EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 3.2.2010
COM(2010) 26 definitief

2010/0031 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot openbaarmaking van de aanbeveling strekkende tot het beëindigen van het gebrek aan overeenstemming van het economische beleid in Griekenland met de globale richtsnoeren voor het economische beleid en het wegnemen van het risico dat de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar komt

{SEC(2010) 93 definitief}
{SEC(2010) 94 definitief}
{SEC(2010) 95 definitief}

TOELICHTING

1. INLEIDING

Griekenland heeft de afgelopen tien jaar een krachtige economische groei van 4% per jaar gekend, hetgeen onder meer aan een expansiegericht begrotingsbeleid wordt toegeschreven. Parallel daaraan zijn de binnenlandse en de externe macro-economische onevenwichtigheden aanzienlijk toegenomen. Deze hebben tot een snelle accumulatie van de buitenlandse schuld geleid, terwijl de overheidsschuld zeer hoog bleef. In het licht van de gevolgen van de mondiale economische en financiële crisis voor de Griekse economie legt de impliciete herwaardering van risico's verdere druk op deze schuldenlasten.

Volgens de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie is de reële bbp-groei in 2009 tot iets meer dan -1% vertraagd en zal zij in 2010 negatief blijven. De economische neergang heeft een ernstige weerslag gehad op de overheidsfinanciën en de financieringsvoorwaarden. Met een overheidstekort dat de afgelopen tien jaar gemiddeld ruim meer dan 3% van het bbp bedroeg en geregeld terugkerende grote schuldverhogende financiële verrichtingen, beloopt de schuldquote van de overheid meer dan 100%. Griekenland ziet zich voor de uitdaging geplaatst in een ongunstige macro-economische context een aanzienlijke begrotingsconsolidatie te realiseren en tegelijk ook de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren en de factoren van de grote binnenlandse en externe onevenwichtigheden in de economie te corrigeren.

De situatie waarin de Griekse economie verkeert, is een combinatie van een begrotingscrisis en ruimere macro-economische onevenwichtigheden, die te wijten zijn aan diepgewortelde structurele problemen. De gezamenlijke inzet van instrumenten voor economisch en budgettair toezicht waarin het Verdrag voorziet, is in dat opzicht een passend antwoord. Door de krachtens het Verdrag beschikbare toezichtinstrumenten gelijktijdig in te zetten, zou niet alleen het hoofd worden geboden aan de objectieve ernst van de situatie in Griekenland en de mogelijke uitdijing ervan naar andere landen van het eurogebied, maar zou ook worden bijgedragen aan de doeltreffendheid van het toezicht.

In deze toelichting wordt een kort overzicht gegeven van de macro-economische en budgettaire situatie in Griekenland, wordt dieper ingegaan op de voorwaarden voor de toepassing van deze instrumenten en op hun onderlinge wisselwerking en wordt uitgelegd welke manoeuvreerruimte er bestaat om op grond van artikel 121, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) aanbevelingen tot Griekenland te richten; om uit hoofde van artikel 126, lid 9, van het VWEU actie te ondernemen; en om overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad[1] een advies uit te brengen over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2010. Dit is de eerste keer dat een besluit tot aanmaning actie te ondernemen overeenkomstig artikel 126, lid 9, wordt genomen samen met een aanbeveling overeenkomstig artikel 121, lid 4.

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

2. MACRO-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN, CONCURRENTIEVERMOGEN EN BUDGETTAIRE ONEVENWICHTIGHEDEN

2.1. Recente macro-economische ontwikkelingen

De macro-economische en budgettaire situatie en vooruitzichten in Griekenland zijn aanzienlijk verslechterd sinds april 2009, toen de Raad een besluit heeft genomen over het bestaan van een buitensporig tekort in Griekenland en aanbevelingen heeft gedaan overeenkomstig artikel 104, lid 7, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG). Zowel het consumenten- als het ondernemersvertrouwen is door de crisis getroffen, hetgeen de economische activiteit sinds eind 2008 heeft verzwakt en drukt op de middellangetermijnvooruitzichten van de economie. De groeiprognoses zijn neerwaarts bijgesteld in vergelijking met de tussentijdse prognoses van de diensten van de Commissie van januari 2009, waarop de aanbevelingen van de Raad van april 2009 overeenkomstig artikel 104, lid 7, VEG steunen. Volgens de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie[2] (tabel 1) is, in plaats van een reële nulgroei in 2009, gevolgd door een licht herstel in 2010, het reële bbp in 2009 met ongeveer 1% is gekrompen en zal dit bij ongewijzigd beleid in 2010 verder met ¼% krimpen. Bovendien kan, gelet op de laatste ontwikkelingen, niet worden uitgesloten dat de krimp van de economische activiteit in 2010 forser zal zijn dan in de najaarsprognoses 2009 voorspeld. De krimp van de economische activiteit heeft ook een sterke weerslag op de werkgelegenheid, die in 2009 met meer dan 1% is gedaald, waardoor de werkloosheid tot ongeveer 9% is gestegen, en volgens de prognoses van de Commissie in 2010 tot meer dan 10% zal toenemen.

Macro-economische ontwikkelingen hebben geleid tot een aanzienlijke correctie van het externe tekort (netto financieringsoverschot/tekort ten opzichte van de rest van de wereld) van meer dan 12% van het bbp in 2008 tot 7½% van het bbp in 2009. Volgens de prognoses van de diensten van de Commissie zal de verwachte verdere verbetering van de externe rekeningen en het concurrentievermogen op de middellange termijn naar alle waarschijnlijkheid echter veel beperkter zijn, gelet op de structurele zwaktes van de economie. Met name kunnen de externe onevenwichtigheden, hoewel zij aan de beterhand zijn, tegen 2011 nog steeds bijna 8% van het bbp vertegenwoordigen. In een context van zwakke groei in zowel reële als nominale cijfers, zijn de externe beperkingen strikter aan het worden en vergen zij een aanzienlijke aanpassing.

[2] European Economic Forecast - najaar 2009, *European Economy*, 10.

Tabel 1: Macro-economische ontwikkelingen en prognoses

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	COM	COM	SP	COM	SP	COM	SP	SP	SP
Reëel bbp (verandering in %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Particuliere consumptie (verandering in %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Openbare consumptie (verandering in %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Bruto-investeringen in vaste activa (verandering in %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Uitvoer van goederen en diensten (verandering in %)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Invoer van goederen en diensten (verandering in %)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
Bni (bbp-deflator) (verandering in %)	1,6	-1,6	n.b.	-0,7	n.b.	0,7	n.b.	n.b.	n.b.
Bijdragen tot reële bbp-groei:									
- Finale binnenlandse vraag	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Veranderingen in voorraden	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- Netto-invoer	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Werkgelegenheid (verandering in %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Werkloosheidspercentage (Eurostat-definitie)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Beloning van werknemers per hoofd	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Arbeidskosten per eenheid (hele economie)	3,9	2,5	n.b.	0,9	n.b.	0,9	n.b.	n.b.	n.b.
Reële arbeidskosten per eenheid	0,3	0,8	n.b.	-0,5	n.b.	-1,3	n.b.	n.b.	n.b.
Bnp-deflator (verandering in %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Netto financieringsoverschot/tekort ten opzicht van de rest van de wereld	-12,4	-7,5	-8,8	-6,8	-6,6	-6,7	-5,9	-4,9	-4,0

Bronnen: AMECO, diensten van de Commissie, stabiliteitsprogramma van januari 2010.

Het toenemende verlies aan concurrentievermogen in het afgelopen decennium blijkt uit de relatieve ontwikkeling van de arbeidskosten per eenheid in vergelijking met die van de handelspartners. De snellere stijging van loonkosten en van handelsmarges dan de productiviteitsgroei heeft ertoe bijgedragen dat er een positief inflatieverschil met het eurogebied blijft bestaan. Terwijl de nominale vergoeding per werknemer in 2009 met ongeveer 2¼% is toegenomen, is de HICP-inflatie in 2009 dicht bij 1% gebleven, hetgeen in hoge reële loongroei heeft geresulteerd, die ruim boven de productiviteitsgroei lag. De divergentie tussen lonen en arbeidsmarktvoorwaarden enerzijds en productiviteitsontwikkelingen anderzijds, waaronder de zwakke reactie van de salarisgroei op de huidige economische neergang, zou de concurrentiepositie van de economie verder ondermijnen, als deze op middellange termijn zou doorgaan. Het opvoeren van de productiviteit zou samen met passende loonontwikkelingen ertoe bijdragen het aangetaste concurrentievermogen te herstellen. Hoewel de huidige inflatiecijfers laag zijn, zullen zij naar verwachting snel weer een stijgende middellangetermijntrend vertonen. De kerninflatie zal naar verwachting ook sneller stijgen dan het gemiddelde van het eurogebied. De gebrekkige werking van de binnenlandse markten, vooral voor diensten, blijkt uit de hoge handelsmarges in beschermde sectoren.

2.2. Concurrentievermogen en groeipotentieel

Volgens Eurostat bedroeg het bbp in 2008 per hoofd van de bevolking in kks 94¼% van het EU-27-gemiddelde, vanwege relatief lage productiviteit per uur. Daartegenover staat dat de benutting van arbeidskrachten hoger is dan gemiddeld in de EU-27 het geval is, vanwege het hoge gemiddelde jaarlijkse aantal gewerkte uren. Op dit ogenblik staat Griekenland voor ernstige uitdagingen om de kloof met het eurogebied te dichten wat betreft het inkomen per hoofd van de bevolking. Allereerst kan de crisis de productiecapaciteit van de Griekse economie aantasten. Volgens ramingen van de Commissie is het mogelijk dat het gecumuleerde verlies aan potentieel bbp tegen 2020 ongeveer 16¼% bedraagt in vergelijking met de trend in de periode 2000-2006. Deze daling behoort tot de hoogste in de groep van landen in het eurogebied, hoewel zij gedeeltelijk voortvloeit uit de hoge potentiële groei in Griekenland in de periode vóór de crisis. Bovendien zal Griekenland vanaf 2020 getroffen worden door de negatieve effecten van de vergrijzing, hetgeen ook vanaf 2020 tot een vermindering van de potentiële groei zal leiden.

Om de Griekse economie weer op een duurzaam traject van convergentie te brengen, moeten daarom onevenwichtigheden worden gecorrigeerd dankzij een strenge begrotingsaanpassing en de uitvoering van een breed hervormingspakket. De zwaktes van de Griekse economie zijn herhaaldelijk door de Commissie in de verf gezet. Zo maakt de Commissie in haar prognoses sinds geruime tijd opmerkingen over de problemen inzake het prijsconcurrentievermogen van Griekenland; meer bepaald over de stijgende trend van de reële effectieve wisselkoers. Bovendien zijn in de aanbevelingen in het kader van de Lissabonstrategie[3] specifieke gebieden aangewezen waar Griekenland zijn niet-prijsgebonden concurrentievermogen moet verbeteren, zoals investering in O&O, de hervorming van de overheidsdiensten, alsook de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien tonen de berekeningen van de werkgroep Vergrijzing van het Comité voor de economische politiek aan dat pensioenhervorming een prioriteit is[4]. Bovendien heeft de Commissie in haar evaluatie over de arbeidsmarkt[5] problemen op de Griekse arbeidsmarkt aangewezen, met name wat betreft de regelgeving inzake segmentatie en loononderhandelingen. Ten slotte wijzen diverse indicatoren uit dat de werking van de productenmarkt voor verbetering vatbaar is, gaande van de netwerkindustrie tot professionele diensten. Samen ondermijnen deze elementen het Griekse structurele concurrentievermogen en laten zij vermoeden dat de grote externe onevenwichtigheid niet alleen aan een sterke binnenlandse vraag te wijten is. In de volgende paragrafen wordt nadere uitleg gegeven bij de uitdagingen binnen elk beleidsterrein.

Wat prijsconcurrentievermogen betreft, vallen twee indicatoren op. Ten eerste heeft Griekenland de afgelopen tien jaar inflatieverschillen geaccumuleerd van ongeveer 1 procentpunt per jaar ten opzichte van het eurogebied. Ten tweede was de loongroei hoger dan in het eurogebied en dan de productiviteitsgroei, hetgeen tot een stijging van de reële arbeidskosten per eenheid heeft geleid. Inflatieverschillen worden geacht voort te vloeien uit sterke binnenlandse vraag (in de jaren voorafgaand aan de crisis), maar ook uit imperfecties op de arbeids- en productenmarkt die tot buitensporige groei van respectievelijk de lonen en de handelsmarges hebben geleid. Een snellere groei van de lonen dan van de productiviteit wordt gestimuleerd door de aard van het kader voor loononderhandelingen in Griekenland,

---

3 PB 183 van 15.7.2009, blz. 1.

4 *European Economy*, 2/2009, 2009: Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060).

5 *European Economy*, 8/2009, Labour market and wage developments in 2008.

alsook door het gedrag van de publieke sector. Overheidssalarissen maken namelijk een groot deel uit van de totale loonkosten, zijn van grote invloed op de vaststelling van lonen in de particuliere sector en zijn de afgelopen jaren sterker gegroeid dan in deze sector[6].

Meer in het algemeen speelt de verbetering van de kwaliteit van de overheidsdiensten een grote rol in het verhogen van de algehele efficiëntie van de economie. Het aantal openbare instellingen, organisaties, gemeenten en lokale besturen is door de jaren heen gegroeid. In de aanbevelingen van de Lissabonstrategie is benadrukt dat effectieve regulerings-, beheersings- en handhavingscapaciteit moet worden opgebouwd, zowel in het algemeen als wat het gebruik van structuurfondsen betreft. De Griekse autoriteiten hebben zich gecommitteerd aan het verbeteren van de werking van de overheidsdiensten en er is een operationeel programma inzake administratieve hervorming opgezet. Op dit ogenblik is het nog steeds noodzakelijk dat de rol van effectbeoordelingen en de transparantie van openbare raadplegingen worden versterkt, de codificatie wordt versneld, in elk ministerie gespecialiseerde eenheden voor betere regulering worden opgezet, alsook dat de absorptie van structuurfondsen wordt vergroot. Op dit laatste aspect wordt hieronder verder ingegaan.

Pensioenen zijn een ander groot hervormingsterrein. De pensioenuitgaven door het socialezekerheidsstelsel als percentage van het bbp zullen naar verwachting de komende decennia aanzienlijk stijgen, van 11¾% van het bbp in 2007 tot bijna 24% van het bbp in 2060. Bijgevolg loopt Griekenland volgens het laatste Sustainability Report[7] van de Commissie een groot risico wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën betreft. Demografische ontwikkelingen, waarbij de afhankelijkheidsratio van ouderen in de prognoseperiode tot 2060 bijna zal verdubbelen, zijn van grote invloed op de stijgende pensioenuitgaven over de hele prognoseperiode[8]. Bovendien behoort de uitkeringsratio[9] in Griekenland tot de hoogste in de EU, hoewel 65-plussers aan een hoger armoederisico onderhevig zijn dan gemiddeld in de EU het geval is. Via recente hervormingen, bijv. de wet 3655/2008[10], zijn sommige zwaktes van het pensioenstelsel aangepakt, zoals de buitensporige versnippering. In het geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2010 staan ook enkele toezeggingen inzake de hervorming van de pensioenen en de gezondheidszorg. Over het geheel genomen blijft het pensioenstelsel onhoudbaar en onbillijk. Vervroegde-

---

6 Bij deze vergelijking is gebruik gemaakt van gegevens uit nationale rekeningen betreffende de beloning per werknemer in overheidsdienst ten opzichte van de totale beloning per werknemer in de particuliere sector in de periode 2000-2007. De sterkere stijging van de lonen in de overheidssector dan in de particuliere sector is ook groter dan in de andere lidstaten van het eurogebied waarover gegevens beschikbaar zijn, bijv. Spanje of Italië.

7 *European Economy*, 9/2009.

8 Prognoses wijzen voortdurend uit dat de demografische uitdagingen in Griekenland ernstiger zijn dan gemiddeld in de EU het geval is en de Eurostat-prognoses 2008 wijzen op een stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen van 27,8% in 2008 tot 57,1% in 2060. De verhouding tussen verzekeringnemers en gepensioneerden komt op 1,75:1 in plaats van 4:1, wat nodig is voor een levensvatbaar omslagstelsel voor de pensioenen.

9 De uitkeringsratio is het gemiddelde overheidspensioen als aandeel van het gemiddelde loon over de hele economie.

10 Wet 3655/2008 pakt enkele van de administratieve zwaktes van het Griekse pensioenstelsel aan, terwijl zij een aantal parameteraanpassingen invoert. Ten eerste vermindert de wet het aantal fondsen van 113 tot 13, waardoor administratieve kosten worden teruggebracht en de monitoring wordt verbeterd. Ten tweede voert de wet een individueel socialezekerheidsnummer in om de beheersing van de uitgaven te verbeteren en het ontwijken van bijdragen terug te dringen. Ten derde richt zij het verzekeringsfonds voor onderlinge solidariteit tussen de generaties op om de betaling van de pensioenen in de toekomst veilig te stellen. Bovendien biedt de wet financiële stimulansen om de beroepsloopbaan met maximaal drie jaar na de wettelijke pensioenleeftijd te verlengen en versterkt zij bepalingen inzake moederschapsverlof om de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt te verbeteren.

uittredingsregelingen vormen een alternatieve maar dure voorbereiding op de pensionering en hebben een negatief effect op de stimulansen om te gaan werken. Er moeten voorts hervormingen komen om de aanzienlijke stijging van de leeftijdsgerelateerde uitgaven te beteugelen, teneinde de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te versterken. Ook de gezondheidszorg is aan hervorming toe, met name om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, vooral in de eerstelijnszorg, de efficiëntie en het budgettaire beheer, aangezien deze factoren begrotingsoverschrijdingen hebben veroorzaakt[11].

In het geactualiseerde stabiliteitsprogramma is ook sprake van hervormingen van de productenmarkt. Verschillende gebieden vragen om aandacht. Ten eerste moet de concurrentie worden verscherpt in de sector van de professionele diensten, die goed is voor 2½% van het bbp en 7% van de werkgelegenheid[12]. Griekenland bekleedt een lage plaats op de Product Market Indicator inzake professionele diensten van de OESO, vooral voor juridische diensten. Ten tweede behoren de concurrentiebelemmeringen tot de grootste binnen de Europese groep van OESO-landen, volgens de OESO-index inzake concurrentiebelemmeringen. Ten derde blijft zowel de liberalisering van de netwerkindustrieën (bv. energie) als de openstelling van de markten in de vervoersector, en met name het spoorwegvervoer[13], achter bij het EU-gemiddelde[14]. In de gassector is bijvoorbeeld in december 2009 de eerste particuliere invoer van LNG (vloeibaar aardgas) geannuleerd doordat de door de staat gecontroleerde netwerkexploitant DESFA tot dan weigerde contracten te sluiten die netwerktoegang verlenen. Dit gebrek aan liberalisering heeft concrete gevolgen voor de Griekse ondernemingen. Zo heeft de Wereldbank[15] aangetoond dat het op de elektriciteitsmarkt langer duurt en meer kost om een nieuw bedrijf op het elektriciteitsnet aan te sluiten dan gemiddeld in de OESO-landen het geval is.

Ten slotte wat het ondernemingsklimaat betreft, hebben bedrijven in hun contacten met de overheidsdiensten te maken met complexe, omslachtige, lange procedures en rechtsonzekerheid. Ondanks de geboekte vooruitgang is Griekenland volgens de Doing Business-indicatoren 2009 van de Wereldbank het slechtst presterende land van de EU en de OESO. Dit is te wijten aan de tijd en kosten die nodig zijn om een bedrijf te starten, de algehele arbeidsrigiditeit, de geringe bescherming die investeerders wordt geboden, alsook de moeilijkheden inzake toegang tot financiën. Griekenland heeft zich ten doel gesteld de administratieve lasten tegen 2013 met 25% terug te brengen, hoewel de tenuitvoerlegging nog in de aanvangsfase zit. Indien op deze gebieden hervormingen worden doorgevoerd, in de lijn van de EU Small Business Act, dan zou dit de particuliere investeringen en de werkgelegenheid kunnen aanzwengelen zonder dat zulks veel kosten voor de overheid met zich meebrengt. Deze zouden ook het doorvoeren van arbeidsmarkthervormingen kunnen vergemakkelijken door de kostendruk te verlagen.

Bovenop de pogingen om de werkgelegenheid in de publieke sector te hervormen, heeft de Griekse arbeidsmarkt ook behoefte aan hervormingen overeenkomstig de gemeenschappelijke beginselen inzake flexicurity. De Griekse arbeidsmarkt is sterk gesegmenteerd naar geslacht

---

11 OECD (2009), *Economic Survey of Greece 2009*, hoofdstuk 3: Improving the performance of the health care system.

12 Bron: EU KLEMS 2005.

13 5,3 volgens de OESO-index van 2007, vergeleken met 3,4 in de EU-landen van de OESO.

