EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.11.2018
COM(2018) 808 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Verscherpt toezicht – Griekenland, november 2018

{SWD(2018) 508 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Verscherpt toezicht - Griekenland, november 2018

Chronologisch overzicht

Op 20 augustus 2018 heeft Griekenland zijn programma ter ondersteuning van de stabiliteit in het kader van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) met succes afgerond. Na afloop van dat programma is Griekenland opgenomen in het regulier economisch toezicht voor lidstaten van de eurozone in het kader van het Europees semester voor de coördinatie van het economisch beleid. Gezien de specifieke behoeften en problemen van Griekenland heeft de Commissie vanaf 21 augustus 2018[1] verscherpt toezicht voor Griekenland geactiveerd overeenkomstig Verordening (EU) nr. 472/2013[2]. Bij dit besluit is rekening gehouden met het feit dat Griekenland op middellange termijn maatregelen moet blijven nemen om de oorzaken of potentiële oorzaken van de economische en financiële moeilijkheden aan te pakken, en tegelijkertijd structurele hervormingen moet implementeren om krachtige en duurzame economische groei te ondersteunen.

Griekenland heeft op 22 juni 2018 in de Eurogroep bevestigd de in het kader van het ESM-programma goedgekeurde hervormingen voort te zetten en te voltooien en ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de belangrijke hervormingen die in het kader van de programma's voor financiële bijstand zijn goedgekeurd, gehandhaafd blijven. De autoriteiten hebben bovendien een groeistrategie en een plan om toe te zien op de uitvoering daarvan ontwikkeld.

De Commissie zal eens per kwartaal een verslag over het verscherpte toezicht uitbrengen, volgens een tijdschema dat is afgestemd op de belangrijkste stappen in het kader van het Europees semester. In de context van het verscherpte toezicht voert de Commissie, in overleg met de ECB[3] en, waar nodig, het IMF, regelmatige controlebezoeken uit om na te gaan welke vooruitgang is geboekt; het ESM neemt deel in de context van zijn vroegtijdige waarschuwingssysteem en overeenkomstig het Memorandum van overeenstemming van 27 april 2018 over de werkrelaties tussen de Commissie en het ESM. Ter voorbereiding van dit verslag vond een gezamenlijk bezoek aan Athene plaats op 10-14 september 2018.

Dit eerste verslag over het verscherpte toezicht wordt uitgebracht naast het herfstsemesterpakket 2018, dat een beoordeling omvat van het op 15 oktober 2018 door de Griekse autoriteiten aan de Commissie toegezonden ontwerpbegrotingsplan 2019 van Griekenland. Na de indiening van het ontwerpbegrotingsplan is de laatste hand gelegd aan een in de begroting 2019 op te nemen pakket discretionaire maatregelen om de overeengekomen doelstelling van een primair overschot van 3,5 % van het bbp te halen. De Commissie is van mening dat het

[1] Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1192 van de Commissie van 11 juli 2018 betreffende de activering van verscherpt toezicht voor Griekenland, PB L 211 van 22.8.2018, blz. 1.

[2] Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1.

[3] Het ECB-personeel nam in overeenstemming met de bevoegdheden van de ECB aan het controlebezoek deel en leverde expertise over beleidsmaatregelen voor de financiële sector en macro-kritische kwesties, zoals belangrijke begrotingsdoelstellingen en behoeften op het gebied van houdbaarheid en financiering.

definitieve pakket een evenwichtige aanpak is om de overeengekomen budgettaire en economische doelstellingen te halen op een wijze die ook de sociale inclusie ondersteunt.

Verscherpt toezicht biedt een uitgebreid kader voor monitoring van de economische ontwikkelingen en het nastreven van de beleidsmaatregelen die nodig zijn om te zorgen voor een duurzaam economisch herstel. Het omvat een beoordeling van de economische en financiële omstandigheden in Griekenland en een beoordeling van de uitvoering van de algemene en specifieke hervormingstoezeggingen die Griekenland aan zijn Europese partners heeft gedaan[4]. De specifieke toezeggingen om belangrijke, in het kader van het programma begonnen structurele hervormingen uiterlijk medio 2022 af te ronden, hebben betrekking op zes belangrijke gebieden, namelijk i) budgettair en budgettair-structureel beleid, ii) sociale zekerheid, iii) financiële stabiliteit, iv) arbeids- en productmarkten, v) privatisering en vi) modernisering van het openbaar bestuur. Ten slotte omvat dit verslag over het verscherpte toezicht een actualisering van de overheidsfinancieringsvoorwaarden en een technische actualisering van de schuldhoudbaarheidsanalyse.

De Eurogroep is op 22 juni 2018 overeengekomen dat het pakket schuldverlichtingsmaatregelen voor Griekenland stimulansen moet omvatten om te zorgen voor een krachtige en ononderbroken tenuitvoerlegging van de in het kader van het programma overeengekomen hervormingsmaatregelen. Daartoe zullen sommige van de overeengekomen schuldmaatregelen tot medio 2022 op halfjaarlijkse basis aan Griekenland ter beschikking worden gesteld, mits de toezeggingen inzake voortzetting en afronding van de hervormingen gestand wordt gedaan en de verslagen in het kader van het verscherpte toezicht positief zijn. Hierbij gaat het om i) terugstorting van bedragen die gelijk zijn aan de opbrengsten van de Griekse obligaties die door de centrale banken worden aangehouden in het kader van het programma voor de effectenmarkten en de overeenkomst betreffende de netto financiële activa, en ii) het afzien van de verhoging van de rentemarge voor een deel van de leningen van de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit. Deze twee maatregelen komen neer op respectievelijk 1,3 miljard EUR en 0,2 miljard EUR per jaar.

Gestage groei, maar met risico's en uitdagingen

Griekenland maakt nu een periode van gestage groei door. Het reële bbp zal in 2018 naar verwachting groeien met 2 %, en aantrekken tot 2,2 % in 2019 en 2,3 % in 2020[5]. De groei zal naar verwachting worden ondersteund door de begroting 2019, die discretionaire maatregelen omvat om overeenkomstig de doelstellingen een primair overschot van 3,5 % van het bbp te bereiken. De verwachting is dat de binnenlandse vraag en met name de particuliere investeringen de groei de komende jaren zullen aanjagen, waarbij de sterke groei van de uitvoer zal worden gecompenseerd door groei van de invoer als gevolg van sterke investeringsgroei. Het herstel op de arbeidsmarkt zal zich naar verwachting bij een aantrekkende economische activiteit voortzetten en worden ondersteund door de in het kader van het programma goedgekeurde maatregelen. De werkloosheid is gedaald tot 18,9 % in augustus 2018. Een jaar eerder bedroeg de werkloosheid nog 20,8 % en in augustus 2015, toen het

[4] https://www.consilium.europa.eu/media/35749/z-councils-council-configurations-ecofin-eurogroup-2018-180621-specific-commitments-to-ensure-the-continuity-and-completion-of-reforms-adopted-under-the-esm-programme_2.pdf

[5] De groeiprognose houdt rekening met een begrotingspakket dat in 2019 naar verwachting een primair overschot van 3,5 % van het bbp zal opleveren. Deze prognose verschilt van de herfstprognose 2018 van de Commissie, die uitging van ongewijzigd beleid omdat het definitieve pakket toen nog niet was afgerond. Ook de prognose voor 2020 gaat ervan uit dat de begrotingsdoelstelling wordt gehaald.

ESM-programma van start ging, 24,5 %. Ondanks deze positieve trend is de werkloosheid nog steeds heel hoog, met name onder jongeren. Voor jongeren onder de 25 bedraagt de werkloosheid 38 %, en bijna driekwart van de werklozen is langdurig werkloos. De volledige uitrol van de socialezekerheidshervormingen ter verbetering van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de adequaatheid van het Griekse socialezekerheidsstelsel zou in de komende jaren kunnen bijdragen aan een verbetering van de sociale situatie. De loonontwikkelingen waren gematigd, en voor de toekomst zal het cruciaal zijn dat de sociale partners en de Griekse autoriteiten de loonontwikkelingen afstemmen op productiviteitsstijgingen, teneinde de op het gebied van loonconcurrentie geboekte winst en het positieve werkgelegenheidseffect van het programma te behouden.

De financieringsvoorwaarden blijven ondanks enkele positieve tekenen moeilijk en kunnen het herstel in de weg staan. Nadat Griekenland het ESM-programma met succes had verlaten, zijn de kredietratings van de Griekse overheid verbeterd naar aanleiding van het aanleggen van een aanzienlijke kasbuffer en het bereiken van overeenstemming over een omvangrijk pakket maatregelen om de houdbaarheid van de overheidsschuld te garanderen. De overheidsspreads zijn echter groot gebleven in een moeilijke externe situatie met binnenlandse zwakke plekken. Die context brengt bijzondere uitdagingen voor de particuliere sector mee. Over het geheel genomen is de invloed van de macrorisico's negatief, wat verband houdt met mogelijke tekortkomingen van het binnenlandse beleid, een zwak bemiddelend vermogen van de banksector en ongunstige externe ontwikkelingen, waaronder een sterke vertraging van de wereldhandel.

De crisis in Griekenland, die nu al tien jaar duurt, heeft veel langetermijneffecten, niet alleen in de vorm van werkloosheid, maar ook in de vorm van overheidsschuld en particuliere schuld en niet-renderende blootstellingen. Om balans- of obligatieproblemen weg te werken, zijn nog jaren van aanhoudende groei nodig, ondersteund door voortzetting van de structurele hervormingen om de overhang te verminderen. Tijdens deze periode zal Griekenland waarschijnlijk kwetsbaar blijven voor economische schokken.

Om te zorgen voor de verwezenlijking van duurzame groei, moet speciale aandacht worden besteed aan de erosie van de kapitaalvoorraad. De jaarlijkse vaste investeringen van Griekenland zijn tussen de piek in 2007 en het dieptepunt in 2017 gedaald met 65 %. De kloof in investeringsstromen kan binnen enkele jaren worden gedicht. Hiervoor is het belangrijk het ondernemingsklimaat te verbeteren, met name op het gebied van het rechtsstelsel en de registratie van eigendommen.

Een begroting 2019 die in overeenstemming is met de doelstelling van een primair overschot van 3,5 % van het bbp

Na discussies naar aanleiding van het bij de Commissie ingediende ontwerpbegrotingsplan hebben de Griekse autoriteiten een in de begroting 2019 op te nemen pakket discretionaire maatregelen afgerond. De Commissie verwacht dat de begroting 2019 hiermee het overeengekomen streefcijfer voor het primaire overschot van 3,5 % van het bbp zal halen. Zoals uiteengezet in het advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan[6], wordt met het pakket

[6] Advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Griekenland, C(2018)8016 van 21 november 2018.

voldaan aan de vereisten van het begrotingskader van de Unie, aangezien het ervoor zorgt dat in 2019 een primair overschot van 3,5 % van het bbp en een overheidssaldo van 0,2 % van het bbp worden bereikt.

Het pakket discretionaire maatregelen verschilt van het begrotingsneutrale pakket maatregelen met betrekking tot pensioenverlagingen die op 1 januari 2019 ingaan en die al eerder, medio 2017, in wetgeving zijn vastgelegd. De Griekse autoriteiten zijn van plan de pensioenen tot 2022 te bevriezen, maar zij zullen de pensioenverlagingen in verband met de onmiddellijke herijking van zogenaamde negatieve persoonlijke verschillen niet doorzetten. Voorts willen de autoriteiten het uitkeringsstelsel versterken door middel van een huisvestingstoelage die in 2019 400 miljoen EUR kost. Zij zijn ook voornemens de socialezekerheidsbijdragen van bepaalde categorieën zelfstandigen te verlagen, de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers voor werknemers onder de 24 te subsidiëren, de onroerendezaakbelasting (ENFIA) te verlagen, het uitgavenplafond van de begroting voor overheidsinvesteringen te verlagen tot een niveau dat de autoriteiten gezien de voortdurende onderbesteding realistischer achten, en de vennootschapsbelasting vanaf 2020 geleidelijk te verlagen. De Griekse autoriteiten hebben de instellingen niet in kennis gesteld van plannen om de eerder in wetgeving omgezette maatregel in verband met de voor 1 januari 2020 voorziene verlaging van het inkomstenbelastingkrediet te wijzigen.

