KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 529 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Grecja - sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru, aktualizacja z maja 2020 r.

{SWD(2020) 91 final}

KONTEKST

Rozwój sytuacji gospodarczej i polityka gospodarcza w Grecji są monitorowane w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej oraz w ramach wzmocnionego nadzoru prowadzonego zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 472/2013([1]). Wzmocnienie nadzoru w odniesieniu do Grecji ([2]) stanowi uznanie faktu, iż Grecja musi w dalszym ciągu wdrażać środki mające na celu zlikwidowanie źródeł lub potencjalnych źródeł problemów ekonomicznych i finansowych, a jednocześnie realizować reformy strukturalne z myślą o wspieraniu solidnego i trwałego wzrostu gospodarczego.

Wzmocniony nadzór zapewnia kompleksowe ramy na potrzeby monitorowania zarówno rozwoju sytuacji gospodarczej, jak i realizacji polityk koniecznych do zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego. Umożliwia on regularną ocenę najnowszych zmian sytuacji gospodarczej i finansowej w Grecji, a także monitorowanie warunków finansowania państwa i aktualizację analizy zdolności obsługi zadłużenia. Wzmocniony nadzór zapewnia też ramy dla oceny wywiązywania się przez Grecję z ogólnego zobowiązania – podjętego przez ten kraj wobec Eurogrupy w dniu 22 czerwca 2018 r. – do kontynuowania i ukończenia reform przyjętych w ramach programu Europejskiego Mechanizmu Stabilności i do zapewnienia, by osiągnięcie celów istotnych reform przyjętych w ramach programów pomocy finansowej było zabezpieczone. W tym kontekście w ramach wzmocnionego nadzoru monitoruje się realizację zobowiązań szczegółowych dotyczących ukończenia w uzgodnionych terminach, przypadających w okresie do połowy 2022 r., kluczowych reform strukturalnych rozpoczętych w ramach programu w sześciu obszarach kluczowych, do których należą: (i) polityka budżetowa i budżetowo-strukturalna, (ii) dobrobyt społeczny, (iii) stabilność finansowa, (iv) rynek pracy i rynki produktowe, (v) Hellenic Corporation of Assets and Participations i prywatyzacja oraz (vi) modernizacja administracji publicznej ([3]). W niniejszym sprawozdaniu oceniono realizację dziesięciu zobowiązań szczegółowych, w przypadku których stosowny termin już upłynął, a także działania następcze związane z wcześniejszymi zobowiązaniami.

Niniejszy dokument stanowi szóste sprawozdanie ze wzmocnionego nadzoru prowadzonego w odniesieniu do Grecji. Zostaje ono opublikowane jednocześnie z zaleceniami dla Grecji wydanymi w ramach europejskiego semestru oraz oceną przedstawionego przez Grecję programu stabilności z 2020 r. Podstawę niniejszego sprawozdania stanowią ustalenia misji, która została zorganizowana zdalnie w dniach 8 i 23 kwietnia 2020 r., oraz wyniki regularnego dialogu z władzami. Misja została przeprowadzona przez Komisję Europejską wraz z Europejskim Bankiem Centralnym ([4]); Międzynarodowy Fundusz Walutowy uczestniczył w tych pracach w kontekście prowadzonego przez siebie

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1.

([2]) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/280 z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie przedłużenia wzmocnionego nadzoru w Grecji (notyfikowana jako dokument nr C(2020) 901).

([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]) Pracownicy EBC uczestniczyli w misji weryfikacyjnej stosownie do kompetencji EBC, w związku z czym zapewniali wiedzę ekspercką w zakresie polityk dotyczących sektora finansowego oraz kwestii o zasadniczym znaczeniu makroekonomicznym, takich jak główne cele budżetowe, stabilność budżetowa oraz potrzeby w zakresie finansowania. Misję weryfikacyjną poprzedziła misja techniczna, która została zorganizowana, również zdalnie, w dniach od 26 marca do 7 kwietnia 2020 r.

monitorowania *ex post* programu, zaś Europejski Mechanizm Stabilności brał w nich udział w ramach swojego systemu wczesnego ostrzegania oraz zgodnie z protokołem ustaleń z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie stosunków roboczych między Komisją Europejską a Europejskim Mechanizmem Stabilności.

Niniejsze sprawozdanie może posłużyć Eurogrupie za podstawę do podjęcia decyzji w sprawie uruchomienia kolejnej transzy warunkowych (tj. uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki) środków okołozadłużeniowych o wartości 748 mln EUR. Środki te zostały uzgodnione z Eurogrupą w dniu 22 czerwca 2018 r. i obejmują transfer kwot równoważnych dochodom banków centralnych osiąganym z tytułu greckich obligacji rządowych utrzymywanych przez nie w ramach programu dotyczącego rynku papierów wartościowych i na podstawie Umowy o aktywach finansowych netto oraz odstąpienie od rosnącej marży odsetkowej z tytułu niektórych pożyczek udzielonych przez Europejski Instrument Stabilności Finansowej. Drugą transzę warunkowych środków okołozadłużeniowych wypłacono po posiedzeniu Eurogrupy, które odbyło się w dniu 4 grudnia 2019 r., biorąc między innymi pod uwagę ocenę realizacji przez Grecję zobowiązań, z których miała się wywiązać do połowy 2019 r., zawartą w sprawozdaniu ze wzmocnionego nadzoru przyjętym przez Komisję w dniu 20 listopada 2019 r. ([5]).

OGÓLNA OCENA

Podobnie jak w przypadku większości pozostałych państw członkowskich wybuch pandemii wywołanej przez koronawirusa fundamentalnie zmienił realia gospodarcze i społeczne w Grecji. Rząd grecki zareagował szybko, już pod koniec lutego wprowadzając pierwsze środki mające ograniczyć rozprzestrzenianie się koronawirusa. Podobnie jak w innych państwach członkowskich środki te doprowadziły do znacznego spadku aktywności gospodarczej i bezpośrednio lub pośrednio dotknęły większą część zatrudnionych.

Władze dostosowały swoje priorytety polityczne w sposób odpowiedzialny i szybko zmobilizowały znaczne kwoty na wsparcie dochodów oraz środki służące utrzymaniu płynności, przy jednoczesnym utrzymaniu zobowiązania do kontynuacji reform, które będą wspierać ożywienie gospodarcze po ustąpieniu zakłóceń związanych z pandemią. W ramach natychmiastowej reakcji przyjęto szereg środków polityki budżetowej mających na celu wsparcie dochodów gospodarstw domowych i wspieranie przedsiębiorstw, które stanęły w obliczu załamania popytu, jak również zasilenie gospodarki płynnością, w tym poprzez odroczenie należnych podatków i gwarancje dla banków komercyjnych mające ułatwić udzielanie nowych kredytów. Rząd zwiększył również znacznie środki finansowe przeznaczone na system opieki zdrowotnej i pracuje nad unowocześnieniem prawa pracy w celu ułatwienia rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu.

Grecja skorzysta również ze wsparcia udzielanego na szczeblu UE. Europejski Bank Centralny ogłosił nadzwyczajny program zakupów papierów wartościowych w czasie pandemii o wartości 750 mld EUR, który będzie obejmował greckie obligacje skarbowe, oraz podjął decyzję o tymczasowym złagodzeniu wymogów Eurosystemu dotyczących zabezpieczeń i niektórych wymogów regulacyjnych dla sektora bankowego w celu wspierania dostępności kredytów. Grecja odnosi również korzyści z inicjatywy Komisji na rzecz jak najlepszego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na pandemię (inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa), z planowanego europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia

([5]) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip116_en.pdf.

ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną (SURE) oraz ze wsparcia Europejskiego Banku Inwestycyjnego mającego na celu złagodzenie wpływu pandemii na inwestycje. Wsparcie dla zarządzania migracjami zostanie udostępnione w ramach planu działania na rzecz natychmiastowych środków pomocy dla Grecji oraz za pośrednictwem Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności.

Aby wzmocnić dynamikę reform i ułatwić wznowienie trwałego ożywienia gospodarczego po ustaniu pandemii, władze greckie podjęły szereg uzupełniających zobowiązań w różnych obszarach polityki. Inicjatywy te stanowią uzupełnienie podejmowanych już przez władze wysiłków mających na celu wyeliminowanie utrzymujących się słabości strukturalnych i będą sprzyjać lepszemu funkcjonowaniu administracji publicznej oraz poprawie otoczenia biznesowego. Zobowiązania uzupełniające obejmują działania w następujących obszarach: (i) ulepszenie ram regulacyjnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej; (ii) ulepszenie i unowocześnienie ram prawnych w zakresie indywidualnego prawa pracy; (iii) usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości; (iv) zwiększenie zdolności Najwyższej Rady Doboru Kadr Cywilnych i wzmocnienie kontroli w odniesieniu do zatrudniania pracowników na czas określony; (v) przyjęcie i wdrożenie krajowego centralnego planu w zakresie transportu, jak również zmiana ram prawnych dotyczących zatwierdzania planów zrównoważonej mobilności miejskiej oraz kontynuowanie prac nad planami zrównoważonej mobilności miejskiej dla głównych ośrodków miejskich; (vi) opracowanie całościowej strategii w zakresie ochrony greckich nieruchomości publicznych, zarządzania nimi oraz ich proinwestycyjnego wykorzystania; (vii) pełne rozwinięcie zbioru projektów strategicznych obejmującego duże projekty infrastrukturalne; (viii) opracowanie i zapewnienie pełnej operacyjności ulepszonego mechanizmu wsparcia i realizacji – tzw. instrumentu przygotowywania projektów – na potrzeby przygotowania i realizacji projektów infrastrukturalnych w sektorze publicznym oraz partnerstw publiczno-prywatnych; (ix) przyjęcie nowej strategii zamówień publicznych na lata 2021– 2025; (x) wprowadzenie i rozszerzenie zakresu projektów z zakresu e-zdrowia; (xi) opracowanie krajowych strategicznych ram polityki w zakresie opieki zdrowotnej; (xii) usprawnienie planowania w zakresie opieki zdrowotnej poprzez powiązanie potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej z dostępnymi zasobami; (xiii) ulepszenie systemu edukacji przez reformy szkolnictwa wyższego i zawodowego oraz ustanowienie systemu ewaluacji; (xiv) wdrażanie projektów cyfrowych w celu promowania administracji elektronicznej; oraz (xv) wdrażanie projektów w zakresie cyfryzacji danych geoprzestrzennych.

W niniejszym sprawozdaniu stwierdzono, że – biorąc pod uwagę nadzwyczajne okoliczności związane z wybuchem pandemii wywołanej przez koronawirusa – Grecja podjęła działania niezbędne w celu realizacji w terminie podjętych przez nią zobowiązań szczegółowych w zakresie reform. Pandemia prowadzi do bezprecedensowych zakłóceń gospodarczych i uzasadnia podjęcie przez władze krajowe nadzwyczajnych działań politycznych uzupełnianych przez inicjatywy ogólnounijne. Środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się koronawirusa i niezbędne do walki z pandemią miały (oprócz tego, że wiązały się z przekierowaniem zasobów na potrzeby realizacji bezpośrednich priorytetów) skutki uboczne w postaci bardzo negatywnego wpływu na możliwości wdrażania reform, w szczególności w obszarach zależnych od pracochłonnych procesów, ale również w obszarach uzależnionych od funkcjonowania międzyresortowych grup roboczych bądź od podjęcia działań legislacyjnych lub sądowych. Z zadowoleniem przyjęto intensywną współpracę władz greckich z instytucjami europejskimi oraz w pełni uznano konieczność nadania priorytetowego charakteru politykom koncentrującym się na zaspokojeniu bezpośrednich potrzeb związanych ze zwalczaniem zdrowotnych i gospodarczych skutków

pandemii. Z zadowoleniem przyjęto również nieustające wysiłki władz greckich na rzecz kontynuowania prowadzonych reform w obszarach, w których jest to możliwe, oraz decyzję o podjęciu szeregu uzupełniających zobowiązań politycznych. W perspektywie długookresowej istotne będzie zmobilizowanie zasobów w celu zwiększenia wysiłków w obszarach, w których wcześniej doszło do opóźnień, w tym na rzecz reform sektora finansowego, tak aby podtrzymać zaufanie i wspierać trwałe ożywienie gospodarki. Jednocześnie władze greckie odnotowują postępy w realizacji zobowiązań, z których miały się wywiązać do połowy 2020 r. i które – wraz z działaniami następczymi związanymi z wcześniejszymi zobowiązaniami – zostaną ocenione w drugiej połowie roku.

ROZWÓJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ

Skutki gospodarcze środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa dają o sobie znać w Grecji różnymi kanałami. Podobnie jak w innych państwach członkowskich zawieszenie wszelkiej działalności gospodarczej, która nie jest bezwzględnie konieczna, oraz problemy z podażą siły roboczej ze względu na środki ograniczające rozprzestrzenianie się wirusa, które zmuszają pracowników do pozostania w domach, negatywnie ciążą na podaży towarów i usług. Jednocześnie na popyt negatywnie wpływa powiązany z tym spadek dochodów, który tylko częściowo jest amortyzowany przez środki nadzwyczajne zastosowane przez władze, oraz ograniczone możliwości konsumpcji. Ponadto zwiększona niepewność co do przyszłego rozwoju sytuacji oraz zmniejszone poziomy płynności i akcji kredytowej prawdopodobnie odbiją się negatywnie na inwestycjach.

Oczekuje się, że szczególnie boleśnie skutki kryzysu odczują turystyka i usługi transportu morskiego – dwa bardzo ważne sektory dla greckiej gospodarki. Sektor turystyki nieuchronnie ucierpi w związku z ograniczeniami podróży obowiązującymi w samej Grecji oraz w przypadku zagranicy i spadek rezerwacji, których w normalnych warunkach dokonywano by wiosną na sezon letni, sprawi, że skutki pandemii będą bardziej trwałe niż w innych branżach. Również kwitnący segment turystyki biznesowej prawdopodobnie mocno ucierpi, gdyż jest w dużej mierze uzależniony od organizacji konferencji z udziałem dużej liczby uczestników. Transport morski, inna ważna branża eksportowa, ucierpi na spadku wolumenu handlu międzynarodowego, jakiego należy się spodziewać w 2020 r.

W 2020 r. można oczekiwać wzrostu bezrobocia, a ponadto kryzys gospodarczy może również odwrócić odnotowywaną ostatnio tendencję poprawy wskaźników ubóstwa. Wprawdzie środki wspierające zatrudnienie w zmniejszonym wymiarze czasu i bezpłatne urlopy w okresie stosowania środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa pomogą zamortyzować wstrząs, jednak prognoza Komisji z wiosny 2020 r. zakłada, że stopa bezrobocia wzrośnie z 17,3 % w 2019 r. do około 20 %, co oznacza zaprzepaszczenie postępów osiągniętych w tym zakresie przez ostatnie trzy lata. Szczególnie duży odsetek osób samozatrudnionych i mikroprzedsiębiorstw w Grecji oraz duża liczba pracowników sezonowych stwarzają dla wielu gospodarstw domowych zagrożenie w postaci wydłużonego okresu niskich dochodów, co może prowadzić do znacznego wzrostu w 2020 r. i w następnych latach odsetka osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Już w 2019 r. odsetek ten, wynoszący 31 %, kształtował się na poziomie znacznie powyżej średniej dla strefy euro (21 %), ale wykazywał tendencję spadkową.

Wyjątkowo niskie ceny ropy naftowej i presja na obniżanie wynagrodzeń będą miały stosowny wpływ na inflację. Oczekuje się, że spadek przychodów, głównie w sektorze usług, będzie źródłem presji na obniżanie wynagrodzeń. Jednocześnie spadek cen ropy naftowej częściowo zrównoważy skutki dla dochodów realnych.

Ogólnie na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2020 r. zakłada się, że realny PKB Grecji zmniejszy się w 2020 r. o około 10 %, a w 2021 r. dość znacznie wzrośnie. Prognoza ta jest obarczona znacznym stopniem niepewności. Jej urzeczywistnienie się zależy od stopniowego znoszenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa, które rozpocznie się w połowie maja, co ograniczyłoby spadek aktywności gospodarczej do drugiego kwartału w przypadku większości gałęzi przemysłu i do trzeciego kwartału w przypadku branż związanych z turystyką. Utrzymanie ograniczeń w podróżowaniu przez dłuższy czas, tj. rozciągnięcie ich na drugą połowę roku, prowadziłoby do ryzyka pogorszenia sytuacji w związku z wpływem tego środka na branżę turystyczną. Oczekuje się, że działania podejmowane w ramach polityki powinny osłabić skalę recesji oraz stanowić fundament wyraźnego wzrostu PKB w 2021 r. Prognoza jest obarczona znacznym stopniem niepewności co do okresu stosowania środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa, rozwoju pandemii oraz skutków wstrząsu na produkt potencjalny, oszczędności gospodarstw domowych i jakość aktywów banków.

ROZWÓJ SYTUACJI BUDŻETOWEJ I PERSPEKTYWY BUDŻETOWE

W chwili wybuchu obecnego kryzysu Grecja znajdowała się w stosunkowo korzystnej sytuacji budżetowej, dysponując znacznymi rezerwami gotówkowymi i odnotowując solidną nadwyżkę pierwotną, a także mając niewielkie w perspektywie średniookresowej potrzeby w zakresie refinansowania swojego wysokiego długu publicznego. Nadzwyczajna korekta budżetowa osiągnięta w trakcie oraz po okresie realizacji dotychczasowych programów pomocy sprawiła, że w porównaniu z globalnym kryzysem finansowym sprzed dziesięciu lat Grecja jest obecnie w lepszej sytuacji wyjściowej, by sprostać wyzwaniom związanym z wybuchem pandemii wywołanej przez koronawirusa. Przez wiele lat w budżecie odnotowywano wysokie nadwyżki strukturalne, a jednocześnie osiągane były (w tym również z nawiązką) cele budżetowe. Grecja dysponuje również rezerwami gotówkowymi w wysokości blisko 34 mld EUR, co stanowi ważny atut w obliczu spadku dochodów budżetowych oraz nadzwyczajnych wydatków na walkę z kryzysem.

W 2019 r. po raz piąty z rzędu Grecja osiągnęła swój docelowy poziom nadwyżki pierwotnej, w tym przypadku w wysokości 3,5 %. Saldo nominalne wyniosło 1,5 % PKB, czyli znacznie powyżej średniej dla strefy euro wynoszącej -0,8 % PKB.

Aby chronić gospodarkę i zgodnie ze skoordynowaną reakcją uzgodnioną przez Eurogrupę władze przyjęły obszerny zestaw środków polityki budżetowej. Pakiet środków polityki budżetowej obejmuje specjalny system pomocy w związku z bezrobociem dla osób zatrudnionych za wynagrodzeniem, osób prowadzących działalność na własny rachunek i indywidualnych przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem, wypłatę podlegających zwrotowi zaliczek przedsiębiorstwom dotkniętym znacznym spadkiem obrotów w wyniku kryzysu, dalsze opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników, których umowy o pracę zostały zawieszone, dotację na spłatę odsetek od kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz wyższe wydatki na opiekę zdrowotną. Inne środki polityki budżetowej obejmują zawieszenie spłaty długów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, rabaty za terminowe uiszczanie należnych podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, tymczasowe wsparcie gospodarcze dla niektórych wolnych zawodów oraz sektora pierwotnego, jak również szereg pomniejszych środków.

Oprócz rozprzestrzeniającej się od marca pandemii Grecja boryka się również na nowo z presją migracyjną. W 2019 r. Grecja odnotowała wzrost napływu migrantów o 46 % i napływ ten dalej rósł w pierwszym kwartale 2020 r. Aby wesprzeć i docenić greckie wysiłki

mające na celu opanowanie kryzysu migracyjnego, UE zobowiązała się udzielić Grecji nadzwyczajnego wsparcia w wysokości 700 mln EUR. Wydatki związane z migracją, które nie były finansowane z funduszy UE i w związku z tym były wyłączone z salda pierwotnego monitorowanego w ramach wzmocnionego nadzoru, osiągnęły w 2019 r. 0,1 % PKB i oczekuje się, że w 2020 r. wzrosną do 0,2 % PKB. Władze podjęły kroki w celu rejestrowania tego rodzaju wydatków w całej administracji publicznej i sprecyzowały, że koszty kwalifikowalne obejmują płace funkcjonariuszy policji przypisanych do zadań związanych z zarządzaniem kryzysem migracyjnym.

Zaktualizowana prognoza instytucji europejskich([6]) zakłada, że w 2020 r. saldo pierwotne będzie ujemne, po czym w 2021 r. powróci do nadwyżki, ale niepewność tej prognozy jest wyjątkowo wysoka. W chwili sporządzania niniejszego sprawozdania dostępne były zaledwie mające niezwykle wstępny charakter dane umożliwiające potwierdzenie zakresu i skali załamania gospodarczego i budżetowego. Zarówno ostateczny koszt, jak i harmonogram stopniowego wycofywania środków przyjętych w celu przezwyciężenia kryzysu, a także pełne skutki działania automatycznych stabilizatorów dla finansów publicznych są również niepewne. Ponieważ środki będą stopniowo wycofywane, a gospodarka zacznie się ożywiać, oczekuje się, że w 2021 r. saldo pierwotne ponownie odnotuje nadwyżkę. Ze względu na nadzwyczajnie wysoką niepewność niniejsza ocena zostanie zaktualizowana jesienią.

W kontekście paktu stabilności i wzrostu Grecja korzysta z takich samych zasad dotyczących elastyczności jak inne państwa członkowskie. W obliczu wyłaniającego się stopniowo pełnego obrazu skutków pandemii wywołanej przez koronawirusa Eurogrupa na posiedzeniu w dniu 16 marca 2020 r. stwierdziła, że wszystkie państwa członkowskie będą mogły w pełni skorzystać z elastyczności wpisanej w pakt stabilności i wzrostu. W komunikacie przyjętym w dniu 20 marca 2020 r. Komisja zgodziła się z opinią Rady, że poważne pogorszenie koniunktury będące wynikiem epidemii wywołanej przez koronawirusa uzasadnia uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu ([7]). W dniu 23 marca również ministrowie finansów państw UE poparli to stanowisko. Ogólna klauzula korekcyjna zezwala na tymczasowe odstępstwa od wymogów europejskich ram budżetowych, w tym od celów budżetowych Grecji monitorowanych w ramach wzmocnionego nadzoru, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności budżetowej w perspektywie średniookresowej. Nie prowadzi ona do zawieszenia procedur przewidzianych w pakcie stabilności i wzrostu ani zobowiązań podjętych przez Grecję, ale umożliwi Komisji i Radzie zastosowanie niezbędnych środków koordynacji polityki w celu stawienia czoła gospodarczym skutkom pandemii.