14 Dit blijkt uit de OESO-indicatoren 2007 inzake regulering van energie, vervoer en communicatie. De reguleringsindicator van Griekenland bedraagt 2,1 inzake elektriciteit en 3,5 inzake gas, vergeleken met 1,5 en 2,5 in de EU-landen van de OESO.

15 Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project. Wereldbank, 2010.

(meer dan in enig ander EU-land), leeftijd (jongeren hebben moeite om de arbeidsmarkt te betreden), soort contract (met relatief striktere wetgeving inzake arbeidsbescherming (EPL) voor tijdelijke contracten dan voor reguliere contracten) en vaardigheden (met meer EPL voor bedienden dan voor arbeiders). Tegelijk is het opleidingsniveau van de beroepsbevolking voor veel verbetering vatbaar, evenals het inspelen op de arbeidsmarkt door verbeteringen in de kwaliteit van het secundaire en tertiaire onderwijs, de efficiëntie van overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening en het actief arbeidsmarktbeleid (ALMP). Sommige van deze kwesties komen aan de orde in het laatste geactualiseerde stabiliteitsprogramma. Ten slotte is de definitie van collectief ontslag erg ruim, aangezien deze bij het ontslaan van vier werknemers van toepassing is op bedrijven met 20 tot 200 werknemers. Doordat collectieve ontslagen omslachtig zijn verstoort de huidige regelgeving in Griekenland de werkgelegenheidsschepping. Dit vormt ook een hinderpaal voor de groei van bedrijven.

Ten slotte zou een snellere en efficiëntere benutting van de structuur- en cohesiefondsen van de EU van cruciaal belang kunnen zijn voor het welslagen van de inspanningen om het concurrentievermogen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te herstellen. Sinds 2007 heeft Griekenland relatief weinig betalingsaanvragen bij de Commissie ingediend. Dit wijst op een laag absorptieniveau aan het begin van het vierde jaar van de programmaperiode 2007-2013, in vergelijking met de meeste lidstaten. Door de nationale investeringsprioriteiten af te stemmen op de doelstellingen van het structuur- en cohesiebeleid en met de Commissie samen te werken aan het verbeteren van de tenuitvoerlegging van operationele programma's, zou Griekenland in staat zijn essentiële overheidsinvesteringen ter ondersteuning van het groeipotentieel op lange termijn te financieren en tegelijkertijd de begrotingsconsolidatie voortzetten. De operationele programma's inzake administratieve hervorming en digitale convergentie verdienen bijzondere aandacht, omdat deze programma's de essentiële hervormingen van de overheidsdiensten ondersteunen, alsook die inzake de ontwikkeling van het arbeidspotentieel en inzake onderwijs en een leven lang leren, die de hervormingen van de arbeidsmarkt en het onderwijs ondersteunen, aangezien deze alle van cruciaal belang zijn voor de hervormings- en groeistrategie die in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2010 is uitgestippeld. EU-fondsen zouden kunnen worden aangesproken ter verbetering van de efficiëntie van de overheidsdiensten en ter ondersteuning van hervormingen in de gezondheidszorg, de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening, van hervormingen inzake een leven lang leren, alsook van het opbouwen van effectieve capaciteit op het gebied van regelgeving, toezicht en handhaving.

2.3. Banksector

Griekse banken blijven vrij solide wat hun solventie betreft, met een gemiddelde kapitaaltoereikendheidsratio van 11,7% en aanhoudende winstgevendheid. Banken hebben staatsteun ontvangen in de vorm van garanties en kapitaalinjecties, maar minder dan in de meeste andere EU-lidstaten. Desalniettemin zal hun huidige prestatieniveau beïnvloed worden door de structurele zwaktes in de economie, nu deze de huidige neergang te boven komt met verzwakte kredietgroei als gevolg.

Ondanks een vrij lage ratio kredieten/deposito's heeft het Griekse bankwezen moeilijkheden ondervonden bij het aantrekken van liquiditeiten op de wholesalemarkten, waardoor het hoofdzakelijk op leningen van het Eurosysteem is aangewezen[16]. Momenteel hebben de Griekse banken ongeveer 8% van hun activa in overheidspapier, vooral uit Griekenland. Als

[16] Het aantrekken van Eurosysteem-kredieten is vergemakkelijkt door veranderingen in de ECB-regels betreffende gebruik van onderpand. Het Eurosysteem zal naar verwachting echter aan het eind van 2010 terugkeren naar zijn vóór de crisis geldende criteria voor het in aanmerking nemen als onderpand.

de kredietwaardigheidsbeoordeling verder zou dalen, zou het twijfelachtig kunnen worden of de Griekse banken en andere investeerders bereid zouden blijven Grieks overheidspapier aan te houden. Dit zou het vermogen van de overheid om zichzelf te financieren, verder onder druk kunnen zetten.

Wat de ruimere financiële sector en meer bepaald de verzekeringssector betreft, wordt momenteel naar aanleiding van het faillissement van een groot bedrijf en vier kleinere bedrijven een zwakte door de Griekse toezichthouder aangepakt.[17]

2.4. Onevenwichtigheden in de overheidsfinanciën

In 2009 zijn de Griekse overheidsfinanciën meer verslechterd dan als gevolg van de neergang en de steunmaatregelen aan de financiële sector kon worden verwacht. Volgens de officiële ramingen in de begroting 2010 kwam het overheidstekort in 2009 uit op 12¾% van het bbp (deze raming omvat een tijdelijk netto tekortverhogend effect van 1¼% van het bbp[18]). Dit spoort met de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie en staat tegenover de in het geactualiseerde stabiliteits- en groeiprogramma van januari 2009 vastgestelde begrotingsdoelstelling van 3,7% van het bbp in 2009 (tabel 2)[19]. Het feitelijke tekort dat thans voor 2009 wordt verwacht, is veel hoger uitgevallen dan het tekort waarop werd gerekend toen de Raad in april 2009 zijn aanbeveling overeenkomstig artikel 104, lid 7, VEG deed.

Tabel 2: Herziene raming van de economische groei en het begrotingsresultaat

	Reële bbp-groei (Verandering in %)					**Netto financieringsoverschot/tekort van de overheid (% van het bbp)**				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Begroting 2009	2,7	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	-2	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
prognose COM januari 2009	0,2	0,7	n.b.	n.b.	n.b.	-3,7	-4,2	n.b.	n.b.	n.b.
SP januari 2009	1,1	1,6	2,3	n.b.	n.b.	-3,7	-3,2	-2,6	n.b.	n.b.
BTP-kennisgeving (april 2009)	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	-3.7	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
COM voorjaarsprognose 2009	-0,9	0,1	n.b.	n.b.	n.b.	-5,1	-5,7	n.b.	n.b.	n.b.
BTP-kennisgeving (oktober 2009)	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	-12,5	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
COM najaarsprognose 2009	-1,1	-0,3	0,7	n.b.	n.b.	-12,7	-12,2	-12,8	n.b.	n.b.
Begroting 2010	-1,2	-0,3	n.b.	n.b.	n.b.	-12,7	-9,1	n.b.	n.b.	n.b.
SP januari 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Bron: diensten van de Commissie, geactualiseerde stabiliteitsprogramma's

[17] De vergunning van Aspis Pronoia S.A. is op 21 september 2009 ingetrokken, samen met die van de vier andere kleinere verzekeringsmaatschappijen van de Aspis-groep die in Griekenland werkzaam zijn. Dit was vooral te wijten aan de zeer zwakke balanssituatie van deze bedrijven. Het bedrag waarvoor op de Griekse overheid een beroep zou kunnen worden gedaan om de stabiliteit in de sector te handhaven, is echter klein.

[18] Dit valt verder uiteen in een tekortverhogend effect van eenmalige uitgaven van 1¼% van het bbp en eenmalige ontvangsten van ongeveer ¼% van het bbp. Dit laatste omvat eenmalige ontvangsten van gezinnen met bijzondere en hoge inkomens en de in 2009 doorgevoerde belastingsamnestiemaatregelen.

[19] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16053_en.htm.

Het hoger dan begrote tekort voor 2009 is slechts gedeeltelijk te wijten aan de ongunstige macro-economische omstandigheden (tabel 3). Volgens de laatste officiële ramingen van de Griekse autoriteiten zal de reële bbp-groei in 2009 -1¼% bedragen, wat ruwweg overeenkomt met de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie. Slechts een klein deel van de begrotingsontsporingen in 2009 (ongeveer 1½% van het bbp) is toe te schrijven aan de werking van automatische stabilisatoren op het ogenblik dat de economie in een recessieperiode terechtkwam. Een ander deel van de tekortontsporing houdt verband met een basiseffect vanwege de grote opwaartse herziening van het overheidstekort in 2008 (in oktober 2009 werd de tekortquote voor 2008 opwaarts herzien met 2¾% van het bbp, in vergelijking met in het voorjaar gerapporteerde gegevens)[20].

Naast de bovenbeschreven factoren is de verslechtering van het overheidstekort ook terug te voeren op tegenvallers aan de ontvangstenzijde ter grootte van ongeveer 2½% van het bbp en uitgavenoverschrijdingen van bijna 2½% van het bbp ten opzichte van de in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2009 vermelde begrotingsdoelstelling. De tegenvallende ontvangsten zijn grotendeels toe te schrijven aan tekortkomingen in het mechanisme voor de inning van de belastingen. Meer in het bijzonder is de opbrengst van de indirecte belastingen met 1¼% van het bbp teruggelopen, terwijl de sociale bijdragen als gevolg van toenemende werkloosheid met bijna ½% van het bbp zijn afgenomen, wat ook bevestigde dat de aan de begrotingsdoelstelling ten grondslag liggende oorspronkelijke voorspellingen voor de begrotingsontvangsten veel te optimistisch waren (met betrekking tot zowel directe als indirecte belastingen). Aan de uitgavenzijde heeft, zoals hierboven vermeld, een aantal eenmalige uitgaven[21] ter grootte van ongeveer 1¼% van het bbp de uitgavenoverschrijdingen mede in de hand gewerkt. Daarbovenop zijn de loonkosten bij de overheid gestegen met ongeveer 0,7% van het bbp, vooral vanwege het toegenomen aantal arbeidsovereenkomsten van korte duur bij de overheid en stijgingen van de ambtenarensalarissen. Daarnaast zijn de kosten van de schuldendienst met 0,5% van het bbp gestegen, vanwege de grote stijging van de schuldquote. Deze tegenvallers aan de uitgaven- en ontvangstenzijde hebben ruimschoots het effect tenietgedaan van de in juni 2009[22] door de regering aangekondigde budgettaire consolidatiemaatregelen, ook omdat die in de loop van het jaar slechts voor een deel zijn uitgevoerd[23].

