

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1135

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2014

Naar aanleiding van verschillende missies van de Trojka van het IMF, de Europese Commissie en de ECB naar Athene in de periode 16 september 2013 tot en met 19 maart 2014 (zie bijgevoegde verklaring van de Trojka)¹ ontving het Ministerie van Financiën onlangs vertrouwelijk de vierde voortgangsrapportage van de Europese Commissie. Dit rapport is op dit moment nog niet openbaar.

In deze brief wil ik uw Kamer informeren over de belangrijkste bevindingen en conclusies van deze voortgangsrapportage. Tevens is de afgelopen maanden een aantal toezeggingen gedaan aan uw Kamer om, zodra de voortgangsrapportage beschikbaar zou zijn, in te gaan op de stand van zaken van specifieke onderwerpen, namelijk privatiseringen, belastinghervormingen en ambtenarenreductie. Ik zal in deze brief ingaan op deze onderwerpen.

Deze voortgangsrapportage vormt de basis voor het besluit van de lidstaten van de eurozone over uitkering van de tranches uit het EFSF die gepland stonden voor het vierde kwartaal van 2013 en het eerste kwartaal van 2014. In totaal gaat het om een uitkering van 8,3 miljard euro uit het EFSF. Daarnaast zal ook de IMF Board een besluit nemen over de uitkering van twee tranches van elk 1,8 miljard euro. Naar verwachting zal de IMF Board hier naar verwachting begin mei over beslissen.

De Trojka heeft gedurende de missies de implementatie van de maatregelen beoordeeld waaraan Griekenland zich, in het kader van het tweede leningenprogramma, vanuit het IMF en het EFSF heeft gecommitteerd. De conclusie van de Trojka in deze voortgangsrapportage is dat Griekenland voldoende voortgang heeft geboekt met de implementatie van de maatregelen om over te gaan tot de uitkering van deze tranches, mits Griekenland aan de gestelde «*prior actions*» heeft voldaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Proces

De Eurogroep heeft op 1 april jl. de voortgangsrapportage verwelkomd en overeenstemming bereikt over de voortgang en de uitkering van de bijbehorende tranches (zie ook bijgevoegd de verklaring van de Eurogroep)². Dit is onder voorbehoud van afronding van parlementaire procedures in enkele lidstaten. De samengestelde tranche zal in drie verschillende delen worden uitgekeerd: respectievelijk 6,3 miljard euro in de tweede helft van april, 1 miljard euro begin juni en nogmaals 1 miljard euro begin juli.

Voor uitkering van de eerste 6,3 miljard euro dient Griekenland nog maatregelen door te voeren, zogenaamde «*prior actions*». Deze vloeien voort uit het *Memorandum of Understanding* en dienen door Griekenland te zijn afgerond alvorens tot uitkering van deze eerste subtranche kan worden overgegaan. De «*prior actions*» behelzen maatregelen, zoals het verbeteren van de overheidsfinanciën, het tegengaan van corruptie, privatiseringen, hervormingen van de belastingdienst, het flexibiliseren van de arbeidsmarkt en hervormingen van productmarkten. Een deel van deze maatregelen was onderdeel van de zogenaamde Omnibuswet, die het Griekse parlement op 30 maart jl. heeft aangenomen. Deze wet ligt nu ter beoordeling voor aan de Trojka. De Trojka zal halverwege april met een conclusie komen of Griekenland daadwerkelijk alle «*prior actions*» heeft afgerond. De Eurogroup Working Group zal daarna het oordeel van de Trojka bespreken en na instemming zal vervolgens de EFSF Board of Directors definitieve goedkeuring verlenen aan het uitkeren van de eerste subtranche. Hierna zal het voortgangsrapport worden gepubliceerd.

Ook de overige twee subtranches zullen worden gekoppeld aan additionele voorwaarden, zogenaamde «*milestones*». De voorwaarden voor de tranche van juni zien op het verbeteren van de concurrentiekracht door het aanpassen van handelswetgeving, het reduceren van administratieve lasten en vervelende belastingen («*nuisance taxes*») voor bedrijven, het versterken van het anticorruptie raamwerk en betere inning van sociale zekerheidspremies en hervormingen van de gezondheidszorg. De voorwaarden voor de tranche van juli gaan in op nagenoeg dezelfde terreinen, afgezien van handelswetgeving en sociale zekerheidsinkomsten, maar inclusief pensioenhervormingen en energiemarkthervormingen.

Toelichting voortgangsrapportage

De Trojka oordeelt dat Griekenland voortgang maakt met implementatie van de budgettaire, structurele, en financiële sectormaatregelen onder het programma. Het rapport beschrijft de macro-economische, budgettaire en financiële sector ontwikkelingen.

Macro-economische vooruitzichten

De Trojka is positief over de macro-economische vooruitzichten voor Griekenland. In het eerste kwartaal van 2013 kromp het bbp nog met 6% j-o-j, terwijl dit in het laatste kwartaal nog maar 2,3% j-o-j was. In 2013 als geheel, resulteert dit in een krimp van 3,9% bbp. Dit is lager dan ten tijde van de vorige voortgangsrapportage werd verwacht (krimp van 4,2% bbp). De Trojka verwacht een groei van 0,6% bbp in 2014, gevolgd door een sterker herstel van 2,9% bbp in 2015 en 3,7% bbp in 2016. De groei wordt naar verwachting ondersteund door de structurele hervormingen die sinds mei 2010 in de arbeids- en productmarkten worden doorge-

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voerd. Dit resulteert in een betere concurrentiepositie van Griekenland. Ook is het sentiment van zowel producenten als consumenten verbeterd.

In 2013 was er sprake van een overschot op de lopende rekening van 0,7% bbp. Dit is een significante verbetering ten opzichte van het tekort van 2,4% bbp in 2012. Een deel van deze verbetering wordt veroorzaakt door lagere import vanwege de huidige recessie, maar ook het gunstige toerismeseizoen heeft een positief effect gehad. Prijzen zijn sterker gedaald dan eerder in het programma werd verwacht (daling van 2,1% terwijl bij de vorige voortgangsrapportage nog uitgegaan werd van een daling in het prijsniveau van -1,1%). Ook voorspelt de Trojka een toename van de werkgelegenheid; 0,6% in 2014 en 2,6% in 2015. De werkloosheid blijft echter hoog in Griekenland en kwam in 2013 uit op 27,3%.

De Trojka ziet ook risico's in het herstel van de Griekse economie vooral als gevolg van het achterblijven van de implementatie van structurele hervormingsmaatregelen (als gevolg van gevestigde belangen) en ook externe factoren, zoals de economische crisis in Turkije en de politieke crisis in Oekraïne en Rusland kunnen het herstel van de Griekse economie belemmeren.

Budgettaire doelstellingen

De Trojka is positief over de budgettaire doelstellingen van het programma; in 2014 wordt naar verwachting voldaan aan de doelstelling om het EMU-tekort terug te dringen tot onder de 3% bbp. In deze voortgangsrapportage gaat de Trojka uit van een significant hoger primair budgettair saldo, een overschot van 1,3% bbp, dan bij de rapportage in juli (0,0% bbp). Eurostat is op dit moment samen met ELSTAT bezig met de validatie van deze cijfers; de officiële resultaten zullen eind april worden gepresenteerd. Voor 2014 is het primaire saldo, net als bij de vorige rapportage, geraamd op +1,5% en voor 2015 op +3%. Van dit gunstige primaire saldo in 2013 zal 30% ingezet worden voor het verminderen van de staatsschuld en een deel voor het terugbrengen van betalingsachterstanden bij de overheid. Daarnaast zal de Griekse overheid dit primaire overschot gebruiken om eenmalige maatregelen te nemen ter bevordering van de werkgelegenheid en sociale cohesie, gericht op de sociaal zwakke groepen in de samenleving, en om voorzieningen te treffen voor extra schuldbetalingen. Dit positieve resultaat komt vooral door minder operationele uitgaven, minder sociale zekerheidsuitgaven en hogere belastinginkomsten als gevolg van het gunstig verlopen toeristische seizoenen en door verbeterende inning van directe belastingen.

Schuldhoudbaarheid

De Trojka geeft in de voortgangsrapportage aan dat, ondanks de positieve economische ontwikkelingen, een lagere raming voor het nominale bbp (als gevolg van een diepere aanpassing in prijzen), een iets lagere raming van de privatiseringsopbrengsten en hogere uitgaven ten behoeve van achterstallige betalingen, ertoe leidt dat de schuld naar verwachting in 2020 niet op 124% bbp, maar op 125% bbp uitkomt en in 2022 niet op 110% bbp, maar op 112% bbp. Het terugbetalen van betalingsachterstanden en een sterkere prijsdaling kunnen wel ondersteuning bieden aan de economische groei op korte termijn.

Financiële sector

De Griekse autoriteiten hebben aangegeven gecommitteerd te blijven aan alle maatregelen die nodig zijn om te zorgen dat de Griekse banken gezond worden en een adequate kapitaalpositie hebben, waardoor ze in

staat zijn om een ondersteunde rol te vervullen bij het economisch herstel. De Trojka heeft kennis genomen van de resultaten van de stress test, die door de Griekse Centrale Bank is gepubliceerd op 6 maart jl. n.a.v. een rapport van Blackrock. Volgens de Griekse Centrale bank is de extra kapitaalbehoefte voor de grootste Griekse banken 6,4 miljard euro in het basisscenario en 9,4 miljard euro in het extreme scenario uitgaande van een tijdshorizon van 3 tot 5 jaar. Twee van de vier Griekse banken zijn al in staat gebleken om nieuw kapitaal uit de private markt op te halen. Dit is positief en kan worden gezien als een teken van vertrouwen van investeerders. De Trojka geeft echter ook aan dat het terugdringen van het aandeel leningen waar een betalingsachterstand op rust, zogenaamde «*Non Performing Loans*» (NPLs), bij de Griekse banken een punt van aandacht blijft. Eind november 2013 hebben de Griekse banken bij de Bank of Greece plannen moeten inleveren over hoe zij deze NPLs willen aanpakken. De autoriteiten zullen wet- en regelgeving aanpassen om de banken te ondersteunen in het beheer van de NPLs. Verder zullen de Griekse banken ook worden meegenomen in de brede doorlichting die op dit moment gaande is in kader van de nieuwe toezichtsrol van de ECB. Ik wacht de resultaten van deze doorlichting af.

Structurele hervormingsmaatregelen

Belastinghervormingen

De Trojka wijst op de hervormingen die al hebben plaatsgevonden in het belastingstelsel en die zullen worden voortgezet in 2014. In juli 2013 is een nieuwe wet op belasting op inkomsten aangenomen. Hierin is de eerdere hervorming van het inkomstenbelastingstelsel opgenomen, is de belastinggrondslag verbreed en het belastingstelsel vereenvoudigd³. In deze wet zijn ook regels opgenomen om belastingontduiking tegen te gaan. Daarnaast is per 1 januari 2014 de nieuwe *Tax Procedures Code* ingevoerd. Deze nieuwe wet moderniseert de regelgeving voor de belastingdienst, maakt het stelsel transparanter voor belastingplichtigen en vereenvoudigt de handhavingsmogelijkheden. Ook deze regelgeving vormt een belangrijke stap voorwaarts in de strijd tegen belastingontduiking. Daarnaast is regelgeving in voorbereiding over boekhoudverplichtingen; deze modernisering zorgt voor lastenverlichting voor bedrijven en voor standaardisatie.

Na vertragingen tot eind 2012 is nu belangrijke voortgang geboekt bij hervormingen van de *General Secretariat for Public Revenue* (de Griekse belastingdienst). De capaciteit van de dienst wordt uitgebreid (er zullen over 2014 en 2015 meer dan 1700 werknemers bijkomen). Daarnaast is het aantal belastingkantoren aanzienlijk verminderd, waarbij de invordering geconcentreerd is bij de grotere kantoren. De bevoegdheden van de belastingdienst in het toezicht en de bestrijding van belastingontduiking zijn versterkt; in het toezicht wordt het risicogericht werken ingevoerd. Het doorvoeren van verdere institutionele veranderingen bij *General Secretariat for Public Revenue* is een prior action.

Anticorruptie raamwerk

Sinds de aanstelling van de nationale anticorruptie coördinator is er, volgens de Trojka, in 2013 vooruitgang geboekt door de autoriteiten bij de uitvoering van het nationale anticorruptie plan. Er ligt een wetsvoorstel voor een verbetering van het anticorruptie raamwerk dat moet zorgen dat de aanpak in Griekenland in lijn ligt met internationale standaarden.

³ U bent hierover geïnformeerd in Kamerbrief « Tweede voortgangsrapportage hervormingsprogramma Griekenland », Kamerstuk 21 501-07, nr. 1057, d.d. 15 mei 2013.

2. Hervormingen publieke sector

De Griekse overheid heeft zich in het eerste leningenprogramma voor Griekenland uit 2010 reeds gecommitteerd aan een doelstelling om het totaal aantal ambtenaren met minimaal 150.000 personen te reduceren in de periode 2011–2015. De Trojka concludeert dat Griekenland eind 2013 op schema ligt met het halen van dit doel.

