



Brussel, 27.2.2019
COM(2019) 201 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Verscherpt toezicht - Griekenland, februari 2019

{SWD(2019) 201 final}

Na afloop van het ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit is Griekenland opgenomen in het Europees Semester voor de coördinatie van het economisch beleid. Om aan de specifieke behoeften en problemen van Griekenland tegemoet te komen, heeft de Commissie vanaf 21 augustus 2018 ook verscherpt toezicht ingevolge Verordening (EU) nr. 472/2013¹ geactiveerd en dit bij een besluit van de Commissie van 20 februari 2019² met zes maanden verlengd.

Verscherpt toezicht biedt een uitgebreid kader voor monitoring van de economische ontwikkelingen en het nastreven van beleidsmaatregelen die nodig zijn om te zorgen voor een duurzaam economisch herstel. Het voorziet in een regelmatige beoordeling van 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-programma ter ondersteuning van de stabiliteit zijn goedgekeurd voort te zetten en te voltooien en de doelstellingen van de hervormingen die in het kader van dat programma en de voorgangers ervan zijn goedgekeurd, zeker te stellen. In die context vormt het de basis om de uitvoering te monitoren van de aan de verklaring van de Eurogroep van 22 juni 2018 gehechte specifieke hervormingstoezeggingen inzake i) budgettaire en budgettaire-structureel beleid, ii) sociale zekerheid, iii) financiële stabiliteit, iv) arbeids- en productmarkten, v) privatisering en vi) modernisering van het openbaar bestuur³.

Dit is het tweede verslag over het verscherpte toezicht voor Griekenland; het wordt aangenomen samen met het landverslag voor Griekenland in het kader van het Europees Semester. In de context van het verscherpte toezicht voert de Commissie, in overleg met de Europese Centrale Bank (ECB)⁴ en, waar nodig, het Internationaal Monetair Fonds (IMF), regelmatige controlebezoeken uit om na te gaan welke vooruitgang is geboekt; het ESM is hierbij betrokken, zowel in de context van zijn vroegtijdige waarschuwingssysteem als overeenkomstig het Memorandum van overeenstemming van 27 april 2018 over de werkrelaties tussen de Commissie en het ESM. Ter voorbereiding van dat verslag vond van 21 tot en met 25 januari 2019 een gezamenlijk bezoek aan Athene plaats.

Dit verslag kan de basis vormen voor de beslissing van de Eurogroep over de vrijgave van de eerste reeks beleidsafhankelijke schuldmaatregelen ter waarde van 970 miljoen EUR. De Eurogroep is op 22 juni 2018 overeengekomen dat het pakket schuldverlichtingsmaatregelen voor Griekenland stimulansen moet omvatten om ervoor te zorgen dat de in het kader van het programma overeengekomen hervormingsmaatregelen degelijk en ononderbroken worden uitgevoerd. Daartoe zijn bepaalde overeengekomen beleidsafhankelijke schuldmaatregelen tot medio 2022 op halfjaarlijkse basis aan Griekenland ter beschikking gesteld, mits uit positieve verslagen in het kader van het verscherpte toezicht blijkt dat de toezeggingen inzake voortzetting en afronding van de hervormingen

¹ De Commissie heeft haar eerste beoordeling van Griekenland in het kader van het verscherpt toezicht uitgebracht op 21 november 2018. Zie Enhanced Surveillance Report – Greece, November 2018, Institutional Paper 90, november 2018.

² De Commissie heeft voor Griekenland verscherpt toezicht geactiveerd ingevolge Verordening (EU) nr. 472/2013, met ingang van 21 augustus 2018 voor een periode van zes maanden (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) Het verscherpt toezicht is op 20 februari 2019 met zes maanden verlengd (Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1481 van de Commissie van 20 februari 2019 betreffende de verlenging van verscherpt toezicht voor Griekenland).

³ 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

⁴ Het ECB-personeel nam aan het controlebezoek deel en leverde, in overeenstemming met de bevoegdheden van de ECB, expertise over beleidsmaatregelen voor de financiële sector en macro-kritische kwesties, zoals nominale begrotingsdoelstellingen en behoeften op het gebied van houdbaarheid en financiering.

worden nagekomen. Deze schuldmaatregelen omvatten: i) de terugstorting van bedragen die gelijk zijn aan de opbrengsten van de Griekse overheidsobligaties die door de centrale banken worden aangehouden in het kader van het Securities Markets Programme (SMP) en de Agreement on Net Financial Assets (ANFA), en ii) het afzien van de renteopslag voor bepaalde leningen van de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit.

Economische vooruitzichten

De Commissie verwacht dat het reële bbp in 2018 met 2 % zal groeien, en zal aantrekken tot 2,2 % in 2019 en 2,3 % in 2020⁵. Binnenlandse groeiaanjagers (particuliere consumptie en investeringen) zouden sterker moeten worden, terwijl de bijdragen van de externe sector wegens de verwachte economische vertraging in de EU en toenemende invoer kunnen terugvallen.

De arbeidsmarktomstandigheden zijn in de tweede helft van 2018 verder verbeterd. Het werkloosheidscijfer is van zijn hoogtepunt van 27,9 % medio 2013, en 20,8 % eind 2017, gedaald tot 18,5 % in november 2018. De langdurige werkloosheid (13,5 % in het derde kwartaal van 2018) en de jeugdwerkloosheid (39,1 % in november 2018) blijven echter hoog. De loonontwikkelingen blijven vooralsnog gematigd.

Over het geheel genomen blijven per saldo de neerwaartse risico's overheersen. De groei van de consumptie kan in 2019 hoger uitvallen dan verwacht indien de recente stijging van het minimumloon tot hogere consumptiebestedingen leidt. Niettemin overheersen in de prognose de neerwaartse risico's. De mogelijke loondruk houdt wegens een daling van het concurrentievermogen neerwaartse risico's in voor zowel het herstel van de investeringen als voor de prestaties van de uitvoer. De risico's voor investeringen worden nog verscherpt door het hoge aandeel niet-renderende leningen dat op het intermediatievermogen van banken blijft wegen. Tot slot kan het herstel van Griekenland verder worden belemmerd door de wereldwijde vertraging, en met name die van de EU.

Budgettair en budgettair-structureel beleid

Griekenland zal naar verwachting de doelstelling van een primair overschot van 3,5 % van het bbp in 2018 ruimschoots hebben gehaald; daarmee zouden voor het vierde jaar op rij de doelstellingen zijn overtroffen. Daarbij is rekening gehouden met de terugbetaling van salaris aan personeel in uniform en andere overheidsfunctionarissen naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak, en de betaling van een inkomensafhankelijke overdracht ("sociaal dividend"), twee maatregelen die beide eind 2018 ten uitvoer zijn gelegd. Op basis van de recentste beschikbare gegevens kan het primaire overschot hoger uitvallen dan de 3,7 % uit de najaarsprognose 2018 van de Commissie. De resultaten voor 2018 zullen in april 2019 beschikbaar zijn en de omvang van de overschrijding van het streefcijfer voor het primaire overschot zal onder meer afhangen van de onderbesteding in de begroting voor overheidsinvesteringen, wat een ongewenste tendens is, aangezien het groeipotentieel daardoor geremd wordt.

Volgens de prognose zal de in december 2018 aangenomen begroting voor 2019 ervoor zorgen dat het streefcijfer voor het primaire overschot van 3,5 % van het bbp wordt gehaald, en zo een specifieke toezegging voor eind 2018 wordt afgerond. De gevolgen van de maatregelen die sinds de aanneming van de begroting voor 2019 zijn genomen, moeten worden meegenomen in de actualisering

⁵ De meest recente prognose van de Commissie werd gepubliceerd op 7 februari 2019: European Economic Forecast, Winter 2019 (Interim), Institutional Paper 096, februari 2019. https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-winter-2019_en

van de budgettaire middellangetermijnstrategie in mei 2019, die zal worden beoordeeld in het kader van het derde verslag over het verscherpt toezicht. Hoewel de bij wet vastgestelde verhoging van de minimumlonen vanaf februari 2019 bedenkingen oproept met betrekking tot de ruimere gevolgen daarvan voor de economie, zal deze in 2019 wellicht op korte termijn een positief effect op de begroting hebben. Daartegenover staat dat de autoriteiten de verlaging van het btw-tarief voor vijf eilanden in de Egeïsche Zee met vluchtelingencentra hebben verlengd en de afschaffing van die btw-vermindering koppelen aan de verlichting van de migratiedruk. Hoewel de afschaffing van die tariefverlaging een toezegging in het kader van het ESM-programma was, bedragen de budgettaire kosten van de verlenging slechts iets meer dan 50 miljoen EUR. Bovendien zijn er tekenen van een opwaartse druk op salarissen in de overheidssector wegens een te groot aantal aanwervingen, waartegen maatregelen moeten worden getroffen.

