

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1447

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2017

In het kader van de tweede voortgangsmissie van het ESM-programma voor Griekenland hebben van oktober 2016 t/m juni 2017 missies van de instituties¹ in Griekenland plaatsgevonden om de voortgang in het ESM-programma te beoordelen. Daarbij zijn ook aanvullende afspraken gemaakt over het beleidspakket, die zijn opgenomen in een nieuw aanvullend memorandum van overeenstemming. De Eurogroep heeft op 22 mei en 15 juni jl. het overeengekomen beleidspakket en de implementatie van de zogenoemde *prior actions* voor de afronding van de tweede voortgangsmissie verwelkomd. Ook is toen gesproken over de houdbaarheid van de Griekse schuld en een IMF-programma voor Griekenland. U bent daarover geïnformeerd in de verslagen van deze bijeenkomsten².

Met deze brief informeer ik de Tweede Kamer over de voornaamste aanpassingen in het memorandum van overeenstemming en over de conclusies van de voortgangsrapportage van de tweede voortgangsmissie van het ESM-programma voor Griekenland. Beide documenten zijn samen met de technische bijlage van het memorandum van overeenstemming bij deze brief gevoegd³.

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

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1441 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1446.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De Raad van gouverneurs van het ESM zal besluiten over de goedkeuring van het aanvullende memorandum van overeenstemming⁴. De vergadering daarvoor zal op 5 juli plaatsvinden. Op basis van het positieve oordeel van de instellingen 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 leningendeel. Het ESM heeft een voorstel gedaan voor een leningendeel van 8,5 miljard euro, waarvan 6,9 miljard euro bedoeld is voor het afbetalen van bestaande leningen en waar mogelijk de opbouw van kasbuffers, en waarvan 1,6 miljard euro bedoeld is voor het terugdringen van betalingsachterstanden van de overheid. Net als in 2016 zullen de middelen voor het terugdringen van betalingsachterstanden opgedeeld worden in twee delen. Uitbetaling van het tweede deel zal pas plaatsvinden als het eerste deel aantoonbaar volledig is ingezet voor het terugdringen van de betalingsachterstanden. Met een uitkering van 8,5 miljard euro zal het totale uitgekeerde bedrag van dit ESM-programma stijgen tot 40,2 miljard euro en de uitstaande vordering van het ESM op Griekenland toenemen tot 38,2 miljard euro⁵.

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 gecommitteerd aan een omvangrijk hervormingspakket. De beleidsconditionaliteit is vastgelegd in een memorandum van overeenstemming dat de Europese Commissie, in overleg met de Europese Centrale Bank, namens het ESM met Griekenland heeft vastgesteld⁶. Uw Kamer is hierover eerder in meer detail geïnformeerd⁷. Dit beleidspakket kent vier pilaren:

1. Herstel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dit betreft de budgettaire aanpassingen die nodig zijn om het begrotingstekort duurzaam weg te werken en de staatsschuld op een neerwaarts pad te zetten. Daarnaast is ook veel aandacht voor het efficiënter en effectiever innen van belastingen en sociale premies.
2. Bewaken van financiële stabiliteit. Dit richtte zich allereerst op het herkapitaliseren van de banken en het omlaag brengen van de voorraad niet-presterende leningen maar grijpt ook in op de samenstelling van de bankbesturen.
3. Groei, concurrentiekracht en investeringen. Deze pilaar omvat een breed scala aan maatregelen op het vlak van de arbeidsmarkt, onderwijs, productmarkten, ondernemingsklimaat en privatiseringen.
4. Een moderne publieke sector. Hervorming van het ambtenarenapparaat moet de publieke sector efficiënter en effectiever maken. Maatregelen om corruptie tegen te gaan en om de onafhankelijkheid van instellingen zoals het statistiekbureau en de mededingingsautoriteit te versterken maken ook deel uit van deze werkstroom.

⁴ Omdat significante aanvullende afspraken zijn gemaakt in het memorandum van overeenstemming voor het ESM-programma zal de Raad van de Europese Unie daarnaast conform Verordening (EU) Nr. 472/2013 stemmen over een Uitvoeringsbesluit van de Raad voor aanpassingen in het in de augustus 2015 genomen Uitvoeringsbesluit tot goedkeuring van het macro-economische aanpassingsprogramma voor Griekenland.

