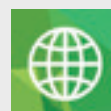


Speciaal verslag

**Financiële bijstand
aan landen die in
moeilijkheden verkeren**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3219-9	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/115814	QJ-AB-15-016-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3207-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/952898	QJ-AB-15-016-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3164-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/495374	QJ-AB-15-016-NL-E

© Europese Unie, 2015
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

Financiële bijstand aan landen die in moeilijkheden verkeren

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

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

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer IV — onder leiding van ERK-lid Milan Martin Cvikl — die gespecialiseerd is in de controle van ontvangsten, onderzoek en intern beleid, en van instellingen en organen van de Europese Unie. De controle werd geleid door ERK-lid Baudilio Tomé Muguruza, ondersteund door Daniel Costa de Magalhães, zijn kabinetschef, en Ignacio García de Parada, kabinetsattaché; Zacharias Koliás, directeur; Josef Jindra, teamleider; Giuseppe Diana, Marco Fians, Daniela Hristova; Didier Lebrun, Ioanna Metaxopoulou, Adrian Savin, Kristian Sniter, controleurs.



Van links naar rechts: D. Lebrun, I. García de Parada, K. Sniter, J. Jindra, G. Diana, B. Tomé Muguruza, A. Savin, D. Hristova, Z. Koliás, M. Fians, D. Costa de Magalhães.

Paragraaf

Afkortingen

I – XIX **Samenvatting**

1 – 26 **Inleiding**

1 – 7 **De staatsschuldencrisis in de EU-lidstaten**

8 – 18 **Opzet en uitvoering**

8 – 10 **Programmaopzet**

11 – 15 **Voorwaarden**

16 – 18 **Uitvoering**

19 – 26 **Financiële middelen**

19 – 23 **Programmafinanciering**

24 – 26 **Lenen op de markten**

27 – 32 **Aanpak van de controle**

33 – 47 **Deel I — De Commissie was onvoldoende voorbereid op de omvang van de crisis die uitbrak**

33 – 44 **De Commissie onderschatte in de aanloop naar de crisis de omvang van de begrotingsonevenwichtigheden**

35 – 40 **De Commissie had de overheidsbegrotingen sterker ingeschat dan zij in werkelijkheid waren**

41 – 44 **De potentiële begrotingsrisico's werden onderschat in beoordelingen**

45 – 47 **Daardoor was de Commissie niet voorbereid op het programmabeheer**

- 48 – 114 **Deel II — De processen waren over het algemeen zwak**
- 50 – 96 **De processen van de Commissie omvatten niet altijd voldoende controles en waarborgen**
- 52 – 54 De Commissie ging veelal grondig te werk om de informatie te verkrijgen die zij nodig had voor toezichtdoeleinden
- 55 – 70 De programmaprognoses voorzien in brede controles van de samenhang in de programmaopzet, maar met een aantal kanttekeningen die niet worden geverifieerd
- 71 – 75 De programmakenmerken hadden over het algemeen een degelijke basis, maar soms ontbraken belangrijke stukken
- 76 – 79 De Commissie week in een aantal gevallen af van besluiten van de Raad
- 80 – 92 Landen werden niet op dezelfde manier behandeld
- 93 – 96 Zwakke plekken in het programmabeheer vanwege zwakke controles
- 97 – 107 **De programmadocumenten waren in de loop van de tijd verbeterd, maar vertoonden nog steeds tekortkomingen**
- 97 – 99 Verbeteringen in de kwaliteit van de programmadocumenten
- 100 – 107 Zwakke punten in het toezicht op de naleving en de verslaglegging
- 108 – 114 **Enkel informele samenwerking met de andere partners**
- 115 – 136 **Deel III — Leningen voldeden aan de financieringsbehoeften, hoewel de omstandigheden het aanvankelijk moeilijk maakten om altijd de beste praktijk toe te passen**
- 117 – 122 **Er werd veel ingetekend op obligatieleningen**
- 117 – 118 Kosten van de schuld in overeenstemming met die van vergelijkbare schulden
- 119 – 122 Uitgiftekoersen soms hoger dan in de oorspronkelijke richtsnoeren van de banken
- 123 – 136 **De omstandigheden maakten het aanvankelijk moeilijk om altijd de beste praktijken toe te passen**
- 137 – 178 **Deel IV — De programma's bereikten hun doel**
- 138 – 143 **De totale financiering hoeft niet te worden verhoogd**
- 138 – 141 De financieringsbedragen bleken toereikend, zij het krap in twee lidstaten
- 142 – 143 Bepaalde lidstaten kregen gunstiger financieringsvoorwaarden dan de voorwaarden die in het oorspronkelijke ontwerp waren opgenomen

- 144 – 154 **Bijgewerkte tekortdoelstellingen grotendeels, maar niet altijd op een duurzame manier verwezenlijkt**
- 144 – 148 Herziene jaarlijkse tekortdoelstellingen werden gehaald, op enkele uitzonderingen na
- 149 – 152 Alle landen verbeterden hun begrotingsbeleid in meer of mindere mate
- 153 – 154 De landen gebruikten eenmalige maatregelen
- 155 – 164 **De voorwaarden werden grotendeels nageleefd**
- 155 – 158 De lidstaten voldeden uiteindelijk aan ten minste 80 % van de voorwaarden
- 159 – 164 De programma's noopten tot hervormingen, maar de gewenste effecten bleven soms achterwege
- 165 – 178 **Hoe goed slaagden de landen erin hun concurrentievermogen te verbeteren?**
- 165 – 172 Verbeteringen van het concurrentievermogen, maar niet altijd even sterk
- 173 – 174 Interne devaluatie werkte dankzij de aanpassing van de lonen van nieuw aangeworven werknemers
- 175 – 178 Leningen in vreemde valuta bleven een uitdaging

- 179 – 204 **Conclusies en aanbevelingen**
- 179 – 180 **Toezicht voorafgaand aan de crisis**
- 181 – 192 **Programmabeheersprocessen**
- 193 – 194 **Leningactiviteiten**
- 195 – 204 **Resultaten van het programma**

Bijlage I — Motivering van het verzoek om bijstand

Bijlage II — De kredietfaciliteiten voor de vijf landen

Bijlage III — Controlemethodologie

Antwoorden van de Commissie

ECB: Europese Centrale Bank

EFC: Economisch en Financieel Comité

EFSF: Europese faciliteit voor financiële stabiliteit

EFSM: Europees financieel stabilisatiemechanisme

EMTN's: Euro Medium-Term Notes

ESR: Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen

EWG: Eurogroepwerkgroep

MoU: Memorandum van overeenstemming

Raad: Raad van de Europese Unie, deze term wordt in de tekst gebruikt als afkorting voor elk besluitvormingsorgaan van de lidstaten

I

Zeven jaar geleden werd Europa geconfronteerd met een financiële crisis, die uitmondde in een staatsschuldencrisis. De staatsschuldencrisis was het gevolg van meerdere factoren, waaronder een gebrekkig toezicht op de banken, slecht begrotingsbeleid en de problemen waarmee grote financiële instellingen werden geconfronteerd (en de daaropvolgende kosten voor de reddingsoperatie, die door de bevolking werden gedragen). De crisis rolde in twee golven over de lidstaten van de EU: eerst werden de landen die geen deel uitmaakten van de eurozone getroffen in 2008-2009, en later verspreidde de crisis zich ook naar de eurozone. In totaal werden acht EU-lidstaten gedwongen om macro-financiële bijstand aan te vragen.

II

Maar werd deze turbulentie goed aangepakt? We analyseren hoe de Commissie de financiële bijstand die werd verleend aan vijf lidstaten (Hongarije, Letland, Roemenië, Ierland en Portugal) heeft beheerd.

Sommige waarschuwingssignalen bleven onopgemerkt

III

We mogen niet vergeten dat er voor de crisis reeds een kader bestond voor het toezicht op de begrotingen van de lidstaten. Het was de verantwoordelijkheid van de Commissie om de Raad te waarschuwen voor de groeiende begrotingsonevenwichtigheden. De Commissie was niet voorbereid op de eerste verzoeken om financiële bijstand.

IV

Wij hebben vastgesteld dat de Europese Commissie de overheidsbegrotingen van de landen sterker inschatte dan zij in werkelijkheid waren. Een belangrijke tekortkoming van de beoordelingen van de Commissie vóór 2009 was het gebrek aan verslaglegging over de opbouw van voorwaardelijke verplichtingen voor de overheidssector, die tijdens de crisis al snel uitgroeiden tot werkelijke verplichtingen. Ook besteedde de Commissie niet voldoende aandacht aan het verband tussen grote buitenlandse financiële stromen, de gezondheidstoestand van banken en, uiteindelijk, de financiën van de overheid.

V

Hervormingen van het Stabieleits- en Groeipact in 2011, 2013 en 2014 moesten de zwakke punten uit de periode voor de crisis wegnemen door te voorzien in meer macro-economisch toezicht. In 2008 was de Commissie echter onvoldoende voorbereid om de financiële bijstand in goede banen te leiden toen landen hun verzoeken daartoe begonnen in te dienen.

De uitdaging het hoofd bieden

Achter de feiten aanhollen

VI

De Commissie was in staat haar nieuwe taken op het gebied van programmabeheer op zich te nemen, zoals het voeren van gesprekken met nationale autoriteiten, het opstellen van programmaprognoses en ramingen van financieringskloven en het vaststellen van de nodige hervormingen. Gezien de aanvankelijke tijdsdruk en beperkte relevante ervaring was dit een hele prestatie.

VII

De Commissie ging veelal grondig te werk om de informatie te verkrijgen die zij nodig had. Zij heeft steeds meer interne deskundigheid opgebouwd en contacten gelegd met een brede waaier aan belanghebbenden in de landen die om hulp vroegen.

Complexe instrumenten

VIII

Het opstellen van macro-economische prognoses en tekortramingen was niet nieuw. De Commissie gebruikte een bestaand, nogal omslachtig prognosehulpmiddel op basis van spreadsheets. De kwaliteitscontrole bleef hoofdzakelijk beperkt tot het op elkaar laten aansluiten van de verschillende onderdelen van de prognoses, waarbij het management nooit naar de redenering achter de veronderstellingen bij die prognoses vroeg. Het was bijzonder moeilijk om de aannemelijkheid van belangrijke aannamen, zoals multipliereffecten van begrotingsmiddelen, te beoordelen, niet alleen in latere evaluaties, maar ook door het management tijdens het eigenlijke opstellen van de prognoses.

Kinderziekten

IX

De bijstandsprogramma's waren grotendeels gestoeld op een degelijke basis, gezien het toenmalige EU-beleid en de economische kennis die op dat moment beschikbaar was. Een vaak voorkomend zwak punt in de processen van de Commissie was echter het gebrek aan documentatie. Er werd niet teruggekeken in de tijd om de genomen besluiten te evalueren. Een deel van de essentiële informatie die naar de Raad werd doorgestuurd, zoals de eerste ramingen van de financieringskloof voor sommige programma's, konden we niet beoordelen.

X

Dat is deels te verklaren door de context van de crisis, de aanvankelijke tijdsdruk en het feit dat programabeheer iets nieuws was voor de Commissie. De beschikbaarheid van gegevens verbeterde mettertijd, maar zelfs voor de meest recente programma's ontbraken nog belangrijke documenten.

XI

De voorwaarden in de memoranda van overeenstemming werden grotendeels gerechtvaardigd door specifieke verwijzingen naar het besluit van de Raad. De voorwaarden waren echter niet altijd voldoende toegespitst op de door de Raad vastgestelde algemene economische beleidsvoorwaarden.

Verskillende benaderingen

XII

We vonden verschillende voorbeelden van landen in een vergelijkbare situatie die niet op dezelfde manier werden behandeld. De voorwaarden voor bijstand werden in elk programma anders beheerd. In sommige programma's waren de voorwaarden over het algemeen minder strikt, waardoor ze gemakkelijker na te leven waren. Wanneer landen met soortgelijke structurele zwakke punten met elkaar werden vergeleken, werd vastgesteld dat de vereiste hervormingen niet altijd in verhouding stonden tot de ondervonden problemen of dat ze een volledig andere benadering volgden. Sommige, maar niet alle tekortdoelstellingen van de landen werden sterker afgezwakt dan de economische situatie leek te rechtvaardigen.

Beperkte kwaliteitscontrole

XIII

Een van de redenen voor deze zwakke punten was dat de programmaopzet en -monitoring grotendeels in handen waren van de programmateams van de Commissie. Voordat de belangrijkste documenten die voortvloeiden uit de werkzaamheden van een team bij de Raad of de Commissie terechtkwamen, werden ze geëvalueerd, maar deze evaluatie schoot op verschillende vlakken tekort. De onderliggende berekeningen werden niet geëvalueerd door mensen buiten het team, de werkzaamheden van de deskundigen

Samenvatting

werden niet grondig onder de loep genomen en het evaluatieproces werd niet goed gedocumenteerd.

Ruimte voor verbetering

XIV

Positief is dat de programmadocumenten, die de basis vormen voor de besluiten van de Raad of de Commissie, aanzienlijk zijn verbeterd sinds het eerste verzoek om financiële bijstand. De reden daarvoor was de toewijzing van bijkomend personeel aan het programma-beheer, het feit dat er meer ervaring werd opgedaan en dat men beter voorbereid was. Zelfs in de meest recente programmadocumenten ontbreekt echter nog essentiële informatie.

XV

Voor monitoring gebruikte de Commissie streefdoelen voor op transactiebasis berekende tekorten. Dat zorgt voor samenhang met de procedure bij buitensporige tekorten, maar betekent ook dat wanneer er een besluit wordt genomen over de voortzetting van het programma, de Commissie niet met zekerheid kan zeggen of de begunstigde lidstaat de tekortdoelstelling heeft gehaald, aangezien op transactiebasis berekende tekorten pas kunnen worden vastgesteld nadat er enige tijd is verstreken. Er werd niet systematisch verslag uitgebracht over de naleving van de voorwaarden. Er werden veel verschillende termen gebruikt om niet-naleving aan te duiden, hetgeen tot verwarring leidde. Over sommige voorwaarden werd geen verslag uitgebracht. Voor een aantal voorwaarden werd gemeld dat zij werden nageleefd, terwijl dat in werkelijkheid niet het geval was.

De programma's bereikten hun doel

XVI

De herziene tekortdoelstellingen werden grotendeels gehaald, met enkele uitzonderingen. Toen de economische activiteit in 2009 afnam, zagen de landen hun inkomsten dalen, waardoor zelfs winsten uit nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde teniet werden gedaan. Belastingneutrale of -compenserende hervormingen zorgden voor aanvullende begrotingskosten op de korte termijn, en sommige landen namen bijkomende belastingmaatregelen om de afnemende

verhouding tussen de belastingopbrengsten en het bbp te compenseren. Structurele tekorten verbeterden, maar niet altijd even snel. Een deel van de begrotingsaanpassing gebeurde op niet-duurzame wijze. Landen gebruikten eenmalige maatregelen om de doelstellingen te halen.

XVII

De lidstaten leefden de meeste voorwaarden in hun programma's na, zij het soms met enige vertraging. Deze vertragingen waren meestal te wijten aan redenen waarop de Commissie geen greep had. In sommige gevallen legde de Commissie echter onrealistisch strakke termijnen op voor grootschalige hervormingen. Een hoge mate van naleving betekent niet dat alle belangrijke voorwaarden werden vervuld. Bovendien hebben we vastgesteld dat de lidstaten de naleving van de belangrijkste voorwaarden vaak tot de eindfase van de programmaperiode lieten wachten.

XVIII

De programma's slaagden erin aan te zetten tot hervormingen. De landen voerden de door de programmavoorwaarden aangestuurde hervormingen grotendeels door. Op het moment van de controle waren er nauwelijks hervormingen teruggedraaid. Dit werd gecompenseerd met alternatieve hervormingen, waarvan de potentiële impact vaak niet gelijkwaardig was.

XIX

In vier van de vijf landen vond de correctie van de lopende rekening sneller dan verwacht plaats. Dit is grotendeels te verklaren door de onverwachte verbetering van de inkomstenbalans en in mindere mate door de onverwachte verbetering van de handelsbalans.

Onze aanbevelingen

- a) De Commissie dient een instellingsbreed kader vast te stellen dat het mogelijk maakt om snel personeelsleden en deskundigheid van de Commissie te mobiliseren wanneer er een programma voor financiële bijstand opduikt. Ook moet de Commissie procedures ontwikkelen in het kader van de two-packverordeningen.
- b) Het prognoseproces dient te worden onderworpen aan een meer systematische kwaliteitscontrole.
- c) Om ervoor te zorgen dat de factoren die ten grondslag liggen aan de programmabesluiten intern transparant zijn, moet de Commissie de gegevensregistratie verbeteren en daar meer aandacht aan besteden bij de kwaliteitsevaluatie.
- d) De Commissie dient te zorgen voor passende procedures voor de kwaliteitsevaluatie van het programmabeheer en de inhoud van de programmadocumenten.
- e) Met het oog op het begrotingstoezicht dient de Commissie in de memoranda van overeenstemming variabelen op te nemen die zij op korte termijn kan verzamelen.
- f) De Commissie dient voorwaarden te onderscheiden op basis van het belang ervan en zich te richten op de hervormingen die werkelijk van belang zijn.
- g) Voor eventuele toekomstige programma's moet de Commissie proberen om de interinstitutionele samenwerking met andere programmapartners te formaliseren.
- h) Het proces voor schuldenbeheer zou transparanter moeten zijn.
- i) De Commissie dient de belangrijkste aspecten van de aanpassing van de landen verder te analyseren.

De staatsschuldencrisis in de EU-lidstaten

01

De financiële crisis die Europa in 2008 trof, leidde tot de staatsschuldencrisis in Europa. De staatsschuldencrisis had meerdere oorzaken, waaronder een gebrekkig toezicht op de banken, slecht begrotingsbeleid en de problemen waarmee grote financiële instellingen werden geconfronteerd (waarbij de bevolking de kosten voor de redding heeft gedragen). De effecten van de crisis zijn nog steeds voelbaar bij de publicatie van dit verslag, en de leningenprogramma's die eruit voortvloeiden, belopen intussen honderden miljarden euro, wat zware verantwoordelijkheden op het gebied van beheer meebrengt voor alle betrokkenen.

02

De crisis heeft de EU-lidstaten in twee golven getroffen. Eerst verspreidde de financiële crisis zich via buitenlandse krediet- en handelskanalen naar een aantal lidstaten buiten de eurozone. De scherpe toename van buitenlandse kapitaalstromen en afname van de uitvoer bracht aanzienlijke externe onevenwichtigheden aan het licht voor sommige landen, waarvan er drie (Hongarije, Letland en Roemenië) financiële bijstand vroegen uit het betalingsbalansmechanisme van de EU¹, het IMF² en andere bronnen³.

03

De tweede golf van de crisis trof lidstaten in de eurozone. Hoewel de monetaire unie aanvankelijk zorgde voor een zekere liquiditeitsbuffer, begonnen kredietbeoordelaars de ratings van staatsobligaties van verscheidene lidstaten in 2009 te verlagen. De rentetarieven in de markt voor overheidsschuldinstrumenten namen in bepaalde landen sterk toe⁴, maar namen af in andere⁵. Als gevolg van de inzakkende private financiering en de escalerende financieringskosten verzochten de regeringen van onder meer Ierland en Portugal⁶ om externe financiële bijstand.

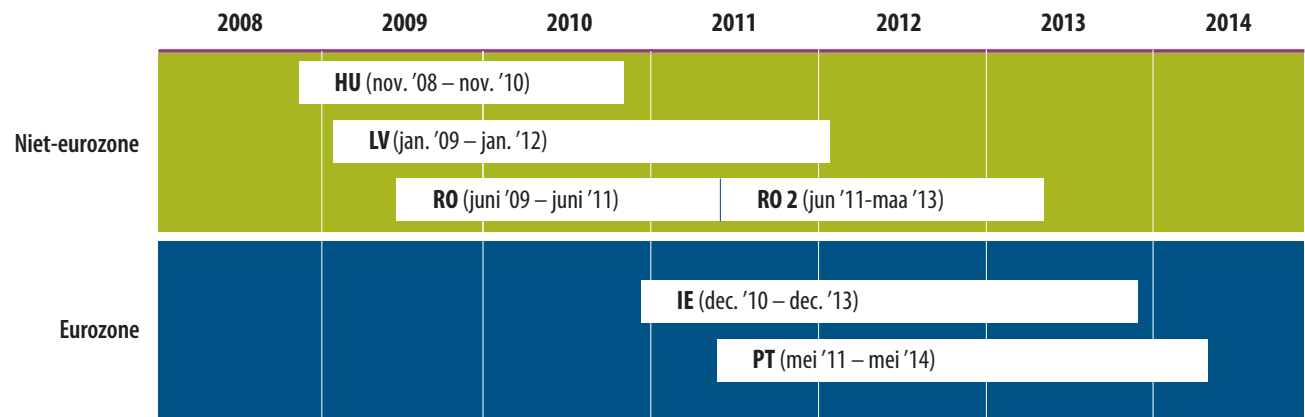
04

Deze financiële bijstand moest de landen helpen hun vervallende schuld en tekorten terug te betalen of te financieren. Deze bijstand vormde een buffer om de tenuitvoerlegging van de aanpassingsprogramma's die nodig waren om onderliggende problemen in de landen te verhelpen te vergemakkelijken. Ruimer gezien boden de mechanismen een antwoord op de behoefte om de stabiliteit van de eurozone of de EU in haar geheel te vrijwaren, het risico op besmetting te beperken en een plotse schok voor de economieën van begunstigde lidstaten te voorkomen. De details van de doelstellingen van elk programma varieerden, maar het algemene doel van de financiële bijstand was om de lidstaten te laten terugkeren naar een situatie van goede macro-economische of financiële gezondheid en hun vermogen om hun verplichtingen ten aanzien van de overheidssector (eurozone) of de betalingsbalans (buiten de eurozone) na te komen te herstellen. **Figuur 1** bevat een tijdlijn van de financiële bijstand die is verstrekt aan de vijf lidstaten die worden bestreken door onze controle.

- 1 Op grond van artikel 143 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 2 Polen kreeg in mei 2009 toegang tot IMF-middelen via een flexibele kredietlijn, maar had geen EU-steun nodig.
- 3 Naargelang van elk programma moesten er andere financieringsbronnen worden aangeboord door de Wereldbank, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, de Europese Investeringsbank, Tsjechië, Denemarken, Finland, Polen, Noorwegen en Zweden.
- 4 Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Portugal.
- 5 Duitsland, Frankrijk.
- 6 In de eurozone verzochten ook Griekenland, Spanje en Cyprus om financiële bijstand.

Figuur 1

Tijddlijn van financiële bijstand



Noot: De startdatum van elk programma is de datum waarop het memorandum van overeenstemming tussen de lidstaat en de Commissie werd ondertekend.

Bron: Europese Rekenkamer.

05

Aangezien de crisis in elk land anders verliep, werd om verschillende redenen bijstand aangevraagd. **Bijlage I** geeft een overzicht van die redenen.

06

Om de financiële bijstand te verstrekken werden verschillende rechtsinstrumenten gebruikt. Lidstaten van buiten de eurozone konden het bestaande betalingsbalansmechanisme gebruiken. Ierland en Portugal kregen hulp uit het nieuw opgerichte Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) en de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF). Alleen het betalingsbalansmechanisme en het EFSM werden ingesteld als

EU-instrumenten op basis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien de EFSF een intergouvernamenteel instrument is dat buiten het EU-kader valt. **Bijlage II** biedt een overzicht van de rechtsgronden voor deze drie instrumenten. De vijf landen kregen ook financiële bijstand van het IMF.

07

De bijstand aan landen buiten de eurozone werd beheerd door de Commissie en het IMF. De Europese Centrale Bank (ECB) — het derde lid van de trojka van schuldeisers — was betrokken bij het beheer van de financiële bijstand aan Ierland en Portugal. In deze tekst worden deze instellingen „de partners” genoemd.

Opzet en uitvoering

Programmaopzet

08

Verzoeken om financiële bijstand van de EU worden ingediend door de autoriteiten van de lidstaat. De verzoeken moeten bij de Commissie en het Economisch en Financieel Comité (EFC)⁷ worden ingediend, samen met een ontwerpprogramma voor economische aanpassingen⁸. De diensten van de Commissie⁹ bereiden de macro-economische prognoses die aan elk programma ten grondslag liggen voor en onderhandelen met de nationale autoriteiten. Het mandaat voor die onderhandelingen wordt op voorhand vastgelegd in een beleidsnota¹⁰. De Commissie zal informeel contact opnemen met andere belanghebbenden (het IMF, het EFC en, in het geval van landen in de eurozone, de ECB) om een gecoördineerd standpunt uit te werken over de programmavoorwaarden waarmee de financiële bijstand gepaard zal gaan (zie paragraaf 11);

09

Naar aanleiding van het onderhandelingsbezoek¹¹ aan het land wordt een reeks belangrijke documenten opgesteld:

- a) Een voorstel voor een besluit van de Raad inzake financiële bijstand met daarin de algemene economische beleidsvoorwaarden die aan de bijstand worden gekoppeld en de ruimere financiële voorwaarden voor de lening (bedrag, regeling inzake termijnbetalingen en maximale gemiddelde looptijd¹²).
- b) Een toelichting bij bovenstaand voorstel waarin de beoordeling van het geplande economisch aanpassingsprogramma van de lidstaat door de Commissie wordt voorgesteld. De beoordeling is gebaseerd op interne prognoses van de Commissie, financiële en macro-economische modellen, gegevens van Eurostat en informatie die werd verkregen op basis van het onderhandelingsbezoek.
- c) Een memorandum van overeenstemming, dat een meer gedetailleerde verbintenis van de lidstaat vormt en gewoonlijk door de regering van de lidstaat en de Commissie wordt ondertekend. In het memorandum van overeenstemming worden precieze economische voorwaarden voor de uitbetaling van elke tranche vastgesteld, evenals de verslagleggingsverplichtingen van de lidstaat.
- d) Een kredietovereenkomst, met daarin technische en juridische details van de leningsovereenkomst (zoals de berekening van de gemiddelde looptijd, de rentevoeten en de regelingen voor uitbetaling en terugbetaling¹³).

- 7 Het EFC is opgericht om de coördinatie op het gebied van economisch en financieel beleid tussen de lidstaten te bevorderen. Het comité bestaat uit hooggeplaatste ambtenaren van de nationale overheden en centrale banken, de ECB en de Commissie.
- 8 Artikel 3, lid 2, van Verordening (EG) nr. 332/2002 van de Raad van 18 februari 2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten (PB L 53 van 23.2.2002, blz. 1) en artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme (PB L 118 van 12.5.2010, blz. 1). Het economisch aanpassingsprogramma bestaat uit een reeks aanpassingsmaatregelen die het land ten uitvoer beoogt te leggen om onderliggende problemen te verhelpen en zijn macro-economische en financiële positie te herstellen.
- 9 Het programmateam, het hoofd van de eenheid die verantwoordelijk is voor het programmaland, het hoofd van het programma en de directeur die verantwoordelijk is voor het programmaland.
- 10 In de beleidsnota wordt de financiële en macro-economische situatie van de lidstaat geanalyseerd, evenals de potentiële effecten van voorgestelde maatregelen op de economie van die lidstaat. Ook wordt in de nota het kader voor de onderhandelingen met de lidstaat vastgelegd. De beleidsnota wordt goedgekeurd door de bevoegde commissaris na ontvangst van de opmerkingen van de voorzitters van het Economisch en Financieel Comité en de Eurogroepwerkgroep.
- 11 Het bezoek wordt uitgevoerd door topambtenaren van de Commissie en het IMF, plus de ECB in het geval van eurolanden. Over het algemeen duren deze bezoeken twee tot drie weken.
- 12 Elke tranche van de financiële bijstand kan een andere looptijd hebben. Het gewogen gemiddelde van die looptijden mag de maximale gemiddelde looptijd die in het Raadsbesluit is vastgesteld niet overschrijden.

Inleiding

10

Aangezien het IMF en de EU¹⁴ verantwoordelijk blijven voor hun eigen leningsbesluiten, worden er twee afzonderlijke reeksen programma-documenten opgesteld, een door elk van beide instellingen. In de EU ligt de uiteindelijke beslissing voor het toekennen van financiële bijstand bij de Raad.

Voorwaarden

11

In de programmavoorwaarden wordt de goedkeuring of voortzetting van financiering expliciet gekoppeld aan de uitvoering van een reeks maatregelen, gewoonlijk maatregelen die van belang zijn voor de programmadoelstellingen. De programmavoorwaarden kunnen ook streefwaarden met betrekking tot essentiële gegevens bevatten die alarmbellen laten rinkelen als het beleid ontspoord (bijvoorbeeld streefwaarde voor inflatie)¹⁵.

12

De voorwaarden zijn ofwel kwantitatief (zoals een grens voor het begrotingstekort), ofwel structureel (zoals een betere handhaving van het mededingingsrecht). Zij verschillen ook wat betreft de beoogde functie:

- a) om belangrijke onevenwichtigheden te corrigeren (bijvoorbeeld een beperking van het begrotingstekort);
- b) om te voorkomen dat onevenwichtigheden zich in de toekomst opnieuw zullen voordoen (bijvoorbeeld aanneming van wetten inzake budgettaire verantwoordelijkheid), en
- c) om de omvang van de onevenwichtigheden te achterhalen (bijvoorbeeld een uitgebreide beoordeling van publiek-private partnerschappen).

13

De vastgestelde voorwaarden bouwen effectief voort op het economisch aanpassingsprogramma van de lidstaat en de analyse van de partners. Elk programma bevat dus een andere reeks voorwaarden die gericht zijn op begrotingsconsolidatie, structurele hervormingen om economische groei te bevorderen en/of hervormingen van of steun voor de financiële sector (zie **tabel 1**).

14

Alle bijstandsprogramma's waren gericht op begrotingsconsolidatie via de vaststelling van begrotingsbeleid om overheidstekorten af te bouwen en de schuld draaglijk te maken. Naast deze hoofddoelstelling is begrotingsconsolidatie ook belangrijk in het kader van de programma's, omdat begrotingsconsolidatie onder meer:

- a) interne aanpassingen langs verschillende wegen kan bevorderen (bijvoorbeeld via een rechtstreekse verlaging van de totale vraag, of het effect van de lonen en de werkgelegenheid in de publieke sector op de arbeidskosten van de private sector¹⁶);
- b) externe aanpassingen kan bevorderen door buitensporige tekorten op de lopende rekening te beperken;
- c) inflatie kan helpen aanpakken door de prijzen via uiteenlopende kanalen te beïnvloeden (bijvoorbeeld via het effect op de totale vraag of de vraag naar geld);
- d) middelen kan vrijmaken voor andere sectoren als de economie met financiële beperkingen kampt, en
- e) — in specifieke omstandigheden — vertrouwen kan scheppen binnen de economie en zo een expansief effect kan hebben¹⁷.

- 13 Voor elke tranche wordt eveneens een leencontract ondertekend.
- 14 Aan Ierland en Portugal werd in samenhang met EFSF-financiering EFSM-financiering verstrekt, en op beide leningsbronnen waren identieke economische voorwaarden van toepassing.
- 15 Moon, S. en Bulíř, A., „Do IMF-Supported Programs Help Make Fiscal Adjustment More Durable?“ (Helpen door het IMF ondersteunde programma's om begrotingsaanpassingen duurzamer te maken?), werkdocument IMF, 2003.
- 16 Hernández de Cos, P. en Moral-Benito, E., „The Role of Public wages in Fiscal Consolidation Process, Workshop „Government wage bill: determinants, interactions and effects““ (De rol van ambtenarenlonen in het proces van begrotingsconsolidatie, workshop over de lonen in de overheidssector: bepalende factoren, wisselwerkingen en effecten, georganiseerd door directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken, 2014.
- 17 Daniel, J.; Davis D., Fouad M. en Van Rijckeghem C., „Fiscal Adjustment for Stability and Growth“ (Begrotingsaanpassingen voor stabiliteit en groei), pamfletreeks nr. 55, 2006, Internationaal Monetair Fonds, Washington D.C.

Tabel 1

Focus van de programmavooraarden

Programma	Begrotingsconsolidatie	Structurele hervormingen	Financiële sector
Hongarije	Ja	<i>Geen significante hervormingen</i>	— Versterking van regelgeving en toezicht
Letland	Ja	— Ondernemingsklimaat — Actief arbeidsmarktbeleid — Beheer van EU-gelden	— Versterking van regelgeving en toezicht — Plannen voor de afwikkeling of consolidatie van banken
Roemenië I	Ja	— Ondernemingsklimaat — Beheer van EU-gelden	— Versterking van regelgeving en toezicht
Roemenië II	Ja	— Hervormingen van de arbeidsmarkt — Concurrentievermogen binnen de economie	<i>Geen significante hervormingen</i>
Ierland	Ja	— Hervormingen van de arbeidsmarkt — Concurrentievermogen binnen de economie	— Schuldafbouw — Versterking van regelgeving en toezicht — Plannen voor de afwikkeling of consolidatie van banken
Portugal	Ja	— Hervormingen van de arbeidsmarkt — Concurrentievermogen binnen de economie — Onderwijs — Gezondheidszorg — Ondernemingsklimaat — Hervormingen van het gerechtelijk apparaat — Woningmarkt	— Schuldafbouw — Versterking van regelgeving en toezicht — Plannen voor de afwikkeling of consolidatie van banken

Bron: ERK, op basis van relevante besluiten van de Raad en eerste programmadocumenten.

15

Met structurele voorwaarden worden hoofdzakelijk structurele hervormingen om de duurzaamheid van macro-economische aanpassingen op de lange termijn te vergroten beoogd. Voorwaarden voor de financiële sector zijn bedoeld om de financiële sector te stabiliseren, hetgeen vaak van essentieel belang is aan het begin van een programma, wanneer de herstructurering van de banken gewoonlijk plaatsvindt.

Uitvoering

16

De Commissie moet op gezette tijden nagaan of het economische beleid van de begunstigde lidstaat voldoet aan het aanpassingsprogramma en de programmavooraarden. De Commissie houdt toezicht op de programmavooraarden¹⁸, samen met het IMF. De begunstigde lidstaten moeten daartoe regelmatig verslag uitbrengen over de voortgang van de programma-uitvoering¹⁹ en de partners verrichten toezichtbezoeken. Zowel de Commissie als het IMF stellen een eigen evaluatieverslag op na hun bezoek.

18 In het geval van het EFSM is ook de ECB betrokken bij het toezicht.

19 Een memorandum van overeenstemming omvat gewoonlijk een bijlage met de indicatoren en gegevens die het land op regelmatige basis moet overleggen.

Inleiding

17

Op basis van haar evaluatie neemt de Commissie na raadpleging van het EFC een besluit inzake de vrijgave van bijkomende termijnbetalingen en de vraag of de programmavooraarden moeten worden gewijzigd en/of aangevuld in het licht van onvoorziene omstandigheden, zoals een verandering in de macro-economische situatie, belangrijke herzieningen van gegevens of politieke of institutionele factoren in een lidstaat. Het aanvankelijke memorandum van overeenstemming kan worden herzien om deze nieuwe omstandigheden in aanmerking te nemen en de uitvoering van het aanpassingsprogramma veilig te stellen.

18

Als de herziening tot belangrijke wijzigingen van de voorwaarden leidt²⁰, moet ook het besluit van de Raad worden gewijzigd. De procedure voor de wijziging van het besluit van de Raad is grotendeels vergelijkbaar met het aanvankelijke onderhandelingsproces (zie de paragrafen 8-10)²¹.

Financiële middelen

Programmafinanciering

19

Het bedrag dat binnen elk bijstandsprogramma wordt geleend, dekt de „financieringskloof” — de financiële behoeften — van de lidstaat tot hij zijn overheidsrekeningen (vervallende schuld en nieuwe tekorten) of zijn externe economische positie (betalingsbalans) onder normale omstandigheden kan beheren.

20

De externe financiering van de economieën in de eurozone verloopt via het Eurosysteem²². De financieringskloven van landen in de eurozone zijn dan ook beperkt tot de behoeften van hun regeringen. Buiten de eurozone omvat de financieringskloof alle externe financieringsbehoeften zoals die uit de betalingsbalans van een land naar voren komen.

21

Tijdens de onderhandelingen over het programma ramen de partners de financieringskloof aan de hand van macro-economische en begrotingsramingen en een reeks veronderstellingen, zoals de doorrolpercentages van schulden²³. Het uiteindelijke niveau van de programmafinanciering wordt gebaseerd op die raming, maar is ook het voorwerp van onderhandelingen tussen de partners en de lidstaat. Elke leninggever neemt vervolgens een aandeel in de programmafinanciering²⁴. Ook de interne financieringsbronnen van de lidstaat kunnen in aanmerking worden genomen.

22

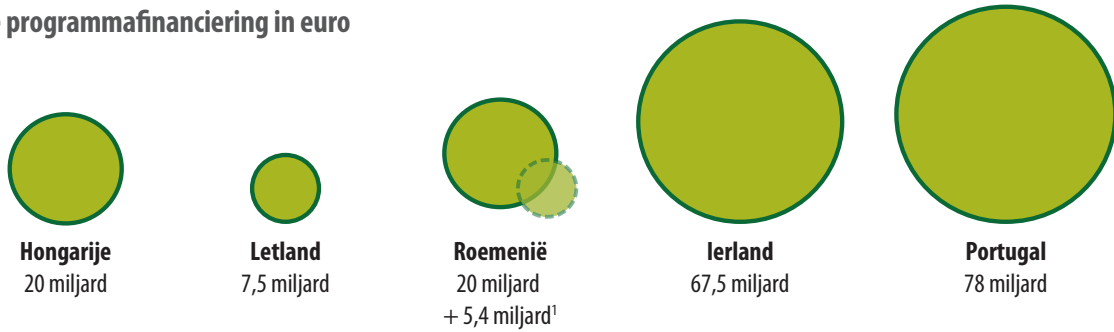
Voor een overzicht van de belangrijkste elementen van programmafinanciering, het relatieve aandeel van elke essentiële leninggever en de uitgekeerde bedragen van de financiële bijstand, zie **figuur 2**.

- 20 Bijvoorbeeld als de tekortdoelstellingen worden gewijzigd.
- 21 De Commissie verrichtte 36 formele evaluaties van de zes gecontroleerde programma's. In 16 gevallen leidde de evaluatie tot een wijziging van het overeenkomstige besluit van de Raad.
- 22 Het Eurosysteem is het stelsel van centrale banken van de eurozone. Het bestaat uit de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken.
- 23 Wanneer de schuld van een land op het punt staat te vervallen, moet die schuld worden „doorgerold” in een nieuwe schuld die de terugbetaling van de oude schuld zal dekken. Doorrollen (d.w.z. vernieuwen) houdt het risico in dat de schulden tegen een hogere rentevoet worden geherfinancierd, waardoor de rente-uitgaven stijgen, of dat het leningnemende land niet voldoende middelen zal kunnen bijeenbrengen om de terugbetaling van de oude schuld volledig te dekken.
- 24 Hoewel het rechtskader alleen in leningen door de EU voorziet, werd de bijstand in de recente praktijk gewoonlijk in samenwerking met het IMF en andere internationale instellingen of landen verstrekt.

Figuur 2

Programmafinanciering

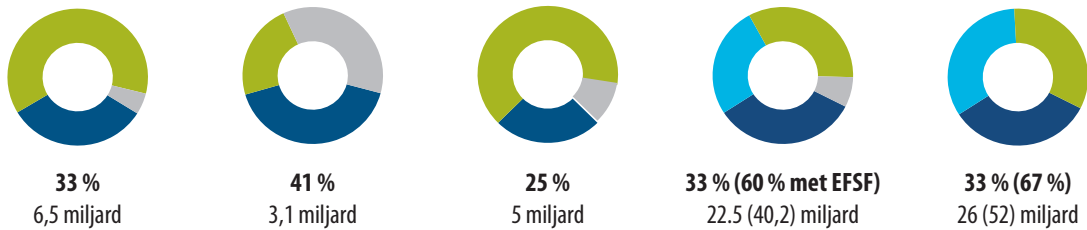
Totale programmafinanciering in euro



...uitgedrukt als percentage van het bbp van elk land

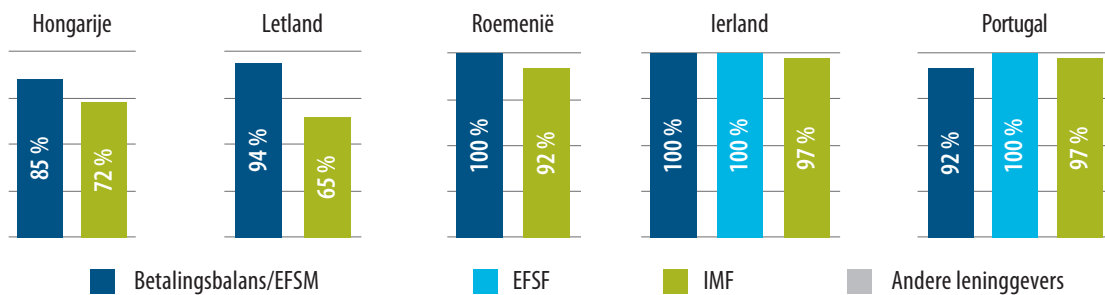


Door de Europese Unie toegezegde financiering



Uitbetalingen

uitgedrukt als percentage van de toegezegde financiering



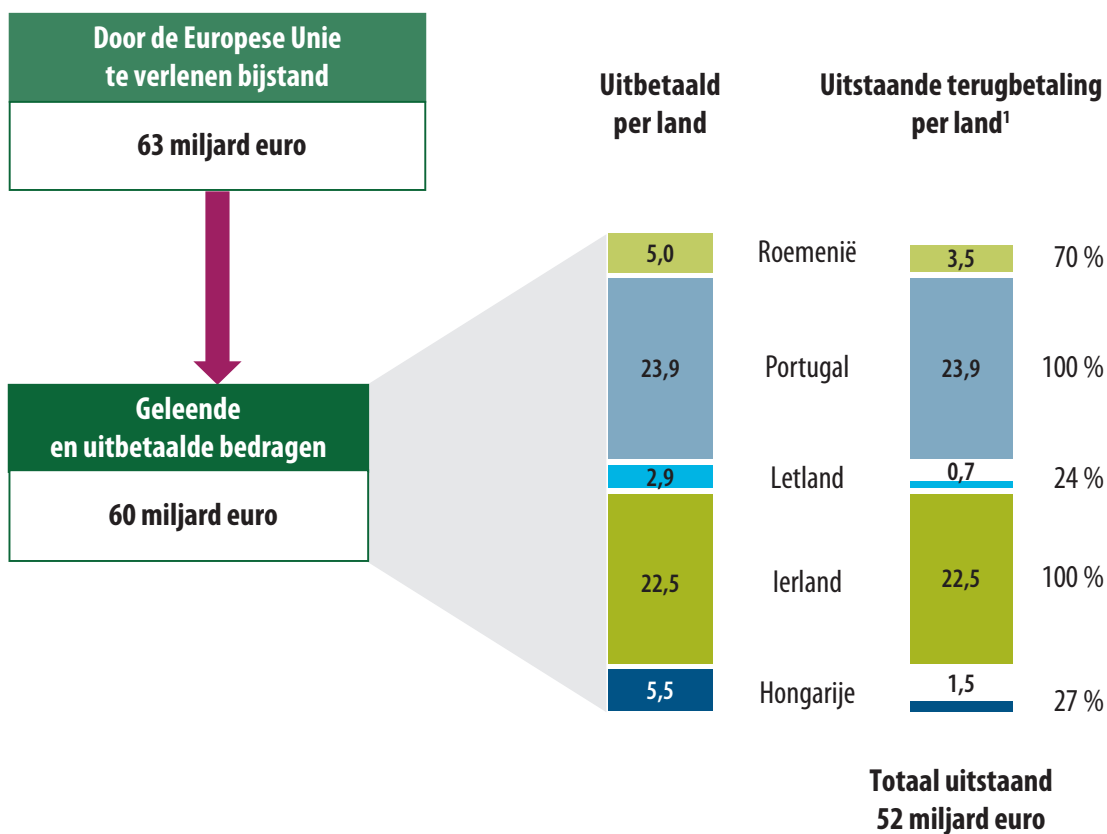
1 Anticiperende bijstand. Niet opgenomen in de andere grafieken.