De regering heeft de Europese instellingen meegedeeld dat zij niet van plan is in de nabije toekomst de afbetalingsplannen te herzien voor schulden met betrekking tot belastingen en sociale zekerheidsbijdragen omdat daarvoor verdere technische analyse en discussie nodig is. Het is belangrijk dat negatieve risico's voor de overheidsinkomsten worden voorkomen en dat de betaalcultuur behouden blijft. Dat waren immers de kerndoelstellingen van de hervormingen van de inning van de overheidsontvangsten die tijdens de programma's voor financiële bijstand zijn aangenomen.

De Griekse autoriteiten zijn begonnen met voorbereidingen voor de beoordeling van de budgettaire gevolgen en risico's die voortvloeien uit rechterlijke uitspraken over de hervormingen die in het kader van de programma's voor financiële bijstand zijn aangenomen. Op basis van door de autoriteiten verstrekte informatie leidt de veroordeling van belangrijke elementen uit de pensioenhervorming van 2012 door de Griekse Raad van State in 2015 tot verwaarloosbare kosten voor de begroting daar het slecht om een zeer klein aantal rechthebbenden gaat. De kwestie is echter nog niet definitief beslecht aangezien enkele lagere rechtbanken zich tegen de beperking van de aanspraken op compensatiebetalingen hebben uitgesproken en er nog geen definitieve uitspraak is over de sleutelementen van de pensioenhervorming van 2016. Ook een andere belangrijke uitspraak in verband met de herinvoering van de kerst-, paas-, en vakantiebonussen voor overheidsfunctionarissen is nog in behandeling bij de Raad van State. Mocht de Raad van State zich uitspreken voor de herinvoering daarvan, dan zouden de budgettaire kosten kunnen oplopen tot 1,3 % van het bbp, waarvan 1,1 % van het bbp voor de retroactieve verplichtingen en 0,2 % van het bbp voor de recurrente kosten. Ondanks de gewaardeerde recente inspanningen van de Griekse autoriteiten blijven voortgezette inspanningen en waakzaamheid nodig. De Griekse autoriteiten moeten de budgettaire risico's blijven monitoren, inclusief die als gevolg van rechterlijke uitspraken, en zo nodig compenserende maatregelen nemen om aan de doelstellingen in het kader van de budgettaire middellangetermijnstrategie (MTFS) en de jaarlijkse actualisering daarvan te voldoen. Wanneer de structurele sleutelementen van de in het kader van het programma overeengekomen hervormingen door rechterlijke uitspraken worden herroepen, zouden de recurrente budgettaire gevolgen van die uitspraken grotendeels moeten worden aangepakt door hervormingen/acties binnen hetzelfde beleidsdomein.

Griekenland heeft verdere vooruitgang geboekt met de hervorming van de eengemaakte onroerendezaakbelasting (ENFIA), in overeenstemming met zijn specifieke toezegging voor medio 2019. Het rechtskader voor het nieuwe waarderingsstelsel voor onroerende zaken is vastgesteld, er is een eenheid voor vastgoedwaardering opgericht en er zijn twee belangrijke IT-projecten gestart om perceelsgrenzen elektronisch in kaart te brengen en het verzamelen van gegevens over vastgoed te systematiseren.

Hoewel de specifieke toezegging voor eind 2018 om bij de Onafhankelijke Autoriteit voor overheidsinkomsten (IAPR) tot een personeelsbestand van 12 000 ambtenaren in vaste dienst te komen, niet werd bereikt, is er ruimte om in de komende maanden nog meer personeel aan te nemen. Het totale personeelsbestand bij de IAPR is in 2018 gedaald van 11 682 tot 11 492. De tekorten zijn onder meer te wijten aan vertragingen bij de lopende aanwerving van belasting- en douaneambtenaren en de onverwacht hoge uittreding van personeel (voornamelijk via pensioneringen), maar zijn ook toe te schrijven aan een relatief hoog percentage geslaagde kandidaten dat de door de IAPR aangeboden baan afslaat. Voorts heeft de recent vastgestelde mobiliteitsregeling nog niet tot het verwachte aantal overplaatsingen naar de IAPR geleid. De autoriteiten hebben garanties gegeven dat specifieke acties zullen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de specifieke toezegging voor eind 2019 van 12 500 vaste werknemers wordt gehaald. Daartoe behoren maatregelen ter bevordering van de overplaatsingen van personeel naar de IAPR in het kader van de mobiliteitsregeling en de voltooiing van de personeelshervorming waarmee IAPR personeel kan aantrekken en behouden.

Om ervoor te zorgen dat de personeelstoezegging wordt gehaald, wordt de ruimere hervorming van de belastinginning verder versterkt, en om de algemene operationele capaciteit en efficiëntie van de IAPR voor een aantal aspecten te versterken, hebben de autoriteiten een reeks aanvullende maatregelen getroffen:

- De IAPR heeft haar actieplan voor hervormingen (de "Blueprint") voor de periode 2019-2021 vastgesteld. In de Blueprint worden de specifieke maatregelen en investeringen beschreven die nodig zullen zijn om de hervorming van de IAPR tot een moderne, flexibele en doeltreffende organisatie voort te zetten. De autoriteiten hebben toegezegd voor alle te ondernemen acties de nodige aanvullende middelen te verstrekken (een eenmalig vast bedrag van 75 miljoen EUR en een jaarlijks bedrag van 5 miljoen EUR als recurrente kosten).
- Het Algemeen Secretariaat voor informatiesystemen (onderdeel van het ministerie van Financiën) en de IAPR hebben een akkoord bereikt over een jaarlijks budget (5 miljoen EUR in 2019) voor de aankoop van IT-infrastructuur en -instrumenten voor de IAPR.

De resterende aanvullende maatregelen ter versterking van de IAPR moeten de autoriteiten echter nog afronden:

- De invoering van op de IAPR afgestemde functiegroepen, salarisschalen en functiewaarderingen wordt onontbeerlijk geacht voor het verbeteren van de vooruitzichten van de IAPR om hooggekwalificeerde medewerkers aan te trekken en ervoor te zorgen dat zij zich kunnen ontwikkelen en vooruitgaan. Momenteel wordt intensief met de autoriteiten overlegd. Indien het overleg met succes wordt afgerond, zal het Parlement naar verwachting begin maart 2019 een wetswijziging ten behoeve van de IAPR goedkeuren. Dankzij die wetswijziging kan vervolgens secundaire wetgeving worden aangenomen voor de invoering van een nieuw stelsel van functiegroepen, die rechtstreeks aan de functiebeschrijvingen zijn gekoppeld. Voor de laatste stap voor de invoering van een specifiek bezoldigingsstelsel voor de IAPR moeten in de primaire wetgeving bepalingen voor een aanvullende salarisschaal worden opgenomen, die tegen eind 2019 moeten zijn goedgekeurd. Deze hervorming houdt nauw verband met de hervorming van het openbaar bestuur, en met name de aanstelling van senior managers in overheidssectoren.
- Over wetswijzigingen inzake bescherming tegen aansprakelijkheid en ter bevordering van mobiliteit is reeds een akkoord bereikt; deze zullen tegen begin maart 2019 worden aangenomen.

