KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.2.2019 r.
COM(2019) 201 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Wzmocniony nadzór - Grecja, luty 2019 r.

{SWD(2019) 201 final}

Kontekst

Grecja została włączona w ramy europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej po zakończeniu programu pomocy stabilizacyjnej w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS). Aby wyjść naprzeciw szczególnym potrzebom Grecji i wyzwaniom stojącym przed tym państwem, Komisja wprowadziła też w Grecji wzmocniony nadzór na mocy rozporządzenia (UE) nr 472/2013[1], ze skutkiem od dnia 21 sierpnia 2018 r., i przedłużyła go o kolejne sześć miesięcy decyzją Komisji z dnia 20 lutego 2019 r.[2].

Wzmocniony nadzór zapewnia kompleksowe ramy monitorowania rozwoju sytuacji gospodarczej i realizacji polityk koniecznych do zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego. Zapewnia regularną ocenę najnowszych zmian sytuacji gospodarczej i finansowej w Grecji a także monitorowanie warunków finansowania państwa i aktualizację analizy zdolności obsługi zadłużenia. Wzmocniony nadzór stanowi też podstawę oceny ogólnego zobowiązania, jakie podjęła Grecja na forum Eurogrupy w dniu 22 czerwca 2018 r., do kontynuowania i zakończenia reform przyjętych w ramach programu pomocy stabilizacyjnej w ramach EMS i do zapewnienia, by cele ważnych reform przyjętych w ramach tego programu i jego poprzedników zostały zabezpieczone. W tym kontekście zapewnia on podstawę monitorowania realizacji konkretnych zobowiązań w zakresie reform, załączonych do oświadczenia Eurogrupy z dnia 22 czerwca 2018 r., w obszarach (i) polityki budżetowej i budżetowo-strukturalnej, (ii) dobrobytu społecznego, (iii) stabilności finansowej, (iv) rynków pracy i rynków produktowych, (v) prywatyzacji oraz (vi) administracji publicznej.[3]

Niniejszy dokument jest drugim sprawozdaniem ze wzmocnionego nadzoru w Grecji, przyjętym wraz ze sprawozdaniem krajowym w ramach europejskiego semestru dotyczącym Grecji. W związku ze wzmocnionym nadzorem Komisja wraz z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC)[4] i, w stosownych przypadkach, Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) organizuje regularne misje weryfikacyjne w celu przeprowadzenia oceny dokonanych postępów; EMS uczestniczy w tych pracach w ramach swojego systemu wczesnego ostrzegania oraz zgodnie z protokołem ustaleń z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie stosunków roboczych między Komisją a EMS. W ramach prac przygotowawczych nad tym sprawozdaniem w dniach 21–25 stycznia 2019 r. odbyła się wspólna misja w Atenach.

Niniejsze sprawozdanie może posłużyć za podstawę dla Eurogrupy do podjęcia decyzji w sprawie zastosowania pierwszego zestawu środków okołozadłużeniowych uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki, w wysokości 970 mln EUR. W dniu 22 czerwca 2018 r. Eurogrupa uzgodniła, że pakiet środków dotyczących redukcji długu dla Grecji powinien obejmować zachęty mające na celu zapewnienie zdecydowanego i stałego wdrażania środków reform uzgodnionych w programie. W tym celu niektóre z warunkowych środków okołozadłużeniowych uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki są udostępniane Grecji co pół roku do połowy

[1] W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja opublikowała pierwszą ocenę Grecji w ramach wzmocnionego nadzoru. Zob. Sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru w Grecji, listopad 2018 r., Institutional Paper 90, listopad 2018 r.