Bron: Europese Rekenkamer, door de Europese Commissie en het IMF verstrekte gegevens.

23

De vijf lidstaten gebruikten 95 % van de door de Europese Unie toegezegde financiering, en 13 % daarvan was op 31 maart 2015 reeds terugbetaald (zie **figuur 3**).

Figuur 3 Financiële bijstand: uitgekeerde bedragen en uitstaande terugbetalingen



¹ Gegevens per 31 maart 2015.

Bron: Europese Rekenkamer, door de Europese Commissie verstrekte gegevens.

Lenen op de markten

24

Om haar aandeel van de totale financiële bijstand te kunnen verschaffen, nam de Europese Unie leningen op de kapitaalmarkten en leende zij het geld tegen dezelfde voorwaarden uit aan de lidstaten die in moeilijkheden verkeerden, d.w.z. voor hetzelfde bedrag en met dezelfde coupon en looptijd. Tegen eind 2014 had de Commissie in het totaal 22 obligaties uitgegeven, met een totale nominale waarde van 60,1 miljard euro. De Commissie beheerde de leningneming namens de EU.

25

De leningneming gebeurde gewoonlijk in de vorm van Euro Medium-Term Notes (EMTN's), die worden uitgegeven op de kapitaalmarkten en aan de Luxemburgse beurs genoteerd staan. EMTN's zijn volledig aflosbaar op de vervaldatum en omvatten een vaste jaarlijkse rente gedurende hun looptijd. Europese beleggers vertegenwoordigen ongeveer 80 % van alle beleggers in EMTN's.

26

De rentebetalingen voor en aflossingen op EMTN's blijven een verplichting van de Europese Unie, die ervoor moet zorgen dat alle betalingen tijdig worden verricht als de debiteurlidstaat het verschuldigde kapitaal en/of de verschuldigde rente niet terugbetaalt.

27

Bij de controle werd onderzocht of de financiële bijstandsprogramma's op passende wijze door de Commissie werden beheerd. Dit werd nagegaan aan de hand van de volgende subvragen:

- i) Werden de toenemende begrotingsrisico's tijdig opgemerkt?
- ii) Waren de processen voldoende goed opgezet om alomvattende input te kunnen leveren voor de programmabesluiten?
- iii) Leende de Commissie tegen de best mogelijke rentetarieven en in overeenstemming met de beste praktijken voor schulduitgifte?

iv) Bereikten de financiële bijstandsprogramma's hun hoofddoelstellingen? **28**

De controle had betrekking op het beheer door de Commissie van de financiële bijstand die werd verstrekt uit hoofde van de betalingsbalansfaciliteit en het EFSM, waarvoor de Commissie op de kapitaalmarkten leningen nam met de EU-begroting als garantie. De controle omvatte de betaalde financiële bijstand aan Hongarije, Letland, Roemenië (de eerste twee programma's), Ierland en Portugal, waarbij hoofdzakelijk werd gekeken naar de rol van de Commissie in deze programma's. Ook onderzochten we de samenwerking van de Commissie met haar partners (de ECB en het IMF), maar de partners hebben we niet gecontroleerd.

29

De besluiten die op EU-niveau werden genomen, werden niet gecontroleerd, en de reikwijdte van de controle werd op verschillende gebieden beperkt. Het contrafeitelijke scenario waarin geen financiële bijstand werd verstrekt en of het oplossen van de crisis op andere wijzen haalbaar was (bijvoorbeeld

door onderlinge waarborging van staatsschuld) namen wij niet in overweging. De houdbaarheid van de schuld of de waarschijnlijkheid van terugbetaling van de leningen werd evenmin beoordeeld. Ook evalueerden we niet of de Raad de meest passende tekortdoelstellingen of structurele voorwaarden had gekozen om de crisis op te lossen. Bij de controle van de samenwerking van de Commissie met andere partners hebben we niet beoordeeld of de betrokkenheid van die partners gerechtvaardigd was.

30

De controlecriteria waren afgeleid uit de volgende bronnen:

- i) wettelijke verplichtingen (verordeningen van de Raad, besluiten van de Raad, memoranda van overeenstemming tussen de Commissie en de lidstaten);
- ii) de interne voorschriften en procedures van de Commissie (interne controlenormen en richtsnoeren);
- iii) goede beheerspraktijken en evaluatiecriteria die werden afgeleid uit evaluaties van IMF-programma's, ex-postevaluaties van betalingsbalanssteun van de EU aan derde landen, eerdere verslagen van de Rekenkamer over macrofinanciële bijstand, richtsnoeren en andere publicaties van onafhankelijke instituten en denktanks en academisch onderzoek, en
- iv) beste praktijken zoals voorgesteld in een aantal richtsnoeren inzake het beheer van overheidsschuld, de relaties met beleggers en transparantie bij schulduitgifte.

31

Bijlage III bevat aanvullende informatie over de controlemethodologie.

32

Het bewijsmateriaal voor de controle werd vergaard op basis van:

- i) een gedetailleerde evaluatie van de documentatie met betrekking tot de financiëlebijstandsprogramma's van de EU (programmadocumenten, interne analyses van de Commissie, spreadsheetprognoses, evaluaties en studies van andere organisaties);
- ii) gesprekken met het personeel van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken van de Commissie;
- iii) gesprekken met het personeel van de nationale autoriteiten, zoals ministeries van Financiën, centrale banken, programmacoördinatie-eenheden en vakministeries;
- iv) een scorelijstanalyse van de programmavoorwaarden²⁵ om ze in te delen aan de hand van kenmerken en naleving, en
- v) gesprekken met het personeel van het IMF en de ECB.

²⁵ De steekproef omvatte 360 unieke voorwaarden.

Deel I

De Commissie was onvoldoende voorbereid op de omvang van de crisis die uitbrak

De Commissie onderschatte in de aanloop naar de crisis de omvang van de begrotingsonevenwichtigheden

33

De Raad waarschuwen over toenemende begrotingsonevenwichtigheden in de lidstaten is misschien wel een van de belangrijkste activiteiten van de Commissie op het gebied van economische en financiële zaken. Vóór de crisis bestond er al een toezichtskader om de begrotings situatie in de lidstaten te monitoren²⁶.

34

Hoewel de macro-economische doelstellingen van de financiële-bijstandsprogramma's verder reikten dan begrotingsaanpassingen, bleek begrotingssteun²⁷ in elk van de vijf programma's een wezenlijk onderdeel van de wijze waarop de bijstand werd aangewend. Hierdoor rijst de vraag of de toenemende begrotingsrisico's op tijd werden ontdekt en onder de aandacht gebracht in het kader van de toezichtprocedures.

De Commissie had de overheidsbegrotingen sterker ingeschat dan zij in werkelijkheid waren

35

Er zijn twee belangrijke soorten begrotingsindicatoren. De eerste is het werkelijke begrotingssaldo, ofwel het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven van een overheid. Deze balans is echter gevoelig voor tijdelijke factoren, zoals economische groei,

de prijzen van activa en eenmalige begrotingsmaatregelen. De tweede bestaat uit andere begrotingsindicatoren (zoals het conjunctuurgezuiverde saldo, het structurele saldo) die deze tijdelijke factoren moeten corrigeren en zo een nauwkeuriger beeld moeten geven van de onderliggende begrotingssituatie van een land. Deze indicatoren kunnen niet rechtstreeks worden waargenomen, maar zijn het resultaat van complexe berekeningen.

36

Tijdens de periode voor de crisis werden de werkelijke begrotingssaldi gewoonlijk uiterlijk aan het eind van het desbetreffende jaar correct geraamd. De opkomst van grote begrotingstekorten voor 2008 in Ierland, Letland, Portugal en Roemenië werd echter slecht voorspeld in de tekortramingen van de Commissie. Wat betreft Ierland verklaarde de Commissie bijvoorbeeld in maart 2008 dat „de risico's voor de begrotingsprojecties elkaar voor 2008 min of meer in evenwicht houden”²⁸. Eind 2008 bedroeg het werkelijke begrotingssaldo evenwel 7,2 procentpunten van het bbp minder dan voorspeld.

37

In haar berekeningen van het conjunctuurgezuiverde saldo gedurende de periode van 2005-2008 had de Commissie de overheidsfinanciën van de landen systematisch te sterk ingeschat²⁹. Deze fout was voornamelijk te wijten aan veranderingen in de geraamde potentiële groeipercentages voor het bbp. Elk van de vijf landen maakte een economische opleving door, maar de Commissie schatte de omvang van de oververhitting bescheidener in dan we intussen weten dat ze was.

- 26 Dit was de „preventieve arm” van het Stabiliteits- en Groeipact dat was ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotings situaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1). Het toezichtskader werd voor het laatst hervormd in 2005 bij Verordening (EG) nr. 1055/2005 van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 (PB L 174 van 7.7.2005, blz. 1).
- 27 De financiering van lopende begrotingstekorten en de terugbetaling van overheidsschuld.
- 28 Europese Commissie: Ierland — macrobegrotingsbeoordeling — een analyse van de bijwerking van het stabiliteitsprogramma van december 2007, blz. 36.
- 29 Vergelijking van de eerste ramingen die aan het eind van het jaar werden gemaakt (i.e. in voorjaarsprognoses) met een recente raming (d.w.z. oktober 2013).

Deel I — De Commissie was onvoldoende voorbereid op de omvang van de crisis die uitbrak

38

De raming van de omvang van de oververhitting (de omvang van een positieve outputgap³⁰) strookte met de sterke toename van de indicatoren voor de totale productiecapaciteit van de economie. Deze toename werd evenwel veroorzaakt door de opleving van de huizenmarkten, en investeringen in huizen vergroten het potentieel van de economie niet op dezelfde manier als meer productieve investeringen.

39

De Commissie had hoofdzakelijk de outputgap in de reële economie beoordeeld, zonder rekening te houden met onevenwichtigheden in bepaalde sectoren, zoals de financiële sector of de bouwsector. Tijdens de crisis werd echter duidelijk dat inflatie en toezicht op de output niet volstaan om de macro-economische stabiliteit en houdbare begrotingsaldi te waarborgen. Het toezichtskader is sindsdien grondig aangepast om beter rekening te houden met de risico's van de financiële sector en macro-economische risico's.

40

De Commissie stelde vast dat sommige sectoren daarna opnieuw opleefden; in Ierland, Letland en Roemenië was bijvoorbeeld een heropleving van de bouwsector te merken, en in elk van de vijf landen werd ook een hausse in de particuliere kredietverlening vastgesteld. Het algoritme dat werd gebruikt om de outputgap te berekenen liet echter geen ruimte om rekening te houden met dergelijke onevenwichtigheden.

De potentiële begrotingsrisico's werden onderschat in beoordelingen

41

Het Stabiliteits- en Groeipact verplicht de lidstaten om in hun stabiliteits- en convergentieprogramma verslag uit te brengen over recente begrotingsontwikkelingen en -prognoses. Deze programma's worden door de Commissie beoordeeld, waarbij de Commissie nagaat of de trajecten die voor het bbp en de overheidsbegroting worden voorspeld waarschijnlijk zijn.

42

Een belangrijk nadeel van de beoordelingen van de Commissie vóór 2009 was het gebrek aan verslaglegging over de opbouw van voorwaardelijke verplichtingen voor de overheidssector³¹. De begrotingsrisico's met betrekking tot financiële stabiliteit, staatsbedrijven of andere overheids-garanties (zoals PPP's) werden niet geïdentificeerd.

43

Het toezicht van de Commissie was ontoereikend om de gevolgen in te schatten van de grote financiële instromen uit het buitenland, hoofdzakelijk in de vorm van schulden, die de opleving van de bouwsector en de vraag aandreven en het potentieel hadden om in de fase van neergang die daarop volgde het bankwezen te verstoren. De Commissie merkte dit verband niet op voordat zij de verzoeken om financiële bijstand van de lidstaten analyseerde.

30 Een positieve outputgap is het bedrag waarmee de werkelijke output van een economie de potentiële output overschrijdt.

31 Zo zijn er bijvoorbeeld de langetermijnverplichtingen van overheidspensioenen of de aanzienlijke toekomstige begrotingsuitgaven voor het nemen van maatregelen in het geval van een financiële reddingsoperatie. Met uitzondering van de overheidspensioenverplichtingen bracht de Commissie geen verslag uit over andere voorwaardelijke verplichtingen.

Deel I — De Commissie was onvoldoende voorbereid op de omvang van de crisis die uitbrak

44

In de beoordelingen van de Commissie werd evenmin gekeken naar de gevoeligheid van begrotingsevenwichten voor een plotselinge stijging van de rentetarieven voor overheidsschuld, of voor een al even plotselinge schok in de economische groei of de wisselkoersen. Toch werden ook die risico's reeds voor de crisis erkend en werd er in verschillende onderzoeksverslagen voor gewaarschuwd³².

Daardoor was de Commissie niet voorbereid op het programmabeheer

45

Vóór 2008 was het betalingsbalansmechanisme voor het laatst gebruikt in 1993³³. Tegen 2008 was alle ervaring die in de eerste helft van de jaren 1990 was opgedaan, verloren gegaan. Het verlenen van financiële bijstand was daarom in feite een nieuwe activiteit voor de Commissie.

46

Aangezien zij de begrotingsonevenwichtigheden en de gevolgen ervan voor de lidstaten had onderschat, was de Commissie er niet op voorbereid om het programmabeheer op zich te nemen. Vooral de eerste programma's moesten onder enorme tijdsdruk worden opgezet. Zo moest het voorstel voor het eerste programma (Hongarije) in slechts een paar dagen tijd worden uitgewerkt. De Commissie beschikte over zeer weinig interne ervaring bij het opzetten en beheren van programma's voor financiële bijstand, en die ervaring kon niet op een dergelijke korte termijn worden verworven.

47

In de beginfase hielpen teams van het IMF de Commissie bij de voorbereiding van delen van de programma-analyse. De praktijken die door de Commissie werden gevolgd, werden eveneens ontwikkeld op basis van het IMF (zie paragraaf 109).

32 Zie bijvoorbeeld, „Fiscal Policies and Financial Markets” („Begrotingsbeleid en financiële markten”) in het Maandbericht 02/2006 van de ECB, blz. 71.

33 Beschikking 93/67/EEG van de Raad van 18 januari 1993 betreffende een communautaire lening ten behoeve van de Italiaanse Republiek (PB L 22 van 30.1.1993, blz. 121).

Deel II

De processen waren over het algemeen zwak

48

In de verordeningen wordt het operationele beheer van de financiële bijstand aan de Europese Commissie toevertrouwd. Een groot deel daarvan heeft te maken met het bereiken van essentiële programmabesluiten inzake de eerste toewijzing van bijstand en (bij elke herziening) de voortzetting van het programma. De besluitvorming vereist een aantal opeenvolgende stappen en coördinatie met de Raad en de andere partners (zie **figuur 4**).

49

Wij hebben de analyse van de processen voor het programmabeheer opgesplitst in drie delen:

- i) Processen binnen de Commissie, in het bijzonder binnen het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken — Heeft de Commissie de ontwikkeling van het programma onder controle gehouden?
- ii) Processen waarbij informatie wordt verstrekt aan de Raad en de bevoegde commissaris — Hebben de Raad en de bevoegde commissaris programmadocumenten van goede kwaliteit gekregen?, en
- iii) Het interactieproces met andere partners — Verliepen de contacten met andere partners naar tevredenheid?

Figuur 4

Programmabesluiten

A Tijdpad programma



B Welke besluiten worden genomen?

Niet alle besluiten zijn nodig bij elke herziening. Als er bijvoorbeeld geen wijzigingen hoeven te worden aangebracht in de algemene bijstandsparameters, hoeft het Raadsbesluit niet te worden gewijzigd.



Raadsbesluit¹

- Totaalbedrag en looptijd
- Tekortdoelstellingen
- Brede gebieden van structurele hervormingen

vastgelegd in een **memorandum van overeenstemming** ondertekend door de lidstaat en de Europese Commissie

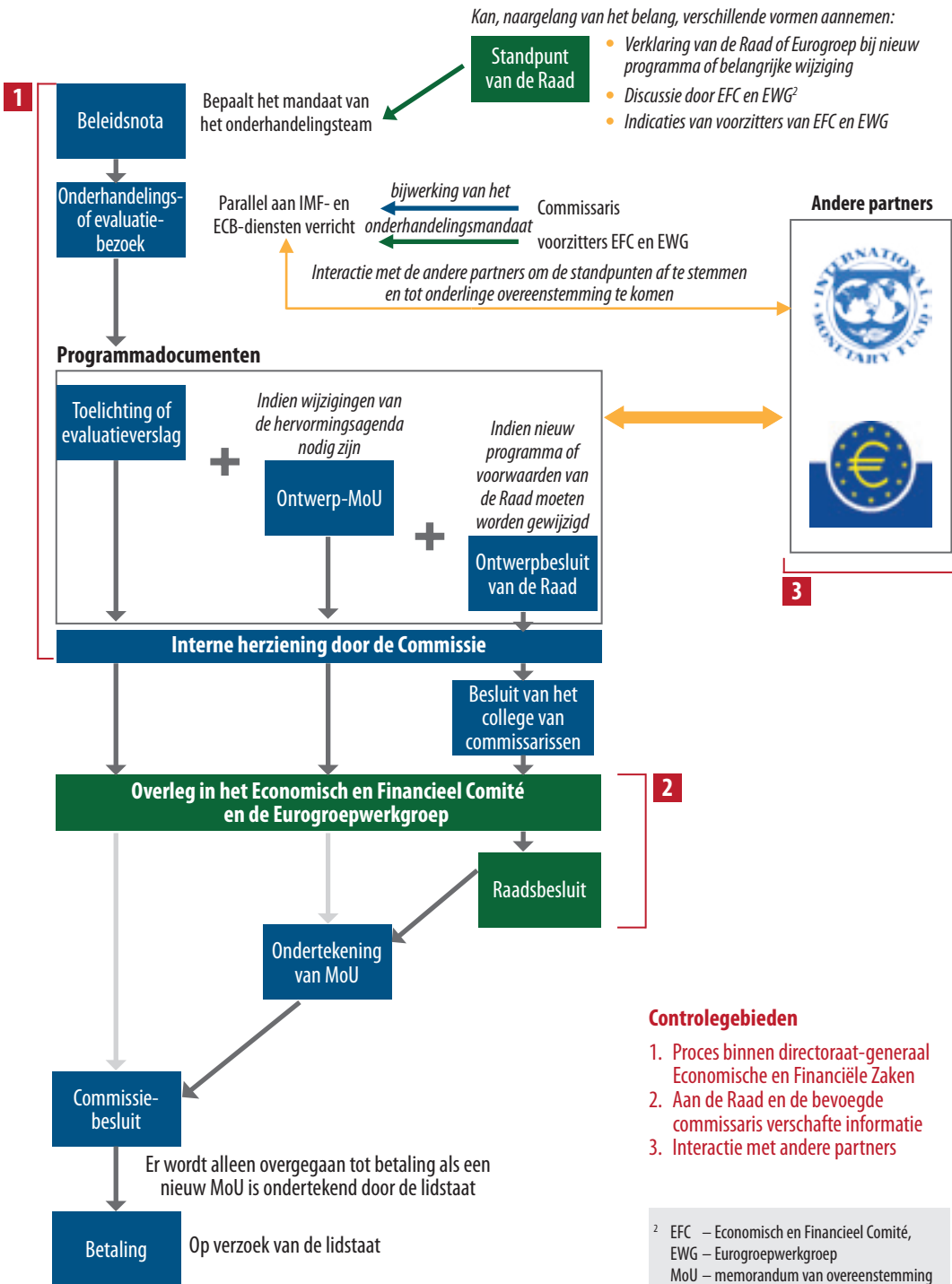
Commissiebesluit

Gewoonlijk genomen door de vicevoorzitter namens de Commissie

1 Voor het Ierse en Portugese programma werden de algemene programmaparameters vastgesteld door zowel de Raad als de raad van bestuur van de EFSF, d.w.z. de Eurogroep. Het besluitvormingsproces van de EFSF staat los van het besluitvormingsproces van de EU.

Figuur 4

C Volgorde van de stappen



Bron: ERK.

De processen van de Commissie omvatten niet altijd voldoende controles en waarborgen

50

De processen van de Commissie dienen ervoor te zorgen — middels voldoende controles en waarborgen — dat de aanvankelijke programmaopzet en eventuele bijwerkingen aan de volgende criteria voldoen:

- i) volledigheid — relevante informatie, zowel met betrekking tot de lidstaat als uit economisch onderzoek, moet in aanmerking worden genomen;
- ii) samenhang — de verschillende elementen van het programma moeten onderling samenhangen, waarbij tegenstrijdigheden in de verschillende programmadoelstellingen tot een minimum moeten worden beperkt;
- iii) documentatie — de redenering achter de genomen besluiten over verschillende elementen van het programma dient goed te worden geregistreerd³⁴;
- iv) conformiteit — de memoranda van overeenstemming moeten overeenstemmen met de besluiten van de Raad;
- v) onpartijdigheid — aangezien de programmavooraanvragen hoofdzakelijk worden opgesteld door de „programmateams” van de Commissie, moeten de landen consistent worden behandeld door de verschillende teams, waarbij in soortgelijke omstandigheden soortgelijke voorwaarden moeten worden toegepast³⁵.

51

Het werk van de programmateams moet worden gecontroleerd en kritisch tegen het licht worden gehouden om ervoor te zorgen dat de teams deze criteria naleven.

De Commissie ging veelal grondig te werk om de informatie te verkrijgen die zij nodig had voor toezichtdoeleinden

De Commissie vertrouwde sterk op haar interne deskundigheid en contacten met een aantal actoren in de lidstaten

52

De Commissie vertrouwde op de interne deskundigheid van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken. Na verloop van tijd raadpleegde zij ook steeds vaker specialisten van andere directoraten-generaal. Deze andere deskundigen leverden beperkte input voor de aanvankelijke programma's, hoofdzakelijk via overleg tussen de diensten. Bij de twee programma's voor de eurozone werden ze nauwer betrokken. Doordat een beroep werd gedaan op de ruimere deskundigheid konden de problemen van de landen grondiger worden geanalyseerd, in het bijzonder op het gebied van structurele hervormingen. Het personeelsbeleid van de Commissie liet ook geen ruimte om meer gebruik te maken van externe deskundigheid voor specifieke, nauwkeurig afgebakende domeinen, zoals dat gebruikelijk is in het IMF.

34 Interne controlenormen van de Commissie nrs. 8 en 11.

35 Uit verschillende studies is gebleken dat dit risico bestaat. Zo bevat Hakan Gunaydin: Compliance with the IMF conditionality: Selection bias and conditions on social policy (Naleving van de IMF-voorwaarden: vooringenomenheid bij de selectie en voorwaarden voor sociaal beleid), opgesteld voor de jaarlijkse PEIO-bijeenkomst, 2014, een literatuurstudie van relevant academisch onderzoek. Het onafhankelijke evaluatiebureau (IEO) van het IMF heeft eveneens gewezen op het gebrek aan onpartijdigheid dat het bij zijn evaluaties vaststelde. Voor meer informatie, zie IEO: Recurring issues from a decade of evaluation lessons for the IMF (Terugkerende problemen uit tien jaar evaluatielessen voor het IMF), 2014.

53

De regelmatige bezoeken van de Commissie en de andere partners aan de betrokken landen boden de meest uitgelezen kans om de nodige informatie voor het toezicht te verzamelen. Tijdens haar onderhandelingen en controlebezoeken raadpleegde de Commissie een aantal ministeries, andere overheidsdiensten en belangrijke onafhankelijke instellingen (zoals centrale banken, begrotingsraden en opperste controle-instanties). Ook vergaderde de Commissie met andere organen, zoals werkgeversorganisaties, vakbonden en politieke partijen uit de oppositie. In drie van de vijf landen³⁶ beschikte de Commissie over een ter plaatse gevestigde vertegenwoordiger. Daardoor kon de Commissie op de hoogte blijven en hervormingen identificeren die in het programma konden worden opgenomen.

De Commissie verzamelde een brede waaier aan informatie

54

Naast de tijdens de bezoeken aan de landen vergaarde informatie werden in elk memorandum van overeenstemming de monitoringverslagen gespecificeerd die het land in kwestie aan de Commissie moest verstrekken. In deze verslagen moest zeer uitgebreide informatie over uiteenlopende domeinen worden verzameld. De Commissie verzocht in alle programma's om soortgelijke monitoringinformatie. In een aantal gevallen werd echter niet om essentiële informatie verzocht of werd slechts een beperkte hoeveelheid essentiële informatie vergaard.

De programmaprognoses voorzien in brede controles van de samenhang in de programmaopzet, maar met een aantal kanttekeningen die niet worden geverifieerd

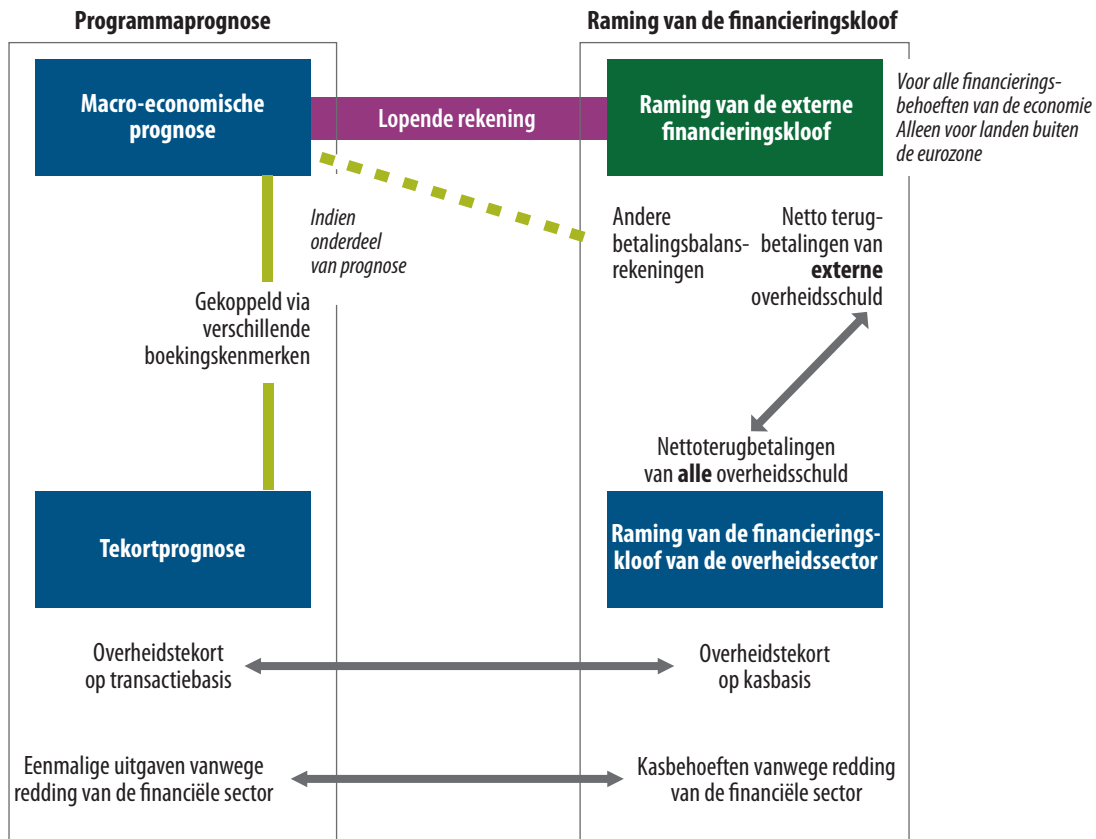
55

Goede prognoses zijn van essentieel belang voor de samenhang van het programma. Prognoses zijn echter niet altijd 100 % accuraat, aangezien er veel onzekerheden in meespelen die niet nauwkeurig kunnen worden voorspeld. Daarom hebben we niet naar de nauwkeurigheid van de prognoses, maar wel naar de kwaliteit van het gebruikte prognoseproces en de bijbehorende door de Commissie in het kader van de programma's gebruikte instrumenten. In de praktijk stelt de Commissie twee afzonderlijke prognoses op, die evenwel nauw met elkaar samenhangen (zie **figuur 5**):

- i) een programmaprognose (met inbegrip van macro-economische prognoses en tekortramingen), en
- ii) een raming van de financieringskloof.

Figuur 5

Koppelingen tussen de programmaprognoses en de raming van de financieringskloof



Legenda:

— Boekingskenmerk

↔ Koppeling tussen twee nauw verwante variabelen

Noot: Alleen de belangrijkste koppelingen zijn weergegeven.

Bron: Europese Rekenkamer.

De uitwerking van programmaprognoses is moeilijk te beoordelen

56

Prognoses kunnen met behulp van verschillende methoden tot stand komen, gaande van een zuiver oordeel tot grootschalige geijkte of economische ramingsmodellen waarin talrijke gedragsformules en -kenmerken in aanmerking worden genomen.

57

Het hulpmiddel van de Commissie voor het opstellen van de programmaprognoses en de tekortramingen bestaat uit een reeks van voorname-lijk boekingskenmerken die ervoor moeten zorgen dat prognoses van macro-economische of begrotings-aggregaten stroken met de prognoses van de onderdelen ervan. De onderdelen worden gewoonlijk gegenereerd buiten het prognosehulpmiddel op basis van het eigen oordeel of soms met behulp van een combinatie van andere kwantitatieve hulpmiddelen. De Commissie hanteert geen theoretisch of empirisch prognosemodel.

Prognosespreadsheets zijn een omslachtig hulpmiddel dat de kwaliteitscontrole bemoeilijkt

58

De prognoses die voortvloeiden uit elke evaluatie werden gewoonlijk voorbereid in meerdere spreadsheetbestanden. Tijdens de controle konden niet alle relevante bestanden worden geopend. De reden daarvoor is dat de reeks spreadsheets een enorme on-hanteerbare hoeveelheid gegevens³⁷ bevat die onvoldoende transparant en traceerbaar zijn. Aangezien de besluiten onder enorme tijdsdruk werden genomen, was het bovendien geen prioriteit om al het prognosemateriaal op een systematische, eenvoudig toegankelijke manier op te slaan.

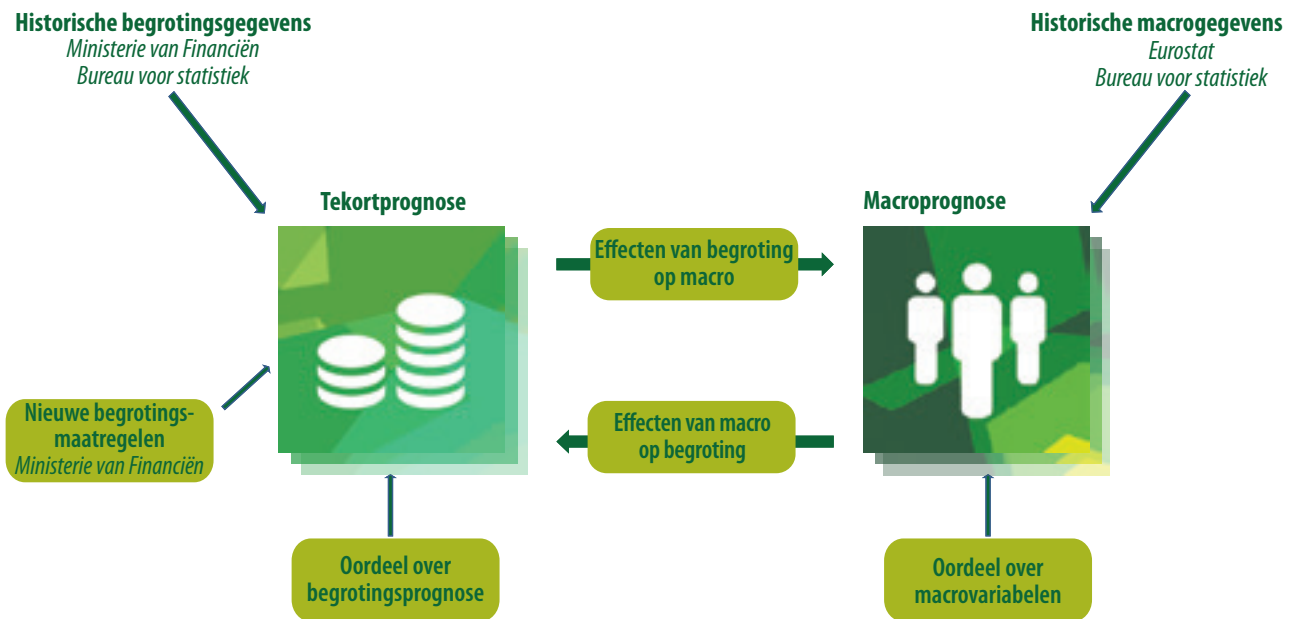
59

De spreadsheetbestanden bevatten ook informatie die buiten het hulpmiddel werd gegenereerd. De gegevens waren gewoonlijk afkomstig uit verschillende bronnen, en de prognoses waren afhankelijk van het oordeel van de verschillende voorspellers, zowel bij de Commissie als bij de andere partners en nationale autoriteiten (zie **figuur 6**). De heterogeniteit van de gegevens en het gebruik van een reeks oordelen zijn normale kenmerken van het opstellen van macro-economische prognoses, en er zijn geldige redenen om uiteenlopende gegevens en oordelen in aanmerking te nemen in het prognoseproces. Er is echter ook een aantal risico's aan verbonden, zoals het risico dat de gevolgen van een nieuwe aanname niet correct worden weerspiegeld in alle prognoses of dat nieuwe aannamen niet gegrond zijn.

37 Er wordt een prognose opgesteld in twee tot vier belangrijke bestanden die tientallen spreadsheets bevatten. Deze belangrijke prognosebestanden bevatten talrijke formules en halen gegevens en ramingen uit andere bestanden, die niet altijd zijn opgeslagen op dezelfde locatie. Hierdoor stijgt het risico aanzienlijk dat een prognose op basis van inconsistente projecties en gegevens wordt bijgewerkt, wat bij programma's dagelijks kan voorkomen. In de spreadsheets van de belangrijke prognosebestanden worden overal veronderstellingen gedaan en het kost aanzienlijke moeite om een duidelijk beeld te krijgen van het oordeel dat is toegepast. Bovendien gebruikt het personeel ondersteunende modellen, die buiten de spreadsheets zijn opgeslagen.

Figuur 6

Macro-economische prognoses en tekortramingen in een notendop



Bron: ERK.

60

Om deze risico's onder controle te houden werden in verschillende fasen van het prognoseproces kwaliteitscontroles van de prognoseresultaten verricht. De spreadsheet bevat ook een aantal consistentiecontroles³⁸. De prognosemakers die verantwoordelijk waren voor de begrotingszijde, respectievelijk de macro-economische zijde van de prognoses bespraken hun resultaten onderling en pasten waar nodig aanvullende oordelen toe om de samenhang van de ramingen te verzekeren³⁹.

61

De kwaliteitscontrole van het werk van de prognosemakers nam in wezen echter de vorm aan van aansluitingen, waarbij het prognoseproces binnen het programmteam niet tegen het licht werd gehouden. De aanpak op basis van spreadsheets en de schaarse beschikbare documentatie maakten het moeilijk om de aannemelijkheid van bij de prognoses gebruikte aannamen en impliciete parameters te beoordelen. De gesprekken tussen de partners vormden de enige controlefase waarbij de aannemelijkheid van de aannamen en de impliciete parameters werd gecontroleerd.

38 Zo werden er controles van de boekingskenmerken of aannemelijkheidscontroles op basis van ratio's verricht.

39 In het najaar van 2013 introduceerde de Commissie een nieuw hulpmiddel voor de automatische detectie van numerieke en economie tegenstrijdigheden, maar het hulpmiddel werd niet gebruikt voor de programma-prognoses.

62

Bij een analyse van de prognosebladen kwamen ondanks de consistentiecontroles ook voorbeelden van fouten en tegenstrijdigheden aan het licht (zie **tekstvak 1**).

Tekstvak 1

Voorbeelden van fouten en tegenstrijdigheden in prognoses

- i) Voor de btw die wordt geheven op particuliere consumptie waren de overheidsontvangsten niet in overeenstemming gebracht met de betalingen van de particuliere sector, hetgeen in een bepaald jaar tot een verschil van 0,7 % van het bbp leidde.
- ii) Vanwege handmatige aanpassingen van de formules waren de bedragen voor directe belastingen op arbeid niet in overeenstemming gebracht tussen de sectoren overheid en huishoudens. Het verschil bedroeg meer dan 0,5 % van het bbp.
- iii) Een belastingmaatregel die van toepassing was vanaf het midden van het jaar werd op de prognose voor het volledige jaar toegepast. De bijbehorende tekortraming werd in het programmadocument gebruikt ter onderbouwing van het besluit om een tranche vrij te geven en werd in juni 2009 aan het EFC meegedeeld.
- iv) De effecten van vastgoedprijzen werden niet consequent in aanmerking genomen in de ramingen voor dezelfde prijzenindex die in andere prognoses voor hetzelfde jaar werd gehanteerd.

Problemen bij de beoordeling van de aannemelijkheid van multipliereffecten op de begroting

63

Begrotingsvariabelen werden in de spreadsheets opgenomen in de vorm van het verwachte volume van de ontvangsten of uitgaven, dat werd verhoogd of verlaagd met het nettobegrotingsrendement van eventuele nieuwe begrotingsmaatregelen voor het desbetreffende jaar. De effecten van nieuwe maatregelen op de economie en het domino-effect op de overheidsbegroting werden niet expliciet in de spreadsheets vermeld of geregistreerd. In plaats daarvan werd in de prognosewaarden voor het aanvullende begrotingsrendement reeds rekening gehouden met het domino-effect.

64

De prognoses van het nettobegrotingsrendement werden gehaald uit door nationale autoriteiten gegenereerde prognoses, die deze intern opstelden in het kader van hun planningprocedures. De nationale overheden bespraken hun ramingen met het personeel van de partners, waarna de ramingen konden worden herzien voordat ze formeel werden aanvaard en in de programmaprognoses werden opgenomen.

65

De effecten van verschillende begrotingsmaatregelen op de reële economie werden impliciet en buiten de spreadsheets in aanmerking genomen via een aantal uiteenlopende procedures. De spreadsheets boden geen mogelijkheid om de bron van bepaalde aannamen of de redenen voor deze aannamen te traceren. De landeneenheden zelf waren niet echt op de hoogte van de modellen die door de nationale overheden werden toegepast om de parameters voor de beoordeling van de effecten van verschillende begrotingsmaatregelen op de economie te ramen. Er bestond onvoldoende transparantie en kennis ten aanzien van de impliciete waarde van de begrotingsmultiplieurs⁴⁰. Alleen in 2013 voerde de Commissie een procedure uit om een schatting te maken van de impliciete multiplieurs.

66

De enige controles van het nettorendement werden verricht in de vorm van een niet-mathematische aannemelijkheidsbeoordeling door het personeel van de partners. Hoewel deze benadering naar alle waarschijnlijkheid volstaat om veel te hoge of te lage ramingen op te sporen, is zij minder geschikt om relatief kleine fouten op te sporen die samen toch significante gevolgen kunnen hebben.

67

De programmateams hielden gegevens bij van sommige informatie, maar niet altijd evenveel, aangezien zij daartoe niet formeel verplicht waren. Daardoor konden wij de gehanteerde veronderstellingen en parameterwaarden niet achterhalen en evalueren. Als een prognose fout bleek te zijn (bijvoorbeeld als de negatieve effecten van een verlaging van de overheidsuitgaven op de bbp-groei werden onderschat), was het erg moeilijk of zelfs onmogelijk om de bron van de fout te vinden.

De ramingen van de financieringskloof waren onvolledig en onjuist**68**

De raming van de financieringskloof is van het allergrootste belang in de onderhandelingsfase, aangezien dan het bedrag van de financiële bijstand wordt vastgesteld en dat bedrag gewoonlijk niet meer wordt gewijzigd. Als er in de loop van het programma nieuwe financieringsbehoeften ontstaan, moeten die binnen de totale financiële enveloppe worden ingevuld. In tegenstelling tot de voorbereiding van de programmaprognoses was het ramen van de financieringskloof nieuw voor de Commissie.

69

Voor de lidstaten van de eurozone komt de financieringskloof overeen met alleen de behoeften van hun overheden. Buiten de eurozone moet de financiële bijstand alle externe financieringsbehoeften dekken zoals die op de betalingsbalans van een land voorkomen. De Commissie rechtvaardigde haar besluiten om bijstand te verlenen steeds door de eerste raming van de financieringskloof over te leggen aan de Raad. De onderliggende berekeningen werden voorbereid in spreadsheets. Het gebrek aan documentatie beperkte de mogelijkheden van de evaluatie echter aanzienlijk. De Commissie kon desgevraagd alleen voorlopige documenten⁴¹ overleggen, die verschilden van de definitieve versies die bij de Raad werden ingediend, kon geen informatie geven over belangrijke elementen van de raming⁴² en kon evenmin achtergrond dossiers overleggen⁴³.

- 40 De multipliereffecten op de begroting meten de omvang van de effecten van verschillende maatregelen voor begrotingsconsolidatie op essentiële macro-economische (consumptie, output) en budgettaire (tekorten) variabelen.
- 41 Letse en Roemeense programma's.
- 42 Iers programma.
- 43 Hongaarse en Portugese programma's.

70

Onze evaluatie van de voorlopige documenten bracht aanzienlijke fouten in de prognoses aan het licht, zoals een aantal variabelen die dubbel werden geteld, het gebruik van foute bedragen voor buitenlandse reserves of onrealistisch hoge aannamen van de doorrolpercentages van de schulden. De fouten in de spreadsheets waren soms materieel⁴⁴ en waren niet opgemerkt bij de interne evaluatie. Het ontdekken van de fouten zou niet noodzakelijk tot een verhoging van het bedrag van de financiële bijstand hebben geleid, aangezien dat ook afhankelijk is van de bereidheid en het vermogen van de leninggever om leningen te verstrekken, maar zou wel tot een andere reeks beleidsmaatregelen om de financieringskloof te dichten kunnen hebben geleid.

De programmamakenmerken hadden over het algemeen een degelijke basis, maar soms ontbraken belangrijke stukken

De programmamakenmerken werden ondersteund door analyses

71

In de meeste gevallen kon de Commissie een reeks analyses op basis van de prioriteiten van het EU-beleid en actuele gegevens overleggen, die werd gebruikt om de programmavooraarden vast te stellen. Over het algemeen werden de analyses na verloop van tijd grondiger. Dit was hoofdzakelijk te danken aan de toegenomen deskundigheid en het grotere aantal medewerkers van de Commissie dat aan het programmabeheer werd toegewezen.

Geen spoor van sommige gegevens

72

Het bijhouden van gegevens vormt een belangrijk onderdeel van elk proces. In meerdere internecontrole-normen van de Commissie wordt verwezen naar goede praktijken op dit gebied⁴⁵. Het zorgvuldig bijhouden van gegevens kan de interne controles van een organisatie verbeteren door te helpen aantonen waarom bepaalde besluiten werden genomen. Gegevens zijn van essentieel belang voor het toezicht en de evaluatie en vormen een absolute voorwaarde voor een goede verantwoording.

73

Omdat de bijstandsprogramma's als een verrassing kwamen, werden de procedures nog geoptimaliseerd en geformaliseerd nadat de eerste activiteiten reeds van start waren gegaan. De activiteiten werden ook bemoeilijkt door tijdsdruk, een onzeker macro-economisch klimaat en de complexe aard van het programmabeheer. Daarom werd de nadruk gelegd op degelijke operationele procedures, ten koste van het bijhouden van goede gegevens.

74

In een aantal gevallen was de informatie die werd gebruikt om de besluitvorming te ondersteunen zoek op het moment van de controle, of bleek het een enorme opgave om ze te verzamelen. Bepaalde kritieke activiteiten waren helemaal niet gedocumenteerd. Handboeken van procedures, waarin processen gewoonlijk verankerd zijn, waren niet goed uitgewerkt. In **tekstvak 2** wordt geïllustreerd welke obstakels tijdens de controle werden aangetroffen⁴⁶.

44 Bij de beoordeling van de Roemeense financieringskloof werden intragroepsleningen meegeteld bij de directe buitenlandse investeringen én bij nieuwe schuldstromen in het kader van overige investeringen. Deze dubbel telling leidde tot een raming van de financieringsbehoeften die 1,8 miljard euro te laag was. Verder is een verschil van 0,7 miljard euro tussen het oorspronkelijke in de eerste raming gehanteerde bedrag van de buitenlandse reserves en het cijfer dat vervolgens door de Roemeense centrale bank werd gerapporteerd voor het einde van 2008. In het Letse programma schatte de Commissie dat in het eerste jaar van het programma zowel het bedrijfsleven als het bankwezen meer financiering voor de middellange en lange termijn zou kunnen verkrijgen dan nodig was om te kunnen afschrijven. Een dergelijke veronderstelling in de spreadsheet was niet alleen onwaarschijnlijk gegeven de zware financiële druk, maar ook strijdig met de informatie in de toelichting.

45 Internecontrolenorm nr. 8 schrijft bijvoorbeeld voor dat „de belangrijkste processen en procedures van het DG op passende wijze worden gedocumenteerd, in het bijzonder die waaraan kritieke risico's verbonden zijn”, en in norm nr. 11 wordt bepaald dat „passende processen en procedures zijn opgezet om te waarborgen dat het documentbeheer door het DG (...) efficiënt verloopt (in het bijzonder wat het opvragen van de juiste informatie betreft)”.

46 Dat de relevante informatie moeilijk kon worden verkregen, was niet alleen bij deze controle een probleem. De Portugese rekenkamer merkte soortgelijke beperkingen op in haar verslag over het toezicht op de financiële bijstand aan Portugal (Relatório de auditoria n.º 28/2013-2.ª S., Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal, december 2013).

Voorbeelden van problemen om essentiële informatie te verkrijgen

Om verslag over de voortgang van een bezoek uit te brengen aan het hogere niveau en om goedkeuring te vragen voor afwijkingen van het onderhandelingsmandaat werd gebruikgemaakt van e-mail. Ook de communicatie tussen de partners en met de nationale overheden verliep grotendeels via e-mail. Deze essentiële gegevens waren over het algemeen echter niet beschikbaar omdat e-mails verloren waren gegaan of niet konden worden opgevraagd.

De documentatie of gegevens die tijdens het programma door de nationale overheden werden ingediend, werden niet bijgehouden door de Commissie of konden niet volledig worden geraadpleegd omdat er te veel middelen nodig zouden zijn om ze te verzamelen.

Sommige spreadsheets voor Roemenië met macro-economische programmaramingen werden tijdens de controle niet aan ons ter beschikking gesteld.

De spreadsheets met de definitieve berekeningen van de financieringskloof waren zoekgeraakt of niet opgevraagd bij het IMF. De berekeningen die aan de basis lagen van een aantal essentiële bedragen waren soms niet te verkrijgen.

Het begrotingstoezicht door de diensten van de Commissie werd helemaal niet gedocumenteerd, of er werden alleen bijzonder eenvoudige spreadsheets overgelegd om de analyse van de begrotingsuitvoering door de Commissie te staven.

75

Het is begrijpelijk dat er gegevens ontbreken voor de beginfase in 2008 en begin 2009, toen de crisis onder controle moest worden gekregen. In de loop der tijd werden de gegevens duidelijk beter bijgehouden. Sommige van bovenstaande voorbeelden van ontbrekende gegevens hebben echter ook betrekking op recentere jaren.

De Commissie week in een aantal gevallen af van besluiten van de Raad

Gevallen van niet-naleving van besluiten van de Raad

76

Wij onderzochten de samenhang tussen de memoranda van overeenstemming en de overeenkomstige besluiten van de Raad en stelden vast dat de meeste voorwaarden gerechtvaardigd werden door verwijzingen naar de besluiten. In een paar gevallen weken de voorwaarden echter af van die van het besluit van de Raad of was het memorandum van overeenstemming niet op het juiste moment bijgewerkt (zie **tekstvak 3**).

Voorbeelden waarin de regels niet werden nageleefd

Een informeel bezoek aan Roemenië in augustus 2009 bracht aan het licht dat de lidstaat niet in staat was de aanvankelijke tekortdoelstellingen te halen. De Commissie en de Roemeense overheid kwamen daarop overeen de doelstellingen aanzienlijk af te zwakken. Deze herziening werd in augustus 2009 meegedeeld in een nota aan het Economisch en Financieel Comité. Noch het besluit van de Raad, noch het memorandum van overeenstemming werd evenwel dienovereenkomstig aangepast. De doelstellingen in het memorandum van overeenstemming werden uiteindelijk in februari 2010 aangepast. De rechtsgrondslag — het besluit van de Raad — werd nog later, in maart 2010, bijgewerkt. In november 2009 schortte de Commissie echter de vrijgave van een betaling op omdat de begroting van Roemenië niet voldeed aan de bijgewerkte doelstelling.

In Letland bevatte het memorandum van overeenstemming specifieke voorwaarden met betrekking tot de tweede pijler van het pensioenstelsel, hoewel in het Raadsbesluit geen gewag werd gemaakt van pensioenhervormingen.

In Ierland werden voorwaarden inzake het toezicht op de banken en de verkoop van staats eigendommen en privatiseringen in het memorandum van overeenstemming opgenomen, hoewel er in het Raadsbesluit geen specifieke voorwaarden daaromtrent werden vermeld.

De voorwaarden waren onvoldoende specifiek

77

De voorwaarden in het memorandum van overeenstemming hebben tot doel een operationeel stappenplan vast te stellen om zo tot een bevredigende naleving van de algemene economische beleidsvoorwaarden van de Raad te komen.

78

Voor de meeste voorwaarden was het verband met het algemene economische beleid relatief duidelijk, omdat zij ofwel beleidswijzigingen voorschreven, ofwel als opstap naar grote hervormingen fungeerden. Het management⁴⁷ hield de gedane voorstellen echter onvoldoende kritisch tegen het licht om na te gaan of alle voorwaarden echt noodzakelijk waren voor de verwezenlijking van algemene economische beleidsdoelstellingen.

79

De programma's bevatten voorwaarden die ofwel van minder groot belang waren, gezien de programmadoelstellingen, of waarvan de potentiële effecten pas lang na afloop van de programmaperiode zouden worden verwezenlijkt. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van specifieke IT-systemen, de toewijzing van begrotingsmiddelen aan een kleine overheidsinstantie, de opleiding van openbare ambtenaren en onderzoek en ontwikkeling; deze voorwaarden hingen in dit geval echter losjes — of zelfs helemaal niet — samen met de doelstellingen van het programma.

47 Het hogere management in de Commissie en de vicevoorzitter ondertekenen het memorandum van overeenstemming namens de Commissie.

Landen werden niet op dezelfde manier behandeld

80

Wij analyseerden verschillende aspecten van het programmabeheer door de Commissie en vonden meerdere voorbeelden van een onsamenvangende benadering van verschillende landen die moeilijk te rechtvaardigen was door specifieke nationale omstandigheden.

Verschillen in het beheer van de voorwaarden door de Commissie

81

De Commissie beheerde de voorwaarden voor elk financiëlebijstandsprogramma anders. In sommige programma's vormen de voorwaarden een relatief stabiele reeks vereisten, terwijl ze in andere programma's bij elke herziening aanzienlijk werden gewijzigd. Een overzicht is te vinden in **tabel 2**.

Tabel 2 Verschillende modellen die door de Commissie werden gebruikt om de voorwaarden te beheren

	Hongarije	Letland	Roemenië I	Ierland	Portugal
Hoe werden de voorwaarden vastgesteld?					
Onderscheid tussen verschillende soorten voorwaarden	Neen	Neen, maar belang aangegeven in een van de evaluatieverslagen	Vroegere maatregelen en andere voorwaarden	Permanente en andere voorwaarden	Neen
Hoe werden de voorwaarden gecontroleerd?					
Hoe werd de naleving gecontroleerd?	Gemengd ¹	Hoofdzakelijk per voorwaarde	Per thema	Per thema	Per voorwaarde
Hoe werden de voorwaarden bijgewerkt?					
Hoe werden de voorwaarden gewijzigd?	Bestaande voorwaarden bleven gelden; addenda bevatten enkel nieuwe voorwaarden	Elk addendum verving de vorige versie	Bestaande voorwaarden bleven gelden; addenda bevatten enkel nieuwe voorwaarden	Elk addendum verving de vorige versie	Elk addendum verving de vorige versie
Duurzaamheid van voorwaarden ²	Voorwaarden gedeeltelijk stabiel in de tijd Voorwaarden grotendeels ongewijzigd	Frequente wijzigingen van voorwaarden Voorwaarden werden gewijzigd ook als ze nog niet vervallen waren Moeilijk om de voorwaarden door de tijd heen te traceren	Voorwaarden altijd geldig en ongewijzigd tenzij overbodig geworden door nieuwe voorwaarden	Gemengd Sommige voorwaarden stabiel, ander onderhevig aan frequente wijzigingen	Voorwaarden stabiel in de tijd Voorwaarden geldig en ongewijzigd tot zij volledig waren nageleefd

1 Bij sommige herzieningen bracht de Commissie verslag uit over de naleving per voorwaarde, bij andere uitsluitend per thema.
2 Voor bijkomende toelichtingen, zie **bijlage III**.

Bron: ERK.

82

Sommige van deze modellen hadden nadelige gevolgen voor het programmabeheer. Met name wanneer de voorwaarden van bepaalde programma's⁴⁸ frequent werden gewijzigd, werd het veel moeilijker om de prestaties van het land te volgen. In sommige gevallen werden hervormingen geleidelijk uitgehold naarmate de voorwaarden werden vervangen door minder strikte voorwaarden of zelfs volledig uit de memoranda verdwenen voordat er volledig aan was voldaan (zie **tekstvak 4**).

83

De voorwaarden beoogden ook andere structurele effecten. Deze kunnen variëren van de publicatie of voorbereiding van een specifieke strategie of een specifiek plan tot wijzigingen van de wetgeving die door het nationale parlement moeten worden aangenomen en belangrijke onderdelen van de economie betreffen⁴⁹. De voorwaarden van het eerste type zouden als zodanig geen significante economische veranderingen meebrengen, hoewel ze waarschijnlijk zouden kunnen dienen als voorbereidende stappen voor significantere hervormingen. Voorwaarden van het laatste type zouden waarschijnlijk leiden tot langdurige veranderingen in de economie.

48 Letland in het bijzonder, maar ook Ierland en specifieke gebieden in andere programma's.

49 Andere voorbeelden zijn aanzienlijke veranderingen in het interinstitutionele landschap, zoals de oprichting van een begrotingsraad, reorganisatie van de plaatselijke overheden of privatisering. Zie **bijlage III**.

Tekstvak 4

Voorbeelden van hervormingen die na verloop van tijd werden uitgehold

Het aanvankelijke memorandum van overeenstemming in het Letse programma vereiste „de instelling van één systeem voor de planning en het beheer van de personele middelen bij overheidsinstellingen”. Deze voorwaarde werd niet nageleefd en was niet opgenomen in de latere wijzigingen. In plaats daarvan werd de voorwaarde vervangen door verschillende andere voorwaarden, met het oog op „de voorbereiding van een strategie inzake openbaar bestuur” — een voorwaarde die eenvoudiger na te leven is.

Het Portugese programma omvatte een voorwaarde om tegen eind 2011 een actieplan op te stellen om het werkloosheidsverzekeringsstelsel te hervormen, meer in het bijzonder door de maximumduur van de werkloosheidsuitkeringen te beperken tot maximaal 18 maanden voor mensen die nieuw werkloos zijn geworden. Na de hervorming werd de maximumduur van de werkloosheidsuitkering verkort van 38 naar 26 maanden, nog steeds boven het plafond van 18 maanden dat eerst was overeengekomen met de Portugese autoriteiten.

84

Wij stelden vast dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de mate van striktheid van de voorwaarden. De voorwaarden van betalingsbalansprogramma's vereisten gewoonlijk bepaalde wetswijzigingen. In de programma's voor de eurozone werden daarentegen vaak alleen voorwaarden van de eerste soort vastgesteld en werd goedkeuring door het parlement zelden vereist. Daardoor waren de besluiten inzake de tranches uitsluitend gebaseerd op voorbereidende stappen en niet op de werkelijke tenuitvoerlegging van hervormingen (zie **tekstvak 5**).

85

Een ander verschil schuilde in het aantal voorwaarden, dat mettertijd toenam. Terwijl Hongarije aan minder dan zestig unieke voorwaarden moest voldoen, waren dat er voor Portugal ongeveer vierhonderd. Dit grote verschil was niet alleen te verklaren door de behoefte aan meer hervormingen in bepaalde landen. Wij stuiten op situaties waarin het tegendeel gebeurde: landen die op een bepaald gebied meer hervormingen nodig hadden, hoefden aan minder voorwaarden te voldoen dan landen die het beter deden⁵⁰. Met de voorwaarden werden ook bijzonder uiteenlopende hervormingstrajecten beoogd, ondanks het feit dat de omstandigheden in de landen vergelijkbaar waren⁵¹.

De programmadoelstellingen werden niet op een samenhangende manier herzien

86

Herzieningen van tekortdoelstellingen zijn een natuurlijk fenomeen in bijstandsprogramma's. Ze wijzen niet automatisch op een gebrekkige tenuitvoerlegging door de nationale overheden, aangezien ze gemotiveerd kunnen zijn door objectieve veranderingen in de economische situatie die positieve of negatieve gevolgen hebben voor de overheidsbegroting.

50 Bijvoorbeeld op het gebied van de structuurfondsen.

51 Bijvoorbeeld op het gebied van persoonlijke en bedrijfsfaillissementen.

Tekstvak 5

Voorbeeld van een voorwaarde die alleen gekoppeld is aan voorbereidende stappen

In het Ierse programma werd van de regering geëist dat zij „wetgeving zou invoeren om de financiële regelgeving te verbeteren door de toezicht- en handhavingsbevoegdheden van de centrale bank uit te breiden⁵²”. De Ierse overheid vervulde deze voorwaarde met een korte vertraging van een maand, terwijl het ministerie van Financiën het wetsvoorstel publiceerde. De inwerkingtreding liet evenwel nog twee jaar langer op zich wachten. Er was geen voorwaarde gekoppeld aan de tenuitvoerlegging, en die was bijgevolg niet noodzakelijk voor de vrijgave van de termijnbetalingen.

52 In latere voorwaarden werd dit de „Wet inzake (het toezicht en de handhaving door) de centrale bank” genoemd.

87

Voor vier van de zes programma's werden de tekortdoelstellingen herzien (zie **tabel 3**). In de gegevens van de Commissie werden herzieningen naar beneden steeds verklaard door een (aanzienlijke) neergang van de economische activiteit, zoals het geval was in Hongarije, Roemenië, Letland en Portugal.

88

Naargelang van het land kan een verandering van de economische vooruitzichten andere gevolgen hebben voor de herziening van de tekortdoelstellingen. De Commissie berekent in het kader van haar begrotingstoezicht conjuncturele begrotingssaldi⁵³. Wanneer de economische vooruitzichten veranderen, wordt de raming van het conjuncturele begrotingssaldo dienovereenkomstig herzien. De realtime wijzigingen van de raming van het conjuncturele begrotingssaldo dienen de wijzigingen van de tekortdoelstellingen die nodig zijn vanwege de veranderde economische context derhalve te benaderen⁵⁴.

53 Het begrotingssaldo kan worden opgesplitst in een conjuncturele en een conjunctuurgezuiverde component. De conjuncturele component houdt rekening met het effect van schommelingen in de belastingontvangsten en de uitgaven als gevolg van de economische conjunctuur.

54 Ervan uitgaande dat de prognoses van het potentiële bbb, dat als inputvariabele wordt gebruikt om het conjuncturele saldo te berekenen, geen significante fouten bevat.

Tabel 3

Herzieningen van de ESR-tekortdoelstellingen

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
HU	MoU0 (nov 2008)	-3,4 %	-2,6 %					
	MoU1 (maa 2009)		-2,9 %					
	MoU2 (jun 2009)		-3,9 %	-3,8 %	-3,0 %			
LV	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 %		
RO I	MoU0 (jun 2009)		-5,1 %	-4,1 %	-3,0 %			
	MoU1 (feb 2010)		-7,8 %	-6,4 %	n.v.t.	-3,0 %		
	MoU2 (jul 2010)			-7,3 %	n.v.t.	-3,0 %		
	MoU3 (jan 2011)				-5,0 %	-3,0 %		
RO II	MoU0 (jun 2011)				-5,0 %	-3,0 %		
IE	MoU0 (dec 2010)				-10,6 %	-8,6 %	-7,5 %	
PT	MoU0 (mei 2011)				-5,9 %	-4,5 %	-3,0 %	
	MoU5 (okt 2012)					-5,0 %	-4,5 %	-2,5 %
	MoU7 (jun 2013)						-5,5 %	-4,0 %

Noot: n.v.t. — niet vastgesteld.

Bron: Europese Commissie.

89

Wanneer het conjuncturele begrotingssaldo niet significant werd herzien in de loop van het programma, hoefden de tekortdoelstellingen niet te worden herzien. Dit was het geval voor Ierland. We stelden evenwel vast dat niet alle herzieningen van streefdoelen strookten met een herziening van het conjuncturele saldo. Hoewel de tekortdoelstelling voor Hongarije voor 2009 minder werd afgezwakt dan de herziening aan de hand van het conjuncturele saldo ingaf, werd de doelstelling van Portugal voor 2012 bijvoorbeeld afgezwakt hoewel het conjuncturele saldo was verbeterd en de economische vooruitzichten gelijk waren gebleven.

90

De Commissie verklaarde tijdens de controles dat de herziening noodzakelijk zou kunnen zijn geweest vanwege factoren waarop de regering geen grip had, zoals een veranderde samenstelling van de groei of lagere ontvangsten. Noch de programmadocumenten, noch de interne methodologie van de Commissie gaven echter blijk van een systematische aanpak van de beoordeling van deze andere factoren wanneer de Commissie de haalbaarheid van de tekortdoelstellingen bij elke herziening bestudeerde.

91

Een ander verschil deed zich voor bij de behandeling van maatregelen ter ondersteuning van banken die effect op tekorten hadden. In de tekortdoelstellingen in de Portugese en Ierse programma's werden deze maatregelen niet meegerekend, terwijl zij wel werden opgenomen in de programmadoelstellingen voor Letland.

92

Ook werd niet in elk programmadocument evenveel aandacht geschonken aan de sociale dimensie. Zo werden belastingverhogingen in het Portugese

programma „progressief gemaakt, waarbij de laagste inkomenscategorieën hun inkomensniveau behouden (...) de minimumlonen en de laagste pensioenen onaangeroerd blijven”⁵⁵. Dit staat in schril contrast met de algemene verlaging van de ambtenarensalarissen met 25 % in het Roemeense programma, waarbij in de programmadocumenten niet wordt aangegeven welke gevolgen dit zou hebben voor de lagere loongroepen. Het resultaat van de combinatie van een verlaging van het vaste tarief voor de inkomstenbelasting voor personen en een verhoging van de btw — waardoor de lasten van de begrotingsconsolidatie waarschijnlijk werden afgewenteld op de minder begunstigden in de samenleving — werd evenmin bekeken in de eerste programmadocumenten voor Letland.

Zwakke plekken in het programmabeheer vanwege zwakke controles

93

Hoewel de besluiten inzake een programma uiteindelijk door de Raad en/of de Commissie worden genomen, zijn het de vertegenwoordigers van de Commissie die de onderhandelingen met de nationale regeringen voeren en programma-evaluaties verrichten. Het mandaat voor de onderhandelingen is vastgelegd in een beleidsnota. Tijdens een bezoek praten de vertegenwoordigers van de Commissie het management bij over de gesprekken, gewoonlijk één keer per dag, en vragen zij eventuele afwijkingen van het mandaat goed te keuren. Na het bezoek stellen de vertegenwoordigers van de Commissie de programmadocumenten op (Raadsbesluit, memorandum van overeenstemming en toelichting). Deze documenten kunnen worden herzien en vormen de basis voor de besluiten van de Commissie en de Raad.

55 Europese Commissie, „The Economic Adjustment Programme for Portugal” (Het economische aanpassingsprogramma voor Portugal), European Economy, Occasional Papers 79, 2011, blz. 16.

94

De voorbereiding van de beleidsnota en de programmadocumenten is een proces waarvoor wordt gesteund op deskundigen en waarbij het oordeel van de prognosemakers en een aantal beleidsdeskundigen van verschillende directoraten-generaal een essentiële rol speelt. Deze documenten worden geëvalueerd door de adjunct-directeur-generaal en de hoofden van de horizontale eenheden die betrokken zijn bij de voorbereiding ervan. Eerstgenoemde kijkt hoofdzakelijk naar de globale samenhang van de documenten, terwijl laatstgenoemden de samenhang van de bijdragen die op hun respectieve domein zijn gemaakt met het EU-beleid moeten verzekeren.

95

In het evaluatieproces werden verschillende zwakke punten vastgesteld:

- i) De onderliggende berekeningen en voorspellingen werden niet door iemand buiten het programmateam geëvalueerd om na te gaan of de macro-economische voorspellingen overeenkomen met de raming van de financieringskloof of met de macro-economische effecten van de programmavoorwaarden.
- ii) Het werk van de vertegenwoordigers van de Commissie werd in een aantal opzichten onvoldoende beoordeeld. Zo werd er onvoldoende kritisch gekeken naar de prognoses van de deskundigen (zie paragraaf 61), de ramingen van de financieringskloof (zie paragrafen 69 en 70) en de keuze van de programmavoorwaarden (zie paragraaf 79).
- iii) De interne kwaliteitscontrole was in het algemeen niet goed gedocumenteerd.

96

Het IMF heeft eveneens een intern evaluatieproces voor de belangrijkste eigenschappen van de programma-opzet en -bijwerkingen opgezet. Dit proces is in sommige opzichten vergelijkbaar met het interne evaluatieproces van de Commissie, maar er zijn drie grote verschillen:

- i) het IMF beschikt over een specifieke evaluatiedienst die input levert aan het management;
- ii) er zijn meer IMF-ambtenaren betrokken bij het evaluatieproces, en
- iii) het IMF-proces wordt gedocumenteerd.

De programma-documenten waren in de loop van de tijd verbeterd, maar vertoonden nog steeds tekortkomingen

Verbeteringen in de kwaliteit van de programmadocumenten

97

Er bestonden duidelijke verschillen tussen de programma's wat de grondigheid van de analyses van de programmadocumenten betrof. Veel van die verschillen konden worden verklaard door de verbeterde analysecapaciteit van de Commissie. In de eerste drie programma's verschaften de programmadocumenten slechts beperkte informatie over een aantal aspecten, zoals de samenstelling van de begrotingsaanpassing, de analyse van ontsparingen als de tekortdoelstellingen niet werden gehaald, en de sociale gevolgen. De analyse in de twee recentste reeksen programmadocumenten (Ierland en Portugal) was er aanzienlijk op vooruitgegaan (zie **tekstvak 6**) en was in veel opzichten bijzonder grondig.

Voorbeeld van een verbeterde analyse in de programmadocumenten

In de eerste programmadocumenten voor betalingsbalansprogramma's werd de indruk gewekt dat begrotingsconsolidatie voornamelijk werd gerealiseerd via de uitgaven. In werkelijkheid waren de details van de nodige begrotingsmaatregelen evenwel versnipperd (Hongarije), waren dergelijke maatregelen helemaal niet vastgesteld (Roemenië) of werden er, als dat wel het geval was, geen ramingen overgelegd van wat de maatregelen zouden opbrengen (Letland). De Commissie werkte de programmadocumenten voor deze drie landen later meer in detail uit door te vermelden en te kwantificeren welke maatregelen waren afgesproken om de tekortdoelstellingen te bereiken. In de overige programma's (Ierland en Portugal) werd zelfs nog verder in detail getreden.

98

In sommige gevallen stelden we vast dat er essentiële informatie was weggelaten uit de programmadocumenten. Zo deelde de Commissie essentiële aannamen die ten grondslag lagen aan de berekeningen van de financieringskloof niet altijd mee.

- i) In het Hongaarse programma gaf de Commissie geen details ter staving van de raming van 20 miljard euro die in de loop van de programmaperiode aan Hongarije moest worden verstrekt.
- ii) In het Ierse programma gaf de berekening van de financieringskloof die in de oorspronkelijke programmadocumenten werd gebruikt een cumulatief ESR-tekort op transactiebasis van 44 miljard euro voor de volledige programmaperiode. Het voorspelde „kastekort van de schatkist, inclusief promesses”, dat werd gebruikt om de financieringsbehoeften te berekenen, bedroeg echter 58 miljard euro. De belangrijkste redenen voor dit aanzienlijke verschil van 14,1 miljard euro (21 % van de oorspronkelijke financieringskloof) werden in het document echter niet toegelicht.

99

De Commissie verrichte een aantal eenvoudige gevoeligheidstests om de effecten van een verandering in één of meerdere parameters op de totale financieringsbehoeften te beoordelen. Hoewel deze tests nuttige informatie hadden kunnen opleveren over het risico van mogelijke nadelige resultaten, werden de testresultaten niet bekendgemaakt in de programmadocumenten.

Zwakke punten in het toezicht op de naleving en de verslaglegging

100

De Commissie dient tijdens elk programma na te gaan of het economische beleid van de lidstaat strookt met de voorwaarden die door de Raad zijn vastgesteld. In de praktijk gebeurde dit door na te gaan of de lidstaat de voorwaarden van het memorandum van overeenstemming toepaste.

De onbetrouwbaarheid van het gebruik van globale tekortdoelstellingen om de begrotingsuitvoering te controleren

101

Begrotingsconsolidatie was een essentieel kenmerk van elk van de vijf programma's, en tijdens de gesprekken met de nationale autoriteiten en bij het nemen van de programma-besluiten werd bijzondere aandacht geschonken aan de begrotingsprestaties. Tekortdoelstellingen werden gewoonlijk vastgesteld als een tekort uitgedrukt in een percentage van het bbp — in overeenstemming met het Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen (ESR). De keuze van het ESR-tekort als belangrijkste anker voor het begrotingsbeleid werd ingegeven door verbintenissen die waren aangegaan in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten⁵⁶.

102

Het ESR-tekort kan niet rechtstreeks worden gecontroleerd gedurende het jaar⁵⁷. In plaats daarvan werd de naleving van de algemene doelstellingen voornamelijk gemonitord door het tekort te schatten. Het gebruik van deze schattingen houdt echter het risico in dat de Commissie de Raad niet met zekerheid kan melden dat het begrotingsbeleid van een land voldoet aan het aanpassingsprogramma. De ramingen van de Commissie bleken in verschillende gevallen onjuist te zijn. Enkele voorbeelden:

- i) In de kennisgeving van het voorjaar van 2009 werd gemeld dat het tekort van Hongarije binnen de tekortdoelstellingen van het programma van 2008 viel. In de kennisgeving van het najaar van 2009 werd het tekort echter bijgesteld tot 3,8 % van het bbp, d.w.z. hoger dan de tekortdoelstelling⁵⁸.

- ii) In januari 2010 meldde Roemenië een kastekort voor 2009 van 7,3 % van het bbp, wat strookte met de doelstelling van het IMF, terwijl de Commissie, die tot een voorlopige raming van het ESR-tekort was gekomen die strookte met de doelstelling, verklaarde dat het programma „op schema” zat. In mei 2010 herzag de Commissie het ESR-tekort echter naar 8,3 %. Vanaf het najaar van 2011 bedroeg het herziene tekort 9 %.
- iii) In januari 2013 maakte de Commissie een voorlopige berekening die erin resulteerde dat het ESR-tekort voor 2012 van Ierland 8,2 % bedroeg, om het vervolgens bij te stellen naar 7,7 % in april en daarna opnieuw naar 8,2 % in het najaar van 2013. De laatste herziening had echter voornamelijk te maken met de herindeling van eenmalige ontvangsten.

103

Een andere complicerende factor was de uitsluiting van maatregelen ter ondersteuning van banken uit de definitie van de doelstelling in programma's voor eurolanden. Een op die manier vastgestelde begrotingsdoelstelling zou in principe een veel beter ankerpunt moeten bieden voor het begrotingsbeleid, aangezien maatregelen ter ondersteuning van banken omvangrijke eenmalige maatregelen zijn waarop de regering niet rechtstreeks vat heeft. In het geval van Ierland sloot de Commissie echter alleen tekortverhogende kapitaaltransfers naar de banken uit, maar liet zij de opnemings van ontvangsten uit maatregelen om de banken te ondersteunen toe. Zulke doelstellingen geven een minder duidelijk signaal en zijn minder geschikt om begrotingsprestaties te meten. Als alle verrichtingen met betrekking tot het bankwezen waren uitgesloten, zou het begrotingstekort voor 2012 bijvoorbeeld 1 procentpunt hoger zijn geweest.

56 De procedure bij buitensporige tekorten is de stapsgewijze EU-procedure voor het corrigeren van buitensporige tekorten (meer dan 3 % van het bbp) of schuldenniveaus (meer dan 60 % van het bbp).

57 De gegevens van de kwartaalrekeningen van de overheid van de lidstaten op basis van ESR-definities worden gepubliceerd met een vertraging van 90 dagen. Om het ESR-tekort te ramen moeten bovendien aannamen inzake toekomstige besluiten inzake de statistische behandeling van bepaalde grote verrichtingen worden gemaakt.

58 Volgens de Commissie weerspiegelde de herziening van het tekort van 2008 veranderingen in verband met de absorptie van EU-middelen, aangezien sommige projecten de verwachte cofinanciering die de voorfinanciering uit de begroting zou vervangen niet hadden ontvangen.

Onsystematische verslaglegging over naleving van voorwaarden

104

Alleen voor Portugal en deels voor Hongarije, Letland en Ierland bracht de Commissie systematisch verslag uit over de naleving van de structurele voorwaarden door de desbetreffende lidstaat.

105

Niet-naleving werd zelden gemeld. Slechts voor een bijzonder klein aantal voorwaarden (4 % in het Portugese programma) vermeldde de Commissie duidelijk „niet in acht genomen”, hoewel bijna de helft van alle voorwaarden niet tijdig werd nageleefd. Er werden veel verschillende termen gebruikt om dit aan te geven⁵⁹, wat tot verwarring leidde.

106

Voor ongeveer dertig voorwaarden (8 % van de steekproef) werd er ofwel geen nalevingsstatus gemeld, of waren de voorwaarden zo vaag geformuleerd dat de naleving niet effectief kon worden gecontroleerd (zie voor voorbeelden **tekstvak 7**)⁶⁰.

107

Voor een aantal voorwaarden werd gemeld dat zij waren nageleefd terwijl dat niet kon worden geverifieerd. Bijvoorbeeld:

- i) In het Ierse programma (na de herziening in het najaar van 2012) onderhield de Commissie nog steeds contact met de Ierse autoriteiten om ervoor te zorgen dat elementen van het meerjarige begrotingskader voldoende bindend en transparant waren om een geloofwaardig beleidsanker te vormen⁶¹ in de periode na het programma. De Commissie gaf echter aan dat de voorwaarde volledig was vervuld.
- ii) In Portugal werd de voorwaarde van maandelijkse verslaglegging over de begrotingsuitvoering door de nationale overheid geleidelijk verruimd naar alle staatsbedrijven en publiek-private partnerschappen op het niveau van de nationale overheid en de regionale en lokale overheden. De voorwaarde werd geacht vervuld te zijn nadat er op het regionale niveau specifieke verslaglegging werd ingevoerd, hoewel niet aan de vereiste van een geconsolideerde verslaglegging over de begroting was voldaan.

59 Zo werden voorwaarden bijvoorbeeld grotendeels, grosso modo, gedeeltelijk, op doorlopende basis, deels of niet nageleefd.

60 Voorwaarden die permanente naleving bij elke evaluatie vereisen, zijn uitgesloten.

61 Een begrotingsbeleidsanker biedt een structuur voor de besluitvorming van de regering over de juiste omvang van het begrotingstekort gezien de staat van de economie en enige doelstelling op de middellange of lange termijn voor de overheidsfinanciën.

Voorbeelden van voorwaarden waarvoor nooit verslag werd uitgebracht over de naleving

Het aantal openbare onderzoeks- en ontwikkelingsprioriteiten dient te worden verlaagd om meer middelen vrij te maken voor relevante onderzoeksdomeinen (Letland).

Versterking van de capaciteit van de beheersautoriteit van de structuurfondsen en het Cohesiefonds om de EU-uitgaven te controleren en erover te beslissen (Roemenië).

De overheid dient wetgeving aan te nemen om het aantal belastingen en op belastingen gelijkende betalingen aanzienlijk te verminderen (Roemenië).

In juli 2012 zal de regering komen met een consolidatieplan om het aantal gemeenten te reorganiseren en sterk te verminderen (308). De regering zal deze plannen uitvoeren en de wijzigingen zullen van kracht worden aan het begin van de volgende cyclus van gemeenteverkiezingen (Portugal).

Instelling van speciale kamers binnen de belastingrechtbanken (Portugal).

Enkel informele samenwerking met de andere partners

108

De financiële bijstand van de EU werd in alle programma's verstrekt naast financiële bijstand van het IMF. Elke instelling nam onafhankelijke financieringsbesluiten in overeenstemming met de eigen statuten en interne procedures. In het geval van de Ierse en Portugese programma's was ook de ECB betrokken bij het programmabeheer.

109

De samenwerking met het IMF hielp de Commissie ontdekken hoe de programma's moesten worden beheerd. Wij vonden verschillende voorbeelden van IMF-praktijken die door de Commissie werden overgenomen nadat de programma's van start waren gegaan, zoals meer gedetailleerde spreadsheets met prognoses en het gebruik van een residerend vertegenwoordiger in latere programma's. Ook werden de programmateams van de Commissie uitgebreid om ze even groot te maken als die van het IMF.

110

De rechtsgrondslag liet de drie instellingen de vrijheid om te beslissen hoe de samenwerking zou worden georganiseerd. In alle programma's stelden de programmateams informele samenwerkingsovereenkomsten vast. Dankzij de brede deskundigheid en ervaring van het personeel van de drie instellingen konden er grondigere beoordelingen worden verricht, waardoor het risico op fouten en weglatingen in de programmaopzet en -updates werd verkleind.

111

De instellingen sloten geen formele overeenkomsten inzake de onderlinge samenwerking rond aspecten als:

- i) informatie-uitwisseling — welke informatie (bijv. onderhandelingsmandaten, andere programmadocumenten, onderliggende berekeningen⁶², van de lidstaat verkregen informatie) moet worden uitgewisseld met de andere partners? Hoe dient de ontvangen informatie te worden behandeld na de eindtermijn?
- ii) Vertrouwelijkheid — hoe dienen documenten die oorspronkelijk aan een andere instelling werden verstrekt te worden behandeld? Wat moet er gebeuren als een instelling vertrouwelijke informatie in haar bezit krijgt die niet beschikbaar is voor de andere partners⁶³ en die gevolgen kan hebben voor de globale opzet van het programma en de interne analyse?
- iii) Inspraak in gezamenlijke werkzaamheden — sommige elektronische documenten werden door de drie partners gezamenlijk geproduceerd (zoals macro-economische voorspellingen, berekeningen van de financieringskloof), maar werden niet volledig gedeeld tussen de instellingen.
- iv) Mechanismen om onenigheid over de financieringsbesluiten of andere essentiële programmaparameters op te lossen.

De adviserende rol van de ECB was erg breed

112

Wat het programmabeheer betreft, wordt in de EFSM-verordening⁶⁴ voorzien in een adviesverhouding tussen de ECB en de Commissie:

- i) „(de algemene economische beleids-)voorwaarden (...) zullen door de Commissie in overleg met de ECB worden bepaald”⁶⁵, en
- ii) „De Commissie onderwerpt, in overleg met de ECB, de algemene economische beleidsvoorwaarden aan een nieuw onderzoek”⁶⁶.

113

Het ECB-personeel bracht advies uit over kwesties in verband met de financiële stabiliteit en waarborgen om ervoor te zorgen dat de geldmarkten correct werkten. Dit advies had onder meer betrekking op thema's als de houdbaarheid van de schuld en het tempo van de begrotingsconsolidatie⁶⁷, die door de ECB als belangrijke voorafgaande voorwaarden op beide gebieden van zijn adviserende rol werden beschouwd.

62 In de betalingsbalansprogramma's werden de eigenlijke spreadsheets waarop de ramingen van de financieringskloof werden gebaseerd door het IMF voorbereid en stonden ze volgens de Commissie niet ter beschikking van de diensten van de Commissie.

63 Bijvoorbeeld informatie over de financiële markten in de beoordelingen van de financiële sector door het IMF, informatie die wordt vergaard door het directoraat-generaal Mededinging, bankgegevens van de ECB.

64 Verordening (EG) nr. 407/2010 van de Raad.

65 Artikel 3, lid 3, onder b).

66 Artikel 3, lid 6.

67 Zo pleitte de ECB pleitte ervoor om tekortdoelstellingen te handhaven in het Portugese programma.

114

Dat de ECB advies verstrekte, betekende echter niet dat zij de andere partners ook de analyse waarop haar standpunt was gebaseerd, deed toekomen in de programmagesprekken. Zo bezorgde de ECB haar interne beraadslagingen over de verdeling van de lasten door niet-achtergestelde crediteuren in de herstructurering van de Ierse banken niet aan de Commissie. Aangezien de financiering uit het Eurosysteem bijna 100 % van het bbp van Ierland bedroeg, was aanhoudende financiering uit het Eurosysteem⁶⁸ van essentieel belang voor het welslagen van het programma. De andere partners van de trojka aanvaardden geen lastendeling door niet-achtergestelde crediteuren. De ex-postevaluatie van het Ierse programma door het IMF suggereert echter dat er alternatieve beleidsmaatregelen beschikbaar waren om de risico's van een hogere lastendeling⁶⁹ te beperken, maar dat deze niet werden ingezet.

68 Het verstrekken van liquiditeit in euro aan de tegenpartijen of het schorsen of betwisten van de verstrekking van zulke liquiditeit vormt een onderdeel van de Verdrags-taak van het Eurosysteem, die bepaalt dat het Eurosysteem volledig onafhankelijk is en niet betrokken is bij de werkzaamheden van de andere twee instellingen.

69 Landenverslag van het IMF nr. 15/20 — Ierland — Ex-postevaluatie van uitzonderlijke toegang uit hoofde van de uitgebreide overeenkomst van 2010, januari 2015, paragrafen 48-52.

Deel III

Leningen voldeden aan de financieringsbehoeften, hoewel de omstandigheden het aanvankelijk moeilijk maakten om altijd de beste praktijk toe te passen

115

De Europese Commissie beheerde alle leningactiviteiten namens de EU in verband met het verlenen van macro-financiële bijstand. Tegen eind 2014 had de EU in het totaal 22 obligaties uitgegeven, met een totale nominale waarde van 60,1 miljard euro, waarvan op 31 maart 2015 reeds 8 miljard euro was terugbetaald.

116

Om het beheer van de schulden door de Commissie te beoordelen:

- i) hebben wij de resultaten van de uitgifte geanalyseerd met betrekking tot de intekening door beleggers en de kosten van de schuld, en
- ii) hebben wij de procedures van de Commissie getoetst aan de beste praktijken voor het beheer van overheidsschuld, de relaties met beleggers en transparantie bij schulduitgifte.

Er werd veel ingetekend op obligatieleningen

Kosten van de schuld in overeenstemming met die van vergelijkbare schulden

117

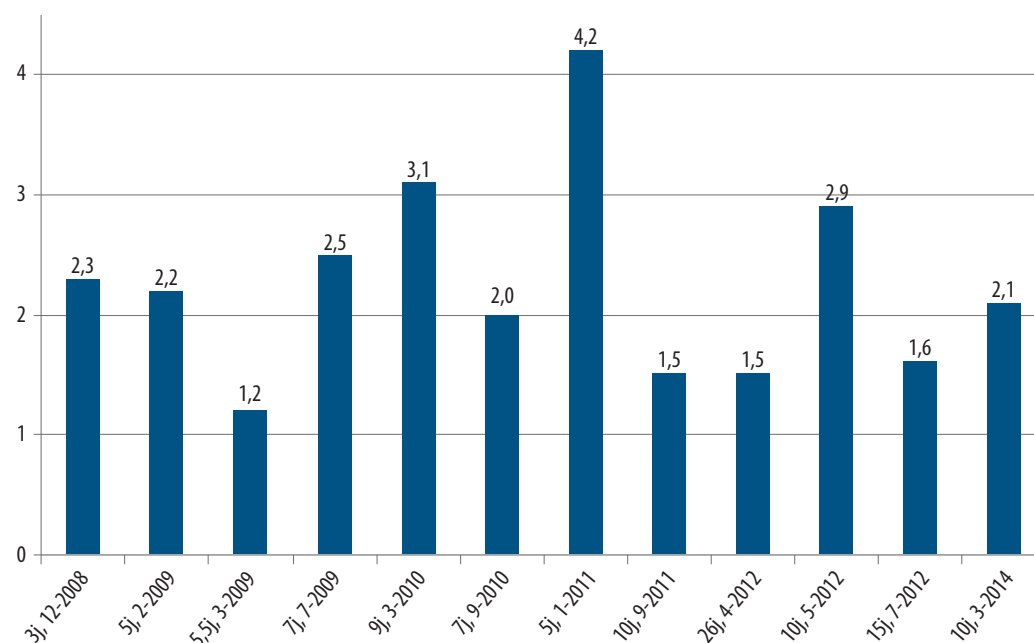
De uitgiftekoers⁷⁰ is zowel afhankelijk van de aard van de obligatie als van de marktsituatie op het moment waarop de obligatie wordt verkocht. De Commissie slaagde erin de nodige financiering te vergaren om de EU-bijdrage aan de financiële bijstand te financieren. Er was voldoende vraag van de kapitaalmarkten naar de obligatie-uitgiften opdat zij uitverkocht zouden raken. De bid-to-coverratio (bedrag dat werd geboden in verhouding tot het totale uitgegeven bedrag) ging van 1,2 tot meer dan 4,2⁷¹ (zie **figuur 7**).

70 De koers bepaalt de kosten van de schuld.

71 Op basis van een steekproef van twaalf obligatie-uitgiften.

Figuur 7

Bid-to-coverratio voor EU-obligatie-uitgiften



Bron: Europese Commissie.

Deel III — Leningen voldeden aan de financieringsbehoefte, hoewel de omstandigheden het aanvankelijk moeilijk maakten om altijd de beste praktijk toe te passen

118

De uitgiften werden vanaf het begin op tijd verricht⁷². De uiteindelijke kosten van de schuld waren in overeenstemming met de markt en met die van vergelijkbare schulden (zie **figuur 8**). Na verloop van tijd namen de spreads met de geldende risicovrije rente af en kon de EU, in het bijzonder voor de uitgiften op de langere termijn van 2011 en 2012, vaak lagere kosten van de schuld bedingen dan de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit, de enige soortgelijke instelling met vergelijkbare uitgiften met lange looptijden.

Uitgiftekoersen soms hoger dan in de oorspronkelijke richtsnoeren van de banken

119

De Commissie maakte gebruik van gesyndiceerde transacties om de obligaties uit te geven. Ze selecteerde leidende banken — internationaal actieve banken — om elke uitgifte te garanderen. De rol van deze leidende banken bestond erin rechtstreeks contact op te nemen met beleggers en de Commissie als emittent van de obligatie op de hoogte te houden van het tijdspad en de koers van elke uitgifte. Zij kochten elke uitgifte op en verkochten deze opnieuw aan beleggers, nadat zij zich ertoe hadden verbonden om elk deel van de uitgifte dat niet op die manier werd wederverkocht zelf te kopen.

120

Het voordeel van consortiumvorming is dat het, via uitnodigingen tot het indienen van voorstellen, kan worden gebruikt om optimale prijsniveaus vast te stellen. Daarnaast kan de emittent bij de uitgifte van de obligatie het uitgebreide cliëntenbestand van de banken benutten. De emittent kan gegevens verstrekken — gewoonlijk één week van tevoren — over de looptijd en omvang van de komende uitgifte

en vraagt gewoonlijk om kwantitatieve en kwalitatieve informatie via een vragenlijst. De banken geven op hun beurt advies over de wijze waarop de koers van het voorgestelde instrument volgens hen zou moeten worden bepaald op basis van de actuele marktomstandigheden.

121

Het is een goede praktijk⁷³ dat het backoffice de leningdossiers met de correspondentie met financiële tussenpersonen bewaart, met inbegrip van de uitnodigingen tot het indienen van voorstellen bij het koersadvies van de banken. Bij de meeste oorspronkelijke uitgiften werden geen uitnodigingen tot het indienen van voorstellen verzonden, en vóór 2011 werden dergelijke uitnodigingen in het geheel niet opgesteld.

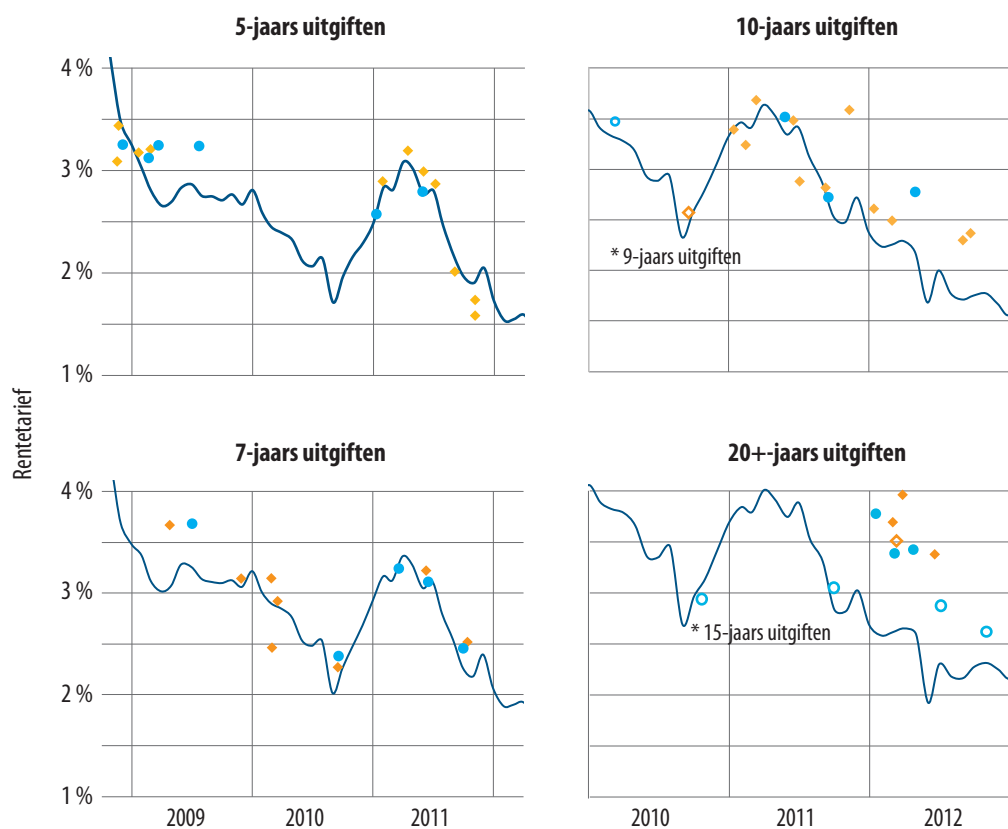
122

Wij onderzochten de dossiers voor drie in 2012 uitgegeven obligaties⁷⁴. Voor twee uitgiften lag het werkelijke koersniveau hoger dan het consensusniveau dat door de leidende banken was aangegeven in hun eerste antwoorden op uitnodigingen tot het indienen van voorstellen. In het ene geval bedroeg het verschil 11 basispunten (0,11 %), en in het andere 5 basispunten (0,05 %)⁷⁵. In beide gevallen was er een grote vraag van beleggers, met een bid-to-coverratio van respectievelijk meer dan 2 en 1,6.

- 72 De eerste uitbetaling aan Hongarije gebeurde bijvoorbeeld één maand na het besluit van de Raad (Beschikking 2009/102/EG van de Raad van 4 november 2008 tot verlening van financiële middellangetermijnbijstand van de Gemeenschap aan Hongarije (PB L 37 van 6.2.2009, blz. 5)) om financiële bijstand te verlenen.
- 73 Intern procedurehandboek van de Commissie voor leningactiviteiten, internecontrole-normen nrs. 8 en 11 van de Commissie.
- 74 In 2012 gaf de EU gaf zes obligaties uit.
- 75 Dat komt overeen met respectievelijk circa 3 en 1 miljoen euro extra aan kosten voor schulden per jaar.

Deel III — Leningen voldeden aan de financieringsbehoefte, hoewel de omstandigheden het aanvankelijk moeilijk maakten om altijd de beste praktijk toe te passen

Figuur 8 Definitieve kosten van de schuld vergelijkbaar met niveaus op de markt en vergelijkbare schulden



Legenda:

- Uitgiften door de EU
- ◆ Uitgiften door de vergelijkbare emittenten
- ∧ Midswaptarief voor een bepaalde looptijd
- *Uitgiften door de EU of vergelijkbare emittenten met een soortgelijke, maar andere looptijd dan die van de swaprentecurve

⇒ Het verschil tussen de rente op de uitgegeven EU-obligaties tot de geldende risicovrije rentevoet voor een bepaalde looptijd nam na verloop van tijd af.

⇒ Het verschil was ook vergelijkbaar met het verschil dat vergelijkbare emittenten bereikten.

Bron: ERK, gegevens verstrekt door Bloomberg, zie **bijlage III** voor de methodologie.

Deel III — Leningen voldeden aan de financieringsbehoefte, hoewel de omstandigheden het aanvankelijk moeilijk maakten om altijd de beste praktijk toe te passen

De omstandigheden maakten het aanvankelijk moeilijk om altijd de beste praktijken toe te passen

123

Wij stelden een aantal tekortkomingen in het schuldbeheersproces gedurende de eerste jaren vast (zie **figuur 9**). Een gebrek aan documentatie en andere lacunes had geen aantoonbare impact op de uitkomst van de leningnemingen.

124

Het is een gangbare praktijk⁷⁶ om schriftelijke richtsnoeren voor de organisatie van het bureau voor schuldbeheer, de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden, de vaststelling van maximale schuldrempels, het type schuld dat moet worden uitgegeven en de voorschriften voor het documenteren van het uitgifteproces te publiceren.

125

„In veel gevallen is de organisatiestructuur van moderne schuldbureaus geschikt op financiële instellingen uit de private sector, zoals banken en financiële afdelingen van grote ondernemingen”⁷⁷. Op basis van dat beginsel zou het bureau in ten minste twee grote eenheden moeten worden verdeeld:

- i) een frontoffice — dat gewoonlijk verantwoordelijk is voor het uitvoeren van verrichtingen op financiële markten, zoals het beheren van veilingen en andere vormen van lenen, en alle andere financieringsactiviteiten, en
- ii) een backoffice — dat verantwoordelijk is voor de afwikkeling van verrichtingen en het bijhouden van financiële gegevens.

126

Daarnaast zouden een aantal belangrijke functies, in het bijzonder op het gebied van risicobeheer, kunnen worden ondergebracht in een afzonderlijk *middle office*.

127

Beperkte personele middelen⁷⁸, in combinatie met de dringende behoefte aan financiering⁷⁹ op financiële markten die onder druk stonden, maakten het de eerste jaren erg moeilijk om de beste praktijken op het gebied van schuldbeheer toe te passen.

Vóór de uitgifte

128

Het handboek van schuldbeheersprocedures werd opgesteld bij de eerste uitgifte, maar was onduidelijk of bevatte onvoldoende richtsnoeren voor belangrijke elementen van het proces. Het werd geleidelijk verbeterd via meerdere actualiseringen, die hun nut bewezen gezien de kwaliteit van de documentatie van de obligatie-uitgiften sinds 2012.

129

Van eind 2008 tot 2011 paste de Commissie vanwege de tijdsdruk een buitengewone procedure toe voor de selectie van leidende banken. Zij gaf leidende banken rechtstreeks een mandaat, waardoor het controlespoor van de documenten over het selectieproces, zoals uitnodigingen tot het indienen van voorstellen of motiveringsbrieven, beperkt bleef. Er werden geen uitnodigingen tot het indienen van voorstellen opgesteld tot 2011, toen de documentatie van het selectieproces nauwkeuriger en vollediger werd.

76 IMF, 2014, „Revised guidelines for public debt management” (Herziene richtsnoeren voor het beheer van overheids-schulden), IMF-Wereldbank, blz. 5-6.

77 OESO, 2002, Debt Management and government securities markets in the 21st century (Schuldbeheer en overheids-effectenmarkten in de 21e eeuw).

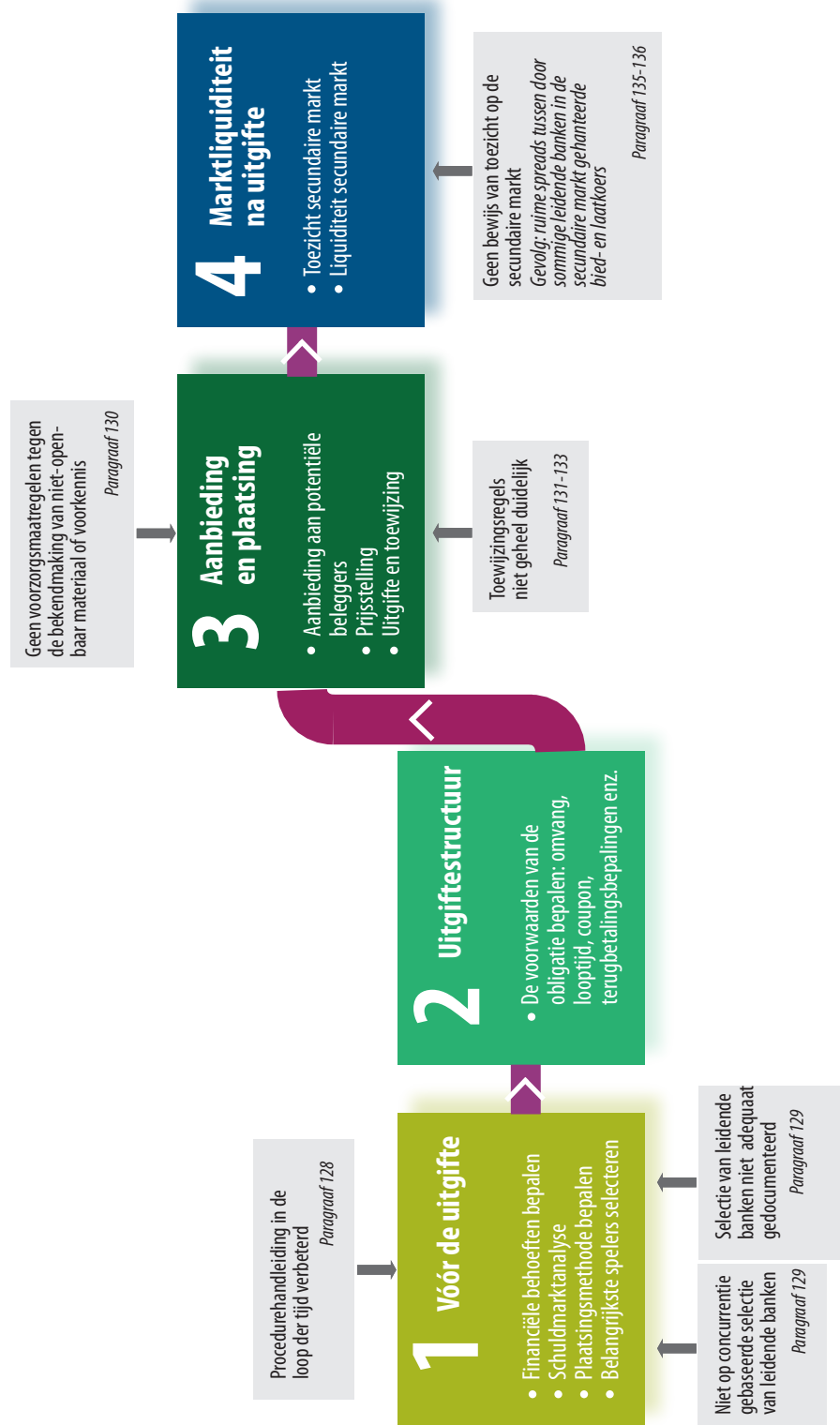
78 Op het moment waarop de eerste obligatie werd uitgegeven, in december 2008, telde de eenheid die verantwoordelijk was voor zowel het nemen van leningen als het geven van leningen vier personeelsleden. Op het piekmoment, aan het begin van 2011, had de eenheid nog steeds maar acht personeelsleden in dienst.

79 Aanbeveling voor een beschikking van de Raad tot toekenning van wederzijdse bijstand aan Hongarije — Voorstel voor een beschikking van de Raad tot verlening van financiële middellange-termijnbijstand van de Gemeenschap aan Hongarije, COM(2008) 716 definitief van 30.10.2008, paragraaf 6.

Deel III — Leningen voldeden aan de financieringsbehoefte, hoewel de omstandigheden het aanvankelijk moeilijk maakten om altijd de beste praktijk toe te passen

Figuur 9

Tekortkomingen in het schuldbeheer gedurende de eerste jaren



Deel III — Leningen voldeden aan de financieringsbehoefte, hoewel de omstandigheden het aanvankelijk moeilijk maakten om altijd de beste praktijk toe te passen

Plaatsing

130

Wij konden in de overeenkomsten tussen de Commissie en de leidende banken geen clausules vinden over het gevoelige probleem van voorafgaande peilingen (zie **tekstvak 8**). Er was geen bewijs dat de Commissie voorzorgsmaatregelen had getroffen ten aanzien van de bekendmaking van niet-openbare informatie, en er was geen controlespoor aan de hand waarvan kon worden nagegaan of leidende banken bepaalde beleggers van tevoren hadden ingelicht („wall-crossing”) over uitgiften of dat zij hen vervolgens toelieten om te handelen of aan de transactie deel te nemen.

131

Een belangrijk onderdeel van elke uitgifte van nieuwe obligaties is de manier waarop de obligatie wordt verdeeld over de intekenende beleggers. Een van de grote voordelen van consortiumvorming in plaats van veiling is dat de emittent de volledige controle behoudt over het beleggersbestand, waardoor hij bijvoorbeeld kan kiezen hoe de effecten worden toegewezen. Beste praktijken schrijven voor dat de toewijzingsregels duidelijk en transparant zijn en altijd op voorhand worden verspreid. Een billijke en transparante toewijzing van een uitgifte helpt ook om een diverse beleggersbasis te handhaven.

Tekstvak 8

Peilen vooraf en wall-crossing

Voorafgaande peilingen zijn een techniek die door bankiers die zich bezighouden met overheidsschuld op primaire markten wordt gebruikt om de vraag onder de beleggers te meten. Dit is een relatief gebruikelijke handelspraktijk⁸⁰, in het bijzonder op volatiele markten, aangezien deze praktijk leidende banken en emittenten kan helpen een eerste feedback te krijgen over een toekomstige uitgifte voordat die openbaar wordt aangekondigd. Deze feedback wordt gewoonlijk uitsluitend verkregen door algemene informatie openbaar te maken. In andere gevallen kan echter ook meer specifieke informatie (die mogelijk niet-openbaar materiaal of voorkennis behelst) aan marktdeelnemers worden meegedeeld; het risico op marktmisbruik blijft dus bestaan.

Wanneer derden aan de informatieketen worden toegevoegd, beveelt de beste praktijk aan om uitvoerige gegevens bij te houden en gebruik te maken van formele schriftelijke procedures. Wanneer er niet-openbaar materiaal of voorkennis openbaar moet worden gemaakt (een proces dat „wall-crossing”⁸¹ wordt genoemd), moeten leidende banken hun cliënten op de hoogte brengen van eventuele beperkingen die van toepassing zijn uit hoofde van de wet- en regelgeving met betrekking tot het bezit van dergelijke informatie.

80 International Capital Market Association: „Primary market handbook, XIII. Pre-sounding, book building and allocations” (Handboek voor de primaire markten, XIII. Voorafgaande peilingen, boekbuilding en toewijzingen), 2014. Zie ook Europese Autoriteit voor effecten en markten: „Discussienota — Beleidsrichtsnoeren van ESMA inzake mogelijke uitvoeringsmaatregelen in het kader van de marktmisbruikverordening”, 2013.

81 Wall-crossing is de handeling waarbij iemand tot „insider” wordt gemaakt door hem of haar voorkennis te verschaffen.

Deel III — Leningen voldeden aan de financieringsbehoeften, hoewel de omstandigheden het aanvankelijk moeilijk maakten om altijd de beste praktijk toe te passen

132

De Commissie verklaarde dat zij een actieve rol speelde bij de toewijzing van elke uitgifte. Volgens de Commissie was de toewijzing gebaseerd op de volgende criteria:

- i) de beleggerscategorie, als kwaliteitsmaatregel (beleggerstype: „contant geld” versus handel enz.)
- ii) de kwaliteit van de individuele order (bijv. tijdigheid van de order, eerdere ervaring met de belegger enz.), en
- iii) geografische spreiding.

133

Uit een analyse van de beschikbare toewijzingsstabellen⁸² bleek dat de toewijzing voor heel kleine bedragen 100 % bedroeg, terwijl er weinig samenhang bestond wat betreft de mate waarin grote orders werden geplaatst. Bovendien werden de grootste orders door specifieke financiële instellingen (zoals grote beleggingsondernemingen) geplaatst namens beleggers. Wanneer de definitieve toewijzing wordt gedaan, wijzen de beleggingsondernemingen de obligaties aan de beleggers toe. Wij vonden geen bewijzen waaruit bleek dat de Commissie instemde met de definitieve toewijzing van de obligatie.

Na de uitgifte

134

Door een nieuwe obligatie als liquide aan te merken op de secundaire markt kan zij snel worden verkocht. Het is de verantwoordelijkheid van zowel de emittent als de leidende bank om ervoor te zorgen dat er voor elke nieuwe uitgifte voldoende liquiditeit is op de secundaire markt. De Commissie en de leidende banken dienen het eens te worden over de secundairemarktverbintenissen in de volmachtbrieven

die voor elke uitgifte worden ondertekend. Bovendien wordt van deelnemende leidende banken verwacht dat zij een soortgelijke geringe marge tussen bied- en laatkoers (het verschil tussen de aankoop- en de verkoop-prijs) handhaven voor ten minste de eerste paar dagen van de secundaire markt.

135

De Commissie verklaarde tijdens de controle dat zij de liquiditeit van EU-obligaties elk kwartaal onderzocht, waarbij sinds 2012 een meer formele onderzoeksprocedure werd gehanteerd. Wij konden in de leningdossiers echter geen bewijs vinden om te staven dat zij de liquiditeit op de secundaire markt vóór 2012 had gecontroleerd.

136

Een analyse van de bied- en laattijzen liet zien dat het verschil tussen de bied- en de laatkoers aan het eind van de dag voor de eerste dertig dagen van elke uitgifte relatief laag was. De spread tussen bied- en laatkoers voor elke obligatie bleek echter sterk te variëren van makelaar tot makelaar. Zo schommelde de spread tussen bied- en laatkoers voor een van de obligatie-uitgiften tussen 7 en 30 basispunten⁸³. Deze variatie werd zelfs vastgesteld bij makelaars die deelnamen als leidende banken aan de verschillende uitgiften van de EU en dus verplicht waren om bepaalde secundairemarktverbintenissen te eerbiedigen.

82 Voor slechts zeven van de twaalf obligatie-uitgiften in de steekproef was informatie beschikbaar uit de orderboeken en over de definitieve toewijzingen.

83 Obligatie met een coupon van 3,25 % en vervaldatum 4 april 2018.

De programma's bereikten hun doel

137

Het algemene doel van de financiële bijstand was om de lidstaten te laten terugkeren naar een situatie van goede macro-economische of financiële gezondheid en hun vermogen om hun verplichtingen ten aanzien van de overheidssector (eurozone) of de betalingsbalans (buiten de eurozone) na te komen te herstellen. De financiële bijstand vormde een buffer om de tenuitvoerlegging van de aanpassingsprogramma's die nodig waren om onderliggende problemen in de landen te verhelpen te vergemakkelijken. Wij structureerden onze analyse van de verwezenlijkingen van de programma's aan de hand van vier aspecten:

- i) een analyse van de wijze waarop de totale financiering werd gebruikt en van de factoren die ervoor zorgen dat zij toereikend was;
- ii) naleving van de tekortdoelstellingen en uitvoering van de begrotingsaanpassing;
- iii) naleving van de voorwaarden en tenuitvoerlegging van structurele hervormingen, en
- iv) veranderingen in het concurrentievermogen van de landen.

De totale financiering hoeft niet te worden verhoogd

De financieringsbedragen bleken toereikend, zij het krap in twee lidstaten

138

In geen enkel land ontwikkelde de financieringskloof zich zoals verwacht. De opzet van de programma's was echter voldoende robuust om grote verschillen die moesten worden gecompenseerd in een programma op te

vangen, waardoor de financiering de oorspronkelijk toegewezen bedragen niet overschreed (zie **figuur 10**).

139

Het comfort dat de financiële bijstand bood, bleek echter niet altijd even groot te zijn. In de eerste programma's, die werden opgezet in de nasleep van de val van Lehman Brothers, was voorzien in een ruime veiligheidsmarge. Ook het Ierse programma bevatte een aanzienlijke noodreserve van 25 miljard euro als onderdeel van de regeling voor de steun aan banken. Over het algemeen profiteerden Ierland, Hongarije en Letland van lagere financieringsbehoeften, waardoor zij:

- i) hun eigen middelen minder hoefden aan te spreken (Ierland);
- ii) hun eerste ramingen voor de reserves in buitenlandse valuta konden overschrijden (Hongarije);
- iii) de programmafinanciering konden afbouwen (Letland, Hongarije), en
- iv) de duurdere IMF-leningen voor de vervaldatum konden terugbetalen (of overwegen terug te betalen) (Hongarije, Letland, Ierland).

Hoe werd het geld gebruikt?

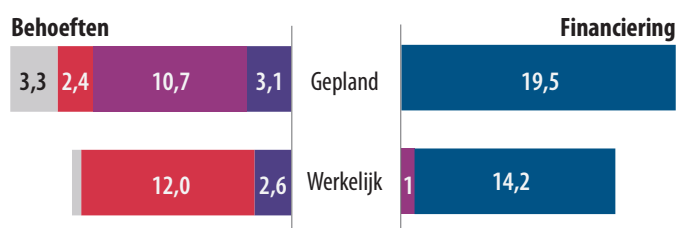
Betalingsbalansprogramma's

Legenda:

- Financieringskloof
- Lopende rekening
- Overige
- Verhoging van internationale reserves
- Kapitaal- en financiële rekening

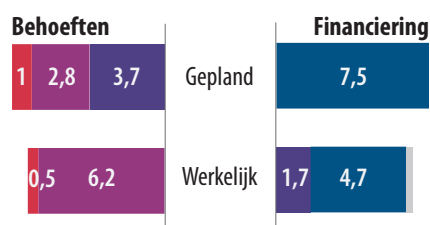
Hongarije

- o In tegenstelling tot de prognose verhoogden buitenlandse banken op het hoogtepunt van de crisis de blootstelling aan hun dochterondernemingen en werden geen deviezenreserves onttrokken. Er was dus geen financiering nodig om de kapitaal- en financiële rekening te dekken. In plaats daarvan werd dit een bron van financiering.



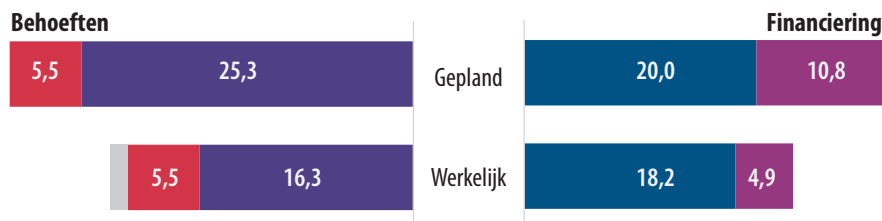
Letland

- o De lopende rekening werd veel sneller gecorrigeerd dan aanvankelijk verwacht en werd een bron van financiering. Dit werd gedeeltelijk tenietgedaan door bijkomende financieringsbehoeften vanwege de kapitaal- en financiële rekening.
- o Van de 4,7 miljard euro financiële bijstand werd 3,2 miljard euro gebruikt om lopende overheidstekorten en terugbetalingen van overheidsschuld te dekken. De redding van de financiële sector bleek minder duur dan verwacht.



Roemenië¹

- o De lopende rekening werd sneller gecorrigeerd dan verwacht. Dit werd gedeeltelijk tenietgedaan door verlaagde financiering via de kapitaal- en financiële rekening.



¹ Deze gegevens hebben betrekking op het eerste Roemeense programma.

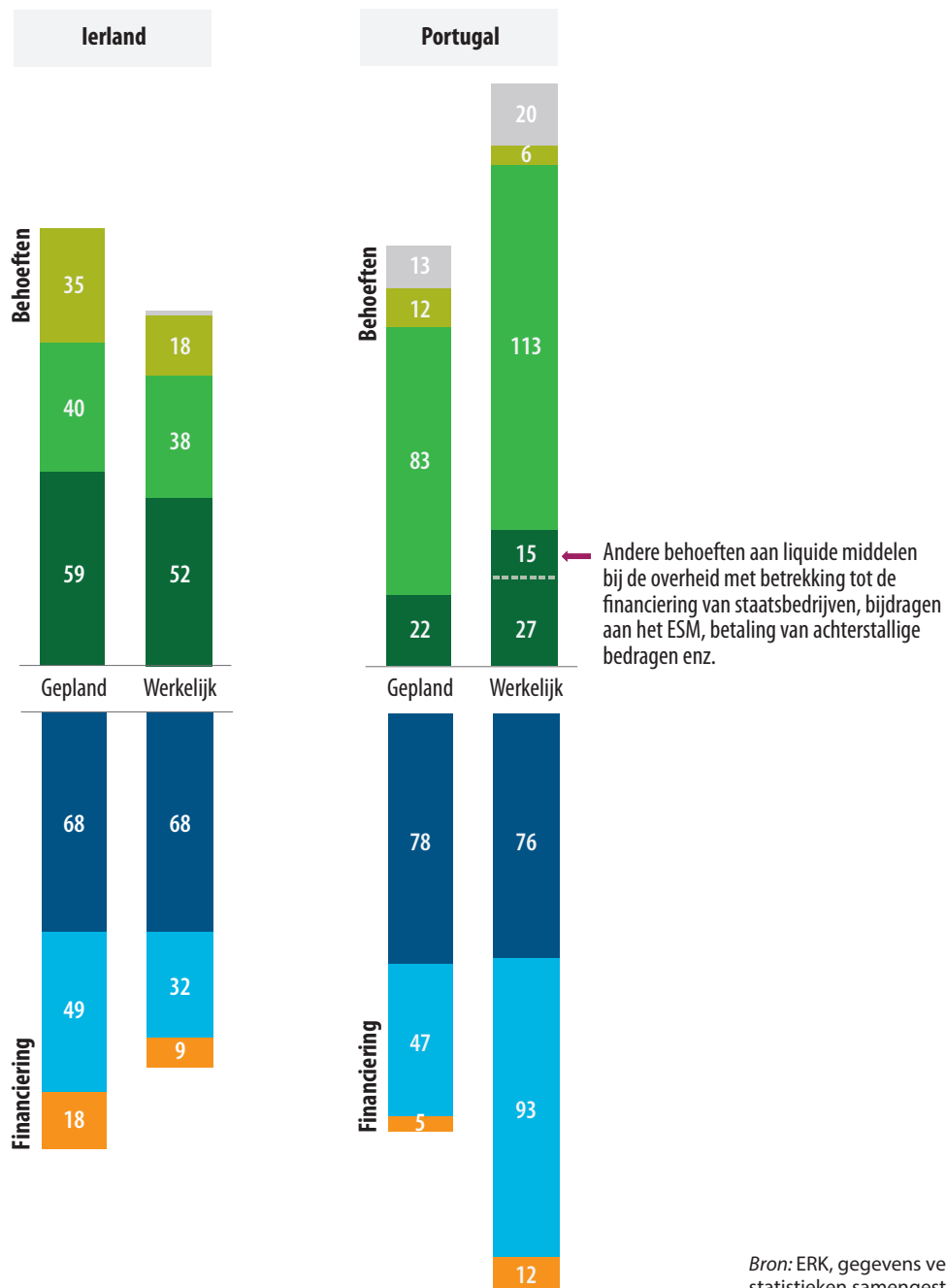
Figuur 10

Programma's voor de eurozone

Vergelijkingen tussen geplande en werkelijke behoeften en financiering in de overheidssector

Legenda:

- Kastekort
- Vervallende schuld
- Behoeften van de financiële sector
- Financieringskloof
- Marktfinanciering
- Eigen middelen
- Overige



Bron: ERK, gegevens verstrekt in programmadocumenten, statistieken samengesteld door nationale autoriteiten.

140

Portugal had daarentegen aanzienlijk hogere financieringsbehoeften dan aanvankelijk geraamd, en de financiering tijdens het Portugese programma was krap. Om aan de aanvullende vereisten te voldoen, moest Portugal een beroep doen op marktfinanciering. De versoepeling van het monetaire beleid in de eurozone tijdens de tweede helft van het programma hielp Portugal om een geslaagde terugkeer naar de financiële markten te maken⁸⁴.

141

De financiële bijstand aan Roemenië volstond om de betalingsbalansbehoeften van het land te dekken, maar de financiering van de Roemeense overheidssector bleek in de loop van het programma krap te zijn. De aanvullende financieringsbehoeften van de regering werden deels gedekt door indirecte steun van de centrale bank.

Bepaalde lidstaten kregen gunstiger financieringsvoorwaarden dan de voorwaarden die in het oorspronkelijke ontwerp waren opgenomen

142

Portugal en Ierland profiteerden van verlaagde rentetarieven en langere looptijden op de EU-leningen⁸⁵. Dit had voornamelijk tot doel hun herfinancieringsvooruitzichten op de lange termijn te verbeteren⁸⁶; de wijziging verlichtte echter ook de financiële last van de rentebetalingen gedurende de programmaperiode. Wij ramen dat Ierland en Portugal in de loop van de programmaperiode elk 2,2 miljard euro bespaarden.

143

Ierland en Roemenië profiteerden van het accommoderende beleid van hun centrale banken.

- i) De centrale bank van Ierland stemde ermee in niet-verhandelbare promesses die waren uitgegeven aan de Anglo Irish Bank te ruilen voor Ierse staatsobligaties met een langere looptijd⁸⁷. Daardoor hoefde Ierland niet op zoek te gaan naar marktfinanciering voor de 3,1 miljard euro die het verschuldigd was in 2013. Ook zal dit de financieringsbehoeften van het land voor de periode 2014-2023 met in totaal 30 miljard euro verlagen, alsmede het tekort verminderen met gemiddeld 0,7 % van het bbp⁸⁸.
- ii) In november 2009 besloot de centrale bank van Roemenië de vereiste voor deviezenreserves te verlagen van 30 % naar 25 % (na een eerste verlaging vanaf 35 % in augustus). Daardoor kwam ongeveer 1,3 miljard euro aan bankleningen voor overheidsfinanciering vrij. Het besluit werd in het openbaar verantwoord door het uitstel van de IMF-/EU-termijnbetalingen van 2009⁸⁹.

84 De versoepeling van het monetaire beleid had ook een positief effect op de financiering van de Ierse overheid.

85 De EFSM-leningen waren aanvankelijk gepland met een gemiddelde duur van 7,5 jaar en met een rentemarge van 2,925 % voor Ierland en 2,15 % voor Portugal. In oktober 2011 werden deze rentemarges geschrapt, en in juni 2013 werd de gemiddelde looptijd verlengd tot 19,5 jaar. Ook de EFSF-leningen werden verlengd, en de rentemarges van 2,47 % voor Ierland en 2,08 % voor Portugal werden eveneens geschrapt.

86 Daardoor daalden in de loop van de programmaperiode ook de verwachte ontvangsten van de EU-begroting, met in het totaal 2,2 miljard euro.

87 In haar jaarverslag over 2013 stelde de ECB dat „de liquidatie van de Irish Bank Resolution Corporation (IBRC) ernstige bezorgdheid doet rijzen over monetaire financiering. Deze bezorgdheid kan enigszins worden weggenomen door de liquidatiestrategie van de centrale bank van Ierland.”

88 Europese Commissie: Economisch aanpassingsprogramma voor Ierland — Evaluatie winter 2012, *European Economy, Occasional Papers*, nr. 131, 2013.

89 Persmededeling van de raad van bestuur van de nationale bank van Roemenië van 16 november 2009.

Bijgewerkte tekortdoelstellingen groten-deels, maar niet altijd op een duurzame manier verwezenlijkt

Herziene jaarlijkse tekortdoelstellingen werden gehaald, op enkele uitzonderingen na

144

De naleving van de herziene doelstellingen was over het algemeen goed, met uitzondering van het Hongaarse programma en een aantal jaar van de Portugese en Roemeense programma's (zie **tabel 4**).

145

Niet-gehaalde doelstellingen betekenden echter niet noodzakelijkerwijs dat de tenuitvoerlegging had gefaald. De gemiste doelstellingen van 2008 en 2009 in het Hongaarse programma kunnen bijvoorbeeld worden verklaard door statistische herzieningen van het begrotingstekort. Bovendien waren alle betalingsbalansprogramma's geslaagd in die zin dat de lidstaten in 2012 uit de buitensporigtekortprocedure konden stappen.

Tabel 4

Naleving van bijgewerkte doelstellingen

	% van het bbp	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hongarije	streefcijfer	-3,4%	-3,9%	-3,8%			
	werkelijk ¹	-3,7%	-4,6%	-4,3%	4,3%	-2,1%	-2,2%
Letland	streefcijfer		-10,0%	-8,5%	-4,5%		
	werkelijk ¹	-4,4%	-9,2%	-8,2%	-3,5%	-1,3%	-1,0%
Roemenië I	streefcijfer		-7,8%	-7,3%			
	werkelijk ¹	-5,7%	-9,0%	-6,8%			
Roemenië II	streefcijfer				-5,0%	-3,0%	
	werkelijk ¹				-5,5%	-3,0%	-2,3%
Ierland	streefcijfer				-10,6%	-8,6%	-7,5%
	werkelijk ²				-8,9%	-8,2%	-7,2%
	nominaal tekort ¹	-7,4%	-13,7%	-30,6%	-13,1%	-8,2%	-7,2%
Portugal	streefcijfer				-5,9%	-5,0%	-5,5%
	werkelijk ²				-4,4%	-6,0%	-4,5%
	nominaal tekort ¹	-3,6%	-10,2%	-9,8%	-4,3%	-6,4%	-4,9%

Noot: Niet-naleving van een tekortdoelstellingen wordt aangeduid in vetgedrukte cijfers. Gegevens buiten de programmaperiode zijn aangeduid in het grijs.

Bron: Europese Commissie.

1 Netto gegeven of genomen leningen door de algemene overheid voor de buitensporigtekortprocedure in het voorjaar van 2014.

2 Werkelijk tekort zoals gemeld door de Commissie en in overeenstemming met de programmdefinities (zie paragraaf 91).

146

Om de tekortdoelstellingen te halen was in elk programma voorzien in een specifieke mix van uitgaven en ontvangsten. Bij de consolidatie lag de nadruk op de uitgavenzijde in de betalingsbalansprogramma's, maar in de EFSM-programma's was de nadruk gelijkmatiger gespreid. De gerealiseerde samenstellingen van ontvangsten en uitgaven kwamen grotendeels overeen met wat aanvankelijk was gepland, behalve voor Hongarije, dat niet de verwachte uitgavenconsolidatie bereikte.

147

De uitholling van de belastinggrondslag, in het bijzonder in 2009, in de nasleep van de sterke economische neergang, deed de winsten uit de ontvangsten uit belangrijke nieuwe belastingmaatregelen vaak teniet. Zo voerde Letland in 2009 indirecte belastingconsolidatiemaatregelen in met een geraamd effect van 2,5 % van het bbp. In 2013 raamde de Commissie dat deze maatregelen volledig waren gecompenseerd door de afnemende elasticiteit op de korte termijn. Ook de belastingneutrale hervorming die medio 2009 door Hongarije werd doorgevoerd, veroorzaakte een geraamde ontsporing van het tekort van 0,7 % van het bbp in 2010.

148

Bij ongewijzigde tekortdoelstellingen kan een afnemende verhouding tussen de belastingopbrengsten en het bbp voor belastingdiensten een stimulans vormen om de dalende belastinginkomsten te compenseren door andere maatregelen in te voeren dan die welke werden overeengekomen tijdens de onderhandelingen over het programma. In Roemenië werden in de periode 2009-2013 bijvoorbeeld 97 wijzigingen in het belastingwetboek aangebracht, met 51 wetshandelingen om die wijzigingen te bekrachtigen. De frequente wijzigingen creëerden een onstabiel economisch klimaat voor zowel ondernemingen als particulieren.

Alle landen verbeterden hun begrotingsbeleid in meer of mindere mate

149

Aangezien de programma's het gevolg waren van een verlies van markttoegang, was het herstel van de houdbaarheid van de begroting misschien wel het belangrijkste doel. Een verbetering van het structurele saldo van een land in de loop van het programma⁹⁰ zou op vooruitgang in de richting van meer houdbare overheidsbegrotingen moeten wijzen. De Commissie berekende en publiceerde gegevens over het structurele saldo⁹¹.

150

Het structurele saldo verbeterde in alle landen, met een gemiddeld jaarlijks percentage van 0,7 % van het potentiële bbp in Hongarije tot 1,9 % in Portugal. De uiteenlopende percentages kunnen worden verklaard door drie factoren:

- i) De aanvankelijke begrotingspositie — hoe hoger het oorspronkelijke structurele tekort, des te sneller de consolidatie.
- ii) Het aanvankelijke niveau van de overheidsschuld — hoe hoger de oorspronkelijke schuld, des te sneller de consolidatie.
- iii) Verschillen in de aanbevelingen die in het kader van de buitensporigtekortprocedure werden gedaan ten aanzien van de nodige begrotingsinspanningen — hoe groter de aanbevolen inspanningen, des te sneller de consolidatie.

90 Rekening houdend met de einddata van de statistische gegevens van de overheid, werd uitgegaan van de volgende programma-periodes: Hongarije 2009-2010, Letland 2009-2011, Roemenië 2009-2012, Ierland en Portugal 2011-2013.

91 Op basis van de prognosegegevens van het voorjaar van 2014, verkregen in overeenstemming met ESR95.

151

Een aanvankelijk structureel tekort vormde een indicatie voor het tempo van de begrotingsconsolidatie in alle begunstigde lidstaten behalve Ierland. Hongarije vertoonde het laagste structurele tekort aan het begin van het programma en kende de traagste consolidatie; Portugal had het hoogste structurele tekort en de snelste consolidatie. Ierland is evenwel een buitenbeentje in deze analyse. De uitgangssituatie van Ierland in 2010 was vergelijkbaar met die in Portugal, maar de consolidatie (na aftrek van bank- en andere eenmalige maatregelen) verliep nog niet half zo snel⁹².

152

Er bestond geen verband tussen het aanvankelijke overheidsschulden-niveau en de gemiddelde geleverde begrotingsinspanningen. Zo was de overheidsschuld van Roemenië de laagste van de vijf lidstaten, maar was de gemiddelde begrotingsinspanning van het land relatief groot. Ierland en Portugal registreerden zeer uiteenlopende gemiddelde inspanningen, ondanks een vergelijkbare oorspronkelijke overheidsschuld.

De landen gebruikten eenmalige maatregelen

153

Begrotingsmaatregelen die tijdelijk zijn, leiden niet tot een blijvende verbetering van het onderliggende tekort. Tijdelijke maatregelen kunnen zowel aan de ontvangsten- als de uitgaven-zijde worden uitgevoerd. Tijdens de programma's moesten verschillende lidstaten een beroep doen op eenmalige maatregelen om hun tekortdoelstellingen te halen.

- i) In 2010 en 2011 nationaliseerde Portugal de particuliere pensioenfondsen van zowel Portugal Telecom (verbetering van het tekort met 1,7 % van het bbp) als de banksector (4 % van het bbp)⁹³.
- ii) De eenmalige regeling om achterstallige betalingen op het gebied van belastingen en sociale zekerheid weg te werken die in 2013 in Portugal werd ingevoerd, verbeterde het tekort tijdelijk (0,8 % van het bbp).
- iii) In 2012 corrigeerde Roemenië zijn buitensporige tekort door het plafond van 3 % te halen. De eenmalige verkoop van telecommunicatielicenties had in het totaal echter 0,5 % van het bbp opgebracht.
- iv) In Ierland zorgden bankmaatregelen voor een tijdelijke verhoging van de ontvangsten (bijv. vergoedingen uit de uitgebreide aansprakelijkheidsgarantie voor binnenlandse banken, dividenden van de centrale bank uit eenmalige financieringsregelingen).

154

Volgens de Commissie waren eenmalige maatregelen nodig om druk op de korte termijn weg te nemen, maar moesten tijdelijke maatregelen om de doelstellingen duurzaam te kunnen verwezenlijken worden vervangen door permanente maatregelen.

92 Dit is evenmin te verklaren uit het verschil in de wijzigingen van het structurele saldo voorafgaand aan het programma. De ramingen van de Commissie wijzen erop dat de begrotingsconsolidatie in beide landen startte in 2010, met een soortgelijke consolidatie-inspanning.

93 Als gevolg van deze transactie nam Portugal de toekomstige pensioenverplichtingen over. Hoewel deze verplichtingen binnen het statistische kader niet als overheidsschuld worden erkend, hebben ze een negatieve impact op de duurzaamheid van de overheidsschuld. Daarom verbeterde de maatregel de schulddispositie van het land slechts ogenschijnlijk.

De voorwaarden werden grotendeels nageleefd

De lidstaten voldeden uiteindelijk aan ten minste 80 % van de voorwaarden

155

Uit de monitoringverslagen van de Commissie blijkt dat de lidstaten met wisselend succes voldeden aan de in de memoranda van overeenstemming vastgestelde termijnen. Terwijl Portugal en Letland minder dan de helft van de programmavoorwaarden tijdig vervulden, voldeed Hongarije aan bijna driekwart van de voorwaarden. In Ierland en Portugal bestonden er tevens grote verschillen tussen de EU- en de IMF-programma's wat betreft de tijdige naleving ervan. Hoewel de landen de oorspronkelijke termijn niet altijd naleefden, kwamen ze de voorwaarden na enige tijd vaak toch na.

156

De Commissie bracht niet tijdig verslag uit over de nalevingsstatus van ongeveer dertig voorwaarden (zie paragraaf 106).

157

Wanneer de naleving op zich liet wachten, lagen de redenen daarvoor meestal buiten de controle van de Commissie: lange wetgevingsprocedures, nationale autoriteiten die de overeengekomen hervormingen niet doorvoerden, juridische problemen waarmee aanvankelijk geen rekening was gehouden, weerstand in de maatschappij enz. In sommige gevallen was het oorspronkelijke tijdspad echter ook weinig realistisch vanwege de omvang van de hervormingen (bijv. hervorming van het openbare ambt), de behoefte aan intensieve samenwerking door lokale of regionale overheden of de noodzaak van ingewikkelde nieuwe IT.

158

Voorwaarden met veel structurele inhoud maakten evenveel kans om binnen de oorspronkelijke termijn te worden nageleefd als voorwaarden met minder structurele inhoud⁹⁴. Wij stelden vast dat voorwaarden met veel structurele inhoud gewoonlijk het hoogst scoorden voor naleving aan het eind van het programma. De herzieningen door de Commissie zetten de landen in eerste instantie niet aan tot tijdige naleving van de belangrijkste voorwaarden; in een latere fase werd de aandacht evenwel gedeeltelijk verlegd naar de belangrijkste hervormingen.

De programma's noopten tot hervormingen, maar de gewenste effecten bleven soms achterwege

159

Om de prestaties van een beleid te toetsen moet er een oorzakelijk verband worden vastgesteld tussen het beleid en de vastgestelde effecten. Zo kan de impact van hervormingen die de actieve beleidsmaatregelen voor de arbeidsmarkt moeten verbeteren, vertraagd worden door een slappe arbeidsmarkt. Onze analyse werd verder bemoeilijkt door het feit dat er zo weinig tijd was verstreken sinds het einde van sommige programma's. Tot slot vertegenwoordigen de voorwaarden vaak slechts een deelverzameling van de beleidsmaatregelen die tijdens de programmaperiode ten uitvoer werden gelegd.

94 Voor deze controle werd het belang van de voorwaarden gemeten aan de hand van hun structurele inhoud: veel, gemiddeld of weinig. Zie *bijlage III*.

160

Wij beschouwden een voorwaarde als doeltreffend als:

- i) de hervormingen aan het eind van het programma niet werden teruggedraaid, maar actief werden nagestreefd door de betrokken lidstaat;
- ii) de beschikbare beleidsindicatoren of evaluatiepunten wijzen op een merkbare verbetering op het desbetreffende gebied, en
- iii) de gewenste effecten werden bereikt.

(Hongarije, Roemenië) en hervormingen van de arbeidsmarkt (Ierland en Portugal). Dit sluit natuurlijk niet uit dat bepaalde hervormingen in de toekomst alsnog kunnen worden teruggedraaid. De teruggedraaide hervormingen werden gecompenseerd met alternatieve hervormingen, waarvan de effecten vaak niet gelijkwaardig waren. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de compenserende maatregelen om het minimumloon weer op het oorspronkelijke niveau te brengen in Ierland en bij de compenserende maatregelen voor maatregelen die ongrondwettelijk werden verklaard in Portugal (zie **tekstvak 9**).

161

De belangrijkste vrees — dat hervormingen na het programma teniet zouden worden gedaan — bleek ongegrond. Op het moment van de controle waren er slechts enkele hervormingen teruggedraaid, die allemaal betrekking hadden op verlagingen van de lonen in de overheidssector

162

De programmaperiode was te kort om een aantal complexe hervormingen volledig te kunnen doorvoeren voor de afsluiting. Afgezien van de hierboven vermelde terugdraaiingen, zetten de landen de uitvoering van complexe hervormingen voort na afloop van het programma.

Tekstvak 9**Geleidelijke uitholling en omkering van de hervormingen van de arbeidsmarkt in Portugal**

De grootste hervormingen van de arbeidsmarkt waren gepland in Portugal. Tijdens het programma heeft Portugal inderdaad een aantal hervormingen doorgevoerd die de arbeidsbescherming hebben verminderd. De verbeteringen waren echter niet groot genoeg in vergelijking met die in andere landen. Al vanaf het begin van het programma was de opzet van de hervormingen te weinig ambitieus in vergelijking met de andere landen. Zo werd Portugal gevraagd om een voorstel uit te werken om de ontslagpremies in overeenstemming te brengen met het EU-gemiddelde in plaats van met de reeks landen die met Portugal concurreren in de internationale handel. Vervolgens werden tijdens het programma minder ambitieuze hervormingen doorgevoerd. Zo worden de ontslagvergoedingen nu opgebouwd op basis van twaalf dagen per dienstjaar, hetgeen aan de hoge kant ligt van het oorspronkelijke interval van 8-12 dagen per dienstjaar.

De agenda van de hervormingen werd verder uitgedund naarmate sommige hervormingen van de ontslagregels met succes werden betwist in het Constitutioneel Hof. Portugal paste daarop nieuwe maatregelen toe om de ongrondwettelijk verklaarde maatregelen te vervangen, maar de Commissie was niet van oordeel dat deze maatregelen dezelfde effecten zouden kunnen bereiken als de oorspronkelijke. De programmavooraarden omvatten geen compenserende maatregelen die gelijkwaardig zouden zijn met betrekking tot de potentiële effecten op de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Na afloop van het programma werden een aantal reeds doorgevoerde hervormingen van de arbeidsmarkt eenvoudig teruggedraaid via bestuursrechtelijke besluiten van de overheid. Deze besluiten oogsten kritiek van de Commissie in de controleverslagen na afloop van het programma.

163

Wij⁹⁵ stelden tastbare verbeteringen vast wanneer de programma's gericht waren op specifieke hervormingen op het gebied van arbeidsmarktbeleid, arbeidsmarkthervormingen of het ondernemingsklimaat. Op sommige gebieden hielpen de programma's nieuwe hervormingen stimuleren (bijv. betreffende budgettaire verantwoordelijkheid), terwijl zij op andere gebieden een stimulans boden om de tenuitvoerlegging van bestaande nationale plannen te versnellen (bijv. ten aanzien van het ondernemingsklimaat).

164

Verschillende voorwaarden sorteerden, ondanks het feit dat zij werden nageleefd, niet de gewenste effecten. Zo werden de besparingen op de begroting niet in de bedoelde mate bereikt tijdens de programmaperiode en vormde het kader voor budgettaire

verantwoordelijkheid een onvoldoende bindend ankerpunt voor het begrotingsbeleid (zie **tekstvak 10**).

95 Wij analyseerden de vorderingen van de vijf landen op drie gebieden: arbeidsmarkthervormingen, ondernemingsklimaat en budgettaire verantwoordelijkheid. Wij vertrouwden op internationale regelgevingsindicatoren, inputindicatoren en de beoordelingen van de Commissie, het IMF en andere internationale instellingen.

Tekstvak 10

Wanneer naleving niet de gewenste effecten opleverde

- o In Hongarije bleef het pakket voor steun aan de banken grotendeels onbenut omdat het in zijn definitieve vorm niet aantrekkelijk was voor de banken.
- o Hongarije nam, in overeenstemming met de programmavooraan, besparingen op de uitgaven van plaatselijke overheden op in het Hongaarse begrotingsrecht, maar er werden geen materiële besparingen verwezenlijkt.
- o Roemenië voldeed aan de voorwaarden om een kaderwet voor de lonen in de overheidssector goed te keuren, maar de loonschalen, een van de essentiële onderdelen van deze hervorming, werden niet toegepast vanwege een gebrek aan begrotingsmiddelen.
- o Ierland en Roemenië stelden in de loop van het programma een nieuw kader inzake budgettaire verantwoordelijkheid vast. In beide gevallen rapporteerde de Commissie echter een aantal tekortkomingen in de uitvoering. De belangrijkste was dat het kader niet doeltreffend was om het begrotingsbeleid van de overheid in te perken in overeenstemming met de middellangetermijndoelstellingen.
- o Het aantal banen in de Portugese overheidssector werd verlaagd in overeenstemming met de mijlpalen van het programma, maar een onbepaald deel van die verlaging werd gerealiseerd door ambtenaren met vervroegd pensioen te laten gaan, waardoor de impact op de begroting beperkt bleef.

Hoe goed slaagden de landen erin hun concurrentievermogen te verbeteren?

Verbeteringen van het concurrentievermogen, maar niet altijd even sterk

165

Een van de belangrijkste onderliggende doelstellingen van de programma's was het herstel van externe evenwichten door het concurrentievermogen van de economie te vergroten. De saldi op de handelsbalans en de lopende rekening bieden de breedste metingen van dat concurrentievermogen⁹⁶.

166

Alle programma's zorgden voor een aanpassing van de lopende rekening. In vier van de vijf landen gebeurde dat sneller dan verwacht. Alleen de Ierse aanpassing was grotendeels in overeenstemming met de programmaprognose.

167

De snellere correctie van de lopende rekening was in alle gevallen te verklaren uit een onverwachte verbetering van de inkomstenbalans⁹⁷. In Ierland kon het feit dat de ontwikkeling van het saldo op de lopende rekening in overeenstemming was met de prognoses eveneens worden verklaard door de bovenmaatse prestaties van de inkomstenbalans, die de zeer ondermaatse prestaties van de handelsbalans compenseerden (zie **figuur 11**).

96 Het concurrentievermogen van landen heeft vele aspecten en is een bijzonder complex begrip. Wij kozen ervoor om ons te richten op deze twee indicatoren omdat ze deel uitmaakten van de programmaprognose voor alle landen. Daardoor konden wij nagaan waarom het concurrentievermogen zich soms niet zoals verwacht ontwikkelde.

97 De inkomstenbalans registreert financiële stromen tussen ingezetenen en niet-ingezetenen die verband houden met inkomsten uit arbeid, directe investeringen, portefeuilles en andere investeringen. Ook omvat deze balans betalingen tussen overheden en niet-ingezetenen die verband houden met belastingen en subsidies voor producten en productie.

Figuur 11

Mogelijke redenen voor de snelle aanpassing van het saldo op de lopende rekening



Noot: In de grafiek worden de cumulatieve verschillen weergegeven in procentpunten van het bbp tussen de uitkomst en de uitgangssituatie, d.w.z. de eerste programmaraming. Berekend over de volgende programmaperioden: 2009-2011 voor Hongarije en Roemenië, 2009-2013 voor Letland en 2011-2015 voor Ierland en Portugal.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Europese Commissie.

168

De handelsbalans (uitvoer/invoer) geeft de effecten van de wijzigingen in het concurrentievermogen van een land nauwkeuriger aan dan de lopende rekening. De handelsbalans evolueerde in Portugal en Roemenië in overeenstemming met de programmaprognoses. In Letland presteerde de handelsbalans beter dan verwacht (een gemiddelde van 2 % per jaar). Voor Hongarije (2,8 % per jaar) en Ierland (5,1 % per jaar) was de handelsbalans evenwel lager dan voorspeld.

169

Er zijn een aantal variabelen die schommelingen in de twee componenten van de handelsbalans kunnen verklaren. Daarbij gaat het onder meer om externe schokken (die de uitvoer beïnvloeden), een onverwachte trend in het bbp (die de invoer beïnvloedt) en onverwachte schommelingen in het concurrentievermogen (die beide beïnvloeden).

170

In Letland en Roemenië verbeterde het concurrentievermogen⁹⁸ aanzienlijk, hetgeen verklaart waarom de handelsbalans vanaf 2010 er beter uitzag dan de aanvankelijke prognoses. Deze verbeteringen weerspiegelden ook het grotere aandeel van beide landen in de mondiale uitvoer.

171

In de overige drie landen ging het concurrentievermogen er minder op vooruit, en in elk van de drie landen was het aandeel van de mondiale uitvoer sinds 2008 gedaald. De uitvoer van Hongarije en Portugal bleef achter bij de aanvankelijke prognoses, maar de Ierse uitvoer overschreed de voorspelde cijfers⁹⁹.

172

In Portugal en Hongarije vond de aanpassing van de handelsbalans min of meer plaats in overeenstemming met de verwachtingen, al was dat uitsluitend het geval omdat zowel de uitvoer als de invoer onder het aanvankelijk verwachte niveau lagen. Ongeveer 80 % van die onverwachte krimp van de invoer is te verklaren door de ondermaatse prestaties van het bbp. Desondanks waren er ook voor deze twee landen enige verbeteringen van het concurrentievermogen te zien: zo steeg de verhouding van uitvoer tot bbp in vergelijking met die voor de preprogrammaperiode.

Interne devaluatie werkte dankzij de aanpassing van de lonen van nieuw aangeworven werknemers

173

Interne devaluatie vormde een wezenlijk onderdeel van de macro-economische strategie in drie landen (Letland, Ierland en Portugal). Het gaat hierbij om een reeks beleidsmaatregelen die het internationale concurrentievermogen moeten herstellen, hoofdzakelijk door prijzen of arbeidskosten te verlagen¹⁰⁰. Verwacht wordt dat de daling van de lonen in de overheidssector en de werkgelegenheid zullen worden gevolgd door verlagingen van de lonen in de private sector. De reden daarvoor is dat aanpassingen in de overheidssector middelen vrijmaken en zo de beschikbaarheid van arbeidskrachten voor de private sector verhogen en de loonniveaus in de gehele economie drukken. Een lagere totale vraag zou moeten bijdragen tot een aanpassing van de prijzen en de lonen in de economie. Bij gebrek aan een eigen valuta is interne devaluatie een essentiële strategie om prijsniveaus binnen een monetaire unie aan te passen.

98 Zoals bleek uit verscheidene macro-economische indicatoren voor het concurrentievermogen, zoals de reële effectieve wisselkoers, de reële arbeidskosten per eenheid en de arbeidsproductiviteit, en uit samengestelde indicatoren zoals het scorebord voor het mondiale concurrentievermogen.

99 De belangrijkste reden daarvoor was dat een groot deel van de totale Ierse uitvoer naar gebieden buiten de eurozone gaat. Ierland profiteerde daardoor van de devaluatie van de euro ten opzichte van de Amerikaanse dollar, waar geen rekening mee was gehouden in de oorspronkelijke programmaprognoses. De devaluatie van de euro verhoogde ook de waarde van de invoer naar Ierland. De invoercomponent van de Ierse uitvoer – het aandeel van de uitvoer dat wordt geproduceerd met behulp van invoer van intermediaire goederen en diensten — ligt hoog, op ongeveer 50 %.

100 De Commissie definieert interne devaluatie als beleid dat erop gericht is „de binnenlandse prijzen te drukken, hetzij door de relatieve uitvoer-invoerprijzen te beïnvloeden, hetzij door de binnenlandse productiekosten te verlagen en zo een reële devaluatie van de wisselkoers te bewerkstelligen.”
Bron: Europese Commissie: Kwartaalverslag over de eurozone, III/2011, volume 10, blz. 22.

174

In Letland had de interne devaluatie vooral haar uitwerking op de lonen van nieuw aangeworven werknemers, terwijl de lonen van werknemers die al langer in de private sector werkten nauwelijks daalden. Een deel van de loonaanpassing verliep via de aanpassing van niet-aangegeven lonen, al was de omvang daarvan beperkt (zie **tekstvak 11**).

Tekstvak 11

Het effect van interne devaluatie op de loonniveaus in Letland

Interne devaluatie werd beschouwd als een essentiële pijler van de Letse aanpassing. Een van de redenen waarom men dacht dat interne devaluatie zou werken, was de overtuiging dat de arbeidsmarkt bijzonder flexibel is. In de praktijk bleek de waargenomen daling van de lonen in de particuliere sector betrekkelijk gering¹⁰¹. Hoewel de stijging van de lonen in zowel de overheids- als de particuliere sector vrij snel werd afgeremd naarmate de crisis in 2008 tot ontwikkeling kwam en omsloeg in een daling in 2009¹⁰², was zowel de reikwijdte als de duur van de negatieve groei van de lonen veel kleiner in de particuliere sector. De grootste daling van jaar op jaar in de private sector bedroeg 6,6 % (in oktober 2009), terwijl de grootste afname in de overheidssector net iets meer dan 26 % bedroeg (in november 2009). De totale loondynamiek geeft het onderliggende proces van de aanpassing niet weer en laat ook geen ruimte voor de mogelijke verklaring dat dat proces zich gedeeltelijk afspeelde bij de lonen voor zwartwerk („lonen onder couvert“).

De analyse van individuele loongegevens¹⁰³ toont aan dat de lonen van werknemers die tijdens de recessie werden aangeworven aanzienlijk lager lagen dan die van bestaande werknemers, die nauwelijks afnamen. Dit resultaat strookt met bewijzen die werden gevonden in de relevante literatuur, die erop wijzen dat de lonen bij aanwerving sterker conjunctuurgebonden zijn dan die van bestaande werknemers en een mechanisme bieden om de kosten te verlagen. Schrapping van banen en een verhoging van het aandeel van deeltijdwerk speelden ook een rol.

Uit het retrospectieve onderzoek onder werkgevers kwam naar voren dat de „werkelijke“ daling van de loonkosten in 2008-2009 6 % tot 11 % bedroeg en in 2009-2010 bijna afwezig was (minder dan 2 %). De afname was dus groter dan de officiële statistieken lieten zien (groei met 1,3 % in 2009 en daling met 2,9 % in 2010). Dat duidt erop dat de lonen in de private sector wel werden aangepast in het licht van de recessie, maar dat die aanpassing onvoldoende was om een grootschalige, langdurige daling van de werkgelegenheid te voorkomen.

Bron: ERK, op basis van een studie verricht door Andrejs Semjonovs, Alf Vanags en Anna Zasova: What happened to wages in Latvia's 'internal devaluation'? (Wat gebeurde er met de lonen bij de „interne devaluatie“ van Letland?), Baltisch Internationaal Centrum voor Economische Beleidsstudies.

101 Het is in de private sector, en met name de handel, waar loonontwikkelingen het concurrentievermogen bepalen.

102 Maart 2009 in de overheidssector en juli in de private sector.

103 Geanonimiseerde gegevens van het Letse overheidsbureau voor sociale verzekering.

Leningen in vreemde valuta bleven een uitdaging

175

Een factor die de drie betalingsbalanslanden gemeenschappelijk hadden, was de hoge verhouding tussen leningen in vreemde valuta en de totale uitstaande leningen.

176

Tijdens de crisis konden de centrale banken de binnenlandse valuta niet laten devalueren om het externe concurrentievermogen te herstellen. Een punt van zorg was dat devaluatie het vermogen van leningnemers om hun schulden in vreemde valuta af te lossen zou aantasten en zo de stabiliteit van het financiële stelsel in het gedrang zou kunnen brengen, hetgeen de economische voordelen van het beleid teniet zou doen¹⁰⁴. Vanwege de grote omvang van leningen in vreemde valuta verloren de landen over het algemeen ook meer internationale reserves tijdens de crisis¹⁰⁵.

177

Hoewel deze problemen grote gevolgen hadden voor de beschikbare beleidskeuzes, omvatte de financiële bijstand van de EU geen voorwaarden voor de nationale overheden om het beheer van kredietverstrekking in vreemde valuta aan binnenlandse klanten aan te pakken.

178

Tijdens de programma's bleef de totale waarde van leningen in vreemde valuta een punt van zorg¹⁰⁶. In Roemenië overschreed de omvang van de leningen in vreemde valuta in de private sector die van leningen in de eigen valuta. Het aandeel van de leningen in vreemde valuta begon in Hongarije in 2012 af te nemen, maar in Roemenië pas in 2014.

104 Deze uitdaging werd ook erkend door het Europees Comité voor systeemrisico's in zijn aanbeveling 2011/1, in de vorm van „verstoorde transmissiekanalen voor het monetaire beleid” als gevolg van de grote omvang van kredietverlening in vreemde valuta aan binnenlandse klanten.

105 Aanbeveling 2011/1 van het Europees Comité voor systeemrisico's.

106 Zo was de Hongaarse centrale bank eind juni 2013 van mening dat de blootstelling van huishoudens en het mkb aan de wisselkoersen van vreemde valuta bijzonder hoog was.

Toezicht voorafgaand aan de crisis

179

Voor de crisis bestond er al een toezichtskader van de EU om de overheidsbegrotingen in de lidstaten te monitoren. Het was de verantwoordelijkheid van de Commissie om de Raad te waarschuwen voor groeiende begrotingsonevenwichtigheden. De Commissie was niet voorbereid op de eerste verzoeken om financiële bijstand.

180

De Commissie schoot tekort bij de beoordeling van de begrotingsonevenwichtigheden in de aanloop naar de crisis omdat zij de overheidsbegrotingen sterker inschatte dan zij in werkelijkheid bleken te zijn. Een belangrijke tekortkoming van de beoordelingen van de Commissie vóór 2009 was het gebrek aan verslaggeving over de opbouw van voorwaardelijke verplichtingen voor de overheidssector, die tijdens de crisis al snel uitgroeiden tot werkelijke verplichtingen. Ook besteedde de Commissie niet voldoende aandacht aan het verband tussen grote buitenlandse financiële stromen, de gezondheidstoestand van banken en, uiteindelijk, de financiën van de overheid. Door deze tekortkomingen bij het toezicht was de Commissie niet voorbereid op de taak van het programmabeheer toen er verzoeken om financiële bijstand begonnen binnen te komen (zie de paragrafen 35-47).

Programmabeheersprocessen

181

De Commissie was in staat haar nieuwe taken op het gebied van programmabeheer op zich te nemen, zoals het voeren van gesprekken met nationale autoriteiten, het opstellen van programmaprognoses en ramingen van financieringskloven en het vaststellen van de nodige hervormingen. Gezien de aanvankelijke tijdsdruk en het gebrek aan eerdere ervaring, was dit een hele verwezenlijking (zie de paragrafen 45-50).

182

De Commissie ging grondig te werk om de nodige informatie te verkrijgen. Zij bouwde steeds meer interne deskundigheid op en legde contacten met een brede waaier aan belanghebbers in de begunstigde landen. De Commissie kon in 2008 en 2009 echter niet dezelfde mate van deskundigheid aan de dag leggen als later in verband met de programma's voor de eurozone, en het was evenmin eenvoudig om externe deskundigen te vinden. Het personeelsbeleid van de Commissie was niet voorzien op een dergelijk grootschalig en belangrijk Europees project, wat de oplossing van de staatsschuldencrisis duidelijk was (zie de paragrafen 52-54).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1

De Commissie dient voor de gehele instelling een kader uit te werken dat het mogelijk maakt om snel de nodige personele middelen en deskundigheid te mobiliseren in de verschillende delen van de Commissie of daarbuiten als er een programma voor financiële bijstand moet worden uitgevoerd.

Ten aanzien van Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en de Raad dient de Commissie procedures te ontwikkelen voor het verbeterde toezicht en beheer van mogelijke nieuwe financiëlebijstandsprogramma's. In de procedures dient uitdrukkelijk het scenario te worden beschreven waarin deze activiteiten uitsluitend door de EU-instellingen worden uitgevoerd.

183

Het opstellen van macro-economische prognoses en tekortramingen was niet nieuw. De Commissie gebruikte een bestaand, nogal omslachtig prognosehulpmiddel op basis van spreadsheets. De kwaliteitscontrole bleef hoofdzakelijk beperkt tot het op elkaar laten aansluiten van de verschillende onderdelen van de prognoses, waarbij het management nooit vroeg naar de redenering achter de veronderstellingen bij de prognose. Het was bijzonder moeilijk om de aannemelijkheid van belangrijke aannamen zoals multiplier-effecten van begrotingsmiddelen te beoordelen, niet alleen in latere evaluaties, maar ook door het management tijdens het eigenlijke opstellen van de prognoses (zie de paragrafen 55-70).

Aanbeveling 2

De programmateams dienen verplicht te worden de belangrijkste aannamen en de werkzaamheden die zijn verricht bij de voorbereiding van de prognoses systematisch te registreren. De Commissie dient instrumenten in te stellen om de documentatie te vergemakkelijken. Het kan bijvoorbeeld gaan om het automatisch bijhouden van de door prognosemakers aangebrachte wijzigingen.

In de kwaliteitsborgingsprocedures dienen meer controles van de belangrijkste onderliggende aannamen en parameters te worden opgenomen. Zo zou er bijvoorbeeld een prognose op basis van referentiemodellen kunnen worden gebruikt bij de kwaliteitsevaluatie om aan te geven op welke domeinen prognoses op basis van oordelen aanzienlijk afwijken van de prognoses op basis van modellen. Op die manier zouden gerichtere kwaliteitscontroles kunnen worden uitgevoerd.

184

De programma's waren voor het merendeel sterk gebaseerd op de beleidsprioriteiten van de EU en de beschikbare economische kennis. De procedures van de Commissie hadden echter vaak te lijden onder een gebrek aan systematische archivering. De procedures waren niet afgestemd op de evaluatie van de besluitvorming achteraf. Dat is deels te verklaren door de context van de crisis, de aanvallende tijdsdruk en het feit dat dit soort programmabeheer voor de Commissie nieuw was. De beschikbaarheid van gegevens verbeterde mettertijd, maar zelfs voor de meest recente programma's ontbraken nog belangrijke documenten (zie de paragrafen 71-75).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 3

Om ervoor te zorgen dat de factoren die ten grondslag liggen van de programmabesluiten intern transparant zijn:

- a) dient het personeel dat betrokken is bij het programmabeheer alle nodige gegevens bij te houden over de kenmerken van de programmaopzet, de selectie van voorwaarden en het toezicht op de tenuitvoerlegging van de programma's door de Commissie, en
- b) dienen de hoofden van de programma's te worden verplicht essentiële programmabesluiten in een besluitenlogboek te documenteren opdat ze eenvoudig kunnen worden getraceerd.

185

De voorwaarden in de memoranda van overeenstemming werden grotendeels gerechtvaardigd door specifieke verwijzingen naar het besluit van de Raad. De voorwaarden waren echter niet voldoende toegespitst op de door de Raad vastgestelde algemene economische beleidsvoorwaarden (zie de paragrafen 76-79).

186

De voorwaarden voor bijstand werden in elk programma anders beheerd. In sommige programma's waren de voorwaarden over het algemeen minder streng, waardoor ze gemakkelijker na te leven waren. Wanneer landen met soortgelijke structurele zwakke punten met elkaar werden vergeleken, werd vastgesteld dat de vereiste hervormingen niet altijd in verhouding stonden tot de ondervonden problemen of dat ze een volledig andere benadering volgden. Sommige, maar niet alle tekortdoelstellingen van de landen werden sterker versoepeld dan de economische situatie leek te rechtvaardigen (zie de paragrafen 80-91).

187

Het risico dat verschillende landen op een onsamenhangende manier worden behandeld of dat onnodige hervormingen worden geëist, blijft een uitdaging voor het programma-beheersproces. Het feit dat de programma's hun oorsprong vonden in de crisis heeft het moeilijk gemaakt om gedetailleerde richtsnoeren te ontwikkelen om de bewegingsruimte van de programmateams en de nationale overheden bij de voorbereiding en uitonderhandeling van documenten zoals Raadsbesluiten of memoranda van overeenstemming te beperken. Een eventuele oplossing moet dan ook uitgaan van een versterkt toezicht op het werk van de Commissiediensten en moet gepaard gaan met verbeteringen van het evaluatieproces.

188

Het werk van de Commissiediensten culmineert in de opstelling van een reeks programmadocumenten die de basis vormen voor de besluiten van de Commissie (of de commissaris namens de Commissie) en de Raad. Zowel de programmadocumenten als de onderliggende analyses zijn sinds eind 2008 aanzienlijk verbeterd. Zelfs in de meest recente programmadocumenten ontbreekt echter nog essentiële informatie (zie de paragrafen 97-99).

Conclusies en aanbevelingen

189

Kenmerkend voor alle gebieden van het programmabeheer is dat vertrouwd wordt op het oordeel van deskundigen in specifieke domeinen. De essentiële documenten die naar aanleiding van de deskundigenanalyses werden opgesteld, werden geëvalueerd, maar die evaluatie was op verschillende vlakken ontoereikend. De onderliggende berekeningen werden niet geëvalueerd door personen die geen deel uitmaakten van het programmateam, er werd geen toezicht uitgeoefend op het werk en ook voor de kwaliteitscontrole zelf werd onvoldoende documentatie bijgehouden (zie de paragrafen 93-96).

Aanbeveling 4

De Commissie dient ervoor te zorgen dat er passende procedures zijn voor de evaluatie van het programmabeheer en de inhoud van de programma-documenten, rekening houdend met de beschikbare middelen. Een horizontale evaluatie zou dienst moeten doen als peer review voor de werkzaamheden van andere programmateams. Hierbij dient zij bijzondere aandacht te schenken aan horizontale aspecten zoals de gelijke behandeling van landen en dient zij verslag uit te brengen aan het management.

190

De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de programma's. De belangrijkste tekortkoming op dit gebied heeft betrekking op het toezicht op de begrotingsuitvoering. De tekortdoelstellingen van elk programma werden vastgesteld op basis van het ESR-tekort. Hoewel dit de volledige samenhang met de procedure bij buitensporige tekorten waarborgt, betekent het ook dat wanneer er een besluit moet worden genomen over de voortzetting van het programma, de verslaglegging van de Commissie over de naleving van de tekortdoelstellingen niet alleen meetonzekerheid, maar ook prognoseonzekerheid vertoont (zie de paragrafen 100-103).

Aanbeveling 5

Voor het toezicht op de begrotingen dient de Commissie in de memoranda van overeenstemming variabelen op te nemen die zij op de korte termijn kan vergaren, zoals een trimestriële kassaldo en/of een streefcijfer voor betalingsachterstanden.

Conclusies en aanbevelingen

191

Er werd niet systematisch verslag uitgebracht over de naleving van de voorwaarden. Er werden veel verschillende termen gebruikt om niet-naleving aan te duiden, hetgeen tot verwarring leidde. Over sommige voorwaarden werd geen verslag uitgebracht. Voor een aantal voorwaarden werd gemeld dat zij werden nageleefd, terwijl dat in werkelijkheid niet het geval was (zie de paragrafen 104-107). Een doeltreffende interne evaluatie (zie aanbeveling 4) zou het risico op dit soort fouten moeten beperken. Ons werk wijst evenwel op andere zwakke punten in de manier waarop de voorwaarden werden aangewend. Termijnbetalingen werden vrijgegeven hoewel de tijdige naleving sterk verschilde van land tot land (zie paragraaf 200). De programma's bevatten voorwaarden die de werkelijke tenuitvoerlegging van hervormingen niet konden waarborgen of niet echt van belang waren voor de oplossing van de crisis en de terugbetaling van de leningen.

Aanbeveling 6

De Commissie dient de rol van de programmavoorwaarden te verduidelijken:

- a) In de programmadocumenten dient het relatieve belang van de voorwaarden als vereiste voor de vrijgave van termijnbetalingen te worden beschreven.
- b) Voorwaarden dienen gericht te zijn op hervormingen met omvangrijke, duurzame effecten. Als termijnbetalingen worden gekoppeld aan de voorwaarde van voorbereidende stappen, dient het memorandum van overeenstemming voorwaarden te bevatten die de daaropvolgende vaststelling van hervormingen waarborgen.

- c) Er dient spaarzaam te worden omgesprongen met voorwaarden, die duidelijk verband zouden moeten houden met hervormingen die van essentieel belang zijn voor de oplossing van de crisis of de terugbetaling van bijstand. De programmateams zouden de noodzaak van elke voorwaarde verplicht moeten rechtvaardigen. De selectie van de voorwaarden dient intern te worden geëvalueerd.
- d) Voorwaarden dienen zo te worden vastgesteld dat de naleving ervan met zekerheid kan worden gecontroleerd. Wanneer er voorwaarden worden vastgesteld, dienen de programmateams gegevens te identificeren die later kunnen worden gebruikt om de resultaten van de programmamaatregelen te beoordelen.

192

Alle programmateams stelden een goed werkende informele samenwerking met het IMF en de ECB in. Het gebrek aan formele samenwerkingsovereenkomsten was te wijten aan het tijdspad, dat naar verwachting kort zou zijn, en mogelijk ook aan de voorkeur van de instellingen (zie de paragrafen 108-114).

Aanbeveling 7

Als de Commissie met de andere programmapartners moet samenwerken, dient zij ernaar te streven de interinstitutionele samenwerking te formaliseren. Het mandaat dient te voorzien in mechanismen voor informatiedeling, de behandeling van vertrouwelijke informatie en het beslechten van meningsverschillen.

Conclusies en aanbevelingen

Leningactiviteiten

193

De uitgifte van schuld door de Commissie was een succes, aangezien alle obligaties voldoende vraag aantrokken vanuit de kapitaalmarkten om uitverkocht te raken. De Commissie gaf de obligaties tijdig uit. De uiteindelijke kosten van de schuld waren in overeenstemming met de markt en met die van vergelijkbare schulden. Wat de werkelijke procedure betreft, lagen de prijsniveaus soms hoger dan het prijsniveau dat oorspronkelijk door de leidende banken werd aangegeven (zie de paragrafen 115-122).

194

De eerste jaren vertoonde het schuldbeheersproces een aantal lacunes. Deze weglatingen kunnen deels worden verklaard door het beperkte aantal Commissiemedewerkers dat op deze activiteit werd gezet. De lacunes hadden geen aantoonbare impact op de uitkomst van de leningnemingen. De lacunes werden grotendeels verholpen in de latere obligatie-uitgiften; de aanbeveling heeft dus betrekking op tekortkomingen waarvan tijdens de controle werd vastgesteld dat ze nog niet waren verholpen (zie de paragrafen 123-136).

Aanbeveling 8

Met betrekking tot het schuldbeheersproces dient de Commissie:

- a) transparanter aan te geven hoe uitgiften worden toegewezen;
- b) systematisch gegevens bij te houden van al haar belangrijkste betrekkingen met leidende banken ten aanzien van uitgiften;

- c) aan te dringen op verbintenissen door leidende banken in de fasen voor en na de uitgifte, en
- d) regelmatig vooruitziende marktanalyse te verrichten om de kenmerken van elke uitgifte te bepalen en de liquiditeit van de secundaire markt te beoordelen.

Resultaten van het programma

195

De analyse van de resultaten dient te worden onderworpen aan verder economisch onderzoek om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de landen de noodzakelijke aanpassingen hebben doorgevoerd en de effecten ervan in de toekomst nog gelijkmatiger kunnen worden verdeeld.

Gebruik van financiële bijstand

196

In de vijf landen bleef de totale bijstandsfinanciering op het geplande niveau. De financiering was echter niet voor alle landen even comfortabel. In de eerste programma's en het Ierse programma werd voorzien in een aanzienlijke veiligheidsmarge. Daardoor konden de betrokken landen de duurdere IMF-leningen voor de vervaldatum terugbetalen, de programmafinanciering of het beroep op hun eigen middelen afbouwen of hun streefdoelen voor reserves in vreemde valuta overschrijden (zie de paragrafen 138 en 139).

Conclusies en aanbevelingen

197

Portugal had daarentegen aanzienlijk hogere financieringsbehoeften dan aanvankelijk geraamd, en de financiering tijdens het Portugese programma was krap. Om aan zijn behoeften te voldoen moest Portugal een beroep doen op marktfinanciering. De financiële bijstand aan Roemenië volstond om de betalingsbalansbehoeften van het land te dekken, maar de financiering van de Roemeense overheidssector bleek in de loop van het programma meer problemen op te leveren (zie de paragrafen 140-143).

Begrotingsaanpassing

198

De herziene tekortdoelstellingen werden gehaald, op enkele uitzonderingen na. De werkelijke samenstelling van de begrotingsconsolidatie strookte grotendeels met wat aanvankelijk was gepland, maar de uitholling van de belastinggrondslagen deed de verhoogde inkomsten uit in 2009 getroffen belangrijke nieuwe belastingmaatregelen teniet (zie de paragrafen 144-148).

199

Het structurele tekort van de afzonderlijke landen ging erop vooruit, zij het niet altijd even snel, hoofdzakelijk omdat het uitgangspunt van land tot land verschilde. In sommige gevallen waren de resultaten van de begrotingsconsolidatie niet blijvend doordat de lidstaten eenmalige maatregelen gebruikten om hun doelstellingen te halen (zie de paragrafen 149-154).

Structurele voorwaarden

200

De mate waarin de lidstaat de termijnen in de memoranda van overeenstemming nakwamen, varieerde. Vertragingen bij de naleving waren hoofdzakelijk te wijten aan redenen waarop de Commissie geen vat had. In sommige gevallen was het oorspronkelijke tijdspad te ambitieus gezien de omvang van de hervorming. Hoewel de landen de oorspronkelijke termijn niet altijd naleefden, kwamen zij de voorwaarden na enige tijd vaak toch na (zie de paragrafen 155-157).

201

Belangrijke voorwaarden maakten evenveel kans om binnen de oorspronkelijke termijn te worden nageleefd als minder belangrijke voorwaarden. Aan het einde van de programma's lag het nalevingspercentage bij belangrijker voorwaarden gewoonlijk hoger, wat erop wijst dat de aandacht van de Commissie naarmate het einde van het programma naderde geleidelijk werd verlegd naar de meest noodzakelijke hervormingen (zie paragraaf 158).

202

De programmavoorwaarden zetten met succes aan tot hervormingen, en die werden voor het merendeel voortgezet na afloop van het programma; terugdraaiingen waren zeldzaam ten tijde van de controle. Waar de programma's hervormingen op bepaalde specifieke gebieden beoogden, waren tastbare verbeteringen te zien. In sommige gevallen hielp de EU nieuwe hervormingen stimuleren, terwijl zij in andere gevallen een stimulans bood om de tenuitvoerlegging van bestaande nationale plannen te versnellen. De naleving van een aantal voorwaarden sorteerde echter nog steeds niet de effecten die werden verwacht toen de voorwaarden in het programma werden opgenomen (zie de paragrafen 159-164).

Macro-economische resultaten

203

De programma's waren niet alleen gericht op consolidatie van de begrotingen en stabilisatie van de financiële sector, maar moesten ook het externe saldo herstellen door het economische concurrentievermogen te vergroten. In vier van de vijf gecontroleerde landen vond de correctie van de lopende rekening sneller dan verwacht plaats. Dit kan hoofdzakelijk worden toegeschreven aan een onverwachte verbetering van de inkomstenbalans en, in mindere mate, aan een soortgelijke onverwachte verbetering van de handelsbalans. De invoer lag lager dan verwacht, hoofdzakelijk vanwege een daling van het bbp. Wanneer de uitvoer ook lager was dan verwacht, werd dat gewoonlijk veroorzaakt door externe factoren (hoofdzakelijk een daling van het bbp van handelspartners) (zie de paragrafen 165-172).

204

Interne devaluatie vormde een wezenlijk onderdeel van de macro-economische strategie in drie landen, waarbij een reeks beleidsmaatregelen werd ontworpen om het internationale concurrentievermogen te herstellen, hoofdzakelijk via lagere arbeidskosten. In de praktijk was de aanpassing van de lonen van toepassing op nieuwe werknemers die tijdens de recessie werden aangeworven en daalden de lonen van bestaande werknemers nauwelijks (zie de paragrafen 173 en 174).


Aanbeveling 9

De Commissie dient meer inzicht te verwerven in de manier waarop de landen de aanpassing doorvoerden, om zo meer aandacht te kunnen schenken aan de uit de programma's getrokken lessen. Daarbij zouden onder meer de volgende kwesties verder kunnen worden onderzocht:

- a) effecten van de maatregelen om het concurrentievermogen te herstellen, zoals interne devaluatie;
- b) sociale effecten en verdeling van de lasten van het aanpassingsprogramma, en
- c) de volgorde van de aanpassingsmaatregelen.

Dit verslag werd door kamer IV onder voorzitterschap van de heer Milan Martin CVIKL, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 11 november 2015.

Voor de Rekenkamer



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Motivering van het verzoek om bijstand

Elke crisissituatie werd ingedeeld aan de hand van de in de academische literatuur voorgestelde categorieën¹.

Lidstaat	Type crisis	Belangrijkste redenen voor het verzoek van de regering om bijstand
Hongarije	Betalingsbalanscrisis	<p>De val van Lehman Brothers zorgde begin oktober 2008 voor een neerwaartse verschuiving van het beleggerssentiment. Dat leidde tot een uitverkoop van overheidseffecten, een mislukte veiling van obligaties en een sterke devaluatie van de valuta. De spanning op de markten in vreemde valuta zorgden voor liquiditeitsdruk binnen banken, die het moeilijk kregen om swaps in vreemde valuta door te rollen.</p> <p>Hongarije verzocht om financiële bijstand omdat het bezorgd was dat de ontstane paniek de stabiliteit van de marktmechanismen dusdanig zou kunnen aantasten dat er een plotselinge verstoring van de externe financieringscapaciteit van Hongarije zou kunnen optreden.</p> <p><i>Bron:</i> Eerste programmadocumenten van de Commissie (2008), ex-postevaluatie Hongarije door het IMF (2011).</p>
Letland	Betalingsbalanscrisis Bankencrisis	<p>In de drie maanden voorafgaand aan het verzoek om bijstand waren de deposito's met 10 % afgenomen. De aanleiding daarvoor was een run op Parex Bank, dat met ernstige liquiditeitsproblemen werd geconfronteerd nadat het meer dan een kwart van zijn deposito's verloor. Tijdens diezelfde periode daalden de officiële reserves met bijna 20 % naarmate de centrale bank vreemde valuta verkocht om de koppeling van de wisselkoers in stand te houden. In november besloot de regering om in te grijpen en de Parex Bank te nationaliseren. In december legde de regering beperkingen op het weghalen van deposito's bij Parex op.</p> <p>Volgens de eerste minister had Letland om drie redenen financiële bijstand nodig: om Parex Bank te beheren, om het begrotingstekort te financieren en om de financiële markt te stabiliseren.</p> <p>Toenemende bezorgdheid over het financiële stelsel en de externe schuld van Letland leidden tot de betalingsbalans- en de bankencrisis.</p> <p><i>Bron:</i> Het verzoek van Letland aan het IMF (2009), Aslund, Anders en Valdis Dombrovskis (2011): „How Latvia came through the financial crisis” (Hoe Letland de financiële crisis doorstond), Peterson Institute for International Economics; Blanchard, Olivier; Mark Griffiths en Bertrand Gruss (2013): „Boom, bust, recovery: forensics of the Latvia crisis” (Hausse, baisse, herstel: forensische analyse van de Letse crisis), Slotontwerp conferentie, te presenteren op het Brookings-panel over economische activiteit in najaar 2013.</p>
Roemenië	Betalingsbalanscrisis	<p>Met de komst van de mondiale financiële crisis in 2008 kwamen de binnenlandse financiële markten en het bankstelsel onder grote druk te staan. De toegang tot externe financiering was beperkt, waardoor de rentevoeten piekten. De vertraging van de kapitaalstromen leidde tot een grote daling van de wisselkoers met meer dan 15 %, hetgeen de kwaliteit van de activa aantastte en de balansen van de banken verder verslechterde.</p> <p>De centrale bank greep in om de Roemeense leu te stabiliseren; De rating van Roemenië werd verlaagd tot onder beleggingskwaliteit („investment grade”), waardoor zowel de risicopremie als de financieringskosten toenamen. Het rendement op staatsobligaties sprong naar 9 %.</p> <p>In het licht van de sterk toegenomen risicoaversie, de hogere druk op de wisselkoers en de steeds sterker beperkte toegang tot de obligatiemarkt voor overheidsfinanciering, diende de Roemeense overheid in maart 2009 een verzoek om financiële bijstand in.</p> <p><i>Bron:</i> IMF: Roemenië: verzoek om een stand-by-overeenkomst (2009), ex-postevaluatie van Roemenië door het IMF (2012), Europese Commissie: Totale beoordeling van de twee betalingsbalansbijstandsprogramma's voor Roemenië, European Economy, Occasional Papers 156 (2013).</p>

Lidstaat	Type crisis	Belangrijkste redenen voor het verzoek van de regering om bijstand
Ierland	Bankencrisis	<p>Vanaf eind 2007 verdampde het beleggersvertrouwen in de Ierse vastgoedsector door bezorgdheid over het overaanbod en een zeepbel in de prijzen. Daardoor werd Ierland met twee problemen geconfronteerd: een sterke afname van de aan de bouwsector gerelateerde cyclische ontvangsten en de plotse grote verliezen in het binnenlandse bankenstelsel.</p> <p>In 2008–2010 had Ierland belangrijke maatregelen genomen om zijn bankensector te verstevigen. Het bood overheidsgaranties voor de passiva van binnenlandse banken aan. Het injecteerde kapitaal ter waarde van meer dan 20 % van zijn bbp in de bankensector. Het nationaal agentschap voor activabeheer nam probleemactiva op het gebied van grond en vastgoedontwikkeling over van de banken.</p> <p>De verplichtingen van de overheid ten aanzien van de financiële sector hadden de marge op staatsobligaties echter naar ongekende hoogten gestuwd en de markttoegang van het land aanzienlijk beperkt.</p> <p><i>Bron:</i> Ierland: intentieverklaring (2010), IMF: Ierland: verzoek om een uitgebreide overeenkomst (2010), Europese Commissie (2011).</p>
Portugal	Staatsschuldencrisis	<p>De periode voorafgaand aan het verzoek om financiële bijstand werd gekenmerkt door ongunstige ontwikkelingen in de overheidsfinanciën en een achteruitgang van de economische vooruitzichten. Daardoor nam het vertrouwen af en nam de marktdruk op de Portugese schuld toe, wat werd aangescherpt door de negatieve ontwikkelingen in de markten voor staatsobligaties in de eurozone.</p> <p>Naarmate de toegang tot de markt vernauwde, deed de overheid steeds meer een beroep op kortlopende uitgiften van effecten en andere soorten financiering (zoals onderhandse plaatsing, gesyndiceerde uitgifte en aanzienlijke kortlopende financiering van binnenlandse banken). Aan het begin van mei 2010 nam de Portugese 10-jaars spread ten opzichte van Duitse Bunds toe tot 650 basispunten.</p> <p>Tegen de achtergrond van opeenvolgende afwaarderingen van zijn staatsobligaties door ratingbureaus kon Portugal zichzelf niet langer herfinancieren tegen percentages die verenigbaar waren met langetermijndoelstellingen voor de houdbaarheid van de begroting.</p> <p><i>Bron:</i> Europese Commissie: Het economisch aanpassingsprogramma voor Portugal, <i>European Economy, Occasional Papers 79</i>, (2011); IMF: Portugal: verzoek om een overeenkomst in het kader van de uitgebreide Fondsfaciliteit (2011).</p>

1 Claessens en Kose (2013); Laeven en Valencia (2012); Kaminsky en Reinhart (1999).

De kredietfaciliteiten voor de vijf landen

	Betalingsbalansbijstand	Europees financieel stabilisatie-mechanisme (EFSM)	Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF)
Institutionele vorm	EU-mechanisme	EU-mechanisme	Privéonderneming die eigendom is van landen van de eurozone
Kapitaalstructuur	Gegarandeerd door de EU-begroting	Gegarandeerd door de EU-begroting	Garanties van landen uit de eurozone
Kredietverleningscapaciteit in euro	50 miljard euro	60 miljard euro	440 miljard euro
Instrumenten	Leningen, kredietlijnen	Leningen, kredietlijnen	Leningen, obligatieaankopen in de primaire en secundaire markten
Looptijd	Permanent mechanisme	Tijdelijk mechanisme	Tijdelijk mechanisme
Belangrijkste besluitvormingsorganen	Raad, die handelt bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Europese Commissie		De raad van bestuur van de EFSF (d.w.z. leden van de Eurogroep)
Rechtsgrond voor financiering	Artikel 143 VWEU	Artikel 122 VWEU	Intergouvernamenteel besluit

Bron: ERK.

De twee overige faciliteiten — intergouvernamentele leningen aan Griekenland en het Europees stabiliteitsmechanisme — die werden ingesteld om financiële bijstand te verlenen aan landen in de eurozone, zijn niet opgenomen in de tabel.

Controlemethodologie

Vaststelling van de controlecriteria

1. Wij leidden goede beheerspraktijken en evaluatiecriteria af uit evaluaties van IMF-programma's, ex-post-evaluaties van de betalingsbalanssteun van de EU voor derde landen, eerdere verslagen van de Rekenkamer over macrofinanciële bijstand, richtsnoeren en andere publicaties van onafhankelijke instituten en denktanks en academisch onderzoek. **Tabel 1** bevat de belangrijkste brondocumenten.

Tabel 1 — Belangrijkste bronnen van controlecriteria

IMF en onafhankelijk evaluatiebureau van het IMF
IMF-richtsnoeren inzake randvoorwaarden: IMF-richtsnoeren inzake randvoorwaarden (2002); Grondbeginselen van de richtsnoeren inzake randvoorwaarden (2006); Evaluatie van de randvoorwaarden van 2011 (2012)
Begrotingsaanpassing in door het IMF gesteunde programma's (2003)
Evaluatieverslag: Het IMF en recente kapitaalrekeningencrisis: Indonesië, Korea, Brazilië (2003)
Evaluatieverslag: Structurele randvoorwaarden in door het IMF gesteunde programma's (2007)
Structurele randvoorwaarden in door het IMF gesteunde programma's: achtergronddocumenten (2007)
Mauro, Paolo: Chipping away at public debt (De overheidsschuld afbouwen), IMF, 2011
Europese Commissie
Richtsnoeren voor het programmeren, opzetten en beheren van algemene begrotingssteun (2007)
Eindverslag: Meta-evaluatie van macrofinanciële bijstandsactiviteiten (2004-2008) (2009)
Richtsnoeren voor de ex-postevaluatie van macrofinanciële bijstand en betalingsbalansactiviteiten (2010)
Evaluatie van de begrotingstoezichtactiviteiten van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken (2010)
Europese Rekenkamer
Speciaal verslag nr. 5/2001 over de tegenwaardefondsen van de steun voor structurele aanpassing, die wordt bestemd voor begrotingssteun (zevende en achtste EDF)
Speciaal verslag nr. 2/2005 over de begrotingssteun uit het EOF aan de ACS-staten: het beheer door de Commissie van het onderdeel „hervorming van de overheidsfinanciën“
Speciaal verslag nr. 11/2010 „Het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië“

2. Om de beste praktijken voor het beheer van overheidsschuld, de relaties met beleggers en transparantie bij schulduitgifte vast te stellen, putten we uit de relevante werkzaamheden en richtsnoeren van de volgende organisaties:
 - a) het IMF en de Wereldbank, in het bijzonder de verschillende versies van de richtsnoeren inzake het beheer van overheidsschuld (2001, 2003, 2007 en 2014) en inzake het gebruik van syndicering (2010 en 2013);
 - b) de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, in het bijzonder de meerlanden-analyse van de procedures voor de uitgifte van overheidsschuld (2009);
 - c) de Bank voor Internationale Betalingen, en
 - d) verenigingen in de private sector, zoals de Internationale Vereniging van Kapitaalmarkten, de Europese Vereniging van Financiële Markten en het Institute of International Finance.

Analyse van de structurele voorwaarden

3. De analyse van de structurele voorwaarden was gebaseerd op een steekproef (zie **tabel 2**). De gebieden werden geselecteerd na een evaluatie van het relatieve belang ervan voor elk programma.

Tabel 2 — Overzicht van de steekproef

	Hongarije	Letland	Roemenië	Ierland	Portugal
Aantal geanalyseerde voorwaarden	44	56	67	59	135
Gemiddelde dekking (geraamd door extrapolatie van de steekproef)	73 % ¹	38 %	39 %	15 %	34 %
Thematische dekking					
Beheer van overheidsfinanciën (bijv. budgettaire verantwoordelijkheid, openbare aanbestedingen)	X	X	X	X	X
Hervorming en/of lonen van de overheidssector	X	X	X		X
Pensioen	X	X	X	X	
Structuurfondsen	X	X	X		
Staatsbedrijven, privatisering, publiek-private partnerschappen		X	X		X
Ondernemingsklimaat		X	X		
Arbeidsmarkt (loonvorming, actief arbeidsmarktbeleid, werkloosheidsuitkeringen)	X		X	X	X
Financiële sector (solvabiliteitsratio's, banktoezicht)	X		X	X	

¹ 73 % van de voorwaarden waren volledig structurele voorwaarden. De overige 27 % waren voorwaarden die alleen betrekking hadden op de begroting.

Bron: ERK.

4. Soortgelijke voorwaarden in de verschillende versies van de memoranda van overeenstemming werden gegroepeerd om onnodige herhalingen te voorkomen. Het aandeel van de gegroepeerde voorwaarden in het aantal voorwaarden in de verschillende memoranda van overeenstemming werd gebruikt om de relevantie van de voorwaarden te meten.
5. De gegroepeerde voorwaarden werden ingedeeld in drie categorieën van structurele inhoud:
 - i) **Weinig structurele inhoud:** deze categorie omvat voorwaarden die op zichzelf geen zinvolle economische veranderingen zouden teweegbrengen. Deze voorwaarden kunnen echter wel als voorbereidende stappen dienen voor meer significante hervormingen. Voorbeelden van zulke maatregelen zijn: i) eenmalige bewijsvergaringsactiviteiten zoals een eenmalige evaluatie; ii) de voorbereiding en publicatie van plannen of strategieën, en iii) de voortzetting van bestaande activiteiten.
 - ii) **Gemiddelde structurele inhoud:** deze categorie omvat voorwaarden die mogelijk een onmiddellijk significant effect kunnen hebben op het gedrag van een groep marktdeelnemers (zoals ambtenaren, ondernemingen, consumenten, werknemers en vergunninghouders). Om die effecten te verduurzamen, zouden er evenwel follow-upmaatregelen nodig zijn. Deze categorie omvat vier soorten voorwaarden. In de eerste plaats: voorwaarden die vereisen dat de uitvoerende tak van de overheid maatregelen neemt die waarschijnlijk een onmiddellijk effect zullen hebben. Zulke voorwaarden kunnen ook bijzonder significante macro-economische effecten hebben (als de overheid bijvoorbeeld beslist om de minimumlonen te verlagen), maar deze voorwaarden zijn eenvoudig terug te draaien. In de tweede plaats: voorwaarden die vereisen dat de overheid een bepaalde activiteit herhaaldelijk uitvoert (bijvoorbeeld regelmatig toezicht op de begroting). In de derde plaats: voorwaarden die vereisen dat er verschillende bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen, zoals een reorganisatie in de centrale overheid of maatregelen in aanloop naar de tenuitvoerlegging van bestaande wetgeving. In de vierde plaats: alle eenmalige maatregelen.
 - iii) **Veel structurele inhoud:** deze categorie omvat voorwaarden die op zichzelf duurzame veranderingen in de economie zouden teweegbrengen. Zulke voorwaarden kunnen erg brede, significante effecten hebben, maar de effecten kunnen ook zijn toegespitst op een paar marktdeelnemers. De voorwaarden in deze categorie vereisen gewoonlijk veranderingen in de wetgeving door het nationale parlement. Deze categorie omvat tevens significante veranderingen in het interinstitutionele landschap, zoals de oprichting van een begrotingsraad of de reorganisatie van een lokale overheid, alsmede privatisering¹.
6. De naleving werd getoetst aan de oorspronkelijke termijn en aan de tenuitvoerleggingsstatus ten tijde van de controle. Deze beoordeling was gewoonlijk gebaseerd op de beschikbare monitoringverslagen. De volgende typen voorwaarden werden niet in aanmerking genomen in de analyse van de naleving:
 - i) vage voorwaarden — d.w.z. voorwaarden aan de hand waarvan de structurele inhoud niet correct kon worden ingedeeld;
 - ii) permanente voorwaarden — d.w.z. voorwaarden die vereisen dat bepaalde activiteiten elk kwartaal worden verricht, en
 - iii) voorwaarden zonder duidelijke termijn.

1 Nationaliseringsmaatregelen of maatregelen om banken te steunen vallen niet onder deze categorie.

7. Om rekening te houden met situaties waarin de nalevingsstatus niet kon worden verkregen, werden alle statistische tests ten minste twee keer verricht: i) op basis van bijgehouden gegevens, met uitzondering van de situaties waarin de nalevingsstatus niet konden verkregen, en ii) op basis van alle bijgehouden gegevens waarbij de ontbrekende waarden als niet-naleving werden beschouwd.

Kosten van de schuld

8. Voor de prijzen van de leningen werden de swaprentes gebruikt als indicator voor wat de markten als het geldende risicovrije rendement van een bepaalde looptijd op het tijdstip van uitgifte beschouwden. Het gemiddelde van de bied- en vraagswaprente (d.w.z. het midswapniveau) werd gebruikt als benchmark voor het rendement op de uitgifte dat werd behaald door de EU en door vergelijkbare emittenten². De gegevens werden verkregen van Bloomberg of, als er geen gegevens voorhanden waren, berekend als het verschil tussen het rendement op de uitgifte en het midswapniveau op de aankondigingsdatum.

2 Europese Investeringsbank, Europese faciliteit voor financiële stabiliteit, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Samenvatting

I De Commissie verheugt zich over deze door de ERK uitgevoerde controle van de doelmatigheid van de programma's voor financiële bijstand uit de betalingsbalansfaciliteit (BoP-faciliteit) en het Europees financieel stabiliteitsmechanisme (EFSM). Deze programma's hebben hun essentiële economische doelstellingen bereikt, namelijk een terugkeer van de landen naar de financiële markten, naar duurzame overheidsfinanciën en naar groei en werkgelegenheid.

De impact en de evolutie van de crisis waren ongekend, zowel in Europa als in de rest van de wereld. Het was bijzonder moeilijk om alle gevolgen van de snelle afbouw van onevenwichtigheden te voorspellen. In zulke crisissituaties zijn de gewone economische reactiefuncties niet meer toereikend om de interrelaties tussen een aantal economische variabelen adequaat te beschrijven. De Commissie en de EU moesten snel reageren toen er zoveel onzekerheid heerste en de stabiliteit van het hele financiële systeem en de solvabiliteit van de landen in gevaar werden gebracht door systemische landen- en liquiditeitsrisico's.

Toen de crisis uitbrak, bestond er reeds een multilateraal toezichtskader, maar dat bleek niet helemaal te voldoen. Hoewel de Commissie slechts beperkte ervaring had met de aard en de omvang van de interventie die nodig was, ontwikkelde ze al snel een pakket hulpmiddelen om de crisis op te lossen. De betalingsbalansprogramma's (BoP-programma's) voor financiële bijstand aan EU-lidstaten werden in een toestand van urgentie en in moeilijke omstandigheden opgezet. Voor de EFSM-programma's gold dezelfde urgentie omdat er een groter gevaar voor overloopeffecten naar andere landen van de eurozone bestond en omdat ze werden gefinancierd via financieringsinstrumenten die nog maar pas waren gecreëerd. De Commissie werd geconfronteerd met een scherp gebrek aan personele middelen en moest een moeilijk leerproces doormaken. De programma's waren complexe instrumenten waarmee onvoorzienbare crisissituaties werden aangepakt.

De inbreng van de ontvangende landen in de opzet en de evolutie van de programma's was van essentieel belang. Deze inbreng weerspiegelt niet alleen de verschillende omstandigheden maar ook de verschillende politieke voorkeuren van die landen, en vormt de belangrijkste garantie dat ze zeggenschap behouden

over het hervormingsprogramma. Zonder zeggenschap is de kans dat een programma slaagt veel kleiner.

Bij het vergelijken van de programma's moet ook rekening worden gehouden met de verschillende onderliggende omstandigheden van de ontvangende landen, met hun politieke, administratieve en institutionele beperkingen en met de wijze waarop ze na verloop van tijd zijn veranderd. Landen kunnen structurele zwakheden hebben die op het eerste gezicht vergelijkbaar zijn, maar toch het beste worden aangepakt met verschillende pakketten beleidsmaatregelen. Bepalend voor het succes van de programma's is de flexibiliteit waarmee ze kunnen worden afgestemd op en aangepast aan de specifieke behoeften en beperkingen van elk land. De kwaliteit van een programma kan niet worden beoordeeld op basis van een vergelijking van het aantal structurele voorwaarden.

De Commissie heeft reeds heel wat vooruitgang geboekt tijdens de uitvoering van de gecontroleerde programma's en sinds de beëindiging ervan. Dit geldt zowel voor het mobiliseren van extra deskundigheid en financiële middelen als voor het versterken van de EU-mechanismen voor economisch bestuur en financiële bijstand. De Commissie wil voortbouwen op deze veranderingen en verdere verbeteringen aanbrengen, zoals wordt uiteengezet in haar antwoord op de aanbevelingen in het controleverslag.

III

Reeds vóór de crisis bestond er een goed functionerend kader voor het begrotingstoezicht. De omvang en de aard van de wereldwijde financiële crisis van 2007-2008 was ongekend. Dat verklaarde het plotse en chaotische optreden van onevenwichtigheden in verschillende EU-landen.

De crisis heeft aangetoond dat het toezichtskader van voor de crisis niet helemaal geschikt was om de risico's in de onderliggende begrotingssituaties vast te stellen in periodes van ongekende economische crisis. Ze heeft ook aan het licht gebracht dat de overloopeffecten tussen de landen groot zijn en dat er nood is aan uitgebreider toezicht op de bankensector en op de macro-economie in ruimere zin. De reactie van de financiële markten — een kritieke factor in het versnellen van de crisis — was echter een nieuw effect dat bijzonder moeilijk te voorspellen was. Op het moment dat landen om bijstand vroegen, werd de verslechterende toestand achter de schermen gevolgd en stond de Commissie in nauw contact met de nationale autoriteiten. Het is

de ontvangende lidstaat en niet de Commissie die een programma voor financiële bijstand moet aanvragen. De rol van de Commissie inzake het toezien op nationale economische en budgettaire beleidsbeslissingen en inzake het verstrekken van beleidsaanbevelingen is ook beperkter in het normale toezichtskader dan onder de voorwaarden van een programma.

De reactie op de crisis was onmiddellijk en alomvattend. Ze omvatte een verdere versterking van het algemene economische bestuur van de EU via een geïntegreerd systeem van Europese financiële toezichthoudende organen (ESRB, EBA, ESMA, EIOPA) en een regelgevende architectuur voor de financiële instellingen (de bankenunie). Daarnaast werden het „sixpack” en het „twopack” ingevoerd om de door de crisis blootgelegde zwakheden inzake toezicht te verhelpen. Het sixpack omvatte meer bepaald de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden, waardoor het monitoren van macro-economische en financiële onevenwichtigheden een sleutelement werd van het economische toezicht van de EU.

Bij de beoordeling van de prestaties van de Commissie wordt niet voldoende rekening gehouden met het feit dat de maatregelen van de Commissie niet werden genomen in een vacuüm maar in een kader van complexe institutionele structuren. De rol van het IMF en — voor de landen van de eurozone — de ECB bij het voorbereiden en het volgen van de programma's wordt onderbelicht. Ook de rol van de Raad als het belangrijkste besluitvormingsorgaan wordt te weinig benadrukt.

IV

De macro-economische en budgettaire resultaten voor 2008 verschilden in het algemeen sterk van de aanvankelijke prognoses van heel veel instellingen, waaronder de Commissie. Dit houdt verband met de abrupte afbouw van de onevenwichtigheden en de ongekende aard van de crisis, die heden algemeen wordt beschouwd als een statistisch heel ongewone gebeurtenis („tail event”). Bovendien worden prognoses altijd gemaakt op basis van de informatie die op een bepaald moment beschikbaar is, terwijl latere ontwikkelingen en gegevensherzieningen uiteraard de situatie en de vooruitzichten veranderen.

Er moet worden erkend dat prognoses maken geen exacte wetenschap is. De prognoses van de Commissie zijn in het verleden vaak zeer accuraat gebleken.

Voor de crisis was het EU-kader voor economisch bestuur vooral gericht op het begrotingsbeleid en werd inzonderheid het toezicht op de financiële risico's overgelaten aan de centrale banken en de nationale toezichthoudende instanties. Door het ontbreken van een geïntegreerde Europese toezicht- en regelgevingsarchitectuur voor financiële instellingen, werden belangrijke risico's niet systematisch gesignaleerd. Sinds de crisis is er grote vooruitgang geboekt in de aanpak van deze institutionele en bestuurlijke tekortkomingen. Het toezichtskader is grondig herzien en de Commissie onderhoudt nauwere contacten met het nieuw opgerichte Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) en de Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA).

Wat echter niet gemakkelijk kon worden voorzien was het feit dat, als gevolg van de ongekende aard en omvang van de financiële crisis, overheden maatregelen ter ondersteuning van de financiële sector namen die soms aanzienlijke gevolgen hadden voor de overheidsfinanciën.

V

Het kader voor macro-economisch toezicht is een aanvullend proces dat geen deel uitmaakt van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het SGP bestaat uit een reeks wettelijke en politieke maatregelen met betrekking tot het begrotingstoezicht. Toen de crisis uitbrak, was het SGP tien jaar oud en pas aangepast (in 2005) om een grotere rol toe te kennen aan het onderliggende begrotingsbeleid. Vastbesloten om te leren uit de tekortkomingen die aan de oppervlakte waren gekomen, paste de Commissie het SGP opnieuw aan in 2011, 2013 en 2014.

Door een verband te leggen tussen het SGP en het onvoldoende voorbereid zijn van de Commissie om de programma's te beheren, houdt het verslag geen rekening met het feit dat zowel de hervormingen van het SGP als de invoering van macro-economisch toezicht ten doel hadden de tekortkomingen van de toezichtmechanismen te verhelpen. Met dit systeem kunnen onevenwichtigheden tijdig worden vastgesteld, zodat de nodige beleidsbeslissingen kunnen worden genomen om de landen beter te wapenen tegen een crisis. Het in goede banen leiden van de financiële bijstand en het vaststellen van risico's zijn twee aparte zaken.

VIII

Het verslag wijst terecht op het gebruik van spreadsheets en op aanvankelijke problemen met de documentatie. De prognosehulpmiddelen van de Commissie zijn niet ingewikkelder dan nodig.

Een economie kan niet worden voorspeld met een eenvoudige applicatie. Voor haar prognoses moet de Commissie een hele reeks variabelen in aanmerking nemen. Dat leidt onvermijdelijk tot een grote en vrij complexe verzameling van gegevens die door de deskofficers voor de landen moet worden verwerkt tot een prognose. Het gebruik van spreadsheets vereist deskundigheid en professionele oordeelsvorming. De prognosemethode van de Commissie is vergelijkbaar met de praktijken van andere organisaties die economische prognoses maken.

De Commissie is het niet eens met de opmerking van de Rekenkamer dat het moeilijk was om de aannamen in de prognoses te beoordelen. De aannamen waarop de prognoses gebaseerd zijn, staan beschreven in de standpuntnota die wordt opgesteld bij het begin van elke prognoseronde. De aannamen worden geactualiseerd voordat elke latere prognose wordt opgeslagen en ze worden vermeld in elke prognose. Tijdens de voorbereiding van de periodieke prognoses van de Commissie vinden verscheidene vergaderingen plaats met de deskofficers voor de landen, deskundigen uit de horizontale eenheden en het topmanagement. Het bespreken van de aannamen waarvan wordt uitgegaan voor de prognoses vormt een essentieel onderdeel van deze vergaderingen. Bovendien controleren de horizontale eenheden systematisch de mathematische en economische consistentie van de door de landendesks voorbereide prognoses.

De Commissie heeft inzonderheid haar beoordeling van de multipliereffecten op de begroting die ten grondslag lagen aan de prognoses uitvoerig toegelicht (zie bijvoorbeeld tekstvak 1.5 op blz. 41 van de herfstprognose 2012). In 2013 heeft het DG ECFIN een beoordeling van het impliciete multipliereffect op de begroting uitgevoerd. De multipliereffecten vallen ruim binnen de marge die vermeld wordt in de empirische en theoretische literatuur.

IX

De Commissie wil graag onderstrepen dat er een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen het verstrekken van informatie die nodig is om op een bepaald moment een gefundeerde beslissing te nemen en het kunnen verzamelen van alle gegevens op een latere datum.

In de beginfase van de programma's werkte de Commissie onder zware tijdsdruk en moest ze degelijke en doeltreffende crisisbeheersingsprocedures opzetten. De Commissie erkent dat het documentbeheer zwakke punten vertoonde in het vroege stadium van de programmaprocessen en dat ze „al doende moest leren”.

De Commissie heeft de Rekenkamer een aanzienlijke hoeveelheid informatie verstrekt, onder andere spreadsheets, over de gegevens en de aannamen waarop de aanvankelijke berekeningen van de financieringskloof gebaseerd waren. Over alle betrokken programmalanden zijn achtergronddocumenten bezorgd.

X

De Commissie is het er niet mee eens dat er essentiële informatie ontbrak in de recentste programmadocumenten. De analyse in de programmadocumenten voor Portugal en Ierland was heel grondig.

XI

De Commissie is het er niet mee eens dat de voorwaarden in de memoranda van overeenstemming (MoU's) niet altijd waren toegespitst op de door de Raad vastgestelde algemene economische beleidsvoorwaarden.

De door de Raad vastgestelde algemene economische beleidsvoorwaarden zijn „algemeen” en niet bedoeld als een exhaustieve lijst van voorwaarden. Voor de verwezenlijking ervan — inzonderheid wat de structurele aspecten betreft — moeten de memoranda van overeenstemming vaak een hele reeks maatregelen bevatten die de onderliggende positie van een economie versterken.

Bovendien zijn memoranda van overeenstemming het resultaat van onderhandelingen met de politieke autoriteiten van de betreffende lidstaat. Hun inbreng is van cruciaal belang voor het welslagen van het programma.

Verschillende benaderingen

De Commissie vindt het gepast dat voor elk programma rekening werd gehouden met de landspecifieke economische voorwaarden, institutionele structuren, omstandigheden en voorkeuren.

XII

Hoewel de Commissie het er mee eens is dat het programmabeheersproces steeds het risico inhoudt dat landen verschillend worden behandeld of dat onnodige hervormingen worden geëist, is ze van mening dat het passend en nodig was om de programma's op een landspecifieke manier te beheren. Deze flexibiliteit was wenselijk wegens de uiteenlopende economische, politieke en administratieve context in de verschillende landen en wegens de grote rol die het ontvangende land speelde in de opzet en de evolutie van het programma. Landen kunnen structurele zwakheden hebben die op het eerste gezicht vergelijkbaar zijn, maar toch het beste worden aangepakt met verschillende pakketten beleidsmaatregelen.

De inbreng van de ontvangende landen in de opzet en de evolutie van de programma's weerspiegelt niet alleen de verschillende omstandigheden maar ook de verschillende politieke voorkeuren van die landen, en vormt de belangrijkste garantie dat ze zeggenschap behouden over het hervormingsprogramma.

De Commissie erkent dat er ruimte is voor verbetering in de consistentie waarmee de voorwaarden worden gecategoriseerd.

De Commissie is van mening dat het door de Rekenkamer gebruikte begrip „structurele inhoud” geen zinvolle meeteenheid is om beleidsmaatregelen te analyseren en conclusies te trekken over het belang ervan. Ook is het zo dat de voorwaarden evolueren naarmate een programma vordert. Voor een hervorming die de Rekenkamer uiteindelijk zou indelen in de categorie „veel structurele inhoud”, kunnen verscheidene voorafgaande stappen met „weinig structurele inhoud” nodig zijn om ze adequaat te beoordelen en voor te bereiden. Sommige tekortdoelstellingen werden afgezwakt als werd geoordeeld dat de aanvankelijke doelstellingen niet meer passend waren. Dit gebeurde op basis van een grondige analyse, waarbij rekening werd gehouden met diverse landspecifieke ontwikkelingen en niet alleen met de groei van het bbp.

XIII

Binnen de Commissie worden berekeningen die aan de grondslag liggen van programmabesluiten geëvalueerd door ambtenaren die geen deel uitmaken van het programmahoofdteam, zoals leden van het hoger management en hoofden van de horizontale eenheden. Over de evaluatieverslagen werd overleg gepleegd met de betrokken directoraten-generaal.

Verder werkte de Commissie nauw samen met het IMF en de ECB voor de EFSM-programma's. Ontwerpen van programmadocumenten werden consequent uitgewisseld met en kruislings gecontroleerd door partnerinstellingen, die allemaal actief samenwerkten met de nationale autoriteiten.

Transparantie over de resultaten van de onderhandelingen, ten slotte, werd geboden door gedetailleerde verslagleggingen aan het EFC en de EWG.

XIV

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf X.

XV

Het gebruik van op transactiebasis berekende tekortdoelstellingen wordt ondersteund door het juridische kader dat aan het economisch toezicht door de EU ten grondslag ligt, en zorgt voor consistentie tussen de landen. Alle EU-lidstaten, ook de lidstaten met een economisch aanpassingsprogramma, zijn onderworpen aan de gemeenschappelijke begrotingsregels van de EU. Overeenkomstig Protocol nr. 12 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de referentiewaarden voor de procedure bij buitensporige tekorten (PBT) bepaalt, wordt het tekort berekend volgens het Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen (ESR), d.w.z. op transactiebasis. Daarom lijkt het in een gemeenschappelijke Europese context zeker verantwoord om de gegevens van nationale rekeningen te gebruiken voor het vaststellen en het monitoren van de begrotingsdoelstellingen.

Het door het ESR95 ingevoerde beginsel van boekhoudingen op transactiebasis was conceptueel gezien een belangrijke innovatie, die destijds werd gemotiveerd door de tekortkomingen van kasgeldrekeningen. Een van deze tekortkomingen is dat kasgeldrekeningen veel vatbaarder zijn voor manipulaties en een minder betrouwbaar economisch beeld bieden.

Het vaststellen van de doelstellingen in overeenstemming met het ESR weerhoudt de Commissie er echter niet van om zo nodig andere beschikbare informatie en gegevensbronnen te gebruiken voor zijn monitoringactiviteiten. Dit kunnen begrotingsgegevens op kasbasis zijn, omdat die sneller beschikbaar zijn dan transactiegegevens. Bij het interpreteren van gegevens op kasbasis moet rekening worden gehouden met de verschillende conceptuele grondslagen.

In het algemeen kan een juist gebruik van meer gegevensbronnen met verschillende conceptuele grondslagen en een verschillende beschikbaarheid alleen maar bijdragen aan het beter monitoren van de programmadoelstellingen en aan het ondersteunen van de besluitvorming wanneer dit nodig is.

XVI

De door de programma's vastgestelde begrotingsaanpassingen voldeden aan de eisen van het SGP, rekening houdend met de landspecifieke voorwaarden en programmadoelstellingen. Maar hoewel in de programma's rekening wordt gehouden met de relevante factoren om het tempo van de structurele verbetering te bepalen, kan het uiteindelijke resultaat worden beïnvloed door een ruimer geheel van factoren die verband houden met de externe omgeving. Het betreft hier onder andere uitzonderlijke omstandigheden (bijvoorbeeld diepere recessies dan aanvankelijk verwacht), inflatiepercentages, de samenstelling van de groei, het marktsentiment dat de leenkosten beïnvloedt, en ex-postherzieningen van de gegevens.

Daarom is flexibiliteit noodzakelijk om aanpassingen aan nieuwe voorwaarden mogelijk te maken. Dat wordt ook erkend in het EU-kader voor begrotingstoezicht.

Eenmalige maatregelen kunnen onvermijdelijk zijn in sommige situaties (rechterlijke uitspraken, bankrederingen), maar zijn dusdanig geclassificeerd dat ze herkenbaar zijn als tijdelijk. Ze worden niet opgenomen in de structurele balans, precies om te voorkomen dat overheden te vaak hun toevlucht nemen tot dergelijke maatregelen. Bovendien is het niet meer dan normaal dat de structurele balansen van de verschillende landen met een verschillend tempo veranderen.

XVII

Strakke termijnen voor de tenuitvoerlegging van de hervormingen kunnen achteraf soms onrealistisch lijken, maar ze waren heel ambitieus vastgesteld om de landen aan te zetten tot snellere actie.

De Commissie is het er niet mee eens dat met de naleving van de belangrijkste voorwaarden werd gewacht tot de eindfase van de programma's. De crisissituatie en het politieke momentum voor hervorming zorgden ervoor dat belangrijke en moeilijke hervormingen vroeg in de programmaperiode werden uitgevoerd.

Aanbevelingen

De Commissie aanvaardt aanbeveling a).

De Commissie heeft haar mobilisatie van deskundigheid verbeterd in de loop van de crisis. Ze slaagde erin meer deskundigheid te mobiliseren voor de eurozoneprogramma's, die later van start gingen dan de niet-eurozoneprogramma's. De dienst Structurele Hervorming en ondersteuning (SRSS) is onlangs opgezet binnen de Commissie. De Commissie zal onderzoeken hoe een aantal essentiële principes voor de snelle mobilisatie van deskundigheid eventueel nog kan worden versterkt tot een instellingsbreed kader.

De Commissie zal procedures voor een beter toezicht en beheer van mogelijke nieuwe financiëlebijstandsprogramma's voor landen van de eurozone ontwikkelen in het kader van het twopack.

De Commissie aanvaardt aanbeveling b), maar benadrukt dat de registratieactiviteit geen disproportionele last mag leggen op de prognosemakers, inzonderheid in de context van een programma.

De Commissie heeft het beheer van procedures en documenten reeds verbeterd sinds de tenuitvoerlegging van de eerste programma's. Ze zal verder werken aan het verbeteren van haar beleid inzake documentbeheer en kwaliteitscontrole.

De Commissie aanvaardt aanbeveling c).

De Commissie heeft de gegevensregistratie reeds verbeterd sinds het begin van de programma's. Ze zal er vooral op toezien dat de nieuwe procedures volledig worden toegepast, zonder dat de programma-teams worden gehinderd in het naleven van strakke termijnen.

De Commissie zal onderzoeken hoe er verder voor kan worden gezorgd dat belangrijke besluiten worden geregistreerd zonder dat het besluitvormingsproces wordt vertraagd, in overeenstemming met haar beleid inzake documentbeheer en kwaliteitscontrole.

De Commissie aanvaardt aanbeveling d).

De Commissie aanvaardt aanbeveling e). Ze zal ernaar streven aanvullende variabelen die ze op korte termijn kan verzamelen, zoals een driemaandelijkse kassaldo en/of een streefcijfer voor betalingsachterstanden, op te nemen in de memoranda van overeenstemming, als hulp bij het monitoren van de begrotingsdoelstellingen.

De Commissie aanvaardt aanbeveling f). De Commissie wijst erop dat er in de eerste plaats een coherent en geïntegreerd programma van hervormingen moet zijn om de belangrijkste economische problemen aan te pakken. Binnen dat programma moet er vaak worden gekozen uit verschillende hervormingspakketten. De voorwaarden mogen bijgevolg niet op zichzelf worden gezien. Over de selectie van de voorwaarden dient te worden onderhandeld met het ontvangende land. De landen moeten in staat worden gesteld om de agenda voor hun programma's te bepalen. Alleen zo krijgen ze zeggenschap over het hervormingsproces, wat zeer bepalend is voor het welslagen van het programma.

De Commissie aanvaardt aanbeveling g) ten dele. Ze heeft reeds richtlijnen uitgezet voor de samenwerking met het IMF en de ECB en onderneemt nog andere stappen om de interinstitutionele samenwerking tijdens de programma's te bevorderen. De Commissie is evenwel van oordeel dat een formalisering van deze samenwerking het besluitvormingsproces zou belasten en dient te worden vermeden — zeker gezien de tijdsdruk — door ze voldoende te verduidelijken. Meningsverschillen moeten flexibel kunnen worden opgelost. Het zou immers moeilijk en weinig zinvol zijn om geschillen te beslechten via een formeel vastgelegd proces.

De Commissie aanvaardt aanbeveling h). De Commissie is van mening dat het schuldbeheersproces altijd transparant is geweest en dat de documentatie mettertijd verder is verbeterd.

De Commissie aanvaardt aanbeveling i). Ze zal trachten meer inzicht te krijgen in de in het kader van de programma's uitgevoerde aanpassingen via de huidige reeks uitgebreide ex-postbeoordelingen, en daar lering uit te trekken. Alle aspecten van de in het kader van de programma's uitgevoerde aanpassingen worden beoordeeld, met inbegrip van de drie suggesties van de Rekenkamer. Een ex-postbeoordeling van het economisch aanpassingsprogramma van Ierland is reeds gepubliceerd.

Deel I

34

Zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf III, heeft de crisis aangetoond dat het bestaande toezichtskader niet helemaal geschikt was om de onderliggende risico's in de begrotingsituaties van sommige lidstaten vast te stellen in periodes van ongekende economische crisis.

Het hoofddoel van de financiële bijstand was financiering te verstrekken aan de ontvangende landen, zodat zij de nodige maatregelen konden nemen om het vertrouwen van de financiële markten geleidelijk te herstellen. In landen die bijstand nodig hadden omdat ze hun tekorten op de financiële markten niet konden financieren, zou de financiële bijstand worden gebruikt om de begroting te ondersteunen.

De Commissie erkent dat het in de periode voor de crisis moeilijk was om het groeiende risico van begrotingsonevenwichtigheden, die al snel werden verergerd door het onverwachte ontstaan van ernstige macrofinanciële onevenwichtigheden, ten volle op te merken. Er waren evenwel concrete gevallen, zoals Ierland en Spanje, waarvoor de Commissie in haar officiële documenten aangaf dat de betrokken landen een begrotingsoverschot moesten hebben wegens de macro-economische en financiële risico's.

De noodzaak om de programma's voor de lidstaten te activeren vloeide ook voort uit de onvoorspelbaarheid en de ongekende duur en omvang van de crisis.

35

In tegenstelling tot de schuldratio en de tekortratio is het structurele saldo geen waarneembare variabele. Het wordt per definitie bepaald door de berekening van de „outputgap“ (verschil tussen werkelijke en potentiële productie), een niet-waarneembare variabele. De potentiële productie, waaruit de outputgap wordt afgeleid, wordt evenwel berekend volgens een gemeenschappelijk met de Raad overeengekomen methodologie (hierna „de gemeenschappelijk overeengekomen EU-methodologie“ genoemd). Dit is een vrij complexe werkwijze, maar ze garandeert wel een consistent kader voor alle landen.

36

Zoals nader besproken in het antwoord van de Commissie op paragraaf IV, kan de prognosemaker niet van tevoren rekening houden met landspecifieke beleidsbeslissingen. De uiteindelijke resultaten kunnen ook worden beïnvloed door ex-postherzieningen van de gegevens. Dit moet in aanmerking worden genomen bij het vergelijken van prognoses en resultaten.

In het geval van Ierland was het voorspelde begrotingstekort in overeenstemming met het centrale macro-economische scenario (o.a. voor de economische groei), dat was opgenomen in de lenteprognose 2008 van de Commissie voor Ierland. Het verschil tussen het voorspelde tekort en het werkelijke resultaat is grotendeels toe te schrijven aan de herzieningen van de bbp-prognoses en andere essentiële macro-economische variabelen die de algemene overheidsbegroting beïnvloedden. In het centrale scenario van haar lenteprognose 2008 voorzag de Commissie niet de sterke economische vertraging die zich zou voordoen in de tweede helft van het jaar. De Commissie was hierin niet alleen: noch nationale en internationale instellingen noch prognosemakers uit de privésector voorzagen de ernst van de neergang die in Ierland werd waargenomen in 2008.

37

Het structurele saldo is een centrale indicator voor het beleidstoezicht sinds de hervorming van het SGP in 2005. Het is een uitermate relevante indicator voor het toezicht op het begrotingsbeleid, maar de Commissie erkent dat het geen geheel accurate indicator is, die ze derhalve met de nodige omzichtigheid interpreteert.

De raming van het structurele saldo wordt conceptueel beïnvloed door dezelfde onzekerheid die de prognose van andere macro-economische variabelen omringt. Dat is een inherent kenmerk en dus niet te wijten aan de zwakheid van de ene methode ten opzichte van een andere.

De berekening van het structurele saldo hangt per definitie af van de berekening van de potentiële productie, de outputgaps, de nominale saldo's en het effect van eenmalige maatregelen. Voor de berekening van de potentiële productie wordt een gemeenschappelijk overeengekomen EU-methodologie gevolgd. De methode wordt regelmatig besproken en zo nodig verbeterd door de werkgroep Output Gaps van het Comité voor economische politiek (EPC). In tegenstelling tot een „à la carte“-methode zorgt deze methode voor een consistente kwaliteit en degelijkheid van de ramingen voor de verschillende landen.

De gemeenschappelijk overeengekomen methode die op EU-niveau wordt gebruikt om de potentiële productie en de outputgap te ramen, is geen zuiver statistische methode. Ze is gebaseerd op een groot aantal variabelen die het aanbodpotentieel van een land bepalen. Prognoses van alle relevante macro-economische variabelen vormen cruciale informatie voor het ramen van de outputgap. Zowel de outputgaps als de nominale saldo's bleken volatieler te zijn dan in vorige periodes, wat een invloed had op het structurele saldo. Hieruit blijkt nog maar eens hoe uitzonderlijk de situatie en de aard van elke prognose zijn.

Bovendien zijn de prognoses voor kleine open economieën (de meeste programmalidstaten zijn zulke economieën) doorgaans volatieler omdat ze blootgesteld zijn aan een groter aantal schokken en het effect van de schokken ook sterker is.

In haar beoordelingen in de aanloop naar 2008 heeft de Commissie in verschillende gevallen gewezen op de risico's die verband houden met de onzekerheid betreffende de cyclische positie. In haar aanbeveling voor een advies van de Raad over het Ierse stabiliteitsprogramma voor de periode 2006-2009 stelt de Commissie bijvoorbeeld: „In elk geval zou het verstandig zijn om speelruimte te behouden om een omslag in het huidige, door de dynamische ontwikkelingen in de woningsector bepaalde groeipatroon te kunnen opvangen.”

Derhalve is de Commissie zich ten volle bewust van de zwakheden van het structurele saldo als indicator en houdt ze daar rekening mee bij haar beoordelingen. Het kader voor begrotingstoezicht is ook voortdurend verbeterd, in die zin dat het nu steunt op een uitgebreid pakket van hulpmiddelen en niet alleen op het structurele saldo.

Voor lidstaten in een BTP is het structurele saldo sinds 2013 aangepast ter correctie van meevallers/tegenvallers in de ontvangsten en van fouten in de prognoses van de potentiële productie. De door de Raad in juni 2014 goedgekeurde methodologie voor het beoordelen van de doeltreffendheid van in het kader van de BTP ondernomen acties, omvat een tweede indicator van de begrotingsinspanning die gebaseerd is op het rendement van de sinds de BTP-aanbeveling genomen individuele maatregelen. Een zorgvuldige kwalitatieve analyse op basis van deze twee indicatoren wordt gebruikt om de naleving te beoordelen.

Voor het preventieve deel van het SGP werd einde 2011 een uitgavenbenchmark ingevoerd als onderdeel van het sixpack. Die doet dienst als tweede indicator (naast het structurele saldo) om de naleving van het vereiste aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling (MTD) te beoordelen. De naleving van de regels wordt beoordeeld via een algehele evaluatie van de twee indicatoren.

Deze indicatoren zijn zeker complex en gebaseerd op niet-waarneembare variabelen. Willen we evenwel de door een lidstaat geleverde begrotingsinspanning bepalen en aanbevelingen voor de toekomst geven, dan zijn indicatoren als het structurele saldo geschikter dan gewoon de tekortratio of de schuldratio, omdat die veel procyclischer kunnen zijn.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf IV.

38

De Commissie erkent dat de gemeenschappelijk overeengekomen EU-methodologie de impact van de huizenbooms die zich in deze periode voordeden (zie bijvoorbeeld Roemenië en Ierland) en die leidden tot zeer sterke toenames van de kapitaalvoorraad, niet helemaal heeft gecorrigeerd. De kapitaalvoorraad, die kan worden beschouwd als een indicator van de totale capaciteit van een economie, wordt niet afgevlakt in de gemeenschappelijk overeengekomen EU-methodologie. Bijgevolg werden de door de activazeepebel veroorzaakte cyclische afwijkingen („capital gaps”) niet gecorrigeerd. Bovendien hebben investeringen in huizen niet hetzelfde effect op het potentieel van een economie als bruto-investeringen in vaste activa door ondernemingen. De huizenboom werd daarom overgewaardeerd t.o.v. de totale productiecapaciteit.

Er wordt gewerkt aan een aanpassing van de gemeenschappelijk overeengekomen EU-methodologie, zodat de invloed van de variabelen van de financiële sector in de toekomst meer in aanmerking zal worden genomen. Meer bepaald heeft de Commissie op 28 september 2015 een workshop georganiseerd om samen met de relevante belanghebbenden van de lidstaten en de internationale instellingen te bespreken hoe de gemeenschappelijk overeengekomen EU-methodologie kan worden verbeterd. Dit werk zal met de lidstaten worden voortgezet in het Comité voor economische politiek. Dat zal gebeuren onder de auspiciën van de werkgroep Output Gaps, die als hoofdpdracht heeft technisch solide en transparante „potentiële productie“- en outputgapindicatoren en conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo's vast te stellen in de context van het Stabiliteits- en Groeiact.

Ondanks de problemen met de methode die voor de crisis tot stand is gekomen, wordt algemeen erkend dat de huidige methodologie heel goed heeft gepresteerd sinds 2009, in vergelijking met zowel de equivalente methodologie van de OESO als andere methodologieën zoals de HP-filter.

39

Bij de berekening van de potentiële productie is geen rekening gehouden met sectorale onevenwichtigheden. Het volgende dient echter te worden benadrukt: i) er zijn op dit ogenblik geen berekeningen van de outputgaps op sectoraal niveau beschikbaar, en ii) sectorale ramingen zouden het reeds complexe berekeningsproces nog complexer maken.

Wat de vastgoedprijzen betreft, heeft de gemeenschappelijk overeengekomen EU-methodologie de impact van de huizenbooms die zich in deze periode hebben voorgedaan, niet helemaal gecorrigeerd. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 38.

40

In de beoordelingen van de Commissie is wel degelijk rekening gehouden met het bestaan van sectorale onevenwichtigheden en de risico's voortvloeiend uit de huizenbooms. In het geval van Ierland, bijvoorbeeld, werden de aan de huizenboom verbonden risico's reeds vermeld in de beoordeling van de Commissie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van 2005.

42

Het toezicht op de voorwaardelijke verplichtingen voor de overheidssector is aanzienlijk verbeterd sinds 2009.

Het toezichtskader is grondig herzien en de Commissie onderhoudt nauwere contacten met het nieuw opgerichte Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) en de Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA).

Door de invoering van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden via het sixpack werd het monitoren van economische onevenwichtigheden, ook de sectorale, een essentieel onderdeel van het economisch toezicht van de EU.

In 2015 stelde de Commissie voor het eerst reeksen voorwaardelijke verplichtingen voor de overheidssector vast die vergelijkbaar zijn voor alle lidstaten.

43

In 2008 wees de Commissie erop dat het toezicht moest worden verruimd tot meer dan louter begrotingstoezicht, om macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken. (Voor meer details, zie blz. 247-248 van de publicatie „Tien jaar Economische en Monetaire Unie: successen, knelpunten en nieuwe uitdagingen“).

Tot de sinds 2011 verwezenlijkte relevante institutionele en wetgevende wijzigingen en significante verbeteringen behoren de oprichting van het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) en de Europese toezichthoudende autoriteiten (EBA, EIOPA en ESMA) en de goedkeuring van het sixpack en het twopack (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 39 voor meer details).

Het sixpack voerde meer bepaald de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden in. Dit zorgde er onder andere voor dat het monitoren van financiële onevenwichtigheden (netto internationale investeringspositie, private kredietverlening, private schulden en verplichtingen van de financiële sector) een essentieel onderdeel werd van het economisch toezicht van de EU.

44

De toezichtactiviteit van de Commissie spitste zich ook toe op de gevoeligheid voor allerlei schokken. De regelmatige prognoses van de Commissie bevatten specifieke aannamen inzake wisselkoersen en rentetarieven, die als basis dienden voor de economische en budgettaire prognoses voor elke lidstaat en voor de EU in haar geheel. De belangrijkste ontwikkelingen en invloeden betreffende de economische en budgettaire variabelen worden toegelicht in de horizontale hoofdstukken van de prognosepublicaties, maar deze details worden soms weggelaten uit de prognosecommentaren voor elke lidstaat.

In haar beoordeling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP) voor alle landen besprak de Commissie gewoonlijk in een specifiek deel over risicobeoordeling de aannemelijkheid van de begrotingsprognoses van het programma aan de hand van een analyse van de verschillende risicofactoren. De SCP-beoordelingen van voor 2007 bevatten een onderdeel met een soortgelijke inhoud, getiteld „gevoeligheidsanalyse” of „risicobeoordeling”. Voor meer informatie, zie de SCP-beoordelingen: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/index_en.htm

46

Gezien de ongekende aard van de crisis moest er zo snel mogelijk een passende en doeltreffende reactie worden opgezet. Dat betekende dat er onder grote tijdsdruk moest worden gewerkt, zeker voor de eerste programma's (bijvoorbeeld Hongarije).

De Commissie had intern een zekere ervaring opgedaan met het verlenen van macrofinanciële bijstand aan derde landen (waaronder een aantal Westelijke Balkanlanden na de Kosovocrisis). Ze was vertrouwd met het onderhandelen over en het monitoren van de tenuitvoerlegging van memoranda van overeenstemming die voorwaarden voor structurele hervormingen en macro-economische voorwaarden van het IMF bevatten. Ze was ook vertrouwd met het lenen van de nodige financiële middelen op de markten en aan derde landen. Deze deskundigheid stelde de Commissie in staat om binnen een zeer korte termijn een voorstel te doen. Voor sommige aspecten, zoals het begrotingstoezicht, had de Commissie een diepere kennis van het land dan het IMF. Op andere gebieden, zoals het toezicht op de banken, was het personeel van het IMF aanvankelijk meer ervaren.

Deel II

De programma's waren meestal goed onderbouwd, maar vertoonden zwakheden in de gegevensregistratie.

48

De Commissie had de opdracht gekregen om de economische en financiële situatie te analyseren en programmabesluiten te helpen voorbereiden. Hiertoe werkte de Commissie nauw samen met andere programmapartners en bezorgde ze gedetailleerde programmadocumenten aan de relevante besluitvormers.

De processen van de Commissie omvatten niet altijd voldoende controles en waarborgen

De Commissie is van oordeel dat haar processen altijd voldoende controles en waarborgen omvatten.

50 v)

De programmalanden moeten consistent worden behandeld wanneer vergelijkbare problemen worden aangepakt. Dat was een essentieel aandachtspunt voor alle programma's.

De inbreng van de ontvangende landen in de opzet en de evolutie van de programma's vormt de belangrijkste garantie dat ze zeggenschap over het hervormingsprogramma behouden. Daar moet ten volle rekening mee worden gehouden.

Wanneer bovendien wordt beoordeeld of landen zich op een bepaald gebied in een soortgelijke (of vergelijkbare) situatie bevinden, is het zaak om hun prestaties in dat beleidsdomein niet alleen statisch te beoordelen, maar ook na te gaan of ze in staat zijn om zinvolle veranderingen te bewerkstelligen. „Soortgelijke voorwaarden” moet slaan op de totale inhoud van de eisen en niet op het aantal voorwaarden.

52

De Commissie verzamelt een brede waaier van informatie die afkomstig is van verschillende bronnen (ook buiten de Commissie). Aldus waren de beoordelingen gebaseerd op interne verslagen en toezichtdocumenten, relevante publiek verkrijgbare externe publicaties (verslagen van universiteiten, overheden, denktanks, belanghebbenden en andere onafhankelijke instellingen) en uitgebreid overleg met belanghebbenden.

54

De Commissie verzocht om essentiële informatie wanneer dat nodig was. Gegevens werden geselecteerd op basis van hun relevantie voor de tenuitvoerlegging van het monitoringprogramma, rekening houdend met de specifieke behoeften van het land en het programma. Hierbij werd erop gelet dat de nationale administraties niet werden overbelast met verslagleggingseisen.

57

De controles van de *numerieke* consistentie van de prognoses omvatten bijvoorbeeld uitvoerige controles van de consistentie van de prognoses betreffende de internationale handel. Daarnaast wordt de *economische* consistentie van de prognoses gecontroleerd op verschillende niveaus, onder andere op de vergaderingen waarnaar wordt verwezen in het antwoord van de Commissie op paragraaf VIII.

De Commissie heeft bewust besloten de prognoses te baseren op het oordeel van economen die een deskundige kennis hebben van de landen waarvoor zij prognoses maken. Andere internationale instellingen kiezen voor een soortgelijke aanpak. In de desbetreffende literatuur is er geen bewijs voor te vinden dat prognoses op basis van modellen in het algemeen beter zijn dan prognoses op basis van deskundigheid. Zelfs in normale omstandigheden zijn structurele relaties op termijn niet stabiel en is het oordeel van deskundigen nodig om modelrelaties die zijn afgeleid van econometrische ramingen aan te passen aan de specifieke kenmerken van de bestaande economische toestand. Tijdens economische en financiële crisissen leveren oordeelmatige prognoses zeker betere resultaten op dan prognosemodellen.

Prognosespreadsheets zijn een omslachtig hulpmiddel dat de kwaliteitscontrole bemoeilijkt

Het maken van prognoses is per definitie een complexe aangelegenheid en de Commissie heeft een adequaat kwaliteitscontrolesysteem opgezet.

58

Een economie kan niet worden voorspeld met een eenvoudige applicatie. Voor haar prognoses moet de Commissie een hele reeks variabelen in aanmerking nemen. Dat leidt onvermijdelijk tot een grote en vrij complexe verzameling van gegevens die door de deskofficers voor de landen moet worden verwerkt tot een prognose. Het gebruik van spreadsheets vereist deskundigheid en professionele oordeelsvorming. De prognosemethode van de Commissie is vergelijkbaar met de praktijken van andere organisaties die economische prognoses maken.

59

Voor de prognoses worden door Eurostat verzamelde en gevalideerde historische gegevens gebruikt wanneer die beschikbaar zijn. Alleen gegevens die niet intern beschikbaar zijn bij de Commissie worden bij andere bronnen gehaald (inzonderheid nationale centrale banken en statistische bureaus). Bij historische gegevens komt geen oordeel van de prognosemaker te pas. De enige bron van prognosegegevens is per definitie de prognosemaker (d.w.z. de deskofficer voor het land).

De Commissie is van oordeel dat de door de Rekenkamer gegeven voorbeelden niet aantonen dat er een risico is. Integendeel, de externe aannamen voor de prognoses worden afgeleid volgens een proces dat duidelijk en goed gedocumenteerd is (bijv. in het tekstvak met technische achtergrond dat elke prognosepublicatie bevat). Deze externe aannamen worden centraal afgeleid en toegepast door alle prognosemakers. Er bestaan ook heel wat schriftelijke richtsnoeren voor de deskofficers over de wijze waarop begrotingsmaatregelen moeten worden vastgesteld en beoordeeld (bij toepassing van de aanname dat het beleid ongewijzigd blijft).

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 60 en 61

De controles van de numerieke en economische consistentie van de prognoses gaan veel verder dan beschreven wordt in het verslag.

62

De Commissie is het niet eens met de in tekstvak 1 vermelde voorbeelden (zie gedetailleerd commentaar). De Commissie meent niet dat deze voorbeelden wijzen op een algemeen probleem.

Tekstvak 1 i)

De Commissie is het niet eens met deze beoordeling betreffende de btw in Roemenië. Het prognosebestand biedt de mogelijkheid om een gedetailleerde prognose op te maken van de andere belastingen op productie, per sector (huishoudens, bedrijven, overheid). De Commissie heeft geen groeipercentages voorspeld voor deze gedetailleerde variabelen en alle relevante cellen grijs gemaakt. Bijgevolg hebben de formules die nog altijd in de grijsgemaakte cellen staan de waarden voor de prognosejaren constant gehouden. Het verschil van 3,8 miljard RON vloeit voort uit een vergelijking van deze ongebruikte cellen met de deskprognose voor de overheidsinkomsten uit belastingen op productie en invoer.

Tekstvak 1 ii)

De Commissie is het niet eens met deze beoordeling. Hoewel „ambtenarensalarissen” geen afzonderlijke prognoselijn was, werd een goede vervangende variabele wel opgegeven als afzonderlijk item, zodat een prognose van de overheidslonen expliciet in het bestand werd vermeld.

Tijdens de door de Rekenkamer gecontroleerde periode (2008-2010) waren de gegevens over de sectoren huishoudens en bedrijven niet actueel (achterstand van twee jaar). Daarom konden ze nauwelijks worden gebruikt om prognoses te maken voor zulke vluchtige, kleine, open economieën. Evenmin konden deze gegevens worden gebruikt om prognoses te maken voor andere sectoren (waarvoor betrouwbaardere en recentere gegevens beschikbaar waren), noch kon worden gecontroleerd of ze consistent waren met de gegevens van de gehele economie. Om die reden zijn er nooit prognoses voor de sectoren huishoudens en bedrijven gepubliceerd en werden ze enkel pro memorie vermeld op het prognoseblad, zodat ze geen invloed hadden op andere variabelen. De door de Rekenkamer opgemerkte rekenkundige onnauwkeurigheid heeft enkel betrekking op de uitsplitsing van huishoudens en bedrijven die opzettelijk uit de prognoses voor Letland zijn weggelaten wegens de bovenvermelde problemen met de gegevenskwaliteit.

De Commissie meent dat de beslissing om niet-actuele gegevens uit te sluiten van de analyse geen zwak punt is maar veeleer een bewijs van de sterkte van het prognoseproces.

Tekstvak 1 iii)

De Commissie is het niet eens met deze beoordeling. De Rekenkamer verwijst naar een fout in een document (prognose juni 2009) waaraan nog werd gewerkt en dat dus nog niet definitief was. In de latere definitieve prognose (september 2009) werd de maatregel juist toegepast.

Tekstvak 1 iv)

De Commissie is het niet eens met de beoordeling van de Rekenkamer betreffende inconsequenties in de ramingen voor de prijsindex van Letland. De Rekenkamer stelt dat de btw-verhoging in 2009 niet volledig in aanmerking werd genomen in de prognose voor de consumentenprijzen. Deze bevinding gaat voorbij aan talloze andere factoren die ook invloed hebben op de consumentenprijzen. In 2009 en 2010 bleek de consumentenprijsindex (CPI) aanzienlijk lager te zijn dan de Commissie had voorspeld, waaruit kan worden afgeleid dat de btw-verhoging niet was onderschat.

Uit de gegevens blijkt ook dat het werkelijke verschil tussen de CPI en de prijzen voor particuliere consumptie groter was dan in de prognose van de Commissie. Beide indexen bevatten andere goederen en producten. Het grootste verschil is de opname van toegerekende huurwaarden in de particuliere consumptie. Een sterke daling van de huisprijzen en huurwaarden tijdens de crisis had hierdoor een veel groter effect op de prijzen voor particuliere consumptie dan op de CPI. Dit voorbeeld toont duidelijk aan dat economische relaties anders zijn in periodes van ernstige crisis.

65

De deskofficers voor de landen beoordelen zelf het effect van de begrotingsmaatregelen. Het is daarom irrelevant of de deskofficers al dan niet een gedetailleerde kennis hebben van de methoden die de nationale overheden gebruiken voor hun beoordelingen.

De Commissie is het ook niet eens met de laatste zin (over de impliciete multiplier effecten op de begroting). Er is meer kennis ten aanzien van de (impliciete) multiplier effecten op de begroting dan het verslag suggereert. In 2013 heeft DG ECFIN een beoordeling

van het impliciete multipliereffect op de begroting uitgevoerd. De economische prognoses van de lente en herfst 2012 bevatten ook specifieke vakken die betrekking hebben op de multipliereffecten op de begroting. De multipliereffecten vallen ruim binnen de marge die vermeld wordt in de empirische en theoretische literatuur.

In de kritieke fasen van sommige programma's (meestal de onderhandelingsfase) zijn QUEST-modelsimulaties uitgevoerd om de bepaling van referentie- en beleidsscenario's te ondersteunen. Voor het Portugese programma zijn specifieke begrotingsmaatregelen beoordeeld op basis van de landspecifieke versie van het QUEST-model. Alle relevante informatie, ook de maatregelspecifieke multipliereffecten, werd gedeeld met de Rekenkamer.

66

De Commissie is het niet eens met deze beoordeling. De bewering dat kleine fouten niet werden opgespoord en samen significante gevolgen kunnen hebben gehad, is louter speculatief.

67

De Commissie erkent dat de documentatie soms ontoereikend was, inzonderheid in de vroege fase van de programma's.

In 2013 is er een gedeeltelijke ontleding van de prognosefouten uitgevoerd. Een uitgebreidere ontleding wordt voorbereid in het kader van een herbeoordeling van de nauwkeurigheid van de prognoses. Tijdens verscheidene prognosticaties hebben landendesks de herziening van het algemene overheidsbegrotingssaldo en de werkelijke bbp-groei in vergelijking met de vorige prognoseronde ontleed. De programma-evaluatieverslagen bevatten ontledingen van de wijzigingen in de prognoses van het algemene overheidssaldo.

De ramingen van de financieringskloof waren soms onvolledig en onnauwkeurig

De op het moment van de controle beschikbare informatie betreffende de ramingen van de financieringskloof was soms onvolledig. De titel geeft echter niet goed aan dat de tekortkomingen vooral de documentatie betroffen en niet de ramingen.

69

De Commissie is het niet eens met de algemene uitspraak van de Rekenkamer over de beschikbaarheid van ramingen van de financieringskloof.

De Commissie heeft de Rekenkamer een aanzienlijke hoeveelheid informatie verstrekt, onder andere spreadsheets, over de gegevens en de aannamen waarop de aanvankelijke berekeningen van de financieringskloof gebaseerd waren. Over alle betrokken programmalanden zijn achtergronddocumenten bezorgd.

De Commissie erkent dat het documentbeheer zwakke punten vertoonde in het vroege stadium van de programmaprocessen. Het is juist dat er voor Hongarije geen relevante documentatie betreffende de aanvankelijke financieringskloof beschikbaar is.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf IX.

70

De Commissie is van oordeel dat de berekeningen van de financieringskloof geen significante fouten bevatten. In het geval van Roemenië was er een fout met betrekking tot de dubbel telling van intragroepsleningen van bedrijven.

De Commissie betwist de andere beweerde fouten waarop de Rekenkamer haar beoordeling heeft gebaseerd. De Commissie meent niet dat deze voorbeelden wijzen op een algemeen probleem.

De Commissie wil graag benadrukken dat het ramen van de financieringsbehoeften voor een programma-periode gepaard gaat met een reeks berekeningen en aannamen die zeer onzeker zijn en slechts binnen een bepaalde marge betrouwbaar kunnen worden gekwantificeerd. De bereidheid en het vermogen van de leninggevers om financiële middelen ter beschikking te stellen beperkt ook de financiële enveloppe en daarmee moet rekening worden gehouden bij de opzet van het programma.

Het is niet realistisch om te verwachten dat de ramingen exact juist zijn. Wat telt, is dat kleine onnauwkeurigheden in de praktijk geen negatieve gevolgen hebben voor het welslagen van de programma's. Achteraf gezien bleken de ramingen accuraat te zijn, aangezien in geen enkel onderzocht geval de financieringsenveloppe ontoereikend werd bevonden en moest worden herzien.

De vermeende fouten in de berekeningen van de financieringskloof hadden geen invloed op de beleidsmaatregelen van de programma's.

Geen spoor van sommige gegevens

Mettertijd werden de gegevens duidelijk beter bijgehouden en sommige beslissingen worden via niet-schriftelijke procedures genomen.

Tekstvak 2 — Tweede alinea

De Portugese autoriteiten hadden een webgebaseerde database van toegepaste programmamaatregelen aangemaakt waartoe de Rekenkamer geen toegang kreeg. Dat maakte het moeilijk voor de Commissie om alle vereiste documenten te verstrekken.

Zoals de Commissie aan de Rekenkamer heeft uitgelegd, werd in het geval van Hongarije de goedkeuring van decreten of wetten over het algemeen gemonitord en gecontroleerd aan de hand van het betrouwbare webgebaseerde register van de wetteksten van het parlement en het Hongaars staatsblad (gratis toegankelijk). Dat is de belangrijkste reden dat er geen papieren kopieën van aangenomen wetten systematisch werden bijgehouden door de Commissie.

Tekstvak 2 — Vijfde alinea

Voor het prognoseproces wordt een gestandaardiseerde reeks Excel-bestanden gebruikt. Het steunt ook op een duidelijk documentatieproces, kwaliteitscontroles en evaluaties door horizontale eenheden, besprekingen met deskundigen uit de lidstaten en intern overleg. De gestandaardiseerde Excel-bestanden, die een begrotingsblad bevatten, worden ook door de landendesks gebruikt om de ontwikkelingen tussen verschillende prognosejaren te volgen. De landendesks — inzonderheid deze die voor programalanden werken — gebruiken ook aanvullende hulpmiddelen voor het monitoren van begrotingsvariabelen. Welke middelen precies hangt af van de programmaopzet, de landspecifieke kenmerken en de granulariteit van de beschikbare gegevens.

75

De Commissie is het er niet mee eens dat er essentiële informatie ontbrak in de recentste programmadocumenten. De analyse in de programmadocumenten voor Portugal en Ierland was heel grondig.

Tekstvak 3

De Commissie is het er niet mee eens dat er „voorbeelden waarin de regels niet werden nageleefd” waren. Zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf XI zijn de door de Raad vastgestelde algemene economische beleidsvoorwaarden „algemeen” en niet bedoeld als een exhaustieve lijst van voorwaarden.

Tekstvak 3 — Eerste alinea

In het geval van Roemenië voerde de Commissie tweejaarlijkse formele evaluaties uit in het kader van het BoP-programma, terwijl het IMF driemaandelijkse evaluaties uitvoerde in het kader van het SBA-programma. In het kader van het gezamenlijke EU/IMF-programma heeft de Commissie ten volle deelgenomen aan alle driemaandelijkse evaluaties. De voorwaarden van de memoranda en aanvullende memoranda van overeenstemming kunnen echter alleen worden aangepast na een formele evaluatie door de Commissie. Tijdens een informele evaluatie worden alleen de intentieverklaring (LoI) en het memorandum van economisch en financieel beleid (MEFP) aangepast na overeenstemming tussen het personeel van de Commissie en de andere programmapartners.

Tekstvak 3 — Derde alinea

In het geval van Ierland werden de verkoop van staats-eigendommen en privatiseringen niet opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad. Het Ierse programma bevatte nooit formele voorwaarden om een bepaald aantal overheidsbedrijven of staats-eigendommen te privatiseren. Het aantal overheidsbedrijven in Ierland is zeer beperkt. Niettemin kwamen de autoriteiten in de loop van het programma overeen om een aantal eigendommen vast te stellen die voor privatisering in aanmerking kwamen. Ook kwamen ze overeen dat als de Ierse overheid tot privatisering zou overgaan, de helft van de opbrengst zou worden besteed aan groeibevorderende maatregelen. In de loop van het programma werd er geen privatiseringsopbrengst toegerekend.

De voorwaarden waren onvoldoende specifiek

De Commissie is van oordeel dat de voorwaarden wel voldoende specifiek waren.

78

De Commissie is het er niet mee eens dat het management de gedane voorstellen onvoldoende kritisch

tegen het licht heeft gehouden om na te gaan of alle voorwaarden echt noodzakelijk waren voor de verwezenlijking van de algemene economische beleidsdoelstellingen. Het antwoord van de Commissie op paragraaf 79 gaat nader in op het verband tussen de hervormingen en de economische beleidsdoelstellingen.

79

Alle hervormingen waren nauw verbonden met de programmadoelstellingen en moeten worden bekeken in de context van een ruimer pakket beleids-hervormingen ter verbetering van de begrotings-situatie, de efficiëntie van het openbaar bestuur en het ondernemingsklimaat. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf XII.

80

Hoewel de Commissie het ermee eens is dat het programmabeheersproces steeds het risico inhoudt dat landen verschillend worden behandeld of dat onnodige hervormingen worden geëist, is ze van mening dat het passend en nodig was om de programma's op een landspecifieke manier te beheren. Deze flexibiliteit is wenselijk gezien de uiteenlopende economische, politieke en administratieve context in de verschillende landen. Landen kunnen structurele zwakheden hebben die op het eerste gezicht vergelijkbaar zijn, maar toch het beste worden aangepakt met verschillende pakketten beleidsmaatregelen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf XII.

81

Het herzien of actualiseren van bepaalde beleidsvoorwaarden moet worden beschouwd als een doordacht antwoord op omstandigheden die in de loop van een programma veranderen. Het aanvankelijke memorandum van overeenstemming kan geen compleet contract zijn dat rekening houdt met allerlei onvoorziene omstandigheden die zich kunnen voordoen tijdens de tenuitvoerlegging van een programma. De memoranda van overeenstemming zijn levende documenten die flexibel moeten worden aangepast aan uitvoeringsproblemen of nieuwe economische problemen.

82

Het was passend en nodig om de programma's op een landspecifieke manier te beheren. Deze flexibiliteit is

wenselijk gezien de uiteenlopende economische, politieke en administratieve context in de verschillende landen. Zie ook de antwoorden van de Commissie op paragraaf XII en tekstvak 4.

Tekstvak 4 — Tweede alinea

De beperking van de duur van de werkloosheids-uitkeringen was bedoeld om het risico op werkloosheidsvallen te verminderen en was een stap in de goede richting, ook al werd niet helemaal voldaan aan de programmavoorwaarden. De maatregel werd beoordeeld als onderdeel van een ruimer pakket hervormingen. Het openhouden van de sociale dialoog werd een belangrijke factor geacht om tot een sterk hervormingspakket te komen.

84

De Commissie is het ermee eens dat de voorwaarden van de memoranda van overeenstemming anders werden gedefinieerd naargelang de programma's al dan niet een vereiste bevatten om wetgeving te „ontwerpen“ of „vast te stellen“. Dit deed recht aan het feit dat in sommige gevallen nationale overheden die om financiële bijstand verzochten het niet passend achtten toezeggingen te doen die hun parlementen zouden binden, gezien het beginsel van de scheiding der machten.

Zoals wordt opgemerkt in het antwoord van de Commissie op paragraaf XII, weerspiegelt de inbreng van de ontvangende landen in de opzet en de evolutie van de programma's niet alleen de verschillende omstandigheden maar ook de verschillende politieke voorkeuren van die landen. Beide zijn belangrijke factoren om te garanderen dat de landen zeggenschap behouden over de hervormingsprogramma's.

Tekstvak 5

Hoewel deze hervorming van het toezichtskader in Ierland uitermate belangrijk was — rekening houdend met de tekortkomingen in de aanloop naar de crisis — werden andere hervormingen die beslissender waren voor het welslagen van het programma eerst aangepakt door het Ierse parlement, dat een zeer drukke wetgevingsagenda moest afwerken om te voldoen aan de programma-eisen voor de financiële sector. Het was ook belangrijk dat voldoende tijd werd genomen voor een adequate kalibrering van de versterkte toezicht-houdende bevoegdheden die aan de Ierse centrale bank (CBI) zouden worden toegekend via de Central

Bank Supervision and Enforcement Act. Deze wet werd vastgesteld in 2013 en verleende de CBI uitgebreide onderzoeksbevoegdheden om informatiebronnen op te sporen en controles ter plaatse uit te voeren, regels uit te vaardigen en directe remediërende en dwingende maatregelen te nemen tegen overtredingen, en de financiële rekeningen van banken te laten beoordelen door onafhankelijke controleurs.

85

In het geval van Portugal was het aantal voorwaarden in overeenstemming met de structurele problemen waarmee het land geconfronteerd werd.

Niet alle landen verkeerden in dezelfde situatie wat structurele problemen betreft. Vandaar dat de structurele component van de programma's verschillen vertoonde.

Het uiteindelijke aantal voorwaarden is van weinig betekenis. Voor een hervorming met „veel structurele inhoud” kunnen verscheidene voorafgaande stappen met „weinig structurele inhoud” nodig zijn om ze adequaat te beoordelen en voor te bereiden.

Wanneer bovendien, zoals uiteengezet wordt in het antwoord van de Commissie op paragraaf 50, wordt beoordeeld of landen zich op een bepaald gebied in een soortgelijke situatie bevinden, is het zaak om hun prestaties in dat beleidsdomein niet alleen statisch te beoordelen, maar ook na te gaan of ze in staat zijn zinvolle veranderingen te bewerkstelligen. „Soortgelijke voorwaarden” moet slaan op de totale inhoud van de eisen en niet op het aantal voorwaarden.

88

De Commissie berekent en publiceert voor elk prognosejaar het conjunctuurgezuiverde saldo en het structurele saldo, naast andere variabelen. Als de economische context (of de prognose ervan) verandert, kan dit een invloed hebben op het conjuncturele saldo. Sommige wijzigingen in de economische vooruitzichten kunnen echter implicaties hebben voor de begrotings situatie zonder dat ze het conjuncturele saldo wijzigen, bijvoorbeeld door wijzigingen in de inflatieramingen.

Wanneer evenwel de conjuncturele begrotings situatie (of de prognose ervan) verandert tussen twee prognosejaren, betekent dit niet automatisch dat de tekortdoelstellingen worden herzien in het kader van de BTP-procedure of in het kader van het programma.

Herzieningen van de doelstellingen kunnen verband houden met andere factoren dan gewijzigde vooruitzichten voor de economische conjunctuur, zoals een andere samenstelling van de groei, meevallers/tegenvallers in de ontvangsten, veranderingen in de potentiële groei of andere factoren waarover de overheid geen controle heeft. Al deze elementen worden door de Commissie in aanmerking genomen wanneer ze besluit om de doelstellingen al dan niet te herzien.

89

Herzieningen van het conjunctuurgezuiverde saldo leiden — terecht — niet automatisch tot (soortgelijke) herzieningen van de doelstellingen, zoals wordt uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf 88. Daarom moet er geen direct verband tot stand worden gebracht tussen veranderingen in de geraamde conjuncturele saldo's en de noodzaak om de doelstellingen te herzien.

In het geval van Hongarije werd de herziening van het in mei 2009 overeengekomen begrotingsaanpassingstraject, die de termijn voor het corrigeren van het buitensporige tekort uitzonderlijk met twee jaar verlengde van 2009 tot 2011, ook gedeeltelijk verantwoord door een sterker dan verwachte neergang. Er werden ook aanvullende consolidatiemaatregelen genomen, wat gelijkstond met een duidelijke verschuiving naar het verbeteren van de duurzaamheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. De herziening stelde een minder procyclische begrotingskoers voor 2009 vast, om een vicieuze neerwaartse spiraal in de economie te voorkomen.

Voor Portugal werden de begrotingsdoelstellingen tweemaal herzien, bij de vijfde en de zevende evaluatie. In beide gevallen werden de doelstellingen herzien na een onverwachte aanzienlijke verslechtering van de economische vooruitzichten en een groei die minder belastinginkomsten genereerde dan verwacht. Dit wordt besproken in de nalevingsverslagen van beide evaluaties (hoofdstuk II en III). Bovendien waren beide herzieningen voorafgegaan door arresten van het grondwettelijk hof die grote gaten in de begroting hadden veroorzaakt. De overheid had geen volledige controle over deze factoren.

90

Het SGP staat onder bepaalde omstandigheden toe dat het begrotingsaanpassingstraject wordt herbevestigd. Overeenkomstig artikel 3, lid 5, van Verordening

(EG) nr. 1467/97 moet er effectief gevolg worden gegeven aan de aanbevelingen, maar er kunnen zich steeds onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met grote nadelige gevolgen voor de overheidsfinanciën voordoen.

Aangezien er geen vooraf vastgesteld algoritme bestaat voor het herbepalen van de begrotingsdoelstellingen, wordt de situatie geval per geval beoordeeld. Indien zulks gerechtvaardigd is, mag het begrotingstraject worden herbepaald in overeenstemming met de wetgeving en op basis van specifieke factoren. Wanneer diverse factoren de tekortdoelstellingen negatief hadden beïnvloed of wanneer de doelstellingen niet waren gehaald, werd dit nader toegelicht in de landspecifieke programmadocumenten zoals programma-evaluaties of nota's aan het EFC.

92

Het feit dat in de programmadocumenten niet wordt verwezen naar bepaalde problemen, betekent niet dat er geen rekening mee werd gehouden. In het geval van het Roemeense programma, bijvoorbeeld, werd bepaaldelijk rekening gehouden met de bijzondere structuur van de Roemeense ambtenarenlonen bij het uitdenken van de loonsverlaging.

Zwakke plekken in het programma-beheer vanwege zwakke controles

De Commissie is het er niet mee eens dat de controles zwak waren. De Commissie is van oordeel dat het programmabeheer degelijk was.

95 i)

De Commissie is het er niet mee eens dat niemand buiten het programmateam de onderliggende berekeningen en de voorspellingen evalueert. De besprekingen en de feiten werden kruislings gecontroleerd met het IMF (en de ECB voor EFSM-programmalanden) en de hiërarchie van DG ECFIN heeft de voorspellingen en de algemene consistentie nader onderzocht.

95 ii)

Het werk van de vertegenwoordigers van de Commissie werd beoordeeld door hun superieuren, maar de beschikbare tijd was heel beperkt. Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 61, 69, 70 en 79.

De ramingen van de financieringskloof, en dus de omvang van de financiële enveloppe van een programma, zijn een belangrijke kwestie die grondig onder de loep wordt genomen door de lidstaten van de EU/eurozone.

95 iii)

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IX en X. De Commissie is het ermee eens dat het documentbeheer zwakke punten vertoonde in het vroege stadium van de programmaprocessen. De Commissie werkte onder zware tijdsdruk en moest degelijke en doeltreffende crisisbeheersingsprocedures invoeren. De crisismoments maakten het onmogelijk om alle gegevens zorgvuldig bij te houden.

Tekstvak 6

De Commissie is het er niet mee eens dat dergelijke maatregelen in het geval van Roemenië helemaal niet waren vastgesteld. De maatregelen in de gewijzigde begroting voor 2009, zoals goedgekeurd door het Roemeense parlement op 28 april 2009, waren niet als voorwaarden opgenomen in het memorandum van overeenstemming wegens het tijdsverschil tussen de missie en de ondertekening van het memorandum. Het op 23 juni 2009 ondertekende memorandum van overeenstemming bepaalde dat het begrotingstekort verder geleidelijk moest worden beperkt in 2009-2010: „De aanpassing zal vooral aan de uitgavenzijde gerealiseerd worden door een terugdringing van de loonkosten in de overheidssector, lagere uitgaven voor goederen en diensten en voor subsidies aan overheids-ondernemingen, en bezuinigingen op kapitaaluitgaven, bijvoorbeeld met betrekking tot posten als voertuigen en kantooruitrusting. Er zal voorrang worden gegeven aan investeringsprojecten die worden gefinancierd met EU-middelen.” De beschikking van de Raad van 6 mei 2009 tot verlening van financiële middellange-termijnbijstand van de Gemeenschap aan Roemenië (2009/459/EG) vermeldt een aantal van deze maatregelen in artikel 3, lid 5, onder c) tot en met g).

In het geval van Hongarije waren alle in de begrotingswetsvoorstellen van 2009 en 2010 vervatte begrotingsconsolidatiemaatregelen met controleerbare tekortverlagende effecten opgenomen in het oorspronkelijke memorandum van overeenstemming of in de latere herziene memoranda.

98

De Commissie bezorgde verschillende dossiers met de onderliggende gegevens die werden gebruikt voor het opstellen van de door de Commissie gepubliceerde tabellen van de financieringskloven. Omdat de aannamen die ten grondslag lagen aan de berekening van de financieringskloof soms vrij beknopt werden gepresenteerd, kan de berekening niet worden overgedaan aan de hand van deze informatie alleen.

In één geval (Hongarije) werd de financieringskloof alleen door het IMF berekend en de Commissie erkent dat ze geen kopie van de onderliggende berekeningen kon bezorgen. Naarmate de crisis vorderde, werd de Commissie steeds beter in het berekenen van de financieringskloven.

98 i)

De omvang van het programma voor Hongarije was volledig gebaseerd op berekeningen van het IMF. Toen de crisis plots uitbrak in Hongarije, het eerste land dat om bijstand vroeg, werd het als een groot voordeel beschouwd dat het programmateam een beroep kon doen op de deskundigheid van het IMF. De cijfers werden wel nauwkeurig onderzocht door de EU-lidstaten voordat de financieringsenveloppe werd vastgesteld.

98 ii)

Voor Ierland maakt de Rekenkamer een vergelijking tussen twee verschillende indicatoren van de overheidsfinanciën: het ESR-tekort op transactiebasis en het kastekort van de schatkist. Hoewel ze beide de toestand van de overheidsfinanciën weergeven, kunnen ze aanzienlijk verschillen qua omvang en samenstelling. Om een vergelijking tussen deze twee indicatoren te kunnen maken is een gedetailleerde kennis van de overheidsfinanciën volgens beide systemen vereist. Gewoonlijk wordt deze vergelijking gemaakt door de statistische instanties tijdens de tweejaarlijkse BTP-kennisgeving aan Eurostat.

Voor de prognoseperiode worden aannamen gebruikt voor de grote financiële transacties die naar verwachting door de nationale overheden zullen worden opgenomen in het saldo van de schatkist, anders dan bij het ESR-saldo op transactiebasis. Tot deze grote transacties behoorden aflossingen van de promesses, goed voor circa 9,3 miljard euro van de kloof. Bovendien hanteerde het National Treasury Management Agency meestal extra buffers voor onvoorziene omstandigheden naast de berekeningen van de basisfinancieringsbehoeften

van de schatkist, waardoor de financieringsbehoeften toenamen, terwijl zulke buffers niet werden toegepast voor de ramingen van het ESR-tekort en de ESR-schulden. In een periode dat de markt buitengewoon gevoelig was, ontbraken de specifieke details omdat de Ierse overheid en de programmapartners niet bereid waren om specifieke leningsplannen bekend te maken. Een andere reden voor het verschil heeft te maken met het feit dat de ramingen van het begrotingskort door verschillende instellingen van elkaar afweken. Voor de berekening van de financieringsbehoeften werd de meest voorzichtige raming gebruikt.

De programmadocumenten bevatten de belangrijkste elementen van de begrotingsprognoses en de berekeningen van de financieringsbehoeften, en vermelden in een voetnoot ook een paar verschillen tussen beide.

Voorspellingen voor het cumulatieve kastekort van de schatkist zijn echter wel opgenomen in het economische aanpassingsprogramma voor Ierland en in latere programmadocumenten.

Er zijn altijd verschillen tussen ramingen op kasbasis en op transactiebasis. Het was evenwel niet nodig om de verschillen tussen de ramingen op kasbasis en op transactiebasis toe te lichten, omdat die laatste de meest relevante indicatoren waren voor het programma, temeer daar het deze indicatoren zijn die worden vereist door het EU-begrotingstoezicht en de BTP.

99

De Commissie is het ten dele eens met de beoordeling van de Rekenkamer. De Commissie heeft uitgebreide gevoeligheidstests uitgevoerd, maar hield die vertrouwelijk om geen ongunstige scenario's uit te lokken. Deze informatie was bijzonder gevoelig en het zou wellicht niet opportuun geweest zijn om ze vrij te geven in de context van zeer volatiele financiële markten.

In het specifieke geval van Ierland is bij het maken van de economische en budgettaire prognoses altijd rekening gehouden met de gevoeligheid voor wisselkoers- en renteschokken. De „viciuze cirkel tussen de groei-, begrotings- en financiële crisissen” was welbekend toen het programma voor financiële bijstand voor Ierland werd vastgesteld (zie Occasional Paper nr. 76). Het doel van het EU/IMF-programma was deze cirkel te doorbreken, onder andere door de renteschok op de overheidsfinanciën weg te nemen via externe financiële bijstand, zodat er meer zekerheid ontstond voor de private sector (kleinere marges).

100

Indien „de voorwaarden die door de Raad zijn vastgesteld” verwijst naar de in het kader van het programma overeengekomen beleidsvoorwaarden, dan heeft de Commissie dit zeker gedaan. Indien „de voorwaarden die door de Raad zijn vastgesteld” verwijst naar de beleidsrichtsnoeren die door de Raad zijn uitgevaardigd in het kader van de regelmatige EU-kaders voor economisch toezicht, dan heeft de Commissie eveneens de bestaande wetgeving nageleefd.

101

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf XV.

De keuze van het ESR-tekort werd niet alleen ingegeven door de BTP. Het zou misschien nuttig zijn om deze opmerking van de Rekenkamer aan te vullen met een toelichting over de voordelen van nationale rekeningen en het ESR-tekort in vergelijking met kasgegevens, in de context van het begrotingstoezicht. Als alleen met een kassaldo was gewerkt, had dit de onzekerheid vergroot in plaats van verkleind, aangezien het de overheden de mogelijkheid zou hebben geboden om te spelen met het moment van betaling van bepaalde transacties teneinde de tekortdoelstellingen te halen.

102

Het feit dat de mogelijkheid van statistische herzieningen bestaat, mag niet als argument worden gebruikt om over te schakelen op begrotingsdoelstellingen die gebaseerd zijn op de kasstroom. Een kasstroomstelsel zou andere onzekerheden meebrengen met nog grotere negatieve gevolgen voor de betrouwbaarheid van de begrotingsvoorwaarden.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf XV.

102 i)

De verklaring over Hongarije is feitelijk correct en verwijst naar een statistische ex-postherziening (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 90).

102 ii)

De verklaring over Roemenië is feitelijk correct en verwijst naar een door Eurostat goedgekeurde ex-postherziening van de gegevens, die buiten de controle van de prognosemaker viel. Tevens bevat de EFC-nota van 23 augustus 2010, waarin verslag

wordt gedaan van de missie van 26 juli–5 augustus, op blz. 13 een tekstvak met uitleg over de kloof tussen het kastekort en het ESR95-tekort voor Roemenië.

102 iii)

De herziening in Ierland had te maken met een herindelings (goedgekeurd door Eurostat) van ontvangsten uit de verkoop van mobiele telefonielicenties van 2012 tot 2013; daarover heeft de prognosemaker geen controle.

103

De programmalanden moesten ook de regels naleven van de BTP, die een kader van begrotingsdoelstellingen vaststelt. Deze begrotingsdoelstellingen moesten worden bepaald in overeenstemming met de ESR-definitie.

Omdat de bankreodingsmaatregelen een belangrijk maar moeilijk te voorspellen effect op de begrotingsresultaten konden hebben, werden ze uitgesloten uit de begrotingsdoelstellingen van de programma's.

In het geval van Ierland was de Commissie duidelijk wat de definitie van het onderliggende tekort betrof: ze moest consistent zijn met het stelsel van nationale rekeningen, en dat was ze ook. Het effect van de directe maatregelen ter ondersteuning van de banken werd derhalve uitgesloten uit de definitie van de begrotingsdoelstelling.

De Commissie berekende het onderliggende tekort als het nominale tekort min de tekortverhogende kapitaaloverdrachten die aan de banken waren verstrekt in het kader van de reddingsmaatregelen voor de financiële sector. Het bedrag van de maatregelen ter ondersteuning van de financiële sector wordt vermeld in de door Eurostat gepubliceerde aanvullende tabel betreffende de financiële crisis, onder de rubriek „Als tekortverhogende geboekte kapitaalinjecties (kapitaaloverdracht)”. Soms omvat deze rubriek echter ook kapitaaloverdrachten die niet worden behandeld als financiële ondersteuningsmaatregelen voor BTP-doel-einden. Met name dividendbetalingen die in de vorm van gewone aandelen waren ontvangen van de Anglo Irish Bank werden behandeld als kapitaaloverdrachten.

104

In het geval van Ierland werd gedurende de hele programmaperiode een monitoringtabel als bijlage toegevoegd aan de memoranda van overeenstemming. Deze tabel bevatte details over de nalevingsstatus

van de verschillende eisen. Naarmate het programma vorderde, werd de tabel gedetailleerder.

In het geval van Roemenië gebeurde de verslaglegging over de vooruitgang inzake de structurele hervormingen veeleer per thema dan per voorwaarde. De Commissie is het ermee eens dat dit het de lezer moeilijker kan hebben gemaakt om de nalevingsstatus ten volle te beoordelen.

105

De Commissie maakte bekend in hoever de voorwaarden waren nageleefd. „Niet nageleefd” werd alleen gebruikt wanneer het duidelijk was dat de voorwaarde niet op korte termijn zou worden nageleefd. De termijnen waren vaak heel ambitieus vastgesteld om de landen aan te zetten tot snellere actie. Als de hervorming gedeeltelijk was uitgevoerd, leek een tussenterm tussen „nageleefd” en „niet nageleefd” meer geschikt.

In het specifieke geval van Ierland werd als bijlage een monitoringtabel toegevoegd die details bevatte over de nalevingsstatus van de verschillende eisen. Hiervoor werd de term „nageleefd” of „niet nageleefd” gebruikt.

106

In veel gevallen werden de gedetailleerde resultaten van de monitoring uiteengezet in de hoofdtekst van het evaluatieverslag, in plaats van in de monitoringtabel zelf. Dat was met name het geval voor voorwaarden die „op doorlopende basis” werden nageleefd of waarvan de naleving op zich liet wachten. Naarmate de programma's vorderden, gingen sommige voorwaarden en de ermee gepaard gaande monitoring over in andere voorwaarden of werden ze verplaatst naar verschillende programma-onderdelen.

Tekstvak 7 — Tweede alinea

Over de vooruitgang inzake de versterking van de beheerscapaciteit en andere maatregelen ter bevordering van de absorptie van EU-middelen in Roemenië wordt verslag gedaan in missieverslagen. Zie bijvoorbeeld paragraaf 37 op blz. 17 van de EFC-nota van 23 augustus 2010 waarin verslag wordt gedaan van de missie van 26 juli–5 augustus.

Tekstvak 7 — Derde alinea

De Commissie is het erover eens dat er geen verslag is gedaan van de vooruitgang inzake deze specifieke

maatregel in Roemenië. Dat kwam doordat de aandacht verschoven was naar het verbeteren van de belastinginning en het verminderen van de belastingontwijking en fraude, met technische bijstand door het IMF en missies door DG TAXUD van de Commissie (zie paragraaf 27 op blz. 14 van de EFC-nota van 23 augustus 2010 waarin verslag wordt gedaan van de missie van 26 juli–5 augustus).

Tekstvak 7 — Vierde alinea

De in het Portugese programma opgenomen voorwaarde betreffende de reorganisatie van de lokale overheden had niet alleen betrekking op de gemeenten. De voorwaarde in het oorspronkelijke memorandum van overeenstemming luidde: „Het lokale overheidsbestuur reorganiseren. Er zijn op dit ogenblik 308 gemeenten en 4 259 parochies. Tegen juli 2012 moet de regering een consolidatieplan ontwikkelen om deze entiteiten te reorganiseren en aanzienlijk te verminderen in aantal.”

In diverse programma-evaluatiedocumenten werd gemeld dat deze voorwaarde was nageleefd. De beleidsvoorwaarden ter zake evolueerden mettertijd, om rekening te houden met de sterke politieke tegenstand. Het aantal parochies (freguesias) werd vermindert tot 2 882 na de lokale verkiezingen in september 2013. Het aantal gemeenten werd niet vermindert, maar er werd wel een nieuwe wettelijke regeling ingevoerd voor de oprichting van intergemeentelijke entiteiten.

107 i)

Het voor Ierland vermelde voorbeeld geeft aan dat de voorwaarden betreffende het meerjarige begrotingskader beschouwd werden als volledig nageleefd. De Commissie heeft evenwel meermaals in haar driemaandelijks evaluaties duidelijk gemaakt dat ze bedenkingen had omtrent specifieke elementen van het kader. Ze heeft er ook op gewezen in de context van het Europees semester 2014.

107 ii)

Wegens de hoge mate van autonomie van de twee regio's en de 308 gemeenten in Portugal moest de Commissie aanvaarden dat een geconsolideerde regelmatige verslaglegging over regionale en lokale publiek-private partnerschappen en staatsbedrijven niet uitvoerbaar was en een onevenredig groot aantal administratieve middelen zou vereisen.

109

De Commissie is het ermee eens dat de samenwerking met het IMF haar heeft geholpen om de programma's beter te beheren naarmate ze meer ervaring in crisis-beheersing opdeed. De Commissie is het er echter niet mee eens dat de door de Rekenkamer vermelde praktijken pas in de loop van de programma's werden toegepast. De prognosespreadsheets van de Commissie waren reeds gedetailleerder dan die van het IMF. De programmateams van de Commissie waren al vanaf het begin meestal groter dan die van het IMF, doordat er ook andere DG's dan DG ECFIN aan deelnamen.

111

De informele overeenkomsten werkten goed. Er werd heel veel informatie uitgewisseld en er zijn geen aanwijzingen dat het ontbreken van formelere overeenkomsten een probleem vormde.

111 iv)

De instellingen hebben verschillende besluitvormingsprocedures en het lijkt niet realistisch om vooraf een formeel mechanisme op te zetten dat het oplossen van mogelijke onenigheden zou vergemakkelijken.

114

In het geval van Ierland heeft de ECB, als onafhankelijke instelling die het monetaire beleid vaststelt, geen interne informatie verstrekt aan de Commissie. Het betreft hier onder andere informatie die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking had op haar interne beraadslagingen over de verdeling van de lasten. Door de onafhankelijke status van de ECB, is de Commissie niet bij machte om dergelijke informatie te eisen van de ECB. Aangezien het bedrag van de ECB-financiering bijna zo groot was als het jaarlijkse bbp van Ierland, was verdere financiering door de ECB van essentieel belang voor het welslagen van het programma. Daarom heeft de Commissie, net als het IMF, deze voorwaarde aanvaard. Uit de latere ontwikkelingen is gebleken dat het niet laten meebetalen door niet-achtergestelde obligatiehouders de juiste keuze was. De Ierse schuld is duidelijk houdbaar, de spreads voor de kredietverzuimswaps zijn gedaald tot het niveau van Frankrijk, België en Slowakije, de kredietbeoordeling voor Ierland is verhoogd en de Ierse banken hebben de ECB-steun grotendeels terugbetaald.

Bovendien moet de beslissing om de niet-achtergestelde obligatiehouders niet te laten meebetalen in haar context worden beschouwd. De Ierse overheid had een algemene depositogarantie ingevoerd. De voordelen van deze maatregel moesten ook worden afgewogen tegen de kosten van de overloopeffecten naar andere banken en de risico's op rechtsvorderingen.

Deell III

Uitgiftekoersen soms hoger dan aanvankelijk geadviseerd door de banken

Deze verschillen zijn inherent aan het obligatie-emissieproces.

121

Vanaf 2011 werden er formele „uitnodigingen tot het indienen van presentaties/voorstellen” naar de banken gestuurd (d.w.z. voor alle EFSM-transacties). Tot 2010 werden de voorstellen van de banken verzameld via vergaderingen en conferentiegesprekken en gedocumenteerd in de „bankselectienota's”. Die werden opgesteld vanaf de allereerste crisisgerelateerde betalingsbalanstransactie in december 2008 en ter beschikking gesteld van de Rekenkamer.

122

De Rekenkamer oordeelde of de uitgiftekoers op de transactiedatum gerechtvaardigd was door hem gewoon te vergelijken met het aanvankelijke koersadvies uit de voorstellen van de banken, zonder rekening te houden met de marktontwikkelingen tussen de adviesdatum en de uitgiftedatum. In beide door de Rekenkamer aangehaalde gevallen ging het om één „uitnodiging tot het indienen van voorstellen”. Er was een tijdruimte van respectievelijk 14 en 23 dagen tussen het aanvankelijke koersadvies en de transactiedatums. Afwijkingen van het aanvankelijke koersadvies zijn inherent aan het emissieproces, zeker als de tussentijd zo groot is.

Deze opmerking moet worden gezien in het licht van de opmerking van de Rekenkamer in paragraaf 118 dat „de uiteindelijke kosten van de schuld in overeenstemming waren met de markt en met die van vergelijkbare schulden”.

123

De Commissie wijst erop dat de vastgestelde zwakke punten uitsluitend betrekking hadden op de periode tot 2010 en enkel de documentatie betroffen. Ze hadden geen betrekking op het eigenlijke schuldbeheersproces.

De Commissie erkent dat de documentatie van het leningsproces in de eerste jaren een aantal tekortkomingen vertoonde, maar het proces werd naar behoren beheerd en had geen invloed op het resultaat.

De Commissie is van oordeel dat de selectie van leidende banken de eerste jaren op concurrentiële wijze gebeurde, ook al was ze onvoldoende gedocumenteerd. Wat de voorzorgsmaatregelen ten aanzien van de bekendmaking van niet-openbare informatie of insiderinformatie betreft, volgt de Commissie steeds de bestaande regels en voorschriften en de marktpraktijk bij het uitvoeren van haar financieringsactiviteiten. Bovendien zijn de bij de financieringsactiviteiten betrokken banken onderworpen aan de nationale regelgevingen inzake effecten, die onder andere regels betreffende de preventie van handel met voorkennis bevatten. Dat biedt extra garanties voor de Commissie.

De toewijzingsstrategie wordt vooraf besproken met de leidende beherende banken en er wordt een standaardaanpak toegepast, in lijn met de marktpraktijk. Alle betrokken partijen zijn dus volledig op de hoogte van de toewijzingsregels. De Commissie beslist over de uiteindelijke toewijzing.

Het toezicht op de secundaire marktactiviteiten werd door de Commissie geformaliseerd in 2012.

Het niveau van de marges tussen bied- en laatkoers hangt af van verschillende parameters.

127

De Commissie moest de leningsactiviteiten verrichten onder uitzonderlijk moeilijke omstandigheden. Toch heeft ze de schulduitgiften succesvol beheerd, in overeenstemming met de marktpraktijken.

128

De Commissie erkent dat het procedurehandboek met-tertijd is geactualiseerd, maar het proces werd al vanaf het begin duidelijk gedocumenteerd in afzonderlijke nota's. De Commissie wijst erop dat de kwaliteit van de documentatie verbeterde vanaf januari 2011. Toen de

Rekenkamer haar verslag opstelde, bestond het handboek al meer dan vier jaar en was het gebruikt voor alle EFSM-transacties, die zowel qua aantal als qua bedrag het gros van de activiteiten vormen.

129

De Commissie benadrukt dat de selectie van de leidende banken te allen tijde plaatsvond in overeenstemming met de bestaande procedures en behoorlijk gedocumenteerd was. Aanvankelijk gebeurde dit op basis van „bankselectienota's”; vanaf januari 2011 werd het proces verder geformaliseerd met een procedure die gebaseerd was op een „uitnodiging tot het indienen van voorstellen”.

130

De Commissie is van oordeel dat het in dit opzicht de bestaande regels en voorschriften en de marktpraktijk heeft gevolgd. Bovendien zijn de banken onderworpen aan de nationale regelgevingen inzake effecten, die onder andere regels betreffende voorafgaande peilingen en de preventie van handel met voorkennis bevatten. Dat biedt extra garanties.

Verder worden de transacties, orders of gedragingen verricht door de Unie uitdrukkelijk vrijgesteld in artikel 6, lid 2, onder a), van Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 1), die vanaf 3 juli 2016 van toepassing is op uitgevende instellingen.

133

De toewijzingsstrategie wordt vooraf besproken met de leidende beherende banken en er wordt een standaardaanpak toegepast, in lijn met de marktpraktijk. De toewijzing gebeurt in nauwe samenwerking met het consortium en alle orders worden transparant gemaakt voor de Commissie, die volledige controle heeft over het proces en haar akkoord geeft voor de uiteindelijke toewijzing. Alle toewijzingstabellen zijn beschikbaar bij de Commissie.

134

Een formele „secondairemarktverbintenis” maakt vanaf januari 2011 standaard deel uit van de EU-volmachtbrief voor het EFSM.

135

De Commissie controleert formeel de liquiditeit op de secundaire markt sinds 2012, maar merkt op dat het niet gebruikelijk is dat uitgevende instellingen de liquiditeit op de secundaire markt controleren.

136

Het is normaal dat de banken verschillende marges tussen bied- en laatkoers hanteren, zeker gezien het aantal marktdeelnemers.

138

De bij aanvang van het programma geraamde financieringskloof is geen plan. Het is een raming van de financieringsbehoeften waaraan tijdens het programma moet worden voldaan, met een — soms expliciet — ingebouwde buffer voor de onzekerheid die inherent is aan deze ramingen. De buffer dient om ervoor te zorgen dat er voldoende financiering is wanneer de resultaten slechter zijn dan verwacht, om vertrouwen te wekken bij de beleggers en om het proces van economisch herstel te ondersteunen.

139

De veiligheidsmarges van de eerste programma's, opgezet in de nasleep van de val van Lehman Brothers, waren ingegeven door de onzekerheid die destijds werd ervaren en door de noodzaak om zeker te stellen dat de financieringsenveloppe toereikend zou zijn. De behoeften van de banksector zijn bijzonder moeilijk te voorspellen. Daarom was een aanzienlijke noodreserve noodzakelijk voor landen als Ierland waar de banksector in ernstige moeilijkheden verkeerde. De financieringsenveloppe moest groot genoeg zijn om deze onzekerheid weg te nemen en de markten ervan te overtuigen dat alle behoeften gedekt waren. Daarom mag worden verwacht dat de financieringsbehoeften onder de enveloppe blijven, tenzij zich ongunstige ontwikkelingen voordoen.

139 iv)

De terugbetaling van de IMF-leningen voor de vervaldatum hangt af van de mate waarin de landen — en bij uitbreiding de programma's — erin slagen financiering op de markten te krijgen tegen tarieven die laag genoeg zijn om de vroegtijdige terugbetaling politiek en financieel voordelig te maken. Om een verband te kunnen leggen tussen de voortijdige terugbetaling en lagere financieringsbehoeften moet worden uitgegaan

van een aantal aannamen die al dan niet gegrond zullen blijken te zijn. Bovendien, zoals elders aangegeven, werden er in de programmafinanciering veiligheidsmarges voorzien die als signaal naar de markten dienden en bijdroegen tot het welslagen van de programma's.

140

Er dient te worden opgemerkt dat Portugal niet volledig gebruikmaakte van alle financiële bijstand die beschikbaar was in het kader van het programma, en het programma heeft afgesloten met een aanzienlijke buffer voor de schatkist.

Ook voor het Ierse programma was er een versoepeling van de monetaire voorwaarden.

141

Tijdens het programma werden de betalingen van het IMF normaal verricht aan de centrale bank om deviezenreserves te vormen, terwijl de betalingen van de Commissie werden verricht aan het ministerie van Financiën om de begroting te financieren. In 2010 verrichte het IMF ook een aantal betalingen aan het ministerie van Financiën voor de begroting. De reden hiervoor was dat het begrotingstekort hoger was dan oorspronkelijk verwacht, ten gevolge van een lagere groei en een tekortschietend beleid, terwijl de centrale bank voldoende reserves had. Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat de centrale bank indirect een aantal extra financiële behoeften van de regering heeft gedekt. De regering heeft al haar schuldverplichtingen tijdens het programma kunnen aflossen en herfinancieren. Het monetaire beleid, een uitsluitende bevoegdheid van de onafhankelijke centrale bank, heeft uiteraard ook een invloed op de binnenlandse financieringsvoorwaarden. Dit mag evenwel niet worden beschouwd als indirecte steun.

146

De opmerking over Hongarije houdt geen rekening met de grotere absorptie van EU-middelen.

147

Er moet conceptueel een onderscheid worden gemaakt tussen het inkomstenverhogende effect van nieuwe maatregelen en de dalende inkomsten als gevolg van een verminderde economische activiteit. Het werkelijke effect van een belastinghervorming kan niet worden beoordeeld aan de hand van de

algemene prestaties inzake inkomsten van een economie. Er moet een raming worden gemaakt van het nulscenario zonder hervorming.

148

Niet alle vermelde wetgevingshandelingen betroffen wijzigingen die de verhouding tussen de belastingopbrengsten en het bbp beïnvloeden en evenmin hadden ze allemaal betrekking op de voorwaarden van het BoP-programma. De redenen waarom ze werden ingevoerd, waren complex.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 150 en 151

Het structurele saldo verandert niet alleen onder invloed van de vastgestelde doelstellingen en de beleidskeuzes die gemaakt zijn om deze doelstellingen te bereiken, maar ook onder invloed van een hele reeks externe factoren waarover de regering geen controle heeft. Het betreft hier onder andere inflatiepercentages, de samenstelling van de groei, het marktsentiment dat de leenkosten beïnvloedt en ex-postherzieningen van de gegevens. Bij het vaststellen van de doelstellingen werden bovendien landspecifieke overwegingen in aanmerking genomen die verder gaan dan de verderop beschreven relaties. De relaties tussen de in paragraaf 150 en 151 vermelde variabelen zijn derhalve complex van aard. Bijgevolg kunnen uit vergelijkingen tussen landen op basis van deze relaties niet altijd de problemen voor het programma of de resultaten na het programma worden afgeleid.

Hoewel een zwakkere aanvankelijke begrotingssituatie in het algemeen een snellere consolidatie rechtvaardigt, mag deze factor niet los worden gezien van andere, soms landspecifieke factoren die de te corrigeren begrotingsonevenwichtigheden beïnvloeden. Er dient ook te worden opgemerkt dat de door de Raad toegekende periode voor het corrigeren van het buitensporige tekort (met de onderliggende aanbevolen structurele inspanning) niet altijd samenvalt met de programmaperiode.

152

De in de programma's vastgestelde begrotingsinspanning werd bepaald op basis van een hele reeks factoren. Het aanvankelijke schuldniveau werd in aanmerking genomen, maar ook andere landspecifieke factoren waren belangrijk.

Als niet-euroland met een gemiddeld inkomen is Roemenië kwetsbaarder voor het niveau van zijn overheidsschuld dan eurolanden met een hoger inkomen. Toen het programma werd goedgekeurd, was de rente op de Roemeense overheidsschuld gestegen met 300 basispunten, wat wees op twijfel op de internationale financiële markten over de overheidsfinancieringspositie van het land.

153

Hoewel tijdelijke begrotingsmaatregelen geen permanente wijziging van het onderliggende begrotingssaldo teweegbrengen, kunnen ze wel een permanent effect hebben op het schuldniveau en de houdbaarheid ervan op lange termijn verbeteren of verslechteren.

Niet alle tijdelijke maatregelen werden tijdens de programmajaren ingevoerd om tekortdoelstellingen te halen. In sommige gevallen waren tijdelijke of eenmalige maatregelen noodzakelijk (zoals maatregelen ter ondersteuning van de banken) of vielen ze buiten de controle van de regering (zoals gerechtelijke uitspraken). De tijdelijke maatregelen moesten uiteindelijk worden vervangen door structurele maatregelen om zeker te stellen dat aan de doelstellingen werd voldaan.

Het EU-kader voor begrotingstoezicht maakt een belangrijk onderscheid tussen het nominale begrotingssaldo (inclusief eenmalige maatregelen) en het structurele saldo, dat de permanente begrotingsinspanning meet (exclusief eenmalige maatregelen). Daarom wordt de landen met een buitensporig tekort niet alleen aangeraden om dit tekort nominaal te corrigeren (d.w.z. om het tekort onder de in het Verdrag vastgelegde bovengrens van 3 % van het bbp te brengen), maar ook om een specifieke structurele inspanning te leveren die verenigbaar is met het bereiken van de nominale doelstelling.

Het bestaan van eenmalige en tijdelijke maatregelen is derhalve niet automatisch in tegenspraak met een duurzame correctie van het buitensporige tekort.

153 i)

Er dient te worden toegevoegd dat Portugal ook eenmalige uitgavenverhogende maatregelen moest toepassen die opliepen tot 2,8 % van het bbp in 2010 en 0,6 % van het bbp in 2011.

153 iii)

De procedure bij buitensporige tekorten voor Roemenië werd in juni 2013 opgeheven op basis van de begrotingsgegevens van 2012. Een belangrijke voorwaarde voor het opheffen van een procedure bij buitensporige tekorten is de duurzaamheid van de correctie, d.w.z. dat het tekort aannemelijkerwijs onder de bovengrens van 3 % van het bbp zal blijven tijdens de prognoseperiode van de relevante prognose van de Commissie. De prognose zelf is dan weer gebaseerd op maatregelen die op geloofwaardige wijze aangekondigd zijn door de regering en voldoende gedetailleerd beschreven zijn.

153 iv)

De aansprakelijkheidsgarantie in Ierland was niet in de eerste plaats bedoeld als maatregel om de ontvangsten te verhogen.

155

De Commissie is van oordeel dat het niet zinvol is de IMF-cijfers en die van de Commissie betreffende de naleving van de voorwaarden aan het einde van het programma met elkaar te vergelijken, omdat beide instellingen verschillende referentiepunten voor hun beoordeling gebruiken.

Sommige termijnen werden aanvankelijk heel ambitieus vastgesteld om de naleving van de voorwaarden te bevorderen, maar werden later aangepast naarmate het programma vorderde.

158

De Commissie is van mening dat het door de Rekenkamer gebruikte begrip „structurele inhoud” geen zinvolle meeteenheid is om beleidsmaatregelen te analyseren en conclusies te trekken over het belang ervan. Voorwaarden die meer tussenstappen vereisen (en daarom door de Rekenkamer in de categorie „weinig structurele inhoud” worden ingedeeld) kunnen minstens even belangrijk zijn als voorwaarden die gemakkelijker toe te passen zijn.

De voor de structurele inhoud van de voorwaarden gebruikte indeling brengt de essentie en het belang van de individuele voorwaarden niet tot uitdrukking. Veel van de kritiekste structurele hervormingen vereisen tussenstadia zoals evaluaties of raadplegingen (categorie „weinig structurele inhoud”) voordat ze uiteindelijk in een wet worden gegoten en ten uitvoer

worden gelegd. De door de Rekenkamer gebruikte categorie „veel structurele inhoud” is daarom niet synoniem met „belangrijk”.

160 iii)

Bij sommige hervormingen wordt het gewenste effect pas op lange termijn bereikt, na afloop van het programma.

161

De verwijzing naar Hongarije als een geval van teruggedraaide hervorming (verlaging van de lonen in de overheidssector) lijkt niet terecht te zijn, aangezien de belangrijkste besparingsmaatregel op dit gebied (aanschaffing van de 13e maand) behouden bleef. Expliciete terugdraaiingen konden worden waargenomen op het gebied van kinderbijslag en begrotingsbestuur.

164

Zie het antwoord van de Commissie op tekstvak 10.

Tekstvak 10 — Eerste alinea

In Hongarije werd de lage interesse van de banksector ook verklaard door het uiteindelijke succes van de coördinatie-inspanningen bij de West-Europese moederbanken, iets wat nog niet bekend kon zijn op het moment dat het programma werd gestart en het ondersteuningspakket voor de banken werd vastgesteld. Meer bepaald verbonden de grootste buitenlandse handelsbanken zich ertoe hun algehele positie jegens Hongarije te handhaven, eerst op bilaterale basis met de centrale bank en later in het multilaterale kader van het European Banking Coordination Initiative. Deze gecombineerde actie droeg bij tot het vergroten van de financiële stabiliteit en het vertrouwen van de beleggers, ook in een ruimer regionaal perspectief.

Tekstvak 10 — Vijfde alinea

In Portugal daalde het aantal banen in de overheidssector met bijna 10 % tussen 2011 en 2014, d.i. meer dan de door het memorandum van overeenstemming geëiste verlaging van 2 % per jaar. Aangezien ambtenaren niet kunnen worden ontslagen, moest de verlaging grotendeels worden verwezenlijkt door vertrekkende werknemers niet te vervangen. Vervroegd pensioen was een specifiek middel tot vermindering van het personeel. Het aandeel ervan

bleek aanzienlijk te zijn, maar dat betekent niet dat de impact op de begroting beperkt was. De regering voerde nog andere maatregelen in om het personeel in te krimpen, zoals de op onderling overleg gebaseerde afvloeiingsregeling. Het totale resultaat van de personeels- en loonbeperkingen was een verlaging van de personeelsuitgaven in de overheidssector met nagenoeg 17 % tussen 2010 en 2014.

165

De programma's voor de eurozone wilden in de eerste plaats de budgettaire en financiële stabiliteit herstellen en het concurrentievermogen verbeteren door de structurele tekortkomingen aan te pakken. Het herstel van het externe saldo was een impliciete voorwaarde van de programma's voor de eurozone, maar niet het dringendste en belangrijkste probleem.

De lopende rekening en de handelsbalans mogen niet op zich worden gehanteerd als indicatoren van het concurrentievermogen, want het externe saldo kan zowel door structurele veranderingen als door conjuncturele factoren worden beïnvloed. Daaruit volgt dat een deel van de verbetering tot stand kan komen als de conjuncturele voorwaarden verbeteren. Het is niet mogelijk om verbeteringen in het concurrentievermogen vast te stellen door uitsluitend te kijken naar de lopende rekening en de handelsbalans zonder de onderliggende bepalende factoren te onderzoeken.

167

Ierland zat als lidstaat van de eurozone niet in een betalingsbalansbijstandsprogramma. De *externe financieringskloof* was als dusdanig geen centraal programma-element zoals bij de lidstaten die niet tot de eurozone behoren. Er dient te worden opgemerkt dat Ierland voortdurend een aanzienlijk, zij het erg volatiel handelsoverschot had. In deze context kan het misleidend zijn om cumulatieve gegevens over prognosefouten voor te leggen. Bovendien is de handelsbalans licht verbeterd tussen 2011 en 2014, wat positief bijdroeg tot de aanpassing van de lopende rekening. Het voorspellen van het Ierse externe saldo wordt aanzienlijk gecompliceerd door de activiteiten van grote multinationale bedrijven die de marktsector in Ierland domineren.

De Commissie is van oordeel dat er geen lessen kunnen worden getrokken uit figuur 11.

168

Het is betwistbaar of „de handelsbalans de effecten van de wijzigingen in het concurrentievermogen van een land nauwkeuriger aangeeft dan de lopende rekening”.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 176, 177 en 178

In Hongarije was de leenschuld van huishoudens in vreemde valuta (vooral in Zwitserse frank) geen bijzonder dringend beleidsvraagstuk tijdens de programmaperiode (d.w.z. tot Q1 2010).

Kredietverstrekking in vreemde valuta aan binnenlandse klanten was geen aandachtspunt in de programma's voor de eurolanden noch in het programma voor Litouwen, dat het behoud van de koppeling aan de euro als beleidsdoelstelling had.

Het programma voor Roemenië bevatte voorwaarden om leningen in vreemde valuta te verminderen/beperken via regelingen die in de financiële sector ten uitvoer werden gelegd en van nabij werden gevolgd. Er werd een permanente dialoog onderhouden met de nationale bank. Omdat er risico's verbonden zijn aan de kredietverstrekking in vreemde valuta, nam de nationale bank van Roemenië in 2011 maatregelen om ongedekte leningen van consumenten in vreemde valuta verder te ontmoedigen. Een aantal van deze maatregelen werd later uitgebreid naar ongedekte kleine en middelgrote ondernemingen, in overeenstemming met de aanbevelingen van het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB). Als onderdeel van de programmavooraanwaarden stopte de Roemeense regering bovendien in augustus 2013, in het kader van het „Prima Casa”-programma, met het verlenen van staatsgaranties voor hypothecaire leningen in vreemde valuta.

Conclusies en aanbevelingen

179

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf III.

180

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IV.

182

De Commissie wist na 2009 meer deskundigheid in de programma's voor de eurozone te mobiliseren en slaagde er beter in om een beroep doen op externe deskundigen.

Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1.

In de loop van de crisis heeft de Commissie haar mobilisatie van deskundigheid verbeterd, zoals blijkt uit het feit dat ze meer deskundigheid kon mobiliseren in de programma's voor de eurozone, die na de programma's voor de niet-eurozone kwamen. De dienst Structurele Hervorming en Ondersteuning (SRSS) is onlangs opgezet binnen de Commissie. De Commissie zal onderzoeken hoe een aantal essentiële principes voor de snelle mobilisatie van deskundigheid eventueel nog kan worden versterkt tot een instellingsbreed kader.

De Commissie zal wanneer nodig procedures voor een beter toezicht en beheer van mogelijke nieuwe financiëlebijstandsprogramma's voor landen van de eurozone ontwikkelen.

183

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf VIII.

Het was bijzonder moeilijk om ex post de aannemelijkheid van belangrijke aannamen te beoordelen in latere evaluaties.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt aanbeveling 2, maar benadrukt dat de registratieactiviteit geen disproportionele last mag leggen op de prognosemakers, inzonderheid in de context van een programma en gezien de beperkte middelen.

De Commissie heeft het beheer van procedures en documenten reeds verbeterd sinds de eerste programma's werden opgezet. Ze zal verder werken aan het verbeteren van haar beleid inzake documentbeheer en kwaliteitscontrole.

De Commissie werkt aan de ontwikkeling van een proefmodel voor prognoses, in een eerste fase voor de eurozone als geheel met landspecifieke modules. Het is niet de bedoeling om de bestaande prognoses op basis van oordelen te vervangen, maar om te onderzoeken hoe dit model door de Commissie kan worden gebruikt om kwaliteitscontroles uit te voeren die haar prognoses op basis van oordelen aanvullen. De Commissie merkt evenwel op dat een model wellicht niet bijzonder nuttig is in periodes van ongewone economische gebeurtenissen.

184

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IX en X.

Aanbeveling 3 a)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 a).

De Commissie heeft de gegevensregistratie reeds verbeterd sinds het begin van de programma's. Ze zal er vooral op toezien dat de nieuwe procedures volledig worden toegepast in overeenstemming met haar beleid inzake documentbeheer, zonder dat de programmateams worden gehinderd in het naleven van strakke termijnen.

Aanbeveling 3 b)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 b) en zal onderzoeken hoe ze de registratie van essentiële besluiten verder kan verbeteren in overeenstemming met haar beleid inzake documentbeheer, zonder het besluitvormingsproces te vertragen.

185

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf XI.

186

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf XII.

187

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf XII.

188

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf XIV.

189

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf XIII.

De essentiële documenten die waren opgesteld naar aanleiding van de analyses door deskundigen werden geëvalueerd door ambtenaren die geen deel uitmaakten van het programmahoofdteam, zoals leden van het hoger management en hoofden van de horizontale eenheden. Over de evaluatieverslagen werd overleg gepleegd met de betrokken directoraten-generaal. Ontwerpdocumenten werden uitgewisseld en kruislings gecontroleerd met partnerinstellingen en de resultaten van onderhandelingen werden in detail gerapporteerd aan het EFC en de EWG.

Aanbeveling 4

De Commissie aanvaardt aanbeveling 4. De Commissie zal de procedures voor de evaluatie van het programmabeheer en de inhoud van de programma-documenten verbeteren, rekening houdend met de beperkte middelen en zonder onnodige vertragingen te veroorzaken.

190

In haar antwoord op paragraaf XV zet de Commissie uiteen waarom er gegevens op transactiebasis worden gebruikt.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt aanbeveling 5. Ze zal ernaar streven aanvullende variabelen die ze op korte termijn kan verzamelen, zoals een driemaandelijks kassaldo en/of een streefcijfer voor betalingsachterstanden, op te nemen in de memoranda van overeenstemming, als hulp bij het toezicht op de begrotingsdoelstellingen.

191

Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen XV en 104-107.

Termijnbetalingen werden vrijgegeven op basis van een grondige analyse van de naleving van de voorwaarden door de landen. Vertragingen bij de naleving werden geval per geval beoordeeld. Bovendien kunnen voorwaarden die „niet echt van belang zijn voor de oplossing van de crisis en de terugbetaling van de leningen” toch nodig zijn omdat ze de groei ondersteunen en het risico verkleinen dat leningen niet worden terugbetaald wegens onverwachte omstandigheden. De controle levert geen bewijs dat de programma's irrelevante hervormingen bevatten.

Aanbeveling 6 a)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 6 a).

Aanbeveling 6 b)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 6 b), maar wijst erop dat het in sommige gevallen niet zinvol zou zijn om de invoering van hervormingen te waarborgen voordat de voorbereidende stappen de omvang van het probleem of de mogelijke oplossingen hebben vastgesteld.

Aanbeveling 6 c)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 6 c) ten dele. De Commissie aanvaardt niet dat de programmateams de noodzaak van elke voorwaarde verplicht zouden moeten rechtvaardigen, omdat het ontvangende land een cruciale rol vervult door zijn eigen visie voor het hervormingsprogramma uiteen te zetten.

De Commissie wijst erop dat er in de eerste plaats een coherent en geïntegreerd programma van hervormingen moet zijn om de belangrijkste economische problemen aan te pakken. Binnen dat programma moet er vaak worden gekozen uit verschillende hervormingspakketten. De voorwaarden mogen bijgevolg niet op zichzelf worden gezien. De Commissie wijst er tevens op dat hervormingen die de groei op middellange termijn bevorderen ook belangrijk zijn voor het verbeteren van de begrotings situatie en het verminderen van het risico op niet-terugbetaling van de financiële bijstand. EU-bijstand heeft vaak zeer lange looptijden, met als gevolg dat sterke groei een belangrijke ondersteunende factor is voor het vermogen van een land om zijn leningen terug te betalen.

Over de selectie van voorwaarden dient te worden onderhandeld met het ontvangende land. De landen moeten in staat worden gesteld om de agenda voor hun programma's te bepalen. Alleen zo krijgen ze zeggenschap over het hervormingsproces, wat zeer bepalend is voor het welslagen van het programma. De voorwaarden worden gecontroleerd door het management en ook op politiek niveau.

Aanbeveling 6 d)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 6 d). Voor de vastgestelde voorwaarden zal ze zich zo veel mogelijk baseren op meetbare gegevens. Ze benadrukt evenwel dat het effect van de voorwaarden niet altijd even gemakkelijk te meten is: sommige resultaten zijn eerder kwalitatief dan kwantitatief van aard en niet alle voorwaarden hebben gegevens die vrij beschikbaar zijn om te worden beoordeeld.

Aanbeveling 7

De Commissie aanvaardt aanbeveling 7 ten dele. Ze heeft reeds richtlijnen uitgezet voor de samenwerking met het IMF en de ECB en onderneemt nog andere stappen om de interinstitutionele samenwerking tijdens de programma's te bevorderen. De Commissie meent echter dat een formalisering van deze samenwerking het besluitvormingsproces zou belasten en — zeker gezien de tijdsdruk — dient te worden vermeden door ze voldoende te verduidelijken. Meningsverschillen moeten flexibel kunnen worden opgelost. Het zou immers moeilijk en weinig zinvol zijn om geschillen te beslechten via een formeel vastgelegd proces.

193

De Rekenkamer oordeelde of de uitgiftekoers op de transactiedatum gerechtvaardigd was door hem gewoon te vergelijken met het aanvankelijke koersadvies uit de voorstellen van de banken, zonder rekening te houden met de marktontwikkelingen tussen de adviesdatum en de uitgiftedatum. Afwijkingen van het aanvankelijke koersadvies zijn inherent aan het emissieproces, zeker als de tussentijd groot is.

194

De Commissie is van oordeel dat het schuldbeheersproces geen lacunes vertoonde en dat er alleen wat lacunes waren in de documentatie betreffende de eerste transacties.

Aanbeveling 8 a)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 8 a).

De aanbeveling is reeds ten uitvoer gelegd. De toewijzing gebeurt in nauwe samenwerking met het consortium en alle orders worden transparant gemaakt voor de Commissie, die volledige controle heeft over het proces.

Aanbeveling 8 b)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 8 b).

De aanbeveling is reeds ten uitvoer gelegd. Sinds januari 2011 zijn de processen voor het verzenden van „uitnodigingen tot het indienen van voorstellen”, voor het ontvangen van voorstellen van de banken en voor het verlenen van een mandaat aan leidende banken goed gedocumenteerd.

Aanbeveling 8 c)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 8 c) ten dele.

De aanbeveling is reeds ten uitvoer gelegd. Leidende banken aanvaarden formeel „garantieverbintenissen” voor het geval dat het orderboek niet de beoogde omvang bereikt (voor de uitgifte) en „secundaire marktverbintenissen” om te zorgen voor een actieve handel op de secundaire markt (na de uitgifte).

Aanbeveling 8 d)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 8 d).

De aanbeveling is reeds ten uitvoer gelegd. Een regelmatige beoordeling van de markten wordt gedocumenteerd in de verslagen van het Treasury Management Committee. Een specifiekere beoordeling wordt uitgevoerd voor elke obligatie-uitgifte en wordt ook ex post gedocumenteerd in een transactienota. Bovendien wordt de omzet van aankoop- en verkooptransacties van EU-obligaties op kwartaalbasis meegedeeld door de banken, en gecontroleerd door de Commissie.

195

Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 9.

196

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 139.

197

Er dient te worden opgemerkt dat Portugal niet volledig gebruikmaakte van alle financiële bijstand die beschikbaar was in het kader van het programma, en het programma heeft afgesloten met een aanzienlijke buffer voor de schatkist.

198

Deze opmerking maakt geen onderscheid tussen het effect van nieuwe beleidsmaatregelen en de impact van economische voorwaarden op de begroting. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 147.

199

Zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf 150 i), mag het effect van het uitgangspunt op het tempo van de consolidatie niet los worden gezien van andere, soms landspecifieke factoren die een invloed hebben op de te corrigeren begrotingsonevenwichtigheden. In het antwoord van de Commissie op paragraaf 153 wordt uitgelegd waarom eenmalige maatregelen nodig kunnen zijn en soms duurzame resultaten kunnen hebben.

200

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf XVII.

201

In haar antwoord op paragraaf 158 zet de Commissie uiteen waarom ze van oordeel is dat de door de Rekenkamer gehanteerde meeteenheid voor het indelen van de structurele voorwaarden niet representatief is voor het belang van de voorwaarden.

202

Het feit dat in het programma voorwaarden waren opgenomen die niet tot zichtbare resultaten hebben geleid binnen het tijdpad van het programma, betekent niet dat ze mislukt zijn of dat hun effecten werden verwacht binnen het tijdpad van het programma. Het duurt enige tijd voordat structurele hervormingen concrete resultaten opleveren en meestal kan hun effect pas op lange termijn worden vastgesteld.

203

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 165.

Aanbeveling 9

De Commissie aanvaardt aanbeveling 9. Ze zal trachten meer inzicht te krijgen in de in het kader van de programma's uitgevoerde aanpassingen via de huidige reeks uitgebreide ex-postbeoordelingen, en daar lering uit te trekken. Alle aspecten van de in het kader van de programma's uitgevoerde aanpassingen worden beoordeeld, met inbegrip van de drie suggesties van de Rekenkamer. Een ex-postbeoordeling van het economisch aanpassingsprogramma van Ierland is reeds gepubliceerd.

Aanbeveling 9 a)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 9 a).

Aanbeveling 9 b)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 9 b). In overeenstemming met de politieke beleidslijnen van voorzitter Juncker heeft de Commissie onlangs vooraf een beoordeling gemaakt van de sociale effecten van de nieuwe aanpassing voor Griekenland. Voortaan zal zo'n beoordeling voor elk nieuw programma worden gemaakt.

Aanbeveling 9 c)

De Commissie aanvaardt aanbeveling 9 c).

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

Toen de crisis van 2008 een Europese staatsschuldencrisis teweegbracht, waren enkele lidstaten gedwongen naar macro-economische bijstand op zoek te gaan. In dit verslag wordt onderzocht hoe goed de Europese Commissie de bijstand heeft beheerd die werd verleend aan vijf lidstaten: Hongarije, Letland, Roemenië, Ierland en Portugal. We stelden vast dat de Commissie niet was voorbereid op een crisis van deze omvang, wat de significante tekortkomingen die haar beheersprocessen aanvankelijk vertoonden grotendeels verklaart. Een aantal van de door ons vastgestelde tekortkomingen bestaan nog steeds, en de belangrijkste boodschap van het verslag is dat de Commissie haar procedures voor het beheer van financiële bijstand moet verbeteren.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau