EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.11.2018
COM(2018) 808 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Skærpet overvågning - Grækenland, november 2018

{SWD(2018) 508 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Skærpet overvågning — Grækenland, november 2018

Baggrund

Grækenland afsluttede på vellykket vis sit stabilitetsstøtteprogram inden for rammerne af den europæiske stabilitetsmekanisme (EMS) den 20. august 2018. Efter afslutningen af dette program er Grækenland blevet integreret i de regelmæssige rammer for den økonomiske overvågning af euroområdets medlemsstater som led i det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker. For at tage højde for Grækenlands specifikke behov og udfordringer har Kommissionen aktiveret skærpet overvågning for Grækenland i henhold til forordning (EU) nr. 472/2013[1] med virkning fra den 21. august 2018[2]. Med denne afgørelse anerkendes det faktum, at Grækenland på mellemlang sigt fortsat vil skulle vedtage foranstaltninger for at tackle kilderne eller de potentielle kilder til de økonomiske og finansielle vanskeligheder, samtidig med at der gennemføres strukturreformer for at støtte en robust og bæredygtig økonomisk vækst.

Grækenland har bekræftet sit generelle tilsagn i Eurogruppen den 22. juni 2018 om at videreføre og fuldføre de reformer, der er vedtaget som led i ESM-programmet, og sikre, at målene for de vigtige reformer, der er vedtaget inden for rammerne af de finansielle bistandsprogrammer, forfølges. Myndighederne har desuden udarbejdet en vækststrategi og planlægger at overvåge gennemførelsen heraf.

Kommissionen vil offentliggøre rapporter som led i skærpet overvågning hvert kvartal efter en tidsplan, der er i overensstemmelse med de vigtigste etaper i det europæiske semester. I forbindelse med skærpet overvågning gennemfører Kommissionen sammen med ECB[3] og, hvis det er relevant, IMF regelmæssigt kontrolbesøg for at verificere de fremskridt, der er gjort; ESM deltager både inden for rammerne af det tidlige varslingssystem og i overensstemmelse med aftalememorandummet om arbejdsrelationerne mellem Europa-Kommissionen og ESM af 27. april 2018. Som forberedelse til denne rapport blev der aflagt et fælles besøg i Athen den 10.-14. september 2018.

Denne første rapport som led i skærpet overvågning forelægges sideløbende med det europæiske semesters efterårspakke 2018, der indeholder en vurdering af det udkast til budgetplan for 2019, som de græske myndigheder fremsendte til Kommissionen den 15. oktober 2018. Efter forelæggelsen af udkastet til budgetplan er der færdiggjort en pakke af diskretionære foranstaltninger, der skal indgå i budgettet for 2019, og som opfylder det aftalte mål om et primært overskud på 3,5 %

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 472/2013 af 21. maj 2013 om skærpelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet, EUT L 140 af 27.5.2013, s. 1.

[2] Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/1192 af 11. juli 2018 om indledning af skærpet overvågning over for Grækenland, EUT L 211 af 22.8.2018, s. 1.

[3] ECB's personale deltog i kontrolbesøget i overensstemmelse med ECB's beføjelser og ydede dermed ekspertbistand om politikker for finanssektoren og makrokritiske spørgsmål som f.eks. overordnede finanspolitiske mål og holdbarhed og finansieringsbehov.

af BNP. Kommissionen mener, at den endelige pakke er en afbalanceret tilgang til at opfylde de aftalte finanspolitiske og økonomiske mål på en måde, der også fremmer social integration.

Ved skærpet overvågning rådes der over en omfattende ramme for overvågning af den økonomiske udvikling og videreførelsen af de politikker, der er nødvendige for at sikre en bæredygtig økonomisk genopretning. Det omfatter en vurdering af de økonomiske og finansielle forhold i Grækenland samt en vurdering af gennemførelsen af de generelle og specifikke reformtilsagn, som Grækenland har givet sine europæiske partnere[4]. De specifikke tilsagn om at fuldføre de centrale strukturreformer, der er iværksat under programmet, dækker seks centrale områder med aftalte frister indtil midten af 2022, nemlig i) budgetpolitik samt finans-/strukturpolitik, ii) social velfærd, iii) finansiel stabilitet, iv) arbejds- og produktmarkeder, v) privatisering og vi) modernisering af den offentlige forvaltning. Endelig omfatter denne rapport som led i den skærpede overvågning en ajourføring af betingelserne for statslig finansiering samt en teknisk opdatering af gældsbæredygtighedsanalysen.

Den 22. juni 2018 nåede Eurogruppen til enighed om, at pakken af gældslettelsestiltag for Grækenland bør omfatte incitamenter til at sikre en stærk og løbende gennemførelse af de reformforanstaltninger, der er aftalt i programmet. Med henblik herpå vil nogle af de aftalte gældsforanstaltninger blive stillet til rådighed for Grækenland hvert halve år frem til midten af 2022, forudsat at landet overholder sine tilsagn om at videreføre og fuldføre sine reformer, og at rapporterne som led i den skærpede overvågning er positive. De omfatter i) tilbagebetaling af indkomstækvivalente beløb, der stammer fra centralbankernes beholdninger af græske obligationer under programmet for værdipapirmarkeder og aftalen om netto finansielle aktiver og ii) afkald på forøgelsen af rentemarginalen for en del af de lån, der ydes via den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet. De to foranstaltninger beløber sig til henholdsvis 1,3 mia. EUR og 0,2 mia. EUR om året.

Stabil vækst, men med risici og udfordringer

Grækenland oplever nu en periode med støt vækst. Det reale BNP forventes at stige med 2 % i 2018 for at nå op på 2,2 % af BNP i 2019 og 2,3 % i 2020.[5] Væksten i 2019 forventes at blive understøttet af budgettet for 2019, som omfatter diskretionære foranstaltninger for at nå et primært overskud på 3,5 % af BNP i overensstemmelse med de aftalte mål. Den indenlandske efterspørgsel og især de private investeringer forventes at fungere som drivkraft for væksten i de kommende år med en robust eksportstigning, der forventes at blive opvejet af væksten i importen på baggrund af en kraftig vækst i investeringerne. Opsvinget på arbejdsmarkedet forventes at fortsætte, efterhånden som den økonomiske aktivitet tager fart og understøttes af de reformer, der er vedtaget under programmet. Arbejdsløsheden er faldet til 18,9 % i august 2018 fra 20,8 % året før og fra 24,5 % i august 2015, hvor ESM-programmet startede. På trods af denne positive tendens er arbejdsløsheden stadig meget høj, især blandt de unge, idet den er på 38 % for unge under 25; næsten tre ud af fire arbejdsløse er

[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] Vækstprognosen afspejler en finanspolitisk pakke, der forventes at give et primært overskud på 3,5 % af BNP i 2019. Denne prognose afviger fra Kommissionens efterårsprognose 2018, som var baseret på en antagelse om en uændret politik, eftersom den endelige pakke endnu ikke var afsluttet på skæringsdatoen. Prognosen for 2020 bygger fortsat på opfyldelsen af det finanspolitiske mål.

langtidsledige. Den fuldstændige gennemførelse af de sociale velfærdsreformer, der har til formål at forbedre det græske velfærdssystems effektivitet og dækning, vil kunne medvirke til at forbedre den sociale situation i de kommende år. Lønudviklingen har været moderat, og for fremtiden vil det være afgørende, at arbejdsmarkedets parter og de græske myndigheder holder lønudviklingen på linje med stigningerne i produktiviteten for at bevare de lønmæssige konkurrencefordele og den positive jobskabelse, der er opnået under programmet.

Trods visse positive tegn er finansieringsvilkårene fortsat vanskelige og vil kunne hæmme genopretningen. Efter Grækenlands vellykkede afslutning på ESM-programmet, oprettelsen af et betragteligt likviditetsbuffer og en aftale om en omfattende pakke af foranstaltninger til at sikre den offentlige gælds bæredygtighed blev Grækenlands kreditvurdering forbedret. Rentespændene mellem statsobligationer er dog fortsat høje i en kontekst med vanskelige eksterne forhold og indenlandske svagheder. Denne kontekst giver især den private sektor særlige udfordringer. Generelt set peger de systemiske risici i negativ retning, hvilket hænger sammen med muligheden for et skred i indenrigspolitikken, en svag formidlingskapacitet i banksektoren og en negativ udvikling i forhold til udlandet, herunder en markant afmatning i den globale handel.

Den årtier lange krise i Grækenland har mange konsekvenser, ikke kun i form af arbejdsløshed, men også i form af offentlig og privat gæld og misligholdte eksponeringer (NPE). Hvis balance- eller beholdningsproblemerne skal fjernes, vil det fortsat kræve mange års konstant vækst ledsaget af den fortsatte gennemførelse af strukturreformer for at mindske gældsbyrden, og i den periode vil Grækenland sandsynligvis fortsat være sårbar over for økonomiske chok.

Et centralt spørgsmål, som kræver særlig opmærksomhed for at sikre, at der opnås en holdbar vækst, er udhulingen af kapitalbeholdningen. Grækenlands årlige faste investeringer faldt med 65 % mellem højdepunktet i 2007 og lavpunktet i 2017. Forskellen i investeringsstrømmene kan korrigeres inden for få år, og i den sammenhæng vil det være centralt at sætte ind på at forbedre erhvervsklimaet, specielt i relation til retssystemet og ejendomsregistreringen.

Et 2019-budget i overensstemmelse med målet om et primært overskud på 3,5 % af BNP

Efter drøftelserne efter forelæggelsen af udkastet til budgetplan for Kommissionen har de græske myndigheder færdiggjort en pakke af diskretionære foranstaltninger, der skal indgå i budgettet for 2019: Kommissionen forventer, at 2019-budgettet vil opfylde det aftalte mål om et primært overskud på 3,5 % af BNP. Som anført i Kommissionens udtalelse om udkastet til budgetplan[6] er pakken i overensstemmelse med kravene i Unionens finanspolitiske rammer, da den sikrer, at der i 2019 opnås et primært overskud på 3,5 % af BNP og en offentlig saldo på 0,2 % af BNP.

Pakken af diskretionære foranstaltninger adskiller sig fra den budgetneutrale pakke af foranstaltninger vedrørende pensionsnedskæringer, der skal træde i kraft den 1. januar 2019, og som blev vedtaget på forhånd i midten af 2017. De græske myndigheder planlægger at indføre en fastfrysning af pensioner indtil 2022, men de vil ikke videreføre de pensionsnedskæringer, der er forbundet med den umiddelbare rekalibrering af de såkaldte negative personlige forskelle. Desuden

[6] Kommissionens udtalelse om Grækenlands udkast til budgetplan, C(2018)8016 af 21. november 2018.

sigter myndighederne mod at styrke socialsikringssystemet gennem lanceringen af en ny boligstøtte, der vil koste 400 mio. EUR, i 2019. De planlægger også at reducere socialsikringsbidragene for visse kategorier af selvstændige, yde tilskud til arbejdsgivernes socialsikringsbidrag for personer under 24 år, sænke ejendomsskatten (ENFIA), sænke udgiftsloftet for det offentlige investeringsbudget til niveauer, som myndighederne anser for at være mere realistiske i lyset af den vedvarende underudnyttelse, og gennemføre en gradvis sænkelse af selskabsskatten fra og med 2020. De græske myndigheder har ikke underrettet institutionerne om planer om at ændre på den programmerede foranstaltning til sænkning af indkomstskattegodtgørelsen, der forudses indført den 1. januar 2020.