---

20 Overeenkomstig artikel 15, lid 1, van Verordening (EG) nr. 479/2009 heeft Eurostat een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de kwaliteit van de door Griekenland ingediende gegevens, omdat de door de Griekse statistische diensten meegedeelde cijfers met "grote onzekerheden" zijn omgeven (Eurostat News Release 149/2009 van 21 oktober 2009). Eurostat heeft zijn voorbehoud bij de financiële statistieken van de Griekse overheid nog niet ingetrokken. Zie ook het Commissieverslag over de Griekse statistieken over het overheidstekort en de overheidsschuld - COM(2010) 1 van 8.1.2010.

21 Een bijzondere uitkering die aan gezinnen met lage inkomens wordt betaald (203 miljoen EUR), administratieve kosten in verband met de op zeer korte termijn uitgeschreven verkiezingen van oktober 2009 (244 miljoen EUR) en de betaling van achterstallige bedragen in de ziekenhuissector (975 miljoen EUR), subsidies en aan andere publieke entiteiten (394 miljoen EUR), betaling van een boete als gevolg van een rechterlijke uitspraak over de nationale luchtvaartmaatschappij en andere (541 miljoen EUR). Het totaal bedraagt 3 228 miljoen EUR of 1¼% van het bbp.

22 Het merendeel van de geplande maatregelen was er vooral op gericht de ontvangsten tijdelijk (belastingafrekening, extra fiscale bijdrage voor hoge inkomens, heffing op gebouwen in verband met inbreuken op de ruimtelijke ordening, enz.) of permanent (verhoging van de accijnsrechten op tabak en alcohol, hoger belastingtarief voor dividenden en aandelenopties enz.) te verhogen. In de loop van het jaar is ook een aantal maatregelen aan de uitgavenzijde aangekondigd (zoals een vermindering van de lopende uitgaven, een salaris- en pensioenstop in de overheidssector, een reductie van de ontwikkelingshulp enz.).

23 Zo is de in juni 2009 aangekondigde invoering van een heffing op gebouwen in verband met inbreuken op de ruimtelijke ordening (waarvan het effect op de begroting op circa ½% van het bbp wordt

Tabel 3: Voornaamste factoren die het feitelijke overheidstekort voor 2009 beïnvloeden(*)

	Effect op het tekort (°)	Tekort in 2009
Oorspronkelijke doelstelling in de begrotingswet 2009		**2,0**
Geactualiseerd stabiliteitsprogramma van januari 2009		**3,7**
Basisjaareffect	1,4	
Automatische stabilisatoren	1,5	
Eenmalige uitgaven	1,5	
Effect van ontvangstenverhogende maatregelen	-1,0	
Effect van uitgavenbeperkende maatregelen	-0,3	
Inkomstenderving	3,5	
Uitgavenoverschrijdingen	2,2	
Discrepantie door swaptransacties	0,2	
Geactualiseerd stabiliteitsprogramma van januari 2010		**12,7**

(*) Samenvattende tabel van de voornaamste bijstellingen, correcties en discrepanties (als % van het bbp) in de begroting voor 2009 sinds de goedkeuring ervan door de (vorige) Griekse regering aan het einde van 2008, en van het nieuwe stabiliteitsprogramma.

(°) Een plusteken duidt op een toename van het tekort en een minteken op een daling van het tekort.

Tot besluit kan worden gesteld dat de macro-economische situatie weliswaar duidelijk slechter is uitgevallen dan verwacht, maar dat de snelle verscherping van de begrotingsonevenwichtigheden slechts gedeeltelijk te wijten is aan de tegenvallende macro-economische omstandigheden.

2.5. Begrotingsstatistieken

Wat het Griekse statistische systeem betreft, blijven de tekortkomingen in de statistieken van de overheidsfinanciën een terugkerende kwestie en een grote zorg. Op 22 oktober 2009 heeft Eurostat "*op grond van grote onzekerheden met betrekking tot de gerapporteerde cijfers"* een algemeen voorbehoud gemaakt ten aanzien van de door de Griekse overheid gemelde cijfers; Eurostat heeft de gegevens dan ook niet gevalideerd. Meer bepaald werden in de kennisgeving van oktober 2009 de gegevens over het overheidstekort en de overheidsschuld voor de voorgaande jaren aanzienlijk gecorrigeerd.

Het overheidstekort voor 2008 werd opwaarts herzien tot bijna 7¾% van het bbp, hetgeen neerkomt op een bijstelling met 4 procentpunten ten opzichte van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2009 en met 2¾ procentpunten ten opzichte van de kennisgeving van april 2009. Volgens het recente verslag van de Commissie inzake de Griekse statistieken betreffende het tekort en de schuld van de overheid[24] zijn bewijzen gevonden van "*ernstige onregelmatigheden in de BTP-kennisgevingen van april en oktober 2009, ook betreffende het indienen van incorrecte gegevens en het niet in acht nemen*

geraamd), er niet gekomen omdat zij door Griekse rechtbanken als ongrondwettig werd bestempeld. Andere voorbeelden van maatregelen die minder hebben opgeleverd dan aanvankelijk gepland, zijn onder meer de salaris- en pensioenstop in de overheidssector, de verlenging van de termijn voor de belastingafrekening, de heffingen op het gebruik van mobiele telefoons, de belastingen voor jachteigenaren, enz.

[24] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=COM_2010_report_greek.

van boekhoudkundige regels en van de timing van de kennisgeving; *slechte samenwerking tussen de nationale diensten die bij het vergaren van de BTP-gegevens betrokken zijn, alsook een gebrek aan onafhankelijkheid van het nationaal bureau voor de statistiek van Griekenland en het General Accounting Office van het ministerie van Financiën; een institutioneel kader en een stelsel van overheidsrekeningen die ongeschikt zijn voor een correcte rapportage van BTP-statistieken, met name niet-transparant of onbehoorlijk gedocumenteerde boekhouding, die gedurende lange tijd geleid heeft tot verschillende, in sommige gevallen aanzienlijke herzieningen van gegevens door de Griekse autoriteiten. een gebrek aan verantwoording bij de individuele verstrekking van in de BTP-kennisgevingen gebruikte cijfers (bijv. in sommige gevallen het ontbreken van schriftelijke documentatie of certificering, de telefonische uitwisseling van gegevens); onduidelijke verantwoordelijkheid en/of gebrek aan verantwoordelijkheid van de nationale diensten die bronmateriaal leveren of statistische gegevens vergaren, in combinatie met onduidelijke toewijzing van bevoegdheden aan ambtenaren die voor de gegevens verantwoordelijk zijn*". Daarom zijn verdere inspanningen nodig om de vergaring en verwerking van de overheidsgegevens te verbeteren. Aangezien Griekenland er bij herhaling niet in geslaagd is statistieken inzake het overheidstekort te verstrekken die adequaat zijn voor de tenuitvoerlegging van het SGP, moeten de begrotingsconsolidatie-inspanningen de komende jaren niet alleen op basis van de cijfers van het overheidstekort worden gemonitord, maar ook via een beoordeling van de ontwikkelingen in het niveau van de overheidsschuld.

De structurele en endemische problemen met de boekhouding van de Griekse regering zijn schadelijk gebleken voor de tijdige en doeltreffende beheersing van de ontvangsten en uitgaven. Daarenboven is het van het allergrootste belang dat een aantal ingrepen wordt uitgevoerd ter verbetering van het proces en de uitvoering van de begroting, alsook van de kwaliteit van de begrotingsgegevens in de context van de hoognodige hervorming van het Griekse statistische systeem (met inbegrip van het General Accounting Office) en de onafhankelijkheid van de nationale statistische diensten.

De Commissie is momenteel een inbreukprocedure aan het inleiden met betrekking tot het niet naleven van een reeks EU-wetgevingsbesluiten betreffende het vergaren en rapporteren van begrotingsstatistieken in Griekenland.

3. HET GEACTUALISEERDE STABILITEITSPROGRAMMA VAN GRIEKENLAND VAN JANUARI 2010

Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid bepaalt dat elke lidstaat die de eenheidsmunt aanneemt, ertoe gehouden is jaarlijks een stabiliteitsprogramma in te dienen. Overeenkomstig artikel 5, lid 3, van deze Verordening kan de Raad de geactualiseerde stabiliteitsprogramma's onderzoeken op grond van de door de Commissie en het Economisch en Financieel Comité gemaakte evaluaties. In zijn evaluatie onderzoekt de Raad ook of het economisch beleid spoort met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

De begroting 2010 is op 23 december 2009 door het parlement goedgekeurd, met 9,1% van het bbp als doelstelling voor het overheidstekort in 2010. Ondertussen hebben de Griekse autoriteiten bekendgemaakt dat de begrotingsaanpassing al in 2010 moet worden geïntensiveerd, en dat voor 2010 een ambitieuzere begrotingsdoelstelling van 8,7% van het bbp is bepaald. De actualisering van het stabiliteitsprogramma van januari 2010, die op 15 januari 2010 is ingediend, bestrijkt de periode 2010-2013 en bevestigt de herziene

begrotingsdoelstelling van 8,7% van het bbp voor 2010. Om te garanderen dat de herziene doelstellingen worden gehaald, is in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma een aantal aanvullende maatregelen opgenomen, bovenop die welke in de begrotingswet 2010 zijn aangekondigd. In het programma wordt een gedetailleerd pakket aan maatregelen inzake begrotingsconsolidatie voor 2010 uiteengezet, dat gericht is op het verbeteren van de inning van belastingontvangsten en, in minder mate, op het beperken en rationaliseren van de primaire overheidsuitgaven. Het geeft ook een raming van elk van de voornaamste begrotingsmaatregelen voor 2010, alsook het tijdschema voor het aannemen en het ten uitvoer leggen ervan. Sommige van deze maatregelen zijn reeds bij het parlement ingediend en zullen in de eerste maanden van 2010 ten uitvoer worden gelegd. De plannen voor 2011, 2012 en 2013 omvatten een breed scala aan structurele hervormingen maar zijn minder gedetailleerd en bevatten geen precies tijdschema voor de tenuitvoerlegging ervan.