⁵ Het verschil tussen de uitgekeerde en uitstaande bedragen is te verklaren door de terugbetaling van 2 miljard euro in februari 2017 van het leningendeel dat gebruikt is voor de herkapitalisatie van de banken.

⁶ Alle programmadocumentatie, zoals het memorandum van overeenstemming, het aangepaste memorandum van overeenstemming en de verschillende voortgangsrapportages zijn 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.

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1293 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1376.

Aanpassingen in het memorandum van overeenstemming

Net als bij de afronding van de eerste voortgangsmis­sie is het memorandum van overeenstemming bij afronding van de tweede voortgangsmis­sie aangepast. Deze aanpassingen hebben verschillende oorzaken. Ten eerste wordt gedurende het programma invulling gegeven aan afspraken die eerder op hoofdlijnen zijn gemaakt. Zo is bijvoorbeeld bij de aanvang van het programma afgesproken om de inrichting van de arbeidsmarkt op aantal punten tegen het licht te houden. Omdat die evaluatie nu achter de rug is, wordt in het nieuwe aanvullende memorandum van overeenstemming afgesproken welke aanpassingen daadwerkelijk doorgevoerd gaan worden. Ten tweede kan gedurende het programma blijken dat de implementatie van ingezet beleid versterkt dient te worden. De aanvullende afspraken op het vlak van het terugdringen van de voorraad niet-presterende leningen zijn daar een voorbeeld van. Ten derde kunnen aanpassingen in de afspraken nodig zijn als reactie op rechterlijke uitspraken. In het nieuwe memorandum van overeenstemming zijn bijvoorbeeld aanvullende afspraken gemaakt over de hervorming van de energiemarkt naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Een vierde reden is tot slot dat op voordracht van het IMF aanvullende maatregelen op het vlak van pensioenen en inkomstenbelasting opgenomen zijn.

Over de belangrijkste aanpassingen in het aanvullende memorandum van overeenstemming heb ik de Tweede Kamer in het verslag van de Eurogroep van 22 mei reeds geïnformeerd⁸. Voor de volledigheid doe ik onderstaand opnieuw verslag van de hoofdpunten.

- Voor de arbeidsmarkt is besloten om eerdere hervormingen tot aan het einde van het programma te handhaven en om de regels voor collectief ontslag en stakingsrecht aan te passen.
- In de begroting voor de middellange termijn worden voor 2019 en 2020 besparingen op pensioenuitkeringen naar voren gehaald en wordt de heffingskorting voor de inkomstenbelasting verlaagd. Tegelijkertijd is ook overeenstemming bereikt over welke groeibevorderende maatregelen ingevoerd kunnen worden als blijkt dat door deze maatregelen, boven de doelstelling van het primaire begrotings-saldo van 3,5%, structurele begrotingsruimte ontstaat. Het gaat daarbij om het verlagen van belastingtarieven en het verhogen van de uitgaven voor gerichte sociale zekerheid, activerend arbeidsmarktbeleid en publieke infrastructuur.
- Verder is overeenstemming bereikt over aanpassingen in de hervorming van de energiemarkt, naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het bevorderen van concurrentie op de markt voor bruinkool. Naast het veilen van productiecapaciteit om de marktmacht van het staatselektriciteitsbedrijf te verminderen zal deze *Public Power Corporation* nu ook een aantal bruinkoolcentrales verkopen.
- Ook is overeengekomen wat er nog gedaan moet worden om de in januari opgerichte onafhankelijke belastingdienst (IAPR) te vervolmaken en het nieuwe privatiseringsfonds (HCAP) volledig operationeel te maken. Ondertussen gaat de uitvoering van het privatiseringsplan van het reeds bestaande privatiseringsfonds (HRADF) ook door.
- Om een snellere afbouw van de voorraad niet-presterende leningen (NPL's) in het Griekse bankwezen te bewerkstelligen is afgesproken dat wetgeving wordt ingevoerd en aangepast op het vlak van faillissementswetgeving, arbitrage (*out-of-court workout*) en het creëren van een markt voor niet-presterende leningen.

