



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 540 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Update verscherpt toezicht – Griekenland, juni 2019

{SWD(2019) 540 final}

ACHTERGROND

De economische ontwikkelingen en het beleid in Griekenland worden gemonitord in het kader van het Europees Semester voor de coördinatie van het economisch beleid en in het kader van het raamwerk voor verscherpt toezicht overeenkomstig Verordening (EU) nr. 472/2013⁽¹⁾. Bij de activering van verscherpt toezicht voor Griekenland⁽²⁾ 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 doorvoeren om krachtige en duurzame economische groei te ondersteunen.

Verscherpt toezicht omvat een uitgebreid kader voor monitoring van de economische ontwikkelingen en het voeren van het beleid dat nodig is om te zorgen voor een duurzaam economisch herstel. Het voorziet in een regelmatige beoordeling van de recente economische en financiële ontwikkelingen in Griekenland, in monitoring van de overheidsfinancieringsvoorwaarden en in een actualisering van de schuldhoudbaarheidsanalyse. Verscherpt toezicht vormt tevens de basis voor de beoordeling van de algemene toezegging van Griekenland van 22 juni 2018 aan de Eurogroep om de hervormingen die in het kader van het ESM (Europees Stabiliteitsmechanisme)-programma zijn goedgekeurd voort te zetten en te voltooien en ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de belangrijke hervormingen die in het kader van het programma voor financiële bijstand zijn goedgekeurd worden verzekerd. Griekenland heeft deze toezeggingen herhaald in de verklaring van de Eurogroep van 5 april 2019⁽³⁾. In dat verband biedt verscherpt toezicht de basis voor de monitoring van de uitvoering van specifieke toezeggingen om de in het kader van het programma aangevangen essentiële structurele hervormingen op zes sleutelgebieden binnen de overeengekomen termijnen half 2022 te voltooien, 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⁽⁴⁾. Voor vijftien specifieke toezeggingen geldt de termijn van half 2019, en de vooruitgang op dat gebied wordt in dit verslag beoordeeld.

Dit is het derde verscherpt-toezichtverslag voor Griekenland. Het wordt uitgebracht naast de beoordeling van het stabiliteitsprogramma van Griekenland en de aanbeveling van de Commissie voor landspecifieke aanbevelingen aan Griekenland in het kader van het Europees Semester. Dit verslag is gebaseerd op de bevindingen van een missie die de Commissie tussen 6 en 8 mei 2019 in samenwerking met de ECB in Athene heeft uitgevoerd⁽⁵⁾. Het IMF heeft deelgenomen in de context van zijn toezichtcyclus van artikel IV in 2019, terwijl het ESM heeft deelgenomen in de context van zijn systeem voor vroegtijdige waarschuwing en in overeenstemming met het memorandum van overeenstemming van 27 april 2018 over de werkrelaties tussen de Europese Commissie en het ESM.

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 uitvoering van de in het kader van het programma overeengekomen hervormingsmaatregelen. Daartoe zal een aantal van de overeengekomen schuldmaatregelen ten behoeve van Griekenland worden toegepast, mits uit positieve verslagen in het kader van het verscherpt toezicht blijkt dat de toezeggingen inzake voortzetting en afronding van de hervormingen in halfjaarlijkse tranches tot half 2022 worden nagekomen. Na de Eurogroep van 5 april 2019 is de eerste tranche van beleidsafhankelijke schuldmaatregelen vrijgegeven, waarbij rekening is gehouden

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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 en Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/338 van de Commissie van 20 februari 2019 inzake de verlenging van verscherpt toezicht voor Griekenland.

⁽³⁾ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/04/05/eurogroup-statement-on-greece-of-5-april-2019/>

⁽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⁾ 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. De evaluatiemissie werd voorafgegaan door een technische missie van 1 tot 4 april.

met de beoordeling van de nakoming van de toezeggingen van Griekenland voor eind 2018 in een geactualiseerd verscherpt-toezichtverslag van de Commissie van 3 april 2019 ⁽⁶⁾.

ECONOMISCHE VOORUITZICHTEN

Het economische herstel van Griekenland zal naar verwachting in 2019 worden voortgezet. Na een jaargroei van 1,9% in 2018, zal de reële bbp-groei zowel in 2019 als in 2020 naar verwachting 2,2% bedragen, voornamelijk ondersteund door de binnenlandse vraag. De private consumptie heeft gestaag bijgedragen tot het herstel en zal het naar verwachting in 2019 opnieuw goed doen. Volgens de begrotingsplannen kan de overheidsconsumptie dit jaar de groei ondersteunen, hoewel de habituele onderbesteding in Griekenland een neerwaarts risico inhoudt. Hetzelfde geldt voor de overheidsinvesteringen, terwijl een opleving van de woningbeleggingen doet vermoeden dat de woningmarkt zich op een normaliseringstraject bevindt bij tegenwind van het nog steeds krimpende aanbod van bankkrediet in dit marktsegment. Een sterke exportprestatie was een essentiële groeifactor in 2018, maar zal naar verwachting in 2019 gematigder worden door een vertraging van de externe omgeving. Toch wordt nog steeds verwacht dat de uitvoer van goederen en diensten in 2019 met bijna 5% en in 2020 met bijna 4% zal toenemen in reële termen.

De arbeidsmarkt vertoont verdere verbeteringen, hoewel de daling van de werkloosheid in oktober 2018 is gestagneerd op 18,6% en tot februari 2019 rond dat niveau is blijven hangen. De arbeidsparticipatie is in februari nog met 2,4% op jaarbasis gegroeid, hoewel daarin veeleer een eerdere toename van de arbeidsparticipatie dan recente verbeteringen tot uitdrukking komen. Er is gedetailleerde monitoring gepland om de impact van de recente verhoging van het minimumloon en de afschaffing van het subminimumloon op het tempo van het herstel van de arbeidsmarkt te beoordelen. Verwacht wordt dat de inflatie in de loop van 2019 gematigd zal blijven en pas na 2020 zal aantrekken naarmate de outputkloof kleiner wordt.

Negatieve risico's domineren de prognoses op korte en middellange termijn. De prognoses steunen in hoge mate op technische aannames met betrekking tot de volledige besteding van de begrotingsplafonds voor investeringen en gewone uitgaven. De kwetsbaarheid van de banksector en de stijgende loonkosten kunnen het herstel van de binnenlandse vraag en met name van de investeringen verder in de weg staan. Bij een sterker dan verwachte verslechtering van het externe klimaat of een grotere doorwerking in Griekenland kan het herstel trager uitvallen.

BEGROTINGSBELEID EN VOORUITZICHTEN

Griekenland heeft de overeengekomen doelstelling van een primair overschot van 3,5% van het bbp in 2018 overtroffen, grotendeels als gevolg van aanhoudende onderbesteding van de uitgavenplafonds, met name voor publieke investeringen. Het nominale overheidssaldo vertoonde voor het derde jaar op rij een overschot (1,1% van het bbp), terwijl het in het kader van het verscherpte toezicht gemonitorde primaire overschot 4,3% van het bbp bedroeg en daarmee ruim boven de doelstelling lag. Het primaire overschot had nog groter kunnen zijn, maar de ontstane begrotingsruimte stelde de autoriteiten in staat om onvoorziene verplichtingen als gevolg van een arrest van het Hof van Justitie af te wikkelen en eind 2018 een uitkering met middelentoes aan de huishoudens te betalen. De onderbesteding is grotendeels het gevolg van de vaststelling van begrotingsplafonds die boven de feitelijke bestedingscapaciteit van de begrotingseenheden liggen en onderstreept de noodzaak van passende beoordelingen van de stand van zaken met betrekking tot grote uitgavenprojecten en realistische ramingen van de kosten van nieuw beleid. Deze problemen doen zich al een aantal jaren voor. De Europese instellingen ondersteunen de autoriteiten om de oorzaken van de systematische onderbesteding aan te pakken, teneinde de begrotingspraktijken te verbeteren en de middelen die beschikbaar zijn voor publieke investeringen uit zowel EU- als nationale bronnen volledig te benutten om de groei te ondersteunen.