Zonder kennis te hebben van de begroting 2010, die pas na de afsluitingsdatum van de najaarsprognoses 2009 beschikbaar werd gesteld, zijn de diensten van de Commissie ervan uitgegaan dat het overheidstekort zowel in 2010 als in 2011 meer dan 12% van het bbp zou bedragen. Volgens het aan de begrotingswet 2010 ten grondslag liggende macro-economische scenario, dat ook bevestigd is door het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2010, wordt de reële bbp-groei in 2010 op -0,3% geraamd, wat ruwweg spoort met de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie. Deze prognoses gaan echter uit van ongewijzigd beleid en zijn vóór de recente reacties op de financiële markten gemaakt. Het in het geactualiseerde programma vervatte centrale macro-economische scenario voor 2010 is dan ook optimistisch.

Volgens het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2010 vertegenwoordigt de doelstelling voor de overheidsbegroting 2010 een budgettaire aanpassing van 4 procentpunten van het bbp, gemeten naar de verandering in nominale tekortquote, hetgeen een stijging van de totale ontvangstenquote met 2,6 procentpunten van het bbp en een daling van de totale uitgavenquote met 1,4 procentpunten van het bbp betekent. Bijgevolg moet volgens de plannen het overgrote deel van de aanpassing in 2010 aan de ontvangstenkant van de begroting worden gerealiseerd, na de tenuitvoerlegging van tijdelijke ontvangstenverhogende (eenmalige) maatregelen van ongeveer ¼% van het bbp[25] en een pakket permanente maatregelen ter verhoging van belastingontvangsten, dat naar verwachting in maart 2010 door het parlement zal worden goedgekeurd. Aan de uitgavenzijde weerspiegelt de voorziene bezuiniging de stopzetting van de eenmalige uitgaven voor meer dan 1% in 2009, terwijl het effect van een aantal aangekondigde permanente uitgavenverminderingen teniet wordt gedaan wordt door een stijging van de uitgaven aan onderwijs, gezondheidszorg en overheidsinvesteringen.

Meer bepaald bevat het programma een aantal permanente, in 2010 ten uitvoer te leggen consolidatiemaatregelen aan de ontvangstenzijde ten belope van ongeveer 2½% van het bbp. Het bevat een beschrijving van maatregelen ter verhoging van belastingontvangsten, waaronder een progressieve belastingregeling voor alle gezinsinkomens en de opheffing van belastingsvrijstellingen (met geraamde begrotingseffecten van 0,4% van het bbp), de hervorming van het belastingstelsel voor vastgoed (met een geraamd begrotingseffect van 0,2% van het bbp), de verhoging van accijnzen op tabak en alcoholische producten (reeds bij

[25] Dit zou het netto budgettaire effect zijn van eenmalige ontvangsten van ½% van het bbp (vergoedingen geïnd in verband met het liquiditeitsplan voor de financiële sector en een bijzondere belasting op zeer winstgevende ondernemingen en groot vastgoed) en eenmalige uitgaven van ¼% van het bbp (in verband met de tweede schijf van de aan arme gezinnen betaalde sociale solidariteitsuitkering).

het parlement ingediend, met een geraamd begrotingseffect van 0,4% van het bbp) en de verhoging van vergoedingen voor mobiele telefonie en van accijnzen op brandstoffen[26] (met een geraamd begrotingseffect van 0,4% van het bbp). Een aanzienlijk deel (ongeveer 1% van het bbp) van de totale geraamde permanente ontvangstenverhoging in 2010 is echter afhankelijk van de intensivering van de strijd tegen belastingontwijking. In het programma wordt een aantal beleidsingrepen gepresenteerd met betrekking tot het verbeteren van het mechanisme voor de inning van belastingen, het verruimen van de belastinggrondslag en het verbeteren van de naleving van de belastingwetgeving[27]. Het is van belang dat de wetswijzigingen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de meeste van de geschetste belastingmaatregelen, die volgens de plannen in maart bij het parlement worden ingediend, onverwijld worden aangenomen zodat de maatregelen nog in 2010 effect kunnen sorteren. Bovendien leert de ervaring uit het verleden dat de geplande maatregelen in de strijd tegen belastingontduiking krachtdadig ten uitvoer moeten worden gelegd opdat de verwachte resultaten worden geboekt.

Aan de uitgavenzijde vloeit de voor 2010 verwachte daling vooral voort uit de stopzetting van eenmalige uitgaven in 2009. Hoewel voldoende inspanningen zijn geleverd om de loonkosten in de openbare sector, de operationele kosten en de defensie-uitgaven (met ongeveer ¾% van het bbp) terug te dringen, doen de (met ongeveer ¾% van het bbp) gestegen uitgaven aan onderwijs en overheidsinvesteringen elk tekortverlagend begrotingseffect teniet. Het netto begrotingseffect is dan ook waarschijnlijk te verwaarlozen. Meer bepaald voorziet het geactualiseerde programma in maatregelen die gericht zijn op het boeken van efficiëntiewinst bij ziekenhuisaankopen (met een geraamd permanent begrotingseffect van 0,3% van het bbp) en op het realiseren van de regeringsbelofte de operationele kosten met 0,1% van het bbp terug te dringen, militaire aankopen met 0,2% van het bbp te verminderen, toelagen voor ambtenaren[28] met 0,3% van het bbp te korten, aanwervingen in de openbare sector in 2010 te bevriezen en daarna de regel toe te passen dat vijf gepensioneerden door één nieuw personeelslid worden vervangen. Niettemin wordt ervan uitgegaan dat de nominale salariskosten als gevolg van loondrift op het niveau van 2009 blijven.

---

[26] De verhoging van de vergoedingen voor mobiele telefonie en van accijnzen op brandstoffen is reeds vóór de parlementsverkiezingen van oktober door het vorige parlement goedgekeurd.

[27] Het samenvoegen van de stelsels voor inning van belastingen en van socialezekerheidsbijdragen, het invoeren van een op risico gebaseerde benadering in het controleproces, het opleggen van een wettelijke verplichting aan ondernemingen om professionele rekeningen bij commerciële banken aan te houden en betalingen via het banksysteem te verrichten, het evalueren van bestaande vergelijkende controles, het verleggen van de nadruk van formele controles op boekhouding en documenten naar grondige controles, het verzamelen van gegevens van nutsbedrijven (elektriciteit, telefoon, water) en het gebruiken ervan voor het uitvoeren van kruiscontroles, het verzamelen van gegevens van alle afgegeven ontvangstbewijzen, het opheffen van het onderhandelen in het beoordelingsproces voor boetes en het overstappen op een op objectieve criteria gebaseerd puntensysteem, het opzetten en gebruiken van een geïnformatiseerd systeem voor het beheer van controles, het instellen van een belastingsamnestie voor particulieren of ondernemingen die helpen bij het voor de rechtbank brengen van corrupte ambtenaren, het onttrekken van het geschillenbeslechtingproces aan de directeuren van regionale belastingkantoren door deze geschillen op een centrale locatie te laten behandelen, het verminderen van het aantal regionale belastingkantoren door andere instrumenten te hanteren voor het verkrijgen van formulieren, het verkrijgen van hulp en het indienen van aangiften (via internet, de post of call centers), enz.

[28] De maandelijkse toelagen die ambtenaren bovenop hun nominale salaris ontvangen, zijn niet gelijk over de verschillende overheidsdepartementen. In sommige ministeries bedragen de toelagen meer dan 100% van het nominale wettelijke salaris, waardoor het maandelijkse inkomen van de personeelsleden wordt verdubbeld, terwijl in andere ministeries en publieke entiteiten de maandelijkse toelagen niet meer dan 30% van het nominale wettelijke salaris bedragen.

Bovenop deze maatregelen en zonder enig budgettair effect in de begrotingsdoelstelling op te nemen, heeft het ministerie van Financiën een reserve voor onvoorziene uitgaven aangelegd en alle begrotingskredieten per ministerie met 10% bevroren (uitgezonderd voor salarissen, pensioenen en rentebetalingen). Naar gelang van de feitelijke uitgaven in de eerste zes maanden van 2010, mogen de op deze manier geblokkeerde begrotingskredieten niet helemaal opnieuw aan de uitgevende ministeries worden toegewezen, waardoor tegen het jaareinde een verdere reductie in daaraan gerelateerde uitgaven wordt gegarandeerd.

Over het geheel genomen lijkt op basis van de in de actualisering voorkomende gedetailleerde informatie en ondanks meerdere risico's de begrotingsdoelstelling voor 2010 haalbaar te zijn, op voorwaarde dat alle aangekondigde maatregelen tijdig en met succes ten uitvoer worden gelegd. Een groot deel van de in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma geplande correctie van het nominale tekort vloeit voort uit de stopzetting van eenmalige tekortverhogende maatregelen in 2009 enerzijds en de tenuitvoerlegging van eenmalige tekortverlagende maatregelen in 2010 anderzijds. De stopzetting van eenmalige uitgaven, zoals in de actualisering uiteengezet, zal in 2010 een automatisch tekortverlagend begrotingseffect sorteren van iets meer dan 1% van het bbp, terwijl de eenmalige ontvangstenverlagende maatregelen een totaal netto begrotingseffect van ongeveer ¼% van het bbp zullen sorteren. Bijgevolg komt het algehele tekortverlagende begrotingseffect van tijdelijke factoren in 2010 uit op iets minder dan 1½% van het bbp (bijna een derde van de totale voor 2010 geraamde bbp-consolidatie met 4 procentpunten). De vermindering van het nominale tekort dat niet afhankelijk is van eenmalige maatregelen in 2010 zal naar verwachting in de grootteorde van 2½% van het bbp liggen.