Kommissionen mener af flere grunde, at den endelige pakke af diskretionære foranstaltninger, der skal indgå i budgetforslaget for 2019, udgør en afbalanceret tilgang til at opfylde de aftalte finanspolitiske og økonomiske mål på en måde, der også fremmer social integration:

- pakken af foranstaltninger fører til et primært overskud på 3,5 % af BNP i overensstemmelse med de aftalte mål
- gennemførelsen af de programmerede pensionsnedskæringer er ikke nødvendig, hverken for at nå eller for at opretholde målet om et primært overskud på 3,5 % af BNP på mellemlang sigt. Desuden forventes den foreslåede fastfrysning af pensioner frem til 2022 at føre til det samme niveau af pensionsudgifter som en andel af BNP i ligevægtstilstand som det, der ville blive opnået, hvis de programmerede pensionsnedskæringer blev gennemført fuldt ud i 2019. Hvis de reformer, der blev vedtaget i 2015 og 2016, fortsat gennemføres fuldt ud, forventes udgifterne til pensioner at falde fra 17 % af BNP i 2016 til euroområdets gennemsnit på 13 % inden 2027
- det anslås, at gennemførelsen af de programmerede pensionsnedskæringer vil reducere ca. 1,4 mio. pensionisters primære pensioner med gennemsnitligt 14 %. Visse fordelingsmæssige analyser viser, at gennemførelsen af de programmerede pensionsnedskæringer vil føre til en betydelig stigning i antallet af pensionister, der risikerer fattigdom
- budgetforslaget for 2019 giver mulighed for en delvis gennemførelse af de programmerede foranstaltninger til at øge udgifterne til andre sociale ydelser, som er rettet mod fattigdomsrisici blandt børn og familier i den erhvervsaktive alder. Kommissionen sig over den planlagte lancering i 2019 af en boligstøtte til en værdi af 400 mio. EUR på grundlag af en reform af de familieydelser, der er indført siden begyndelsen af 2018. Ifølge en række Euromod-simuleringer forventes denne foranstaltning takket være den effektive fokusering at få en væsentlig indvirkning på nedbringelsen af risikoen for fattigdom blandt unge, med de største virkninger i lavindkomstgrupper. Tilsammen beløber disse foranstaltninger sig til, at der bruges yderligere 0,35 % af BNP til andre sociale ydelser end pensioner, hvilket svarer til halvdelen af den stigning, der var forudset i den programmerede pakke fra 2017
- den pakke af diskretionære foranstaltninger, der indgår i budgettet for 2019, omfatter foranstaltninger, der sænker beskatningen af arbejde, virksomheder og fast ejendom og som sådan går i retning af de foranstaltninger, der indgår i den programmerede pakke for 2020. Disse foranstaltninger kan støtte væksten, selv om deres indvirkning vil være forholdsvis beskeden i betragtning af deres omfang og sammensætning. Udformningen af foranstaltningen med henblik på at sænke socialsikringsbidragene for selvstændige, som omfatter en større nedsættelse for visse kategorier af erhvervsdrivende, sætter dog spørgsmålstegn ved målsætningen om, at pensionsreformen fra 2016 skal gælde på ensartet vis for de forskellige

typer af bidragydere. Lavere lofter vil ikke nødvendigvis få indvirkning på det faktiske niveau af offentlige investeringer i 2019, idet der i flere år har forekommet konstant underudnyttelse. Desuden vil der gennem Strukturreformtjenesten blive ydet teknisk bistand til at afhjælpe strukturelle mangler i forbindelse med udformningen og overvågningen af finansministeriets offentlige investeringsprojekter.

Den finanspolitiske fremskrivning er forbundet med usikkerhed. Underudnyttelsen af udgifter har bidraget til budgetmæssige gevinster i de senere år, selv om dette ikke er et ønskværdigt resultat for hverken budgetprocessen eller indvirkningen på væksten. Sænkelsen af loftet for investeringsudgifter har mindsket risiciene for stigninger i forhold til den finanspolitiske prognose vedrørende underudnyttelsen af midler. Hvad angår risiciene for fald, og selv om det ikke hører under de græske myndigheders direkte ansvar, er der specielt et spørgsmål, som vedrører en række nyere retssager og afgørelser, som har gjort eller potentielt kan gøre visse aspekter af de reformer, der er gennemført under ESM og tidligere programmer, ugyldige. De omfatter sager/afgørelser vedrørende pensionsreformer, som blev vedtaget i 2012, 2015 og 2016, samt foranstaltninger vedtaget i 2012, hvorved den 13. og 14. månedsløn for offentligt ansatte blev ophævet. Den faktiske virkning af retsafgørelserne, herunder deres finanspolitiske virkning, vil i høj grad afhænge af domstolenes præmisser og kan måske betyde, at der skal vedtages korrigerende foranstaltninger for at sikre, at de strukturelle elementer i reformerne videreføres, og at de finanspolitiske mål opretholdes. De græske myndigheder bør overvåge de finanspolitiske risici, herunder dem, der følger af domstolsafgørelserne, og opfordres til at træffe de kompenserende foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de mellemfristede finanspolitiske mål i forbindelse med den mellemfristede finanspolitiske strategi og de årlige opdateringer heraf.

De græske myndigheder har til hensigt at vedtage engangsforanstaltninger, hvorved der gøres brug af en del af den forventede overskridelse af målet for det primære overskud på 3,5 % af BNP i 2018, men der er ikke forelagt specifikke forslag. Der bør kun overvejes sådanne foranstaltninger, hvis der er en passende sikkerhedsmargen til at dække eventuelle fremtidige revisioner af tallene i det endelige budget. Hvis der overvejes sådanne foranstaltninger, bør de primært fokusere på afviklingen af eventuelle resterende forpligtelser som følge af domstolsafgørelser, og det bør sikres, at de er fuldt ud forenelige med de politikker, der overvåges som led i den skærpede overvågning.

Finanspolitiske strukturreformer: fremskridt med til reformtilsagn

Myndighederne gør fremskridt med reformen af ENFIA-ejendomsskatten for gradvist at tilpasse vurderingen af værdierne i området til markedspriserne. Den administrative kapacitet er med teknisk bistand ved at blive oprettet, og man er ved at udarbejde en permanent rammelov om værdiansættelse.

Hvad angår den uafhængig myndighed for offentlige indtægter (IAPR), er fremskridtene blandede. De vigtigste resultatindikatorer vedrørende inddrivelse af skattegæld opfyldes fortsat. Der kan imidlertid konstateres forsinkelser og mangler på visse vigtige områder. Navnlig kan IAPR's personalemål for slutningen af 2018 muligvis ikke nås, fordi der er forsinkelser med en ekstern udvælgelsesprøve for skatteadministratorer/toldembedsmænd og gennemførelsen af mobilitetsordningen. Desuden er der fortsat forsinkelser med færdiggørelsen af IAPR's reformhandlingsplan, som fastsætter de investeringer, der er nødvendige for at styrke IAPR's kapacitet

yderligere, og med vedtagelsen af den nødvendige lovgivning til at fuldføre reformen af de menneskelige ressourcer, hvorved der indføres indplacering, aflønning og resultatvurdering specifikt for IAPR.

Afviklingen af restancer er også forsinket. Myndighederne gennemfører strukturelle foranstaltninger for at håndtere årsagerne til akkumuleringen af restancer og afvikle dem. Når det er sagt, afvikles restancerne ikke helt som forventet, idet restancerne i slutningen af august 2018 stadig lå på 3,2 mia. EUR ifølge programdefinitionen. En mere detaljeret definition af restancer i forbindelse med skærpet overvågning viser en nettobeholdning af restancer på 1,7 mia. EUR, når der tages hensyn til nye granulære data samt elementer, der cleares gennem udligninger eller ikke kan cleares på grund af retlige eller tekniske begrænsninger, der ligger uden for myndighedernes kontrol. Der blev overført ca. 1,1 mia. EUR til afvikling af restancer til offentlige enheders konti, men de forblev der indtil sidst i august 2018 på grund af en forsinkelse i overførslen, hvilket betød, at enhederne kun havde begrænset tid til at udnytte midlerne. Disse midler skal hurtigst muligt videregives til de endelige modtagere. Hvis man ser længere frem, vil en rettidig og fuldstændig gennemførelse af de aftalte handlingsplaner i overensstemmelse med Grækenlands tilsagn fortsat være af afgørende betydning.

Det anbefales, at myndighederne gennemfører foranstaltninger med henblik på at fjerne ophobningen af fordringer fra banker i forbindelse med statsgaranterede lån. I den kontekst opfordres myndighederne til at iværksætte en gennemgang af de interne procedurer og kapaciteter for at sikre en rettidig og effektiv vurdering og betaling af fordringer i forbindelse med statsgaranterede lån senest ved udgangen af første halvår af 2019.

Et moderne og bæredygtigt socialt velfærdssystem: fremskridt med til reformtilsagn

I de seneste år er der gennemført omfattende reformer for at modernisere alle aspekter af det sociale velfærdssystem i Grækenland med omfattende reformer af pensioner, sundhedspleje og andre sociale ydelser. Disse reformer har fået teknisk støtte fra Verdenssundhedsorganisationen og Verdensbanken via Kommissionens Strukturreformtjeneste.

Der gøres fremskridt med gennemførelsen af pensionsreformen fra 2016, hvor omberegningen af pensioner skrider frem som planlagt. Handlingsplanen for den samlede hovedpensionsfond EFKA er blevet ajourført med henblik på at færdiggøre dens struktur i midten af 2020 i overensstemmelse med tilsagnene.

Fremskridtene med sundhedsreformerne er mere blandede. Selv om myndighederne fortsat gennemfører mange foranstaltninger, er der forhindringer som følge af de berørte parters modstand/opposition og begrænsningerne med hensyn til ressourcer og kapacitet. Disse faktorer har forsinket de fremskridt, der er gjort med hensyn til modregning og opkrævning af tilbagebetalinger, etableringen af de primære sundhedscentre samt den permanente etablering og bemanding af det organ, der er ansvarligt for centraliserede offentlige indkøb til sundhedssektoren (EKPAY). Den planlagte forlængelse af fristerne for inddrivelse, som allerede er lange, eller planerne om, at lægemiddelpriserne skal ændres årligt i stedet for hvert andet år, vil være et skridt i den forkerte retning. Reformerne med henblik på at etablere centre for primære sundhedspleje og centraliserede offentlige indkøb skrider frem, men langsommere end forventet. De skal videreføres med beslutsomhed.

Der gøres fremskridt med reformerne af de sociale sikkerhedsnet, der blev indledt under ESM-programmet. Myndighederne har taget velkomne skridt i retning af at færdiggøre den sociale

solidaritetsindkomstordning og navnlig søjlen for tilbagevenden til arbejdsmarkedet; for at denne søjle kan fungere fuldt ud, er det imidlertid nødvendigt at fuldføre den igangværende reform af de aktive arbejdsmarkedspolitikker og indføre en ny model, der gør det muligt at levere individualiserede tjenester til jobsøgende samt sociale tjenester. Myndighederne gør også fremskridt med fuldførelsen af reformer af invaliditetsydelser og transportstøtte. Som en del af budgettet for 2019 vil der blive indført boligstøtte med et årligt budget på 400 mio. EUR.

Finanssektoren: fremskridt med til reformtilsagn

Der er truffet væsentlige foranstaltninger under ESM-programmet for at styrke banksektoren. I første halvdel af 2018 lå de græske bankers gennemsnitlige kernekapitalprocent overordnet set stabilt på ca. 16 %. Bankerne fortsatte med at reducere deres afhængighed af finansiering fra Eurosystemet; indlånene fra den private sektor er steget, hvilket har givet plads til yderligere lempelse af kapitalkontrollen pr. 1. oktober 2018. Bankerne har generelt opfyldt deres reduktionsmål for misligholdte eksponeringer, men det vil være nødvendigt med en yderligere betydelig indsats for at fremskynde den afvikling af misligholdte eksponeringer, der kræves for at nå målene i 2019. Overordnet set er banksystemet stadig tynget af de tunge konsekvenser af den økonomiske krise. Trods de seneste forbedringer skal der stadig tages fat på hovedopgaven med at få ryddet op i bankernes balancer, da de misligholdte eksponeringer stadig beløber sig til lidt under 48 % af de samlede eksponeringer, og forbindelsen mellem banker og stat stadig er tæt. Begge dele hæmmer fortsat bankernes rentabilitet. Bankernes udlånsaktivitet er fortsat afdæmpet, hvilket er en afgørende faktor. Bankerne skal fokusere på at udvide deres långivning, hvis de skal opnå et tilstrækkeligt stort overskud til at dække omkostningerne ved nedbringelsen af misligholdte eksponeringer. Nettorentemarginalerne på ca. 2,5 % er fornuftige, men under pres.

Hvad angår værktøjerne til at nedbringe de misligholdte eksponeringer, har bankerne hidtil primært gjort brug af afskrivninger og salg af misligholdte eksponeringer. Anvendelsen af elektroniske auktioner er ved at blive bedre, men benyttes dog fortsat i begrænset mængde i forhold til niveauerne før krisen og med begrænset interesse fra tredjepartskøbere. Bankerne beholder 80 % af de aktiver, der sælges på auktion, i deres balancer. Der er behov for en fortsat overvågning af effektiviteten af rammerne for e-auktioner, og eventuelle hindringer bør afhjælpes på passende vis. Anvendelsen af den nye selskabsprocedure er stadig langsom, og det samme er behandlingen af sager med insolvente husstande, selv om sidstnævnte forventes at blive forbedret efter de seneste foranstaltninger til at øge effektiviteten og afværge strategisk misligholdelsespraksis. Mængden og udbyttet af udenretslige gældsomlægninger er fortsat meget beskedne i forhold til de oprindelige forventninger, og man er i færd med at træffe både lovgivningsmæssige og tekniske foranstaltninger for at øge systemets resultater.

De græske myndigheder har meddelt, at de agter at justere beskyttelsen af primære bopæle under lovgivningen om insolvente husstande, der udløber den 1. januar 2019. Da en justering ville være en væsentlig ændring i forhold til den reform, der blev vedtaget i slutningen af 2015, og i betragtning af den knappe frist, er der brug for yderligere oplysninger til at foretage en korrekt vurdering, og eventuelle lovgivningsmæssige ændringer bør først foretages efter en dialog med alle relevante interessenter. En eventuel justering bør ikke hindre processen med at omstrukturere de misligholdte eksponeringer, bør have et mere snævert anvendelsesområde og bør kombineres med strenge betingelser, herunder ejendomsværdikriterier, således at beskyttelsen fokuseres bedre på de mest sårbare i samfundet. Et andet vigtigt princip er, at diverse former for beskyttelse ikke unødigt må

hæmme bankernes mulighed for at forfølge personer, der praktiserer strategisk misligholdelse. Ethvert forslag bør tage sigte på at afskaffe praksis, hvorved rammerne misbruges til at blokere gennemførelsen af allerede planlagte elektroniske auktioner. Puklen af udestående sager i henhold til lovgivningen om insolvente husstande var reduceret til ca. 135 000 i september 2018. Tempoet for nedbringelsen skal øges yderligere for at opnå, at puklen af udestående sager fjernes helt senest ved udgangen af 2021.

Arbejdet med at fastlægge en afhændelsesstrategi for den græske finansielle stabiliseringsfond (HFSF) skrider frem og vil skulle videreføres i de kommende uger, da målet er at færdiggøre arbejdet inden udgangen af 2018. Myndighederne har også forpligtet sig til at forlænge mandatet for HFSF's udvælgelsespanel i overensstemmelse med mandatet for HFSF.

Produkt- og arbejdsmarkedsreformer: fremskridt med til reformtilsagn

Reformerne af arbejdsmarkedsinstitutionerne og lønforhandlingerne i de senere år har hjulpet Grækenland til at genvinde sin konkurrenceevne på omkostningsområdet og bidrager til at øge beskæftigelsen og mindske arbejdsløsheden. Desuden støttes arbejdsmarkedets funktion af en handlingsplan om sort arbejde, hvis gennemførelse er godt i gang og bør være tilendebragt ved udgangen af 2019.

De beslutninger, der skal træffes af arbejdsmarkedets parter og de græske myndigheder i de kommende måneder, vil spille en central rolle ved fastlæggelsen af, hvorvidt lønforhandlingerne i perioden efter programmet vil resultere i økonomisk fornuftige resultater, der samtidig bidrager til at fremme konkurrenceevne og vækst, eller om de mangler, der fandtes i perioden før krisen, igen vil vise sig. Navnlig gør følgende sig gældende:

- på nuværende tidspunkt kan Kommissionen ikke vurdere virkningerne af de aftalte ændringer af rammerne for de kollektive overenskomstforhandlinger, der trådte i kraft efter udløbet af ESM-programmet. Hidtil er flere kollektive overenskomster blevet forlænget på sektorniveau, hvilket har ført til lønstigninger i visse sektorer som f.eks. turistsektoren. Et af de kritiske spørgsmål for fremtiden er, hvorvidt arbejdsmarkedets parter ved hjælp af kollektive overenskomster kan indføre passende fleksibilitet, der i tilstrækkeligt omfang kan tage højde for virksomheder, der står over for særlige udfordringer.
- myndighederne er i færd med at revidere niveauet for den lovpligtige mindsteløn, der gennemføres i januar 2019. Det vil være afgørende, at enhver afgørelse om det nye niveau for mindstelønnen baseres på et reel samråd med arbejdsmarkedets parter efter den procedure, der blev fastlagt i lov 4172/2013. For at sikre konkurrenceevnen og opretholde en faldende arbejdsløshed, skal revisionen foretages på basis af en grundig analyse af den underliggende økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige situation.
- myndighederne har meddelt, at de ikke agter at bevare den løn under mindstelønnen, der i øjeblikket gælder for personer under 25 år, hvilket vil indebære en betydelig stigning i mindstelønsniveauet for denne gruppe. Kommissionen mener, at en endelig afgørelse om dette spørgsmål først bør træffes, efter at der er foretaget en fuldstændig konsekvensanalyse, som viser, at den potentielle indvirkning på beskæftigelsesmulighederne for unge er begrænset, eftersom ungdomsarbejdsløsheden fortsat høj og andelen af mindstelønsmodtagere blandt unge også meget høj (41 % i 2017).

Fremskridtene med reformerne på produktmarkederne skrider frem i blandet tempo, idet fremskridtene på visse områder er blevet udlignet af forsinkelser på andre områder. Projektet med matrikelregisteret og kortlægning af skove skrider frem med udpegelsen af ledere og ansættelsen af særlige hold til at sikre fremskridt. Samtidig har den sekundære lovgivning, som vil fastlægge procedurerne for installations- og driftstilladelser til aktiviteter i sektoren for miljømæssige infrastrukturer, været ramt af forsinkelser i forhold til fristen i oktober 2018, der er fastsat i den primære lovgivning, og arbejdet skal fremskyndes for at sikre, at fristen ved udgangen af 2018 kan overholdes. De græske myndigheder har endnu ikke vedtaget loven om private klinikker, der har været under udarbejdelse siden juli 2018. Der ventes også yderligere præciseringer om de faktiske virkninger af den tidligere reform af dagbehandlingscentre hvad angår udstedelse af nye licenser.

Reformerne i energisektoren skrider frem. Trods visse forsinkelser på grund af tredjemand forventes afhændelsen af Public Power Corporations brunkulsfyrede produktionskapacitet at være afsluttet i begyndelsen af 2019. De nødvendige foranstaltninger til lancering af målmodellen inden april 2019 skrider frem, idet de relevante regelsæt er klar til godkendelse hos myndighederne, og andre forberedelsestiltag skrider fremad efter planen. Det vil være afgørende for at opretholde reformtempoet. Det er væsentligt at sikre, at målmodellen faktisk giver nye aktører mulighed for at komme ind på markedet og at prisfastsættelsen er realistisk, for at understøtte den fremtidige udvikling af energimarkedet, kombineret med foranstaltninger, der yder den nødvendige støtte til investeringer i vedvarende energikilder.

HCAP og privatisering: fremskridt med til reformtilsagn

HCAP, Hellenic Corporation of Assets and Participations, gør fortsat fremskridt i arbejdet med sine aktivporteføljer og omstruktureringen af sine datterselskaber. På den positive side kan det konstateres, at omstruktureringen af ejendomsfonden ETAD skrider frem, og at processen vedrørende det kritiske spørgsmål om personale ved at gå ind i sin afsluttende fase. Forskellige forvaltningsinitiativer videreføres i de statsejede virksomheder, og man er ved at udvikle standardiseret rapportering. Visse specifikke reformtilsagn står over for udfordringer. Navnlig vil overdragelsen af det olympiske atletikcenter (OAKA) ikke finde sted inden udgangen af 2018, hvilket i en vis grad skyldes kompleksiteten, udvidelsen af anvendelsesområdet for projektet og forsinkelser uden for regeringens kontrol. Processen med at gennemgå og om nødvendigt udskifte bestyrelsesmedlemmer i statsejede virksomheder er stødt på visse forsinkelser. Nyere lovgivning kan muligvis komme til at overlappe nogle aspekter af koordinationsmekanismen eller påvirke HCAP's rettigheder over visse aktiver. Virkningen af denne lovgivning er ved at blive gennemgået, og der kan være behov for justeringer for at opretholde målene og balancen inden for rammerne. Det vil også være vigtigt hurtigt at iværksætte HCAP's forberedelser til gennemførelsen af koordinationsmekanismen til støtte for håndteringen af samspillet mellem HCAP og ministerier om spørgsmål vedrørende samfundspolitiske mål.

Generelt set er der gjort fremskridt med hensyn til privatiseringsudbud, der forventes at være afsluttet ved udgangen af 2018. Navnlig er udbuddet for naturgastransmissionsoperatøren DESFA på rette spor, hvorimod der har været forsinkelser i transaktionen vedrørende Athens internationale lufthavn, hvilket gør den finansielle afslutning ved udgangen af 2018 meget udfordrende. For så vidt angår Hellinikonprojektet er der gjort betydelige fremskridt med alle udestående spørgsmål. Men på grund af projektets kompleksitet forventes der en forsinkelse med hensyn til byplanlægning og

miljømæssige godkendelser samt tildeling af kasinotilladelsen. Hvis myndighederne fortsætter deres store indsats, kan projektet muligvis afsluttes i første kvartal af 2019.

Derimod er der opstået betydelige forsinkelser for visse privatiseringsudbud, der skal være afsluttet i 2019. Mens der gøres tilfredsstillende fremskridt med marinaen i Alimos, er der fortsat et udestående spørgsmål i det fælles salg (sammen med den anden strategisk aktionær) af en aktiemajoritet (50,1 %) i Hellenic Petroleum. Udbuddet for Egnatia-motorvejen er kendetegnet af systematiske forsinkelser og problemer, der viser manglende ejerskab. Der gøres praktisk taget ingen fremskridt i gennemførelsen af denne transaktion på grund af en række forsinkelser, som kan tilskrives enten Egnatia SA eller ministeriet for infrastruktur. Der har også været betydelige forsinkelser i vedtagelsen af den lovgivningsmæssige ændring for underkoncessioner for regionale havne. De græske myndigheder er nødt til omgående at tage skridt til at håndtere årsagerne til forsinkelserne, da disse forsinkelser underminerer den positive indvirkning på investortilliden, som udbud, der forløber godt, kan medføre.

Offentlig forvaltning og retsvæsenet: fremskridt med til reformtilsagn

Arbejdet med reformen af forvaltningen af de menneskelige ressourcer i den offentlige forvaltning videreføres. Især gøres der gode fremskridt med ordninger for mobilitet og resultatvurdering: den tredje mobilitetscyklus blev lanceret i midten af 2018 og har haft en bemærkelsesværdig stigning i deltagerantallet, hvilket tyder på, at administrationen i stigende grad benytter dette redskab. Der gøres også fremskridt med den komplekse reform af etableringen af et integreret system til forvaltning af menneskelige ressourcer, og det forventes, at systemet vil være fuldstændigt gennemført ved udgangen af 2019. Hvad angår etableringen af digitale organisationsplaner, er målet mere end nået, og der er tekniske forberedelser i gang for hele systemet. Reformen af den retlige kodifikation skrider frem. Det nationale råd for lovgivningskodifikation har vedtaget en national strategi, der fastlægger den overordnede tilgang, der skal anvendes af ministerier, når de udfører retlig kodifikation, herunder et samlet arbejdsmarkedslovkompleks, inden midten af 2020. Arbejdet med at etablere den nationale gateway for kodifikation og reform af græsk lovgivning inden midten af 2022 gennemføres også som planlagt.

Der er kun gjort blandede fremskridt med hensyn til de ledelsesmæssige udnævnelser, som skal foreligge inden udgangen af 2018, idet udnævnelsen af generaldirektører næsten er afsluttet, mens udnævnelsen af administrationssekretærer er forsinket. Arbejdet skal fremskyndes for at overholde den frist, myndighederne har forpligtet sig til at opfylde.

En nyligt vedtagen ændring af finansministeriets aflønningspolitik mangler sammenhæng med en tidligere reform, der skulle skabe en ensartet lønramme. Med foranstaltningen indføres en ny godtgørelse for visse ansatte i finansministeriet, hvilket skaber en differentiering i den løn, der udbetales til ansatte, som varetager lignende opgaver i de forskellige ministerier og offentlige enheder. Selv om de indledende finanspolitiske omkostninger måske er beskedne, underminerer foranstaltningen selve substansen i den ensartede lønramme og kan føre til finanspolitiske risici i tilknytning til krav om lignende betalinger fra andre dele af den offentlige forvaltning.

Størrelsen af den offentlige sektor i Grækenland er nu stort set på linje med niveauerne i andre medlemsstater i euroområdet, og det vil være en central udfordring at undgå en tilbagevenden til situationen før krisen med for mange ansættelser i den offentlige sektor. Nyansættelserne af fastansatte medarbejdere i 2018 synes stort set at være i overensstemmelse med reglen om naturlig afgang, hvor der kun ansættes én ny medarbejder for hver tre, der går: imidlertid tyder de seneste data

for 2018 på, at antallet af midlertidigt ansatte muligvis er steget i forhold til 2017, så dette skal nøje overvåges. For 2019 og frem til 2022 er reglen om naturlig afgang i den ansættelsesplan, der indgår i den mellemfristede finanspolitiske strategi, justeret til 1:1, hvilket vil give mulighed for nye ansættelser i prioriterede områder, samtidig med at man holder den offentlige sektors samlede størrelse på det nuværende niveau. Myndighederne har for 2019 undtagelsesvis til hensigt at foretage en konvertering til tidsubegrænsede kontrakter for en specifik gruppe af midlertidigt ansatte, der anses at dække permanente behov (f.eks. lærere). Da denne konvertering (7 500 i alt) vil blive modsvaret af en tilsvarende reduktion af midlertidige kontrakter, vil lønomkostningerne blive liggende på det nuværende niveau, og der forventes således ikke nogen budgetmæssig virkning. Den nuværende ansættelsesplan, der er fastsat i den mellemfristede finanspolitiske strategi, er baseret på det forventede antal afgange fra den offentlige sektor, primært på grund af pensionering. Det er derfor afgørende, at ansættelsesplanen, som er baseret på reglen om naturlig afgang og nyansættelser i forholdet 1:1, i den mellemfristede finanspolitiske strategi reelt respekteres, og at planlægningen og annonceringen af ansættelser i den offentlige sektor derfor baseres på forsigtige skøn.

Der har været blandede fremskridt i bestræbelserne på at øge retssystemets effektivitet, som er afgørende for at styrke erhvervsklimaet og tiltrække investeringer i kølvandet på krisen. Myndighederne forventes at færdiggøre etableringen af den første fase af det elektroniske retssystem senest ved udgangen af december 2018 i overensstemmelse med det specifikke tilsagn til Eurogruppen. Den anden fase vil følge umiddelbart efter og trække på erfaringerne fra første fase. Med henblik herpå er projektet blevet grundigt revideret og forbedret i september 2018, og dets budget er blevet forøget fra 13 til 24 mio. EUR. Det nødvendiggør en revision af tidsplanen, som umiddelbart vil være berettiget i lyset af det udvidede anvendelsesområde. En udvikling, der giver anledning til bekymring, er udsættelsen fra medio oktober 2018 til medio september 2019 for ikrafttrædelsen af visse bestemmelser i den nyligt vedtagne ramme for udenretslig mægling. Denne udsættelse synes at være unødvendig lang, eftersom de seneste konklusioner fra højesteret i lyset af deres begrænsede omfang med rimelighed burde kunne håndteres inden for en kortere tidsramme.