[2] Komisja wprowadziła wzmocniony nadzór w Grecji na mocy rozporządzenia (UE) nr 472/2013 (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1), ze skutkiem od dnia 21 sierpnia 2018 r., na okres sześciu miesięcy (decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1192 z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie wprowadzenia wzmocnionego nadzoru w Grecji, Dz.U. L 211 z 22.8.2018, s. 1). W dniu 20 lutego 2019 r. przedłużono wzmocniony nadzór o kolejne sześć miesięcy (decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1481 z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie przedłużenia wzmocnionego nadzoru w Grecji).

[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 i zgodnie z kompetencjami EBC zapewnili wiedzę ekspercką w zakresie polityki sektora finansowego oraz kwestii o zasadniczym znaczeniu makroekonomicznym, takich jak główne cele budżetowe oraz potrzeby w zakresie zrównoważonego rozwoju i finansowania.

2022 r., pod warunkiem przestrzegania przez nią zobowiązań w zakresie ciągłości i kompletności reform, w oparciu o pozytywne sprawozdania w ramach wzmocnionego nadzoru. Środki te obejmują: (i) zwrot ekwiwalentu dochodu z posiadanych przez banki centralne obligacji państwowych w ramach programu dotyczącego rynków papierów wartościowych oraz umowy o aktywach finansowych netto oraz (ii) odstąpienie od marży odsetkowej od niektórych pożyczek udzielanych w ramach Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej.

Prognoza gospodarcza

Komisja spodziewa się wzrostu realnego PKB o 2 % w 2018 r., a następnie przyspieszenia tempa wzrostu do około 2,2 % w 2019 r. i 2,3 % w 2020 r.[5] Krajowe czynniki pobudzające wzrost (spożycie prywatne i inwestycje) powinny zyskać na znaczeniu, natomiast wpływ sektora zewnętrznego może się zmniejszyć z powodu przewidywanego spowolnienia gospodarczego w UE i wzrostu importu.

W drugiej połowie 2018 r. nastąpiła dalsza poprawa warunków na rynku pracy. Stopa bezrobocia zmniejszyła się do 18,5 % w listopadzie 2018 r., z rekordowo wysokiego poziomu 27,9 % w połowie 2013 r. i 20,8 % na koniec 2017 r. Bezrobocie długotrwałe (13,5 % w trzecim kwartale 2018 r.) oraz bezrobocie młodzieży (39,1 % w listopadzie 2018 r.) utrzymują się jednak na wysokim poziomie. Dynamika płac jak dotychczas jest słaba.

Jeżeli chodzi o pozytywne i negatywne ryzyko wystąpienia odchyleń od prognoz, ogółem przeważa ryzyko negatywne. Wzrost spożycia może być wyższy od przewidywanego w 2019 r., jeżeli niedawna podwyżka minimalnego wynagrodzenia przełoży się na większe wydatki na spożycie. Przeważa jednak ryzyko pogorszenia sytuacji w porównaniu z prognozą. Możliwa presja płacowa zagraża zarówno ożywieniu inwestycji, jak i wynikom eksportu, z uwagi na spadek konkurencyjności. Zagrożenia dla inwestycji pogłębia wysoki poziom kredytów zagrożonych, który nadal ogranicza zdolność banków w zakresie pośrednictwa. Wreszcie spowolnienie gospodarki światowej, a w szczególności unijnej, może zahamować ożywienie gospodarcze w Grecji.

Polityka budżetowa i budżetowo-strukturalna

W 2018 r. Grecja prawdopodobnie przewyższyła docelowy poziom nadwyżki pierwotnej wynoszący 3,5 % PKB, co oznacza, że czwarty rok z rzędu poziomy docelowe zostały osiągnięte i przekroczone. Uwzględnia się przy tym zwrot wynagrodzeń wypłacony pracownikom służb mundurowych i innym funkcjonariuszom publicznym w następstwie orzeczenia sądowego, a także wypłatę świadczeń uzależnionych od wysokości dochodów („dywidenda socjalna"), które miały miejsce na koniec 2018 r. Z najnowszych dostępnych informacji wynika, że nadwyżka pierwotna może przekroczyć poziom 3,7 % przewidywany w prognozie Komisji z jesieni 2018 r. Dane dotyczące wyniku budżetu za 2018 r. będą dostępne w kwietniu 2019 r., zaś to, w jakim stopniu większa nadwyżka przełoży się na lepsze od zakładanych wyniki budżetu, zależeć będzie między innymi od niższych niż planowane wydatków na inwestycje publiczne, co jest niepożądaną tendencją, ponieważ ogranicza potencjał wzrostu gospodarczego.