Op dit ogenblik blijft de begrotingsdoelstelling van 8,7% van het bbp voor 2010 met veel onzekerheid omgeven en is er een hoog risico op ontsporing van de begroting, vooral vanwege de optimistische macro-economische aannames die aan het programma ten grondslag liggen en de optimistische officiële raming van de resultaten van de strijd tegen de belastingontwijking. Hoewel er gedetailleerde informatie bestaat over de maatregelen (en het geraamde begrotingseffect ervan) waarop de begrotingsdoelstelling steunt, is de snelle en strikte tenuitvoerlegging van de aangekondigde beleidslijnen van cruciaal belang. Naast de onzekerheden omtrent het effect van de beoogde consolidatiemaatregelen zijn de ontvangsten- en uitgavenprognoses waarop de doelstelling voor 2010 steunt, aan risico's onderhevig. In het bijzonder lijkt de prognose van de rente-uitgaven in de actualisering voor 2010 aan de optimistische kant, gelet op de geraamde stijging van de schuldquote met 7 procentpunten van het bbp in 2010 en de stijging van de rentevoeten voor nieuwe schuld (of schuld met variabele rente). Bovendien is het begrotingsresultaat voor 2008 niet door Eurostat gevalideerd. Bijstellingen van gegevens betreffende voorgaande jaren kunnen overloopeffecten hebben op 2010. Zo ook zou een overheidstekort voor 2009 van meer dan de geraamde 12¾% van het bbp een minder gunstige uitgangspositie voor 2010 betekenen[29]. Daarom is het van essentieel belang dat de in het stabiliteitsprogramma gepresenteerde maatregelen (met inbegrip van het geraamde begrotingseffect ervan) waarop de begrotingsdoelstelling steunt, snel en strikt ten uitvoer worden gelegd en dat Griekenland klaar staat om verdere maatregelen aan te kondigen en ten uitvoer te leggen, mochten deze risico's zich voordoen.

[29] Tot dusver laten de beschikbare, onvolledige indicatoren vermoeden dat een eventuele ontsporing van het begrotingsresultaat in 2009 tot meer dan 12,7% van het bbp beperkt zou blijven. Zoals voorgeschreven door Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad zal het eerste begrotingsresultaat voor 2009 uiterlijk op 1 april 2010 door het nationaal bureau voor de statistiek van Griekenland worden bekendgemaakt.

Op middellange termijn wordt in het programma ervan uitgegaan dat het overheidstekort verder zal dalen tot 5,6% van het bbp in 2011, tot 2,8% van het bbp in 2012 en tot 2% van het bbp in 2013. Het primaire saldo volgt een vergelijkbaar patroon en komt in 2013 uit op 3,2% van het bbp, tegen een primair tekort van 7,7% in 2009. De geschetste begrotingsstrategie is gericht op het verminderen van het structurele tekort (zoals herberekend door de diensten van de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode) van 11½% van het bbp in 2009 naar 7¾% van het bbp in 2010 en 1½% in 2013. Er wordt niet verwacht dat de middellangetermijndoelstelling (MTD) van een begrotingsevenwicht in structurele cijfers (dat wil zeggen, conjunctuurgezuiverd en ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen) binnen de programmaperiode wordt gehaald. De begrotingsconsolidatie in 2011 tot 2013 is zowel gebaseerd op een verhoging van de ontvangsten als op een bezuiniging op de uitgaven, waarvan de nadere gegevens echter nog niet bekend zijn gemaakt. De begrotingsresultaten in 2011 en daarna zijn bijgevolg aan risico's onderhevig. Bovendien gaat het onderliggende centrale macro-economische scenario uit van optimistische groeicijfers, die inhouden dat de reële bbp-groei in 2011 weer positief zal worden en in dat jaar 1,5% zal bedragen, waarna zij in 2012 op 1,9% en in 2013 op 2,5% zal uitkomen. Over het geheel genomen zijn er grote risico's verbonden aan het aanpassingstraject voor de middellange termijn.

In het stabiliteitsprogramma wordt de bruto overheidsschuld in 2009 geraamd op 113,4% van het bbp en wordt verwacht dat deze in 2010 meer dan 120% van het bbp zal bedragen alvorens in 2012 weer een dalende trend te vertonen. Naast de stijging van het tekort en de daling van de bbp-groei heeft een aanzienlijke stock-flow adjustment bijgedragen aan de stijging van de schuldquote in 2009, vanwege financiële verrichtingen in verband met het liquiditeitsprogramma voor de financiële sector en de betaling van achterstallige bedragen. Bovendien lijkt de voorziene ontwikkeling van de schuldquote ook aan opwaartse risico's onderhevig, gelet op de risico’s die aan de tekort- en bbp-prognoses verbonden zijn. Deze risico's kunnen nog groter worden door onzekerheid over de stock-flow adjustments. Hoewel deze in vergelijking met het verleden aanzienlijk zijn verminderd (0,2% van het bbp voor elk van de programmajaren), bevat het programma geen informatie over de componenten daarvan.

Het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2010 biedt ook informatie over een breed scala aan structurele hervormingen die in de loop van 2010 op de sporen moeten worden gezet of ten uitvoer moeten worden gelegd. Volgens de actualisering zal de tijdige en succesvolle tenuitvoerlegging van deze hervormingen een positief effect sorteren op de kwaliteit van de overheidsfinanciën en een antwoord bieden op de structurele, intern veroorzaakte zwaktes van de Griekse economie. Meer bepaald heeft de regering reeds een wetsvoorstel bij het parlement ingediend om het bureau voor de statistiek onafhankelijk te maken en is zij voornemens een monitoringbureau voor de uitvoering van de begroting op te zetten dat onder het toezicht van het parlement zou staan, en bindende begrotingsregels aan te nemen voor de doeltreffende opstelling en uitvoering van de begroting op middellange termijn. Op middellange termijn en uiterlijk in 2011 engageren de Griekse autoriteiten zich ertoe de activiteitsgestuurde begroting (activity based budgeting) in te voeren, die het huidige stelsel tegen 2012 volledig zal vervangen. Deze zal ook passen in het kader van een bindende meerjarenbegroting en zal steunen op een stelsel van dubbele boekhouding. Bovendien wordt in het programma ook een breed hervormingspakket gepresenteerd, dat beleidslijnen bevat voor het bevorderen van milieuvriendelijke investeringsprojecten, het herzien van de huidige investeringswet, het bevorderen van publiek-private partnerschappen en het oprichten van een Grieks ontwikkelingsfonds, het in de hand houden van de inflatiedruk dankzij betere marktregulering, het voeren van een actief arbeidsmarktbeleid (active labour market policies, ALMP), het verbeteren van de overheidsdiensten, het vergroten van transparantie en

verantwoordingsplicht, het terugdringen van het aantal gemeenten en lokale besturen en het ondersteunen van investeringen in onderzoek, technologie en innovatie.

4. EU-TOEZICHT IN DE HUIDIGE OMSTANDIGHEDEN

4.1. De combinatie van toezichtinstrumenten

Tal van EU-lidstaten worden thans geconfronteerd met overheidstekorten die hoger liggen dan de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3% van het bbp. De vaak ernstige verslechtering van zowel de tekort- als de schuldsituatie moet worden gezien tegen de achtergrond van de mondiale financiële crisis zonder weerga en de ongekende economische neergang. Diverse factoren spelen een rol. Ten eerste resulteert de economische neergang in afnemende belastingontvangsten en stijgende uitgaven voor sociale uitkeringen (zoals werkloosheidsuitkeringen). Ten tweede heeft de Commissie, in het besef dat in de huidige buitengewone economische situatie een belangrijke rol voor het begrotingsbeleid is weggelegd, in haar Europees economisch herstelplan van november 2008[30], dat in december door de Europese Raad is onderschreven[31], opgeroepen tot het geven van een budgettaire stimulans aan de economie. In het plan wordt uitdrukkelijk gesteld dat de stimulans goed getimed, doelgericht en van tijdelijke aard moet zijn en van lidstaat tot lidstaat dient te verschillen omdat de lidstaten in uiteenlopende posities verkeren wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het concurrentievermogen betreft. Volgens het plan moeten de stimuleringsmaatregelen worden teruggedraaid wanneer het herstel zich op eigen kracht doorzet. Ten slotte hebben verscheidene landen maatregelen getroffen om de financiële sector te stabiliseren. Sommige van deze maatregelen zijn van invloed geweest op de schuldsituatie van de overheid of houden een risico op hogere tekorten of een hogere schuld in de toekomst in[32], al is het niet uitgesloten dat een deel van de kosten van de overheidssteun in de toekomst wordt terugverdiend.

De huidige verslechtering van de overheidsfinanciën in Griekenland moet weliswaar ook tegen dezelfde achtergrond worden gezien, maar dat neemt niet weg dat er al vele jaren van grote begrotingsonevenwichtigheden sprake is, ondanks het feit dat de economie tot 2008 een krachtige ontwikkeling liet zien. Dat duidt op structurele oorzaken. De overheidstekorten zijn met name het gevolg van een ontoereikende beheersing van de overheidsuitgaven, terwijl de ontvangsten- en bbp-groeiprognoses systematisch te optimistisch blijken. Bovendien zijn ook de structurele en endemische problemen met de boekhouding van de Griekse regering schadelijk voor een tijdige en doeltreffende controle van de ontvangsten en uitgaven en macro-economisch toezicht. De hoge begrotingstekorten hebben tot een van de hoogste overheidsschuldquoten in de EU geleid. De Griekse schuldquote ligt niet alleen ver boven de referentiewaarde van 60% van het bbp, maar blijft ook een onhoudbaar stijgende tendens vertonen.

---

30 "Een Europees economisch herstelplan", mededeling van de Commissie aan de Europese Raad - COM(2008) 800 van 26.11.2008.

31 Zie de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel van 11 en 12 december 2008 (17271/1/08) REV 1.

32 Zie het Eurostat-besluit van 15 juli 2009 over de statistische verwerking van overheidsinterventies ter ondersteuning van financiële instellingen en financiële markten tijdens de financiële crisis, Eurostat News Release nr. 103/2009 en 'Accounting for Bank Rescues' in Public Finances in EMU-2009, *European Economy*, 5, blz. 59-63.

De situatie waarin de Griekse economie verkeert, die een combinatie is van een begrotingscrisis en ruimere macro-economische onevenwichtigheden als gevolg van diepgewortelde structurele problemen, vergt een gezamenlijke inzet van instrumenten voor economisch en budgettair toezicht waarin het Verdrag en de toepasselijke secundaire wetgeving voorzien. Daartoe is het van het allergrootste belang dat de instrumenten gelijktijdig worden toegepast om een duurzame begrotingsconsolidatie te bereiken en de noodzakelijke structurele hervormingen voort te zetten op het ruimere gebied van de economische activiteit. Een aanbeveling overeenkomstig artikel 121, lid 4, een aanmaning tot het ondernemen van actie overeenkomstig artikel 126, lid 9, en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2010 overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 (het zogeheten preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact) en de gezamenlijke inzet ervan moeten de reikwijdte van het EU-toezicht versterken.

