

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1057

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2013

Naar aanleiding van de twee missies van de Trojka van het IMF, de Europese Commissie en de ECB naar Athene in de periode 27 februari tot en met 11 april 2013 ontving het ministerie van Financiën recent vertrouwelijk het tweede formele voortgangsrapport van de Europese Commissie (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1049). Doel van de missies is om een beoordeling te geven van de implementatie door Griekenland van de maatregelen waaraan dat land zich, in het kader van het leningenprogramma (vanuit het IMF en het EFSF zoals is overeengekomen in maart 2012) heeft gecommitteerd.

Dit rapport vormt de basis voor het besluit van de lidstaten van de eurozone over uitkering van de tranches uit het EFSF die gepland staan voor het eerste en het tweede kwartaal van 2013. De tranche die gepland stond voor het eerste kwartaal is nog niet uitgekeerd, omdat de voortgangsmissie in maart tijdelijk is onderbroken. De reden hiervoor was dat er nog een aantal technische punten uitgezocht moest worden. Door het afbreken van de missie in het eerste kwartaal en het hervatten van de missie in het tweede kwartaal heeft de Trojka besloten geen extra voortgangsmissie meer te zullen houden in het tweede kwartaal. Op voorstel van de Trojka is besloten dat deze voortgangsrapportage als basis dient voor besluitvorming van de uitkering van de tranche van het eerste en het tweede kwartaal.

De Eurogroep heeft op 13 mei besloten om in principe over te gaan tot uitkering van de tranches gepland voor het eerste en tweede kwartaal van 2013. Deze middelen zullen echter niet in een keer worden uitgekeerd. Daarmee is de weg vrijgemaakt voor de Eurogroup Working Group en de EFSF Board of Directors om te besluiten over het uitkeren van de eerste tranche van 4,2 miljard euro na afronding van de geldende procedures op 17 mei. De tweede tranche bedraagt 3,3 miljard euro en zal, na het behalen van de zogenoemde nieuwe *milestones*, in juni worden uitgekeerd. Deze hebben betrekking op het tegengaan van corruptie, nieuw beleid voor huishoudens met onhoudbare schulden en het hervormen van

de energiesector. Het formele besluit over deze uitkering wordt half juni door de Eurogroup Working Group en de EFSF Board of Directors genomen. De IMF Board zal op 31 mei besluiten over uitkering van de tranche van 1,8 miljard euro.

Door middel van deze brief wil ik de Tweede Kamer informeren over de belangrijkste uitkomsten van deze voortgangsrapportage. Het volledige Commissierapport is op het moment van schrijven nog niet publiek beschikbaar. Na formele goedkeuring van de EFSF Board of Directors zal het voortgangsrapport beschikbaar komen. Na afloop van de missie heeft de Trojka een gezamenlijke publieke verklaring afgegeven over de conclusies van de missie¹.

De conclusies van het tweede voortgangsrapport

De Trojka oordeelt dat Griekenland voortgang maakt met implementatie van de budgettaire-, structurele-, en financiële sectormaatregelen onder het programma. Het rapport beschrijft de macro-economische, budgettaire en financiële sector ontwikkelingen. Daarnaast heeft de Trojka de beleidsmaatregelen beoordeeld die de Griekse overheid in samenwerking met de Trojka heeft opgesteld tot en met 2016. Deze verklaring vindt u in de bijlage².

Prior Actions

Voortvloeiend uit het *Memorandum of Understanding* worden voor iedere voortgangsrapportage zogenoemde «*prior actions*» voor Griekenland opgesteld. Deze »*prior actions*» moeten door Griekenland zijn geïmplementeerd alvorens tot uitkering van de volgende tranche kan worden overgegaan. De «*prior actions*» behelzen maatregelen op een groot aantal gebieden waaronder belastingen, institutionele hervormingen, hervormingen in de zorg, liberalisering van gereguleerde beroepen, openbaar bestuur en privatiseringen. De Eurogroep heeft op 13 mei 2013 geoordeeld dat Griekenland goede vooruitgang heeft geboekt ten aanzien van de «*prior actions*» (zie ook de bijgevoegde verklaring van de Eurogroep van 13 mei jl.)³. In het tweede voortgangsrapport wordt aangegeven dat door Griekenland aan alle gestelde prior actions is voldaan.