Prognozuje się, że budżet na 2019 r., przyjęty w grudniu 2018 r., zapewni osiągnięcie docelowego poziomu nadwyżki pierwotnej w wysokości 3,5 % PKB, a więc wypełnione zostanie

[5] Najnowsza prognoza gospodarcza Komisji została opublikowana w dniu 7 lutego 2019 r.: Europejska prognoza gospodarcza, zima 2019 r. (śródokresowa), Institutional Paper 096, luty 2019 r. https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-winter-2019_en

zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r. Wpływ środków zastosowanych od czasu przyjęcia budżetu na 2019 r. trzeba będzie uwzględnić w średniookresowej strategii budżetowej (MTFS), która ma zostać zaktualizowana w maju 2019 r. i poddana ocenie w ramach trzeciego sprawozdania dotyczącego wzmocnionego nadzoru. Choć wprowadzona ustawą podwyżka minimalnego wynagrodzenia od lutego 2019 r. budzi pewne obawy co do jej szerszego wpływu na gospodarkę, przewiduje się, że w krótkim terminie będzie miała pozytywny wpływ fiskalny netto w 2019 r. Z drugiej strony władze przedłużyły obniżenie stawek VAT na pięciu wyspach Morza Egejskiego, na których znajdują się ośrodki dla uchodźców, uzależniając przyszłe zniesienie tych obniżek od zmniejszenia się presji migracyjnej. Mimo że zniesienie obniżki VAT było jednym z zobowiązań podjętych w ramach programu EMS, koszty budżetowe przedłużenia ograniczają się tylko do nieco ponad 50 mln EUR. Ponadto obserwuje się oznaki presji na wzrost kosztów wynagrodzeń w sektorze publicznym spowodowane zatrudnianiem nadmiernej liczby pracowników; jest to sytuacja, która wymaga podjęcia działań.

Rząd Grecji poinformował instytucje Unii Europejskiej, że nie zamierza w najbliższej przyszłości wprowadzać zmian do systemów ratalnej spłaty zaległych podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, ponieważ musi przeprowadzić dalszą analizę techniczną i proces refleksyjny. Ważne jest unikanie negatywnego ryzyka dla dochodów publicznych oraz zachowanie kultury odpowiedzialnych zachowań płatniczych, ponieważ były to zasadnicze cele reform w obszarze poboru dochodów publicznych, które przeprowadzono podczas programów pomocy finansowej.