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 die de Commissie vóór de vaststelling van nieuwe begrotingsmaatregelen op 15 mei 2019 heeft gepubliceerd, zou het primaire overschot in 2019 3,6% van

⁽⁶⁾ Aangezien de helft van de afbetalingen van de renteopslag van vorig jaar en het volledige bedrag van de afbetalingen van de renteopslag van dit jaar in aanmerking kwamen voor ontheffing, beliepen de beleidsafhankelijke schuldmaatregelen bij wijze van uitzondering circa 970 miljoen EUR. <https://www.esm.europa.eu/press-releases/efsf-approves-reimbursement-and-reduction-step-interest-margin-greece>

het bbp bereiken, wat aanzienlijk lager is (0,5% van het bbp) dan de prognoses van de Griekse autoriteiten in hun stabiliteitsprogramma. Het verschil in de prognoses is vooral het gevolg van het gunstiger macro-economisch scenario van de autoriteiten en hun benadering van de allocatie van het budget voor publieke investeringen t.b.v. entiteiten buiten en binnen de overheid. Meer in het bijzonder houdt dit in dat een deel van de uitgaven die voorheen waren uitgetrokken voor investeringen, wordt herbestemd t.b.v. subsidies aan staatsbedrijven, waarbij de subsidies door de begunstigen ervan niet worden gebruikt voor extra uitgaven. Deze boekhoudkundige operatie heeft een saldo verbeterend effect in de prognoses van de autoriteiten (0,3% van het bbp in 2019 en 0,2% van het bbp in 2020). Vanwege onvoldoende informatie over de aard of de specifieke ontvangers van de extra subsidies komt deze herbestemming van de uitgaven niet tot uitdrukking in de prognoses van de Europese instellingen. In de door de Europese instellingen opgestelde begrotingsprognoses wordt er daarentegen van uitgegaan dat de plafonds volledig worden besteed overeenkomstig de standaardpraktijk.

In hun stabiliteitsprogramma hebben de Griekse autoriteiten aangekondigd dat zij niet voornemens zijn het eerder in wetgeving vastgelegde pakket inkomstenbelastingkrediet, dat in januari 2020 in werking zou treden, uit te voeren. Dit betekent dat geen verdere maatregelen worden genomen die de belastinggrondslag verbreden en begrotingsruimte van 1% van het bbp opleveren voor groeibevorderende hervormingen van het belastingstelsel.

Op 15 mei 2019 en zodoende na de indiening van het stabiliteitsprogramma hebben de autoriteiten een pakket permanente begrotingsmaatregelen aangenomen waarvan de Europese instellingen de begrotingskosten in 2019 en daarna op meer dan 1% van het bbp ramen. De maatregelen omvatten nieuwe afbetalingsregelingen voor belastingschulden en schulden aan socialezekerheidsfondsen en gemeenten, verlagingen van bepaalde btw-tarieven, de invoering van een 13e maand pensioen en een terugdraaiing van een eerdere hervorming van het nabestaandenpensioen. Uit prognoses van de Europese instellingen blijkt dat de goedkeuring van de begrotingsmaatregelen op 15 mei 2019 een risico inhoudt voor de verwezenlijking van de overeengekomen doelstelling van een primair overschot van 3,5% van het bbp in 2019 en daarna. De omvang zal afhangen van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de nieuwe afbetalingsregelingen en de impact ervan op de bestaande. Zoals in de beoordeling van het Griekse stabiliteitsprogramma is geschetst, geven de maatregelen bovendien ook aanleiding tot zorgen over de verwezenlijking van de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling in structurele termen in 2020. In het najaar van 2019 zal opnieuw worden beoordeeld of de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact in acht worden genomen, en zal de toepasselijke benchmark voor de netto uitgavengroei in 2020 worden herzien.

De kwaliteit van de op 15 mei 2019 goedgekeurde begrotingsmaatregelen is zorgwekkend, gezien de doelstelling om de publieke financiën groeivriendelijker te maken en een groter deel van de sociale uitgaven te bestemmen voor groepen waarbij armoede het frequentst optreedt. Zo is de looptijd van de nieuwe afbetalingsregelingen zeer lang (120 maandelijkse termijnen) en bevatten de regelingen slechts beperkte bepalingen om de betalingscapaciteit te beoordelen; er zij aan herinnerd dat een sleutelhervorming die in 2013 is aangenomen alle eerdere afwikkelingsregelingen heeft vervangen door één enkele "basis"regeling die toegankelijk is op basis van strikte toelatingscriteria. Lagere btw-tarieven voor levensmiddelen, restaurants en voedseldiensten, elektriciteit en gas steken af bij belangrijke maatregelen die in juli 2015 werden aangenomen, terwijl het zeer hoge standaardtarief van 24% ongewijzigd blijft en de btw-kloof, die nu al de op een na hoogste in de EU is, verder vergroot. Door de invoering van een permanente 13e maand pensioen en versoepeling van de toelatingscriteria voor een nabestaandenpensioen worden bovendien maatregelen die in 2012 respectievelijk 2016 zijn vastgesteld gedeeltelijk gewijzigd. Deze hervormingen zullen leiden tot een stijging van de publieke uitgaven voor pensioenen, die als percentage van het bbp nu al de hoogste in de EU zijn, en staan in contrast met de maatregelen die in het kader van de begroting 2019 zijn vastgesteld, waarbij een groter deel van de uitgaven voor sociale uitkeringen bestemd wordt voor de jongeren en de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd die veel hogere risico's op armoede lopen. Globaal genomen zijn de goedgekeurde maatregelen op het gebied van pensioenen en btw gericht op consumptie en zullen zij beslag leggen op een aanzienlijk deel van de begrotingsruimte die in in 2017 aangenomen wetgeving t.b.v. groeibevorderende verlagingen van de arbeids- en vennootschapsbelastingtarieven bestemd werd.

De Griekse autoriteiten hebben aangekondigd dat zij voornemens zijn in het najaar van dit jaar een reeks extra expansieve begrotingsmaatregelen voor 2020 te nemen. Daartoe behoren onder meer verlagingen van de belastingtarieven, alsmede de invoering van een reeks vrijstellingen en belastingkortingen of -subsidies. De autoriteiten hebben slechts een gedeeltelijke raming verstrekt van de budgettaire impact van deze maatregelen, die oploopt tot 1,2 miljard EUR of 0,6% van het bbp. Voorlopig blijven deze aankondigingen verklaringen van

toekomstige beleidsvoornemens; een beoordeling van de kwaliteit van de maatregelen en hun impact op de verwezenlijking van de overeengekomen begrotingsdoelstellingen zou alleen worden uitgevoerd als daadwerkelijk gedetailleerde voorstellen worden ingediend.

De Griekse autoriteiten hebben ook aangekondigd dat zij voornemens zijn het in juni 2018 met de Europese partners bereikte akkoord met betrekking tot de doelstelling inzake een jaarlijks primair overschot van 3,5% van het bbp tot 2022 opnieuw te bekijken. In verband hiermee overwegen de autoriteiten om een deel van de cashreserves als gevolg van de meevallers in 2016-2018 over te boeken naar een escrowrekening. Elk voorstel dat het akkoord dat in juni 2018 met de Europese partners is bereikt wijzigt, zou in de Eurogroep moeten worden besproken in het kader van een geactualiseerde schuldhoudbaarheidsanalyse.

De Griekse publieke financiën blijven grote budgettaire risico's vertonen in verband met lopende rechtszaken en de mogelijke uitbreiding van het aantal vrijstellingen van de uniforme loonschaal. Sinds de publicatie van het tweede verscherpt-toezichtverslag is geen nieuwe informatie over de hangende zaak in verband met de pensioenen beschikbaar gekomen, en de uitspraak van de Raad van State over de grondwettigheid van de verlagingen van de seizoensbonussen moet nog worden gepubliceerd. Bovendien zijn al risico's voor de integriteit van de uniforme loonschaal gaan intreden en blijven deze een bron van zorg. Zij vloeien hoofdzakelijk voort uit het besluit om bepaalde ambtenaren van het ministerie van Financiën in oktober 2018 vrij te stellen van de uniforme loonschaal, een besluit dat sindsdien is uitgebreid tot andere publieke entiteiten. Hoewel de kosten van deze maatregel relatief beperkt zijn, verhoogt hij de kans dat andere groepen publieke functionarissen juridische stappen ondernemen en/of dat er verdere discretionaire uitbreidingen komen. De vaststelling van een uniforme loonschaal was een van de sleutelherformingen die op grond van de programma's voor financiële bijstand zijn doorgevoerd. Indien structurele sleutelementen van op grond van het programma overeengekomen hervormingen door rechterlijke uitspraken worden tenietgedaan, moeten de recurrente budgettaire implicaties van die uitspraken grotendeels worden aangepakt door acties binnen hetzelfde beleidsdomein.

BUDGETTAIR-STRUCTUREEL BELEID

Griekenland heeft vooruitgang geboekt bij de hervorming van het kader voor taxering van vastgoed voor fiscale doeleinden ENFIA, hoewel de voorbereidingen voor een heraanpassing van de vastgoedwaarden half 2019 nog niet zijn afgerond. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met betrekking tot de operationele, IT- en juridische aspecten van het taxatieproces en men is het erover eens dat een nieuwe landelijke taxatie door taxateurs half 2019 niet nodig is (wat een specifieke toezegging was). Tegelijkertijd moeten de werkzaamheden voor een gedeeltelijke heraanpassing van de waarden van de vastgoedbelasting in 2019, waaraan de autoriteiten hebben gewerkt als tussenstap naar een volledige aanpassing van de zonewaarden van de vastgoedbelasting aan de marktprijzen tegen 2020, nog worden afgerond.