⁸ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1441.

Een groot deel van de aanvullende afspraken is als *prior action* voor de afronding van de tweede voortgangsmissie reeds voldaan.

Voortgang programma tot aanvang tweede voortgangsmissie

De Europese Commissie toetst, in overleg met de ECB, het ESM en het IMF of Griekenland zich aan de afspraken in het memorandum van overeenstemming houdt. Voorafgaand aan uitkeringen van leningdelen worden daarover voortgangsrapportages opgesteld. Voor de uitkering van het eerste leningdeel hebben de Griekse autoriteiten in augustus 2015 een groot aantal maatregelen uit het memorandum van overeenstemming ingevoerd⁹. Niet alle geplande maatregelen konden destijds tijdig voltooid worden. Daardoor is een deel van het eerste leningdeel pas uitbetaald toen Griekenland in november en december 2015 de nog openstaande punten uitgevoerd had¹⁰. In november 2015 is daarbij ook gerapporteerd over de uitgebreide beoordeling van het bankwezen die nodig was om de kapitaalbehoefte van het bankwezen vast te stellen. In juni 2016 werd de eerste voortgangsmissie grotendeels afgerond¹¹. Dit maakte de weg vrij voor de uitbetaling van het grootste deel van het tweede leningdeel. De uitvoering van de nog openstaande punten werd net als bij de aanvang van het programma op een later moment geverifieerd, waardoor het laatste deel van het tweede leningdeel in november 2016 uitgekeerd kon worden. Ook het terugdringen van de betalingsachterstanden is destijds gecontroleerd voordat een volgend leningdeel met dat doel in november 2016 vrijgegeven werd¹². De voortgangsrapportage van de tweede voortgangsmissie is daarmee al de zevende voortgangsrapportage.

Inhoud van de voortgangsrapportage van de tweede voortgangsmissie

De voortgangsrapportage van de tweede voortgangsmissie gaat in op de voortgang die in de periode juli 2016 t/m medio juni 2017 is geboekt met het uitvoeren van de overeengekomen beleidsaanpassingen en hervormingen. Daarbij gaat het om zowel de afspraken uit het aanvullende memorandum van overeenstemming van juni 2016 als het hierboven beschreven aanvullende beleidspakket. De voortgangsrapportage concludeert dat het programma op schema loopt. Daarbij wordt opgemerkt dat drie maatregelen voor eind juni nog nader geverifieerd zullen worden¹³. Voor één afspraak is afgesproken dat wetgeving mogelijk in het najaar nog aangepast zal worden naar aanleiding van een rapport van de Group of States against Corruption (GRECO). De planning van de oplevering van dit rapport ligt buiten de macht van de Griekse autoriteiten. In het voortgangsrapport wordt ook de schuldhoudbaarheid en de financieringsbehoefte van de Griekse overheid besproken. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste maatregelen die Griekenland tot het einde van het programma nog zal nemen.

Herstel houdbare overheidsfinanciën

Sinds de start van het programma heeft de Griekse regering structurele maatregelen in de begroting doorgevoerd die in 2018 4,5% van het bruto binnenlands product (bbp) aan besparingen moeten genereren. De

⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1293.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1322 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1336.

¹¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1376.

¹² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1403.

¹³ Het gaat daarbij om de bevestiging dat de rederijen hun vrijwillige bijdrage aan de begroting in 2018 voort zullen zetten, dat de Griekse autoriteiten de 10% herberekende pensioenen administratief hebben verwerkt en dat het biedingenproces voor gasnetwerkbedrijf DESFA gestart is.

grootste bijdragen worden geleverd door hervormingen van de BTW, pensioenen en inkomstenbelasting. In 2017 is een bijstandsregeling ingevoerd, die de ruggengraat moet vormen van het hervormde sociale zekerheidsstelsel van Griekenland en inmiddels zo'n 450 duizend mensen bereikt. Door een hoger dan verwacht begrotingssaldo in 2016 hoeven de kosten van deze regeling in de begroting van 2017 niet gecompenseerd te worden. Voor dit jaar voorziet de Europese Commissie een primair begrotingsoverschot van 1,9% bbp terwijl de programmadoelstelling 1,75% is. Voor 2018 heeft de regering onlangs extra bezuinigingsmaatregelen genomen, om zeker te stellen dat het primaire begrotingssaldo in dat jaar zal voldoen aan de doelstelling van een overschot van 3,5%.