Finanse publiczne stoją w obliczu dodatkowego ryzyka finansowego związanego z trwającymi sprawami sądowymi i zobowiązaniami z tytułu świadczenia usług publicznych. Jak już przedstawiono w poprzednim sprawozdaniu, Rada Stanu (czyli najwyższy sąd administracyjny Grecji) powinna wkrótce wydać przełomowe orzeczenie w sprawie dokonania z mocą wsteczną płatności na rzecz emerytów. Dodatkowe ryzyko dla budżetu stanowią wspomniane w piątym sprawozdaniu ze wzmocnionego nadzoru sprawy, które toczą się przeciwko spółce Public Real Estate Company – kwestia ważności wydanych niedawno orzeczeń arbitrażowych jest rozpatrywana przez sąd apelacyjny. Dalsze ryzyka dla budżetu wiążą się z kosztami restrukturyzacji przedsiębiorstwa Hellenic Post (poczty

([6]) Opublikowana jako prognoza Komisji z wiosny 2020 r.: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts_en

([7]) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf

greckiej), w tym ewentualnej płatności z tytułu pozostałych zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w latach 2013–2020.

INWESTYCJE PUBLICZNE

Uwolnienie pełnego potencjału inwestycji publicznych w dalszym ciągu stanowi kwestię priorytetową oraz jeden z podstawowych warunków szybkiego ożywienia gospodarki po ustaniu pandemii wywołanej przez koronawirusa. W 2019 r. inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych były o 1,2 % PKB niższe niż pierwotnie planowano. Ponieważ tym niższym wydatkom inwestycyjnym odpowiadało niższe wykorzystanie funduszy UE w 2019 r., ich wpływ netto na saldo pierwotne był zasadniczo neutralny. Powtarzająca się sytuacja mniejszych niż zakładane wydatków inwestycyjnych rodzi jednak obawy w świetle znacznych potrzeb inwestycyjnych kraju, w związku z którymi kwestią o podstawowym znaczeniu jest jak najlepsze wykorzystanie funduszy UE i, w ostatecznym rozrachunku, zapewnienie bodźców niezbędnych do ponownego ożywienia wzrostu gospodarczego.

Władze greckie zdecydowały się podjąć szereg istotnych kroków w celu zlikwidowania słabości będących źródłem tej sytuacji. Sporządziły one plan szybkiego wdrożenia krajowego programu rozwoju przyjętego w 2019 r. Ponadto władze uzgodniły ustanowienie instrumentu służącego do przygotowywania projektów oraz opracowanie zbioru nowych projektów. Środki te powinny przyspieszyć przygotowywanie i realizację projektów. Zbiór projektów strategicznych ma zostać w pełni opracowany do stycznia 2021 r., a instrument służący do przygotowywania projektów ma być w pełni operacyjny w marcu 2021 r. Władze zachęca się również do zwiększenia przewidywalności i polepszenia koordynacji procedur badań archeologicznych i procedur wywłaszczeniowych w oparciu o przegląd wcześniejszych reform.

Wdrażanie planu działania z listopada 2019 r. dotyczącego ulepszenia monitorowania i prognozowania budżetu na inwestycje publiczne przebiega zgodnie z planem. Budżet inwestycyjny jest przygotowywany i wykonywany niezależnie od nieinwestycyjnej części (czyli „zwykłego") budżetu państwa, co wymaga wysokich standardów w zakresie przejrzystości i przepływu informacji. W listopadzie 2019 r. Grecja przyjęła szczegółowy plan działania mający na celu zlikwidowanie słabości w tym względzie, który ma zostać wdrożony do 2021 r. Wdrażanie planu działania przebiega ogólnie zgodnie z planem i władze zakładają, że możliwe opóźnienia spowodowane wybuchem pandemii będą nieznaczne.

Władze nawiązały ponadto współpracę z instytucjami europejskimi w zakresie ewentualnego wykorzystania kwot ekwiwalentu dochodu SMP i ANFA na zmniejszenie potrzeb finansowych brutto lub na sfinansowanie innych wzajemnie uzgodnionych inwestycji. Władze greckie ujawniły zamiar wykorzystania następnej dostępnej transzy kwot ekwiwalentu dochodu SMP i ANFA na zmniejszenie potrzeb finansowych brutto. Instytucje europejskie i władze greckie podjęły, na podstawie upoważnienia udzielonego na posiedzeniu Eurogrupy w grudniu 2019 r., prace techniczne, które mają na celu wprowadzenie w życie treści oświadczenia Eurogrupy z czerwca 2018 r. Prace te zostaną bardziej szczegółowo ocenione jesienią 2020 r. w kontekście analizy postępów osiągniętych w zakresie poprawy planowania i realizacji inwestycji publicznych, o których mowa powyżej.

PODATKI ORAZ ADMINISTRACJA SKARBOWA

W związku z szybko rozprzestrzeniającą się pandemią wywołaną przez koronawirusa władze nie były w stanie zakończyć w terminie ogólnokrajowej procedury wyceny

nieruchomości na potrzeby podatku od nieruchomości (stanowiącej zobowiązanie szczegółowe, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2020 r.), tak aby jej wyniki mogły zostać wykorzystane już w ramach tegorocznego cyklu szacowania wpływów podatkowych. Doprowadzi to do odroczenia wdrożenia szerzej zakrojonej reformy podatku od nieruchomości do 2021 r. oraz będzie miało skutek budżetowy – prowadzący do nieznacznego wzrostu deficytu – na poziomie 150 mln EUR po stronie dochodów w 2020 r. Władze zobowiązały się do zmiany harmonogramu wspomnianej procedury i ukończenie jej do jesieni, tak aby do stycznia 2021 r. zakończyć dostosowanie wartości, które są stosowane na potrzeby podatku od nieruchomości, do cen rynkowych.

W centrum wysiłków podejmowanych dotychczas przez władze w celu przeciwdziałania skutkom gospodarczym pandemii stoi niezależny urząd ds. dochodów publicznych (IAPR). W kontekście pandemii urząd ten administruje odroczeniami podatków oraz rat spłaty zobowiązań podatkowych, udostępnia platformę na potrzeby wdrożenia podlegających zwrotowi zaliczek i wydaje elektroniczne zaświadczenia o pobycie w celu ułatwienia przemieszczanie się osób przebywających na wyspach w następstwie wprowadzenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa.

Urząd ten jest na dobrej drodze do osiągnięcia większości swoich kluczowych wskaźników skuteczności działania w pierwszym kwartale 2020 r.; w okresie tym liczba jego pracowników zwiększyła się w umiarkowanym tempie, aczkolwiek w dalszym ciągu pozostaje dużo niższa od planowanej (stanowiącej zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r.). Windykacja należności w pierwszym kwartale 2020 r. postępowała w tempie podobnym do odnotowanego w tym samym okresie w roku ubiegłym, przy czym jednocześnie wzrósł odsetek nowych spraw dotyczących audytu. Liczba pracowników w dalszym ciągu rosła w pierwszym kwartale i wynosi obecnie 11 916 osób w porównaniu z liczbą 12 500 pracowników, która stanowiła poziom docelowy na koniec 2019 r.

W przypadku uzgodnionych w 2019 r. środków uzupełniających w obszarach zasobów ludzkich, technologii informatycznych i potrzeb lokalowych odnotowano ograniczone postępy. Proces przyjmowania przepisów prawa pierwotnego dotyczących reformy zasobów ludzkich jeszcze się nie zakończył, a harmonogram ich pełnego wdrożenia ulegnie zmianom ze względu na pandemię, przy czym nowe terminy muszą dopiero zostać ustalone. W odniesieniu do infrastruktury informatycznej oraz doprecyzowania zakresu kompetencji IAPR nie osiągnięto konkretnych postępów. Oczekuje się, że wysiłki w tym zakresie zostaną zwiększone i przyspieszone, gdyż zapewnienie interoperacyjności różnych baz danych wzmocniłoby możliwości walki z uchylaniem się od opodatkowania i ułatwiałoby terminowe pobieranie podatków. Jeśli chodzi o przeniesienie siedziby głównej IAPR do jednej lokalizacji, to proponowany wcześniej budynek został w międzyczasie zajęty przez inny organ publiczny. Władze planują obecnie wybudowanie dwóch nowych budynków, które miałyby pomieścić IAPR, na obrzeżach Aten w sąsiedztwie ministerstwa finansów, przy czym oddanie ich do użytku planowane jest na rok 2024.

Władze podejmują kroki w celu wzmocnienia zdolności operacyjnych operacyjnego centrum koordynacyjnego, które koordynuje działania związane ze zwalczaniem przemytu, oraz osiągnęły postępy w realizacji szeregu projektów mających na celu poprawę poboru podatków i przestrzegania przepisów podatkowych. Do końca maja 2020 r. planowane jest przyjęcie projektu przepisów, które mają na celu zwiększenie zdolności operacyjnych centrum i wzmocnienie jego mechanizmów zarządzania. Władze planują dokonać zmian w prawie celnym, między innymi w celu zwiększenia stopnia

wykorzystania i zaawansowania metod wywiadowczych w działaniach przeciwko przemytowi. W lipcu 2020 r., a więc zgodnie z planem, powinien zostać uruchomiony system fakturowania elektronicznego. Dobiegają również końca prace nad tzw. „modelowym biurem poboru", które otrzymało wsparcie techniczne za pośrednictwem Komisji Europejskiej, aczkolwiek niezbędni do jego funkcjonowania pracownicy muszą dopiero zostać wyznaczeni i przeniesieni.

Wspólny ośrodek windykacji zadłużenia z tytułu zabezpieczenia społecznego (KEAO) w dalszym ciągu osiągał w pierwszym kwartale 2020 r. swoje cele w zakresie windykacji zaległych składek na zabezpieczenie społeczne. Przyjęto również wreszcie przepisy określające klasyfikację nieściągalnego zadłużenia z tego tytułu i jest ona zgodna z klasyfikacją nieściągalnych należności podatkowych.

ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI

Wybuch pandemii wywołanej przez koronawirusa ma negatywny wpływ na realizację planu rozliczania zaległości finansowych, ale osiągnięto postępy w zakresie ulepszenia procesów leżących u jego podstawy i władze utrzymują w mocy harmonogram ustalony w październiku 2019 r. Saldo zaległości finansowych wynosiło w styczniu 2020 r. 1,3 mld EUR, tj. 69 mln EUR więcej niż w grudniu 2019 r. i 340 mln EUR powyżej wartości docelowej dla rozliczenia. Władze nie były w stanie przedstawić pełnych zagregowanych danych w odniesieniu do okresu po styczniu i poinformowały, że saldo zaległości finansowych w niektórych podsektorach może przejściowo wzrosnąć w wyniku zakłóceń w powiązanych z tym pracochłonnych procesach. Niemniej władze określiły dwa środki, które powinny posłużyć do rozliczenia 15 % ogólnego salda zaległości finansowych po wznowieniu działalności. Mają one na celu przyspieszenie rozliczania zaległości finansowych wobec świadczeniodawców opieki zdrowotnej i umożliwiają natychmiastowe rozliczenie niektórych zwrotów podatku. Aby nie dochodziło do nagromadzenia nowych zaległości finansowych, władze planują wdrożyć nowy system informatyczny w ramach jednolitego funduszu zabezpieczenia społecznego (EFKA) w celu znacznego przyspieszenia tempa rozliczania zaległych roszczeń emerytalnych. Władze poinformowały o usprawnieniach w zakresie scentralizowanych zamówień publicznych w sektorze opieki zdrowotnej, wdrożyły większość zaleceń greckiego Trybunału Obrachunkowego i wzmacniają kontrole wewnętrzne.

System pojedynczego rachunku skarbowego już funkcjonuje i zapewnia praktyczny ogląd sytuacji skarbu państwa pod względem środków gotówkowych; kontynuowane są również prace nad projektem dotyczącym prognoz w zakresie środków gotówkowych stanowiącym zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r. Agencja zarządzająca długiem publicznym, ministerstwo finansów oraz bank centralny Grecji są dzięki temu w stanie monitorować niemal w czasie rzeczywistym znaczną część sald gotówkowych i przepływów środków gotówkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych. Projekt pilotażowy dotyczący prognoz w zakresie środków gotówkowych, obejmujący większość rezerw gotówkowych skarbu państwa, zostanie wdrożony zgodnie z projektem strategii z marca 2020 r. Projekt pilotażowy będzie stopniowo udoskonalany i rozszerzany na podmioty o ujętych w budżecie wydatkach przekraczających 50 mln EUR w styczniu 2021 r., co należy uznać za zadowalającą wartość progową, jeśli wziąć pod uwagę, że już projekt pilotażowy obejmuje podmioty, które dysponują 70 % łącznych rezerw gotówkowych państwa.

Wdrażanie reformy planu kont przebiega zasadniczo zgodnie z planem (stanowi ona zobowiązania szczegółowe, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2021 r.

i połowy 2022 r.), ale wyzwaniem pozostaje jej wdrożenie w ramach budżetu na inwestycje publiczne. Pandemia wywołana przez koronawirusa spowodowała opóźnienia w procesie udzielenia zamówienia na nowy system informatyczny mający wspierać tę reformę, ale ogólny harmonogram projektu pozostał niezmieniony. Władze opracowują klasyfikację funkcjonalną na potrzeby planu kont, tak aby zapewnić spójność z ramami budżetowania zadaniowego. Osiągnięto również postępy we wdrażaniu klasyfikacji stosowanej na potrzeby planu kont w ramach wykonania budżetu na inwestycje publiczne, podczas gdy na potrzeby przygotowania budżetu stosowana jest nadal mniej szczegółowa klasyfikacja. Władze będą dążyć do dalszych ulepszeń dzięki wsparciu technicznemu Komisji Europejskiej.

Władze zobowiązały się przyjąć do końca 2020 r. nową strategię zamówień publicznych na lata 2021–2025, która ma się przyczynić do bardziej zrównoważonego i efektywnego wykorzystania zasobów publicznych (zobowiązanie uzupełniające). Dobrze funkcjonujący system zamówień publicznych jest kluczowym elementem procesu inwestycyjnego, który będzie miał kluczowe znaczenie dla ożywienia gospodarczego po ustaniu pandemii. Zlikwidowanie słabych punktów w procesach udzielania zamówień mogłoby przyczynić się do racjonalizacji wydatków publicznych, zwiększenia dynamiki wzrostu gospodarczego i zagwarantowania konkurencyjnego otoczenia biznesowego. Władze uzgodniły dokonanie przeglądu ram prawnych i wdrożenia zgodnie z odpowiednimi przepisami UE.

FINANSOWANIE PAŃSTWA

Jeśli chodzi o obsługę zadłużenia, w nadchodzących latach potrzeby Grecji będą niewielkie. Po wybuchu pandemii Grecja z powodzeniem dokonała już emisji zarówno bonów skarbowych, jak i obligacji długoterminowych, potwierdzając w ten sposób, że zachowała dostęp do finansowania rynkowego. Przypadające w 2020 i 2021 r. koszty obsługi zadłużenia przez Grecję są niskie i zasadniczo obejmują konieczność refinansowania obligacji krótkoterminowych. Po długim okresie spadku spready oprocentowania w stosunku do niemieckich obligacji skarbowych zaczęły rosnąć wraz z rozprzestrzenianiem się pandemii, w połowie marca osiągając szczytowy poziom około 400 punktów bazowych w przypadku obligacji o 10-letnim terminie zapadalności, przy znacznej zmienności. Po ogłoszeniu przez Europejski Bank Centralny nadzwyczajnego programu zakupów papierów wartościowych w czasie pandemii, który będzie również obejmował greckie obligacje skarbowe, zmienność ta uległa zmniejszeniu i spread ten zmniejszył się do poziomu około 200 punktów bazowych. Jednak powoli spready nadal rosły i na koniec kwietnia osiągnęły poziomy wyższe o 130 punktów bazowych od najniższych poziomów z lutego.

Znaczne rezerwy gotówkowe zapewniają bufor umożliwiający amortyzację wstrząsów związanych z płynnością, ale dalsze nasilenie się kryzysu może prowadzić do niemałego zwiększenia potrzeb w zakresie finansowania. Rezerwy gotówkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosiły na koniec marca 2020 r. około 34 mld EUR, z czego około 26 mld EUR należało do państwa, a reszta do podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Z uwagi na ograniczone potrzeby w zakresie finansowania rezerwy gotówkowe mogą być w nadchodzących miesiącach wykorzystane w celu amortyzacji wstrząsów związanych z płynnością. Grecja zasygnalizowała, że planuje utrzymać swoją obecność na rynkach obligacji i pozyskać dodatkowe środki gotówkowe w celu zabezpieczenia się przed ryzykiem pogorszenia warunków finansowania. Główne zagrożenie stanowiłby utrzymujący się zastój gospodarczy znacznie wykraczający poza maj, co mogłoby wymagać dodatkowego skorzystania z bufora gotówkowego na początku lata.

DOBROBYT SPOŁECZNY

Grecja wykazała się dużymi zdolnościami reagowania w sytuacji nadzwyczajnej w obszarze zdrowia publicznego, wprowadzając rygorystyczne środki w zakresie ograniczenia kontaktów osobistych wkrótce po wykryciu pierwszych przypadków choroby. Wcześnie zamykając placówki handlowe inne niż te, które oferują produkty pierwszej potrzeby, oraz wprowadzając ograniczenia poruszania się, Grecja priorytetowo potraktowała kwestie zdrowia publicznego i bezpieczeństwa pacjentów. Środki mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się koronawirusa wśród najsłabszych grup społecznych, które są narażone na większe ryzyko nie tylko w kategoriach zdrowia fizycznego, ale również pod względem źródeł utrzymania i warunków życiowych, wymagają starannego monitorowania przez władze.

Wprawdzie wdrożone już reformy strukturalne i dodatkowe środki finansowe w wysokości 200 mln EUR ułatwiają skuteczną reakcję systemu opieki zdrowotnej na pandemię wywołaną przez koronawirusa, ale w perspektywie krótkoterminowej mogą być potrzebne dodatkowe zasoby finansowe. Przyjęte wcześniej środki mające na celu zapewnienie skutecznego, dostępnego, wydajnego i odpornego systemu opieki zdrowotnej, takie jak ustanowienie powszechnego dostępu do opieki zdrowotnej, kompleksowej sieci podstawowej opieki zdrowotnej oraz scentralizowanych procedur zamówień, okazują się odgrywać kluczową rolę w reakcji na pandemię, gdyż zapewniają nieograniczony dostęp do usług opieki zdrowotnej oraz odpowiednie dostawy i zapasy zasobów.

Procedury dotyczące poboru nadpłaconych kwot (stanowiące trwałe zobowiązanie Grecji) są kontynuowane z pewnymi opóźnieniami, przy czym nie wszystkie z nich można przypisać obecnej sytuacji nadzwyczajnej. Władze dążą do osiągnięcia pierwotnie uzgodnionych celów, z pewnymi opóźnieniami wynikającymi ze środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa, ale również z problemów powstałych przed wystąpieniem obecnej sytuacji nadzwyczajnej w zakresie zdrowia publicznego. Władze planują wprowadzenie środków służących ograniczeniu narastania nadpłaconych kwot, które należy odzyskać, ale do odwrócenia tendencji wzrostowej będą prawdopodobnie konieczne dodatkowe działania. Wprowadzenie uzależnionych od wysokości dochodów wyjątków od wymogu udziału własnego w kosztach opieki zdrowotnej wzmocniłoby ochronę pacjentów, ale nie jest obecnie brane pod uwagę.

Uruchomienie sieci podstawowej opieki zdrowotnej, stanowiące zobowiązanie szczegółowe, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2020 r., musiało zostać zawieszone ze względu na wybuch pandemii. Władze pracują nad nowymi narzędziami mającymi służyć ochronie zdrowia ludności, takimi jak rozwiązania w zakresie telemedycyny, oraz zwiększyły liczbę dostępnych łóżek szpitalnych dzięki umowom z sektorem prywatnym. Władze zdwoiły również swoje wysiłki na rzecz przyciągnięcia personelu medycznego, w szczególności lekarzy. Wdrażanie reformy zostanie wznowione po ustaniu obecnej sytuacji nadzwyczajnej, podczas gdy istniejące placówki podstawowej opieki zdrowotnej są już wykorzystywane w celu reakcji na pandemię.

Trwa proces centralizacji zamówień publicznych, stanowiącej zobowiązanie szczegółowe, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2020 r., przy czym uwaga koncentruje się na pilnych potrzebach systemu opieki zdrowotnej. Centralne zarządzanie zamówieniami regionalnymi zapewnia większą wydajność, która mogłaby zostać dodatkowo zwiększona dzięki ponownemu uruchomieniu centrum monitorowania cen. Trwają jeszcze prace nad projektem nowych przepisów, które mają na celu przekształcenie nowego

centralnego organu ds. zamówień publicznych w obszarze opieki zdrowotnej w podmiot prawa prywatnego, ale obecna sytuacja nadzwyczajna stanowi okazję do wypróbowania w praktyce niektórych elementów nowego systemu.

Władze zaktualizowały plan działania mający na celu zakończenie procesu ustanowienia jednolitego funduszu ubezpieczeń społecznych (EFKA), co stanowi zobowiązanie szczegółowe, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2020 r. Plan ma na celu kompleksową transformację cyfrową do końca 2020 r., mającą prowadzić do stworzenia nowego ładu instytucjonalnego i operacyjnego. Główne działania o charakterze organizacyjnym, które mają zostać zakończone do końca czerwca 2020 r., obejmują połączenie uzupełniającego funduszu emerytalnego (ETEAEP) z jednolitym funduszem ubezpieczeń społecznych oraz utworzenie i uruchomienie (w obrębie tego ostatniego) wydziału ds. emerytur w sektorze publicznym. Pozostałe reformy o charakterze organizacyjnym dotyczą utworzenia lokalnych wydziałów zajmujących się rolnikami i osobami samozatrudnionymi, przy czym w przypadku tych reform dochodzi do opóźnień ze względu na wybuch pandemii, ale powinny one zostać zakończone w okresie czterech miesięcy po wznowieniu działalności.

Uzgodniono kształt systemu rent inwalidzkich, co stanowi zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do połowy 2019 r. Po przedyskutowaniu najlepszych praktyk stosowanych w UE przyjęte zostanie nowe podejście w odniesieniu do tej reformy, którego podstawę stanowiła będzie ocena niepełnosprawności funkcjonalnej dokonywana w oparciu o badania fizykalne przeprowadzane przez wykwalifikowanych ekspertów. Tego rodzaju oceny są szeroko wykorzystywane w innych państwach członkowskich, przy czym ich rola jest dwojaka: z jednej strony zapewniają one ocenę kwalifikowalności do celów przyznania świadczeń, zaś z drugiej służą przedstawieniu konkretnych propozycji służących ograniczeniu niepełnosprawności i zapewnieniu rehabilitacji. Pierwszym punktem uzgodnionego harmonogramu wdrożenia nowego kształtu tego zobowiązania jest projekt pilotażowy, którego realizacja rozpocznie się w styczniu 2021 r.

W ramach zobowiązania do zakończenia wdrażania wszystkich trzech filarów programu solidarnościowych zasiłków dochodowych władze ukończyły ocenę projektu pilotażowego dotyczącego nowego modelu realizacji aktywnej polityki rynku pracy, stanowiącego zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r., oraz opracowały wstępne plany realizacji kolejnych projektów pilotażowych w celu rozszerzenia nowego modelu. Ocena projektu pilotażowego przez Bank Światowy, dokonana w kontekście wsparcia technicznego udzielanego za pośrednictwem Komisji Europejskiej, ujawniła możliwości znacznych ulepszeń, np. pod względem zdolności w zakresie zasobów ludzkich, upowszechnienia modelu, złożoności administracyjnej i gromadzenia danych. Korzystając ze zgromadzonych doświadczeń, władze przystąpią teraz do rozszerzenia skali projektu pilotażowego na dodatkowe obszary geograficzne o zróżnicowanej charakterystyce rynku pracy, poszerzenia grupy docelowej oraz zintensyfikowania gromadzenia i analizy danych w celu wyciągnięcia wniosków, które mogą okazać się przydatne przy szerszym wprowadzeniu modelu.

Jeśli chodzi o przegląd systemu dotacji dla lokalnego transportu publicznego, analiza (stanowiąca zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r.) jest opóźniona ze względu na wybuch pandemii, ale oczekuje się, że w każdym przypadku prace nad przepisami dotyczącymi reformy zostaną sfinalizowane do końca września 2020 r.

ROZWÓJ SYTUACJI W SEKTORZE FINANSOWYM

Od czasu zakończenia programu pomocy grecki sektor bankowy stał się bardziej stabilny i odporny na wstrząsy, ale wciąż istnieją ryzyka będące skutkiem wcześniejszego kryzysu oraz istotne, leżące u ich podstaw słabości, zaostrzane przez prawdopodobny znaczący negatywny wpływ pandemii. Sytuacja pod względem płynności w dalszym ciągu poprawiała się przez cały 2019 r. i płynność utrzymywała się na poziomie zapewniającym odporność. Nadal poważne wyzwanie – mimo postępów osiągniętych w 2019 r. – stanowi jakość aktywów, nawet bez uwzględnienia wpływu pandemii. Sytuacja kapitałowa banków greckich odpowiada wymogom regulacyjnym, ale w najbliższej przyszłości pozostają one narażone na ryzyko związane z koniecznością zwiększenia kapitału oraz w dużej mierze uzależnione od państwa w związku z dużym udziałem, jaki w kapitale banków stanowią ulgi z tytułu odroczonych podatków dochodowych. Na koniec 2019 r. banki odzyskały rentowność, ale jest ona niska i niestabilna. Rentowność jest uzależniona od wzrostu akcji kredytowej, zagrożona przez ewentualne ponowne pogorszenie jakości aktywów oraz, do pewnego stopnia, przez zmienność spreadów rentowności obligacji skarbowych.

Tempo zmniejszania wolumenu kredytów zagrożonych zwiększyło się w 2019 r., ale ich udział w portfelach banków jest nadal bardzo wysoki. Na koniec 2019 r. ich wolumen wynosił 68,5 mld EUR (40,6 % wszystkich kredytów udzielonych klientom), co oznacza spadek o 13,3 mld EUR w stosunku do poprzedniego roku i o 38,7 mld EUR w stosunku do wartości szczytowej z marca 2016 r. Z uwagi na spodziewany negatywny wpływ pandemii na rynki wtórne kredytów zagrożonych jeszcze bardziej rośnie presja na skuteczną restrukturyzację tych ostatnich w drodze stosowania wewnętrznych procedur bankowych w celu utrzymania pozytywnej tendencji poprawy jakości aktywów. Kryzys ma wpływ na bankowe strategie redukcji wolumenu kredytów zagrożonych, w związku z czym potrzebne są zmiany w tych strategiach. Wdrożenie programu ochrony aktywów *Hercules* zostało tymczasowo odroczone, choć jedna transakcja sekurytyzacyjna jest jeszcze właśnie finalizowana. Planowane transakcje sprzedaży kredytów zagrożonych również zostały wstrzymane, natomiast środki służące egzekwowaniu wierzytelności zostały tymczasowo zawieszone, między innymi ze względu na zamknięte sądy.

Władze podejmują działania w celu utrzymania dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem, w uzupełnieniu inicjatyw na szczeblu banków komercyjnych i podmiotów obsługujących kredyty. Rząd udzielił gwarancji i dotacji bezpośrednich, tak aby pomóc w utrzymaniu zatrudnienia i płynności w gospodarce, co przyczyni się również do wsparcia jakości aktywów w sektorze bankowym w następstwie tymczasowych dobrowolnych moratoriów na spłatę długu wprowadzonych przez banki i podmioty obsługujące kredyty. Zapowiedziana elastyczność w zakresie nadzoru na szczeblu europejskim przyczyni się do zwiększenia możliwości udzielania kredytów przez banki. Wybiegając w przyszłość, należy stwierdzić, że ograniczenie – w miarę możliwości – negatywnego wpływu pandemii na jakość aktywów oraz podjęcie dalszych działań służących rozwiązaniu problemu, jaki stanowi narosła pula kredytów nieobsługiwanych, będą stanowić kwestię o zasadniczym znaczeniu dla możliwości opłacalnego udostępniania kredytów na etapie ożywienia gospodarczego.

Pandemia wywołana przez koronawirusa doprowadziła do przesunięcia zasobów na wszystkich szczeblach administracji publicznej, ograniczając możliwości osiągania postępów i prowadząc do opóźnień we wdrażaniu reform sektora finansowego. Mimo to władze podtrzymują swoje zobowiązanie do harmonizacji ram prawnych dotyczących

niewypłacalności oraz do udoskonalenia istniejących narzędzi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kredytów zagrożonych. Jest to pożądane, gdyż wraz z rozprzestrzenianiem się pandemii coraz większego znaczenia nabierają skuteczne ramy prawne dotyczące niewypłacalności. Opisane poniżej działania są monitorowane i oceniane jako element trwałego zobowiązania w obszarze polityki w obszarze sektora finansowego.

- **Władze poczyniły postępy w przygotowaniu nowego kodeksu postępowania w sprawie niewypłacalności.** Nowy kodeks obejmie zarówno przepisy stosowane wobec przedsiębiorstw, jak i wobec osób fizycznych. Oczekuje się, że zostanie on przyjęty do końca czerwca i wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2021 r. Pełna ocena nowych przepisów będzie wprawdzie możliwa dopiero wtedy, gdy dostępny będzie stabilny tekst, jednak już aktualny projekt zapewnia pożądane unowocześnienie i ujednolicenie prawa dotyczącego niewypłacalności oparte na najlepszych praktykach międzynarodowych. Wymogiem o kluczowym znaczeniu dla skutecznego stosowania kodeksu będzie istnienie solidnych ram w zakresie rozpatrywania spraw związanych z niewypłacalnością oraz przeprowadzania postępowań egzekucyjnych, zarówno pod względem prawodawstwa, jak i zdolności praktycznego wdrażania. Projekt kodeksu zawiera również propozycję dotyczącą transakcji sprzedaży i dzierżawy zwrotnej, zgodnie z którą nieruchomość, z którą powiązane jest główne miejsce zamieszkania kwalifikujących się kredytobiorców, mogłaby zostać kupiona przez podmiot będący własnością państwa, a następnie wydzierżawiona danemu dłużnikowi (z możliwością jej odkupienia), podczas gdy kwalifikujący się kredytobiorcy należący do słabszych grup społecznych byliby uprawnieni do dotacji do czynszu za wydzierżawioną na tej zasadzie nieruchomość. Podobne rozwiązania istnieją wprawdzie w innych krajach (np. w Irlandii), ale powyższa propozycja pociąga za sobą ryzyko znacznego zaangażowania sektora publicznego na rynku nieruchomości, a także ryzyka o charakterze podatkowym, co zmusza do dużej ostrożności w kontynuowaniu tych planów. W obecnie zaproponowanej postaci rozwiązanie to rodzi również wątpliwości co do kwestii związanych z egzekwowalnością, ukierunkowaniem zakresu środka (krąg beneficjentów) i ewentualnym zazębianiem się z innymi instrumentami.

- **Władze uchwaliły trzymiesięczne – do końca lipca – przedłużenie programu ochrony głównego miejsca zamieszkania, który uprzednio miał wygasnąć w kwietniu.** Decyzja ta została podjęta pomimo ograniczonego korzystania z tego programu i odzwierciedlała trudności (w związku z wybuchem pandemii) z terminowym złożeniem wniosku napotykane przez osoby ubiegające się o objęcie programem. Nie wprowadzono żadnych zmian w odniesieniu do kredytów objętych programem lub kryteriów kwalifikowalności. Władze ogłosiły również zamiar przedłużenia do końca lipca terminu na składanie wniosków w ramach mechanizmu restrukturyzacji długów na drodze pozasądowej.

- **Aby złagodzić skutki dla grup społecznych, których sytuacja finansowa pogorszyła się w następstwie pandemii, władze zapowiedziały tymczasową dotację do spłaty rat z tytułu kredytów hipotecznych, konsumenckich i dla przedsiębiorstw, które są zabezpieczone hipoteką na nieruchomości stanowiącej główne miejsce zamieszkania.** Program ten, który jest odrębny od opisanego powyżej mechanizmu sprzedaży i dzierżawy zwrotnej w ramach kodeksu dotyczącego niewypłacalności, będzie dostępny dla kwalifikujących się osób fizycznych i dotyczył kredytów niezagrożonych, restrukturyzowanych ekspozycji zagrożonych oraz pozostałych ekspozycji zagrożonych, ustalonych w odniesieniu do konkretnej daty

granicznej. Wnioski w ramach tego programu będzie można składać przez miesiąc, począwszy od 1 lipca 2020 r., i będzie on dostępny jedynie dla dłużników dotkniętych skutkami pandemii. Wstępnym warunkiem udziału w tym programie będzie restrukturyzacja odnośnych kredytów zgodnie z umowami między bankami i dłużnikami. Banki będą proponować restrukturyzację na zasadzie uznaniowej. Z uwagi na szeroki wachlarz kwalifikujących się kredytów kwestią o zasadniczym znaczeniu będzie wbudowanie w ten program solidnych zabezpieczeń w celu zapewnienia, by restrukturyzowane były tylko rentowne kredyty, oraz uniknięcia negatywnych skutków dla dyscypliny płatności.

- **Władze przedłożyły plan działania (oraz stosowny wniosek ustawodawczy) mający przyspieszyć nadrabianie zaległości w rozpatrywaniu spraw dotyczących niewypłacalności gospodarstw domowych, których liczba uległa dalszemu zwiększeniu w związku z zawieszeniem pracy sądów.** Władze zobowiązały się do przyjęcia przepisów wymaganych do jego wdrożenia do końca maja 2020 r., przy jednoczesnym dopilnowaniu, by elektroniczna platforma na potrzeby zastępowania bardziej odległych terminów przesłuchań bliższymi terminami była operacyjna w ciągu 45 dni od przyjęcia przepisów.

- **Władze podejmują kroki, które w obecnej sytuacji uznaje się za wykonalne, w celu wdrożenia czteroletniego planu działania służącego nadrobieniu zaległości w zakresie wezwań do zapłaty z tytułu gwarancji, które są nadal znaczne.** Rozpatrywanie i (przewidywana) spłata roszczeń w pierwszym kwartale 2020 r. odbywają się zgodnie z planem, a dzięki uchwalonym na początku maja przepisom prawa wtórnego ulepszono organizację repozytorium dokumentów elektronicznych. Rozpoczęto przesunięcia personelu i innych zasobów, ale proces rozpatrywania roszczeń uległ spowolnieniu w związku z ograniczeniami wynikającymi z pandemii. Władze zamierzają przyspieszyć – w możliwie największym zakresie oraz w stosunku do zakładanego wcześniej tempa – rozpatrywanie roszczeń w drugiej połowie 2020 r. i analizują jednocześnie sposoby dalszego przyspieszenia realizacji harmonogramu płatności do 2023 r. Przyspieszenie rozpatrywania roszczeń już w tym roku przyczyniłoby się do wsparcia płynności w sektorze bankowym.

- **W związku z zamknięciem sądów i kancelarii notarialnych wstrzymano licytacje elektroniczne, ale trwają prace nad dalszym udoskonaleniem tej procedury.** Władze przedstawiły w zarysie poprawki do kodeksu postępowania cywilnego mające na celu usunięcie przeszkód i utrudnień proceduralnych, a także wnioski mające sprawić, by platforma licytacji elektronicznych była bardziej przyjazna w obsłudze dla użytkowników. Niezbędne zmiany prawne zostaną opracowane przez komisję legislacyjną powołaną na potrzeby aktualnej nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego, która powinna zakończyć prace (obejmujące również komunikat wyjaśniający) do końca września 2020 r. (a nie do końca marca, jak wcześniej zakładano).

Grecki Fundusz Stabilności Finansowej (Hellenic Financial Stability Fund, HFSF) włączył się w inicjatywy mające na celu lepszą ocenę i skuteczniejsze monitorowanie wpływu pandemii na sytuację finansową banków o znaczeniu systemowym. Wybuch pandemii zmusił HFSF do wzmocnienia przypisanych mu funkcji w zakresie monitorowania (i potencjalnie również innych funkcji) zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi.

RYNEK PRACY

Pandemia wywołana przez koronawirusa zaczęła wywierać znaczący wpływ na rynek pracy i władze podejmują szereg działań mających ograniczyć do minimum utratę zatrudnienia i długookresowe szkody dla gospodarki. Działania te obejmują: zwiększenie elastyczności czasu pracy oraz specjalne urlopy rodzicielskie w związku z zamknięciem szkół; tymczasowy zakaz dokonywania zwolnień przez pracodawców w połączeniu z dodatkiem do wynagrodzenia dla pracowników dotkniętych zawieszeniem działalności na skutek zarządzenia administracji (łącznie dotyczy to obecnie do 1,7 mln pracowników sektora prywatnego i 500 000 osób samozatrudnionych); przedłużenie wypłaty świadczeń dla bezrobotnych do końca maja. Władze rozważają również wdrożenie nowego, rozszerzonego i tymczasowego modelu skróconego czasu pracy, zapewniającego przedsiębiorstwom większą elastyczność w zakresie dostosowania godzin pracy, a pracownikom otrzymanie częściowej rekompensaty za nieprzepracowane godziny. Decyzja w sprawie szczegółów i harmonogramu tego rozwiązania zostanie podjęta na podstawie jego kosztów dla budżetu. Model ten może kwalifikować się do objęcia europejskim instrumentem tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną (SURE) lub otrzymania wsparcia w ramach innych inicjatyw (Europejski Fundusz Społeczny).

Władze ukończyły realizację planu działania w zakresie walki z pracą nierejestrowaną na lata 2017–2019 (stanowiącego zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r.) i będą teraz wdrażać plan działań następczych. Wkrótce powinien zostać przyjęty plan realizacji tego planu działań następczych.

W związku z pandemią władze postanowiły – w porozumieniu z partnerami społecznymi – przełożyć aktualizację wysokości płacy minimalnej z czerwca 2020 r. na styczeń 2021 r. Jak wynika z przeprowadzonej przez Bank Światowy wstępnej oceny skutków znacznego podwyższenia płacy minimalnej dokonanego w 2019 r., istnieją ograniczone dowody na to, że zatrudnienie i bezrobocie w sektorach o wysokim odsetku pracowników z minimalnym wynagrodzeniem uległo zmianom w porównaniu z sektorami zatrudniającymi pracowników o zasadniczo wyższych płacach, aczkolwiek uzasadnione byłoby dokonanie pogłębionej analizy. W dłuższej perspektywie wybuch pandemii prowadzi do wzrostu niepewności i zakłóca harmonogram procesu konsultacyjnego przewidzianego w ramach prawnych. W związku z tym wszystkie podmioty zaangażowane w ten proces zwróciły się do rządu o odroczenie aktualizacji wysokości płacy minimalnej do stycznia 2021 r., co jest rozsądnym krokiem.

RYNKI PRODUKTOWE I KONKURENCYJNOŚĆ

Władze w dalszym ciągu pracują nad poprawą warunków ramowych dla gospodarki i zwiększeniem konkurencyjności mimo zmiany priorytetów oraz trudności w związku z wybuchem pandemii. Będzie to miało zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, by grecka gospodarka wyszła z kryzysu wzmocniona i była w stanie zapewnić solidny i trwały wzrost. Właściwe i nieuniknione było przesunięcie znacznych zasobów w taki sposób, by zapewnić ciągłość działania w czasie pandemii, która służy jako katalizator postępów w realizacji agendy na rzecz administracji cyfrowej. Władze zobowiązały się do podjęcia **działań uzupełniających** w zakresie inicjatyw na rzecz cyfryzacji, tak aby jeszcze bardziej złagodzić obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw i obywateli, a także zwiększyć przejrzystość dla inwestorów co do zasad wykorzystania gruntów. Jeśli chodzi o dyplomację gospodarczą, uwaga skupia się obecnie na kwestiach walki z pandemią, ale osiągane są również postępy w realizacji działań służących wspieraniu eksportu, do których należy także przygotowanie strategii krótko- i średnioterminowej. Kluczowe znaczenie będzie miało zdecydowane wdrożenie, w tym poprzez szybkie przyjęcie prawodawstwa mającego na celu konsolidację

obowiązków w ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz ustanowienie niezbędnych międzyresortowych struktur zarządzania.

W wielu obszarach kontynuowane są prace nad systemem udzielania zezwoleń na inwestycje, mimo opóźnień spowodowanych czynnikami na ogół pozostających poza kontrolą władz, choć nadal istnieje pewne ryzyko. Rozwój sytuacji w przypadku poszczególnych zobowiązań szczegółowych był niejednolity. Przetarg na system informatyczny mający wspierać reformę systemu udzielania zezwoleń na inwestycje, stanowiący zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r., opóźnia się w związku z oczekiwaniem na decyzje sądów. Kontynuowane są prace nad wdrożeniem ustawy ramowej o kontrolach oraz nad dalszym uproszczeniem procedur (stanowiące dwa zobowiązania szczegółowe, z których władze mają się wywiązać do połowy 2020 r.), aczkolwiek z pewnymi opóźnieniami, które do pewnego stopnia można przypisać wybuchowi pandemii. Jednocześnie władze dążą do zakończenia przeglądu i zmian w klasyfikacji uciążliwości do połowy 2020 r., czyli znacznie przed wyznaczonym na połowę 2021 r. terminem wywiązania się z tego zobowiązania szczegółowego. Władze przyjęły również przepisy mające na celu usprawnienie procedury wydawania pozwoleń środowiskowych oraz pracują nad prawodawstwem wtórnym dotyczącym certyfikacji inspektorów zewnętrznych i rzeczoznawców środowiskowych, które mają się zakończyć do połowy 2020 r. Z punktu widzenia zarządzania dalsza poprawa koordynacji międzyresortowej będzie miała zasadnicze znaczenie dla zapewnienia trwałego wdrożenia reformy systemu udzielania zezwoleń na inwestycje we wszystkich sektorach.

W celu dalszej poprawy otoczenia biznesowego władze realizują działania uzupełniające mające na celu ograniczenie biurokracji, pomoc w ustanowieniu jasnych zasad dla interakcji między administracją a biznesem oraz zwiększenie przewidywalności transakcji gospodarczych. Przy wsparciu technicznym ze strony Komisji Europejskiej władze dążą do poprawy wyników Grecji w odpowiednich klasyfikacjach Banku Światowego (Doing Business Indicators), a jednocześnie pracują nad identyfikacją problemów i poprawą istotnych aspektów nieuwzględnionych w ramach tych klasyfikacji.

Wybuch pandemii wywołanej przez koronawirusa miał negatywny wpływ na realizację projektu dotyczącego katastru i istnieje ryzyko dalszych opóźnień w realizacji niedawno zaktualizowanego planu działania, jeżeli środki ograniczające rozprzestrzenianie się wirusa zostaną utrzymane. Kontynuowane są jednak prace w wielu obszarach, takich jak mianowanie członków kadry kierowniczej wyższego szczebla i przygotowanie strategii korporacyjnej dla greckiego organu ds. kadastru, opracowanie specyfikacji technicznych na potrzeby strategii cyfryzacji archiwów oraz udzielenie ostatnich pięciu zamówień. W dalszym ciągu wyzwaniem jest pozyskanie wyspecjalizowanego personelu i w celu ułatwienia tego procesu przyjęto w maju pewne zmiany przepisów. Otwarcie regionalnych urzędów katastralnych zostało wstrzymane i zostanie wznowione z chwilą normalizacji sytuacji. Proces publicznej prezentacji wszystkich nieopublikowanych dotychczas map terenów leśnych, który miał się rozpocząć w styczniu 2020 r. i zostać zakończony do czerwca 2020 r., został wstrzymany ze względów niezwiązanych w wybuchem pandemii. Jest to niepokojące, gdyż opóźnienia w udostępnieniu tych map mogą mieć negatywny wpływ na zakończenie całego procesu tworzenia map katastralnych.

Wybuch pandemii ma negatywne skutki dla greckiego sektora energetycznego w związku z niskimi cenami ropy naftowej i gazu, zmianą struktur popytu w wyniku ograniczenia kontaktów osobistych oraz pewnymi projektami technicznymi; prowadzi on również do problemów z płynnością u podmiotów działających na tym rynku ze

względu na spowolnione opłacanie rachunków. Jednym z następstw tej sytuacji jest opóźnienie wdrożenia docelowego modelu rynku energii elektrycznej (uruchomienie rynków dnia bieżącego, następnego i rynku bilansującego), stanowiącego zobowiązanie, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2020 r., ze względu na problemy z wdrożeniem projektu technicznego dotyczącego rynku bilansującego związane z trudnościami, które wykonawcy napotykają przy organizowaniu pracy personelu w związku ze środkami ograniczającymi rozprzestrzenianie się wirusa. Niemniej jednak Grecja osiągnęła postępy w kilku dziedzinach, w szczególności uruchamiając rynek terminowy energii elektrycznej. Zaostrzenie problemu niepłacenia rachunków przez klientów indywidualnych grozi kryzysem płynności wśród dostawców energii i dotychczasowa reakcja władz polegała na wprowadzeniu środków mających na celu złagodzenie tej presji bez zakłócania rynku. W perspektywie średniookresowej grecki harmonogram wyłączenia i likwidacji elektrowni opalanych węglem brunatnym pozostaje na razie niezmieniony, przy czym Grecja zasygnalizowała wolę zaangażowania w ten projekt maksimum sił i środków. Niskie ceny w handlu energią i handlu uprawnieniami do emisji w UE wywierają również szczególnie niekorzystny wpływ na saldo specjalnego rachunku związanego z odnawialnymi źródłami energii.

Trwają dyskusje na temat kształtu środka antymonopolistycznego, które mają prowadzić do przedstawienia wniosku możliwego do weryfikacji w warunkach rynkowych, co byłoby kluczowym krokiem na drodze do ostatecznego wdrożenia takiego środka i tym samym do planowego wywiązania się do końca 2020 r. z odpowiedniego zobowiązania szczegółowego. W założeniu ten środek strukturalny ma doprowadzić do zaostrzenia konkurencji na wszystkich poziomach rynku (przy czym nie powinien on być nadmiernie ukierunkowany na określony profil użytkowników), a tym samym do wyeliminowania problemów z sytuacją monopolistyczną wynikającą z utrzymującego się wyłącznego dostępu publicznej spółki elektroenergetycznej (Public Power Corporation) do źródeł energii elektrycznej na potrzeby obciążenia podstawowego. To kluczowe zobowiązanie, zaproponowane jako rozwiązanie alternatywne wobec nieudanej próby sprzedaży dwóch należących do spółki elektrowni opalanych węglem brunatnym, będzie miało istotne znaczenie dla otwarcia rynku na konkurencję i zachęcenia do nowych inwestycji na etapie transformacji sektora energetycznego Grecji.

Przyjęty przez Grecję krajowy plan w zakresie energii i klimatu jest obecnie poddawany przeglądowi przez Komisję Europejską. Ten ambitny plan likwidacji elektrowni opalanych węglem brunatnym będzie wymagał zwiększenia wykorzystania jako nowych źródeł energii gazu oraz odnawialnych źródeł energii, a także regionalnego planu rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych. Realizację tych planów ułatwi przyszła ustawa regulująca udzielanie zezwoleń, która ma na celu usprawnienie inicjowania i rozwijania projektów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Kluczem do sukcesu planu likwidacji elektrowni opalanych węglem brunatnym będzie udana późniejsza transformacja na obszarach szczególnie uzależnionych od tego sektora. Grecja utworzyła międzyresortową komisję, która ma opracować centralny plan na rzecz sprawiedliwej transformacji w celu pokierowania tym projektem, który będzie wspierany z unijnego mechanizmu sprawiedliwej transformacji.

Jeśli chodzi o sektor transportu, władze przyjęły krajowy centralny plan w zakresie transportu i prowadzą prace nad jego dalszym uszczegółowieniem na szczeblu regionalnym. Uszczegółowienie krajowego centralnego planu w zakresie transportu stanowi niezbędny warunek na potrzeby przyszłego okresu programowania funduszy strukturalnych w odniesieniu do kompleksowego planowania transportu i będzie miało zasadnicze znaczenie dla uwzględnienia grupy planowanych projektów w kolejnym okresie programowania.

Władze podjęły również kroki w celu poprawy warunków świadczenia usług transportowych w Salonikach poprzez zawarcie umowy koncesyjnej z *joint venture* utworzonym na potrzeby transportu regionalnego (KTEL) oraz przygotowują strategiczny plan jej przyszłej reformy mającej uwzględnić również metro w tym mieście.

HELLENIC CORPORATION OF ASSETS AND PARTICIPATIONS ORAZ PROCESY PRYWATYZACJI

Pandemia wywołana przez koronawirusa miała nieuchronnie wpływ na funkcjonowanie holdingu zarządzającego wybranymi aktywami skarbu państwa (Hellenic Corporation of Assets and Participations, HCAP) oraz spółek należących do jego portfela i doprowadziła do dostosowania lub zmiany jego priorytetów, jak również harmonogramu niektórych powiązanych zobowiązań Grecji. Władze kontynuują wprawdzie intensywną współpracę z HCAP, ale przyjęcie zaktualizowanych wytycznych ministerialnych, które są niezbędne do dalszego wdrażania planu strategicznego HCAP (stanowiącego trwałe zobowiązanie), oraz planowana aktualizacja jego planu operacyjnego ulegną opóźnieniu do czasu ustabilizowania się sytuacji epidemiologicznej. Jeśli chodzi o wdrożenie mechanizmu koordynacji, na posiedzeniu stosownej komisji gabinetu w dniu 12 marca zatwierdzono upoważnienia odpowiednich przedsiębiorstw państwowych, ale sfinalizowanie zestawienia zobowiązań w odniesieniu do każdego przedsiębiorstwa nie jest w obecnej sytuacji wskazane w związku z niepewnością wywołaną przez koronawirusa. HCAP kontynuował działania służące poprawie ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych poprzez przeglądy dotyczące pracy zarządów oraz stosowne nominacje. Jedno z głównych wyzwań dotyczy znacznych problemów operacyjnych i finansowych poczty greckiej (Hellenic Post). Pandemia ograniczy również możliwości poprawy w 2020 r. wyników osiąganych w przypadku portfela nieruchomości HCAP, aczkolwiek usprawnienia operacyjne powinny być nadal możliwe. Kontynuowano prace techniczne dotyczące przeniesienia na rzecz HCAP aktywów olimpijskiego centrum sportowego (OAKA), o czym świadczy przedłożenie w kwietniu 2020 r. sprawozdania przez doradcę technicznego.

Aktualnym priorytetem HCAP jest zapewnienie nieprzerwanego funkcjonowania przedsiębiorstw publicznych w kluczowych sektorach, a także zdrowia i bezpieczeństwa ich pracowników. W tym kontekście kwestią najwyższej wagi jest nieprzerwane świadczenie usług w zakresie energii elektrycznej oraz usług wodociągowych i pocztowych, podobnie jak zapewnienie ciągłości działania systemów transportu publicznego oraz centralnych targowisk miejskich w Atenach i Salonikach. Przewiduje się, że pandemia będzie miała szczególnie negatywne skutki gospodarcze dla przedsiębiorstwa transportu miejskiego w Atenach oraz dla poczty greckiej.

W związku z wybuchem pandemii nie udało się utrzymać dynamiki procesów prywatyzacji obserwowanej we wcześniejszych miesiącach. Pandemia wywiera wieloraki wpływ na realizację programu prywatyzacji, między innymi poprzez utrudnienia w kontaktach z potencjalnymi inwestorami, następstwa dla wyceny aktywów, ograniczone zdolności administracji do przeprowadzenia koniecznych działań oraz przerwanie prac budowlanych.

Mimo ogólnie negatywnego otoczenia komercyjnego na skutek pandemii Fundusz Rozwoju Aktywów Republiki Greckiej (TAIPED) dokonuje postępów w finalizowaniu działań związanych z jego transakcjami, a władze udzielają stosownego wsparcia, podejmując wymagane z ich strony działania. Umożliwi to podjęcie kolejnych kroków

w ramach odpowiednich transakcji z chwilą normalizacji sytuacji. Na obecnym etapie sytuacja w odniesieniu do bieżących transakcji przedstawia się następująco:

- **Hellinikon (zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać w 2018 r.):** Mimo podejmowanych w dalszym ciągu przez władze usilnych starań o zrealizowanie warunków wstępnych umożliwiających przeniesienie udziałów na rzecz preferowanego inwestora (Lamda), zamknięcie transakcji od strony finansowej opóźnia się z powodu komplikacji w procedurze przetargowej dotyczącej udzielenia koncesji na prowadzenie kasyna. Po odrzuceniu pierwszego odwołania wykluczony oferent złożył do Rady Stanu (czyli do najwyższego sądu administracyjnego) petycję o stwierdzenie nieważności przetargu i zastosowanie tymczasowych środków zaradczych. W dniu 7 maja 2020 r. najwyższy sąd administracyjny odrzucił petycję o zastosowanie tymczasowych środków zaradczych. Otwiera to drogę do kontynuacji procedury przetargowej, aczkolwiek jej zakończenie będzie uzależnione od wydania przez najwyższy sąd administracyjny decyzji w odniesieniu do zawartego w petycji wniosku o stwierdzenie nieważności przetargu. Władze prowadzą działania mające na celu rozwiązanie pozostałych nierozstrzygniętych kwestii.

- **Koncesja na przystań Alimos (zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do połowy 2019 r.):** Przystań Alimos jest jedną z największych przystani w południowo-wschodnim basenie Morza Śródziemnego i jest położona w południowo-wschodniej części Aten. Decyzja gabinetu upoważniająca do podpisania umowy koncesji została opublikowana w dzienniku urzędowym w dniu 7 kwietnia 2020 r. i umowa ta została podpisana przez wszystkie zainteresowane strony w dniu 13 maja 2020 r. Zamknięcie transakcji od strony finansowej ma nastąpić w terminie 120 dni od daty podpisania umowy koncesji.

- **Hellenic Petroleum (zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do połowy 2019 r.):** Władze nie podjęły jeszcze decyzji co do podejścia, które należy zastosować, po tym jak pierwszy przetarg zakończył się niepowodzeniem w połowie 2019 r. TAIPED rozważa wszystkie dostępne możliwości. Po ostatnim znaczącym spadku kapitalizacji spółki TAIPED uznał jednak za stosowne dalsze opóźnienie rozpoczęcia transakcji.

- **Sprzedaż 30 % udziałów w międzynarodowym porcie lotniczym w Atenach (zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r.):** Na koniec stycznia 2020 r. dziewięć podmiotów zainteresowanych inwestycją kwalifikowało się do udziału w etapie składania wiążących ofert. Ze względu na pandemię termin składania wiążących ofert musiał jednak zostać dostosowany i przetarg zostanie wznowiony z chwilą normalizacji sytuacji.

- **Public Gas Corporation – DEPA Commercial (zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r.) – DEPA Infrastructure (zobowiązanie szczegółowe, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2021 r.):** W przypadku obu przetargów osiągnięto znaczne postępy i każdy z nich wzbudził duże zainteresowanie wśród inwestorów. W każdym z tych międzynarodowych przetargów na zaproszenie do wyrażenia zainteresowania odpowiedziało dziewięć zainteresowanych stron. Ocena złożonych propozycji trwa, ale ze względu na pandemię rozpoczęcie etapu składania wiążących ofert ulegnie w przypadku obu tych przetargów opóźnieniu.

- **Egnatia (zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r.):** Władze podkreśliły swoje zainteresowanie kontynuacją transakcji i w kwietniu i na początku maja 2020 r. podjęły szereg działań, obejmujących m.in. podpisanie wspólnej decyzji ministerialnej w sprawie głównych elementów umowy koncesji i dalsze kroki administracyjne. Zakłada się, że tymczasem władze i Egnatia S.A. będą kontynuować realizację wszystkich pozostałych nieukończonych działań związanych ze wskazaniem prac w przypadku mostów (umożliwiających uznanie ich za bezpieczne), udzieleniem koncesji na tunele, zakończeniem budowy wszystkich punktów poboru opłat oraz rozwiązaniem przez Egnatia S.A. otwartych kwestii związanych z umowami dotyczącymi czterech stacji obsługi dla kierowców, które są nieaktywne od 2011 r.