Macro-economische vooruitzichten

Volgens de Trojka zijn de macro-economische vooruitzichten niet significant veranderd ten opzichte van de vorige voortgangsmis­sie. De realisatie van met name het vierde kwartaal voor 2012 zorgt voor een hogere krimp van het bbp in 2012 dan verwacht, namelijk -6,4% in plaats van -6,0%. De economische raming voor 2013 en 2014 is met respectievelijk een krimp van het bbp van -4,2% en een groeiraming van 0,6% bbp onveranderd gebleven ten opzichte van de raming ten tijde van de 1^e voortgangsrapportage van het huidige leningenprogramma uit december 2012.

Door de hoge werkloosheid gecombineerd met reductie in lonen en sociale voorzieningen daalt de geraamde private consumptie in 2013 met 6,9%. De verwachte consumptie van de overheid zal in 2013 dalen met 4%. Export blijft een belangrijke factor voor de economische groei en zal in 2013 naar verwachting 3% toenemen. De tegenvallende groei in de eurozone zorgt ervoor dat de groei van de export beperkt blijft. De

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

importen nemen sterk af en de leenkosten naar andere landen zijn afgenomen (o.a. door de schuldafschrijving en renteverlaging op de bilaterale leningen), waardoor het saldo op de lopende rekening flink is gedaald van -11,7% bbp in 2011 naar -5,3% bbp in 2012. Griekenland houdt in 2013 en 2014 nog een negatief saldo op de lopende rekening, maar deze zal naar verwachting in 2015 in evenwicht zijn. Investerings- en exporten zullen volgens de Trojka bijdragen aan het herstel van de groei in 2014. Dalende loonkosten, in combinatie met structurele hervormingen in arbeids- en productmarkten en een verbeterd investeringsklimaat moeten de concurrentiepositie van Griekenland verbeteren en zorgen voor meer werkgelegenheid.

De verwachte werkloosheid blijft hoog de komende jaren. In 2012 was de gemiddelde werkloosheid 24,3%, waarvan een aanzienlijk deel structureel van aard was. Naar verwachting zal de werkloosheid in 2013 pieken op 27% om vervolgens bij het aantrekken van de groei weer te dalen naar 26% in 2014 en 21% in 2016. De loonkosten zijn in 2012 al gedaald met 4,2% en zullen in 2013 ook dalen met 7,2% en in 2014 met 1,5%. Volgens de Trojka zijn er al tekenen dat door de dalende loonkosten de werkgelegenheid weer toeneemt. De dalende loonkosten en lagere vraag naar producten zullen zich in 2013 naar verwachting ook vertalen naar lagere prijzen. De inflatie is gedaald van 1,6% in oktober 2012 naar -0,2% in maart 2013. Voor 2013 en 2014 is de verwachting dat de prijzen blijven dalen en de inflatie ruim onder het gemiddelde van de eurozone blijft.

Volgens de Trojka is er in het eerste kwartaal van 2013 sprake van een verbetering van het marktsentiment over het herstel van Griekenland. De renteversillen ten opzichte van Duitsland laten sinds begin dit jaar een overwegend dalende trend zien.

Budgettaire parameters

Het rapport concludeert dat Griekenland de gevraagde budgettaire maatregelen in voldoende mate heeft geïmplementeerd. Het begrotingstekort in 2012 komt uit op 6,3% bbp (exclusief de steun aan de bankensector). Dit is beter dan de voorspelling van het tekort van 6,6% uit de vorige voortgangsrapportage en 1%-punt lager ten opzichte van de doelstelling zoals vastgesteld in maart 2012. Het tekort komt uit op 10% bbp in 2012 als de steun aan de bankensector wordt meegerekend. Het primair saldo komt uit op -1,3% bbp in 2012. Dit is beter dan de programmadoelstelling van -1,5%.

De budgettaire doelstellingen gaan volgens de Trojka door Griekenland worden gehaald. Het pakket aan budgettaire consolidatiemaatregelen voor 2013 en 2014, zoals reeds in het eerste voortgangsrapport beschreven en in november door het Griekse parlement goedgekeurd, is grotendeels geïmplementeerd. De Trojka constateert echter dat de inkomsten tegenvallen ten opzichte van de verwachtingen. Dit komt gedeeltelijk door het niet goed of onvolledig implementeren van maatregelen, zoals de invoering van een progressief pensioensysteem, heffing op scheepseigenaren en nieuw loonsysteem voor parlementariërs. De Griekse autoriteiten hebben aanvullende en alternatieve maatregelen in dezelfde sectoren aangekondigd om de gestelde budgettaire doelen alsnog te realiseren.

De schuldhoudbaarheidsanalyse is nauwelijks gewijzigd ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage. De macro-economische situatie is niet significant gewijzigd en de budgettaire doelen liggen op schema. De schuld van Griekenland zal, bij volledige implementatie van het programma naar verwachting vanaf 2014 afnemen naar 120% in 2021.

Ondanks de daling van de schuld, verwacht de Trojka dat volledige markttoegang voor Griekenland een lastige opgave zal blijven in de eerste jaren na de programmaperiode.

Financiële sector

De Trojka geeft aan dat de herkapitalisatie van de Griekse bankensector gaande is. Er is een onderscheid te maken tussen de vier kernbanken (Alpha, Eurobank, NBG en Piraeus Bank) en de andere banken. Voor de vier kernbanken wordt, wanneer nodig, kapitaal ten behoeve van de herkapitalisatie vanuit het Hellenic Financial Stability Funds (HFSF) beschikbaar gesteld. De andere banken moeten aan de kapitaaleisen voldoen door zelf het benodigde kapitaal aan te trekken uit de private sector. Zo is de splitsing en afwikkeling van Hellenic Postbank begonnen en heeft Piraeus Bank, met oog op de consolidatie van de bankensector, Millenium overgenomen. De Trojka geeft in het rapport aan dat de integratie van de Cypriotische branches meteen gestart is. De 50 miljard euro die vanuit het programma beschikbaar is gesteld voor versterking van de Griekse bankensector wordt nog steeds door de Trojka voldoende geacht. Het herkapitalisatieproces bevindt zich in de laatste fase en de verwachting is dat dit 14 juni kan worden afgerond.

Structurele maatregelen

In januari 2013 is wetgeving voor de hervorming van de inkomensbelasting (verbreden van de belastinggrondslag en een eerlijkere verdeling van de belastingdruk) van kracht gegaan. De volledige budgettaire effecten hiervan zullen pas in 2014 worden gerealiseerd. Dit was een van de milestones voor vrijgave van de subtranche in januari. Dit nieuwe stelsel moet onder meer belastingontduiking tegengaan. Belangrijke onderdelen van de belastinghervorming zijn een versimpeling van de inkomensbelasting van acht naar drie schijven, afschaffen van enkele heffingskortingen, introductie van een nieuw belastingregime voor zelfstandigen boven 50.000 euro van 26% naar 35% en een nieuw belastingregime voor bedrijfswinsten met een winstbelastingtarief van 26% en dividendbelasting van 10%. In totaliteit moeten in 2014 de belastingenmaatregelen 2 miljard euro extra opleveren.

Of de geraamde inkomsten gegenereerd gaan worden, is mede afhankelijk van de vooruitgang die wordt geboekt op het terrein van inrichting van de Griekse belastingdienst. Dit hervormingsproces van de Griekse belastingdienst is op dit moment nog steeds in ontwikkeling. De Trojka geeft hierbij aan dat met name maatregelen moeten worden genomen om belastingontduiking tegen te gaan. Wetgeving voor het opzetten van een semiautonome instelling is aangenomen. Daarnaast is een SG aangesteld die verantwoordelijk is voor de belastinginkomsten. Het is nu zaak dat alle onderdelen van het ministerie van Financiën die zich hier mee bezig houden worden overgeheveld naar deze SG en dat het belastingstelsel minder gefragmenteerd wordt.

De Trojka is minder positief over de snelheid van het privatiseringsproces. Er is voortgang geboekt, onder andere is de verkoop van IBC en de staatsloterij afgerond. Daarnaast is de meerderheid van de staatsbedrijven naar het zogenaamde privatiseringsfonds overgeheveld. De verwachte opbrengsten uit privatiseringen in 2013 zijn echter neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage van 2,6 miljard euro naar 2,0 miljard euro.

De Griekse overheid heeft zich in het eerste leningenprogramma voor Griekenland uit 2010 reeds gecommitteerd aan een doelstelling om het

aantal ambtenaren met minimaal 150.000 personen te reduceren in de periode 2011–2015. Volgens de Trojka heeft de Griekse overheid eind 2012 de helft van dit doel gerealiseerd (een reductie van circa 79.000 ambtenaren). Dit resultaat is behaald met het toepassen van het 1:5 principe (van de vijf ambtenaren die de publieke sector verlaten, wordt er maar één vervangen door een nieuwe werknemer) gecombineerd met een toename van vroegpensioen. Naast deze maatregelen heeft de Griekse overheid aanvullende maatregelen genomen op het gebied van mobiliteit, omscholing en uitstroom van personeel. Onderdeel van de behaalde *milestone* van maart jl. is het opstellen van een concreet plan ten aanzien van de reorganisatie van het ambtelijk apparaat.

De Trojka is positief over maatregelen die genomen zijn op het gebied van de arbeidsmarkt, zoals het verbeteren van de arbeidswetgeving en het nemen van initiatieven gericht op actief arbeidsmarktbeleid en ondersteuning van de werklozen. Daarnaast neemt Griekenland maatregelen om een gezond ondernemersklimaat te creëren, bijvoorbeeld door het makkelijker te maken om een onderneming te starten. Hervormingen in de gezondheidszorg zijn gaande. Het samenvoegen van de bestaande individuele verzekeringen naar een nationale organisatie voor verlening van gezondheidszorg (EOPYY), heeft al gezorgd voor een afname van het aantal contracten. Er blijven uitdagingen voor EOPYY, door o.a. hogere werkloosheid is de premie voor gezondheidszorg lager dan gebudgetteerd en er is het gebrek aan controle op de uitgaven aan de zorg. Ook ziekenhuizen zijn al gefuseerd, namelijk van 130 naar 84 en er zijn 11.000 bedden geschrapt. De doelstelling van 2012 om de publieke uitgaven aan geneesmiddelen met 1 miljard euro te reduceren, is ruim gehaald. Dit resultaat komt doordat er regels zijn ingevoerd met betrekking tot de beprijzing van de geneesmiddelen, het voorschrijven, de dosering voor een patiënt en de vergoeding vast te stellen.

Conclusie

De conclusie van de Trojka is dat Griekenland voortgang heeft geboekt met de implementatie van de maatregelen onder het leningenprogramma. De macro-economische en budgettaire doelstellingen zijn grotendeels behaald en Griekenland heeft voldaan aan de *prior actions* die als voorwaarde zijn gesteld voor uitkering van de volgende tranche.

Naar het oordeel van de Trojka voldoet Griekenland aan de eisen die zijn gesteld voor vrijgave van de leningentranche uit het EFSF van het eerste en tweede kwartaal van 2013 van in totaal 7,5 miljard euro. Nederland onderschrijft het oordeel van de Trojka. Daarmee is de weg vrijgemaakt voor de Eurogroup Working Group en de EFSF Board of Directors om te besluiten over het uitkeren van de eerste tranche van 4,2 miljard euro na afronding van de geldende procedures op 17 mei. De uitkering van de tranche van het tweede kwartaal is gekoppeld aan nieuwe voorwaarden (*milestones*). Over deze uitkering zal ik de Tweede Kamer, zodra documentatie beschikbaar is, informeren.

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