4.2. De toepassing van artikel 121 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 121, lid 2, VWEU schrijft voor dat de Raad een aanbeveling voor de globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor de lidstaten en de Unie moet aannemen, op aanbeveling van de Commissie en gevolg gevend aan een conclusie van de Europese Raad. Artikel 121, lid 3, van het Verdrag schrijft voor dat de Raad aan de hand van Commissieverslagen toezicht moet houden op de economische ontwikkelingen in elke lidstaat en in de Unie, alsmede op de consistentie van het economisch beleid met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Wanneer is vastgesteld dat het economisch beleid niet spoort met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid of wanneer dit de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar dreigt te brengen, is in artikel 121, lid 4, bepaald dat de Commissie een waarschuwing tot de betrokken lidstaat kan richten en de Raad kan aanbevelen de nodige aanbevelingen tot de betrokken lidstaat te richten. Gezien de ernst van de situatie in Griekenland en om de conformiteit met het besluit krachtens artikel 126, lid 9, te garanderen, is het raadzaam dat de Raad de nodige aanbeveling goedkeurt. Voorts kan de Raad op voorstel van de Commissie besluiten zijn aanbevelingen openbaar te maken.

De Raad heeft op 14 mei 2008 zijn meest recente globale richtsnoeren voor het economische beleid van de lidstaten en de Unie aangenomen[33]. De globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor 2008-2010 omvatten beleidsrichtsnoeren die inhouden dat "*de lidstaten* [...] *hun begrotingsdoelstellingen op middellange termijn in acht* [moeten] *nemen*" en "*effectieve maatregelen* [moeten] *ondernemen om ervoor te zorgen dat dit buitensporig tekort op korte termijn gecorrigeerd wordt*". Voorts moeten lidstaten met externe onevenwichtigheden deze corrigeren *"door middel van structurele hervormingen om het externe concurrentievermogen te verbeteren en door* [...] *bij te dragen tot de correctie van de situatie door middel van budgettair beleid".* Op basis daarvan heeft de Raad in zijn structurele aanbevelingen op 25 juni 2009[34] opgemerkt dat voor Griekenland "*extra inspanningen noodzakelijk* [zijn] *om de macro-economische onevenwichtigheden en de structurele zwakke punten van de Griekse economie aan te pakken*" en tevens onder meer de volgende landenspecifieke aanbevelingen tot Griekenland gericht: de begrotingsconsolidatie voortzetten; de concurrentie op het gebied van de professionele dienstverlening stimuleren, hervormingen doorvoeren die tot meer investeringen in O&O leiden; effectiever

[33] Aanbeveling 2008/390/EG van de Raad (PB L 137 van 27.5.2008, blz. 13).

[34] PB L 183 van 15.7.2009, blz. 1.

gebruikmaken van structuurfondsen; de overheidsdiensten hervormen en een hele reeks arbeidsmarktmaatregelen nemen in het kader van een geïntegreerde flexizekerheidsaanpak. Tegelijkertijd heeft de Raad Griekenland, als lid van het eurogebied, aanbevolen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën veilig te stellen; de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren, onder meer door de overheidsdiensten te moderniseren en door de gemeenschappelijke EU-beginselen inzake flexizekerheid ten uitvoer te leggen.

In het licht van de gevolgen van de wereldwijde economische en financiële crisis voor de Griekse economie veroorzaakt de impliciete herwaardering van risico's verdere druk op de schuldenlast, hogere risicopremies op overheidsleningen en mogelijke solventieproblemen voor de Griekse economie, waarvan eventueel overloopeffecten op andere economieën uit het eurogebied kunnen uitgaan.

4.3. De toepassing van artikel 126 van het Verdrag en eerdere stappen in de buitensporigtekortprocedure met betrekking tot Griekenland

Artikel 126 VWEU voorziet in een buitensporigtekortprocedure (BTP). Deze procedure wordt nader gepreciseerd in Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten[35], die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact.

Overeenkomstig artikel 126, lid 2, VWEU dient de Commissie op basis van de volgende twee criteria na te gaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: a) of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bbp de referentiewaarde van 3% van het bbp overschrijdt (tenzij hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert, hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft); en b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde van 60% van het bbp overschrijdt (tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert).

Artikel 126, lid 3, VWEU (voorheen artikel 104, lid 3, VEG) bepaalt dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag dient op te stellen. In het verslag moet er tevens rekening mee worden gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en moeten alle andere relevante factoren in aanmerking worden genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de betrokken lidstaat op middellange termijn.

---

[35] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. Er is ook rekening gehouden met het advies van het Economisch en Financieel Comité over de specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en richtsnoeren over de opzet en inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's, door de Raad (Ecofin) op 20 november 2009 bekrachtigd en te vinden op: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm.

Op basis van de door de Griekse autoriteiten in oktober 2008 meegedeelde[36] en vervolgens door Eurostat gevalideerde[37] feitelijke tekort- en schuldgegevens en op grond van de tussentijdse prognoses van januari 2009 van de diensten van de Commissie heeft de Commissie op 18 februari 2009 overeenkomstig artikel 104, lid 3, een verslag met betrekking tot Griekenland aangenomen[38]. Vervolgens heeft het Economisch en Financieel Comité (EFC) overeenkomstig artikel 104, lid 4, VEG op 27 februari 2009 advies uitgebracht over het verslag van de Commissie. Gelet op haar verslag overeenkomstig artikel 104, lid 3, en het advies van het EFC, heeft de Commissie op 24 maart 2009 overeenkomstig artikel 104, lid 5, een advies aan de Raad uitgebracht waarin zij tot de conclusie kwam dat er in Griekenland een buitensporig tekort bestaat.

Op aanbeveling van de Commissie heeft de Raad op 27 april 2009 overeenkomstig artikel 104, lid 6, VEG besloten dat er in Griekenland een buitensporig tekort bestaat[39]. Tegelijkertijd richtte de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 7, VEG aanbevelingen tot Griekenland om uiterlijk in 2010 een einde te maken aan de buitensporigtekortsituatie door het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug te dringen tot minder dan 3% van het bbp. Daartoe heeft de Raad Griekenland voorts aanbevolen om "*i) de begroting in 2009 sterker aan* [te passen] *middels permanente maatregelen om de uitgaven in de hand te houden, mede door de uitvoering van de reeds aangekondigde maatregelen*; *ii) in 2010 aanvullende permanente maatregelen ten uitvoer* [te leggen] *om het nominale tekort eind van dat jaar duidelijk onder de referentiewaarde van 3% van het bbp te brengen*; *iii) verdere inspanningen* [te leveren] *om de factoren die naast het vorderingentekort bijdragen tot de verandering in het schuldniveau in de hand te houden, zodat de bruto overheidsschuldquote in lijn met de correctie van het buitensporige tekort voldoende afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert*; *en iv) verdere inspanningen* [te leveren] *om de vergaring en verwerking van gegevens van de nationale rekeningen, en met name overheidsgegevens te verbeteren*". De Raad stelde 27 oktober 2009 vast als uiterste datum waarop de Griekse regering doeltreffende actie moest ondernemen om het budgettaire consolidatietraject al in 2009 te versterken en een concrete invulling te geven aan de maatregelen die lijken te volstaan voor het boeken van voldoende vooruitgang om het buitensporige tekort uiterlijk in 2010 te corrigeren.

Op 11 november 2009 heeft de Commissie een beoordeling gemaakt van de door Griekenland in reactie op de aanbeveling van de Raad ondernomen actie om het buitensporige tekort te verhelpen, waarin zij concludeerde dat de door Griekenland ondernomen actie ontoereikend was en heeft zij tot de Raad een aanbeveling voor een besluit gericht[40]. De Raad besloot dienovereenkomstig op 2 december 2009 uit hoofde van artikel 126, lid 8, VWEU.

Artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad bepaalt het volgende: "*Een besluit van de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 9, van het Verdrag (art. 126, lid 9,*

---

36 Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad (die intussen is vervangen door Verordening nr. 479/2009 van de Raad) moeten de lidstaten de Commissie tweemaal per jaar in kennis stellen van hun voorziene en feitelijke overheidstekorten en schuldniveaus. De meest recente kennisgevingen van Griekenland zijn te vinden op: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

37 Eurostat news release nr. 147/2008 van 22.10.2008.

38 Alle BTP-documenten voor Griekenland zijn te vinden op de volgende website: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

39 Beschikking 2009/415/EG van de Raad (PB L 135 van 30.5.2009, blz. 21).

40 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16243_en.pdf.

VWEU) om de betrokken deelnemende lidstaat aan te manen maatregelen te treffen om het tekort te verminderen, wordt genomen binnen twee maanden nadat de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 8, (art. 126, lid 8, VWEU) heeft vastgesteld dat geen effectief gevolg aan zijn aanbevelingen is gegeven", dit wil zeggen "de betrokken lidstaat aan te manen binnen een voorgeschreven termijn maatregelen te treffen om het tekort te verminderen in de mate die de Raad nodig acht om de situatie te verhelpen".

5. DE BEHOEFTE AAN BEGROTINGSAANPASSING IN 2010 EN DAARNA EN HET VERLENGEN VAN DE TERMIJN VOOR HET CORRIGEREN VAN HET BUITENSPORIG TEKORT

Volgens de macro-economische prognoses en de ramingen inzake potentiële groei van de diensten van de Commissie in het najaar 2009, kwam het structurele tekort in 2009 uit op 11½% van het bbp. Bijgevolg bedraagt de totale structurele aanpassing die voor Griekenland nodig is om het nominale tekort terug te brengen tot minder dan de referentiewaarde van 3% van het bbp, meer dan 9% van het bbp. Een correctie van het buitensporig tekort in 2010, zoals eerder door de Raad aanbevolen, is dan ook niet langer realistisch.

Het is absoluut noodzakelijk dat de structurele begrotingsconsolidatie aan het begin van de programmaperiode en op geloofwaardige wijze wordt uitgevoerd. Een dergelijke grote inspanning is in één jaar uiteraard niet haalbaar, terwijl het een moeilijke opgaaf zal worden een aanpassing van deze omvang over een periode van drie jaar te realiseren. De grote en aanhoudende budgettaire onevenwichtigheden, in combinatie met het hoge en snel toenemende schuldniveau en de beschikbare indicatoren betreffende de houdbaarheid op langere termijn, baren niettemin grote zorgen en vragen om doortastende actie op korte termijn. Volgens het Sustainability Report 2009[41] van de diensten van de Commissie loopt Griekenland een groot risico wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn betreft. Van de vergrijzing gaat een veel groter langetermijneffect op de begroting uit dan gemiddeld in de EU het geval is. Dit komt met name doordat de pensioenuitgaven als percentage van het bbp de komende decennia een betrekkelijk forse stijging zullen vertonen, als het pensioenstelsel niet hervormd wordt. De begrotingssituatie in 2009 verergert het begrotingseffect van de vergrijzing op het houdbaarheidstekort. De risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zouden verminderen indien gezorgd wordt voor primaire overschotten op middellange termijn en in het bijzonder voor een verdere hervorming van het pensioenstelsel om de forse stijging van de leeftijdsgebonden uitgaven te beteugelen. Als de budgettaire onevenwichtigheden van Griekenland niet op korte termijn worden verholpen, zullen zij de verwachtingen van de economische actoren drukken en nadelig zijn voor de groeivooruitzichten, niet alleen op langere termijn, maar reeds in de nabije toekomst.

Op grond van bovengenoemde overwegingen is de Commissie van oordeel dat met een verlenging tot 2012 van de termijn om een eind te maken aan het buitensporige tekort, zoals geschetst in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2010, de voorwaarden zouden worden geschapen voor een evenwichtige en duurzame consolidatie (die om een

---

[41] Volgens de in het Sustainability Report 2009 (*European Economy*, 9) gemaakte prognoses zouden de leeftijdsgerelateerde overheidsuitgaven van 2010 tot 2060 bij ongewijzigd beleid met 16 procentpunt van het bbp kunnen stijgen, waarvan 12,5 procentpunt pensioenen betreft. Zie ook de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Houdbare overheidsfinanciën op lange termijn voor een economie in herstel, COM(2009) 545, 14.10.2009.

correctie achteraf vraagt om de middellangetermijndoelstelling van een vrijwel sluitende begroting of een overschot te halen). Om deze doelstelling te halen, moet de Griekse regering de in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2010 opgenomen tekortverminderende maatregelen en structurele hervormingen strikt ten uitvoer leggen en klaar staan om verdere maatregelen te nemen als de aanpassing niet zou volstaan om de doelstelling te bereiken. Dit zou bijdragen aan de geloofwaardigheid van de doelstelling om het overheidstekort terug te brengen tot minder dan 3% van het bbp in 2012.

Als op basis van de voorgenomen permanente maatregelen de nominale overheidstekortquote voor 2010 teruggebracht wordt tot 8,7% van het bbp, zou een geloofwaardig traject met het oog op het duurzaam terugbrengen van het tekort tot minder dan 3% van het bbp tegen uiterlijk 2012, ook vereisen dat het structurele saldo (conjunctuurgezuiverd en ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen) in 2011 en 2012 aanzienlijk verbeterd wordt. Voor deze beide jaren moet de structurele begrotingsinspanning ten minste 3½% van het bbp bedragen in 2010 en 2011 en 2½% van het bbp in 2012.

Als de feitelijke ontvangsten in 2010 beter uitvallen dan verwacht, moeten de Griekse autoriteiten de extra manoeuvreerruimte gebruiken om het tekort verder terug te dringen, teneinde bij te dragen aan een duurzame neerwaartse correctie van de overheidsschuld. In het tegengestelde geval moet de Griekse regering de nodige maatregelen nemen om de tegenvallers aan de ontvangstenzijde te compenseren door de huidige uitgaven te verminderen.

Hoewel zij aan het afnemen is, zal de bijdrage van andere factoren dan het vorderingentekort en de nominale bbp-groei die van invloed zijn op de schuldquote (dit zijn financiële verrichtingen en andere componenten van de zogeheten stock-flow adjustment), die de schuldquote de afgelopen jaren hebben opgestuwd, naar verwachting in 2010 dalen. Ook al betekent deze geplande ontwikkeling van de stock-flow adjustment een verbetering ten opzichte van het verleden, toch blijft de bijdrage ervan aan de algehele schuldtoename zorgen baren. Bijgevolg is het nodig dat de Griekse regering verdere actie onderneemt om andere schuldverhogende transacties dan het tekort in de hand te houden.

De jaarlijkse verandering in de overheidsschuld in 2010 tot 2012 mag niet hoger zijn dan de impliciete toename in de nominale tekortdoelstellingen van niet meer dan 8,7% van het bbp in 2010, waarvan 5,6% van het bbp in 2011 en 2,8% van het bbp in 2012, en de uitgifte van schuldpapier die nodig is voor het betalen van achterstallige bedragen en het normale liquiditeitsbeheer. De verandering in de brutoschuld mag niet meer bedragen dan 22,240 miljard EUR in 2010, 11,320 miljard EUR in 2011 en 4,510 miljard EUR in 2012. Dit komt neer op een totale stock-flow adjustment van ¼% van het bbp per jaar in 2010, 2011 en 2012.

Nadat het buitensporige tekort is gecorrigeerd, moet Griekenland de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat spoedig een structureel sluitende begroting wordt gerealiseerd, om een voldoende en duurzame vermindering van de schuld te bereiken. Het bereiken van een sluitende begroting om economische recessies op passende wijze budgettair te kunnen opvangen, blijft een cruciale kwestie.

De afgelopen jaren zijn de externe rekeningen van de Griekse economie aanzienlijk verslechterd, waarbij de grote en aanhoudende externe onevenwichtigheden in grote mate de aanmerkelijke verslechtering van 's lands begrotingssituatie weerspiegelden. De netto internationale situatie is sinds 2004 aanzienlijk verslechterd. De negatieve netto internationale

investeringssituatie bedraagt al meer dan 115% van het bbp in 2009. Bijgevolg absorbeert de overheidssector niet alleen het gros van de beschikbare externe financiering, maar verdringt zij ook de toegang van de particuliere sector tot financiering. Daarom is sterke begrotingsconsolidatie ook van essentieel belang voor het herstellen van het aangetaste concurrentievermogen en het verhelpen van de bestaande onevenwichtigheden. Structurele maatregelen en loonmatiging zou ook van essentieel belang zijn voor het herstellen van het prijsconcurrentievermogen en het verhelpen van de externe onevenwichtigheden.

Begrotingsconsolidatie is ook van essentieel belang voor het herstellen van het aangetaste concurrentievermogen en het verhelpen van de bestaande externe onevenwichtigheden. Te dien einde moeten de Griekse autoriteiten permanente maatregelen ten uitvoer leggen om de lopende primaire uitgaven, met inbegrip van de loonkosten in de overheidssector, in de hand te houden, en tevens dringend werk maken van structurele hervormingen. Meer in het bijzonder dienen de Griekse autoriteiten erop toe te zien dat de budgettaire consolidatiemaatregelen er ook op gericht zijn om in het kader van een veelomvattend hervormingsprogramma een verbetering van de kwaliteit van de overheidsfinanciën te bewerkstelligen. Tegelijkertijd moeten de autoriteiten snel tot een verdere hervorming van de belastingdiensten overgaan.

De Commissie beveelt aan dat Griekenland uiterlijk op 16 maart 2010 een verslag indient waarin de maatregelen en het tijdschema voor de tenuitvoerlegging ervan met het oog op het realiseren van de begrotingsdoelstellingen voor 2010 in detail worden beschreven. Griekenland moet ook tegen 15 mei 2010 (en daarna driemaandelijks) een verslag indienen waarin maatregelen in detail worden beschreven die in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 121, lid 4, en met het besluit overeenkomstig artikel 126, lid 9, moeten worden uitgevoerd. In het bijzonder moet het verslag gedetailleerde informatie bevatten over de concrete maatregelen die op de verslagdatum ten uitvoer zijn gelegd om aan dit besluit gevolg te geven; de concrete maatregelen die na de verslagdatum zijn gepland om aan dit besluit gevolg te geven; het tijdschema voor het nemen van de structurele maatregelen die geschetst zijn in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van januari 2010; de maandelijkse uitvoering van de overheidsbegroting; gegevens voor perioden korter dan een jaar over de begrotingsuitvoering door de sociale zekerheid, de lokale overheid en niet op de begroting opgevoerde fondsen; de uitgifte en terugbetaling van schuldpapier door de overheid; informatie over permanente en tijdelijke ontwikkelingen in de werkgelegenheid in de overheidssector, nog te betalen overheidsuitgaven (opgebouwde betalingsachterstanden); en de financiële situatie in overheidsbedrijven en andere overheidsentiteiten (jaarlijks).

*

* *

In het licht van de bovenstaande evaluatie beveelt de Commissie de Raad aan i) overeenkomstig artikel 121, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aanbevelingen tot Griekenland te richten strekkende tot het beëindigen van het gebrek aan overeenstemming van het economische beleid in Griekenland met de globale richtsnoeren en het wegnemen van het risico dat de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar komt, ii) overeenkomstig artikel 126, lid 9, Griekenland aan te manen de nodige maatregelen te treffen om het buitensporige overheidstekort te verhelpen en iii) een advies uit te brengen over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma. Bovendien is de Commissie van oordeel dat de openbaarmaking van deze aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 121, lid 4, de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten en de Unie zal

faciliteren en bijdragen tot een beter begrip onder economische actoren, zodat de tenuitvoerlegging van de aanbevolen maatregelen wordt vergemakkelijkt. Daarom stelt de Commissie ook voor dat de Raad de bijgevoegde aanbeveling openbaar maakt; de andere aanbevelingen en het andere besluit zijn ook openbaar.

2010/0031 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot openbaarmaking van de aanbeveling strekkende tot het beëindigen van het gebrek aan overeenstemming van het economische beleid in Griekenland met de globale richtsnoeren voor het economische beleid en het wegnemen van het risico dat de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar komt

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name op artikel 121, lid 4,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op [16 februari 2010] heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan Aanbeveling [nr. …] strekkende tot het beëindigen van het gebrek aan overeenstemming van het economische beleid in Griekenland met de globale richtsnoeren voor het economische beleid en het wegnemen van het risico dat de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar komt.

(2) De openbaarmaking van de aanbeveling zal de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten en de Unie faciliteren en bijdragen tot een beter begrip onder economische actoren, zodat de tenuitvoerlegging van de aanbevolen maatregelen wordt vergemakkelijkt,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Aanbeveling [nr. … van 16 februari 2010] strekkende tot het beëindigen van het gebrek aan overeenstemming van het economische beleid in Griekenland met de globale richtsnoeren voor het economische beleid en het wegnemen van het risico dat de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar komt, wordt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op [16 februari 2010].

Gedaan te Brussel, [16 februari 2010].

Voor de Raad
De Voorzitter