I overensstemmelse med anmodningen fra Eurogruppen af 22. juni 2018 har Kommissionen fortsat overvåget udviklingen i forbindelse med retssagerne mod medlemmerne af ekspertudvalget (CoEx) i udviklingsfonden for Den Hellenske Republiks aktiver (TAIPED) og den tidligere formand og ledende personale i Grækenlands statistiske myndighed (ELSTAT). Hvad angår CoEx-sagen, traf rådet for appeldomstolen i Athen i april 2018 en afgørelse, hvorved sagen blev henvist til en offentlig rettergang ved Athens appeldomstol for grove straffesager. Anklagemyndigheden ved højesteret appellerede denne afgørelse, og rådet for højesteret har for nylig undersøgt appellen. Man afventer nu dets afgørelse. I sagen mod den tidligere ELSTAT-formand A. Georgiou, som er relateret til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, sendte rådet for højesteret sagen tilbage til rådet for appeldomstolen i Athen i maj 2018. I september 2018 foreslog anklagemyndigheden, at sagen skulle henvises til en offentlig rettergang: sagen verserer i øjeblikket for appeldomstolen i Athen. Udviklingen i begge procedurer giver fortsat anledning til alvorlig bekymring, og Kommissionen vil fortsat overvåge dem nøje og aflægge rapport herom som led i den skærpede overvågning.

Samlet vurdering af fremskridtene med specifikke reformtilsagn, der skal være fuldført senest ved udgangen af 2018

En del af vurderingen vedrører de specifikke reformtilsagn, der er knyttet til Eurogruppens erklæring af 21. juni 2018. Der var 16 specifikke reformtilsagn, der skal være fuldført ved udgangen af 2018, og som dækker alle seks politikområder. Indtil nu er der gjort fremskridt med dem alle, men ingen af dem er endnu fuldført. I mange tilfælde er det ikke uventet, at reformer med en frist ved årets udgang ikke er afsluttet midt i november, som er skæringsdatoen for denne første rapport som led i den skærpede overvågning. Gennemførelsestempoet er i det store hele ganske tilfredsstillende eller kun lettere forsinket for tilsagn såsom vedtagelsen af et budget, der er i overensstemmelse med de vedtagne finanspolitiske mål, lempelsen af kontrollen med kapitalbevægelser, afslutningen af første fase af e-justice-reformen, afhændelsesstrategien for HFSF, afhændelsen af Public Power Corporations brunkulsfyrede produktionskapacitet, omstrukturering af ETAD og privatiseringsudbuddene inden slutningen af 2018, når det tages i betragtning, at forsinkelsen med Hellinikonprojektet ligger uden for myndighedernes kontrol.

Der er dog forsinkelser for flere specifikke reformtilsagn, der skal tackles omgående, så det sikres, at alle gennemføres hurtigst muligt og i god tid før offentliggørelsen af den anden rapport som led i den skærpede overvågning hen imod slutningen af februar 2019. Disse tilsagn omfatter bemandingen af IAPR, afviklingen af restancer, etableringen af det primære sundhedssystem og de centraliserede offentlige indkøb til sundhedssektoren, den retlige ramme for redskaberne til afvikling af misligholdte eksponeringer (og især lovgivningen om insolvente husstande), den sekundære lovgivning til fastlæggelse af procedurerne for installations- og driftstilladelser til aktiviteter i sektoren for miljømæssige infrastrukturer, overdragelsen af det olympiske center til HCAP og udnævnelsen af administrationssekretærer.

Statslig finansiering og gældsbæredygtighedsanalyse

Grækenland begyndte at vende tilbage til statsobligationsmarkedet fra juli 2017 med adskillige udstedelser og et betydeligt likviditetsstyringstiltag. Kreditvurderingerne er blevet forbedret, bl.a. i lyset af enigheden i Eurogruppen i juni 2018, men er stadig er et godt stykke under "investment grade".

Trods de forbedrede kreditvurderinger, er markedsvilkårene fortsat volatile, hvilket viser Grækenlands fortsatte sårbarhed over for stemningsændringer på markedet. Gældsforvaltningsagenturet planlægger at offentliggøre en udstedelseskalender for 2019. Udstedelserne vil bidrage til at opbygge markedstillid og skabe likviditet for græske obligationer, men er ikke nødvendige for at opfylde de kortfristede finansieringsbehov. Grækenlands likviditetsbuffer beløber sig i øjeblikket til over 26 mia. EUR, hvilket komfortabelt dækker finansieringsbehovene frem til slutningen af 2020.

I betragtning af finansieringsprofilen for Grækenlands statsgæld på kort til mellemlang sigt er finansieringsbehovene fortsat relativt begrænsede på grund af den helt særlige gældsstruktur, idet nedskrivningen af den mellem- og langfristede gæld generelt vil ligge på lave niveauer på 2 % -6 % af BNP i det kommende årti.

Det betragtelige likviditetsbuffer, den gunstige finansieringsprofil og de aftalte primære overskud understøtter Grækenlands evne til at tilbagebetale sin gæld.

En teknisk opdatering af gældsbæredygtighedsanalysen viser, at vurderingen af den græske gældsbæredygtighed stort set ikke har ændret sig siden den sidste analyse, der blev offentliggjort i juni 2018. Gennemførelse af gældstiltagene på mellemlang sigt sikrer gældsbæredygtighed i hele analyseperioden i henhold til referencescenariet, således at bruttofinansieringsbehovet holdes under den aftalte tærskel, nemlig 20 % af BNP på lang sigt.