- Een interministerieel besluit over de aankoop van brandstofmarkers zal naar verwachting tegen begin maart worden aangenomen en zal een belangrijk instrument bieden tegen smokkel.

Griekenland heeft zijn netto-achterstand sinds het einde van het ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit verder afgebouwd (de niet-accumulatie van betalingsachterstanden is een doorlopende specifieke toezegging) maar het tempo van die afbouw is sterk vertraagd en er worden nog steeds nieuwe betalingsachterstanden opgebouwd. Eind december 2018 bedroegen de netto-betalingsachterstanden 1,4 miljard EUR, d.w.z. 0,3 miljard EUR minder dan de netto-betalingsachterstanden van eind augustus 2018, die dienen als benchmark om te beoordelen of netto-betalingsachterstanden zijn opgebouwd. Om de achterstallige betalingen aan te zuiveren is gebruikgemaakt van financiering uit het programma en eigen middelen. De oorspronkelijke doelstelling van het programma, de volledige aanzuivering van betalingsachterstanden, werd tegen het einde van het programma echter niet bereikt en sinds augustus 2018 zijn steeds weer nieuwe betalingsachterstanden opgebouwd, waardoor de vorderingen voor het aanzuiveren van de betalingsachterstanden vertraagd worden. Hoewel er vooruitgang wordt geboekt met de hervormingen om de structurele knelpunten bij het beheer en de aanzuivering van betalingsachterstanden aan te pakken, moeten de inspanningen voor de versterking van het aanzuiveringssysteem voor betalingsachterstanden worden voortgezet en moeten tegelijk iets worden gedaan aan de oorzaken waardoor betalingsachterstanden ontstaan.

Een modern en houdbaar socialezekerheidsstelsel: vooruitgang inzake hervormingstoezeggingen

De uitrol van het systeem van eerstelijnszorg vordert, hoewel het tempo iets lager ligt dan beoogd. Op basis van de meest recente verslagen zijn over het hele grondgebied ongeveer 112 eenheden voor eerstelijnszorg (TOMY's) geopend, iets minder dan de nominale doelstelling van 120 eenheden, wat een specifieke toezegging voor eind 2018 is. Dit is een aanzienlijke vooruitgang in een cruciale, maar zeer complexe hervorming; dit geringe tekort is niet essentieel en ligt voornamelijk daaraan dat moet worden tegemoetgekomen aan problemen en bezwaren van externe belanghebbenden. De autoriteiten blijven inspanningen leveren om de TOMY's over het hele land verder uit te rollen, onder meer door in te spelen op de noodzaak meer huisartsen aan te werven.

De activiteiten voor gecentraliseerde inkoop zijn hervat nu, in overeenstemming met de specifieke toezegging voor eind 2018, de voornaamste instantie die verantwoordelijk is voor gecentraliseerde inkoop, EKAPY, operationeel is, hoewel nog niet alle personeel is aangeworven. Volgens de beschikbare informatie hebben de autoriteiten hun eerste resultaten geboekt wat betreft bezuinigingen, ook al is dat dan door oude aanbestedingen uit 2014 te voltooien. Er worden maatregelen getroffen om het personeelsbestand en de capaciteit van EKAPY te verhogen opdat de inkoopdoelstellingen voor de komende jaren kunnen worden gehaald.

De vorderingen met betrekking tot andere aspecten van de hervorming van de gezondheidszorg variëren, aangezien de autoriteiten enkele maatregelen hebben herzien die waren vastgesteld in het kader van het ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit, met onzekere gevolgen voor de efficiëntie van het systeem. Deze hebben betrekking op de frequentie en het opzet van herprijsing van geneesmiddelen, waardoor het kader voor prijsbeheersing en een wetswijziging inzake het terugvorderingssysteem voor de afgelopen jaren minder efficiënt kunnen worden en waardoor de efficiëntie van de inning van terug te vorderen bedragen in het gedrang kan komen. Aangezien de

uitgaven nog steeds veel hoger liggen dan de wettelijke plafonds, kan een late inning van het surplus als inkomsten uit de terugvordering de liquiditeit van de nationale ziektekostenverzekering EOPYY aantasten.

De hervormingen van de sociale vangnetten gaan door. De herziening van het stelsel van invaliditeitsuitkeringen (een specifieke toezegging voor midden 2019) vordert, hoewel er bij de implementatie van het proefproject enige vertraging is omdat bij aanvang enkele knelpunten moesten worden verholpen. De regeling inzake het sociaal solidariteitsinkomen komt volledig tot ontwikkeling, er is met name vooruitgang geboekt bij de implementatie van de elementen sociale inclusie en (re-)integratie op de arbeidsmarkt, die tegen eind 2019 moet zijn afgerond (specifieke toezegging). De woonkostentoeslag is herzien ten opzichte van de oorspronkelijke plannen en zal enkel huursubsidies dekken. In het kader van een nieuwe regeling voor bescherming tegen insolventie van huishoudens wordt een afzonderlijke subsidie ter ondersteuning van hypotheekhouders in moeilijkheden overwogen. Hoewel het ontwerp hiervan nog niet nader werd gespecificeerd, ziet het er op basis van eerdere besprekingen naar uit dat die subsidie enkel gericht zou zijn op niet-renderende hypotheek. Huishoudens met een laag inkomen die er nog steeds in slagen hun hypotheek af te betalen, zouden daardoor benadeeld worden, wat regelmatige afbetalingen zou kunnen ontmoedigen.

De financiële sector

Hoewel er in het kader van de programma's voor financiële bijstand vooruitgang is geboekt en de liquiditeit van de Griekse banken is verbeterd, staat het Griekse financiële systeem nog steeds voor belangrijke uitdagingen, met name het zeer hoge aandeel niet-renderende leningen. Gezien onder meer het hoge aandeel actieve belastinglatenties op de balansen van banken blijft de vervlechting tussen banken en staat sterk en worden de kapitaalcontroles voortgezet, hoewel deze geleidelijk versoepeld zijn (de implementatie van de overeengekomen routekaart is een doorlopende toezegging; deze is nagekomen). Het verscherpt toezicht is sterk gericht op de hervormingen in de financiële sector, aangezien zij een belangrijke rol spelen bij het creëren van de voorwaarden voor duurzame groei.

De niet-renderende leningen worden verder afgebouwd, maar de instrumenten voor de afwikkeling ervan worden minder gebruikt dan verwacht. Het volume niet-renderende leningen is geleidelijk verminderd maar blijft hoog, en bedroeg in september 2018 volgens de meest recente gegevens 85 miljard EUR of zo'n 47 % van de totale blootstellingen. De banken halen hun doelstellingen voor het afbouwen van niet-renderende leningen; dit zal de komende jaren steeds moeilijker worden. Tegelijkertijd staat de rentabiliteit van banken onder druk en, samen met het hoge niveau van latente belastingvoordelen op hun balansen, vertraagt dit de afbouw van de niet-renderende leningen. Het aantal e-veilingen is in het vierde kwartaal van 2018 verder gestegen en bijna het volledige grondgebied is gedekt; het aantal mislukte veilingen blijft echter hoog en een groot deel van de geslaagde veilingen leidt er nog steeds toe dat de activa worden gekocht door bank die de veiling organiseert. Om deze tekortkomingen aan te pakken, zijn verdere inspanningen nodig in het kader van de maatregelen voor het nakomen van de specifieke toezegging voor eind-2018 om de afwikkeling van de niet-renderende leningen af te bouwen. In dit verband zal het van essentieel belang zijn belemmeringen verder weg te nemen door middel van onder meer wetgevingsmaatregelen en operationele verbeteringen van het systeem. De recente ingrijpende hervorming van de wet op de insolventie van ondernemingen heeft er bovendien nog niet voor gezorgd dat de belanghebbenden hiervan zoals verwacht meer gebruik zouden maken. Gezien het belang van de inspanningen van banken om de niet-renderende leningen sneller af te bouwen, zouden de autoriteiten nader moeten onderzoeken hoeveel behoefte er bestaat aan meer juridische duidelijkheid en rechtszekerheid met

betrekking tot het toepassingsgebied van de wetten inzake aflossing/verkoop van niet-renderende leningen en securitisatie en aan het bevorderen van de ruimere aanwending van deze instrumenten.