De Commissie is om verschillende redenen van mening dat het in de ontwerpbegroting 2019 op te nemen definitieve pakket discretionaire maatregelen een evenwichtige aanpak is om de overeengekomen budgettaire en economische doelstellingen te halen op een wijze die ook de sociale inclusie ondersteunt.

- het pakket maatregelen leidt tot een primair overschot van 3,5 % van het bbp, wat strookt met de overeengekomen doelstellingen;
- de uitvoering van de eerder in wetgeving vastgelegde pensioenverlagingen is niet nodig om de doelstelling van een primair overschot van 3,5 % van het bbp op middellange termijn te bereiken of te behouden. Bovendien zal de voorgestelde bevriezing van de pensioenen tot 2022 in een stabiele situatie naar verwachting leiden tot hetzelfde niveau van pensioenuitgaven als percentage van het bbp als wanneer de eerder in wetgeving omgezette pensioenverlagingen in 2019 volledig ten uitvoer zouden worden gelegd. Mits de in 2015 en 2016 wettelijk geregelde hervormingen volledig ten uitvoer worden gelegd, zullen de pensioenuitgaven naar verwachting dalen van 17 % van het bbp in 2016 tot het gemiddelde van de eurozone van 13 % in 2027;
- door de uitvoering van de eerder in wetgeving vastgelegde pensioenverlagingen zou het pensioen van ongeveer 1,4 miljoen gepensioneerden met gemiddeld 14 % dalen. Uit een verdelingsanalyse blijkt dat door de uitvoering van deze pensioenverlagingen het aantal door armoede bedreigde gepensioneerden aanzienlijk zou stijgen;
- de ontwerpbegroting 2019 voorziet in een gedeeltelijke uitvoering van de eerder genomen maatregelen om de uitgaven voor andere sociale uitkeringen te verhogen ter bestrijding van armoederisico's onder kinderen en gezinnen in de werkende leeftijd. De Commissie verwelkomt de geplande invoering in 2019 van een huisvestingstoelage die 400 miljoen EUR kost en die voortbouwt op een begin 2018 ingevoerde hervorming van de gezinsuitkeringen: volgens simulaties van Euromod zal die maatregel dankzij de doelgerichtheid ervan naar verwachting een belangrijk effect hebben op de vermindering van de armoederisico's onder

jongeren en geconcentreerd zijn in de lage-inkomensgroepen. Samen komen deze maatregelen neer op extra uitgaven ten belope van 0,35 % van het bbp voor andere sociale uitkeringen dan pensioenen, hetgeen overeenkomt met de helft van de stijging die in het wetgevingspakket van 2017 was voorzien.

- het in de begroting 2019 opgenomen pakket discretionaire maatregelen omvat maatregelen ter verlaging van de belastingen op arbeid, vennootschappen en onroerend goed, en als zodanig gaan zij in de richting van de maatregelen die deel uitmaken van het wetgevingspakket voor 2020. Deze maatregelen kunnen de groei ondersteunen, al zal het effect ervan relatief gering zijn gezien de omvang en de samenstelling ervan. Het ontwerp van de maatregel ter verlaging van de socialezekerheidsbijdragen van zelfstandigen, die een grotere verlaging omvat voor bepaalde categorieën beroepsbeoefenaren, doet echter afbreuk aan de doelstelling van de pensioenshervorming van 2016 van een uniforme aanpak voor de verschillende soorten bijdragenbetalers. Lagere maxima zullen gezien de aanhoudende onderbesteding niet noodzakelijkerwijs van invloed zijn op het werkelijke niveau van de overheidsinvesteringen in 2019. Bovendien zal via de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen technische bijstand worden verleend om te helpen structurele tekortkomingen bij het opzetten en monitoren van openbare investeringsprojecten door het ministerie van Financiën aan te pakken.

De begrotingsprognose is onderhevig aan onzekerheid. De onderbesteding heeft de laatste jaren bijgedragen tot begrotingsmeevallers, hoewel dit niet wenselijk is uit het oogpunt van het begrotingsproces of de impact op de groei. De verlaging van het maximum voor investeringsuitgaven heeft de opwaartse risico's voor de begrotingsprognose in verband met mogelijke onderbesteding doen afnemen. Wat de neerwaartse risico’s betreft, is er een bepaalde kwestie die, hoewel zij niet onder de directe verantwoordelijkheid van de Griekse autoriteiten valt, sommige aspecten van in het kader van het ESM en eerdere programma's doorgevoerde hervormingen op losse schroeven zet of kan zetten, en wel een aantal recente rechtszaken en uitspraken. Hierbij gaat het onder meer om zaken/uitspraken met betrekking tot de pensioenhervormingen van 2012, 2015 en 2016 en in 2012 genomen maatregelen tot afschaffing van het 13e en 14e maandsalaris van werknemers in de overheidssector. De daadwerkelijke gevolgen van de uitspraken, inclusief de gevolgen voor de begroting, zullen grotendeels afhankelijk zijn van de motivering van de rechtbanken. Misschien moeten corrigerende maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de structurele kenmerken van de hervormingen en de begrotingsdoelstellingen gehandhaafd blijven. De Griekse autoriteiten moeten toezicht houden op de budgettaire risico's, inclusief die als gevolg van rechterlijke uitspraken, en zo nodig compenserende maatregelen nemen om aan de doelstellingen in het kader van de budgettaire middellangetermijnstrategie en de jaarlijkse actualiseringen daarvan te voldoen.

De Griekse autoriteiten zijn voornemens eenmalige maatregelen te nemen die een deel van de verwachte overschrijding van het streefcijfer voor 2018 van een primair overschot van 3,5 % van het bbp gebruiken, maar hiervoor zijn nog geen specifieke voorstellen verstrekt. Dergelijke maatregelen moeten alleen worden overwogen als er voldoende veiligheidsmarge is om mogelijke toekomstige aanpassingen van het begrotingsresultaat op te vangen. Wanneer dergelijke maatregelen worden overwogen, moet prioriteit worden gegeven aan de afwikkeling van verplichtingen die voortvloeien uit rechterlijke uitspraken, en er moet worden gezorgd voor volledige inachtneming van beleidsmaatregelen die onder het verscherpte toezicht vallen.