Er wordt vooruitgang geboekt met andere hervormingen van het belastingbeleid op kleinere schaal. Met behulp van technische ondersteuning wordt momenteel gewerkt aan een herziening van het systeem van zegelrecht en van de mogelijke individuele aansprakelijkheid van bedrijfsleiders voor fiscale delicten.

De aanwerving van personeel bij de Onafhankelijke Belastingdienst (IAPR) verloopt nog steeds traag. In het eerste kwartaal van 2019 werd slechts een marginale stijging vastgesteld: als de huidige aanwervingstrend aanhoudt, is er een risico dat de specifieke toezegging voor eind 2019 misschien niet worden nagekomen. Daarnaast is eerder dit jaar een aantal aanvullende maatregelen goedgekeurd om ervoor te zorgen dat de capaciteit van IAPR verder wordt versterkt, en voor de komende maanden worden vervolgacties verwacht, met name met betrekking tot de hervorming van de personele middelen, de uitvoering van de strategische blauwdruk en IT-regelingen.

De vooruitgang op het gebied van andere toezeggingen en hervormingspunten laat een gemengd beeld zien. Op douanegebied is verdere vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de strategie ter bestrijding van smokkel en het actieplan voor de bestrijding van brandstoffraude. De werkzaamheden ter bevordering van elektronische betalingen vorderen goed, terwijl het geplande vermogensregister daarentegen nog niet is voltooid. Ten slotte doet een recente wetswijziging potentiële overlappingsen ontstaan tussen de verantwoordelijkheden van het secretariaat-generaal voor IT-systemen en IAPR, en het is van essentieel belang dat er overeenstemming wordt bereikt over een samenwerkingskader.

De resultaten voor het eerste kwartaal van 2019 met betrekking tot de door IAPR vastgestelde kernprestatie-indicatoren laten een gemengd beeld zien. De belastinginning was zwakker dan gepland, terwijl op de meeste andere gebieden, waaronder de inning na audits, aan de kernprestatie-indicatoren wordt voldaan. Het Gemeenschappelijk Centrum voor de inning van socialezekerheidsschuld (KEAO) blijft zijn doelstellingen voor de inning van sociale zekerheidsschuld halen, die ambitieuzer zijn dan voor het jaar voordien, hoewel de schuldinning in april 2019 op jaarbasis is gedaald. IAPR en KEAO werken aan het versterken van hun samenwerking binnen een samenhangend kader. In dit verband moet zonder verdere vertraging wetgeving worden aangenomen om KEAO in staat te stellen de IAPR-classificatie van de personen/entiteiten die geacht worden "oninbare" schulden te hebben, toe te passen.

Er zijn nieuwe afbetalingsregelingen voor belasting-, socialezekerheids- en gemeenteschuld goedgekeurd die tot 120 maandelijks afbetalingen omvatten. Een en ander wijzigt een sleutelherforming van 2013 waarbij vroegere afwikkelingsregelingen door één enkele op grond van strikte toelatingscriteria toegankelijke "basis"regeling werd vervangen op een manier waardoor er weer weeffouten van eerdere regelingen in slopen. Hoewel de omvang van de sociale zekerheidsschuld meer specifiek is, aangezien deze zich toespitst op zelfstandigen en rechten aan bijdragen zijn gekoppeld, bevat de nieuwe afbetalingsregeling voor belastingen geen specifieke prioritering voor toelating, noch een voorafgaande beoordeling van levensvatbaarheid. In het licht van de ervaring uit het verleden kan de aankondiging van een nieuwe afbetalingsregeling hebben bijgedragen tot een verzwakking van de inning van de ontvangsten en kan zij risico's voor de betalingsdiscipline creëren.

De vorderingen bij het wegwerken van betalingsachterstanden blijven teleurstellend. De Griekse autoriteiten hebben toegezegd de stand van betalingsachterstanden te zullen doen dalen, een accumulatie van nieuwe betalingsachterstanden te zullen voorkomen (een doorlopende actie) en de uitvoering van de door de Griekse Rekenkamer vastgestelde hervormingen tegen half 2019 te zullen voltooien. Ondanks het feit dat de netto stand van betalingsachterstanden sinds het einde van het programma is gedaald, is het tempo van de daling significant vertraagd en ontstaan in sommige sectoren nog steeds nieuwe betalingsachterstanden. Eind maart 2019 bedroeg de stand van netto betalingsachterstanden 1,4 miljard EUR, en hoewel deze 0,3 miljard EUR lager was dan aan het einde van het programma (augustus 2018), is dit hetzelfde niveau als eind december 2018. Van de in totaal 7 miljard EUR die in de loop van het programma voor de wegwerking van betalingsachterstanden is uitbetaald, is eind april 2019 nog 0,1 miljard EUR ongebruikt.

De autoriteiten voeren momenteel structurele maatregelen uit om de knelpunten in het beheer van de betalingsachterstanden aan te pakken, dit op basis van systemische aanbevelingen van de Griekse Rekenkamer. Daartoe hebben de autoriteiten vooruitgang geboekt met de uitvoering van twee actieplannen op de gebieden die onder de verantwoordelijkheid van respectievelijk de Algemene dienst voor Staatsboekhouding en IAPR vallen. De algemene uitvoering van de hervormingen in het kader van beide actieplannen zal half 2019 door de Griekse Rekenkamer worden beoordeeld bij haar vervolgaudit.

Er is overeenstemming bereikt over de afschaffing van de audits vooraf door de Griekse Rekenkamer voor entiteiten die niet onder de centrale overheid ressorteren. De autoriteiten hebben de relevante wetgeving gewijzigd om ervoor te zorgen dat ziekenhuizen en het socialezekerheidsagentschap niet langer onderworpen zijn aan audits vooraf, terwijl afschaffing eind juli 2019 zal plaatsvinden voor de resterende extrabudgettaire fondsen en gemeenten in het licht van capaciteitsoverwegingen. De autoriteiten hebben toegezegd een reeks specifieke aanvullende maatregelen te zullen nemen om ervoor te zorgen dat de afschaffing van audits ex ante, waardoor Griekenland dichterbij de internationale praktijk komt te staan, vlot verloopt. De autoriteiten zullen zich moeten houden aan het volledige plan voor het wegwerken van betalingsachterstanden, en aanvullende maatregelen moeten nemen om de structurele oorzaken van het ontstaan van betalingsachterstanden aan te pakken.

Wat andere hervormingen van het beheer van de publieke financiën betreft gaan de autoriteiten verder met de uitvoering van een gemeenschappelijke rekening van de Schatkist bij de Bank van Griekenland en met de opstelling van een uniform rekeningstelsel. In de eerste maanden van 2019 werd enige vooruitgang geboekt met betrekking tot de gemeenschappelijke rekening van de Schatkist, maar de belangrijkste maatregelen moeten nog worden genomen. Een belangrijke tussenstap was de invoering van het uniforme rekeningstelsel voor de staatsbegroting 2019, en de autoriteiten zullen hierop voort moeten bouwen om ervoor te zorgen dat het uniforme rekeningstelsel tegen 2023 volledig zal zijn geïmplementeerd.

SOCIALE ZEKERHEID

De autoriteiten hebben onlangs wetgeving aangenomen waarbij belangrijke elementen van de in 2012 en 2016 aangenomen pensioenhervormingen worden ingetrokken en die leidt tot een stijging van de pensioenuitgaven als percentage van het bbp. In mei 2019 hebben de autoriteiten de hervorming van 2016 van de nabestaandenpensioenen, waarmee de pensioenrechten werden gemoderniseerd en afgestemd op de standaardpraktijken van andere lidstaten, ingetrokken, en de toelatingscriteria versoepeld en de rechten verhoogd. Bovendien hebben de autoriteiten een permanente 13e maand pensioen, die in 2012 was afgeschaft, opnieuw ingevoerd. Beide maatregelen zullen het relatieve aandeel van de sociale uitkeringen voor de jongeren en de bevolking in de werkende leeftijd doen afnemen, waar het armoederisico veel groter is dan voor gepensioneerden.