Het gebruik van het mechanisme voor buitengerechtelijke saneringen vertoont na een langzame start tekenen van vooruitgang. De infrastructuur wordt gemoderniseerd om te zorgen voor een ongestoorde en steeds meer geautomatiseerde werking. In december 2018 hebben de autoriteiten de wet op de buitengerechtelijke saneringen met een jaar verlengd, tot eind 2019. Hoewel deze verlenging wordt gewaardeerd, hebben de autoriteiten ook amendementen op het kader aangenomen die bezwaren oproepen met betrekking tot de gevolgen ervan voor multilaterale herstructurering en voor de duur van herstructureringsprocedures in de overheidssector en die opnieuw moeten worden beoordeeld.

De lage verwerkingsgraad van aangesproken staatsgaranties voor bankleningen moet dringend worden verbeterd. De achterstand bij de verwerking van garanties vormt een zware belasting voor de banken. De autoriteiten hebben het probleem onderkend en moeten concrete actie ondernemen om de verwerking en de terugbetaling te bespoedigen. De autoriteiten hebben tevens een wetsbepaling aangenomen om de onzekerheid met betrekking tot de afdwingbaarheid van garanties weg te nemen. De bepaling wordt momenteel onderzocht.

Het verwachte einde van de bescherming van eerste woningen op grond van de wet inzake insolventie van huishoudens en speculaties over mogelijke nieuwe regelingen voor debiteurenbescherming hebben in het vierde kwartaal van 2018 geleid tot een scherpe stijging van het aantal ingediende nieuwe aanvragen. Hoewel ook de verwerkingsgraad is gestegen, heeft de piek bij de aanvragen ervoor gezorgd dat de achterstand met de dossiers in het vierde kwartaal niet echt is verminderd. Dit zal zeker een ongunstige invloed hebben op de doorlooptijd van bij rechtbanken aanhangige zaken. In dat verband moet het actieplan om het aantal aanhangige zaken in het kader van de wet op de insolventie van huishoudens verder worden geactualiseerd en moeten concrete elementen worden gespecificeerd ter ondersteuning van de geloofwaardigheid van een duidelijk traject om de achterstand tegen eind 2021 weg te werken, zoals dit in de post-programmatoezeggingen van Griekenland is opgenomen. Tegelijkertijd is enige vooruitgang geboekt bij het versterken van de capaciteit van de rechtbanken om meer zaken te verwerken door de aanstelling van nieuwe personeelsleden en de financiële opleiding van rechters; dit laatste was een specifieke toezegging voor eind 2018.

De autoriteiten hebben hun wetgevingsvoorstellen gedeeld voor een nieuwe regeling met betrekking tot de bescherming van eerste woningen, maar een groot aantal openstaande problemen blijft bestaan. Er was overeengekomen dat de bescherming van eerste woningen in het kader van de insolventie voor huishoudens een tijdelijke crisismaatregel was die eind 2018 moest aflopen. De bescherming is in december 2018 echter eenzijdig met twee maanden verlengd en in die periode hebben de autoriteiten een nieuwe beschermingsregeling voorgesteld die de leningnemer ook een beperkte component van staatssubsidie biedt. Op basis van een voorlopige beoordeling doet het voorstel ernstige vragen rijzen bij de gevolgen die het zal hebben op de betaalcultuur en de bankbalansen, en het algemene opzet ervan zou strategische wanbetalingen mogelijk maken. Hierbij geldt met name het volgende: i) de voorgestelde groep rechthebbenden zou aanzienlijk ruimer zijn dan bij de huidige eerste-woningbescherming, en zou ook voor bedrijfsleningen gelden; ii) met het voorstel zou een aanvullende beschermingsregeling in het leven worden geroepen die parallel zou lopen aan de bestaande wet inzake insolventie van huishoudens; iii) in de vervangingsregeling lijken banken voor een grote groep in aanmerking komende leningnemers verplichte vooraf bepaalde herstructureringen van schulden te moeten aanvaarden; iv) het voorstel is te weinig gericht op de meest kwetsbare groepen en doorkruist verschillende andere procedures, zoals faillissement/bijzonder

bewind, buitengerechtelijke sanering, verkoop en securitisatie van aangeane niet-renderende leningen; v) bij debiteuren met een lopende aanvraag in het kader van de huidige beschermingsregeling die een aanvraag voor de nieuwe regeling indienen, dreigt het voorstel tot nog meer achterstand te leiden, aangezien alle lopende procedures worden opgeschort tot de nieuwe herstructureringsprocedure is afgerond; vi) voor het nieuwe voorstel is geen effectbeoordeling verstrekt, bijvoorbeeld met betrekking tot de mogelijke gevolgen voor de kapitaalbasis van banken; vii) het ruime toepassingsgebied houdt een risico in voor de toezegging van de autoriteiten om de achterstand bij alle aanvragen voor insolventie van huishoudens tegen eind 2021 weg te werken; viii) het nieuwe uitstel bij handhavingsmaatregelen dat door het voorstel wordt ingevoerd, kan een ongunstige invloed hebben op toekomstige procedures voor openbare verkoop en beslag; ix) er is meer duidelijkheid nodig over de begrotingsaspecten van de regeling. Er wordt overlegd met de instellingen om de openstaande vraagstukken op te lossen. De autoriteiten hebben eveneens een formele raadpleging van de ECB over hun wetsvoorstel geïnitieerd en elke nieuwe regeling moet door de Commissie ook vanuit het standpunt van staatssteun worden goedgekeurd.

Er zijn vorderingen gemaakt met betrekking tot het werk van het Griekse fonds voor financiële stabiliteit (HFSF). Het HFSF heeft meer bepaald in overeenstemming met de specifieke toezegging voor eind 2018 zijn exitstrategie voor de verkoop van zijn aandelen in de vier systeembanken opgesteld. De strategie zal worden geïmplementeerd door het HFSF als onafhankelijke instelling, maar er wordt nog steeds overwogen de autoriteiten eventueel bij de laatste fase van de desinvestering te betrekken. De autoriteiten hebben verduidelijkt dat volgens hen voor de onderlinge afstemming van het mandaat van het selectiecomité en dat van het HFSF (specifieke toezegging voor eind 2018) geen wetwijziging vereist is; dit dient echter nog door de juridische dienst van de Griekse Staat te worden bevestigd. Overeenkomstig de wet op het HFSF moet de minister van Financiën de aanstelling van de vicedirecteur van het HFSF en de vacature bij de Algemene Raad afronden op basis van de shortlist van kandidaten die het selectiecomité heeft opgesteld. De inrichting van het operationele kader van de vier systeembanken na de hervormingsplannen en de exitstrategie zijn onderling nauw verbonden, en het HFSF werkt parallel aan beide problemen.

De Griekse autoriteiten onderzoeken aanvullende initiatieven ter ondersteuning van de afbouw van niet-renderende leningen en werken daarvoor samen met belanghebbenden waaronder het HFSF en de Griekse centrale bank. De autoriteiten hebben onlangs aan de diensten van de Commissie een ontwerpvoorstel toegezonden dat een voorstel bevatte voor een soort activabeschermingsregeling (APS) waarmee de huidige inspanningen om niet-renderende leningen af te bouwen versneld moeten worden. Dit voorstel zal nog moeten worden beoordeeld vanuit het perspectief van staatssteun.

Arbeids- en productmarkthervormingen

De hervormingen van de arbeidsmarktinstellingen en van het kader voor loononderhandelingen van de laatste jaren hebben Griekenland geholpen kostenconcurrentievermogen terug te winnen en dragen bij aan de stijgende arbeidsparticipatie en de dalende werkloosheid. De uitvoering van die hervormingen op lange termijn is voor Griekenland cruciaal om tot een duurzame economische groei te komen. De werking van de arbeidsmarkt wordt ondersteund door de uitvoering van een actieplantegen zwartwerk en lopende inspanningen ter versterking van actief arbeidsmarktbeleid.