Greckie władze rozpoczęły prace przygotowawcze nad oceną skutków budżetowych i ryzyka wynikających z orzeczeń sądowych dotyczących reform przeprowadzonych w ramach programów pomocy finansowej. Z informacji przedstawionych przez władze wynika, że orzeczenie Rady Stanu z 2015 r. przeciwko istotnym elementom reformy emerytalnej z 2012 r. niesie za sobą niewielkie koszty budżetowe z uwagi na bardzo małą liczbę kwalifikujących się powodów; kwestia ta nie jest jednak ostatecznie rozwiązana, ponieważ niektóre sądy niższej instancji orzekały przeciwko ograniczonej kwalifikowalności do płatności rekompensat, a ostateczny wyrok w sprawie kluczowych elementów reformy emerytalnej z 2016 r. jeszcze nie zapadł. Rada Stanu wciąż nie wydała jeszcze wyroku w innej ważnej sprawie związanej z przywróceniem sezonowych premii dla urzędników służby cywilnej. Jeżeli Rada Stanu opowie się za przywróceniem tych premii, może to spowodować znaczące koszty budżetowe wynoszące nawet 1,3 % PKB, z czego 1,1 % PKB przypada na zobowiązania z mocą wsteczną a 0,2 % PKB na koszty stałe. Pomimo zasługujących na pochwałę działań ze strony władz greckich w ostatnim czasie, nadal konieczne są nieustające wysiłki i ostrożność. Greckie władze powinny dalej monitorować ryzyko budżetowe, w tym orzeczenia sądowe, oraz podejmować w miarę potrzeby środki kompensacyjne w celu osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w kontekście średniookresowej strategii budżetowej (MTFS) i jej corocznych aktualizacji. W przypadku orzeczeń sądowych unieważniających kluczowe elementy strukturalne reform uzgodnionych w ramach programu stałe koszty budżetowe wynikające z takich orzeczeń będą musiały zostać pokryte w większości za pomocą reform lub działań przeprowadzanych w tym samym obszarze polityki.

Grecja czyni stałe postępy w zakresie reformy wyceny na potrzeby ujednoliconego podatku od nieruchomości (ENFIA), zgodnie z zobowiązaniem szczegółowym, które ma zostać wykonane do połowy 2019 r. Wprowadzono ramy prawne nowego systemu wyceny nieruchomości, ustanowiono jednostkę wyceny na potrzeby podatku od nieruchomości i rozpoczęto realizację dwóch kluczowych projektów informatycznych, których celem jest opracowanie elektronicznych map granic strefowych i usystematyzowanie gromadzenia danych dotyczących nieruchomości.

Chociaż nie osiągnięto poziomu zatrudnienia wynoszącego 12 000 stałych pracowników niezależnego urzędu ds. dochodów publicznych (IAPR), co stanowiło zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r., w nadchodzących miesiącach istnieje możliwość dalszej rekrutacji personelu. Łączny poziom zatrudnienia w IAPR zmniejszył się w 2018 r. z 11 682 do 11 492 pracowników. Do przyczyn tego niedoboru należą opóźnienia w prowadzonej obecnie rekrutacji urzędników podatkowych i funkcjonariuszy celnych oraz większa od oczekiwanej liczba odchodzących pracowników (głównie na emeryturę), a także stosunkowo wysoki odsetek ofert zatrudnienia, które nie zostały przyjęte przez kandydatów wybranych przez IAPR. Ponadto niedawno ustanowiony program mobilności nie przyniósł jeszcze spodziewanej liczby przeniesień pracowników do IAPR. Władze zagwarantowały podjęcie konkretnych działań, aby zapewnić wypełnienie szczegółowego zobowiązania na koniec 2019 r. dotyczącego 12 500 stałych pracowników. Działania te obejmują środki ułatwiające przenoszenie pracowników w ramach programu mobilności do IAPR oraz zakończenie realizacji reformy zasobów kadrowych, która umożliwi IAPR przyciągnięcie i utrzymanie personelu.

Aby zapewnić wypełnienie zobowiązania dotyczącego zatrudnienia i podjęcie intensywniejszych działań na rzecz szerszej reformy poboru dochodów oraz aby zwiększyć ogólną zdolność operacyjną i efektywność IAPR w różnych aspektach, władze wprowadziły zestaw środków uzupełniających.

- IAPR przyjął plan działania na rzecz reform („Plan działania") na lata 2019-2021. Plan obejmuje konkretne środki i inwestycje, które będą potrzebne, aby kontynuować przekształcenie IAPR w nowoczesną, elastyczną i efektywną organizację. Władze zobowiązały się do pokrycia dodatkowych funduszy koniecznych do zrealizowania wszystkich działań (kwota ryczałtowa w wysokości 75 mln EUR i coroczne koszty w wysokości 5 mln EUR).
- Sekretariat generalny ds. systemów informacyjnych (część ministerstwa finansów) i IAPR osiągnęły porozumienie w sprawie rocznej puli (5 mln EUR w 2019 r.) przeznaczonej na zakup infrastruktury i narzędzi IT dla IAPR.