Het tempo van de inning van de terugvorderingen in de gezondheidszorg is recentelijk verbeterd en de inning van de terugvordering voor 2018 is momenteel aan de gang (specifieke toezegging voor half 2019). Ongeveer één derde van de terugvordering is voltooid voor poliklinische geneesmiddelen en geneesmiddelen die via apotheken die zijn aangesloten bij het nationale ziekenfonds worden verspreid, terwijl het bedrag voor de private dienstverlening voor 2018 nog niet is becijferd. Ook zijn er nog steeds enkele achterstanden met de terugvorderingen van de afgelopen jaren. Ondanks verbeteringen in de inning is het aantal nieuwe terugvorderingen hoog en neemt het aantal nieuwe terugvorderingen in de loop der tijd toe tot een niveau dat al snel onhoudbaar zou kunnen worden. Dit toont aan dat meer volgehouden inspanningen nodig zijn om structurele maatregelen uit te voeren die erop gericht zijn de door het aanbod veroorzaakte vraag te beteugelen. In dit opzicht gaan sommige recente maatregelen, waaronder wijzigingen in het prijsherzieningsmechanisme voor geneesmiddelen, in de verkeerde richting en kan daardoor de situatie met betrekking tot de verdeling van de lasten tussen de publieke sector en de private ondernemingen nog verslechteren.

De uitrol van de eerstelijnsgezondheidszorg vordert, maar in een traag tempo en met duidelijke verschillen in het land. De autoriteiten zijn hun eind 2018 gedane toezegging om minstens 120 eenheden voor eerstelijnsgezondheidszorg te openen nagekomen en hebben ondertussen met 124 openingen de doelstelling overtroffen. De bredere uitrol van de eerstelijnsgezondheidszorg verloopt echter traag en ongelijk verdeeld over het land, deels als gevolg van uitdagingen bij de aanwerving van huisartsen.

De vooruitgang op het gebied van gecentraliseerde aanbesteding op het gebied van de gezondheidszorg verloopt nog steeds traag, met een personeelstekort dat zich vertaalt in een nog steeds beperkte capaciteit om nieuwe aanbestedingen te lanceren. Het bereiken van het noodzakelijke minimumaantal personeelsleden is een essentiële factor willen gecentraliseerde aanbestedingsinstanties voor de gezondheidszorg doeltreffend en systematisch kunnen werken en de potentiële besparingen als gevolg van centrale aanbesteding realiseren.

Op het gebied van de sociale zekerheid is een nieuwe huursubsidie voor huurders ingevoerd, waardoor het Griekse stelsel van sociale zekerheid nog doeltreffender wordt. De regeling pakt te zware huisvestingskosten aan door in een subsidie met middelentoets te voorzien voor huishoudens met een laag inkomen zodat zij de huur van hun eerste woning kunnen betalen. Eind april 2019 waren ongeveer 240 000 aanvragen aanvaard, wat overeenkomt met ongeveer 630 000 personen (bijna 6% van de Griekse bevolking), een resultaat in lijn met de oorspronkelijke verwachtingen.

De hervorming van het stelsel van invaliditeitsuitkeringen vordert, maar met significante vertragingen. Geleidelijk aan worden in het hele land verbeterde en vereenvoudigde procedures ingevoerd. De nieuwe aanpak voor het bepalen van de invaliditeitsstatus op basis van zowel een medische als een functionele beoordeling (waarvan de toepassing een specifieke toezegging voor half 2019 is) zal worden ontwikkeld op basis van een proefproject dat technische ondersteuning van de Wereldbank heeft gekregen. Gezien de administratieve vertragingen zal de evaluatie van het proefproject pas tegen het einde van het jaar worden afgerond, wat betekent dat het project pas in 2020 kan worden afgesloten. Er moet een herzien tijdschema met de tussenstappen en een eindtermijn voor de goedkeuring worden vastgesteld.

De regeling inzake het sociaal solidariteitsinkomen wordt volwassen. In de eerste vier maanden van 2019 bereikte de regeling ongeveer 270 000 huishoudens (ongeveer 500 000 personen), bij jaaruitgaven van ongeveer 680 miljoen EUR. Dit is iets minder dan vorig jaar, waarschijnlijk als afspiegeling van een combinatie van effectievere controles en toelatingscontroles en de algemene verbetering van de economische en sociale situatie. Ondertussen vordert de uitvoering van de tweede en derde pijler van het sociaal solidariteitsinkomen (een

specifieke toezegging voor eind 2019). Wat de tweede pijler (sociale inclusie) betreft is in het hele land met steun van het Europees Sociaal Fonds een net van gemeenschapscentra opgericht, waardoor het aanbod van sociale diensten op lokaal niveau op gecoördineerde wijze werd uitgebreid. Voor de derde pijler (integratie op de arbeidsmarkt) schakelen de autoriteiten over op een meer systematische aanpak van de opzet en het beheer van een actief arbeidsmarktbeleid, dat momenteel in een proefproject wordt getest.

BELEID TEN AANZIEN VAN DE FINANCIËLE SECTOR

De situatie van de financiële sector blijft een uitdaging vormen, met zeer traag verlopende verbeteringen en nog steeds significante kwetsbaarheden. Positief is dat de liquiditeitsituatie van de Griekse banken verder is verbeterd. De Griekse banken steunen nog steeds in de eerste plaats op hun interne capaciteit om kapitaal te genereren, die nog verder is verzwakt door hun lage winstgevendheid als gevolg van de slechte kwaliteit van hun activa. Hoewel de kapitaalpositie van het banksysteem over het algemeen toereikend is, is deze in de loop van 2018 licht verslechterd tegen de achtergrond van een lage winstgevendheid en een zwakke kwaliteit van de activa, terwijl uitgestelde belastingkredieten nog steeds een aanzienlijk deel van het kernkapitaal vormen. De niet-renderende leningen zijn geleidelijk afgenomen, maar blijven hoog en bedroegen eind 2018 81,8 miljard EUR, tegen een piek van 107,2 miljard EUR in maart 2016. Dit vertaalt zich in een percentage niet-renderende leningen van 45,4%, wat 1,8 procentpunten lager is dan het jaar ervoor. Ondanks de vooruitgang die tot nu toe is geboekt, zijn verdere grote inspanningen nodig om dit percentage sneller te doen dalen.

Er wordt gewerkt aan een reeks initiatieven om het kader voor de afwikkeling van niet-renderende leningen te versterken, maar het tempo van de uitvoering blijft ongelijk en extra inspanningen zijn gerechtvaardigd. Meer in het bijzonder:

- Worden over het hele grondgebied elektronische veilingen gehouden, zij het in een wat langzamer tempo. Toch wordt een groot deel van de veilingen (ongeveer twee derde in het eerste kwartaal van 2019 volgens de door de Griekse autoriteiten verstrekte gegevens) geannuleerd, opgeschort of niet met succes afgerond. Er is tot nu toe geen actie ondernomen om deze problemen aan te pakken. De kwestie van mogelijke misbruiken van procedures wordt momenteel door de autoriteiten samen met de Griekse vereniging van banken onderzocht (met een verslag dat in september 2019 wordt verwacht), en er moeten risicobeperkende maatregelen worden genomen in het kader van de aan de gang zijnde evaluatie van de uitvoering van het Griekse wetboek van burgerlijke rechtsvordering.
- Het geleidelijk wegwerken van de achterstand bij de behandeling van zaken in de context van het kader voor insolventie van huishoudens loopt significant achter op schema. Verzameling en verwerking van gegevens over het wegwerken van de gerechtelijke achterstand in het kader van de insolventie van huishoudens is aan de gang; de voltooiing ervan moet de opstelling van een herzien actieplan door de autoriteiten tegen eind juni 2019 ondersteunen, terwijl later in het jaar rekening moet worden gehouden met het effect van het nieuwe mechanisme voor de bescherming van eerste woningen. Voorlopige gegevens wijzen op een toename van het aantal zaken in het eerste kwartaal van 2019, terwijl de autoriteiten in hun indicatieve traject een vermindering voorzagen. Het is dan ook belangrijk de verwerkingscapaciteit te verhogen om de achterstand in de behandeling van de zaken tegen 2021 volledig weg te werken.
- Na de goedkeuring van de primaire en secundaire wetgeving tot vaststelling van een nieuw systeem voor de bescherming van in aanmerking komende eerste woningen ter ondersteuning van de herstructurering van niet-renderende leningen, zijn de technische werkzaamheden aan het elektronische platform aan de gang. De complexiteit van het proces heeft geleid tot een herziening van de oorspronkelijke termijn, waarbij het platform nu eind juli 2019 operationeel moet zijn. Dit zou geen invloed mogen hebben op het geplande verstrijken ervan eind 2019, maar zou een negatief effect kunnen hebben op de executieprocedure in het tweede en derde kwartaal van 2019. Wat betreft de vereiste goedkeuring uit het oogpunt van staatssteun van het beschermende kader door de Commissie zijn de Griekse autoriteiten voornemens binnenkort het officiële verzoek in te dienen. Een belangrijke hangende kwestie met betrekking tot de doeltreffendheid van het nieuwe kader in de context van de afwikkeling van niet-renderende leningen is de vereiste vaststelling van een verlenging van de fiscale behandeling van afschrijvingen die eind 2018 is verstreken en die tijdig moet worden ondernomen.