Voor de jaren na het programma heeft Griekenland maatregelen genomen die het vasthouden van een primair begrotingsoverschot van 3,5% zeker moeten stellen en die de structuur van de begroting beter maken voor de economische groei. Het gaat daarbij om pensioenbesparingen en besparingen door het verlagen van de heffingskorting in respectievelijk 2019 en 2020, beide ter waarde van 1% bbp. De Europese Commissie verwacht dat door deze maatregelen het primaire begrotingssaldo tot boven de 3,5% zal stijgen. Als blijkt dat inderdaad structurele begrotingsruimte boven deze doelstelling ontstaat kan Griekenland voor 2% bbp verruimende maatregelen invoeren. Daarbij gaat het om het verlagen van belastingtarieven en het verhogen van de uitgaven voor gerichte sociale zekerheid, activerend arbeidsmarktbeleid en publieke investeringen.

De voorspellingen van de Europese Commissie voor de ontwikkeling van het begrotingssaldo houden nog geen rekening met de hervorming van belastingwetten, de oprichting van een onafhankelijke belastingdienst (IAPR) en de veelheid aan maatregelen die in het kader van het programma genomen worden om belastingontwijking tegen te gaan. In de afgelopen tijd is de belastingdienst verder vervolmaakt, is de strijd tegen belastingontwijking en smokkel voortgezet en versterkt en is de centralisatie van het innen van sociale zekerheidspremies zo goed als voltooid. Op het vlak van pensioenen is goede voortgang geboekt met de implementatie van de in 2016 ingevoerde hervorming en voor de gezondheidszorg zijn maatregelen genomen om de efficiëntie en de kosteneffectiviteit te vergroten.

Financiële stabiliteit

Om de financiële stabiliteit in Griekenland te versterken zijn gedurende het ESM-programma verschillende stappen gezet. Daarbij wordt ingezet op het verbeteren van de liquiditeits- en kapitaalspositie van de banken, het verlagen van het aantal niet-presterende leningen in het bankwezen en het verbeteren van de governance van de banken. Onlangs heeft het Griekse Ministerie van Financiën een plan gepubliceerd voor het verder versoepelen van de kapitaalcontroles die in de zomer van 2015 ingesteld werden. Ten behoeve van het verlagen van de voorraad niet-presterende leningen is wetgeving aangepast en ingevoerd op het vlak van faillissementsrecht, arbitrage (*out-of-court workout*) en het creëren van een markt voor niet-presterende leningen. Aanpassingen in de samenstelling van de bankbesturen is in volle gang, waarbij bankenfonds Hellenic Financial Stability Fund (HFSF) er op toeziet dat alle benoemingen in lijn zijn met de daaraan gestelde minimumeisen.

Groei, concurrentiekracht en investeringen

Voor de arbeidsmarkt is wetgeving aangenomen die het opschorten van de mogelijkheid om cao's algemeen verbindend te verklaren verlengd tot het einde van het programma. Het raamwerk voor de administratieve

goedkeuring van collectief ontslag is aangepast van een procedure met goedkeuring vooraf in een notificatieprocedure. Daarnaast is een snelle juridische procedure ingesteld om te bepalen of gevallen waarin bedrijven niet-stakende werknemers de toegang tot het bedrijf ontzeggen (*lock-outs*) gerechtvaardigd zijn.

Een groot deel van OESO-aanbevelingen om de concurrentie en de toegankelijkheid van deelmarkten te vergroten is ingevoerd. Met hulp van de Wereldbank is het proces voor het verkrijgen van licenties vereenvoudigd. Ook is voortgang geboekt met de hervorming van het kadaster en planologische processen. Daarnaast zijn hervormingen in de energiemarkt in gang gezet. Daarbij is een proces gestart om 40% van de productiecapaciteit van bruinkoolcentrales te verkopen. Samen met het veilen van productiecapaciteit van elektriciteit moet dit er toe bijdragen dat het marktaandeel van de *Public Power Corporation* aanzienlijk wordt verlaagd.

Om het privatiseringsproces te versterken zijn de laatste administratieve stappen om het Hellenic Corporation of Assets and Participations (HCAP) volledig operationeel te maken afgerond. Bij de uitvoering van het privatiseringsplan van het oude privatiseringsfonds HRADF is de concessie voor 14 regionale vliegvelden succesvol afgerond.

Een moderne publieke sector

Het beleidspakket voor een modern ambtenarenapparaat is afgerond en wetgeving is doorgevoerd, met name ten aanzien van beloningen (salarisschalen) en mobiliteit van ambtenaren. Ook zijn maatregelen genomen die restricties leggen op het financieren van politieke partijen. Het juridische raamwerk en de technische infrastructuur voor elektronische veilingen van onderpand zijn gerealiseerd. Dit moet het gemakkelijker maken om onderpand uit te winnen en is daarmee een belangrijk onderdeel van de eerder genoemde strategie voor het verlagen van de voorraad niet-presterende leningen.

Schuldhoudbaarheidsanalyse

Ondanks een overschot op de begroting is de Griekse staatsschuldratio in 2016 nog toegenomen, van 177,4% bbp naar 179,0% bbp. Dit was het gevolg van het afbouwen van de betalingsachterstanden van de staat en het opbouwen van een kasbuffer. Vooruitkijkend wordt verwacht dat de schuldratio vanaf 2017 zal gaan dalen. In het basisscenario voor de economische groei, het primaire begrotingsoverschot, de ontwikkeling van de rente en de privatiseringsopbrengsten daalt de schuldratio tot 91,7% in 2060. De aanname over het pad voor het primaire begrotingsoverschot is in dit basisscenario aangepast ten opzichte van de schuldhoudbaarheidsanalyse in de voortgangsrapportage van juni 2016. Destijds werd verondersteld dat het primaire begrotingsoverschot na 2018 nog tot 2028 op 3,5% zou blijven en pas daarna zou kunnen dalen. Die periode is ingekort tot 2022. In het basisscenario stijgen de brutofinancieringslasten op termijn tot boven de 20% bbp. Dat is hoger dan de grenswaarde die in de Eurogroep is overeengekomen als niveau waaronder de Griekse schuld als houdbaar kan worden gezien¹⁴. Dit is de achtergrond waartegen de Eurogroep op 15 juni opnieuw bevestigde 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. Om de gevoeligheid van de schuldhoudbaarheidsanalyse voor zowel negatievere als

¹⁴ Zie de verslagen van de Eurogroep van 24 mei 2016 en 15 juni 2017, Kamerstuk 21 501-07, nr. 1441 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1446.

positievere aannames te illustreren worden in de voortgangsrapportage ook drie alternatieve scenario's gepresenteerd.

Programmafinanciering

Tot juni 2017 is van het programma van 86 miljard euro 31,7 miljard euro aan Griekenland uitgeleend. Op basis van geactualiseerde inschattingen van de financieringsbehoefte van Griekenland is tot het einde van het programma nog 26,9 miljard euro nodig voor rente en aflossingen, het afbouwen van betalingsachterstanden en het opbouwen van een kasbuffer conform de afspraken uit augustus 2015. Daardoor wordt de programmabuffer momenteel ingeschat op 27,4 miljard euro. De lager dan voorziene financieringsbehoefte komt vooral doordat minder middelen nodig waren voor het 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.

Conclusie

Het kabinet verwelkomt het aanvullende beleidspakket dat Griekenland met de instellingen is overeengekomen en is voornemens om in de ESM Raad van Gouverneurs het aanvullende memorandum van overeenstemming goed te keuren. In het verlengde daarvan is Nederland voornemens om in de Raad van de Europese Unie in te stemmen met de aanpassingen in het Uitvoeringsbesluit van de Raad ter goedkeuring van het macro-economische aanpassingsprogramma van Griekenland. Het kabinet verwelkomt de positieve conclusie van de instituties en de Eurogroep over de voortgang in het ESM-programma en is voornemens om op basis van de voortgangsrapportage in de ESM Raad van Bewind in te stemmen met het verstrekken van een leningdeel van 8,5 miljard euro aan Griekenland.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem