

Bijlage: Leeswijzer

De basis voor de vergadering van de Eurogroep en de Eurozonetop over de mogelijkheid voor een principebesluit voor een nieuw programma waren, op grond van het ESM-verdrag, de volgende documenten:

1. Greece: prior actions;
2. Initial review by the institutions of the reform commitments of the Greek authorities sent on 9 July 2015;
3. Greece - Assessment of the Commission, in liaison with the ECB, of the request for stability support in the form of an ESM loan, in compliance with Art 13 of ESM Treaty;

Hieronder wordt, per document, een beschrijving gegeven van de inhoud van het document.

Daarnaast heeft het IMF op 14 juli een nieuw document gepubliceerd over de schuldhoubaarheid van Griekenland. Ook dat document is bijgevoegd en hieronder van een beschrijving voorzien.

4. An update of IMF staff's preliminary public debt sustainability analysis.

1. Greece: prior actions - voorstel Griekse autoriteiten 9 juli 2015

Op 9 juli jl. hebben de Griekse autoriteiten een brief gestuurd aan de voorzitter van de Eurogroep met voorstellen over de te nemen maatregelen, de zogenaamde *prior actions* (zie hiervoor kamerbrief "Voorstellen Griekse autoriteiten" met kenmerk BFB 2015 1600M). Deze *prior actions* zijn concrete punten waar de Griekse autoriteiten voor een afgesproken datum aan voldaan moeten hebben. Hieronder volgt een overzicht van de maatregelen die Griekse autoriteiten hebben voorgesteld in het *prior actions* document.

Overheidsfinanciën

De Griekse autoriteiten committeren zich in het voorstel aan een primair surplus doelstelling van 3,5% van het BBP in 2018 en verder. Dit primair overschot bestaat uit het begrotingsaldo van de Griekse overheid exclusief rentebetalingen. Om de budgettaire doelstellingen te bereiken stelt de Griekse regering een aantal maatregelen voor. Om te beginnen moeten de voorgestelde BTW en pensioen hervormingen in totaal 2% van het BBP aan saldoverbetering opleveren (zie ook hierna). Andere budgettaire maatregelen zijn onder andere het verhogen van de belasting op plezierjachten, een bezuiniging op militaire uitgaven, het verhogen van de winstbelasting voor het bedrijfsleven en het afschaffen van subsidies op dieselolie. Deze maatregelen worden ondersteund door voorstellen op het gebied van belastingontwijking en versimpeling van het belastingstelsel. Tot slot stellen de Griekse autoriteiten voor om automatische bezuinigingsmaatregelen te nemen ter waarde van 330 miljoen euro als de budgettaire doelstellingen niet worden gehaald.

BTW en Pensioenen

De Griekse autoriteiten willen het BTW-stelsel vereenvoudigen door uitzonderingen af te schaffen en de opbrengst te verhogen door belastingontwijking te bestrijden en de BTW-grondslag te verbreden. Ook moet de vereenvoudiging van het BTW-stelsel – in combinatie met maatregelen voor een betere belastingadministratie – volgens de Griekse autoriteiten leiden tot een meer betrouwbare inning van de BTW-belasting. Deze maatregelen leveren volgens het voorstel 1% van het BBP aan extra inkomsten op voor de Griekse overheid. Op het gebied van pensioenen is het voorstel onder andere om de mogelijkheden om met vervroegd pensioen te gaan te verminderen, de effectieve uittredingsleeftijd te verhogen en de aanvulling in de (aanvullende) pensioenfondsen vanuit de Griekse staat te beperken. De pensioenhervormingen leveren naar inschatting van de Griekse autoriteiten een besparing van 1% van het BBP op en moeten ervoor zorgen dat het pensioenstelsel houdbaarder wordt.

Structurele hervormingen

Naast het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het houdbaarder maken van het pensioenstelsel doet de Griekse regering voorstellen om de economie structureel te versterken. Om dit te bereiken zijn de Griekse autoriteiten voornemens om maatregelen te nemen die de regeldruk verminderen, het ondernemingsklimaat verbeteren en de werking van vrij concurrerende markten versterken. De competitie in markten moet volgens het Griekse voorstel versterkt worden door het

liberaliseren van beschermde beroepen en het invoeren van aanbevelingen van de OESO met betrekking tot productmarkten. Om de efficiëntie van staatsbedrijven te verbeteren en inkomsten te genereren hebben de Griekse autoriteiten zich in het voorstel gecommitteerd aan een ambitieuze privatiseringsagenda. Om duurzame economische ontwikkeling mogelijk te maken, worden ook maatregelen voorgesteld om de bancaire sector te stabiliseren.

Hervorming publieke sector

Het voorstel van de Griekse autoriteiten gaat ook in op maatregelen die de efficiëntie, betrouwbaarheid en transparantie van het publieke stelsel moeten versterken. Zo wordt voorgesteld om belastinginning en belastingadministratie af te schermen van politieke inmenging door het oprichten van een onafhankelijk belastingorgaan. Het voorstel bevat tevens maatregelen om corruptie te bestrijden, de onafhankelijkheid van het statistisch bureau te versterken en het rechtssysteem te hervormen. De Griekse autoriteiten stellen verder onder andere voor om, in samenwerking met de OESO, een aantal maatregelen te nemen die de interne controle in en transparantie van publieke instellingen moeten versterken en het proces van publieke aanbestedingen moet verbeteren.

2. Initial review by the institutions of the reform commitments of the Greek authorities sent on 9 July 2015

De instituties hebben voorafgaande aan de Eurogroep van 11 juli een beoordeling van de Griekse voorstellen gestuurd aan de Eurogroep. De instituten concluderen dat de Griekse voorstellen alleen voldoende basis bieden voor de start van de onderhandelingen over een nieuw ESM programma als de Griekse autoriteiten de condities en voorwaarden van de instituties onderschrijven, die genoemd worden in de appreciatie van de Griekse voorstellen. Deze condities hebben o.a. betrekking op het verder verduidelijken of verbeteren van maatregelen met betrekking tot de pensioenen, de productmarkten en de arbeidsmarkt. Verder moeten volgens de instituten de plannen voor de middellange en lange termijn verder uitgewerkt en gespecificeerd worden. Deze voorwaarden zijn verder uitgewerkt en opgenomen in de verklaring van de Eurozone top.

3. Greece - Assessment of the Commission, in liaison with the ECB, of the request for stability support in the form of an ESM loan, in compliance with Art 13 of ESM Treaty

Financiële stabiliteit in de Eurozone als geheel en de lidstaten

Naar het oordeel van de instituties is de financiële stabiliteit in Griekenland sinds eind 2014 sterk verslechterd. De Griekse banken zijn volgens de instituties momenteel zeer sterk afhankelijk van de steun van de ECB en hebben bovendien een relatief hoog percentage 'non-performing loans'. De instituties komen in hun beoordeling tot de conclusie dat de bancaire sector niet overeind kan worden gehouden zonder de steun van het ESM.

Het besmettingsgevaar naar andere lidstaten is volgens de instituties desalniettemin verhoudingsgewijs beperkt. De Eurozonelidstaten hebben de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om de financiële stabiliteit te versterken. Het macro-economisch toezicht is verbeterd, er is met de komst van het ESM een permanent crisisinstrumentarium opgericht en er zijn belangrijke stappen gezet in de voltooiing van de bankenunie. De instituties zien een direct risico op besmettingsgevaar voor een aantal dochters van Griekse banken in onder andere Roemenië, Bulgarije, Cyprus en het Verenigd Koninkrijk. Het toezicht op deze banken is door de lidstaten inmiddels verscherpt.

Alles overwegend, komen de instituties tot het oordeel dat steun door het ESM, inclusief maatregelen voor de financiële sector, cruciaal is om het vertrouwen te herstellen en de financiële stabiliteit in Griekenland te borgen, maar ook om risico's te vermijden in andere lidstaten en de eurozone als geheel. De instituties geven daarbij aan dat hier alleen sprake van kan zijn bij een programma met vergaande hervormingen en hoge mate van politiek eigenaarschap van de noodzakelijke maatregelen.

Schuldhoudbaarheid

De schuldhoudbaarheid is naar hun oordeel de afgelopen tijd sterk verslechterd doordat hervormingen uitblijven en een aantal maatregelen zijn teruggedraaid. De eerder afgesproken doelstellingen voor het primair overschot en economische groei zijn hierdoor volgens de instituties zonder aanvullende maatregelen niet langer binnen bereik. Ook vallen de opbrengsten als gevolg van privatiseringen volgens hen de komende jaren een stuk lager uit dan gepland. De verslechterde omstandigheden hebben ertoe geleid dat de instituties hun verwachtingen over de schuld naar beneden hebben bijgesteld. De totale publieke schuld zal volgens hen uitkomen op 165% van het BBP in 2020 en teruglopen naar 150% van het BBP in 2022.

De instituties beoordelen ook de jaarlijkse schuldverplichtingen van Griekenland, die ze als een betere maatstaf zien voor de schuldhoudbaarheid dan de schuld ten opzichte van het BBP. Het overgrote deel van de schuld die Griekenland moet aflossen, is verstrekt onder gunstige voorwaarden. Hierdoor zal Griekenland volgens de instituties naar verwachting tussen 2015 en 2030 jaarlijks gemiddeld 10,4% van haar BBP besteden aan de aflossing van schuld. Tegelijkertijd verwachten ze dat de verplichtingen in een aantal jaren boven de 15% zal uitkomen. De instituties hebben zorgen over de schuldhoudbaarheid van de Griekse publieke schulden. Deze zorgen kunnen gemitigeerd worden met een vergaand en geloofwaardig hervormingsprogramma. Om de jaarlijkse verplichtingen over de gehele periode onder de 15 % te krijgen is, kunnen daarnaast naar het oordeel van de instituties, additionele schuldverlichtende maatregelen nodig zijn. Ze benadrukken dat de Griekse autoriteiten hiervoor eerst voldoende bereidheid moeten tonen om de economie te hervormen.

Financieringsbehoefte

De Commissie en de ECB verwachten dat de financieringsbehoefte over de periode juli 2015 tot en met juli 2018 82 miljard euro is. Het IMF gaat uit van een financieringsbehoefte die ongeveer 4 miljard euro hoger is. De financieringsbehoefte van Griekenland is volgens de instituties sterk toegenomen doordat zij de komende jaren een lager primair overschot verwachten en verwachten dat de opbrengsten van privatiseringen beperkt zullen zijn. Om de financiële stabiliteit te garanderen is er volgens de instituties op basis van een eerste schatting ongeveer 25 miljard euro nodig voor herkapitalisatie van de banken. De Griekse autoriteiten hebben de afgelopen maanden ook achterstanden opgebouwd, die naar het oordeel van de instituties bij een nieuw programma moeten worden terugbetaald.

4. An update of IMF staff's preliminary public debt sustainability analysis

Het IMF heeft op 14 juli een voorlopige update gepubliceerd van de schuldhoudbaarheidsanalyse, die het IMF op 2 juli j.l. gepubliceerd heeft. Het IMF schetst in deze analyse in het kort een sterk verslechterd beeld van zowel de economische situatie op dit moment als van de verwachtingen voor de toekomst. De analyse onderbouwt deze aannames niet met concrete cijfers, maar constateert dat er een macro-economische verslechtering heeft plaatsgevonden. Het IMF stelt in haar voorlopige analyse vast dat verdere schuldverlichting nodig is.

In de analyse die voor de ESM besluitvorming is gemaakt, staat de bruto financieringsbehoefte voor de komende jaren centraal. De schuldenlast die daaruit voortvloeit is, door de lange looptijd en de lage rente van de Griekse publieke schuld, relatief laag. Het IMF legt in de update de nadruk op de hoge schuld/bpp ratio's, maar heeft in de DSA van 26 juni en ook in de Eurogroep van 12 juli tegelijkertijd aangegeven dat de bruto financieringsbehoefte een beter uitgangspunt is voor de schuldhoudbaarheid.