Daarnaast is er in het programma het doel gesteld om eind 2013 in totaal 25.000 ambtenaren in het zogenoemde mobiliteitstraject te plaatsen. Het doel van het mobiliteitstraject is om voor boventallig personeel, binnen acht maanden een andere baan te vinden binnen de overheid waar juist een personeelstekort is. De planning was dat er eind september 2013 in totaal 12.500 mensen in het mobiliteitstraject geplaatst zouden zijn en eind december 2013 nog eens 12.500. Het afronden van deze doelstelling is bij deze voortgangsrapportage als een prior action aangemerkt. Ten derde is in het programma eind 2014 het doel gesteld van 15.000 verplichte ontslagen van ambtenaren. Volgens de Trojka zijn er eind maart 5000 mensen ontslagen. Hiermee loopt Griekenland op schema. Er is in het aangepaste *Memorandum of Understanding* ook een doelstelling opgenomen van nog eens 2000 ambtenaren voor het eerste kwartaal van 2015.

3. Privatiseringen

Ondanks eerdere vertragingen concludeert de Trojka dat er voortgang gemaakt is in het privatiseringsproces. Eind 2013 hebben de privatiseringen 2,6 miljard euro opgebracht. Na de afronding van de privatisering van de Staatsloterij en OPAP, maken de autoriteiten voortgang met het privatiseringsproces van gastransportbedrijf DESFA. Additionele transacties in de pijplijn behelzen onder andere de privatisering van het spoorwegbedrijf (Trainose), de spoorinfrastructuurbeheerder (Rosco) en regionale vliegvelden.

De Trojka oordeelt positief over de rol van het Griekse privatiseringsfonds (HRADF). Nu het merendeel van de staatsbedrijven hieraan is overgedragen, ligt de focus op het ontwerpen en implementeren van overeenkomsten die regulering en toezicht moeten waarborgen. De verwachte totale privatiseringsopbrengsten zijn naar beneden bijgesteld van 24,2 miljard euro naar 22,6 miljard euro t/m 2020. Mede door de zwakke vraag naar het vastgoed is het op korte termijn lastig om veel opbrengsten uit deze privatiseringen te genereren. De planning van de privatisering van sommige overheidsbedrijven is aangepast om er voor te zorgen dat het toezicht en regulering wordt versterkt voordat de privatisering van deze bedrijven wordt afgerond.

4. Het verbeteren van het ondernemersklimaat en het verhogen van de concurrentiekracht

Eind 2013 heeft de OESO de Griekse concurrentiekracht geanalyseerd en heeft aangegeven dat hier nog veel vooruitgang te boeken is. De OESO deed in dit kader meer dan 320 aanbevelingen om juridische bepalingen aan te passen of weg te halen om de Griekse concurrentiepositie te verbeteren. De belangrijkste bevinden van de OESO waren dat er veel barrières zijn om toe te treden tot de Griekse markt, dat er sprake is van prijsverstoringen door sterke handelsorganisaties en dat er nog steeds te veel gereguleerde beroepsgroepen zijn. De Griekse regering heeft het grootste deel van deze OESO-voorstellen opgenomen in de Omnibuswet die op 30 maart jl. is aangenomen door het parlement. Ook is in september 2013 een nieuwe Code van Advocaten aangenomen om deze beroepsgroep toegankelijker te maken en hebben de Griekse autoriteiten

een monitoringssysteem opgezet om het aantal nieuwe toetreders tot de belangrijkste beroepsgroepen bij te houden.

Daarnaast hebben de Griekse autoriteiten er voor gezorgd dat het nu aanzienlijk minder tijd en geld kost om een onderneming te starten. Griekenland is in de «Doing Business ranking» van de Wereldbank in 2013 gestegen van de 89^e plek naar de 72^e plek van 189 landen. Waar het gaat om het starten van een onderneming stond Griekenland op de 147^e plek en nu op de 36^e. Echter, ten opzichte van de hoge-inkomenslanden heeft Griekenland nog een flinke slag te maken.

Conclusie

De conclusie van de Trojka is dat de Griekse regering voldoende voortgang heeft geboekt met de implementatie van de maatregelen om over te gaan tot de uitkering van deze leningentranches. Naar het oordeel van de Trojka voldoet Griekenland aan de eisen die zijn gesteld voor vrijgave van deze leningentranches van het EFSF van in totaal 8,3 miljard euro, onder voorbehoud van de implementatie van prior actions en milestones. Uw Kamer zal separaat geïnformeerd worden zodra de Trojka heeft geoordeeld over de afronding van de «prior actions». Nederland onderschrijft het oordeel van de Trojka.

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