V

Den makroøkonomiske overvågningsramme er en komplementær proces, der ikke indgår i stabilitets- og vækstpagten (SVP). SVP omfatter en række retsakter og politiske dokumenter om budgetovervågning. På tidspunktet for krisens indtræden havde SVP været implementeret i ti år, og pakken var netop blevet revideret i 2005 for at sætte større fokus på den underliggende finanspolitiske linje. Kommissionen lægger vægt på at afhjælpe de mangler, der viser sig, og reviderede pakken yderligere i 2011, 2013 og 2014.

Ved sammenknytningen af SVP'en og Kommissionens parathed til at forvalte programmerne tages der ikke højde for, at formålet med reformerne af SVP'en og indførelsen af makroøkonomisk overvågning var at afhjælpe manglerne i overvågningsmekanismerne. Dette gør det muligt at identificere ubalancer i tide og træffe de politiske beslutninger, der er nødvendige for at gøre landene bedre forberedt på at håndtere en krise. Forvaltning af finansiel bistand er ikke knyttet til identificering af risici.

VIII

I beretningen peges der med rette på anvendelsen af en række regneark og indledende problemer med dokumentation. Kommissionens prognoseredskab er ikke mere komplicerede end nødvendigt.

Økonomiske prognoser kan ikke foretages ved hjælp af en simpel applikation. Kommissionens prognoser skal dække en lang række variabler. Dette indebærer nødvendigvis, at de landeansvarlige skal basere deres prognoser på et stort og ret komplekst datasæt. Det kræver ekspertise og faglig vurdering at anvende regnearkene. Kommissionens prognosemetode er i overensstemmelse med praksis i andre organisationer, der opstiller økonomiske prognoser.

Kommissionen er ikke enig i Rettens bemærkninger om vanskelighederne forbundet med at vurdere antagelserne i prognosen. De antagelser, der ligger til grund for prognoserne, er beskrevet i det positionspapir, der udarbejdes i starten af hver prognoserunde. Antagelserne ajourføres herefter før hver efterfølgende prognose, og de offentliggøres i de enkelte prognoser. Der afholdes en række møder under forberedelserne af Kommissionens regelmæssige prognoser med deltagelse af landeansvarlige, eksperter fra horisontale enheder og den øverste ledelse. Drøftelsen af de antagelser, der ligger til grund for prognoserne, er et centralt punkt på disse møder. Horisontale enheder kontrollerer desuden systematisk den matematiske og økonomiske overensstemmelse i de prognoser, som landeafdelingerne har udarbejdet.

Kommissionen har navnlig redegjort indgående for dens vurdering af de finanspolitiske multiplikatorer, der ligger til grund for prognosen (se f.eks. tekstboks 1.5 på s. 41 i efterårsprognosen fra 2012). I 2013 foretog GD ECFIN en vurdering af den implicite værdi af de finanspolitiske multiplikatorer. Multiplikatorerne ligger godt inden for det interval, der er anført i den empiriske og teoretiske litteratur.

IX

Kommissionen vil gerne understrege betydningen af at skelne behørigt mellem at tilvejebringe de oplysninger, der er nødvendige for at træffe en velunderbygget beslutning på det pågældende tidspunkt, og muligheden for at hente hele dokumentationen på et senere tidspunkt.

I programmernes tidlige fase arbejdede Kommissionen under et stort tidspres og stod over for at skulle indføre forsvarlige og effektive krisestyringsprocedurer. Kommissionen anerkender, at der var svagheder i dokumentforvaltningen i programprocessernes tidlige fase, og at det var en »learning by doing«-proces.

Kommissionen gav Retten en betydelig mængde oplysninger, herunder regneark, om de data og antagelser, der ligger til grund for de indledende beregninger af finansieringsgabet. Der blev tilvejebragt baggrundsdokumenter for alle berørte programlande.

X

Kommissionen er ikke enig i, at de nyeste programdokumenter manglede væsentlige oplysninger. Programdokumenterne for Portugal og Irland var meget grundige.

XI

Kommissionen er ikke enig i, at der i visse betingelser i aftalememorandaene (MoU'er) ikke var fokus på Rådets overordnede betingelser for den økonomiske politik.

Rådets overordnede betingelser for den økonomiske politik er »overordnede«, og det er ikke hensigten at opstille en udtømmende liste over betingelser. Overholdelsen af disse betingelser – navnlig i forbindelse med strukturelle aspekter – nødvendiggør ofte en lang række foranstaltninger i aftalememorandummet, der skal styrke en økonomisk underliggende stilling.

Aftalememoranda er desuden resultatet af forhandlinger med den pågældende medlemsstats politiske myndigheder, og deres input er afgørende for programmets succes.

Forskellige metoder

Efter Kommissionens opfattelse var det hensigtsmæssigt, at de enkelte programmer afspejlede landespecifikke økonomiske betingelser, institutionelle rammer, omstændigheder og præferencer.

XII

Selv om Kommissionen er enig i, at risikoen for inkonsekvens i behandlingen af landene eller for at forlange unødvendige reformer fortsat er en udfordring i programforvaltningsprocessen, mener Kommissionen, at det var passende og nødvendigt at forvalte programmerne landespecifikt. Denne fleksibilitet var hensigtsmæssig i lyset af de forskellige økonomiske, politiske og administrative betingelser i de forskellige lande og modtagerlandets vigtige rolle i programmets udformning og udvikling. Lande kan have strukturelle svagheder, der umiddelbart synes at være ens, men som ikke desto mindre løses bedst med forskellige politikker.

Modtagerlandenes input til programmernes udformning og udvikling, der ikke kun afspejler deres forskellige situationer, men også forskellige politiske præferencer, er den vigtigste faktor til at sikre, at de bevarer ejerskabet over reformprogrammet.

Kommissionen anerkender, at der er plads til forbedringer med hensyn konsekvensen i klassificeringen af betingelserne.

Efter Kommissionens opfattelse er begrebet »strukturelt indhold«, som anvendes af Retten, ikke en meningsfuld metrik til at analysere politiske foranstaltninger og drage konklusioner om deres betydning. Derudover ændrer betingelserne sig over et programs levetid. En strukturreform, som Retten i sidste ende klassificerer som »højt indhold«, kan kræve flere indledende skridt med »lavt indhold«, inden den kan vurderes og forberedes behørigt. Lempelsen af en række underskudsmål var baseret på en overordnet stillingtagen til, om de indledende mål stadig var relevante. Dette blev vurderet på grundlag af en grundig analyse under hensyntagen til den landespecifikke udvikling og ikke kun væksten i BNP.

XIII

I Kommissionen gennemgås de beregninger, der ligger til grund for programbeslutninger, af ansatte uden for programholdet, herunder af den øverste ledelse og lederne af de horisontale enheder. Gennemgangsrapporterne blev forelagt de relevante generaldirektorater til høring.

Kommissionen arbejdede desuden tæt sammen med IMF og ECB om EFSM-programmerne. Udkast til programdokumenter blev konsekvent udvekslet og krydstjekket mellem partnerinstitutioner, der alle samarbejdede aktivt med de nationale myndigheder.

Endelig fik Det Økonomiske og Finansielle Udvalg (EFC) og Eurogruppens Arbejdsgruppe (EWG) forelagt en nærmere redegørelse for forhandlingsresultaterne, hvilket skabte åbenhed om resultaterne.

XIV

Se Kommissionens svar på punkt X.

XV

Anvendelsen af periodiserede underskudsmål har hjemmel i den retlige ramme for EU's økonomiske overvågning og sikrer, at der er overensstemmelse landene imellem. Alle EU-medlemsstater, herunder de medlemsstater, der er omfattet af et økonomisk tilpasningsprogram, er underlagt de fælles EU-budgetregler. I henhold til protokol 12 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der fastlægger referenceværdierne for proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, måles underskuddet i henhold til Det Europæiske Nationalregnskabsystem (ENS), der er periodiseret. Anvendelsen af nationale regnskabsdata til at definere budgetmålene og til overvågning synes således at være helt begrundet i en fælles europæisk ramme.

Begrebsmæssigt var princippet om periodisering af regnskaber indført ved ENS-95 en afgørende innovation, der på daværende tidspunkt var motiveret af manglerne ved kassebaserede regnskaber. En af disse mangler er, at det er lettere at manipulere med kassebaserede regnskaber, og de giver et mindre pålideligt billede af den økonomiske situation.

Definitionen af mål i overensstemmelse med ENS hindrer imidlertid ikke Kommissionen i at anvende andre nødvendige tilgængelige informations- og datakilder i sin overvågning. Dette kan omfatte finanspolitiske data efter kasseregnskabsmetoden, navnlig i lyset af deres hurtigere tilgængelighed i forhold til periodiserede data. Data efter kasseregnskabsmetoden skal behandles under behørig hensyntagen til deres forskellige begrebsmæssige grundlag.

En korrekt anvendelse af flere datakilder med forskellige begrebsmæssige grundlag kan generelt kun medvirke til at forbedre overvågningen af programmålene og støtte beslutningstagningen, når det er nødvendigt.

XVI

Den finanspolitiske tilpasningssti i programmerne blev fastlagt i overensstemmelse med SVP-kravene og under hensyntagen til landespecifikke betingelser og program mål. Selv om der i programmerne tages hensyn til de relevante faktorer i fastlæggelsen af strukturforbedringens tempo, kan det endelige resultat være berørt af en bredere vifte af ydre faktorer. Disse omfatter ekstraordinære omstændigheder (f.eks. dybere recessioner end oprindeligt forudset), inflationssatser, vækstsammensætningen, markedsstemning, der påvirker låneomkostninger, og efterfølgende datarevisioner.

Der skal således være fleksibilitet til at tilpasse sig nye betingelser. Dette anerkendes også i EU's rammer for finanspolitisk overvågning.

Engangstiltag kan være uundgåelige i nogle situationer (domstolsafgørelser, redningsstøtte til banker), men deres klassificering som engangstiltag sikrer, at de betragtes som midlertidige. De er ikke inkluderet i den strukturelle saldo, netop for at undgå, at regeringerne anvender sådanne foranstaltninger i for høj grad. Det er desuden helt naturligt, at forskellige landes strukturelle saldi ændrer sig i varierende tempo.

XVII

Stramme tidsfrister for gennemførelse af reformer kan til tider efterfølgende betegnes som urealistiske, men de blev fastsat meget ambitiøst for at tilskynde til en hurtigere indgriben.

Kommissionen er ikke enig i, at overholdelsen af de vigtigste betingelser blev udsat til programperiodens slutfase. Kriseforholdene og det politiske reformtempo betød, at der var fokus på vigtige og vanskelige reformer i en tidlig programfase.

Anbefalinger

Kommissionen accepterer anbefaling a.

Kommissionen forbedrede sin mobilisering af ekspertise i kriseårene. Den var i stand til at mobilisere mere ekspertise i programmerne for eurolandene, der blev iværksat efter programmerne for lande uden for euroområdet. Strukturreformtjenesten (SRSS) er blevet oprettet for nylig i Kommissionens regi. Kommissionen vil undersøge, hvordan en række vigtige principper for hurtig mobilisering af den nødvendige ekspertise kan styrkes yderligere, eventuelt i en institutionel ramme.

Kommissionen vil tage hensyn til behovet for at udvikle procedurer for skærpet overvågning og forvaltning af eventuelle nye programmer for finansiel bistand til eurolandene inden for twopack-forordningerne.

Kommissionen accepterer anbefaling b og understreger behovet for at sikre, at registreringen ikke må pålægge prognosemagere en uforholdsmæssig byrde, navnlig i programsammenhæng.

Kommissionen har allerede forbedret procedurerne og dokumentforvaltningen efter iværksættelsen af de første programmer. Den vil træffe yderligere foranstaltninger for at forbedre gennemførelsen af sin politik for dokumentforvaltning og kvalitetskontrol.

Kommissionen accepterer anbefaling c.

Kommissionen har allerede forbedret registreringen siden iværksættelsen af programmerne. Den vil fokusere på at sikre, at de nye procedurer gennemføres fuldt ud, uden at undergrave programholdernes muligheder for at overholde stramme tidsfrister.

Kommissionen vil undersøge, hvordan den yderligere sikrer registreringen af vigtige beslutninger uden at forsinke beslutningsprocessen i overensstemmelse med sin politik for dokumentforvaltning og kvalitetskontrol.

Kommissionen accepterer anbefaling d.

Kommissionen accepterer anbefaling e. Kommissionen vil medtage yderligere variabler, som kan indsamles på kort tid, f.eks. likviditetssaldo og/eller et restancemål opgjort på kvartalsbasis, i aftalememorandaene for at bistå ved overvågningen af budgetmål.

Kommissionen accepterer anbefaling f. Kommissionen understreger, at det vigtigste er at sikre, at der er et sammenhængende og integreret sæt reformer til imødegåelse af centrale økonomiske udfordringer. Det vil ofte skulle besluttes, hvilken reformpakke under det pågældende program der skal vælges. Betingelser bør derfor ikke betragtes isoleret. Valget af betingelser skal forhandles med modtagerlandet. Det bør styrke landenes muligheder for at fastsætte dagsordenen for deres programmer. Dette er en forudsætning for deres opbakning til reformprocessen, der er af afgørende betydning for programmets succes.

Kommissionen accepterer delvist anbefaling g. Kommissionen har allerede opstillet retningslinjer for samarbejde med IMF og ECB og tager i øjeblikket andre skridt til at fremme det institutionelle samarbejde under programmerne. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at man i forbindelse med fremme af dette samarbejde bør undgå formalisering, der gør beslutningsprocessen tung, navnlig i lyset af tidspresset. Meningsforskelle bør løses på en fleksibel måde, da det både vil være vanskeligt og af ringe værdi at kodificere tvistbilæggelsesproceduren.

Kommissionen accepterer anbefaling h. Efter Kommissionens opfattelse har gældsforvaltningsprocessen altid været gennemsigtig, og dokumentationen er blevet forbedret over tid.

Kommissionen accepterer anbefaling i. Den søger at få en bedre forståelse for tilpasningsprocessen under programmerne gennem en række igangværende omfattende efterfølgende evalueringer og at drage erfaringer heraf. Vurderingerne omfatter alle aspekter af den økonomiske tilpasning under programmerne, herunder de tre aspekter, der blev fremdraget af Retten. Der er allerede blevet offentliggjort en efterfølgende evaluering af det økonomiske tilpasningsprogram for Irland.

Del I

34

Som anført i Kommissionens svar på afsnit III viste krisen, at den eksisterende overvågningsramme ikke var fuldt ud tilstrækkelig til at identificere de underliggende risici forbundet med budgetstillingerne i en række medlemsstater i en økonomisk krisesituation uden fortilfælde.

Det primære formål med finansiel bistand var at tilvejebringe finansiering til modtagerlandene for at give dem mulighed for at indføre de foranstaltninger, der var nødvendige for gradvist at genskabe tilliden på de finansielle markeder. Det er klart, at den finansielle bistand i lande, som havde brug for bistand, fordi de ikke kunne finansiere deres underskud på de finansielle markeder, ville blive brugt som budgetstøtte.

Kommissionen anerkender, at det i perioden op til krisen var vanskeligt helt at afdække den voksende risiko for finanspolitiske ubalancer, der blev hurtigt forværret på grund af fremkomsten af uventede alvorlige makrofinansielle ubalancer. Der var imidlertid konkrete tilfælde, f.eks. Irland og Spanien, hvor Kommissionen i sine officielle dokumenter anførte, at de pågældende lande på grund af de makroøkonomiske og finansielle risici burde sikre et budgetoverskud.

Det var ligeledes nødvendigt at aktivere programmerne for medlemsstater på grund af krisens uforudsigelige karakter og dens varighed og omfang, der er uden fortilfælde.

35

Gælds- og underskudskvoter er observerbare variabler, men det er den strukturelle saldo ikke. Den er pr. definition baseret på beregningen af produktionsgabets, en ikkeobserverbar variabel. Beregningen af den potentielle produktion, som produktionsgabets afledes af, sker på grundlag af en metode, der er blevet aftalt med Rådet (herefter »den almindeligt anerkendte EU-metode«). Metoden er ret kompleks, men sikrer en sammenhængende ramme i de enkelte lande.

36

Som nærmere angivet i Kommissionens svar på punkt IV kan prognosemageren ikke forudsige landespecifikke politiske beslutninger. De faktiske resultater kan ligeledes blive påvirket af efterfølgende datarevisioner. Der bør derfor tages hensyn hertil ved sammenligningen af prognosen og resultaterne.

Med hensyn til Irland stemte fremskrivningen af budgetunderskuddet overens med det centrale makroøkonomiske scenarie, herunder for økonomisk vækst, i Kommissionens prognose fra foråret 2008 for Irland. Forskellen mellem det forventede underskud og det faktiske underskud skyldes i vidt omfang revisionerne af BNP-prognosen og andre centrale makroøkonomiske variabler, som påvirker statsbudgettet. I det centrale scenarie i Kommissionens prognose fra foråret 2008 var der ingen forventning om den voldsomme økonomiske afmatning, som i sidste ende blev en realitet i anden halvdel af året. Kommissionen stod ikke alene, idet nationale og internationale institutioner og prognosemagere i den private sektor heller ikke forudså alvoren af den afmatning, der blev observeret i Irland i 2008.

37

Den strukturelle saldo har været en central indikator for politikovervågningen siden reformen af SVP i 2005. Det er en helt relevant indikator for overvågning af finanspolitikken, men Kommissionen anerkender, at indikatoren ikke er helt korrekt, og fortolker den derfor med fornøden forsigtighed.

Skønnet over den strukturelle saldo er begrebsmæssigt påvirket af den samme usikkerhed som prognosen for andre makroøkonomiske variabler. Dette er en iboende egenskab, der ikke skyldes, at en metode er svag i forhold til en anden metode.

Beregningsmetoden af den strukturelle saldo er pr. definition baseret på beregningen af den potentielle produktion, produktionsgab, den samlede saldo og indvirkningen af engangstiltag. Beregningen af den potentielle produktion foretages på grundlag af en almindeligt anerkendt EU-metode. Den drøftes og forbedres jævnligt (når det skønnes nødvendigt) i arbejdsgruppen vedrørende produktionsgab nedsat af Udvalget for Økonomisk Politik (EPC). Metoden sikrer, at der er overensstemmelse landene imellem med hensyn til skønnetts kvalitet og robusthed, i modsætning til en à la carte-metode.

Den almindeligt anerkendte metode, der anvendes i EU til at anslå den potentielle produktion og produktionsgab, er ikke en rent statistisk metode. Den er baseret på et stort antal variabler, der er afgørende for et lands potentiale på udbudssiden. Skøn over produktionsgab omfatter et vigtigt input i form af prognoser over alle relevante makroøkonomiske variabler. Både produktionsgab og den samlede saldo viste sig at være mere volatile end i tidligere perioder, hvilket påvirkede den strukturelle saldo. Dette afspejler den ekstraordinære situation og karakteren af enhver prognostisering.

Prognoser for små åbne økonomier (de fleste programmedlemsstater er små økonomier) er desuden generelt mere volatile, da de er udsat for et stort antal chok, og chokpåvirkningerne er også stærkere.

Kommissionen understregede i flere tilfælde i perioden frem til 2008 de risici, der er forbundet med den usikre placering i konjunkturløbet. Følgende blev bl.a. anført i Kommissionens henstilling med henblik på Rådets udtalelse om Irlands stabilitetsprogram, 2006-2009: *»Under alle omstændigheder ville det være klogt at bevare et råderum i tilfælde af et omslag i det nuværende vækstmønster, der har været drevet af en stærk udvikling i boligsektoren.«*

Kommissionen er således fuldt ud klar over svaghederne ved indikatoren for den strukturelle saldo og tager hensyn hertil i sine vurderinger. Rammerne for den finanspolitiske overvågning er ligeledes blevet konsekvent forbedret, og de er nu baseret på et omfattende sæt redskaber og ikke kun på den strukturelle saldo.

For medlemsstater, der har været underlagt proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud siden 2013, er den strukturelle saldo blevet korrigeret for prognosefejl vedrørende den potentielle produktion og uventede indtægter og udgifter. Metoden til vurdering af, om der er tale om virkningsfulde foranstaltninger under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, godkendt af Rådet i juni 2014, omfatter ligeledes en anden indikator for den finanspolitiske indsats baseret på afkastet af de individuelle foranstaltninger, som er blevet truffet siden henstillingen om uforholdsmæssigt store underskud. Overholdelsen vurderes på grundlag af en grundig kvalitativ analyse baseret på disse to indikatorer.

For SVP'ens forebyggende del blev der indført en udgiftsbenchmark i slutningen af 2011 som led i sixpacken. Denne benchmark er den anden indikator (sammen med den strukturelle saldo) til at vurdere overholdelsen af kravet om tilpasning til den mellemfristede budgetmålsætning. Der foretages en generel vurdering af de to indikatorer for at vurdere overholdelsen af reglerne.

Disse indikatorer er helt sikkert komplekse og baseret på ikkeobserverbare variabler. Med hensyn til bestemmelse af en medlemsstats finanspolitiske indsats og fremsættelse af anbefalinger for den videre udvikling er indikatorer såsom den strukturelle saldo imidlertid bedre end simple underskuds- eller gældskvoter, da sidstnævnte i langt højere grad er procykliske.

Se også Kommissionens svar på punkt IV.

38

Kommissionen anerkender, at den almindeligt anerkendte EU-metode ikke korrigerede fuldt ud for indvirkningen af opgangstider på boligmarkedet i denne periode (f.eks. i Rumænien og Irland), der førte til meget store stigninger i kapitalbeholdningen. Kapitalbeholdningen, der kan betragtes som en indikator for en økonomis samlede kapacitet, er imidlertid ikke udjævnet i den almindeligt anerkendte EU-metode. Den korrigerede derfor ikke for disse cykliske afvigelser (dvs. kapitalhuller) forårsaget af aktivboblen. Boliginvesteringer har desuden ikke samme indvirkning på en økonomis potentiale som virksomheders faste bruttoinvesteringer. Opgangstiderne på boligmarkedet førte således til en overvurdering af den samlede produktionskapacitet.

Der arbejdes i øjeblikket på at sikre, at der i den almindeligt anerkendte EU-metode i højere grad tages hensyn til indvirkningen af variabler i den finansielle sektor. På en workshop organiseret af Kommissionen den 28. september 2015 drøftede parterne navnlig mulighederne for at forbedre den almindeligt anerkendte EU-metode med de relevante interessenter fra medlemsstaterne og internationale institutioner. Dette arbejde vil blive videreført med inddragelsen af medlemsstaterne i Udvalget for Økonomisk Politik, navnlig i arbejdsgruppen vedrørende produktionsvækst, der primært har mandat til at sikre teknisk robuste og gennemsigtige indikatorer for den potentielle produktion og produktionsgab og konjunkturkorrigerede budgetsaldi inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten.

På trods af de problemer med metoden, der viste sig i perioden op til krisen, anerkendes det generelt, at den nuværende metode har fungeret rigtigt godt siden 2009 i forhold til både OECD's ækvivalensmetode og andre metoder såsom HP-filtret.

39

Der er ikke blevet taget højde for sektorubalancer i beregningen af den potentielle produktion. Det er imidlertid vigtigt at understrege: i) at der for indværende ikke er nogen tilgængelige beregninger af produktionsgab på sektorniveau, og ii) at skøn på sektorniveau vil komplicere en i forvejen kompliceret beregningsproces.

Med hensyn til priser på fast ejendom korrigerede den almindeligt anerkendte EU-metode ikke fuldt ud for indvirkningen af opgangstiderne på boligmarkedet i denne periode. Se også Kommissionens svar på punkt 38.

40

Der blev ikke set bort fra sektorubalancer og risiciene forbundet med opgangstiderne på boligmarkedet i Kommissionens vurderinger. F.eks. i forbindelse med Irland blev risiciene forbundet med opgangstiderne på boligmarkedet allerede understreget i Kommissionens vurdering af ajourføringen af stabilitetsprogrammet i 2005.

42

Overvågningen af den offentlige sektors eventualforpligtelser er blevet betydeligt forbedret siden 2009.

Tilsynsrammen er blevet gennemgået, og der er blevet etableret tættere kontakt mellem Kommissionen og det nyligt oprettede Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) og de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA).

Sixpacken omfattede ligeledes proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, der tillagde overvågningen af økonomiske ubalancer, herunder på sektorniveau, en central rolle i EU's økonomiske overvågning.

I 2015 udarbejdede Kommissionen for første gang serier om eventualforpligtelser i den offentlige sektor, som er sammenlignelige medlemsstaterne imellem.

43

I 2008 understregede Kommissionen behovet for at udvide overvågningen af makroøkonomiske ubalancer til at omfatte andet og mere end budgetovervågning (for nærmere oplysninger se s. 247-48 i publikationen EMU@10: resultater og udfordringer efter 10 år med Den Økonomiske og Monetære Union).

De relevante institutionelle og lovgivningsmæssige ændringer og betydelige forbedringer, der er opnået siden 2011, omfatter oprettelsen af Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) og de europæiske finansielle tilsynsmyndigheder (EBA, EIOPA og ESMA) og vedtagelsen af six- og two-packen (jf. Kommissionens svar på punkt 39 med nærmere oplysninger).

Sixpacken omfattede navnlig proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer. Den gjorde bl.a. overvågningen af finansielle ubalancer (nettostillingen over for udlandet, kreditstrømmen i den private sektor, den private gæld og den finansielle sektors passiver) til et centralt element i EU's økonomiske overvågning.

44

Følsomheden over for forskellige stød indgik i Kommissionens overvågningsaktivitet. Kommissionens regelmæssige prognoser er baseret på specifikke antagelser om valutakurser og rentesatser, som ligger til grund for de økonomiske og finanspolitiske fremskrivninger i de enkelte medlemsstater og i EU som helhed. Der redegøres for hovedtendenser og indvirkningen på de økonomiske og finanspolitiske variabler i de horisontale kapitler i prognosepublikationerne, om end sådanne nærmere oplysninger muligvis er undladt i bemærkningerne til prognosen for de enkelte medlemsstater.

Kommissionens vurdering af stabilitets- og konvergensprogrammerne (SCP) for alle lande omfattede normalt et specifikt afsnit om risikovurdering, hvis formål var at redegøre for sandsynligheden af programmets budgetfremskrivninger gennem en analyse af forskellige risikofaktorer. Lignende aspekter indgik også i SCP-vurderingerne før 2007 under overskriften »følsomhedsanalyse« eller »risikovurdering«. Der findes yderligere oplysninger i SCP-vurderingerne:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/index_en.htm

46

I lyset af krisen af hidtil uset karakter var det nødvendigt at udarbejde tilstrækkelige og effektive afhjælpende foranstaltninger hurtigst muligt. Dette indebar, at det var nødvendigt at arbejde under et meget stort tidspres, navnlig i forbindelse med de første programmer, f.eks. for Ungarn.

Kommissionen havde lidt intern erfaring fra gennemførelsen af makrofinansiel bistand til tredjelande (herunder en række vestlige Balkanlande efter Kosovokrisen). Den havde erfaring med at forhandle og overvåge gennemførelsen af aftalememoranda med strukturreformbetingelser samt makroøkonomisk konditionalitet, hvor IMF førte an. Den havde ligeledes erfaring med at låne de nødvendige ressourcer på markederne og udlåne dem til tredjelande. Denne ekspertise gjorde det muligt for Kommissionen at forelægge et forslag inden for meget kort tid.

På nogle områder, f.eks. finanspolitisk overvågning, havde Kommissionen en mere indgående viden om landet end IMF. På andre områder, f.eks. banktilsyn, havde IMF's personale i starten mere erfaring.

Del II

De fleste programmer var baseret på et sundt grundlag, men der var svagheder i registreringen.

48

Kommissionen har mandat til at analysere den økonomiske og finansielle situation og bidrage til forberedelsen af programbeslutninger. Kommissionen har i denne forbindelse samarbejdet tæt med andre programpartnere og forelagt detaljerede programdokumenter for de relevante politiske beslutningstagere.

Kommissionens processer omfattede ikke altid tilstrækkelige kontrolforanstaltninger

Efter Kommissionens opfattelse omfattede dens processer altid tilstrækkelige kontrolforanstaltninger.

50 v)

Programlande bør behandles ensartet, når de står over for de samme problemer. Dette var et centralt element i alle programmerne.

Modtagerlandenes input til programmernes udformning og udvikling er den vigtigste faktor til at sikre, at de bevarer ejerskabet over reformprogrammet. Der bør tages fuldt ud højde herfor.

Ved vurderingen af, om lande er i samme (eller en sammenlignelig) situation på et bestemt område, er det vigtigt ikke blot at foretage en statisk vurdering af deres resultater på det pågældende politikområde, men også at se på deres evne til at gennemføre en meningsfuld ændring. Ved »samme betingelser« henvises på samme måde til kravenes generelle indhold og ikke til antallet af betingelser.

52

Kommissionen indsamler mange forskellige oplysninger fra forskellige kilder (herunder uden for Kommissionen). Vurderingerne var derfor baseret på interne rapporter og overvågningsmateriale, relevante offentligt tilgængelige eksterne publikationer (rapporter fra den akademiske verden, regeringen, tænketanke, interessenter og andre uafhængige institutioner) samt på brede høringer af interessenter.

54

Kommissionen anmodede om nøgleoplysninger, når det var nødvendigt. Oplysningerne blev udvalgt på grundlag af deres relevans for overvågningen af programgennemførelsen under hensyntagen til lande- og programspecifikke behov, og der var samtidig fokus på ikke at overbebyrde de nationale myndigheder med rapporteringskrav.

57

Kontrollerne af prognosernes *numeriske* overensstemmelse omfatter f.eks. omfattende kontroller af overensstemmelsen af internationale handelsprognoser. Prognosernes *økonomiske* overensstemmelse kontrolleres desuden på flere niveauer, herunder på de prognosemøder, der henvises til i Kommissionens svar på punkt VIII.

Det er en bevidst beslutning fra Kommissionens side at basere prognoserne på økonomernes vurdering, idet de er eksperter i de lande, som de udarbejder prognoser for. Andre internationale institutioner følger lignende fremgangsmåder. Der er ingen dokumentation i den relevante litteratur for, at modelbaserede prognoser konsekvent er mere præcise end ekspertbaserede prognoser generelt. Selv under normale omstændigheder er strukturelle forhold ikke stabile over tid, og der er behov for en ekspertvurdering, når modelforbindelser baseret på økonometriske skøn skal tilpasses de fremherskende økonomiske betingelser. Prognoser baseret på dømmekraft er derimod utvivlsomt mere præcise end prognosemodeller under økonomiske og finansielle kriser.

Regnearkbaserede prognoser er et besværligt værktøj, der gør det svært at udføre kvalitetskontrol

Prognostisering er pr. definition en kompleks øvelse, og Kommissionen har indført et system, der skal sikre en tilstrækkelig kvalitetskontrol.

58

Økonomiske prognoser kan ikke foretages ved hjælp af en simpel applikation. Kommissionens prognoser skal dække en lang række variabler. Dette indebærer nødvendigvis, at de landeansvarlige skal basere deres prognoser på et stort og ret komplekst datasæt. Det kræver ekspertise og faglig vurdering at anvende regnearkene. Kommissionens prognosemetode er i overensstemmelse med praksis i andre organisationer, der opstiller økonomiske prognoser.

59

I prognosen anvendes i muligt omfang historiske data indsamlet og valideret af Eurostat. Der anvendes udelukkende data fra andre kilder (typisk nationale centralbanker og statistiske kontorer), som ikke er tilgængelige internt i Kommissionen. Historiske data er ikke baseret på prognosemagerens dømmekraft. Den eneste kilde til prognosedata er pr. definition prognosemageren (dvs. den landeansvarlige).

Kommissionen mener ikke, at de eksempler, Retten har fremdraget, dokumenterer, at der er en risiko. Udledningen af de eksterne antagelser i prognosen er derimod klar og veldokumenteret (f.eks. i den tekniske boks i de enkelte prognosepublikationer). Disse eksterne antagelser udledes centralt og anvendes af alle prognosemagere. Der er ligeledes udarbejdet en lang række skriftlige vejledninger til de landeansvarlige om identifikation og vurdering af finanspolitiske foranstaltninger (i forbindelse med anvendelsen af antagelsen om en uændret politik).

Kommissionens fælles svar på punkt 60 og 61

Kontrollerne af prognosernes numeriske og økonomiske overensstemmelse er langt mere vidtrækkende end beskrevet i beretningen.

62

Kommissionen er uenig i de anførte eksempler i tekstboks 1 (jf. særlige bemærkninger). Kommissionen mener ikke, at disse eksempler er udtryk for et generelt problem.

Tekstboks 1 i)

Kommissionen er ikke enig i denne vurdering vedrørende moms i Rumænien. Prognosefilen gør det muligt at udarbejde en detaljeret prognose over de øvrige produktionsafgifter pr. sektor (husholdninger, virksomheder, myndigheder). Kommissionen prognosticerede ikke vækstrater for disse detaljerede variabler og nedtonede de relevante celler med gråt. Værdierne for prognoseårene i formelne i de gråtonede celler er således konstante. Differencen på 3,8 mia. RON skyldes derfor en sammenligning af disse ubrugte celler med landafdelingens prognose over offentlige indtægter fra produktions- og importafgifter.

Tekstboks 1 ii)

Kommissionen er ikke enig i denne vurdering. Selvom »aflønning af offentligt ansatte« ikke var en særskilt prognoselinje, blev en passende reference for denne variabel anført som en særkilt linje, således at filen indeholdt en eksplicit prognose over den offentlige sektors lønudgifter.

På tidspunktet for Rettens revision (2008-2010) gjorde manglen på aktuelle data om husholdninger og virksomheder (en forsinkelse på to år) det praktisk talt nytteløst at foretage prognoser for sådanne volatile, små åbne økonomier. Det var således heller ikke muligt at anvende disse data til fremskrivninger for andre sektorer (for hvilke der var adgang til mere pålidelige og nyere data) eller til kontrol af overensstemmelsen med data for økonomien som helhed. Der blev derfor aldrig offentliggjort fremskrivninger for husholdninger og virksomheder, og de blev kun anført som memorandumposter i prognosearket uden indvirkning på andre variabler. Den matematiske unøjagtighed, som revisorerne har konstateret, vedrører rent faktisk kun opdelingen af husholdninger og virksomheder, der bevidst ikke indgår i prognosticeringen for Letland på grund af ovennævnte problemer med datakvaliteten.

Efter Kommissionens opfattelse afspejler beslutningen om at udelukke uaktuelle data fra analysen prognoseprocessens styrke og ikke dens svaghed.

Tekstboks 1 iii)

Kommissionen er ikke enig i denne vurdering. Retten henviser til en fejl i et dokument (prognose fra juni 2009), der stadig blev arbejdet på og derfor ikke var endeligt. I den efterfølgende endelige prognose (september 2009) indgik foranstaltningen korrekt.

Tekstboks 1 iv)

Kommissionen er ikke enig i Rettens vurdering af uoverensstemmelser i fremskrivningerne af prisindeks for Letland. Retten anfører, at momsforhøjelsen i 2009 ikke blev fuldt ud afspejlet i prognosen for forbrugerpriser. Ved at drage denne konklusion ses der bort fra en lang række andre faktorer, som også indvirker på forbrugerpriserne. I 2009 og 2010 var CPI-indekset betydeligt lavere end i Kommissionens prognose, hvilket tyder på, at afgiftsforhøjelsens indvirkning ikke var undervurderet.

Data viser også, at den faktiske forskel mellem CPI-indekset og private forbrugspriser var større end i Kommissionens prognose. De to indekser dækker forskellige ting. Den største forskel er dækningen af imputeret leje i privatforbruget. Det store fald i boligpriser og leje under krisen havde derfor en langt større indvirkning på private forbrugspriser end på CPI-indekset. Dette eksempel understreger, at den økonomiske sammenhæng ændrer sig i alvorlige krisetider.

65

De landeansvarlige foretager deres egen vurdering af de finanspolitiske tiltags indvirkning. Det er derfor irrelevant, om de landeansvarlige har nærmere viden om de metoder, der anvendes i de nationale myndigheders vurdering.

Kommissionen er også uenig i den sidste sætning (om den implicitte værdi af de finanspolitiske multiplikatorer). Der er mere viden om (den implicitte værdi af) de finanspolitiske multiplikatorer end anført i beretningen. I 2013 foretog GD ECFIN en vurdering af den implicitte værdi af de finanspolitiske multiplikatorer. De økonomiske prognoser fra foråret og efteråret 2012 omfattede ligeledes særlige bokse vedrørende finanspolitiske multiplikatorer. Multiplikatorerne ligger godt inden for det interval, der er anført i den empiriske og teoretiske litteratur.

QUEST-modelsimulationer blev foretaget i kritiske faser i en række programmer (primært i forhandlingsfasen) forud for opstillingen af basisscenerier og politiske scenarier. I forbindelse med det portugisiske program blev en række specifikke finanspolitiske foranstaltninger vurderet på grundlag af den landespecifikke version af QUEST-modellen. Retten har fået forelagt de relevante oplysninger, herunder om de foranstaltningsspecifikke multiplikatorer.

66

Kommissionen er ikke enig i denne vurdering. Formodningen om, at uopdagede små fejl kan have hobet sig op og dermed spillet en betydelig rolle, er ren spekulation.

67

Kommissionen anerkender, at der mangler tilstrækkelig dokumentation, navnlig i den tidligere programfase.

Der blev foretaget en delvis opdeling af prognosefejl i 2013. En mere omfattende øvelse er under forberedelse som led i en revurdering af prognosenøjagtigheden. I forbindelse med en række prognoser har landekontorerne desuden opdelt revisionen af den offentlige saldo og væksten i BNP i faste priser i forhold til den foregående prognoserunde. Opdelingerne af ændringerne af prognosen for den offentlige saldo er anført i programgennemgangsrapporterne.

Skønnene over finansieringsgabet var ufuldstændige og unøjagtige

Noget af den dokumentation for skønnene over finansieringsgabet, der var tilgængelig på revisions-tidspunktet, var ufuldstændig. Overskriften afspejler imidlertid ikke i tilstrækkelig grad det forhold, at manglerne primært vedrører dokumentationen og ikke skønnet.

69

Kommissionen er ikke enig i Rettens generelle bemærkning om tilgængeligheden af skøn over finansieringsgabet.

Kommissionen gav Retten en betydelig mængde oplysninger, herunder regneark, om de data og antagelser, der ligger til grund for de indledende beregninger af finansieringsgabet. Der blev tilvejebragt baggrundsdokumenter for alle berørte programlande.

Kommissionen anerkender, at der var svagheder i dokumentforvaltningen i programprocessernes tidlige fase. Det er korrekt, at den relevante dokumentation for det indledende finansieringsgab i Ungarn ikke er til rådighed.

Se også Kommissionens svar på punkt IX.

70

Kommissionen mener ikke, at der er nogen signifikante fejl i beregningerne af finansieringsgabet. I forbindelse med Rumænien var der en fejl vedrørende dobbelttælling af koncerninterne lån.

Kommissionen bestrider andre påståede fejl, som Retten har baseret sin vurdering på. Kommissionen mener ikke, at disse eksempler er udtryk for et generelt problem.

Kommissionen vil gerne understrege, at skønnet over finansieringsbehov i en programperiode indebærer en række beregninger og antagelser, der er behæftet med stor usikkerhed og kun kan kvantificeres pålideligt inden for et bestemt interval. Långivernes vilje og evne til at låne midler ud begrænser ligeledes finansieringsrammen, og der skal tages hensyn hertil ved udformningen af programmet.

Det er urealistisk at forvente, at skønnene er helt nøjagtige. I praksis er det afgørende, at mindre unøjagtigheder ikke bør få negative konsekvenser for programmernes succes. Fremskrivningerne viste sig efterfølgende at være nøjagtige, da finansieringsrammen i alle de reviderede sager var tilstrækkelig og således ikke skulle ændres.

Påståede fejl i beregningerne af finansieringsgabet berørte ikke programmernes politiske indhold.

I visse tilfælde var det ikke muligt at spore vigtig dokumentation

Registreringen blev klart forbedret over tid, og nogle beslutninger er truffet gennem ikkeskriftlige procedurer.

Tekstboks 2 Andet led

De portugisiske myndigheder oprettede en web-baseret database med gennemførte programforanstaltninger, som Retten ikke har fået adgang til. Det var derfor vanskeligt for Kommissionen uden videre at tilvejebringe alle de krævede dokumenter.

Med hensyn til Ungarn forklarede Kommissionen Retten, at vedtagelsen af dekretter eller love typisk er blevet overvåget og verificeret på grundlag af pålidelige webbaserede retlige registre fra parlamentet og den ungarske officielle tidende (gratis adgang). Dette er hovedårsagen til, at Kommissionen ikke automatisk arkiverede papirkopier af vedtagne retsakter.

Tekstboks 2 Femte led

Prognoseprocessen er baseret på et standardiseret sæt af Excel-filer. Den er ligeledes baseret på en klar dokumentationsproces, horisontale enheders kvalitetskontrol og gennemgang, drøftelser med eksperter fra medlemsstater og interne høringer. De standardiserede Excel-filer, som indeholder et ark om finanspolitik, anvendes ligeledes af landekontorerne til at overvåge udviklingen mellem prognosetidspunkter. Landekontorer – navnlig de kontorer, der arbejder med programlande – anvender også andre redskaber til overvågning af finanspolitiske variabler. Disse afhænger af programmets udformning, landespecifikke forhold og granulariteten af de tilgængelige data.

75

Kommissionen er ikke enig i, at de nyeste programdokumenter manglede væsentlige oplysninger. Programdokumenterne for Portugal og Irland var meget grundige.

Tekstboks 3

Kommissionen er ikke enig i, at der er »eksempler på manglende overholdelse af reglerne«. Som anført i Kommissionens svar på punkt XI er Rådets overordnede betingelser for den økonomiske politik »overordnede«, og det er ikke hensigten at opstille en udtømmende liste over betingelser.

Tekstboks 3 Første led

Hvad angår Rumænien, gennemførte Kommissionen halvårlige formelle revisioner under

betalingsbalanceprogrammet, og IMF gennemførte kvartårlige revisioner under SBA. Kommissionen deltog fuldt ud i alle kvartårlige missioner under det fælles EU/IMF-program. MoU/SMoU-betingelserne kan imidlertid kun opdateres efter Kommissionens formelle revisionsbesøg. Under et uformelt revisionsbesøg er det kun LoI/MEFP, som ajourføres på grundlag af en aftale mellem Kommissionens ansatte og de andre programpartnere.

Tekstboks 3 Tredje led

For Irlands vedkommende var salget af aktiver og privatisering ikke omfattet af Rådets gennemførelsesafgørelse. Det irske program har aldrig indeholdt betingelser om privatisering af et bestemt antal statsejede virksomheder eller en bestemt mængde aktiver. I Irland er antallet af statsejede virksomheder meget begrænset. I løbet af programmet blev myndighederne imidlertid enige om at identificere en række aktiver, som kunne privatiseres. De aftalte desuden, at hvis de irske myndigheder besluttede at privatisere, skulle halvdelen af indtægterne anvendes til væksthæmmende foranstaltninger. Der blev ikke genereret privatiseringsindtægter i løbet af programmet.

Betingelserne var ikke tilstrækkeligt fokuserede

Efter Kommissionens opfattelse var betingelserne tilstrækkeligt fokuserede.

78

Kommissionen er ikke enig i, at ledelsen ikke i tilstrækkelig grad satte spørgsmålstegn ved de fremsatte forslag til at kunne forvisse sig om, at alle betingelserne virkelig var nødvendige for at nå de overordnede mål for den økonomiske politik. I Kommissionens svar på punkt 79 redegøres for sammenhængen mellem reformen og målene for den økonomiske politik.

79

Alle reformer var tæt forbundet med programmålene og skal ses i sammenhæng med en række bredere politiske reformer, der skal forbedre budgetsituationen, den offentlige forvaltnings effektivitet eller erhvervs klimaet. Se også Kommissionens svar på punkt XII.

80

Selv om Kommissionen er enig i, at risikoen for inkonsekvens i behandlingen af landene eller for at forlange unødvendige reformer fortsat er en udfordring i programforvaltningsprocessen, mener Kommissionen, at det var passende og nødvendigt at forvalte programmerne landespecifikt. Denne fleksibilitet er hensigtsmæssig i lyset af de forskellige økonomiske, politiske og administrative betingelser i de forskellige lande. Lande kan have strukturelle svagheder, der umiddelbart synes at være ens, men som ikke desto mindre løses bedst med forskellige politikker.

Se også Kommissionens svar på punkt XII.

81

Ændringen eller opdateringen af visse politiske betingelser bør betragtes som en velbegrundet reaktion på ændrede omstændigheder i løbet af programmet. Det oprindelige aftalememorandum kan ikke være en fuldstændig aftale, hvor der tages højde for alle former for uforudsete situationer, der kan opstå under programgennemførelsen. Aftalememoranda er levende dokumenter, der fleksibelt skal tilpasses nye økonomiske eller gennemførelsesmæssige udfordringer.

82

Det var hensigtsmæssigt og nødvendigt at forvalte programmerne landespecifikt. Denne fleksibilitet er hensigtsmæssig i lyset af de forskellige økonomiske, politiske og administrative betingelser i de forskellige lande. Se også Kommissionens svar på punkt XII og tekstboks 4.

Tekstboks 4 Andet led

Formålet med reduktionen af arbejdsløshedsunderstøttelsesperioden var at reducere risikoen for fælder i forbindelse med arbejdsløshed og var et skridt i den rigtige retning, selv om reduktionen ikke opfyldte programbetingelserne fuldt ud. Reduktionen blev betragtet som et led i et bredere sæt reformer. Det blev anset for at være en vigtig faktor at fastholde dialogen mellem arbejdsmarkedets parter i forbindelse med indførelsen af en stærk reformpakke.

84

Kommissionen er enig i, at betingelserne i aftalememorandummet var forskellige i de enkelte programmer med hensyn til, om der var et krav om »udarbejdelse« eller »vedtagelse« af lovgivning. Dette afspejlede det forhold, at nationale regeringer, der anmodede om finansiel bistand, i nogle tilfælde ikke mente, at det var hensigtsmæssigt at afgive tilsgagn, der var bindende for deres parlamenter, i lyset af magtadskillelsesprincippet.

Som anført i Kommissionens svar på punkt XII afspejler modtagerlandenes input til programmernes udformning og udvikling deres forskellige situationer og deres forskellige politiske præferencer. Begge er vigtige faktorer til at sikre, at de bevarer ejerskabet over reformprogrammet.

Tekstboks 5

Selv om denne reform af overvågningsrammen i Irland var meget vigtig – i lyset af svaghederne i perioden op til krisen – behandlede det irske Oireachtas først andre reformer, som var mere kritiske for programmets succes, inden for rammerne af et meget omfattende lovgivningsprogram relateret til programkomponenten vedrørende den finansielle sektor. Det var ligeledes vigtigt at afsætte tilstrækkelig tid til at tilpasse de øgede tilsynsbeføjelser, som skulle tillægges den irske centralbank gennem loven om centralbankens tilsyns- og håndhævelsesbeføjelser – »The Central Bank (Supervision and Enforcement) Bill«. Denne lov blev vedtaget i 2013 og tillagde centralbanken omfattende beføjelser til at foretage undersøgelser og kontrolbesøg på stedet, udstede forskrifter og træffe direkte afhjælpende og håndhævende foranstaltninger for at imødegå overtrædelser af lovgivningen samt til at anmode en uafhængig revisor om at evaluere bankernes regnskaber.

85

For Portugals vedkommende afspejlede antallet af betingelser landets strukturelle problemer.

Landene havde desuden ikke de samme strukturelle problemer. Dette begrundes de forskellige strukturelle komponenter i programmerne.

Det endelige antal betingelser er ikke afgørende. En strukturreform, som i sidste ende klassificeres som »højt indhold«, kan kræve flere indledende

skridt med »lavt indhold«, inden den kan vurderes og forberedes behørigt.

Som anført i Kommissionens svar på punkt 50 er det ved vurderingen af, om lande er i samme situation på et bestemt område, desuden vigtigt ikke blot at foretage en statisk vurdering af deres resultater på det pågældende politikområde, men også at se på deres evne til at gennemføre en meningsfuld ændring. Ved »samme betingelser« henvises til kravenes generelle indhold og ikke til antallet af betingelser.

88

Kommissionen beregner og offentliggør den cykliske budgetsaldo og den strukturelle saldo og andre variabler på prognosetidspunktet. Hvis de økonomiske betingelser (eller udsigterne) har ændret sig, kan dette påvirke den cykliske budgetsaldo. Der kan imidlertid være ændringer i de økonomiske udsigter, som påvirker budgetstillingen uden at ændre den cykliske saldo, f.eks. gennem ændringer i inflationsfremskrivninger.

Når den cykliske budgetstilling (eller udsigterne) har ændret sig mellem to prognosetidspunkter, betyder dette derimod ikke automatisk, at underskudsmålene under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud eller under programmet skal revideres. Revisioner af målene kan skyldes andre faktorer ud over de ændrede udsigter for den økonomiske cyklus såsom en anden vækstsammensætning, uventede indtægter og udgifter, ændringer i vækstpotentialet eller andre faktorer, som regeringen ikke har direkte kontrol over. Kommissionen tager behørigt hensyn til disse forskellige elementer i forbindelse med beslutningen om at revidere målene.

89

Revisioner af den konjunkturkorrigerede saldo indebærer ikke – og bør ikke indebære – automatiske (tilsvarende) revisioner af mål som anført i Kommissionens svar på punkt 88. Der bør således ikke knyttes en direkte sammenhæng mellem ændringer i forventede cykliske saldi og behovet for at revidere mål.

For Ungarns vedkommende var revisionen af den finanspolitiske tilpasningssti, der blev aftalt i maj 2009, og som helt ekstraordinært forlængede fristen for at korrigere det uforholdsmæssigt store

underskud med to år fra 2009 til 2011, ligeledes til dels begrundet i en afmatning, der var kraftigere end forventet. Der blev også truffet yderligere konsolideringsforanstaltninger, som repræsenterede et klart skridt til at forbedre de offentlige financers holdbarhed. Revisionen indebar ligeledes en mindre procyklisk finanspolitisk linje i 2009, der medvirkede til at undgå en ond nedadgående spiral i økonomien.

For Portugals vedkommende blev det finanspolitiske mål revideret to gange i forbindelse med den femte og syvende gennemgang. I begge tilfælde blev målene revideret på grundlag af en betydelig uventet forværring af de økonomiske udsigter samt en vækst, der gav færre skatteindtægter end forventet. Der redegøres herfor i rapporterne om overholdelse for begge gennemgange (afsnit II og III). Begge revisioner blev desuden foretaget på baggrund af afgørelser fra forfatningsdomstolen, der gav anledning til betydelige budgetunderskud. Regeringen havde ikke fuld kontrol over disse faktorer.

90

I henhold til SVP'en kan den finanspolitiske tilpasningssti ændres under visse omstændigheder. I henhold til artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 skal der træffes virkningsfulde foranstaltninger, men uventede negative økonomiske forhold kan gøre sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser.

Der er ingen forud fastlagt algoritme for revision af budgetmål, og situationen vurderes fra sag til sag. Hvis det er berettiget, kan den finanspolitiske sti revideres i overensstemmelse med lovgivningen og på grundlag af specifikke faktorer. Når forskellige faktorer berørte underskudsmålene negativt, eller når de ikke blev opfyldt, blev der redegjort behørigt herfor i de landespecifikke programdokumenter såsom programgennemgange eller notater til EFC.

92

Den manglende henvisning til særlige spørgsmål i programdokumenterne betyder ikke, at de ikke blev taget i betragtning. I forbindelse med programmet for Rumænien blev der f.eks. taget specifikt hensyn til den særlige lønstruktur i den rumænske offentlige forvaltning ved udformningen af lønnedskæringerne.

Svagheder i programforvaltningen skyldes svage kontrolforanstaltninger

Kommissionen er ikke enig i, at kontrolforanstaltningerne var svage. Efter Kommissionens opfattelse var programforvaltningen hensigtsmæssig.

95 i)

Kommissionen er ikke enig i, at ingen uden for programholdet gennemgik de underliggende beregninger og fremskrivninger. Drøftelserne og de faktiske forhold blev krydstjekket med IMF (og ECB for EFSM-programlande), og ECFIN undersøgte fremskrivningerne og den generelle overensstemmelse ad hierarkiets vej.

95 ii)

Kommissionens repræsentanters arbejde blev vurderet af hierarkiske overordnede, om end under et voldsomt tidspres. Se også Kommissionens svar på punkt 61, 69, 70 og 79.

Skøn over finansieringsgab og således størrelsen af et programs finansieringsramme er et vigtigt spørgsmål, der undersøges grundigt af EU- og eurolandene.

95 iii)

Se Kommissionens svar på punkt IX. Kommissionen anerkender, at der var svagheder i dokumentforvaltningen i programprocessernes tidlige fase. Kommissionen arbejdede under et stort tidspres og stod over for at skulle indføre forsvarlige og effektive krisestyringsprocedurer. På grund af krisesituationen var det ikke muligt at foretage en grundig registrering.

Tekstboks 6

Kommissionen er ikke enig i, at der slet ikke blev identificeret tiltag af denne art i Rumænien. Tiltagene i det ændrede budget for 2009 vedtaget den 28. april 2009 af det rumænske parlament indgik ikke som betingelser i aftalememorandummet på grund af tidsrummet mellem besøget og undertegnelsen af aftalememorandummet. Med hensyn til den yderligere gradvise reduktion af underskuddet i 2009-2010 fastslås følgende i aftalememorandummet undertegnet den 23. juni 2009: *»Tilpasningen er primært udgiftsrevet gennem nedbringelse af den offentlige sektors lønudgifter, nedskæring i udgifterne til varer og tjenesteydelser, nedskæringer i tilskuddene til offentlige virksomheder og nedskæring i kapitaludgifterne til f.eks. køretøjer og kontorudstyr. Investeringsprojekter, der medfinansieres med EU-midler, prioriteres.«* Disse foranstaltninger er omfattet af artikel 3, stk. 5, litra c-g), i Rådets beslutning 2009/459/EF af 6. maj 2009 om mellemfristet finansiel bistand fra Fællesskabet til Rumænien.

For Ungarns vedkommende blev alle finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger i budgetforslagene for 2009 og 2010 med kontrollerbare underskudsbe-grænsende virkninger indarbejdet i det oprindelige aftalememorandum eller i efterfølgende reviderede aftalememoranda.

98

Kommissionen havde tilvejebragt en række filer med de data, der lå til grund for udarbejdelsen af tabellerne vedrørende finansieringsgab, som Kommissionen havde offentliggjort. Antagelserne for beregningerne af finansieringsgab var undertiden meget kortfattet beskrevet, og det er således ikke muligt at foretage beregningen på ny udelukkende på grundlag af disse oplysninger.

I et tilfælde (Ungarn) var finansieringsgabets udelukkende blevet beregnet af IMF, og Kommissionen anerkender, at den ikke var i stand til at fremlægge en kopi af de underliggende beregninger. Kommissionen styrkede sin evne til at beregne finansieringsgab, efterhånden som krisen udviklede sig.

98 i)

Størelsen af Ungarns program var udelukkende baseret på IMF-beregninger. Som følge af det pludselige udbrud af krisen i Ungarn, der var det første land, som anmodede om bistand, blev programholdets muligheder for at benytte sig af IMF's ekspertise betragtet som en vigtig fordel. EU-medlemsstaterne undersøgte imidlertid tallene inden fastlæggelse af finansieringsrammen.

98 ii)

For Irlands vedkommende sammenligner Retten to forskellige indikatorer for offentlige finanser – ENS-underskuddet efter periodiseringsprincippet og det offentlige kasseunderskud. Selv om begge indikatorer afspejler de offentlige finansers tilstand, kan der være betydelige forskelle med hensyn til størrelse og sammensætning. En sammenligning af de to indikatorer forudsætter detaljeret viden om de offentlige finansregnskaber i begge systemer. Sammenligningen foretages normalt af statistikmyndighederne i forbindelse med den halvårige EDP-indberetning til Eurostat.

Antagelserne anvendes på vigtige finansielle transaktioner i prognoseperioden, som de nationale myndigheder forventes at registrere i den offentlige saldo, hvilket er en forskel i forhold til ENS-saldoen efter periodiseringsprincippet. Disse vigtige transaktioner omfattede tilbagebetalinger af egenvekslerne, der tegnede sig for omkring 9,3 mia. EUR af gabet. Det nationale likviditetsstyringsagentur, National Treasury Management Agency, plejede desuden at indbygge yderligere stødpuder til uforudsete udgifter ud over de beregnede offentlige finansieringsbehov i basisscenariet, hvorimod sådanne stødpuder ikke var indbygget i skønnene over ENS-underskud og -gæld. På et tidspunkt, hvor markedet var ekstremt følsomt, skyldtes manglen på specifikke data de irske myndigheders og programpartnernes uvilje mod at oplyse om specifikke låneplaner. Forskellen skyldes desuden en række forskelle i de forskellige institutioners skøn over budgetunderskuddet. Det mest konservative skøn blev medtaget i beregningerne af finansieringsbehovet.

Programdokumenterne indeholder hovedelementerne i de finansielle fremskrivninger og beregningerne af finansieringsbehovene, og der redegøres ligeledes for en række forskelle mellem de to i en fodnote.

Fremskrivningerne af det aggregerede offentlige kasseunderskud er imidlertid blevet medtaget i det økonomiske tilpasningsprogram for Irland og i efterfølgende programdokumenter.

Der er altid forskelle mellem skøn efter kasseregnskabsprincippet og periodiseringsprincippet. Der var imidlertid ingen grund til at forklare forskellene mellem skøn efter kasseregnskabsprincippet og periodiseringsprincippet, da sidstnævnte skøn var de mest relevante indikatorer i forbindelse med programmet, navnlig da disse indikatorer skal anvendes i den finansielle overvågning i EU og i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

99

Kommissionen er delvis enig i Rettens analyse. Kommissionen udførte en række omfattende følsomhedstest, men holdt dem fortrolige for ikke at udløse negative scenarier. Disse oplysninger var meget følsomme, og det var muligvis ikke hensigtsmæssigt at offentliggøre disse oplysninger i betragtning af de meget volatile finansielle markeder.

Navnlig for Irlands vedkommende er der altid blevet taget hensyn til følsomheden over for kurs- og rentestød i de økonomiske og finansielle fremskrivninger. Der var stor fokus på de farlige vekselvirkninger mellem vækst-, budget- og finanskriser ved udfordringen af det finansielle bistandsprogram for Irland (se Occasional Paper No 76). Formålet med EU-IMF-programmet var at bryde disse farlige vekselvirkninger, herunder ved at fjerne rentestød på offentlige finanser gennem ekstern finansiell bistand og således give den private sektor sikkerhed (reduktion af marginer).

100

Hvis der med »Rådets betingelser« henvises til de politiske betingelser, der er aftalt i programmet, efterprøvede Kommissionen helt klart overensstemmelsen. Hvis der med »Rådets betingelser« henvises til de politiske retningslinjer, som Rådet har udstedt inden for den generelle ramme for EU's økonomiske overvågning, har Kommissionen ligeledes overholdt de eksisterende retlige bestemmelser.

101

Se Kommissionens svar på punkt XV.

Valget af ENS-definitionen af underskud er ikke kun motiveret af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Det kan være nyttigt at supplere Rettens bemærkning med en redegørelse for fordelene ved nationale regnskaber og ENS-underskud i forhold til likviditetsdata i forbindelse med finanspolitisk overvågning. Hvis man kun opererede med en likviditetssaldo, ville usikkerheden blive øget og ikke reduceret, da regeringerne ville få mulighed for at forskyde betalingen af visse transaktioner for at nå underskudsmålene.

102

Muligheden for statistiske revisioner bør ikke bruges som argument for at gå over til likviditetsbudgetmål. En likviditetsbaseret ordning ville indebære andre former for usikkerhed med en endnu større negativ indvirkning på pålideligheden af de finanspolitiske betingelser.

Se også Kommissionens svar på punkt XV.

102 i)

Meddelelsen om Ungarn er faktisk korrekt og vedrører en efterfølgende statistisk revision (se Kommissionens svar på punkt 90).

102 ii)

Meddelelsen om Rumænien er faktisk korrekt og vedrører en efterfølgende statistisk revision valideret af Eurostat, som ligger uden for prognosemagerens kontrol. EFC-notatet af 23. august 2010 om kontrolbesøget i perioden 26. juli – 5. august indeholder desuden en tekstboks på s. 13, hvor der redegøres for gabet mellem kasse- og ENS-95-underskuddet i Rumænien.

102 iii)

Revisionen i Irland skyldtes omklassifikation (valideret af Eurostat) af indtægter fra salget af mobiltelefonlicenser fra 2012 til 2013, som ligger uden for prognosemagerens kontrol.

103

Programlandene skulle ligeledes overholde rammebestemmelserne i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud om budgetmål. Disse budgetmål skal defineres i overensstemmelse med ENS-definitionen.

Hvis redningsstøtte til banker kunne have en betydelig indvirkning på budgetresultatet, om end den var vanskelig at forudsige, blev disse operationer ikke medtaget i programmets budgetmål.

For Irlands vedkommende har Kommissionen været klar omkring definitionen af det underliggende underskud, der skulle være – og var – i overensstemmelse med det nationale regnskabssystem. Ved definitionen af budgetmålet blev der således ikke taget højde for indvirkningen af direkte støtte til banker.

Kommissionen beregnede det underliggende underskud som det samlede underskud minus kapitaltilførsel til banker, som øgede underskuddet, som led i redningsforanstaltningerne til den finansielle sektor. Støtteforanstaltningerne til den finansielle sektor er medtaget i det supplerende skema vedrørende finanskrisen, »Supplementary table for the financial crisis«, offentliggjort af Eurostat, i linjen »Capital injections recorded as deficit-increasing (capital transfer)«. Denne linje omfatter undertiden også kapitaltilførsler, der ikke betragtes som finansielle støtteforanstaltninger til brug for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Indtægter fra dividendebetalinger fra Anglo Irish Bank i form af ordinære aktier blev navnlig behandlet som kapitaloverførsler.

104

For Irlands vedkommende var der vedhæftet en programovervågningstabel som bilag til aftalememorandummet i hele programperioden. Den indeholdt en detaljeret oversigt over status for overholdelsen af de forskellige krav. Oversigten blev mere detaljeret i programmets løbetid.

For Rumæniens vedkommende blev der rapporteret om fremskridt i strukturelreformerne på specifikke områder og ikke om overholdelsen af de enkelte betingelser. Kommissionen er enig i, at dette kan gøre det vanskelig for læseren at vurdere status for overholdelse.

105

Kommissionen oplyste, i hvilket omfang betingelserne var blevet overholdt. »Ikke overholdt« blev typisk kun anført, hvis det stod klart, at betingelsen ikke ville blive overholdt inden for kort tid. Tidsfristerne var ofte fastsat meget ambitiøst for at tilskynde til en hurtigere indgriben. Hvis der var sket fremskridt med reformen, syntes det mere hensigtsmæssigt at anføre et udtryk, der lå imellem »overholdt« og »ikke overholdt«.

For Irlands vedkommende var der vedhæftet en programovervågningstabel som bilag med en detaljeret oversigt over status for overholdelsen af de forskellige krav. Disse blev beskrevet som »overholdt« eller »ikke overholdt«.

106

I mange tilfælde blev de detaljerede resultater af overvågningen anført i selve teksten i gennemgangsrapporten og ikke i overvågningstabellen. Det var navnlig tilfældet for betingelser, der var »igangværende« eller »forsinkede«. Efterhånden som programmerne skred frem, blev nogle betingelser og overvågningen heraf grupperet med andre betingelser eller henført under andre afsnit i programmerne.

Tekstboks 7 Andet led

Der rapporteres om fremskridt i styrkelsen af den administrative kapacitet og andre foranstaltninger, der skal øge optagelsen af EU-midler i Rumænien, i missionsrapporter. Se f.eks. EFC-notatet af 23. august 2010 om kontrolbesøget i perioden 26. juli – 5. august, s. 17, punkt 37.

Tekstboks 7 Tredje led

Kommissionen er enig i, at der ikke rapporteres om fremskridt med hensyn til denne specifikke foranstaltning i Rumænien. Dette skyldtes, at der i stedet kom fokus på at forbedre skatteopkrævnin-gen og reducere skatteunddragelse og skattesvig gennem teknisk bistand fra IMF og kontrolbesøg fra Kommissionens GD TAXUD (se EFC-notatet af 23. august 2010 om kontrolbesøget i perioden 26. juli – 5. august, s. 14, punkt 27).

Tekstboks 7 Fjerde led

Betingelsen vedrørende omstrukturering af de lokale myndigheder i det portugisiske program vedrørte

ikke kun kommuner. I det oprindelige aftalememorandum havde betingelsen følgende ordlyd: *»Reorganisering af den lokale myndighedsforvaltning. Den lokale myndighedsforvaltning i Portugal består for nærværende af 308 kommuner og 4 259 sogne. Portugal udvikler inden juli 2012 en konsolideringsplan med henblik på at reorganisere og betydeligt reducere antallet af sådanne enheder.«.*

Der blev rapporteret om overholdelsen af disse betingelser i forskellige programgennemgangsdokumenter. De politiske betingelser på dette område udviklede sig efterhånden under hensyntagen til den stærke politiske modstand. Antallet af sogne (freguesias) blev reduceret til 2 882 efter lokalvalget i september 2013. Selv om antallet af kommuner ikke blev reduceret, blev der indført en ny lovbestemmelse om oprettelse af tværkommunale administrative enheder.

107 i)

Det irske eksempel viser, at betingelserne vedrørende den flerårige budgetramme blev anset for at være fuldt overholdt. Kommissionen har imidlertid gentagne gange i sine kvartalsvise revisioner gjort det klart, at den var bekymret over specifikke elementer i rammen. Den rejste spørgsmålet på ny inden for rammerne af det europæiske semester 2014.

107 ii)

I lyset af den høje grad af autonomi i de to regioner og de 308 kommuner i Portugal var Kommissionen nødsaget til at acceptere, at det ikke var muligt at sikre en konsolideret jævnlig rapportering om regionale og lokale offentlig-private partnerskaber og statsejede selskaber, og at det ville kræve uforholdsmæssigt mange administrative ressourcer.

109

Kommissionen er enig i, at samarbejdet med IMF bidrog til, at Kommissionen lærte at forvalte programmerne, da den fik erfaring med krisestyring. Kommissionen er imidlertid ikke enig i, at den praksis, som Retten konstaterede, først blev indført i løbet af programmerne. Kommissionens prognoseregneark var i forvejen mere detaljerede end IMF's regneark. Kommissionens programhold, der stod for programmissioner, var fra starten ofte større end IMF's hold på grund af deltagelsen af andre GD'er ud over GD ECFIN.

111

De uformelle samarbejdsordninger fungerede fint. Udvekslingen af oplysninger var meget grundig, og der er ingen dokumentation for, at manglen på mere formelle samarbejdsordninger var et problem.

111 iv)

Institutionerne havde forskellige beslutningsprocedurer, og det forekommer urealistisk på forhånd at formalisere en mekanisme til at løse uenigheder, som rent faktisk fremmer løsningen af potentielle uenigheder.

114

I Irland forelagde ECB som en uafhængig institution, der beskæftiger sig med pengepolitik, ikke interne oplysninger for Kommissionen, herunder oplysninger om eller relateret til bankens interne overvejelser om byrdefordeling. På grund af ECB's uafhængige status kan Kommissionen ikke anmode ECB om disse oplysninger. Eftersom ECB-finansieringen var tæt på Irlands årlige BNP, var det afgørende for programmets succes at fortsætte ECB-finansieringen. Kommissionen og IMF accepterede derfor denne betingelse. Den efterfølgende udvikling har begrundet valget om ikke at inddrage privilegerede obligationsindehavere. Den irske gæld er tydeligvis holdbar, CDS-spændet er nede på niveau med Frankrig, Belgien og Slovakiet, Irlands kreditvurdering er blevet opgraderet, og de irske banker har tilbagebetalt det meste af ECB-finansieringen.

Beslutningen om ikke at inddrage privilegerede obligationsindehavere skal desuden ses i dens sammenhæng. De irske myndigheder havde stillet en blankogaranti for indskud. Fordelene ved denne foranstaltning skulle også opvejes mod omkostningerne i form af følgevirkninger for andre banker og risiciene for retstvister.

Del III**Prissætningen ved udstedelse var undertiden højere end bankernes indledende vejledende prissætning**

Disse forskelle er forventelige i forbindelse med obligationsudstedelse.

121

Der blev fremsendt formelle anmodninger om præsentationer/bud til bankerne fra 2011 (dvs. for alle EFSM-transaktioner). Indtil 2010 var bankernes bud blevet indsamlet på møder og telefonkonferencer og dokumenteret i »notaterne om udvælgelse af banker«. Disse bud blev afgivet fra tidspunktet for den allerførste kriserelaterede betalingsbalancetransaktion i december 2008 og blev stillet til rådighed for Retten.

122

Retten overvejede, om prissætningen på handelsdatoen kunne begrundes blot ved at sammenligne den med bankernes indledende vejledende prissætning i deres bud, uden at tage behørigt hensyn til markedsudviklingen mellem disse to datoer. De to sager, som Retten henviser til, vedrører en enkelt »anmodning om bud«. Der var et tidsspænd på henholdsvis 14 og 23 dage mellem den indledende vejledende prissætning og handelsdatoerne. Afvisninger fra den indledende vejledende prissætning er forventelige i forbindelse med processen generelt, og navnlig når tidsspændet er så stort.

Denne bemærkning skal ses i lyset af Rettens bemærkning i punkt 118 om, at »de endelige gældsomkostninger var i overensstemmelse med markedsniveauet og sammenlignelige niveauer«.

123

Kommissionen understreger, at de konstaterede svagheder kun vedrørte perioden frem til 2010, og at de var begrænset til dokumentationsspørgsmål. De vedrørte ikke selve gældsforvaltningsprocessen.

Kommissionen anerkender, at der var mangler i dokumentationen for låntagningsprocessen de første år, men processen blev forvaltet korrekt og havde ingen indvirkning på resultatet.

Efter Kommissionens opfattelse blev lead-bankerne udvalgt på et konkurrencedygtigt grundlag de første år, selv om det ikke er fuldt dokumenteret. Med hensyn til forholdsregler mod videregivelse af ikkeoffentligt materiale eller insiderviden overholder Kommissionen eksisterende regler og forskrifter og markedspraksis i forbindelse med gennemførelsen af finansieringsoperationer. De banker, der er involveret i finansieringstransaktioner, er desuden underlagt nationale regelsæt på værdipapiriområdet, herunder regler om forebyggelse af insiderhandel, hvilket giver Kommissionen yderligere sikkerhed.

Tildelingsstrategien drøftes med lead-bankerne på forhånd, og der anvendes en standardstrategi i overensstemmelse med markedspraksis. Alle berørte parter har derfor fuldt kendskab til tildelingsreglerne. Kommissionen træffer den endelige afgørelse om tildeling.

Overvågningen af aktiviteterne på det sekundære marked blev formaliseret af Kommissionen i 2012.

Spændet mellem købs- og salgskurser (bid-offer spreads) afhænger af en række forskellige parametre.

127

Kommissionen skulle gennemføre lånetransaktionerne i en ekstraordinært vanskelig situation. På trods heraf forvaltede Kommissionen gældsudstedelserne i overensstemmelse med markedspraksis med gode resultater.

128

Selv om Kommissionen anerkender, at procedurehåndbogen blev opdateret efterhånden, var processen klart dokumenteret fra starten i særskilte notater. Kommissionen understreger, at dokumentationens kvalitet blev forbedret i januar 2011. På tidspunktet for udarbejdelsen af Rettens beretning havde dokumentationen eksisteret og været anvendt i over fire år i forbindelse med alle EFSM-transaktioner, der udgør de fleste operationer i såvel antal som beløb.

129

Kommissionen understreger, at udvælgelsen af lead-bankerne altid var i overensstemmelse med de eksisterende procedurer og behørigt dokumenteret. Udvalgelsen var i starten baseret på »notater om udvælgelse af banker«, og fra januar 2011 blev proceduren yderligere formaliseret på grundlag af en procedure for »anmodning om bud«.

130

Kommissionen mener, at den opfyldte alle eksisterende regler og forskrifter og markedspraksis på dette område. Bankerne er desuden underlagt nationale regelsæt på værdipapiriområdet, herunder regler om »pre-sounding« (sondering) og forebyggelse af insiderhandel, hvilket giver yderligere sikkerhed.

I henhold til artikel 6, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16. april 2014 om markedsmissbrug (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 1), der finder anvendelse på udstedere pr. 3. juli 2016, er transaktioner, handelsordrer eller adfærd, der gennemføres af Unionen, desuden udtrykkeligt undtaget.

133

Tildelingsstrategien drøftes med lead-bankerne på forhånd, og der anvendes en standardstrategi i overensstemmelse med markedspraksis. Tildelingen sker i tæt samarbejde med syndikatet, og Kommissionen har fuld indsigt i alle ordrer, den har fuld kontrol over processen og godkender den endelige tildeling. Alle tildelingstabeller er tilgængelige i Kommissionen.

134

Der blev indført en formel »forpligtelse på det sekundære marked« som standard i EU's mandatskrivelse til EFSM, dvs. fra januar 2011 og frem.

135

Kommissionen har formelt kontrolleret likviditeten på det sekundære marked siden 2012, men det skal understreges, at det ikke er almindelig praksis, at udstedere generelt kontrollerer likviditeten på det sekundære marked.

136

Det forhold, at spændet mellem købs- og salgskurser varierede bankerne imellem, er normalt, navnlig i lyset af antallet af markedsdeltagere.

138

Det forventede finansieringsgab ved programmets iværksættelse er ikke en plan. Det er et skøn over de finansbehov, der skal opfyldes i løbet af programmet, med en indbygget stødpude – i nogle tilfælde udtrykkeligt – som afspejler den usikkerhed, der er forbundet med disse skøn. Stødpuden skal sikre, at der er tilstrækkelig finansiering, hvis resultaterne er ringere end forventet, skabe tillid blandt investorer og fremme den økonomiske genopretningsproces.

139

Sikkerhedsmarginerne i de første programmer, der blev udformet i kølvandet på Lehman Brothers' kollaps, afspejler omfanget af den oplevede usikkerhed på daværende tidspunkt og behovet for at sikre, at finansieringsrammen var tilstrækkelig. Banksektorens behov er særligt vanskelige at forudsige, og der var således behov for en betydelig reserve til uforudsete udgifter i lande som Irland, hvor banksektoren var i store vanskeligheder. Finansieringsrammen skulle være tilstrækkelig til at opveje denne usikkerhed og forsikre markederne om, at alle behov var dækket. Det kan derfor forventes, at finansieringsbehovene kan dækkes inden for rammen, medmindre der kommer en negativ udvikling.

139 iv)

Indfrielsen af IMF-lånene før tid afhænger af landenes – og dermed programmernes – muligheder for at få adgang til lån på markederne med en rente, der er lav nok til, at det er politisk og finansielt fordelagtigt at indfri IMF-lånene før tid. Sammenkobling af en indfrielse før tid og et mindre finansieringsbehov bygger på en række antagelser, der ikke nødvendigvis holder stik. Som anført andetsteds omfattede programfinansieringen desuden sikkerhedsmarginer, der var et signal til markederne og af afgørende betydning for programmernes succes.

140

Det bør bemærkes, at Portugal ikke udnyttede hele den tilgængelige finansielle bistand under programmet og afsluttede programmet med en betydelig likviditetsstødpude.

Pengepolitikken blev ligeledes lempet i det irske program.

141

Under programmet tilgik udbetalingerne fra IMF normalt centralbanken, hvor de udgjorde valuta-reserver, og udbetalingerne fra EU tilgik finansministeriet med henblik på budgetfinansiering. I 2010 tilgik en række udbetalinger fra IMF ligeledes finansministeriet med henblik på budgetfinansiering. Dette skyldtes, at budgetunderskuddet var større end oprindelig forventet på grund af lavere vækst og politiske overskridelser, hvorimod centralbankens reserver var tilstrækkelige. Det kan imidlertid ikke udledes heraf, at regeringens yderligere finansieringsbehov til dels blev dækket af indirekte støtte fra centralbanken. Det lykkedes regeringen at tilbagebetale og refinansiere alle sine gældsforpligtelser i løbet af programmet. Pengepolitikken, der henhører under den uafhængige centralbanks enekompetence, påvirker naturligvis også indenlandske finansieringsvilkår. Det bør imidlertid ikke betragtes som indirekte støtte.

146

I bemærkningen om Ungarn tages der ikke hensyn til den øgede optagelse af EU-midler.

147

Det er vigtigt at adskille den indtægtsforøgende indvirkning af nye tiltag begrebsmæssigt fra faldende indtægter på grund af faldende økonomisk aktivitet. Den reelle effekt af en skattereform kan ikke vurderes ud fra en økonomis samlede indtægter. Det er her nødvendigt at vurdere det kontrafaktiske scenarie uden reformen.

148

Ikke alle omhandlede retsakter indebar ændringer, som berørte skatteandelen af BNP, og de vedrørte ikke alle betalingsbalanceprogrambetingelserne. Der var komplekse grunde til indførelsen.

Kommissionens fælles svar på punkt 150 og 151

Ændringen af den strukturelle saldo påvirkes ikke kun af de fastlagte mål og de politiske valg, der træffes for at nå disse mål, men også af en bredere vifte af ydre faktorer, som regeringen ikke har direkte kontrol over. Disse omfatter inflationsstater, vækstsammensætningen, markedsstemning, der påvirker låneomkostninger, og efterfølgende datarevisioner. Ved fastlæggelsen af målene blev landespecifikke hensyn, som rækker ud over nedenævnte forbindelser, også taget i betragtning. Forbindelserne mellem variablerne omhandlet i punkt 150 og 151 er således komplekse. Landespecifik benchmarking på grundlag af disse forbindelser vil således ikke nødvendigvis afdække udfordringerne for programmet eller resultaterne efterfølgende.

Selv om en svagere indledende budgetstilling generelt berettiger et hurtigere konsolideringstempo, bør denne faktor ikke betragtes isoleret fra andre – til tider landespecifikke – faktorer, som påvirkede de finanspolitiske ubalancer, der skulle korrigeres. Det skal ligeledes bemærkes, at den af Rådet fastsatte frist til at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud (gennem den henstillede strukturelle indsats) muligvis ikke er sammenfaldende med programperioden.

152

Den finanspolitiske indsats i programmerne blev fastlagt på grundlag af mange forskellige faktorer. Der blev taget hensyn til gældens oprindelige niveau, men andre landespecifikke faktorer var også vigtige.

Som en mellemindkomstøkonomi uden for euroområdet er Rumænien mere sårbar over for landets offentlige gæld end eurolande med højere indkomster. Da programmet blev godkendt, var rentesatserne på Rumæniens offentlige gæld steget med 300 basispoint, hvilket viste, at de internationale finansielle markeder var i tvivl om statens finansieringsstilling.

153

Selv om midlertidige finanspolitiske tiltag ikke er en permanent ændring af den underliggende budgetsaldo, kan de have en permanent indvirkning på gælds niveauet og således forbedre eller forværre dets holdbarhed på lang sigt.

Det var ikke alle midlertidige tiltag i løbet af programmet, der blev indført med henblik på at nå underskudsmål. I nogle tilfælde var midlertidige tiltag eller engangstiltag nødvendige (f.eks. støtteforanstaltninger til banker) eller uden for regeringens kontrol (f.eks. domstolsafgørelser). Det var efterfølgende nødvendigt at erstatte midlertidige tiltag med strukturelle foranstaltninger for at sikre, at målene fortsat blev nået.

I EU's rammer for finanspolitisk overvågning foretages en vigtig skelnen mellem den samlede budgetsaldo (der omfatter engangstiltag) og den strukturelle saldo, der måler den permanente finanspolitiske indsats (uden engangstiltag). Dette er årsagen til, at lande med et uforholdsmæssigt stort underskud ikke kun opfordres til at korrigere underskuddet nominelt (dvs. bringe underskuddet ned under traktatens tærskel på 3 % af BNP), men også opfordres til at gøre en specifik strukturel indsats, der kan opfylde det nominelle mål.

Anvendelsen af engangstiltag og midlertidige tiltag står derfor ikke i sig selv i modsætning til en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.

153 i)

Det bør tilføjes, at Portugal også indførte udgiftsgenererende tiltag, der beløb sig til 2,8 % af BNP i 2010 og til 0,6 % af BNP i 2011.

153 iii)

Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for Rumænien blev afbrudt i juni 2013 på grundlag af de faktiske tal for 2012. En vigtig betingelse for at afbryde proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er korrektionens holdbarhed, dvs. at underskuddet på troværdig vis skal holdes under tærsklen på 3 % af BNP i fremskrivningsperioden for den pågældende prognose fra Kommissionen. Prognosen er baseret på foranstaltninger, der er offentliggjort af regeringen på troværdig vis og tilstrækkeligt detaljeret.

153 iv)

Ansvarsgarantien i Irland var ikke primært tænkt som en indtægtskabende foranstaltning.

155

Kommissionen mener ikke, at det giver mening at sammenligne tal fra IMF og Kommissionen for overholdelsen af betingelserne ved programmets afslutning, da de to institutioner holder dem op mod forskellige benchmark.

Nogle frister blev indledningsvis fastsat meget ambitiøst for at tilskynde til en hurtigere indgriben, men blev efterfølgende tilpasset, efterhånden som programmet skred frem.

158

Efter Kommissionens opfattelse er begrebet »strukturelt indhold«, som anvendes af Retten, ikke en meningsfuld metrik til at analysere politiske foranstaltninger og drage konklusioner om deres betydning. Betingelser, der kræver indledende skridt (og derfor klassificeres af Retten som betingelser med »lavt strukturelt indhold«), kan være mindst lige så vigtige og er betingelser, der er ligetil at gennemføre.

Den anvendte klassificering af betingelsernes strukturelle indhold afdækker ikke de enkelte betingelser væsentligste indhold og betydning. Mange af de mest kritiske strukturreformer kræver indledende skridt såsom gennemgang eller høringer (klassificeret som betingelser med »lavt strukturelt indhold«), inden reformerne i sidste ende vedtages og gennemføres. Rettens klassificering af betingelser med »højt strukturelt indhold« er derfor ikke synonym med »vigtige«.

160 iii)

For nogle reformers vedkommende vil den ønskede virkning først vise sig på længere sigt efter programmets afslutning.

161

Henvisningen til risikoen for, at reformerne i Ungarn blev rullet tilbage (lønnedskæringer i den offentlige sektor), forekommer unødvendig, da de vigtigste omkostningsbesparende foranstaltninger på dette område (afskaffelse af den 13. månedsløn) forblev uændrede. Der kunne konstateres konkrete tilbagevendinger på områderne børnebidrag og finanspolitisk styring.

164

Se Kommissionens svar på tekstboks 10.

Tekstboks 10 Første afsnit

I Ungarn blev den lave interesse i banksektorer også forklaret med, at samordningen med vesteuropæiske moderbanker i sidste ende blev en succes, hvilket man ikke kunne vide, da programmet blev iværksat og støttepakken til bankerne blev udformet. De største udenlandskejede kommercielle banker forpligtede sig navnlig til at fastholde deres samlede eksponering mod Ungarn, først på bilateral basis med centralbanken og senere multilateralt inden for rammerne af det europæiske banksamordningsinitiativ. Disse kombinerede tiltag bidrog til at styrke den finansielle stabilitet og investorernes tillid, herunder i et bredere regionalt perspektiv.

Tekstboks 10 Femte afsnit

Beskæftigelsen i den offentlige sektor i Portugal faldt med næsten 10 % mellem 2011 og 2014, hvilket var mere end den krævede årlige reduktion på 2 % i aftalememorandummet. Da embedsmænd ikke kan afskediges, var det nødvendigt at sikre en væsentlig del af nedskæringen ved ikke at erstatte ansatte, der holdt op. Førtidspensionering udgjorde en særlig del af personalenedskæringen. Førtidspensionering udgjorde en væsentlig del af nedskæringen, men det betyder ikke, at budgetvirkningen var begrænset. Regeringen indførte ligeledes yderligere foranstaltninger for at reducere antallet af ansatte såsom fratrædelsesordningen efter fælles overenskomst. Som et samlet resultat af personale- og lønnedskæringerne blev den offentlige sektors

lønudgifter nedbragt med næsten 17 % mellem 2010 og 2014.

165

I programmerne for eurolandene var der fokus på at genoprette den finanspolitiske og finansielle stabilitet og på at forbedre konkurrenceevnen gennem afhjælpning af strukturelle mangler. Genopretning af balancen over for udlandet var en underliggende betingelse i programmerne for eurolandene, men ikke det presserende primære hensyn.

Betalingsbalancens løbende poster og handelsbalancen bør ikke anvendes isoleret som en indikator for konkurrenceevne, da balancen over for udlandet både kan påvirkes af strukturelle ændringer og cykliske faktorer. Dette viser, at en del af forbedringen kan blive udløst, når de cykliske betingelser bliver bedre. Ved udelukkende at se på betalingsbalancens løbende poster og handelsbalancen uden at analysere de underliggende drivkræfter er det ikke muligt at identificere forbedringer i konkurrenceevnen.

167

Som en medlemsstat i euroområdet var Irland ikke omfattet af et betalingsbalancestøtteprogram. Det *eksterne finansieringsgab* var som sådan ikke af central betydning for programmet, hvilket var tilfældet i medlemsstaterne uden for euroområdet. Det skal bemærkes, at Irland konsekvent havde et betydeligt og meget volatilt handelsoverskud. I denne forbindelse kan fremlæggelsen af kumulative data om prognosefejl være vildledende. Handelsbalancen blev endvidere en smule forbedret mellem 2011 og 2014 og bidrog således positivt til tilpasningen af de løbende poster. Prognosticeringen af den irske balance over for udlandet kompliceres betragteligt af aktiviteterne i store multinationale virksomheder, der dominerer Irlands handelssektor.

Kommissionen mener ikke, at der kan drages erfaringer af figur 11.

168

Det er tvivlsomt, om »handelsbalancen [...] er en mere nøjagtig indikation af virkningerne af ændringerne i et lands konkurrenceevne«.

Kommissionens fælles svar på punkt 176, 177 og 178

I Ungarn var husholdningernes gæld i udenlandsk valuta (primært i schweizerfranc) ikke et særligt brændende politisk spørgsmål i programperioden (dvs. indtil Q1 2010).

Der var ikke fokus på indenlandske lån i udenlandsk valuta i programmerne for eurolandene eller i Letland, hvis politiske program mål var at fastholde bindingen til euroen.

I Rumænien var der inkluderet betingelser, som skulle nedbringe/begrænse lån i udenlandsk valuta gennem tæt overvåget regulering i den finansielle sektor. Der var en permanent dialog med centralbanken. For at afhjælpe sårbarhederne forbundet med lån i udenlandsk valuta vedtog den rumænske centralbank en række foranstaltninger for yderligere at begrænse forbrugernes optagelse af usikrede lån i udenlandsk valuta i 2011. En række af disse foranstaltninger blev efterfølgende ligeledes udvidet til at omfatte usikrede små og mellemstore virksomheder i overensstemmelse med henstillingerne fra ESRB (Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici). Som led i programbetingelserne inden for rammerne af »First Home – Prima Casa« ydede den rumænske regering ikke længere statsgaranti for realkreditlån i udenlandsk valuta fra august 2013.

Konklusioner og anbefalinger

179

Se Kommissionens svar på punkt III.

180

Se Kommissionens svar på punkt IV.

182

Kommissionen øgede sin evne til at mobilisere ekspertise efter 2009 i forbindelse med programmerne for eurolandene og kunne i højere grad søge ekstern ekspertise.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer anbefaling 1.

Kommissionen forbedrede mobiliseringen af ekspertise i kriseårene, hvilket fremgår af den omstændighed, at Kommissionen var i stand til at mobilisere mere ekspertise i forbindelse med programmerne for eurolandene, der efterfulgte programmerne for lande uden for euroområdet. Strukturreformtjenesten (SRSS) er blevet oprettet for nylig i Kommissionens regi. Kommissionen vil undersøge, hvordan en række vigtige principper for hurtig mobilisering af den nødvendige ekspertise kan styrkes yderligere, eventuelt i en institutionel ramme.

Kommissionen vil i påkommende tilfælde tage hensyn til behovet for at udvikle procedurer for skærpet overvågning og forvaltning af eventuelle nye programmer for finansiel bistand til eurolandene.

183

Se Kommissionens svar på punkt VIII.

Det var meget vanskeligt at vurdere sandsynligheden af de vigtigste antagelser i en efterfølgende gennemgang.

Anbefaling 2

Kommissionen accepterer anbefaling 2 og understreger behovet for at sikre, at registreringen ikke må pålægge prognosemagere en uforholdsmæssig byrde, navnlig i programsammenhæng og i lyset af de ressourcemæssige begrænsninger.

Kommissionen har allerede forbedret procedurerne og dokumentforvaltningen efter iværksættelsen af de første programmer. Den vil træffe yderligere foranstaltninger for at forbedre gennemførelsen af sin politik for dokumentforvaltning og kvalitetskontrol.

Kommissionen er ved at udvikle en pilotprognosemodel, i første omgang for euroområdet som helhed med landespecifikke moduler. Det er ikke formålet at erstatte den eksisterende prognose baseret på dømmekraft, men at undersøge, hvor denne kan anvendes af Kommissionen til at foretage kvalitetskontroller, som supplerer Kommissionens prognoser baseret på dømmekraft. Kommissionen bemærker imidlertid, at en model sandsynligvis ikke vil være særlig nyttig i en tid præget af usædvanlige økonomiske begivenheder.

184

Se Kommissionens svar på punkt IX og X.

Anbefaling 3 a)

Kommissionen accepterer anbefaling 3a.

Kommissionen har allerede forbedret registreringen siden iværksættelsen af programmerne. Den vil fokusere på at sikre, at de nye procedurer gennemføres fuldt ud i overensstemmelse med Kommissionens dokumentforvaltningspolitik, uden at undergrave programholdenes muligheder for at overholde stramme tidsfrister.

Anbefaling 3 b)

Kommissionen accepterer anbefaling 3b og vil undersøge, hvordan den yderligere forbedrer registreringen af vigtige beslutninger i overensstemmelse med Kommissionens dokumentforvaltningspolitik, uden at forsinke beslutningsprocessen.

185

Se Kommissionens svar på punkt XI.

186

Se Kommissionens svar på punkt XII.

187

Se Kommissionens svar på punkt XII.

188

Se Kommissionens svar på punkt XIV.

189

Se Kommissionens svar på punkt XIII.

De centrale dokumenter, der var resultatet af ekspertanalysen, blev gennemgået af ansatte uden for programholdet, herunder af den øverste ledelse og lederne af de horisontale enheder. Gennemgangsrapporterne blev forelagt de relevante generaldirektorer til høring. Udkast til dokumenter blev udvekslet og krydstjekket mellem partnerinstitutioner, og EFC og EWG fik forelagt en nærmere redegørelse for forhandlingsresultaterne.

Anbefaling 4

Kommissionen accepterer anbefaling 4. Kommissionen vil forbedre procedurene for gennemgang af programforvaltningen og programdokumenternes indhold inden for de eksisterende ressourcemæssige rammer og uden at skabe unødige forsinkelser.

190

I Kommissionens svar på punkt XV redegøres for årsagerne til anvendelse af periodiserede data.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer anbefaling 5. Kommissionen vil medtage yderligere variabler, som kan indsamles på kort tid, f.eks. likviditetssaldo og/eller et restancemål opgjort på kvartalsbasis, i aftalememorandaene for at bistå ved overvågningen af budgetmål.

191

Se Kommissionens svar på punkt XV og 104-107.

Raterne blev frigjort på grundlag af en dybdegående vurdering af, om de enkelte lande havde opfyldt betingelserne. Enhver forsinkelse i overholdelsen blev vurderet fra sag til sag. Derudover kan betingelser, som egentlig ikke er »af betydning for kriseløsning og tilbagebetaling af lånene«, imidlertid være relevante, hvis de fremmer vækst og reducerer risikoen for, at lån ikke tilbagebetales under uventede omstændigheder. Revisionen dokumenterer ikke, at der blev gennemført irrelevante reformer.

Anbefaling 6 a)

Kommissionen accepterer anbefaling 6a.

Anbefaling 6 b)

Kommissionen accepterer anbefaling 6b, men understreger, at det i nogle tilfælde ikke vil give mening at garantere vedtagelsen af reformer, før omfanget af det problem, der skal løses, eller de mulige svar er blevet identificeret i forbindelse med de forberedende trin.

Anbefaling 6 c)

Kommissionen accepterer delvist anbefaling 6c. Kommissionen accepterer ikke, at programholdene skal være forpligtet til at begrunde behovet for hver enkelt betingelse, i lyset af modtagerlandets afgørende rolle i fastlæggelsen af sin egen vision for reformprogrammet.

Kommissionen understreger, at det vigtigste er at sikre, at der er et sammenhængende og integreret sæt reformer til imødegåelse af centrale økonomiske udfordringer. Det vil ofte skulle besluttes, hvilken reformpakke under det pågældende program der skal vælges. Betingelser bør derfor ikke betragtes isoleret. Kommissionen understreger ligeledes, at reformer, der øger væksten på mellemlang sigt, også er vigtige for forbedringen af budgetstillingen og for nedbringelsen af risikoen for manglende tilbagebetaling af finansiel bistand. EU-bistand har ofte meget lang løbetid, og stærk vækst er derfor en vigtig faktor, der understøtter et lands evne til at tilbagebetale sine lån.

Endelig skal valget af betingelser forhandles med modtagerlandet. Det bør styrke landenes muligheder for at fastsætte dagsordenen for deres programmer. Dette er en forudsætning for deres opbakning til reformprocessen, der er af afgørende betydning for programmets succes. Betingelserne kontrolleres af ledelsen samt på politisk niveau.

Anbefaling 6 d)

Kommissionen accepterer anbefaling 6d. I forbindelse med fastlæggelsen af betingelserne vil Kommissionen i videst muligt omfang anvende målelige data. Det understreges imidlertid, at betingelsernes indvirkning ikke kan måles på samme måde, idet nogle resultater er kvalitative og ikke kvantitative, og der er ikke altid lettilgængelige oplysninger om betingelserne, som kan vurderes.

Anbefaling 7

Kommissionen accepterer delvist anbefaling 7. Kommissionen har allerede opstillet retningslinjer for samarbejde med IMF og ECB og tager i øjeblikket andre skridt til at fremme det institutionelle samarbejde under programmerne. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at man i forbindelse med fremme af dette samarbejde bør undgå formalisering, der gør beslutningsprocessen tung, navnlig i lyset af tidspresset. Meningsforskelle bør løses på en fleksibel måde, da det både vil være vanskeligt og af ringe værdi at kodificere tvistbilæggelsesproceduren.

193

Retten overvejede, om prissætningen på handelsdatoen kunne begrundes blot ved at sammenligne den med bankernes indledende vejledende prissætning i deres bud, uden at tage behørigt hensyn til markedsudviklingen mellem datoen for den indledende vejledende prissætning og den faktiske udstedelsesdato. Afvigelser fra den indledende vejledende prissætning er forventelige i forbindelse med processen generelt, og navnlig når tidsspændet er stort.

194

Kommissionen mener ikke, at der var mangler i gældsforvaltningsprocessen, men kun en række mangler i dokumentationen for de indledende transaktioner.

Anbefaling 8 a)

Kommissionen accepterer anbefaling 8a.

Anbefalingen er allerede blevet fulgt. Tildelingen sker i tæt samarbejde med syndikatet, og Kommissionen har fuld indsigt i alle ordrer og fuld kontrol med processen.

Anbefaling 8 b)

Kommissionen accepterer anbefaling 8b.

Anbefalingen er allerede blevet fulgt. Siden januar 2011 har procedurerne for fremsendelse af »anmodninger om bud«, for modtagelse af bankernes bud og for afgivelse af mandat til lead-banker været veldokumenteret.

Anbefaling 8 c)

Kommissionen accepterer anbefaling 8c.

Anbefalingen er allerede blevet fulgt. Lead-bankerne accepterer formelt »tegningsstilsagn«, i tilfælde af at ordrebogen ikke når målstørrelsen (før udstedelse), og »forpligtelser på det sekundære marked« for at sikre en aktiv handel på det sekundære marked (efter udstedelse).

Anbefaling 8 d)

Kommissionen accepterer anbefaling 8d.

Anbefalingen er allerede blevet fulgt. Der er udført regelmæssige analyser af markederne som dokumenteret i rapporterne fra likviditetsstyringsudvalget, Treasury Management Committee. Der udføres en mere specifik analyse forud for hver obligationsudstedelse, og den dokumenteres ligeledes efterfølgende i et post-deal-notat. Bankerne oplyser om antallet af salgs- og købstransaktioner i forbindelse med EU-obligationer hvert kvartal, og omsætningen overvåges af Kommissionen.

195

Se Kommissionens svar på anbefaling 9.

196

Se Kommissionens svar på punkt 139.

197

Det bør bemærkes, at Portugal ikke udnyttede hele den tilgængelige finansielle bistand under programmet og afsluttede programmet med en betydelig likviditetsstødpude.

198

Denne udtalelse vedrører både indvirkningen af nye politiske foranstaltninger og budgetvirkningen af økonomiske betingelser. Se også Kommissionens svar på punkt 147.

199

Som anført i Kommissionens svar på punkt 150, litra i), bør udgangspunktets indvirkning på konsolideringstempoet ikke betragtes isoleret fra andre – til tider landespecifikke – faktorer, som påvirkede de finanspolitiske ubalancer, der skulle korrigeres. I Kommissionens svar på punkt 153 anføres det, hvorfor engangstiltag kan være nødvendige, og hvorfor resultaterne ikke kan beskrives som uholdbare.

200

Se Kommissionens svar på punkt XVII.

201

I Kommissionens svar på punkt 158 anføres det, hvorfor Kommissionen ikke mener, at Rettens metrik til klassificering af de strukturelle betingelser afspejler deres betydning.

202

Det forhold, at betingelser var medtaget i programmet og ikke skabte observerbare resultater inden for programmets tidshorisont, betyder ikke, at de ikke var en succes, eller at det var forventet, at de ville få virkning inden for programmets tidshorisont. Det tager tid at gennemføre strukturreformer, og i de fleste tilfælde vil virkningen først kunne ses på lang sigt.

203

Se Kommissionens svar på punkt 165.

Anbefaling 9

Kommissionen accepterer anbefaling 9. Den søger at få en bedre forståelse for tilpasningsprocessen under programmerne gennem en række igangværende omfattende efterfølgende evalueringer og at drage erfaringer heraf. Vurderingerne omfatter alle aspekter af den økonomiske tilpasning under programmerne, herunder de tre aspekter, der blev fremdraget af Retten. Der er allerede blevet offentliggjort en efterfølgende evaluering af det økonomiske tilpasningsprogram for Irland.

Anbefaling 9 a)

Kommissionen accepterer anbefaling 9a.

Anbefaling 9 b)

Kommissionen accepterer anbefaling 9b. I overensstemmelse med kommissionsformand Jean-Claude Junckers politiske retningslinjer har Kommissionen for nylig udført en forhåndsevaluering af de sociale virkninger af de nye tilpasninger i Grækenland. En sådan evaluering vil blive udført i forbindelse med alle nye programmer.

Anbefaling 9 c)

Kommissionen accepterer anbefaling 9c.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

Da finanskrisen i 2008 udløste en europæisk statsgældskrise, var en række medlemsstater nødsaget til at anmode om makrofinansiel bistand. I denne beretning undersøger vi, hvor godt Europa-Kommissionen forvaltede den bistand, der blev ydet til fem lande - Ungarn, Letland, Rumænien, Irland og Portugal. Vi konstaterede, at Kommissionen ikke var forberedt på omfanget af krisen, hvilket i stor udstrækning forklarer de væsentlige svagheder, der i begyndelsen opstod i forvaltningsprocessen. Flere af de svagheder, vi konstaterede, findes stadig, og hovedbudskabet i beretningen er, at Kommissionen skal styrke sine procedurer for forvaltning af finansiel bistand.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret