

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1480

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2018

In het kader van de derde voortgangsmissie van het ESM-programma van Griekenland hebben van oktober tot en met december 2017 missies van de instituties¹ in Griekenland plaatsgevonden om de voortgang van het ESM-programma te beoordelen. Tijdens deze missies zijn afspraken gemaakt over het pakket aan *prior actions* dat geïmplementeerd moet worden voor de afronding van de derde voortgangsmissie. Deze afspraken zijn opgenomen in een nieuw aanvullend memorandum van overeenstemming. De instituties hebben in een voortgangsrapportage verslag uitgebracht van de implementatie van deze *prior actions*. Op basis van deze voortgangsrapportage heeft de Eurogroep op 22 januari jl. de implementatie van bijna alle *prior actions* voor de afronding van de derde voortgangsmissie verwelkomd.

Met deze brief informeer ik de Tweede Kamer over de voornaamste conclusies van de voortgangsrapportage van de derde voortgangsmissie van het ESM-programma voor Griekenland. De voortgangsrapportage en het statement van de Eurogroep van 22 januari jl. over Griekenland zijn met het aanvullende memorandum van overeenstemming en de technische bijlage van het memorandum van overeenstemming bij deze brief gevoegd².

Uit de voortgangsrapportage volgt dat 95 van de 110 *prior actions* voor de afronding van de derde voortgangsmissie geïmplementeerd zijn. De implementatie van de overige 15 *prior actions* bevindt zich in een vergevorderd stadium. De Griekse autoriteiten hebben zich eraan gecommitteerd deze *prior actions* voor de Eurogroep van 19 februari volledig te implementeren. Eén van deze *prior actions* betreft het afronden van de biedingfase voor de verkoop van 66% van de aandelen van gasnetbeheerder DESFA, waarvoor de instituties in december al akkoord

¹ Europese Commissie, ECB en ESM. Het IMF is nauw betrokken bij de missies maar neemt nog niet formeel deel aan het leningprogramma.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

waren met een verlengde deadline van 16 februari. Een andere openstaande *prior action* richt zich op de uitvoering van elektronische veilingen van onderpand. De instituties zijn met de Griekse autoriteiten wetgeving overeengekomen die voorschrijft dat alle veilingen van onderpand elektronisch plaatsvinden. De instituties willen echter monitoren dat eind januari en begin februari ook daadwerkelijk sprake is van een continue en ononderbroken uitvoering van veilingen.

De Eurogroep heeft de EWG gemandateerd om op basis van een beoordeling van de instituties de afronding van de openstaande *prior actions* te verifiëren. Nadat de EWG heeft geverifieerd dat de resterende *prior actions* geïmplementeerd zijn, zal de Raad van gouverneurs van het ESM besluiten over de goedkeuring van het aanvullende memorandum van overeenstemming. Op basis van het positieve oordeel van de instituties over de voortgang met de implementatie van de gemaakte afspraken zal de Raad van bewind van het ESM daarna besluiten over de uitkering van een volgende leningdeel.

Hoofdpijnen ESM-programma voor Griekenland

Het ESM-programma voor Griekenland is in augustus 2015 gestart. Als voorwaarde voor de financiële steun van het ESM heeft Griekenland zich geëngaat aan een omvangrijk hervormingspakket. Dit pakket kent de volgende vier pilaren:

1. Herstel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën
2. Bewaken van financiële stabiliteit
3. Groei, concurrentiekracht en investeringen
4. Een moderne publieke sector

Het hervormingspakket is vastgelegd in een memorandum van overeenstemming dat de Europese Commissie, in overleg met de Europese Centrale Bank, namens het ESM met Griekenland heeft vastgesteld.³ De instituties toetsen in voortgangsrapportages of Griekenland zich aan de afspraken in het memorandum van overeenstemming houdt. Op basis van deze voortgangsrapportages kunnen voortgangsmissies worden afgerond, waarna uitkering van nieuwe leningdelen kan plaatsvinden. De Eurogroep heeft nu een principeakkoord bereikt over de derde voortgangsmissie van het ESM-programma voor Griekenland. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over het ESM-leningenprogramma en de voortgangsrapportages voor de eerste en tweede voortgangsmissies.⁴

Inhoud van de voortgangsrapportage van de derde voortgangsmissie

De voortgangsrapportage van de derde voortgangsmissie gaat in op de voortgang die in de periode van juli 2017 tot en met februari 2018 is geboekt met het uitvoeren van de overeengekomen hervormingen in elk van de vier pilaren van het ESM-programma. De instituties concluderen in de voortgangsrapportage dat het programma op schema loopt, met de opmerking dat de Europese instituties nog een technische verificatie zullen uitvoeren van de implementatie van de 15 openstaande *prior actions*. Als bijlagen bevat de voortgangsrapportage een schuldhoudbaarheidsanalyse en een overzicht van de programmafinanciering. Daarnaast

³ Alle programmadocumentatie is beschikbaar op de website van de Europese Commissie: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en.

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1293, Kamerstuk 21 501-07, nr. 1376, en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1447.

wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die Griekenland tot het einde van het programma nog zal nemen.

Herstel houdbare overheidsfinanciën

Griekenland heeft de doelstellingen voor het primaire begrotingssaldo in 2015 en 2016 overtroffen, en waarschijnlijk overtreft Griekenland de doelstelling voor een primair overschot van 1,75% van het bruto binnenlands product (bbp) in 2017 met een marge van ten minste 0,5% bbp. Dat het primair overschot in 2017 hoger is dan de programmadoelstelling is onder meer het gevolg van onderbesteding aan sociale zekerheid, waaronder lager dan verwachte pensioenuitgaven en vertraging van uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid en een vertraagde start van het nieuwe sociale bijstandssysteem (*Social Solidarity Income*). De Griekse autoriteiten en de Europese instituties zijn daarom begin december een pakket aan uitgaven overeengekomen dat onder meer bestond uit gerichte sociale uitgaven. Omdat de onderuitputtingen naar verwachting hoger uitvallen hebben de Griekse autoriteiten eind december zelf aanvullende sociale maatregelen doorgevoerd, waarmee de marge van 0,5% bbp ten opzichte van de doelstelling voor het primaire saldo waarschijnlijk wordt gehandhaafd, en hebben zij het verlaagde btw-tarief op vijf eilanden die hard geraakt worden door de migratiecrisis verlengd tot eind juni 2018. Beëindiging van dit verlaagde btw-tarief is toegevoegd als conditionaliteit voor de vierde voortgangsmissie.

De Griekse autoriteiten hebben als *prior action* voor de derde voortgangsmissie de overheidsbegroting voor 2018 aangenomen. Het primaire begrotingsoverschot is in de raming van de Europese instituties in 2018 gelijk aan de programmadoelstelling van 3,5% bbp. Griekenland lijkt daarnaast op schema te liggen voor de doelstelling van een primair surplus van 3,5% bbp op middellange termijn. Sinds de start van het programma heeft de Griekse regering structurele maatregelen in de begroting doorgevoerd die in 2018 4,5% van het bbp aan besparingen moeten genereren.

De autoriteiten hebben tijdens deze voortgangsmissie voortgang geboekt met de oprichting van een onafhankelijke belastingdienst (IAPR). Daarnaast is wetgeving geïmplementeerd om belastingontwijking tegen te gaan, zijn de betalingsachterstanden van de overheid verder afgebouwd, en is voortgang geboekt met de implementatie van hervormingen van overheidsaanbestedingen. In de zorgsector is wetgeving doorgevoerd die bijdraagt aan de afbouw van betalingsachterstanden en zijn maatregelen geïmplementeerd om zorguitgaven te begrenzen. De Griekse autoriteiten hebben verder voortgang geboekt met de implementatie van het *Social Solidarity Income* en zij hebben een hervorming van de kinderbijslag uitgevoerd die leidt tot een meer gerichte en adequate kinderbijslag.

Financiële Stabiliteit

Gedurende het ESM-programma zijn verschillende stappen gezet om de financiële stabiliteit in Griekenland te versterken. De nadruk van het programma ligt op het verbeteren van de liquiditeits- en kapitaalpositie van de banken, het verlagen van het aantal niet-presterende leningen in het bankwezen en het verbeteren van de governance van de banken. Per augustus is het systeem voor arbitrage (*out-of-court workouts*) operationeel. Dit systeem kan bijdragen aan de afbouw van niet-presterende leningen. Daarnaast zijn maatregelen genomen om het faillissementsrecht te moderniseren en handhaving te verbeteren, bijvoorbeeld door wetgeving voor elektronische veilingen van vastgoed door te voeren (zie

onder). Ten aanzien van de governance van de bankensector is de herschikking van de samenstelling van de besturen van de vier systeemrelevante banken voltooid. De nieuwe strategie van het bankenfonds Hellenic Financial Stability Fund (HFSF) is aangenomen, maar de instituties merken op dat het fonds de afgelopen periode te maken had met veelvuldige bestuurswisselingen.

Groei, concurrentiekracht en investeringen

Voor de arbeidsmarkt is het quorum bij stemprocedures voor stakingen verhoogd naar 50% van de vakbondsleden. Daarnaast wordt de samenwerking gezocht tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven om banencreatie te stimuleren. Op productmarkten zijn op één na alle OESO-aanbevelingen om de concurrentie en de toegankelijkheid van deelmarkten te vergroten ingevoerd. Met behulp van de Wereldbank is het proces voor het verkrijgen van licenties verder vereenvoudigd. Verder hebben de autoriteiten maatregelen genomen om restricties voor toegang tot beschermde beroepen terug te dringen, en er is voortgang geboekt met de hervorming van het kadaster.

Tijdens deze voortgangsmissie zijn belangrijke stappen gezet in de hervorming van de Griekse energiemarkt. Zo is voortgang geboekt in de privatisering van 40% van de productiecapaciteit van bruinkoolcentrales van de *Public Power Corporation* (PPC) en zijn de veilingen van productiecapaciteit gecontinueerd. Ook zijn maatregelen genomen om de financiële situatie van PPC te verbeteren. Zoals al genoemd wordt daarnaast 66% van de aandelen van gasnetbeheerder DESFA geprivatiseerd.

Het privatiseringsfonds Hellenic Corporation of Assets and Participations (HCAP) is volledig operationeel gemaakt als onderdeel van de tweede voortgangsmissie. De derde voortgangsmissie bevatte enkele maatregelen om de positie van HCAP verder te versterken, zoals de afronding van de interne reglementen en de uitwerking van een strategisch plan. Daarnaast is een presidentieel decreet uitgevaardigd voor de goedkeuring van het ontwikkelingsplan voor de herontwikkeling van Hellenikon, de voormalige luchthaven van Athene. De instituties verwachten dat dit decreet van doorslaggevend belang is voor de succesvolle afronding van deze privatisering.

Een moderne publieke sector

De Griekse autoriteiten boeken voortgang met de implementatie van het beleidspakket voor een modern ambtenarenapparaat. Zo zijn tijdens deze voortgangsmissie maatregelen uitgevoerd om de mobiliteit van ambtenaren te verhogen en de selectieprocedure voor topambtenaren te professionaliseren.

Het juridische raamwerk voor elektronische veilingen van onderpand is versterkt. De Griekse autoriteiten zijn voornemens om vanaf 21 februari 2018 alle veilingen van onderpand elektronisch uit te voeren. Deze veilingen moeten het makkelijker maken om onderpand uit te winnen, wat een belangrijke bijdrage kan leveren aan de afbouw van de eerder genoemde niet-presterende leningen. De eerste elektronische veilingen hebben inmiddels plaatsgevonden, maar de uitvoering van zowel fysieke als elektronische veilingen zijn in de afgelopen periode meermaals verstoord. De instituties zullen als voorwaarde voor de uitkering van het volgende leningdeel daarom monitoren dat eind januari en begin februari daadwerkelijk sprake is van een continue en ononderbroken uitvoering van veilingen.

Schuldhoudbaarheidsanalyse

Na een toename van 176,8% in 2015 tot 180,8% in 2016 neemt de Griekse overheidsschuld in 2017 nog licht toe naar 181,1%, waarna de schuld in de schuldhoudbaarheidsanalyse vanaf 2018 naar verwachting geleidelijk zal afnemen. In het basisscenario voor de economische groei, het primaire begrotingsoverschot, de ontwikkeling van de rente en de privatiseringsopbrengsten daalt de schuldratio tot 96,4% in 2060. Om de gevoeligheid van de schuldhoudbaarheidsanalyse voor zowel negatieve als positievere aannames te illustreren worden in de voortgangsrapportage ook drie alternatieve scenario's gepresenteerd.

In het basisscenario stijgen de brutofinancieringskosten op termijn boven de 20% bbp. Dit is hoger dan de grenswaarde die in de Eurogroep is overeengekomen als niveau waaronder de Griekse schuld als houdbaar kan worden gezien.⁵ De Eurogroep heeft op 15 juni jl. opnieuw bevestigd dat men bereid is om aan het einde van het programma, op voorwaarde dat het programma volledig is uitgevoerd, mogelijke nieuwe schuldmaatregelen in te zetten om de houdbaarheid van de Griekse schuld te ondersteunen. Eén van deze mogelijke maatregelen is een koppeling van de herprofilering van EFSF-leningen aan de groeirealisaties van de Griekse economie. De Eurogroep van 15 juni jl. concludeerde dat technisch werk aan dit groeimechanisme in 2018 van start kan gaan. De Eurogroep van 22 januari jl. heeft de start van dit technische werk door de EWG opnieuw bevestigd.

Programmafinanciering

Tot december 2017 is van het programma van 86 miljard euro 40,2 miljard euro aan Griekenland uitgeleend. Op basis van geactualiseerde inschattingen van de financieringsbehoefte van Griekenland is tot het einde van het programma nog 18,4 miljard euro nodig voor rente en aflossingen, het afbouwen van betalingsachterstanden van de overheid en het opbouwen van een kasbuffer. Daardoor wordt de programmabuffer momenteel ingeschat op 27,4 miljard euro.⁶

Het ESM heeft een voorstel gedaan voor een leningdeel van 6,7 miljard euro, verdeeld over twee uitkeringen van 5,7 miljard euro en 1,0 miljard euro. De eerste uitkering bestaat uit 3,3 miljard euro voor de schulden dienst, 1,9 miljard euro voor de opbouw van een kasbuffer en 0,5 miljard euro voor de afbouw van betalingsachterstanden van de overheid. De tweede uitkering van 1,0 miljard euro is eveneens bestemd voor afbouw van betalingsachterstanden van de overheid, en kan na april worden uitgekeerd nadat de instituties hebben vastgesteld dat de eerste 0,5 miljard voor afbouw van betalingsachterstanden is aangevuld met de inzet van 0,5 miljard euro aan eigen middelen voor afbouw van betalingsachterstanden. Een tweede voorwaarde voor deze tweede uitkering is de continue en ononderbroken uitvoering van elektronische veilingen.

⁵ Zie de verslagen van de Eurogroep van 22 mei 2017 en 15 juni 2017, Kamerstuk 21 501-07, nr. 1441 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1446.

⁶ De lager dan voorziene financieringsbehoefte komt vooral doordat minder middelen nodig waren voor de herkapitalisatie van de banken (het programma voorzag in maximaal 25 miljard euro voor dit doel; daarvan is 5,4 miljard euro gebruikt waarvan inmiddels 2 miljard euro is terugbetaald). Ook was het begrotingssaldo in 2015 en 2016 hoger dan verwacht.

Met een uitkering van 6,7 miljard euro zal het totale uitgekeerde bedrag van dit ESM-programma stijgen tot 46,9 miljard euro en de uitstaande vordering van het ESM op Griekenland toenemen tot 44,9 miljard euro.⁷

Conclusie

Het kabinet verwelkomt het aanvullende beleidspakket dat Griekenland met de instituties is overeengekomen en is voornemens om in de ESM Raad van Gouverneurs het aanvullende memorandum van overeenstemming goed te keuren. Daarnaast verwelkomt het kabinet de positieve conclusie van de instituties en de Eurogroep over de voortgang in het ESM-programma. Nadat de EWG heeft geverifieerd dat de Griekse autoriteiten de resterende *prior actions* geïmplementeerd hebben, is het kabinet voornemens om op basis van de voortgangsrapportage en de verificatie door de EWG in de ESM Raad van Bewind in te stemmen met het verstrekken van een leningdeel van 6,7 miljard euro aan Griekenland.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁷ Het verschil tussen de uitgekeerde en uitstaande bedragen is te verklaren door de terugbetaling van 2 miljard euro in februari 2017 van het leningdeel dat gebruikt is voor de herkapitalisatie van de banken.