Structurele budgettaire hervormingen: vooruitgang inzake hervormingstoezeggingen

De autoriteiten boeken vooruitgang met de hervorming van de ENFIA-onroerendezaakbelasting door de WOZ-waarden geleidelijk op marktprijzen af te stemmen. Er wordt administratieve capaciteit tot stand gebracht met technische ondersteuning, en een permanente kaderwet inzake WOZ-waardering is in voorbereiding.

Op het gebied van de onafhankelijke belastingdienst (IAPR) vertoont de vooruitgang een wisselend beeld. De belangrijkste prestatie-indicatoren met betrekking tot de inning van belastingschulden zijn nog steeds bevredigend. Op sommige belangrijke gebieden worden echter vertragingen en tekortkomingen geconstateerd. Zo zal met name de personeelsdoelstelling van de IAPR voor eind 2018 wellicht niet worden gehaald als gevolg van vertragingen bij een procedure voor de externe aanwerving van belasting-/douaneambtenaren en bij de uitvoering van de mobiliteitsregeling. Voorts worden nog steeds vertragingen geconstateerd bij de afronding van het actieplan van de IAPR, waarin wordt beschreven welke investeringen nodig zijn om de capaciteit van de IAPR verder op te voeren, en bij de goedkeuring van de voor de afronding van de personeelshervorming vereiste wetgeving, waarbij op de IAPR afgestemde rangen, bezoldiging en prestatiebeoordeling worden ingevoerd.

Het wegwerken van achterstanden loopt ook achter op schema. De autoriteiten voeren structurele maatregelen uit om de oorzaken van de opeenhoping van achterstanden aan te pakken en achterstanden weg te werken. Hierbij is echter niet volledig voldaan aan de verwachtingen, want de achterstanden beliepen eind augustus 2018 volgens de definitie van het programma nog 3,2 miljard EUR. Volgens een nauwkeurigere definitie van achterstand met het oog op het verscherpt toezicht is sprake van een netto-achterstand van 1,7 miljard EUR, rekening houdend met nieuwe granulaire gegevens en elementen die via compensaties worden weggewerkt of die niet kunnen worden weggewerkt wegens juridische of technische omstandigheden die buiten de macht van de autoriteiten liggen. Ongeveer 1,1 miljard EUR aan middelen is overgemaakt naar rekeningen van overheidsinstanties, maar daar tot eind augustus 2018 gebleven als gevolg van vertraging bij de overmaking, zodat de instanties maar een beperkte tijd voor de absorptie ervan hadden. Deze middelen moeten onverwijld aan de eindontvangers ter beschikking worden gesteld. Verder vooruitkijkend blijft het essentieel dat de overeengekomen actieplannen tijdig en volledig worden uitgevoerd overeenkomstig de toezeggingen van Griekenland.

Het zou gerechtvaardigd zijn als de autoriteiten maatregelen zouden nemen om de achterstand op het gebied van vorderingen van banken in het kader van door de staat gegarandeerde leningen weg te werken. In dit verband wordt de autoriteiten verzocht een herziening van de interne processen en capaciteit te verrichten om ervoor te zorgen dat vorderingen in het kader van door de

staat gegarandeerde leningen snel en doeltreffend, en uiterlijk aan het eind van het eerste halfjaar 2019, worden beoordeeld en betaald.

Een modern en duurzaam socialezekerheidsstelsel: vooruitgang inzake hervormingstoezeggingen

De laatste jaren zij belangrijke hervormingen doorgevoerd om alle aspecten van het Griekse socialezekerheidsstelsel te moderniseren. Zo zijn de pensioenen, de gezondheidszorg en andere sociale voordelen ingrijpend hervormd. Voor deze hervormingen is door de Wereldgezondheidsorganisatie en de Wereldbank technische ondersteuning verleend via de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen van de Commissie

Bij de uitvoering van de pensioenhervorming van 2016 wordt vooruitgang geboekt; de herberekening van de pensioenen verloopt volgens plan. Het actieplan voor het verenigde pensioenfonds EFKA is geactualiseerd met het oog op de volledige voltooiing van de organisatie ervan tegen medio 2020, overeenkomstig de toezeggingen.

De vooruitgang op het gebied van de hervorming van de gezondheidszorg vertoont een meer wisselend beeld. Hoewel de autoriteiten veel maatregelen blijven nemen, worden deze geconfronteerd met tegenstand van belanghebbenden en beperkingen inzake middelen en capaciteit. Hierdoor is de vooruitgang bij de verrekening en inning van terugvorderingen, de oprichting van centra voor eerstelijnszorg en de permanente oprichting en bemensing van de instantie voor gecentraliseerde inkoop in de gezondheidszorg (EKAPY) vertraagd. De geplande verlenging van de termijnen voor de inning van terugvorderingen, die toch al lang waren, of de plannen om geneesmiddelen niet meer halfjaarlijks maar jaarlijks te herprijzen, zouden een stap in de verkeerde richting zijn. De hervormingen om centra voor eerstelijnszorg en een gecentraliseerde inkoopinstantie op te richten vorderen, maar langzamer dan voorzien. Er moet vaart achter worden gezet.

Er wordt vooruitgang geboekt bij de hervormingen van de sociale vangnetten waartoe in het kader van het ESM-programma de aanzet is gegeven. De autoriteiten hebben goede stappen gezet in de richting van de voltooiing van de regeling inzake het sociaal solidariteitsinkomen, en met name de pijler herintegratie op de arbeidsmarkt; opdat die pijler volledig kan functioneren, moet de lopende hervorming van het actieve arbeidsmarktbeleid echter worden voltooid, waarbij een nieuw model wordt ingevoerd dat de verstrekking van geïndividualiseerde diensten aan werkzoekenden alsook de verstrekking van sociale diensten mogelijk maakt. De autoriteiten boeken ook vorderingen bij de voltooiing van hervormingen van de subsidies voor uitkeringen aan en vervoer van gehandicapten. Als onderdeel van de begroting 2019 zal een huisvestingstoelage worden ingevoerd waarmee jaarlijks 400 miljoen EUR gemoeid is.