- De Griekse autoriteiten hebben in het kader van het tweede verslag inzake verscherpt toezicht toegezegd de faillissements- en insolventieregelingen de komende maanden op holistische wijze te zullen harmoniseren en verbeteren. De Griekse autoriteiten hebben voorgesteld om deze kwestie aan te pakken via een wetgevend comité of door middel van een werkgroep. Hoewel tot dusver nog geen voorstel is ontvangen, hebben zij toegezegd binnenkort een concreter voorstel te zullen indienen.
- De werkzaamheden met betrekking tot de evaluatie van de resultaten van de uitvoering van het hervormde wetboek van burgerlijke rechtsvordering zijn aan de gang en vorderen in de richting van de voltooiing van de fase van het verzamelen van gegevens.
- De autoriteiten hebben verdere vooruitgang gemeld bij het verstrekken van financiële opleiding aan rechters, met name op het gebied van insolventie van huishoudens. De autoriteiten zijn ook doorgegaan met de benoeming van succesvolle kandidaten van onlangs afgeronde vergelijkende onderzoeken voor de selectie van griffiers.
- Hoewel het gebruik van buitengerechtelijke saneringsmechanismen tot het eerste kwartaal van 2019 een bescheiden stijging te zien gaf, zijn de onlangs goedgekeurde wetswijzigingen van het kader een zorg. Door deze amendementen is de termijn voor het opnemen van schulden in de herstructurering voor de tweede keer sinds de goedkeuring van de wet verder verlengd. Het vastleggen van een vaste afsluitingsdatum is een belangrijk kenmerk van dit mechanisme omdat hiermee strategische wanbetalingsplanning wordt ontmoedigd en op die manier wordt bijgedragen tot het voorkomen van moreel risico.
- De opgevraagde staatsgaranties voor leningen, waarvan het niveau hoog is, worden traag verwerkt en vaak afgewezen. Het actieplan dat de autoriteiten in maart 2019 hebben aangenomen, ligt tot dusver op schema, maar maakt een volledige vereffening van de opgevraagde garanties binnen een redelijke termijn niet mogelijk. Er worden enkele bijkomende maatregelen overwogen om het probleem van het vereffeningproces aan te pakken, met name de tijdelijke aanwerving van personeel.
- Goed doordachte systemische initiatieven zouden nuttige onderdelen kunnen zijn in de gereedschapskist voor het afwikkelen van niet-renderende leningen. Verdere inspanningen zijn nodig om alle beschikbare beleidsopties te onderzoeken die alle banken kunnen helpen om het niveau van niet-renderende leningen snel te doen dalen. De autoriteiten zetten hun werkzaamheden aan een activabeschermingsregeling voort, maar tot dusver is geen vooruitgang geboekt bij het onderzoek of de regeling ook via een vermogensbeheerder kan worden aangevuld.

In overeenstemming met de toezeggingen van Griekenland in het kader van de Eurogroep zal de status van het Griekse Fonds voor Financiële Stabiliteit ongewijzigd blijven en zal het land zich blijven inspannen om zijn uiteindelijke doel te bereiken, namelijk de herprivatisering van zijn belangen in de systeembanken de komende jaren. De mogelijke deelname van de autoriteiten aan de laatste fase van de uitvoering van de afstotingsstrategie van het Fonds wordt nog steeds besproken. Begin mei 2019 zijn de benoemingen in de vacatures bij zowel de directieraad (met inbegrip van de plaatsvervangend algemeen directeur) als de algemene raad van het Fonds eindelijk wettelijk geregeld.

ARBEIDSMARKT

De Griekse autoriteiten blijven de arbeidsmarkt- en loonontwikkelingen monitoren en zijn voornemens een beoordeling achteraf van de recente verhoging van het minimumloon uit te voeren. Te dien einde heeft het ministerie van Arbeid een monitoringinstrument ontwikkeld op basis van administratieve gegevens. Volgens voorlopige gegevens was de groei van de arbeidsparticipatie in de private sector robuust de eerste maanden na de verhoging van het minimumloon (februari-april 2019), met een sterke stijging van het aantal geregistreerde contracten. Het gebruik en de integratie van extra gegevensbronnen moet het mogelijk maken de effecten van recente beleidswijzigingen beter in te schatten; de technische ondersteuning van de Wereldbank in dit verband zal naar verwachting in juni 2019 van start gaan.

Het actieplan ter bestrijding van zwartwerk vordert vlot. In 2018 werd een groter aantal inspecties uitgevoerd dan in het jaar daarvoor, en de gegevens van de inspectieresultaten laten een positief beeld zien, met een gestage daling van het aantal zwartwerkgevallen in de hoogrisicosectoren.

In mei 2019 is een nieuwe bepaling over de ontslagregeling (waarbij een ontslag niet geldig is als het niet op een 'geldige reden' berust), aangenomen. Volgens de Griekse autoriteiten lijkt deze bepaling de huidige regels niet materieel te wijzigen, aangezien het recht van werknemers om niet zonder "geldige reden" te worden ontslagen reeds in het Griekse rechtssysteem is ingevoerd met de ratificatie van het herzien Europees Sociaal Handvest in 2016. Het valt nog af te wachten in hoeverre de nieuwe bepaling, die volgens de autoriteiten tot doel heeft de juridische duidelijkheid te verbeteren, van invloed zal zijn op het totale aantal ontslagen, zal leiden tot een toename van het aantal rechtszaken, waarbij een groter aantal ontslagbeslissingen voor de rechter zal worden aangevochten, en/of zal leiden tot een betere behandeling van dergelijke zaken door de rechtbanken.

Het Griekse onderwijssysteem staat voor langdurige uitdagingen. Het gaat onder meer om een ontoereikende toewijzing van middelen, geringe autonomie, slechte onderwijsresultaten, vaardighedenmismatches en zwakke punten in de governance van hogeronderwijsinstellingen. Bij gebrek aan een uitgebreide voorafgaande evaluatie is het onduidelijk hoe het huidige beleid om instellingen voor technisch onderwijs op te waarderen tot universiteiten het gefragmenteerde hogeronderwijslandschap zal verbeteren of het tertiaire onderwijs relevanter zal maken voor de arbeidsmarkt. In dit verband wordt eraan herinnerd dat in de OESO-landenevaluatie over Griekenland in 2018 ⁽⁷⁾ specifieke beleidsaanbevelingen zijn gedaan om de kwaliteit en efficiëntie van het systeem te verbeteren.

PRODUCTMARKTEN EN CONCURRENTIEVERMOGEN

Ondanks de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt, staat Griekenland nog steeds voor grote uitdagingen op het gebied van concurrentievermogen. Dit wordt geïllustreerd door de stagnerende of zelfs licht verslechterende prestaties voor een aantal veelgebruikte concurrentiemaatstaven (zoals de Doing Business ranking van de Wereldbank) ⁽⁸⁾. Een verbeterd ondernemingsklimaat zou eveneens bijdragen tot het aanpakken van de structurele component van de trage productiviteitsgroei door het aanpakken van de door de crisis veroorzaakte investeringskloof, de emigratie van geschoolde arbeidskrachten en de nog steeds hoge langdurige werkloosheid.

Er moet meer worden gedaan aan uitvoerbevordering om de doelstelling van de autoriteiten van een uitvoer/bbp van 50% tegen 2025 te bereiken. Het tempo van uitvoering van twee gerelateerde actieplannen laat een gemengd beeld zien. De inspanningen moeten gericht zijn op het vergroten van de uitvoerdersbasis en de uitvoergerichtheid van de Griekse economie als geheel. Ook moet verder worden gewerkt aan het wegnemen van onnodige procedurele belemmeringen voor de handel en de verdere openstelling van de economie, onder meer door een verdere stroomlijning van de douaneprocedures met behulp van technische bijstand die wordt verleend via de diensten van de Commissie.

Wat de hervorming van de vergunningverlening voor investeringen betreft zijn significante werkzaamheden aan de gang. Ondanks vertragingen op bepaalde gebieden lijkt de hervorming globaal genomen op schema te liggen; er zijn termijnen vastgesteld voor specifieke toezeggingen over vergunningverlening voor investeringen voor de verderafgelegen jaren (ICT-systeem, kaderwet inspecties, uitbreiding van de vereenvoudiging, hervorming van de overlastclassificatie). Hoewel verdere inspanningen om de hervormingstoezeggingen te voltooien gewenst zijn, blijft het onzeker of de bestaande controlemechanismen volstaan om het risico dat beleid teruggedraaid wordt te beperken. Meer betrokkenheid van alle belanghebbenden is nodig om de integriteit van de tot dusver doorgevoerde hervormingen te waarborgen en ervoor te zorgen dat de hervormingen in de toekomst worden afgemaakt.