Władze muszą jednak zakończyć wprowadzanie pozostałych środków uzupełniających w celu wzmocnienia IAPR.

- Wprowadzenie stopni zaszeregowania, wynagrodzeń i oceny wyników dostosowanych do potrzeb IAPR uważa się za niezbędne do zapewnienia IAPR perspektyw przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz umożliwienia ich rozwoju i awansu. Obecnie prowadzone są na ten temat intensywne dyskusje z władzami. Jeśli zakończą się one pomyślnie, wówczas najpóźniej na początku marca 2019 r. grecki parlament powinien przyjąć nowelizację przepisów będących podstawą działania IAPR. Nowelizacja ta umożliwi przyjęcie przepisów prawa wtórnego wprowadzających nowy system stopni zaszeregowania bezpośrednio powiązanych z opisem stanowiska pracy. Ostatni krok polegający na wprowadzeniu specjalnego systemu wynagrodzeń w IAPR wymagać będzie prawa pierwotnego określającego przepisy dotyczące siatki wynagrodzeń dodatkowych; prawo to powinno zostać przyjęte do końca 2019 r. Omawiana reforma jest ściśle związana z reformą administracji publicznej, a w szczególności powoływania kadry kierowniczej wyższego szczebla w sektorach publicznych.
- Zmiany legislacyjne dotyczące ochrony przed odpowiedzialnością i ułatwiające mobilność zostały już uzgodnione i zostaną przyjęte najpóźniej na początku marca 2019 r.

- Do początku marca oczekuje się też przyjęcia wspólnej decyzji ministerialnej w sprawie zakupu znaczników paliwa, co zapewni istotne narzędzie w walce z przemytem.

Od czasu zakończenia programu pomocy stabilizacyjnej EMS Grecja kontynuuje zmniejszanie swoich zaległości finansowych netto (unikanie kumulacji zaległych płatności jest stałym zobowiązaniem szczegółowym), ale tempo redukcji tego zadłużenia znacznie zmalało i wciąż narastają nowe zaległości. Na koniec grudnia 2018 r. stan zaległości finansowych netto wynosił 1,4 mld EUR, a więc o 0,3 mld EUR mniej niż na koniec sierpnia 2018 r. (poziom zaległości w tej dacie stanowi punkt odniesienia dla oceny unikania kumulacji zaległości w ujęciu netto). Do spłaty zaległości finansowych wykorzystano finansowanie z programu oraz zasoby własne. Do zakończenia programu nie osiągnięto jednak pierwotnego celu EMS, a więc pełnej spłaty zaległości, zaś od sierpnia 2018 r. narastają nowe zaległości, co spowalnia proces rozliczenia wszystkich zaległych płatności. Pomimo postępów w reformowaniu strukturalnych barier w zarządzaniu zaległościami finansowymi i ich spłacie konieczne są dalsze działania na rzecz wzmocnienia systemu spłaty zaległości finansowych, a jednocześnie należy zająć się przyczynami powstawania nowych zaległości.

Nowoczesny i zrównoważony system opieki społecznej: postępy w zakresie realizacji zobowiązań do przeprowadzenia reform

Postępuje wdrażanie systemu podstawowej opieki zdrowotnej, ale prace przebiegają trochę wolniej niż przewidywano. Z ostatnich raportów wynika, że w całym kraju otwarto około 112 jednostek podstawowej opieki zdrowotnej, a więc nieco poniżej docelowej liczby 120, stanowiącej zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r. Oznacza to istotny postęp w realizacji zasadniczej, lecz bardzo skomplikowanej reformy; niewielkie opóźnienie nie ma dużego znaczenia i jest w większości spowodowane potrzebą zajęcia się trudnościami i wątpliwościami zgłoszonymi przez zewnętrzne zainteresowane strony. Władze kontynuują wysiłki na rzecz dalszego tworzenia jednostek podstawowej opieki zdrowotnej w całym kraju, w tym działania mające na celu rekrutację dodatkowej liczby lekarzy rodzinnych.