De financiële sector: vooruitgang inzake hervormingstoezeggingen

Tijdens het ESM-programma zijn omvangrijke maatregelen genomen ter versterking van de banksector. Tijdens het eerste halfjaar 2018 bleef de gemiddelde tier 1-kernkapitaalratio ruwweg stabiel op ongeveer 16 %. De banken bleven hun afhankelijkheid van financiering via het Eurosysteem afbouwen; de deposito's uit de particuliere sector zijn toegenomen, wat ruimte bood voor een verdere versoepeling van de kapitaalcontroles per 1 oktober 2018. De banken hebben in grote lijnen voldaan aan hun doelstellingen inzake de vermindering van niet-renderende blootstellingen (NPE's), maar er zijn nog aanzienlijke inspanningen nodig om de afwikkeling van NPE's te versnellen en in 2019 aan de

doelstellingen te voldoen. Over het geheel genomen gaat het bankwezen nog steeds gebukt onder de zware erfenis van de crisis. Ondanks recente verbeteringen moet de belangrijkste taak, de sanering van de balansen van banken, nog worden aangepakt, aangezien NPE's nog steeds net onder de 48 % van de totale blootstellingen uitmaken en de link tussen banken en staat nog steeds sterk is, wat afbreuk blijft doen aan de winstgevendheid van banken. De leningsactiviteiten van banken blijven beperkt, wat een belangrijke factor is. Banken moeten zich op de uitbreiding van hun leningsactiviteiten richten teneinde voldoende winst te genereren om de kosten van de vermindering van NPE's te dekken. De nettorentemarges zijn met rond 2,5 % gezond, maar staan onder druk.

Om de NPE's te verminderen, maken banken voornamelijk gebruik van afschrijvingen en verkopen van NPE's. Het gebruik van elektronische veilingen verbetert, maar het volume ervan blijft laag in vergelijking met het niveau van voor de crisis, en de belangstelling van derde kopers is gering. Banken houden 80 % van de bij veiling verkochte activa op hun balans. Verdere monitoring van de doeltreffendheid van het e-veilingskader is nodig en eventuele belemmeringen moeten op passende wijze worden aangepakt. De nieuwe vennootschapsprocedure vindt slechts langzaam ingang, en ook de afwikkeling van gevallen van insolventie van huishoudens verloopt traag, al zal dit laatste naar verwachting verbeteren naar aanleiding van recente maatregelen om de efficiëntie te vergroten en strategisch wanbetalingsgedrag te ontmoedigen. Het volume en de omzet van buitengerechtelijke saneringen blijft ten opzichte van de oorspronkelijke verwachtingen zeer gering, en er worden regelgevende en technische maatregelen genomen om de prestaties van het systeem te verbeteren.

De Griekse autoriteiten hebben hun voornemen bekendgemaakt om de bescherming van eerste woningen in het kader van de wet inzake insolventie van huishoudens, die op 1 januari 2019 afloopt, aan te passen. Aangezien hierbij sprake zou zijn van een materiële wijziging ten opzichte van de eind 2015 overeengekomen hervorming, en gezien de korte termijn, zijn meer details nodig om een goede beoordeling te kunnen uitvoeren. Wijzigingen in de wetgeving zouden alleen na een dialoog met alle belanghebbenden moeten worden ingevoerd. Een eventuele aanpassing mag het proces van herstructurering van de NPE's niet in de weg staan, moet een enger toepassingsgebied hebben en worden gecombineerd met strenge voorwaarden, waaronder criteria inzake de waarde van eigendommen, zodat dergelijke maatregelen beter gericht zijn op bescherming van de meest kwetsbaren in de samenleving. Een ander belangrijk beginsel is dat eventuele beschermingsmaatregelen banken niet onnodig mogen belemmeren in hun mogelijkheden om strategische wanbetalers aan te pakken. Eventuele voorstellen moeten een eind maken aan praktijken waarbij het kader wordt misbruikt om al geplande elektronische veilingen te blokkeren. Het aantal lopende zaken in het kader van de wet inzake insolventie van huishoudens was per september 2018 teruggebracht tot ongeveer 135 000. Dit aantal moet in een sneller tempo worden teruggedrongen om de achterstand tot eind 2021 weg te werken.

De werkzaamheden om een desinvesteringsstrategie voor het Griekse fonds voor financiële stabiliteit (HFSF) vast te stellen, vorderen en moeten de komende weken worden voortgezet, aangezien de doelstelling is ze uiterlijk eind 2018 af te ronden. De autoriteiten hebben ook toegezegd de taakomschrijving van het selectiecomité van het HFSF uit te breiden om het in overeenstemming te brengen met de taakomschrijving van het HFSF.

Product- en arbeidsmarkthervormingen: vooruitgang inzake hervormingstoezeggingen

De hervormingen van arbeidsmarktinstellingen en loononderhandelingen van de laatste jaren hebben Griekenland geholpen kostenconcurrentievermogen terug te winnen en dragen bij aan de stijgende arbeidsparticipatie en dalende werkloosheid. De werking van de arbeidsmarkt wordt verder ondersteund door een actieplan inzake zwartwerk, waarvan de uitvoering op schema ligt en uiterlijk eind 2019 voltooid moet zijn.