⁽⁷⁾ Education for a Bright Future in Greece, OECD, April 2018

⁽⁸⁾ De uitdagingen voor het ondernemingsklimaat in Griekenland werden besproken in het kader van de door de Europese Commissie in samenwerking met de Foundation for Economic & Industrial Research (IOBE) in maart 2019 in Athene georganiseerde Conferentie over het Europees Semester. https://ec.europa.eu/info/events/integrating-greece-european-semester-policy-framework-2019-mar-20_nl

Het is belangrijk om het feitelijke effect van de in de afgelopen jaren goedgekeurde hervormingen van de productmarkten te beoordelen, zodat deze zoonodig kunnen worden gefinetuned en versterkt. Een door het Centrum voor Planning en Economisch Onderzoek uitgevoerde effectbeoordeling van de hervormingen op het gebied van apotheken, receptvrije geneesmiddelen en detailhandel op zondag doet denken dat deze hervormingen al een positief effect hebben gehad op de concurrentie en banencreatie. Het Centrum voor Planning en Economisch Onderzoek zal in september 2019 een bijgewerkte effectbeoordeling van deze hervormingen verstrekken en verder een effectbeoordeling uitvoeren van eerdere hervormingen die van invloed zijn op ingenieurs (met inbegrip van publieke ingenieurs), advocaten en privéklinieken.

Het kadasterproject is de afgelopen maanden verder gevorderd. De Commissie heeft besloten de laatste reeks contracten met de structuurfondsen te cofinancieren (ongeveer 84 miljoen EUR), en er wordt technische ondersteuning beschikbaar gesteld ⁽⁹⁾. De huidige ronde van aangifte van eigendommen in het hele land vordert naar tevredenheid, en er is een elektronisch platform en een groot aantal kadastrale kantoren in heel Griekenland actief. Toch laat de vooruitgang die is geboekt bij de totstandbrenging van het toekomstige institutionele kader voor het kadaster een gemengd beeld zien, en de overheid heeft toegezegd het team dat de overgang naar het nieuwe Agentschap uitvoert te zullen versterken en een gedetailleerd plan te zullen opstellen voor de integratie van de hypotheekkantoren om te voldoen aan de termijnen die zijn vastgesteld op basis van de adviezen van de Wereldbank.

Het opstellen van de boskaarten (een toezegging voor half 2019) zal naar verwachting op tijd gebeuren. Sinds mei 2019 zijn voor 55% van het grondgebied boskaarten geüpload voor raadpleging; voor 41% van het grondgebied zijn deze kaarten al gevalideerd. Naar verwachting zullen tegen juli 2019 kaarten voor 98% van het grondgebied beschikbaar zijn. Voor de resterende 2% van de boskaarten van het land zijn in mei 2019 contracten gesloten; de kaarten zullen in februari 2020 klaar zijn. Een recent besluit van de Raad van State heeft vragen opgeworpen over de tijdelijke uitsluiting van "gebouwenconcentraties" van de boskaarten. De autoriteiten zijn voornemens vlug wetgeving aan te nemen om de zorgen van de Raad van State aan te pakken en om implicaties voor de tijdige voltooiing van de boskaarten te vermijden.

De vooruitgang bij de uitvoering van de hervormingen van de energiemarkt is de afgelopen maanden aanzienlijk vertraagd. De aanbesteding voor de afstoting van de bruinkoolcentrales van PPC (een specifieke toezegging voor eind 2018 die vertraging opliep) werd geherlanceerd nadat die eerst geen succesvolle inschrijvingen opleverde. Er is een nieuwe termijn overeengekomen die eind juni 2019 moet aflopen; hierbij moet ook een fairness opinion over alle inschrijvingen worden uitgebracht. Door PPC is na overleg met het ministerie van Energie en Milieu een unilateraal besluit genomen om de proceduretermijn te verlengen tot 15 juli, en als zodanig zal de afsluiting niet binnen de overeengekomen termijn plaatsvinden. Hoewel Griekenland enkele eerste stappen heeft gezet in de richting van de invoering van het streefmodel voor de elektriciteitsmarkt (specifieke toezegging voor half 2019), lijkt het op dit moment duidelijk dat de start van de intraday-, day-ahead- en balanceringsmarkten, die al vertraging heeft opgelopen ten opzichte van het oorspronkelijke plan van april 2019, pas in 2020 zal plaatsvinden. Deze vertragingen zullen een domino-effect hebben op de koppeling van Griekenland aan de naburige markten van Italië en Bulgarije. Ondertussen gingen de NOME-elektriciteitsveilingen door met de toegewezen hoeveelheden, en de vertragingen bij de afstoting van de bruinkoolcentrales zorgden ervoor dat een gepland correctiemechanisme niet in werking trad. Positief is dat het marktaandeel van PPC langzaam is teruggelopen tot minder dan 77% in maart 2019, een daling ten opzichte van 80% bij het laatste verscherpt-toezichtverslag, maar nog steeds enigszins afwijkend van de oorspronkelijke programmadoelstelling van een daling van het marktaandeel van PPC onder de 50% tegen 2020. De onlangs gepubliceerde financiële resultaten van 2018 voor PPC laten een sterke daling van de winstgevendheid en een verslechtering van de cashflowproblemen zien, wat vraagt om vastberaden inspanningen om structurele kwesties aan te pakken, waaronder het prijsbeleid en de inning van achterstallige betalingen. Intussen zijn de hervormingen op de gasmarkt globaal genomen opgeschoten, met de voltooiing van de verkoop van de transmissienetwerkexploitant DESFA en de opsplitsing van het gasleveringsbedrijf DEPA in commerciële en infrastructurele onderdelen, met het oog op de voorbereiding van de overeengekomen privatiseringstransacties in overeenstemming met de ontvlechtingvereisten. De rekening hernieuwbare energiebronnen vertoont nog steeds een overschot, maar er zijn nog steeds cashflowproblemen, waarvan de producenten van hernieuwbare energiebronnen invloed ondervinden.

⁽⁹⁾ Commission Implementing Decision C(2019)299 of 23.1.2019 approving the financial contribution to the major project "Compilation of the preliminary cadastral base-maps and development of the cadastral database for public presentation in the areas of the 4th generation of cadastral surveys" selected as part of the operational programme "Competitiveness, Entrepreneurship and Innovation" in Greece.

GRIEKSE MAATSCHAPPIJ VOOR ACTIVA EN DEELNEMINGEN (HCAP) EN PRIVATISERINGEN

Griekenland heeft de Europese partners in juni 2018 toegezegd het belangrijke werk van HCAP te zullen voortzetten en afronden, waarin onder één institutionele structuur een aanzienlijke portefeuille van activa en participaties in publieke ondernemingen is samengebracht. Volgens de verklaring van de Eurogroep van juni 2018 zal het strategisch plan van HCAP op continue basis worden uitgevoerd. Bovendien hebben de autoriteiten toegezegd de evaluatie en zo nodig de vervanging van de leden van de raad van bestuur van alle staatsbedrijven tegen half 2019 te zullen afronden. De uitvoering van het strategisch plan verloopt volgens plan en de evaluatie van de raad van bestuur vordert goed. Tot nu toe heeft HCAP 39 (uitvoerende en niet-uitvoerende) leden van de raad van bestuur benoemd in zijn directe en andere dochterondernemingen. Om echter te garanderen dat het proces op een effectieve manier over een langere periode kan worden volgehouden, is het noodzakelijk om te zorgen voor een marktconforme beloning van professionele leden van de raad van bestuur.

Er is ook vooruitgang geboekt bij de verbetering van de corporate governance in de staatsbedrijven die deel uitmaken van HCAP. De implementatie van het coördinatiemechanisme dat de interactie tussen de autoriteiten en HCAP regelt met betrekking tot de mandaten en doelstellingen van de staatsbedrijven die deel uitmaken van HCAP, is van start gegaan en bevindt zich in een vergevorderd stadium voor de eerste vier staatsbedrijven. Recente wetgeving en maatregelen in bepaalde sectoren (bv. regionale luchthavens) lijken echter mogelijk overlappings te vertonen met de functie van het coördinatiemechanisme, of van invloed te zijn op de rechten van HCAP met betrekking tot bepaalde activa die eraan werden overgedragen, hetgeen zou moeten worden rechtgezet en vermeden in de toekomst.