Ponownie działa scentralizowany system zamówień publicznych, ponieważ zgodnie z zobowiązaniem szczegółowym na koniec 2018 r. najważniejszy organ odpowiedzialny za scentralizowany system zamówień, EKAPY, jest już operacyjny, choć nie ma jeszcze w pełni obsadzonego personelu. Z dostępnych informacji wynika, że władze osiągnęły pierwsze pozytywne wyniki pod względem oszczędności, aczkolwiek uzyskano je przez zakończenie dawnych postępowań o udzielenie zamówienia z 2014. Aktualnie podejmowane są działania służące zwiększeniu liczby pracowników i zdolności EKAPY, aby organ ten mógł zrealizować cele zamówieniowe na nadchodzące lata.

Postępy we wdrażaniu innych elementów reformy opieki zdrowotnej są nierówne, jako że władze dokonały zmian w zakresie niektórych środków przyjętych w ramach programu pomocy stabilizacyjnej EMS, stwarzając niepewność co do ich wpływu na efektywność systemu. Dotyczą one częstotliwości i sposobu zmian cen produktów leczniczych, co może zmniejszyć skuteczność systemu w ograniczaniu wzrostu cen, oraz nowelizacji systemu zwrotów za minione lata, co stwarza ryzyko obniżenia efektywności poboru zwrotów. Z uwagi na to, że wydatki wciąż znacząco przekraczają określone ustawowo pułapy, późny pobór nadpłaconych kwot (które stanowią wówczas dochody) w ramach zwrotów może pogorszyć płynność finansową krajowego organu ubezpieczeń zdrowotnych, EOPYY.

Kontynuowana jest reforma siatek bezpieczeństwa socjalnego. Prowadzony jest przegląd systemu rent inwalidzkich (zobowiązanie szczegółowe na połowę 2019 r.), choć wdrożenie projektu pilotażowego przebiega z pewnym opóźnieniem ze względu na początkowe trudności, które wymagały rozwiązania. Wprowadzanie systemu solidarnościowych zasiłków dochodowych jest na zaawansowanym etapie, postęp osiągnięto we wdrażaniu jego elementów dotyczących włączenia społecznego i (re-)integracji z rynkiem pracy, które stanowią cel na koniec 2019 r. (zobowiązanie szczegółowe). Zmieniono model dodatku mieszkaniowego w stosunku do pierwotnych planów, tak aby obejmował tylko dopłaty do wynajmu mieszkania. W ramach nowego systemu ochronnego dotyczącego niewypłacalności gospodarstw domowych rozważa się wprowadzenie osobnej dotacji na wsparcie znajdujących się w trudnej sytuacji kredytobiorców hipotecznych. Choć nie doprecyzowano jeszcze modelu tej dotacji, ze wstępnych dyskusji wynika, że miałaby dotyczyć tylko zagrożonych kredytów hipotecznych. W efekcie poszkodowane byłyby gospodarstwa domowe o niskich dochodach, które wciąż jeszcze radzą sobie ze spłatą swoich kredytów hipotecznych, a więc mogłoby to zniechęcać do regularnej spłaty kredytu.

Sektor finansowy

Pomimo postępów poczynionych w ramach programów pomocy finansowej oraz większej płynności greckich banków, system finansowy Grecji wciąż zmaga się z istotnymi wyzwaniami, zwłaszcza bardzo wysokim poziomem kredytów zagrożonych. Biorąc pod uwagę między innymi wysoki poziom aktywów z tytułu odroczonego podatku dochodowego w bilansach banków, powiązania między bankami a państwem są nadal silne i wciąż istnieją ograniczenia w przepływie kapitału, choć są stopniowo rozluźniane (realizacja uzgodnionego planu działania jest stałym zobowiązaniem, które zostało spełnione). Reformy sektora finansowego są głównym przedmiotem wzmocnionego nadzoru ze względu na decydującą rolę tego sektora w tworzeniu warunków koniecznych do trwałego wzrostu gospodarczego.