De regering heeft het wettelijk minimumloon met ingang van 1 februari 2019 met 10,9 % verhoogd en heeft het lagere minimumloon voor mensen jonger dan 25 afgeschaft (wat voor die groep een stijging met 27 % betekent). Bij die herzieningen hebben de autoriteiten formeel de

procedure van artikel 103 van wet nr. 4172/2013 gevolgd (een specifieke toezegging voor eind 2018), waarbij de analyse van verschillende instellingen wordt verzameld, de sociale partners worden geraadpleegd en een verslag wordt bekendgemaakt met aanbevelingen van een comité van onafhankelijke deskundigen die speciaal daartoe zijn aangewezen. De Commissie is niettemin van oordeel dat belangrijke lessen moeten worden getrokken voor de volgende herziening van het minimumloon, die in juni 2020 moet plaatsvinden. De kwaliteit van de het overleg met de sociale partners zou kunnen worden verbeterd en het comité van deskundigen zou rekening moeten houden met de bezwaren die de instellingen hebben met betrekking tot verschillende analytische tekortkomingen bij de raming van het percentage werknemers dat tegen het minimumloon werkt. De transparantie en de geloofwaardigheid van het proces zouden bovendien verder worden verbeterd mocht toelichting worden gegeven wanneer de definitieve verhoging die door de regering wordt vastgesteld afwijkt van de aanbeveling van het comité van deskundigen.

De stijging van meer dan tien procent doet bezwaren rijzen met betrekking tot de gevolgen op middellange termijn voor de groei en het concurrentievermogen. Enige verhoging van het wettelijke minimumloon was te verwachten en wordt inderdaad op prijs gesteld aangezien het niveau van het minimumloon sinds 2012 bevroren was. Op korte termijn kan de verhoging positieve effecten opleveren in de vorm van een groter beschikbaar inkomen en meer consumptie. De werkgelegenheidsvooruitzichten voor specifieke groepen kunnen er echter door worden aangetast, en over de gevolgen op middellange termijn moet om verschillende redenen zeer goed worden nagedacht:

- Zelf vóór de bij wet doorgevoerde forse verhoging lag het minimumloon in Griekenland al op het niveau van vele landen in de eurozone, zowel in absolute cijfers als in verhouding tot het mediane loon. Een stijging van bijna 11 % ligt ruim boven de verwachte productiviteitsgroei voor Griekenland voor de komende jaren, en zal dus leiden tot een aanzienlijke daling van het relatieve kostenconcurrentievermogen ten opzichte van de landen van de eurozone en andere referentielanden.
- Hoewel de ramingen in verschillende economische studies uiteenlopen, zal de omvang van de stijging, in combinatie met het feit dat een relatief groot gedeelte van de werknemers in Griekenland tegen het minimumloon werkt, het risico op ongunstige gevolgen voor de werkgelegenheid vergroten, met name voor laaggeschoolde en jonge werknemers. Er zij op gewezen dat Griekenland een lagere werkgelegenheid en een veel hogere (jeugd-)werkloosheid heeft dan andere landen in de eurozone, en dat andere voormalige programmalanden toen het programma pas was afgelopen een voorzichtigere en geleidelijkere aanpak hebben gehanteerd bij de herziening van hun minimumloon. De verhoging van het minimumloon kan leiden tot meer zwartwerk en gedeeltelijk zwartwerk, een probleem dat in Griekenland nog steeds als wijdverbreid geldt.
- De mate waarin de verhoging van het minimumloon overloopeffecten meebrengt voor de ruimere loonverdeling, met name via collectieve onderhandelingen en de verlenging van sectorale cao's vormt een belangrijk probleem. Het is belangrijk dat de regering onderzoekt wat de directe gevolgen van de verhoging van het minimumloon zijn voor de arbeidsmarkt en tegelijk monitort hoe de collectief onderhandelde lonen in ruime zin evolueren. Dit omvat zowel het sluiten van nieuwe sectorale akkoorden die daarna verlengd kunnen worden, als de resultaten van arbitrage-uitspraken.

De hervormingen van de productmarkt zijn gevorderd. In het kader van de hervorming van de vergunningsprocedures voor het doen van investeringen is bij interministerieel besluit uitvoeringswetgeving aangenomen voor de vergunningverlening voor het aanleggen en exploiteren

van milieu-infrastructuur, waarmee de specifieke toezegging voor eind-2018 is nagekomen. De autoriteiten hebben vorderingen gemaakt met de voorbereidingen voor de toezeggingen met een deadline in de volgende jaren. De werkzaamheden met betrekking tot het kadaster en de boskaarten vorderen goed. De oprichting van het Griekse kadaster heeft enige vertraging opgelopen bij de aanstellingen van managers en de integratie van de hypotheekkantoren. Voor die acties zijn meer inspanningen nodig (dit zijn specifieke toezeggingen voor de volgende jaren). In ruimere zin zou ook meer ambitie aan de dag gelegd moeten worden voor bredere productmarkthervormingen om Griekenland als vestigingsplaats voor bedrijven te verbeteren en investeringen aan te trekken.

De hervormingen van de energiemarkt vorderen, hoewel het tempo laag ligt en er nog een aantal aangelegenheden open blijven. De afstoting van de openbare elektriciteitsmaatschappij DEI (specifieke toezegging voor eind 2018) heeft vertraging opgelopen aangezien de aanbestedingsprocedure geen succesvolle inschrijvingen heeft opgeleverd. De stappen om de situatie te verhelpen, moeten met de Commissie worden afgestemd en de autoriteiten hebben hun voornemen kenbaar gemaakt tegen begin maart 2019 een nieuw voorstel in te dienen. De Commissie verzoekt de autoriteiten ervoor te zorgen dat het nieuwe voorstel voldoende gedetailleerd is om met kennis van zaken te kunnen beoordelen of er voldoende vooruitgang is gemaakt om de antitrustmaatregelen en de specifieke toezegging voor eind 2018 na te komen. De regering heeft met de publicatie van rulebooks voor de spotmarkt (day-ahead- en intraday) en de balanceringsmarkt eerste belangrijke stappen gezet om het streefmodel voor elektriciteit (specifieke toezegging voor midden 2019) te implementeren. Hoewel het project vertraging heeft opgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke plannen die in juni 2018 werden overeengekomen, lijkt het streefmodel op schema te liggen om tegen oktober 2019 van start te gaan met de volwaardige invoering van de intraday-, day-ahead-, en de balanceringsmarkt. Verdere achterstand moet worden vermeden. Elektriciteitsveilingen (NOME) verlopen in lijn met het aangenomen mechanisme om de te veilen hoeveelheden te corrigeren. Wegens de nauwe band tussen de correctie van geveilde hoeveelheden en de afstoting van bruinkoolcentrales, zal de geplande gezamenlijke beoordeling later dan gepland beginnen, en zal de mogelijke behoefte aan alternatieve beleidsopties of structurele maatregelen in die context worden beschouwd.

HCAP en privatisering

De uitvoering van het strategisch plan van de Hellenic Corporation of Assets and Participations (HCAP) vordert zoals gepland (doorlopende specifieke toezegging). De HCAP is in december 2018 gestart met het opstellen van zijn bedrijfsplan voor de periode 2019-2021 waarbij uitvoering wordt gegeven aan het strategisch plan en kwantitatieve en kwalitatieve kernprestatie-indicatoren worden bepaald voor zijn rechtstreekse dochterondernemingen en de andere niet beursgenoteerde dochterondernemingen. De HCAP heeft ook verdere vooruitgang geboekt inzake zijn activaportefeuilles en bij de herstructurering van zijn dochterondernemingen. De herstructurering van de vastgoeddochter (ETAD), een specifieke toezegging voor eind 2018, is volgens plan voltooid.