De uitvoering van het plan voor ontwikkeling van activa is van essentieel belang om private investeringen te stimuleren, de efficiëntie te verhogen en de staat financiering te verlenen. In juni 2018 hebben de autoriteiten een specifieke toezegging gedaan aan de partners van de Eurogroep om het plan voor ontwikkeling van activa uit te voeren, dat om de zes maanden zal worden geactualiseerd, en in dit verband de transacties met betrekking tot Hellenic Petroleum (HELPE) en de jachthaven van Alimos tegen half 2019 te voltooien. Er werden verdere toezeggingen gedaan voor eind 2019 en daarna. Bovendien is de transactie met betrekking tot Hellinikon (ontwikkeling van de site van de voormalige internationale luchthaven van Athene, specifieke toezegging voor eind 2018) nog niet afgehandeld, ondanks de goede vooruitgang die is geboekt, rekening houdend met de complexiteit van het project. Wat Hellinikon betreft hebben de autoriteiten hun inspanningen voortgezet om de opschortende voorwaarden voor de overdracht van aandelen aan de preferente investeerder te vervullen. Als de autoriteiten hun inspanningen voortzetten, kan financiële afsluiting in de komende maanden haalbaar zijn.

De vorderingen bij de transacties in het kader van het plan voor ontwikkeling van activa, die in 2019 moeten worden afgerond (specifieke toezeggingen voor half en eind 2019), lopen achter op schema, waarbij de vorderingen bij kleinere transacties worden tenietgedaan door vertragingen elders. De stand van zaken kan als volgt worden samengevat:

- De jachthaven van Alimos: de voorkeursinschrijver werd geselecteerd bij een e-veilingprocedure van april 2019; de vooruitgang is bevredigend, hoewel de financiële afsluiting niet vóór het vierde kwartaal van 2019 wordt verwacht.
- De Hellenic Petroleum(HELPE)-transactie - heeft vertraging opgelopen, aangezien er geen bindend bod voor de gezamenlijke verkoop is ingediend. Er is overeenstemming bereikt met de Griekse autoriteiten, zodat het Fonds voor de Ontwikkeling van Activa van de Helleense Republiek (TAIPED) het technische mandaat krijgt om alle beschikbare opties voor de verdere uitvoering van de transactie te onderzoeken.
- De verkoop van 30% van de internationale luchthaven van Athene (AIA): het proces blijft geblokkeerd door meningsverschillen tussen de Griekse autoriteiten en AviAlliance, aandeelhouder van 40% van AIA, over de corporate governance - rechten die samenhangen met het belang van 30% na de verkoop. De Griekse autoriteiten hebben toegezegd om te trachten de kwestie onverwijld af te wikkelen, zodat de aanbestedingsprocedure voor de verkoop van 30% van AIA tegen eind juni 2019 kan worden gelanceerd.

- DEPA - Publieke Gasmaatschappij: de uitnodiging tot het indienen van blikken van belangstelling voor de verkoop van 50% plus één aandeel van DEPA Commercial zal naar verwachting in de komende weken worden gepubliceerd en moet in overeenstemming zijn met de tussen de autoriteiten en de Europese instellingen overeengekomen modaliteiten.
- De Egnatia-transactie houdt de gunning in van een langetermijnconcessie voor de exploitatie en het onderhoud van de snelweg en de drie verticale assen ervan. In januari 2019 hebben de autoriteiten ingestemd met een aantal maatregelen om de steeds terugkerende belemmeringen voor de concessie aan te pakken. De meeste tot nu toe overeengekomen maatregelen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de technische haalbaarheid. Het is absoluut noodzakelijk dat de autoriteiten alle resterende acties die nodig zijn om de indiening van bindende offertes mogelijk te maken, afronden.
- Regionale havens: De belangstelling van investeerders om specifieke en/of gecombineerde havenactiviteiten/diensten te exploiteren door middel van subconcessieovereenkomsten in de havens van Alexandroupolis, Kavala (specifieke toezeggingen voor eind 2019), Igoumenitsa en Kerkyra (specifieke toezeggingen voor half 2021), is groot. Het blik van belangstelling voor de twee havens vereist echter de voorafgaande bekendmaking van een gezamenlijk ministerieel besluit betreffende onder meer de specifieke activiteiten die onder de subconcessie vallen alsmede de door de subconcessiehouders aan de betrokken havenautoriteiten te betalen vergoedingen.

OPENBAAR BESTUUR EN DEFENSIE

Over het geheel genomen is vooruitgang geboekt met de specifieke toezeggingen voor half 2019 op het gebied van de hervorming van de publieke sector. Wat de voorbereiding van een onafhankelijke beoordeling van het vertraagde selectieproces van de administratieve secretarissen betreft, hebben de autoriteiten de Commissie om technische ondersteuning gevraagd; de eindbeoordeling zal naar verwachting in juni 2019 zijn afgerond, met vervolgcacties die in september 2019 moeten zijn afgerond; tegelijkertijd blijft het tempo van de benoemingen van administratieve secretarissen zeer laag. De selectieprocedure voor alle 90 directeuren-generaal is afgerond, terwijl een derde van de directeuren is benoemd (de rest zou eind juli benoemd moeten zijn), en de aanwerving van afdelingshoofden zal naar verwachting eind juni van start gaan en in oktober zijn afgerond. De derde mobiliteitscyclus, die in augustus 2018 van start ging, vordert; hoewel het proces vertraging oploopt en belemmeringen moeten worden aangepakt, is de geleidelijke toename van het aantal entiteiten en aanvragen voor elke cyclus een heuglijk signaal dat de publieke sector deze hervorming van het openbaar bestuur heeft omarmd. De prestatiebeoordelingscyclus voor 2018 zal naar verwachting op tijd worden afgerond.

Er is verdere vooruitgang geboekt bij het opzetten van een geïntegreerd systeem voor het beheer van de personele middelen, dat op schema ligt en eind 2019 voltooid moet zijn. Meer in het bijzonder hebben 745 overheidsentiteiten (ongeveer de helft van het totaal) hun digitale organigrammen voltooid, met bijna 135 000 voltooide functiebeschrijvingen (d.w.z. voor ongeveer 70% van alle functies). Zodra deze oefening met succes is afgerond, zullen de belangrijkste elementen voor het geïntegreerde systeem voor het beheer van de personele middelen beschikbaar zijn.

De vooruitgang bij de stroomlijning van het bestaande functieclassificatiesysteem met het oog op de afstemming ervan op de functies die in de algemene functiebeschrijvingen worden genoemd, is beperkt gebleven. Hoewel de eerste vergadering van de interministeriële werkgroep in mei een welkome eerste stap was, zouden de autoriteiten de uitvoering van de routekaart van de werkgroep moeten bespoedigen, waarbij ook ten volle gebruik zou moeten worden gemaakt van de geboden technische ondersteuning.

Er is vooruitgang geboekt op het gebied van de wettelijke codificatie met de goedkeuring van een wet die het mandaat van het centrale codificatiecomité versterkt, maar de werkzaamheden op het gebied van interministeriële coördinatie zijn stilgevallen. Het is belangrijk dat de operationele modaliteiten van het codificatieproces en de rolverdeling duidelijk worden omschreven, ook tussen het centrale codificatiecomité en de ministeries. De technische werkzaamheden ter voorbereiding van een uniform wetboek arbeidsrecht en een arbeidsreglement (een specifieke toezegging voor half 2020) zijn van start gegaan, maar er wordt op concrete vooruitgang gewacht. Wat de interministeriële coördinatie betreft is sinds de goedkeuring van een interministerieel handboek in juni 2018 geen concrete vooruitgang gemeld, en het secretariaat-generaal voor

coördinatie zal naar verwachting tijdig voor het volgend verscherpt-toezichtverslag een bijgewerkte versie van de geïnitieerde acties en de planning van de te ondernemen acties opstellen.

De Europese instellingen blijven de omvang van de aanwervingen in de publieke sector nauwlettend monitoren. Het aanwervingsplan voor 2019 en 2020-2022, zoals opgenomen in de begrotingsstrategie op middellange termijn van 2018, lijkt te voldoen aan de één-op-één vervangingsregel voor de aanwerving van nieuw vast personeel in de publieke sector, ook al is het plafond voor tijdelijk personeel in 2018 niet in acht genomen. Naar schatting zal het aantal tijdelijke functionarissen in 2019 met ongeveer 1 550 moeten worden verminderd zodat de publieke sector in zijn totaliteit even groot blijft. Wat effectieve monitoring betreft moeten de overeengekomen maatregelen ter verbetering van de rapportage over de volkstelling nog worden uitgevoerd, terwijl de bijgewerkte personeelscijfers voor 2019 nog op de website van de volkstelling moeten worden geplaatst.