De keuzen die de sociale partners en de Griekse autoriteiten de komende maanden maken, zullen van doorslaggevend belang zijn voor de vraag of de loononderhandelingen in de periode na het programma economisch verantwoorde resultaten opleveren die verenigbaar zijn met concurrentievermogen en groei, dan wel of de tekortkomingen van vóór de crisis zich weer voordoen. Hierbij geldt met name het volgende:

- Het is voor de Commissie in dit stadium niet haalbaar om het effect te beoordelen van de overeengekomen wijzigingen aan het kader voor collectieve onderhandelingen die na het aflopen van het ESM-programma van kracht zijn geworden. Tot op heden zijn verschillende collectieve overeenkomsten op sectoraal niveau uitgebreid, wat in sommige sectoren, zoals de toerismesector, heeft geleid tot loonstijgingen. Een cruciale kwestie voor de toekomst is de vraag of de sociale partners met collectieve overeenkomsten voldoende flexibiliteit kunnen inbouwen om voldoende rekening te houden met ondernemingen die met specifieke uitdagingen te kampen hebben.
- De autoriteiten zijn bezig met de herziening van het wettelijke minimumloon. Het nieuwe minimumloon zal in januari 2019 worden vastgesteld. Elk besluit over het nieuwe minimumloon moet gebaseerd zijn op echt overleg met de sociale partners overeenkomstig het in wet 4172/2013 verankerde proces. Om het concurrentievermogen veilig te stellen en ervoor te zorgen dat de werkloosheid blijft dalen, moet aan de herziening een grondige analyse van de onderliggende economische en arbeidsmarktsituatie ten grondslag liggen.
- De autoriteiten hebben aangegeven dat zij niet van plan zijn het lagere minimumloon voor mensen van onder de 25 te behouden, wat een aanzienlijke stijging van het minimumloon voor die leeftijdsgroep zou betekenen. De Commissie is van mening dat een definitief besluit hierover pas moet worden genomen nadat een volledige effectbeoordeling is uitgevoerd waaruit blijkt dat het potentiële effect op de werkgelegenheidsvooruitzichten voor jongeren beperkt is, aangezien de jeugdwerkloosheid hoog blijft en het aandeel minimumloners onder jongeren ook groot blijkt te zijn (41 % in 2017).

De vooruitgang bij de hervormingen op de productmarkten vertoont een wisselend beeld. Op sommige gebieden wordt goede vooruitgang geboekt, elders is sprake van vertragingen. Het kadaster- en boskaartproject vordert. Er is leidinggevend personeel aangesteld en er zijn speciale teams aangeworven om voor vooruitgang te zorgen. Tegelijkertijd is vertraging opgetreden bij de secundaire wetgeving waarin procedures voor de verlening van installatie- en exploitatievergunningen voor activiteiten in de milieu-infrastructuursector worden vastgelegd, zodat de in de primaire wetgeving opgenomen uiterste termijn van oktober 2018 niet is gehaald, en er moet vaart achter de werkzaamheden worden gezet om ervoor te zorgen dat de termijn van eind 2018 kan worden gehaald. De Griekse autoriteiten hebben de wet inzake privéklinieken, die sinds juli 2018 in behandeling is, nog niet aangenomen. Er wordt ook gewacht op meer duidelijkheid over de daadwerkelijke impact van de eerdere hervorming van dagklinieken op het verkrijgen van nieuwe vergunningen.

De hervormingen in de energiesector vorderen. Ondanks enige door derden veroorzaakte vertraging zal de afstoting van de bruinkoolgestookte opwekkingscapaciteit door de openbare elektriciteitsmaatschappij naar verwachting begin 2019 worden afgerond. De acties die voor de invoering van het streefmodel tegen april 2019 nodig zijn, vorderen: de desbetreffende rulebooks zijn klaar om te worden goedgekeurd en de andere voorbereidende werkzaamheden liggen op schema. Het is essentieel de hervormingsdynamiek gaande te houden. Om de toekomstige ontwikkeling van de energiemarkt te ondersteunen is het essentieel dat het streefmodel de toegang van nieuwe spelers mogelijk maakt en zorgt voor realistische prijzen, in combinatie met maatregelen die voorzien in de vereiste steun voor investeringen in hernieuwbare energiebronnen.

HCAP en privatisering: vooruitgang inzake hervormingstoezeggingen

De Hellenic Corporation of Assets and Participations (HCAP), blijft vooruitgang boeken bij het werk inzake haar activaportefeuilles en bij de herstructurering van haar dochterondernemingen. Positief is dat de herstructurering van het vastgoedfonds ETAD vordert; de cruciale kwestie van personeelsbezetting gaat de laatste fase in. Bij overheidsbedrijven zijn diverse governance-initiatieven gaande en is gestandaardiseerde verslaglegging in ontwikkeling. Sommige specifieke hervormingstoezeggingen hebben met problemen te kampen. Zo zal de overdracht van het olympisch atletiekcentrum (OAKA) niet voor eind 2018 plaatsvinden, ten dele als gevolg van de complexiteit en de grote omvang van het project en vertragingen die buiten de macht van de regering liggen. Het proces om leden van de raad van bestuur van overheidsbedrijven door te lichten en zo nodig te vervangen heeft met enige vertraging te kampen. Recente wetgeving kan overlappen met aspecten van het coördinatiemechanisme of gevolgen hebben voor de rechten van HCAP met betrekking tot bepaalde activa. Het effect van die wetgeving wordt onderzocht. Wellicht zijn aanpassingen nodig om de doelstellingen en het evenwicht van het kader te bewaren. Het zal ook belangrijk zijn om de voorbereidingen van HCAP voor de uitvoering van het coördinatiemechanisme snel concreet gestalte te geven om de contacten tussen HCAP en ministeries over kwesties in verband met doelstellingen van het overheidsbeleid in goede banen te leiden.

Over het geheel genomen is vooruitgang geboekt met de privatiseringsaanbestedingen waarvan de afronding eind 2018 gepland is. Met name de aanbesteding voor het aardgastransmissiebedrijf DESFA ligt op schema, maar bij de transactie inzake de internationale luchthaven van Athene is vertraging opgetreden, zodat het zeer moeilijk zal worden deze voor eind 2018 financieel af te ronden. Bij het Ellinikon-project is voor alle hangende kwesties aanzienlijke vooruitgang geboekt. Gezien de complexiteit van het project wordt echter vertraging verwacht bij het verlenen van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de casinovergunning. Indien de autoriteiten zich krachtig blijven inzetten, zou het project in het eerste kwartaal 2019 met succes kunnen worden afgerond.

Daarentegen treedt aanzienlijke vertraging op bij sommige privatiseringsaanbestedingen waarvan de afronding in 2019 gepland is. Hoewel de vooruitgang ten aanzien van de jachthaven van Alimos bevredigend is, zijn er nog steeds onopgeloste kwesties bij de gezamenlijke verkoop (samen met de andere strategische aandeelhouder) van een meerderheidsbelang (50,1 %) in Hellenic Petroleum. De aanbesteding voor de Egnatia-autosnelweg heeft met systematische vertragingen en problemen te kampen, hetgeen getuigt van een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel. Bij de uitvoering van die transactie wordt vrijwel geen vooruitgang geboekt als gevolg van diverse vertragingen die te wijten zijn aan Egnatia S.A. of het ministerie van Infrastructuur. Aanzienlijke vertraging is ook opgetreden bij de goedkeuring van de wetswijziging voor subconcessies voor de

regionale havens. De Griekse autoriteiten moeten dringend maatregelen nemen om de oorzaken van vertragingen aan te pakken, aangezien deze vertragingen de positieve effecten van goed verlopende aanbestedingen op het beleggerssentiment tenietdoen.

Openbaar bestuur en rechtsstelsel: vooruitgang inzake hervormingstoezeggingen

Het werk aan de hervorming van het personeelsbeheer bij de overheid is gaande. Met name de regelingen inzake mobiliteit en prestatiebeoordeling vorderen goed: de derde mobiliteitscyclus ging medio 2018 van start en de deelname was opmerkelijk veel groter, zodat het erop lijkt dat de overheid dit instrument steeds meer gaat gebruiken. De complexe hervorming van het geïntegreerde personeelsbeheerssysteem vordert ook, zodat het systeem eind 2019 volledig afgerond zou moeten zijn. De invoering van digitale organigrammen is beter verlopen dan verwacht, en er zijn technische voorbereidingen gaande voor het volledige systeem. De codificatiehervorming vordert. De nationale raad voor de codificatie van wetgeving heeft een nationale strategie vastgesteld ten aanzien van de algemene aanpak die de ministeries moeten volgen wanneer zij wetgeving codificeren, zoals de arbeidswet, waarvan de codificatie uiterlijk medio 2020 voltooid moet zijn. De werkzaamheden om de nationale gateway voor codificatie en hervorming van de Griekse wetgeving uiterlijk medio 2020 in te voeren, verlopen volgens plan.

Ten aanzien van leidinggevend personeel waarvan de aanstelling uiterlijk eind 2018 moest plaatsvinden, is sprake van wisselend succes. De aanstelling van directeuren-generaal is bijna voltooid, maar de aanstelling van administratief secretarissen loopt achter op schema. Om de termijn te halen, moeten de autoriteiten sneller te werk gaan.

Een onlangs goedgekeurde wijziging van het beloningsbeleid van het ministerie van Financiën strookt niet met een eerdere hervorming waarbij een uniforme salaristabel is ingevoerd. Hierbij is voor sommige personeelsleden van het ministerie van Financiën een nieuwe toelage ingevoerd, zodat een verschil ontstaat met de salarissen van personeelsleden van andere ministeries en overheidsinstanties die soortgelijke taken uitvoeren. Hoewel de initiële begrotingskosten gering zijn, ondermijnt de maatregel de essentie van de uniforme salaristabel, wat risico's voor de begroting meebrengt omdat ander overheidspersoneel soortgelijke betalingen zou kunnen eisen.

De omvang van de publieke sector in Griekenland is nu ongeveer gelijk aan die in andere landen van de eurozone, en het is belangrijk te vermijden dat wordt teruggegrepen op praktijken van voor de crisis en buitensporig veel personeel wordt aangeworven. Het aantal in 2018 aangeworven permanente personeelsleden lijkt ruwweg te stroken met de verloopregel van één nieuw personeelslid voor elke drie vertrekkers. Voor tijdelijk personeel wijzen de laatste cijfers voor 2018 echter op een stijging ten opzichte van 2017. Deze situatie moet dan ook nauwlettend in het oog worden gehouden. Voor 2019 tot en met 2022 is de in de budgettaire middellangetermijnstrategie opgenomen verloopregel bijgesteld tot 1:1, zodat op prioritaire gebieden nieuwe aanwervingen mogelijk zijn terwijl de totale omvang van de publieke sector op het huidige niveau blijft. De autoriteiten zijn voornemens in 2019 bij wijze van uitzondering een specifieke groep tijdelijke personeelsleden een vaste aanstelling te geven om te voorzien in permanente behoeften (bv. leraren). Aangezien dit gepaard zal gaan met een overeenkomstige vermindering van het aantal tijdelijke contracten (het gaat in totaal om 7 500 personeelsleden), zullen de loonkosten op het huidige niveau blijven en worden er dus geen budgettaire gevolgen verwacht. Het huidige in de budgettaire middellangetermijnstrategie opgenomen aanwervingsplan is gebaseerd op het verwachte aantal mensen dat de publieke sector verlaat, met name wegens pensionering. Het is daarom van wezenlijk belang dat dit aanwervingsplan

op basis van de verloopregel van 1:1 wordt nageleefd en dat de planning en aankondigingen van aanwervingen in de publieke sector op prudente ramingen gebaseerd zijn.

De inspanningen ter vergroting van de efficiëntie van het gerechtelijk apparaat, die belangrijk is voor de verbetering van het ondernemingsklimaat en het aantrekken van investeringen in de nasleep van de crisis, hebben wisselende resultaten opgeleverd. De autoriteiten zullen de eerste fase van het e-justitiesysteem naar verwachting eind 2018 afronden, in overeenstemming met de specifieke toezegging aan de Eurogroep. Nadat lering is getrokken uit de eerste fase, zal de tweede fase onmiddellijk volgen. Daartoe is het project met ingang van september 2018 uitgebreid herzien en opgeschaald: de begroting is van 13 naar 24 miljoen EUR verhoogd, waardoor ook het tijdschema moest worden herzien, wat a priori gerechtvaardigd is gezien de opschaling. Het feit dat de inwerkingtreding van een aantal bepalingen van het onlangs goedgekeurde kader voor buitengerechtelijke bemiddeling is uitgesteld van medio oktober 2018 tot medio september 2019, geeft aanleiding tot bezorgdheid. Dit uitstel lijkt onnodig lang, aangezien de recente bevindingen van het hooggerechtshof gezien de beperkte reikwijdte ervan redelijkerwijs op kortere termijn zouden kunnen worden behandeld.

Overeenkomstig het verzoek van de Eurogroep van 22 juni 2018 is de Commissie de ontwikkelingen in verband met de rechtszaken tegen de leden van het comité van deskundigen (CoEx) van het Hellenic Asset Development Fund (TAIPED) en het voormalige hoofd en ander leidinggevend personeel van het Griekse bureau voor de statistiek (ELSTAT) blijven volgen. In de CoEx-zaak heeft het hof van beroep van Athene in april 2018 een uitspraak gedaan waarbij de zaak als openbaar proces naar het hof van beroep van Athene voor ernstige misdrijven werd verwezen. Het openbaar ministerie van het hooggerechtshof is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan en dit hoger beroep is onlangs door het hooggerechtshof onderzocht. Het wachten is nu op een uitspraak. In de met de procedure bij buitensporige tekorten verband houdende zaak tegen het voormalige hoofd van ELSTAT, A. Georgiou, heeft het Griekse hooggerechtshof de zaak in mei 2018 terugverwezen naar het hof van beroep van Athene. In september 2018 heeft het openbaar ministerie voorgesteld de zaak als openbaar proces te behandelen. De zaak is momenteel aanhangig bij het hof van beroep. De ontwikkelingen in beide procedures blijven aanleiding geven tot ernstige bezorgdheid. De Commissie zal deze zaken nauwlettend blijven volgen en verslag uitbrengen in het kader van het verscherpte toezicht.

Algemene beoordeling van de vooruitgang inzake specifieke hervormingstoezeggingen tot eind 2018

Een deel van de evaluatie betreft de aan de verklaring van de Eurogroep van 21 juni 2018 gehechte specifieke hervormingstoezeggingen. Het gaat hierbij om 16 specifieke hervormingstoezeggingen op alle zes beleidsterreinen die eind 2018 verwezenlijkt moeten zijn. Bij alle toezeggingen is vooruitgang geboekt, maar er is er nog geen een volledig verwezenlijkt. In veel gevallen ligt het in de lijn der verwachtingen dat voor het eind van het jaar af te ronden hervormingen half november – de peildatum van dit eerste verslag over het verscherpte toezicht – nog niet zijn voltooid. De uitvoering ligt grotendeels op schema of de vertraging is slechts gering, zoals bij de goedkeuring van een begroting die aan de overeengekomen doelstellingen voldoet, de versoepeling van de kapitaalcontroles, de voltooiing van de eerste fase van de hervorming op het gebied van e-justitie, de desinvesteringsstrategie voor het HFSF, de afstoting van de bruinkoolgestookte opwekkingscapaciteit door de openbare elektriciteitsmaatschappij, de herstructurering van ETAD en

de privatiseringsaanbestedingen van eind 2018, rekening houdend met het feit dat de vertraging bij het Ellinikon-project buiten de macht van de autoriteiten ligt.

Bij verschillende specifieke hervormingstoezeggingen is echter sprake van vertragingen die dringend moeten worden aangepakt om ervoor te zorgen dat de toezeggingen zo snel mogelijk, en in ieder geval ruim vóór het verschijnen van het tweede verslag over het verscherpte toezicht eind februari 2019, volledig verwezenlijkt zijn. Hierbij gaat het om de personeelsbezetting van de IAPR, het wegwerken van achterstanden, de uitrol van het systeem van eerstelijnszorg en de gecentraliseerde inkoop in de gezondheidszorg, het juridische kader voor de afwikkeling van NPE's (en met name de wet inzake insolventie van huishoudens), de secundaire wetgeving waarin procedures voor de verlening van installatie- en exploitatievergunningen voor activiteiten in de milieu-infrastructuursector worden vastgelegd, de overdracht van het olympisch centrum aan HCAP en de aanstelling van administratief secretarissen.

Overheidsfinanciering en schuldhoudbaarheidsanalyse

Griekenland is vanaf juli 2017 teruggekeerd naar de overheidsobligatiemarkt, met verschillende emissies en een aanzienlijke operatie op het gebied van liquiditeitsbeheer. De kredietratings zijn verbeterd, onder meer in het licht van het akkoord van de Eurogroep van juni 2018, ook al blijven zij duidelijk onder beleggingskwaliteit.

Ondanks de verbeterde kredietratings blijven de marktomstandigheden volatiel, waaruit blijkt dat Griekenland nog steeds gevoelig is voor veranderingen in het marktsentiment. Het agentschap voor schuldbeheer is voornemens een emissiekalender voor 2019 te publiceren. Hoewel met de emissies marktvertrouwen wordt opgebouwd en liquiditeit voor Griekse obligaties wordt gecreëerd, zijn zij niet nodig om financieringsbehoeften op korte termijn te dekken. De kasbuffer van Griekenland bedraagt momenteel meer dan 26 miljard EUR, zodat de financieringsbehoeften tot eind 2020 ruimschoots gedekt zijn.

Gezien het overheidsfinancieringsprofiel op korte tot middellange termijn van Griekenland blijven de financieringsbehoeften relatief beperkt als gevolg van de uitzonderlijke schuldstructuur, waarbij de aflossing van de middellange- en langetermijnschuld het komende decennium doorgaans op lage niveaus ligt van 2 % - 6 % van het bbp.

De terugbetalingscapaciteit van Griekenland wordt ondersteund door de aanzienlijke kasbuffer, het gunstige financieringsprofiel en de overeengekomen primaire overschotten.

Uit een technische actualisering van de schuldhoudbaarheidsanalyse blijkt dat de houdbaarheid van de schuld van Griekenland ten opzichte van de vorige analyse van juni 2018 ruwweg ongewijzigd is gebleven. Uitvoering van de schuldmaatregelen op middellange termijn zorgt ervoor dat de schuld volgens het basisscenario gedurende de gehele beoordelingsperiode houdbaar blijft en de bruto-financieringsbehoeften onder de overeengekomen drempel van 20 % van het bbp op lange termijn blijven.