- **Porty regionalne (zobowiązanie szczegółowe, z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r.):** Po długim okresie występowania opóźnień osiągnięto w ostatnich miesiącach znaczne postępy, przy czym TAIPED dysponował elastycznością pod względem indywidualnego kształtowania poszczególnych transakcji i rozpoczęcia prac przygotowawczych w odniesieniu do przetargów dla czterech portów. Ze względu na niesprzyjające warunki uznano jednak, że właściwe będzie odroczenie momentu rozpoczęcia transakcji.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Administracja publiczna stoi obecnie przed podwójnym wyzwaniem związanym z pandemią wywołaną przez koronawirusa, gdyż z jednej strony musi przewodzić reakcji władz, a z drugiej boryka się ze znacznie ograniczonymi możliwościami. Ogólnie rzecz biorąc, działania podjęte przez administrację publiczną umożliwiły zasadniczo nieprzerwaną kontynuację świadczenia najważniejszych usług, które są niezbędne do funkcjonowania przedsiębiorstw i obywateli. Było to ułatwione dzięki uruchomieniu szeregu narzędzi cyfrowych w okresie obowiązywania środków ograniczających rozprzestrzenianie się wirusa.

Władze poczyniły postępy w zakresie mianowania członków kadry kierowniczej wyższego szczebla i wzmocnienia ogólnych ram, choć proces ten został zakłócony przez pandemię i pozostały pewne wątpliwości. Zakończono proces nominacji 13 nowych stałych sekretarzy, podczas gdy proces selekcji dyrektorów został tymczasowo wstrzymany. W marcu 2020 r. władze przyjęły przepisy rozszerzające zakres obowiązywania procesu selekcji z administracji centralnej również na szczebel lokalny, co należy przyjąć z zadowoleniem. Przygotowano również projekt przepisów mających na celu stworzenie jednolitego procesu selekcji w przypadku stanowisk kierowniczych wyższego szczebla w podmiotach sektora publicznego, który ma zacząć obowiązywać we wrześniu 2020 r. Z zadowoleniem należy również przyjąć centralną rolę przewidzianą w procesie selekcji dla Najwyższej Rady Doboru Kadr Cywilnych. Jeśli chodzi o bardziej problematyczne kwestie, to nie osiągnięto postępów w przypadku trwających procedur selekcji na potrzeby struktur zarządzających unijnymi funduszami strukturalnymi (krajowe strategiczne ramy odniesienia), a plany anulowania tego procesu i uruchomienia nowego mogłyby negatywnie wpłynąć na stabilność i skuteczne funkcjonowanie wprowadzonych systemów zarządzania i kontroli, w związku z czym władze zachęca się do rozważenia innych wariantów.

Ogólnie poczyniono istotne postępy w opracowaniu systemu zarządzania zasobami ludzkimi, w tym ukończono prace nad znaczną liczbą elektronicznych schematów organizacyjnych i opisów stanowisk pracy (co stanowiło zobowiązanie szczegółowe,

z którego władze miały się wywiązać do końca 2019 r.). Do połowy marca jednostki administracji rządowej reprezentujące około dwie trzecie całego personelu ukończyły prace nad elektronicznymi schematami organizacyjnymi i w przypadku 75 % zajmowanych stanowisk pracy ustanowione było powiązanie między opisem stanowiska a zajmującą je osobą. Finansowany ze środków UE przetarg na usługi wsparcia dla systemu zarządzania zasobami ludzkimi ma zostać ogłoszony w czerwcu 2020 r., a tymczasem jako rozwiązanie przejściowe kontynuowana jest aktualizacja bazy danych opartej na spisie powszechnym. Rozpoczęto cykl mobilności na 2020 r. zgodnie z nowymi przepisami mającymi na celu dalsze ulepszenie tej reformy, w szczególności poprzez wzmocnienie związku między programem mobilności a corocznym planowaniem rekrutacji. Cykl realizacji celów za 2019 r. opóźnia się ze względu na pandemię, ale władze kontynuują plany dotyczące wzmocnienia ram oceny i powiązania ich z rocznymi planami działania każdego ministerstwa i procedurą selekcji członków kadry kierowniczej.

Władze zobowiązały się do wzmocnienia systemu doboru personelu poprzez aktualizację ustawy ustanawiającej Najwyższą Radę Doboru Kadr Cywilnych oraz zwiększenie ogólnych zdolności tego organu (zobowiązanie uzupełniające). To nowe zobowiązanie obejmuje zmienione przepisy, które mają zostać przyjęte do października 2020 r., oraz szczegółowy plan działania na potrzeby reorganizacji tego organu, która ma się zakończyć do końca 2020 r., po czym wdrożenie głównych konkretnych działań będzie monitorowane począwszy od 2021 r. Rozpoczęto już prace nad definiowaniem szeregu obszarów działań, obejmujących m.in. proces składania aplikacji, przepisy dotyczące szczególnych form naboru (np. w przypadku pracowników zatrudnionych na czas określony) oraz kwestie organizacyjne.

Mimo aktualnych utrudnień władze dążą do osiągnięcia postępów w bieżących pracach nad kodyfikacją prawa. Ponownie ukonstytuowała się centralna komisja kodyfikacyjna i zakłada się, że odegra ona kluczową rolę w przyspieszeniu realizacji projektu kodyfikacji prawa. W związku z wybuchem pandemii władze nieco opóźniły realizację planów przyjęcia nowej ustawy ujednolicającej kodeks prawa pracy i kodeks stosownych przepisów wykonawczych (**zobowiązanie szczegółowe, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2020 r.**), ale zobowiązały się do przyjęcia tej ustawy do września 2020 r. Planuje się, że wkrótce ogłoszony zostanie przetarg na sztandarowy projekt dotyczący ustanowienia krajowego portalu na potrzeby kodyfikacji prawa (**zobowiązanie szczegółowe, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2022 r.**).

Czynione są postępy we wdrażaniu ustawy o uprawnieniach proceduralnych organów władzy wykonawczej. Po pierwsze, władze przyjęły szczegółowe instrukcje w zakresie metodyki legislacyjnej oraz wzór na potrzeby kompleksowej oceny skutków, które zostały przygotowane przy wsparciu technicznym Komisji Europejskiej i stanowią kluczowe narzędzia mające służyć egzekwowaniu przepisów dotyczących dobrego stanowienia prawa, które weszły w życie w styczniu 2020 r. Po drugie, według wstępnych ustaleń przeniesienie uprawnień do podpisywania aktów ze szczebla politycznego na szczebel administracyjny, które weszło w życie w lutym 2020 r., jest skutecznie stosowane w całej administracji centralnej. Oznacza to jedną z kluczowych reform w sercu administracji publicznej – szacuje się, że około 80 % wszystkich decyzji podejmowanych w każdym ministerstwie należałoby podpisywać na szczeblu administracyjnym.

Nabór pracowników zatrudnianych na czas nieokreślony odpowiadał w 2019 r. planowi zatrudnienia, a w planie zatrudnienia na 2020 r. respektowana jest zasada zastępowania odchodzących z pracy osób w stosunku 1:1. Jednocześnie z uwagi na fakt, że od 2018 r. znacznie wzrosła liczba pracowników zatrudnionych na czas określony, władze zgodziły

się na nowe zobowiązanie uzupełniające w postaci przywrócenia maksymalnego pułapu liczby pracowników zatrudnianych na czas określony począwszy od 2021 r. Wprawdzie liczba pracowników zatrudnionych na czas określony maleje od połowy 2019 r. (kiedy odnotowano jej szczytowy poziom), ale nadal utrzymuje się ona znacznie powyżej poziomu z 2018 r. w chwili zakończenia przez Grecję programu Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Oczekuje się, że to nowe zobowiązanie przyczyni się do zwiększenia starań władz o wzmocnienie centralnej kontroli nad procedurami zatrudniania. Zaniepokojenie budzi przyjęty niedawno przepis, na mocy którego określone jednostki organizacyjne gmin miejskich zostają przeniesione poza zakres działania centralnego urzędu ds. wynagrodzeń. Dla powodzenia trzeciego (i ostatniego) etapu reformy systemu wynagrodzeń konieczne jest, by upoważnienia centralnego urzędu ds. wynagrodzeń pozostały nienaruszone.

WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I WALKA Z KORUPCJĄ

W ramach projektu wzmocnienia e-sprawiedliwości odnotowano pewne postępy w przechodzeniu na obowiązek składania dokumentów w formie elektronicznej i obowiązkowy elektroniczny obieg dokumentów prawnych w postępowaniach cywilnych i karnych oraz w wydawaniu zaświadczeń i orzeczeń sądowych w formie elektronicznej. W przypadków sądów administracyjnych składanie dokumentów w formie elektronicznej stanie się obowiązkowe z dniem 1 stycznia 2021 r., ale w postępowaniach cywilnych i karnych pozostaje opcjonalne i jest dostępne tylko częściowo. Władze zobowiązały się przygotować do połowy 2020 r. plan działania na rzecz wdrożenia obowiązku składania dokumentów w formie elektronicznej w postępowaniach cywilnych i karnych, udokumentowania stanu obecnego pod względem terytorialnym i tematycznym oraz sporządzenia stosownego harmonogramu. Warunkiem wstępnym powszechnego i obowiązkowego składania dokumentów w formie elektronicznej i elektronicznego obiegu dokumentów jest uzyskanie przez sędziów, członków personelu sądów administracyjnych i przedstawicieli zawodów prawniczych możliwości składania uwierzytelnionych podpisów cyfrowych – władze zobowiązały się do podjęcia odpowiednich kroków, które mają to ułatwić.

W dniu 15 kwietnia 2020 r. władze opublikowały od dawna już oczekiwane zaproszenie do składania ofert na potrzeby drugiego etapu tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania sprawami sądowymi, co stanowi zobowiązanie szczegółowe, z którego władze mają się wywiązać do połowy 2020 r. Oferty należy składać do dnia 26 maja 2020 r. i przetarg ma zostać rozstrzygnięty w dniu 1 czerwca 2020 r. Planuje się, że realizacja projektu będącego przedmiotem tego zamówienia publicznego ma się zakończyć w ciągu 36 miesięcy od podpisania umowy.

W marcu zakończono ostatni etap wprowadzania w życie obowiązkowych ram mediacji. Ze względu na zawieszenie działania sądów w związku z wybuchem pandemii skutki wprowadzenia tych nowych ram będą mogły być określone dopiero później w trakcie w 2020 r.

Władze kontynuują również prace nad inicjatywą dotyczącą utworzenia specjalnych izb w sądach cywilnych i administracyjnych (zobowiązanie uzupełniające). Te nowe izby będą się zajmować szczególnymi kategoriami spraw i będą obsadzone przez sędziów posiadających stosowne doświadczenie zawodowe lub kwalifikacje akademickie.

Zdolności operacyjne krajowego urzędu ds. przejrzystości są stopniowo zwiększane, przy czym celem jest osiągnięcie pełnej operacyjności tego urzędu do listopada 2020 r.

Krajowy urząd ds. przejrzystości ściśle monitoruje wdrażanie krajowego planu w dziedzinie walki z korupcją, który jak dotąd przynosi dobre wyniki, oraz współpracuje z greckim Trybunałem Obrachunkowym nad wzmocnieniem systemów kontroli wewnętrznej na szczeblu zarówno centralnym, jak i lokalnym. Urząd ten jest również zaangażowany w nadzór nad finansowaniem partii politycznych i kontrolą oświadczeń majątkowych. Władze zobowiązały się przedstawić wkrótce sprawozdanie na temat stanu wdrożenia ram instytucjonalnych w zakresie finansowania partii politycznych. Zalecenia wydane przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji zostaną rozpatrzone przez specjalną komisję, która do grudnia 2020 r. przedstawi propozycje wszelkich niezbędnych zmian legislacyjnych.