De onlangs goedgekeurde loonbepalingen leveren risico's op voor de uniforme loonschaal; een aantal besluiten om deze hervorming te voltooien moet nog worden genomen. Hoewel de werkelijke budgettaire kosten van recente besluiten om het toepassingsgebied van de "persoonlijke verschillen" voor sommige ministeries uit te breiden laag zijn, leidt dit tot structurele problemen en budgettaire risico's, aangezien andere ministeries misschien gelijkaardige loonbepalingen wensen. Als specifieke salarisbepalingen en aanpassingen van het aanwervingsproces voor vast personeel voor onafhankelijke autoriteiten worden overwogen, zou het de voorkeur verdienen dat deze bepalingen deel uitmaken van een systematische aanpak in plaats van ad-hocuitzonderingen te zijn op het huidige rechtskader.

De Griekse autoriteiten zijn bezig met het voorbereiden van de tweede fase van het geïntegreerde beheersysteem voor rechtszaken, dat eerder dit jaar in werking is getreden en half 2020 moet zijn afgerond. In dit verband is de voltooiing van de aanbestedingsprocedure voor de elektronische indiening van juridische documenten bij de rechtbanken een specifieke toezegging voor half 2019; de procedures voor de publieke raadpleging van de ontwerp-aanbestedingsteksten met betrekking tot de projecten van de tweede fase moeten binnenkort worden afgerond. Voorts wordt gewerkt aan de implementatie van de elektronische indiening van gerechtelijke documenten (processtukken), een mogelijkheid die reeds beschikbaar is bij een aantal rechtbanken, ondersteund door juridische en technische werkzaamheden om de volledige uitrol ervan te vergemakkelijken.

Op het gebied van corruptiebestrijding hebben de autoriteiten onder leiding van het secretariaat-generaal voor corruptiebestrijding hun inspanningen voortgezet. Een aantal door het secretariaat gesteunde wetgevingsinitiatieven met betrekking tot klokkenluiden, interne audit en het mandaat van het secretariaat zullen aan het Parlement worden voorgelegd. Met name de wet op de interne audit zal naar verwachting binnenkort worden aangenomen, nog voordat de nieuw verkozen lokale overheden hun functie opnemen. De autoriteiten hebben ook toegezegd de werkzaamheden te zullen versnellen met betrekking tot de instelling van een coördinatiemechanisme voor corruptiezaken, hoewel gedurende deze verslagperiode geen concrete vooruitgang is geboekt.

De Commissie is de ontwikkelingen in verband met de rechtszaken tegen de leden van het comité van deskundigen van TAIPED en het voormalige hoofd en ander leidinggevend personeel van het Griekse Bureau voor de Statistiek (ELSTAT) blijven volgen. In de zaak tegen de voormalige voorzitter van ELSTAT, A. Georgiou, die betrekking had op beschuldigingen in verband met begrotingsstatistieken, heeft het Hof van Beroep van Athene een uitspraak in zijn voordeel gedaan, die op 8 maart 2019 is gepubliceerd. Aangezien de aanklager van het Hooggerechtshof geen beroep heeft ingesteld, blijft de uitspraak van kracht en is de zaak van het buitensporig tekort onherroepelijk verworpen. Dit is een zeer welkome ontwikkeling. Wat andere hangende zaken betreft, zal in mei 2019 een beroep van de heer Georgiou in een lasterzaak worden behandeld. Wat het Comité van deskundigen betreft is er sinds het laatste verscherpt-toezichtrapport een positieve ontwikkeling te melden, in de vorm van een ontlastende uitspraak van de kamerformatie van het Hof van Beroep van Athene (nog niet gepubliceerd). De Commissie zal de ontwikkelingen in beide zaken nauwlettend blijven volgen om verslag uit te brengen in het kader van het verscherpt toezicht.

ALGEMENE BEOORDELING VAN DE VOORUITGANG INZAKE DE HERVORMINGSTOEZEGGINGEN

Griekenland bevindt zich op een belangrijk moment wat de beleidskeuzes betreft die nodig zijn om een gestaag en duurzaam economisch herstel waar te maken. Griekenland heeft sinds het verstriken van het ESM-programma in augustus 2018 een redelijke start gemaakt richting postprogrammaklimaat. De reële groei en de werkgelegenheidscreatie zijn ongewijzigd, en Griekenland heeft zijn primair-overschotdoelstelling in 2018 opnieuw overtroffen. Hoewel met enige vertraging, heeft de afronding van specifieke hervormingstoezeggingen voor eind 2018 het mogelijk gemaakt dat in april 2019 extra schuldmaatregelen ter waarde van 970 miljoen EUR werden uitgevoerd. Ook is Griekenland weer toegang gaan krijgen tot de markten en zijn de ratings voor Grieks papier verhoogd. Er zijn echter nog steeds significante effecten van de crisis, zoals tot uitdrukking komt in de hoge niveaus van publieke schuld, niet-renderende leningen en werkloosheid. Het terugdringen van deze onevenwichtigheden zal vele jaren vereisen van volgehouden uitvoering van de institutionele en structurele hervormingen die in de afgelopen jaren in gang zijn gezet om de economie en de staat te moderniseren, alsmede vele jaren van economische groei.

Het tempo van de uitvoering van de hervormingen is de afgelopen maanden vertraagd en de consistentie van sommige maatregelen met de toezeggingen die aan de Europese partners zijn gedaan, is niet verzekerd. Hoewel op een aantal beleidsterreinen de uitvoering van de hervormingen wordt voortgezet (bv. een aantal punten in verband met het kadaster, Hellinikon), is er een risico dat de meeste van de 15 specifieke toezeggingen voor half 2019 niet op tijd zullen worden uitgevoerd. In sommige gevallen, zoals hervormingen op het gebied van de sociale zekerheid (beoordeling van invaliditeit), het openbaar bestuur (benoeming van de administratieve secretarissen) en de energiesector (uitvoering van het targetmodel), dreigen deze vertragingen tot enkele maanden te duren. De Commissie wijst er ook op dat het voor de Griekse autoriteiten belangrijk is dat zij maatregelen nemen die het mogelijk maken dat de lopende privatiseringsaanbestedingen (bijvoorbeeld voor HELPE, Egnatia, internationale luchthaven van Athene) in de tweede helft van 2019 soepel kunnen verlopen.

Uit prognoses van de Europese instellingen blijkt dat, na de goedkeuring van begrotingsmaatregelen in mei 2019, er risico's bestaan voor het behalen van de overeengekomen doelstelling van een primair overschot van 3,5% van het bbp in 2019 en daarna, en voor de naleving van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting in 2020. De kwaliteit van de recente begrotingsmaatregelen is zorgwekkend, gezien de doelstelling om de publieke financiën groeivriendelijker te maken en een groter deel van de sociale uitgaven te bestemmen voor groepen waarbij armoede het frequentst optreedt.

FINANCIERING VAN DE OVERHEID

Na de succesvolle obligatie-uitgifte in januari heeft Griekenland in maart 2019 voor de tweede keer een beroep gedaan op de markten. Het Agentschap voor het Beheer van de Publieke Schuld, dat profiteerde van het verbeterende marktklimaat en een betere rating, heeft voor het eerst sinds 2010 een 10-jaars overheidsobligatie met een rendementsopslag van 3,9% uitgegeven, waardoor het bij een sterke vraag 2,5 miljard EUR kon aantrekken. De Griekse yield spreads zijn sindsdien in april verder verbeterd: de spread ten opzichte van de Duitse Bund bereikte gemiddeld 340 procentpunten wat betreft de 10-jaars obligatie. Meer recentelijk zijn de Griekse obligaties echter onder druk komen te staan, met name na de aankondiging van nieuwe begrotingsmaatregelen op 7 mei. De cashreserves van de staat waren eind maart hoog en bedroegen 24,3 miljard EUR; inclusief de cashreserves van overheidsentiteiten op de gemeenschappelijke rekening van de Schatkist, bereikten de reserves 33,7 miljard EUR.

Uit de technische actualisering van de schuldhoudbaarheidsanalyse blijkt dat de beoordeling van de houdbaarheid van de Griekse schuld globaal ongewijzigd is gebleven. Het basisscenario geeft aan dat de schuld op een neerwaarts pad blijft, hoewel deze tot 2048 boven de 100% van het bbp blijft. De bruto financieringsbehoeften van Griekenland zullen tot 2032 rond de 10% van het bbp schommelen en aan het einde van de prognoseperiode rond de 17% van het bbp blijven. Het is nog niet mogelijk om de recente begrotingsmaatregelen volledig in de schuldhoudbaarheidsanalyse op te nemen, aangezien de impact ervan op de groei verder moet worden geanalyseerd en er meer duidelijkheid moet komen over de beleidskoers op de middellange termijn. Maar beleid dat een negatieve invloed heeft op het overschot van het primaire saldo en het groeipotentieel zou een negatieve impact hebben op het traject van de schuld.