De HCAP zet de werkzaamheden inzake de governance van staatsbedrijven voort, met name wat betreft de evaluatie (en zo nodig de vervanging) van de directies van de staatsbedrijven en de verbetering van de interne en externe auditcapaciteit. De implementatie van het coördinatiemechanisme met de procedures en de te bereiken resultaten voor interactie tussen de staat, de HCAP en de staatsbedrijven is van start gegaan. De autoriteiten hebben ermee ingestemd iets te doen aan de wettelijke beperking op de bezoldiging van de leden van de raad van bestuur van staatsbedrijven, waardoor moeilijk kandidaten kunnen worden aangetrokken, door tegen het derde verslag over het verscherpt toezicht een wetswijziging aan te nemen. De overdracht van het olympisch centrum OAKA (een specifieke toezegging voor eind 2018) zal echter aanzienlijk langer duren dan

oorspronkelijk was gepland. Dit is deels te wijten aan de complexiteit van het project en deels aan verdragen die binnen de macht van de regering lagen. De autoriteiten hebben een routekaart opgesteld voor de specifieke acties die in 2019 moeten worden ondernomen om de openstaande technische vraagstukken aan te pakken; dit lijkt aangewezen gezien de complexiteit van het project.

De autoriteiten zijn doorggegaan met de uitvoering van het plan voor ontwikkeling van activa (ADP), en er zijn goede vorderingen gemaakt met de transacties die als specifieke toezeggingen voor eind 2018 waren ingepland. Het ADP is zoals voorzien eind 2018 geactualiseerd. De transacties van het aardgastransmissiebedrijf DESFA en de concessie voor de internationale luchthaven van Athene zijn met succes afgesloten, en hebben een gecombineerde privatiseringsopbrengst van ongeveer 1,4 miljard EUR opgeleverd. De autoriteiten hebben hun inspanningen voortgezet om de voorafgaande voorwaarden te vervullen voor de overdracht van Ellinikon-aandelen aan de ontwikkelaar. Niettemin heeft het project enige vertraging opgelopen door factoren die buiten de macht van de regering liggen, zoals verdragen bij de procedure voor het verlenen van een vergunning voor een casino, en bij de goedkeuring van bepaalde stedenbouwkundige en milieutechnische studies. Bij wijze van belangrijke tussenstappen is de uitnodiging gepubliceerd om voorstellen voor de casinovergunning in te dienen en zijn de stedenbouwkundige en milieutechnische studies van de investeerder ingediend.

De vorderingen bij bepaalde privatiseringstransacties die tegen eind 2019 moeten zijn voltooid, worden op prijs gesteld, maar het totaalbeeld wordt overschaduwd door herhaaldelijke verdragen bij andere transacties. Er is voldoende vooruitgang geboekt bij de aanbesteding voor de langetermijnconcessie van de jachthaven van Alimos en er zijn verdere stappen gezet om de gezamenlijke verkoop (samen met de andere strategische aandeelhouder, PanEuropean Oil and Industrial Holdings S.A.) van een meerderheidsbelang in Hellenic Petroleum voor te bereiden. De hindernissen voor de privatisering van regionale havens, waarvan in het eerste verslag over het verscherpt toezicht melding werd gemaakt, zijn daarenboven opgelost. De concessie van de Egnatia-autosnelweg heeft daarentegen nog steeds te kampen met terugkerende belemmeringen: in januari 2019 hebben de autoriteiten ingestemd met een aantal acties die snel door de autoriteiten en Egnatia S.A. moeten worden uitgevoerd om die belemmeringen weg te nemen. Tot op heden is slechts een beperkt aantal van die acties uitgevoerd, en moet nog een groot deel substantiële acties voor het wegwerken van belemmeringen worden afgerond, met name om Egnatia S.A. van de nodige financiële en personele middelen te voorzien.

Openbaar bestuur en gerechtelijk stelsel

De vorderingen met de hervormingen van het openbaar bestuur zijn ongelijkmatig. Wat betreft de specifieke toezegging voor eind 2018 om senior managers aan te werven in openbare diensten, is de aanstellingsronde voor 90 directeuren-generaal afgesloten. Tot op heden is echter geen enkele van de verwachte 69 aanstellingen van administratieve secretarissen uitgevoerd. Gezien deze zeer aanzienlijke achterstand hebben de autoriteiten een reeks aanvullende maatregelen genomen waarmee de kerndoelstellingen van de hervormingen op schema moeten worden gehouden. Deze maatregelen omvatten de aanneming van een broodnodige wet om aanwervingsplanning op langere termijn in te voeren en dit nauw te koppelen aan de financiële strategie voor de middellange termijn (MTFS). Voorts hebben de autoriteiten de modaliteiten verstrengd voor de onafhankelijke beoordeling van de selectieprocedure die volgens de planning tegen midden 2019 moet zijn voltooid, met aanbevelingen waaraan tegen september 2019 gevolg moet zijn gegeven. De derde cyclus van de mobiliteitsregeling is in augustus 2018 van start gegaan om als specifieke toezegging tegen midden 2019 te worden afgerond, terwijl de vierde mobiliteitscyclus volgens de plannen tegen eind februari 2019 van start

gaat. Hoewel er steeds meer gebruik wordt gemaakt van de mobiliteitsregeling, moeten de overplaatsingen van de vorige twee cycli nog worden afgerond. De autoriteiten hebben goede verdere vooruitgang gemaakt voor de oprichting van een geïntegreerd personeelsbeheerssysteem, een specifieke toezegging voor eind 2019. Tot slot vorderen de autoriteiten met een belangrijke HR-hervorming die verband houdt met de belastingdienst waar gestart is met het koppelen van functiegroepen aan functieomschrijvingen. Dit zal dienen als eerste uitvoeringsfase van een proefproject voor een ruimere hervorming van de overheidsadministratie waarbij vaardigheden en opdrachten gekoppeld worden aan een systeem van aanvullende verloning.

Recente aankondigingen van aanwervingen door de autoriteiten doen twijfel ontstaan of de autoriteiten hun doelstellingen inzake personeelsbestand en loonkosten zullen halen. De aanwervingsplafonds voor vast personeel die in 2018 op basis van de een-op-drie-vervangingsregel waren vastgelegd, zijn met zo'n 1 000 personeelsleden overschreden. Hoewel de geringe afwijking onvoorziene ontwikkelingen weerspiegelt (voornamelijk het aantal pensioneringen dat lager lag dan verwacht) en mettertijd kan worden weggewerkt, zou volgens de aankondigingen van de autoriteiten over de aanwerving van vast personeel in 2019, indien deze volledig wordt gerealiseerd, de verloopregel met nog eens bijna 1 800 extra personeelsleden worden overschreden. De toename van het aantal tijdelijke personeelsleden is signifikanter: het plafond voor 2018 werd met 1 500 posten overschreden, terwijl in andere categorieën die niet meetellen voor het plafond, met name publieke entiteiten van privaatrecht, zich sinds 2016 een aanzienlijke toename van het personeelsbestand voordoet. Het zal daarom voor de autoriteiten van belang zijn nauw te blijven toezien op de evolutie van het personeelsbestand van de overheidssector en zich voor de aanwerving van vast personeel te houden aan de vervangingsregel (1:1 vanaf 2019), en ook de trend van steeds meer tijdelijk personeel te beteugelen om niet opnieuw aan te belanden bij het exorbitant grote aantal ambtenaren van voor de crisis en de daarmee gepaard gaande druk op de budgettaire doelstellingen.

De inspanningen ter vergroting van de efficiëntie van het gerechtelijk apparaat hebben wisselende resultaten opgeleverd. De eerste fase van het geïntegreerde beheerssysteem voor rechtszaken (OSDDY/PP), een specifieke toezegging voor eind 2018, is op tijd afgerond en de tweede fase zal volgen. Er moet echter actie worden ondernomen om zo snel mogelijk de tegenvallers te verzachten die zich hebben voorgedaan bij de werking van het nieuwe kader voor buitengerechtelijk bemiddeling, een belangrijke hervorming die in het kader van het ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit is aangenomen. Het is ook van essentieel belang dat er inspanningen worden geleverd om alle acties van het project en, meer algemeen, van het lopende driejarig strategisch plan voor justitie, snel en grondig uit te voeren.

De autoriteiten hebben hun inspanningen in de strijd tegen corruptie op een aantal gebieden van het nationale actieplan ter bestrijding van corruptie voor 2018-2021 voortgezet. De autoriteiten leggen de laatste hand aan wetgevingsvoorstellen die in de komende drie maanden aan het Parlement worden voorgelegd, met betrekking tot i) het vaststellen van een rechtskader om klokkenluiders in de overheidssector en de particuliere sector te beschermen; ii) interne audit in het gehele overheidsapparaat; en iii) een actualisering van het mandaat van het Secretariaat-generaal voor corruptiebestrijding. Het opzetten van een coördinatiemechanisme voor corruptiezaken zal de komende maanden bijzondere aandacht krijgen.

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 TAIPED en het voormalige hoofd en ander leidinggevend personeel van het Griekse bureau voor de statistiek (ELSTAT) blijven volgen. Wat betreft het CoEx heeft het Griekse hooggerechtshof het beroep toegelaten tegen de terugverwijzing van de zaak als openbaar proces en

heeft het de zaak terugverwezen naar het hof van beroep. In januari 2019 heeft de openbaar aanklager daarvan zijn voorstel voorgelegd, waarin hij concludeerde de aanklachten tegen de geïntimeerden af te wijzen. De zaak is thans aanhangig bij het hof van beroep. In de zaak tegen het voormalige hoofd van ELSTAT, de heer Georgiou, in verband met de publicatie van begrotingsstatistieken, zijn er geen verdere ontwikkelingen ten opzichte van de situatie die in het vorige verslag over het verscherpt toezicht werd geschetst. De zaak geeft nog steeds aanleiding tot ernstige bezorgdheid, en benadrukt het belang van aangepaste bescherming voor ambtenaren die belast zijn met statistische verslagen teneinde het vertrouwen in de integriteit van statistische gegevens te versterken. De Commissie zal de ontwikkelingen in beide zaken nauwlettend blijven volgen en verslag uitbrengen in het kader van het verscherpte toezicht.

Algemene beoordeling van de vooruitgang inzake hervormingstoezeggingen

Griekenland heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt met de uitvoering van de aan de verklaring van de Eurogroep van 22 juni 2018 gehechte specifieke hervormingstoezeggingen die tegen eind 2018 moesten zijn afgerond. Meer in het bijzonder:

- **De volgende specifieke toezeggingen voor eind 2018 kunnen als nagekomen worden beschouwd:** i) de goedkeuring van een begroting voor 2019 waarbij de doelstelling van een primair overschot van 3,5 % van het bbp moet worden gehaald; ii) de niet-accumulatie van netto-betalingsachterstanden, hoewel nog aanvullende inspanningen nodig zijn om de betalingsachterstanden weg te werken en de opbouw van nieuwe betalingsachterstanden te voorkomen; iii) de opening van een kritieke massa aan centra voor eerstelijnszorg (TOMY's); iv) de voltooiing van belangrijke stappen om gecentraliseerde aanbestedingen voor gezondheidszorg te waarborgen; v) het versoepelen van de kapitaalcontroles in overeenstemming met de overeengekomen routekaart; vi) de bepaling en de goedkeuring van de desinvesteringsstrategie voor het HFSF, waarbij de mogelijke betrokkenheid van de autoriteiten in de laatste fase van de desinvestering nog steeds wordt overwogen; vii) de aanneming van wetgeving die het vergunnen van investeringen mogelijk moet maken; viii) de herziening van het minimumloon, formeel in overeenstemming met de aangenomen procedure, hoewel de omvang van de verhoging risico's inhoudt voor de werkgelegenheid en het concurrentievermogen; ix) de voltooiing van fase I van het e-justiceproject; x) de uitvoering van het strategisch plan van de HCAP; xi) de herstructurering van ETAD en de aanvang van de uitvoering van het coördinatiemechanisme voor staatsbedrijven die onder de HCAP vallen met het oog op de verdragen bij de overdracht van het olympisch centrum (OAKA); xii) de actualisering van het plan voor de ontwikkeling van activa van het privatiseringsagentschap (TAIPED), de voltooiing van cruciale privatiseringsaanbestedingen, met inbegrip van het aardgastransmissienetwerk (DESFA) en de verlenging van de concessie voor de internationale luchthaven van Athene, en de voltooiing van essentiële stappen in verband met het Ellinikon-project; en xiii) de autoriteiten zijn met de Commissie modaliteiten overeengekomen om een onafhankelijke beoordeling uit te voeren van de aanstellingsprocedure voor administratieve secretarissen en directeurs-generaal tegen midden 2019, en hebben belangrijke wetgeving aangenomen om de planning van aanwervingen in de overheidssector te verbeteren en de meerjarige aanwervingsplannen te koppelen aan de MTFS.
- **Er bestaat een brede consensus over de acties die nodig zijn om de volgende specifieke toezeggingen voor eind 2018 na te komen: toch zullen deze hervormingen pas als volledig afgerond worden beschouwd wanneer alle overeengekomen maatregelen zijn getroffen:** i) de aanneming van wetgeving met betrekking tot de reorganisatie van DEPA; ii) de

voltooiing van alle overeengekomen maatregelen om de Egnatia-transactie op schema te houden voor voltooiing in 2019, in overeenstemming met het geactualiseerde plan voor de ontwikkeling van activa van TAIPED, en iii) de aanstelling van de vicedirecteur en de invulling van de vacature bij de algemene raad van het HFSF en de bevestiging van het mandaat van het selectiepanel door de Raad van State.

Er wordt nog steeds intensief overlegd tussen de Griekse autoriteiten en de Europese instellingen over de volgende specifieke hervormingstoezeggingen voor eind 2018 waarover in de nabije toekomst dringend een akkoord moet worden bereikt. Meer in het bijzonder:

- De toezegging hervormingen te implementeren om het bancaire systeem weer gezond te maken, is momenteel nog niet nagekomen. Er wordt nog overlegd over een voorstel van de Griekse autoriteiten voor een **nieuw beschermingsstelsel voor eerste woningen** ter vervanging van de huidige bescherming in het kader van de wet op de insolventie van huishoudens (Katseli-wet) (die eind februari 2019 afloopt). De Europese instellingen hebben hun opmerkingen en bezwaren kenbaar gemaakt. Er is een groot aantal details inzake opzet en technische bijzonderheden die moeten worden verduidelijkt om ervoor te zorgen dat de regeling echt tijdelijk is, goed gericht is om de meest kwetsbare huishoudens te beschermen en niet aanzet tot strategische wanbetalingen. Er is verder analyse vereist om een goed inzicht te krijgen in de mogelijke gevolgen voor de balans van banken en om de gevolgen voor de begroting te kwantificeren. De autoriteiten hebben de ECB op 19 februari 2019 om juridisch advies verzocht en elke nieuwe regeling zal door de Commissie aan de staatssteunregels moeten worden getoetst. De Europese instellingen verbinden zich ertoe met de Griekse autoriteiten samen te werken om een regeling overeen te komen die geen ernstige bezwaren oproept; daarvoor zijn bij verschillende essentiële parameters aanzienlijke wijzigingen vereist. Ten tweede dienen tekortkomingen in het rechtskader met betrekking tot niet-renderende leningen te worden aangepakt. Het actieplan om het aantal aanhangige zaken op grond van de wet op de insolventie van huishoudens terug te dringen, moet voldoende specificeren hoe de doelstelling om de achterstand met de zaken tegen 2021 weg te werken kan worden gehaald, en hoe de recentelijk voorgestelde regeling ter bescherming van eerste woningen de vooruitgang bij het bereiken van deze doelstelling zal beïnvloeden. De hinderpalen die succesvolle e-veilingen in de weg staan, moeten worden weggewerkt. Ook het huidige actieplan inzake door de staat gegarandeerde leningen moet worden geactualiseerd en moet voldoende ambitieus worden gemaakt.
- Er zijn verdere stappen nodig om de aanvullende maatregelen af te ronden waarmee de tekorten in het personeelsbestand van het **Onafhankelijke Agentschap voor overheidsinkomsten** moeten worden aangevuld. De autoriteiten moeten met name een wetswijziging aannemen in de wetgeving ten behoeve van IAPR. Dit zou eveneens bijdragen tot de ruimere hervormingsagenda voor het openbaar bestuur, waar de toezegging administratieve secretarissen aan te stellen aanzienlijke vertraging oploopt.
- De toezegging inzake de afstoting van de bruinkoolcentrales is niet voltooid wegens een mislukte veiling. Het overleg tussen de Griekse autoriteiten, elektriciteitsbedrijf PPC en de Commissie loopt nog steeds om voor de antitrustzaak een aanvaardbare oplossing te vinden in overeenstemming met de voorschriften van het EU-recht. Dit is een belangrijke tegenvaller om tot een kritieke structurele hervorming te komen, die voor concurrentie moet zorgen, investeringen moet aantrekken, het concurrentievermogen moet verhogen en zo de potentiële groei moet ondersteunen.

Buiten de voltooiing van specifieke hervormingstoezeggingen die tegen eind 2018 moeten worden afgerond, en rekening houdend met de algemene toezegging de hervormingen voort te zetten en te voltooien, leiden de ontwikkelingen in bepaalde gebieden tot bezorgdheid over de resultaten en de continuïteit van de hervormingen, ook wat betreft de risico's voor de vooruitzichten op middellange termijn. Dit geldt zowel voor verschillende specifieke toezeggingen voor eind 2018 als voor de algemene toezeggingen om de essentiële hervormingen die in het kader van het programma zijn aangenomen, zeker te stellen. Er is met name bezorgdheid over de volgende punten:

- Het ambitieniveau om de resterende structurele budgettaire uitdagingen aan te gaan en te voorkomen dat nieuwe budgettaire risico's worden gecreëerd, ook bij aanwervingen in de overheidssector. Hoewel er geen nieuwe netto-betalingsachterstand is geaccumuleerd, zijn de vorderingen om de betalingsachterstand tot nul te herleiden vertraagd, en structurele hinderpalen die een oplossing voor de betalingsachterstand in de weg staan, moeten op ambitieuzere wijze worden aangepakt. Om budgettaire risico's te voorkomen, moeten voorstellen voor afbetalingsregelingen met behoedzaamheid worden overwogen; indien deze slecht zijn opgezet, kunnen dergelijke regelingen de inning van ontvangsten en de betaalcultuur ondermijnen. Het niveau van het vaste personeelsbestand in de overheidssector eind 2018 lag iets boven de een-op-drie-vervangingsregel van de autoriteiten, en de aantallen van bepaalde categorieën tijdelijk personeel vertonen eveneens een stijging. Terwijl de autoriteiten hun algemeen voornemen hebben kenbaar gemaakt de nodige aanpassingen te doen in de aanwerving van vast personeel in 2019 om het personeelsbestand in de overheidssector stabiel te houden, lijkt dit niet te stroken met andere aankondigingen van geplande aanwervingen: het zou zowel uit budgettair als uit structureel standpunt van belang zijn de bestaande toezeggingen met betrekking tot de omvang van de overheidssector na te komen. Tot slot hebben de autoriteiten gemengde signalen uitgezonden over hun intenties om door te gaan met belangrijke groeibevorderende belastinghervormingen in 2020, waaronder de verruiming van de belastinggrondslagen en de verlaging van de belastingtarieven voor bedrijven en arbeid.
- Het tempo van de vorderingen en de voorrang die wordt verleend aan de maatregelen die nodig zijn om de bankensector weer gezond te maken. De autoriteiten hebben aangegeven dat zij het belang ervan inzien de uitdagingen aan te gaan op gebieden zoals e-veilingen, buitengerechtelijke saneringen, de achterstand bij insolventieprocedures voor huishoudens en de staatsgaranties. De werkzaamheden met betrekking tot systemische instrumenten om de niet-renderende leningen sneller af te bouwen worden gewaardeerd, maar het tempo ligt tot dusver redelijk laag en ze zijn te weinig marktgericht. De coördinatie met overheidsdepartementen en belanghebbenden, zoals de Griekse centrale bank en HFSF, moet worden verbeterd om ervoor te zorgen dat de opzet en de uitvoering van samenhangend beleid op maat is van de uitdagingen en de risico's waarmee de Griekse bankensector geconfronteerd wordt. Meer in het algemeen zal het voor de autoriteiten cruciaal zijn om te weerstaan aan de druk om schuldgerelateerde problemen met algemene maatregelen aan te pakken, die strategische wanbetalers beschermen en het risico van moral hazard verergeren en de betaalcultuur verder ondermijnen.
- De toezegging het loonconcurrentievermogen op middellange termijn zeker te stellen en een klimaat te creëren dat daadwerkelijk ondernemingsvriendelijk en investeringsvriendelijk is. Een mogelijk positief kortetermijneffect op de economische activiteit van de aanzienlijke wettelijke verhoging van het minimumloon dreigt mogelijk voor een lagere

werkgelegenheidsgroei en een aanhoudend verlies van concurrentievermogen te zorgen. Hogere lonen kunnen worden gerechtvaardigd als zij worden ondersteund door een onderliggende productiviteitsgroei. Hoewel zeer wordt gewaardeerd dat de autoriteiten vooruitgang hebben geboekt bij de voltooiing van enkele privatiseringsprocedures en enkele structurele hervormingen (bijv. kadaster) die van belang zijn voor het bedrijfs- en investeringsklimaat, loopt Griekenland meer in het algemeen nog steeds achter op het vlak van internationale concurrentievermogensindicatoren en de investeringsactiviteit blijft ondermaats. Vertraging bij bepaalde privatiseringen (bijv. Egnatia) en het aanhoudende onvermogen om tot een wezenlijke structurele verandering van de energiemarkten te komen wegens de dominante positie van elektriciteitsbedrijf PPC, zijn niet bevorderlijk voor een bindende hervormingsstrategie die investeringen en mogelijke groei ondersteunt, en dat is net van cruciaal belang voor de Griekse economie om vooruitgang te boeken.

Overheidsfinanciering en schuldhoudbaarheidsanalyse

Griekenland heeft 2,5 miljard EUR opgehaald door eind januari 2019 een overheidsobligatie op vijf jaar uit te geven, de eerste obligatie-uitgifte sinds februari 2018, d.w.z. sinds het einde van het ESM-programma. De vraag naar deze transactie overschreed meer dan viermaal het bedrag van de uitgifte. Daardoor kon de rente met 3,6 % lager worden gehouden dan het oorspronkelijk geplande bandbreedte van 3,75 - 3,85 %. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, toont het ook aan dat de rendementsverschillen van Griekenland hoog blijven en niet alleen gevoelig zijn voor externe marktomstandigheden, maar zeker ook voor binnenlandse factoren.

Het overheidsfinancieringsprofiel van Griekenland op middellange termijn blijft gunstig. Er zijn sinds het verslag over het verscherpt toezicht van november geen significante veranderingen in de doorrolrisico's van de Griekse overheidsschuld. Griekenland profiteert nog steeds van een schuldstructuur met bijzonder lange looptijden en gunstige rentevoeten. De aflossingen van de middellange- en langetermijnschuld blijven gematigd. Griekenland profiteert eveneens van een groot volume aan overheidsdeposito's, dat eind 2018 goed was voor 26,8 miljard EUR en dat, ten gevolge van de aflossing en zonder nieuwe uitgiften, volgens de prognoses tegen eind 2019 wel 16,1 miljard EUR kan bereiken.

Uit een technische actualisering van de schuldhoudbaarheidsanalyse blijkt dat de houdbaarheid van de schuld van Griekenland ten opzichte van de actualisering van de vorige analyse in november 2018 ruwweg ongewijzigd is gebleven. Volgens de aannames van het basisscenario zullen de bruto financieringsbehoeften van Griekenland tot 2032 bij ongeveer 10 % van het bbp liggen. Nadien zullen die geleidelijk beginnen te dalen, maar zij zullen volgens de prognose pas met ongeveer 18 % van het bbp tegen 2060 houdbaar blijven.