Kontynuowana jest redukcja kredytów zagrożonych, lecz poziom wykorzystania narzędzi służących rozwiązaniu tego problemu jest niższy od oczekiwanego. Stopniowo zmniejsza się liczba narosłych kredytów zagrożonych, lecz ich poziom jest wciąż wysoki; według najnowszych dostępnych danych we wrześniu 2018 r. ich wartość sięgała 85 mld EUR, a więc 47 % łącznych ekspozycji. Banki osiągają swoje cele w zakresie redukcji kredytów zagrożonych, co w nadchodzących latach będzie coraz trudniejsze. Jednocześnie pod presją znajduje się rentowność banków, co w połączeniu z wysokim poziomem aktywów z tytułu odroczonego podatku dochodowego w ich bilansach ogranicza tempo redukcji kredytów zagrożonych. W czwartym kwartale 2018 r. nadal rosła liczba e-aukcji i ich zasięg objął już prawie całe terytorium kraju; wciąż wysoki jest jednak odsetek aukcji zakończonych niepowodzeniem, a duża część udanych aukcji nadal prowadzi do zakupu aktywów przez bank, który aukcję zorganizował. Aby usunąć te niedociągnięcia, konieczne są dalsze działania podejmowane w ramach środków służących wypełnieniu zobowiązania szczegółowego na koniec 2018 r. dotyczącego rozwiązania problemu kredytów zagrożonych. W tym celu konieczne będę dalsze postępy w usuwaniu przeszkód, obejmujące zarówno środki legislacyjne, jak i operacyjne usprawnianie systemu. Ponadto ostatnia zasadnicza nowelizacja przepisów dotyczących niewypłacalności przedsiębiorstw nie przyczyniła się jeszcze do oczekiwanego większego wykorzystania tych przepisów przez zainteresowane podmioty. Władze powinny rozważyć potrzebę zwiększenia jasności i pewności prawa co do zakresu ustaw dotyczących obsługi, sprzedaży i sekurytyzacji kredytów zagrożonych oraz ułatwić szersze wykorzystanie tych narzędzi, z uwagi na ich znaczenie w działaniach podejmowanych przez banki w celu przyspieszenia redukcji kredytów zagrożonych.

Po powolnym starcie widać oznaki postępu w zakresie wykorzystania mechanizmu restrukturyzacji długów na drodze pozasądowej. Modernizowana jest infrastruktura, aby zapewnić płynne i w coraz większym stopniu zautomatyzowane funkcjonowanie systemu. W grudniu 2018 r. władze przedłużyły okres obowiązywania ustawy w sprawie restrukturyzacji długów na drodze pozasądowej o jeden rok, do końca 2019 r. Choć ta decyzja jest pozytywna, to władze wprowadziły też pewne poprawki do ram prawnych, które budzą wątpliwości co do ich wpływu na restrukturyzację wielostronną oraz na czas trwania procedur restrukturyzacji sektora publicznego; skutki te trzeba będzie poddać ponownej ocenie.

Niski wskaźnik opanowania wpływu wezwań do zapłaty na podstawie gwarancji państwowych związanych z kredytami bankowymi wymaga pilnej poprawy. Zaległości w zakresie gwarancji stwarzają znaczne obciążenie dla banków. Władze są świadome tego problemu, powinny więc podjąć konkretne działania, aby przyspieszyć rozpatrywanie wezwań i wypłatę gwarancji. Władze przyjęły też przepis prawny mający na celu wyeliminowanie niepewności co do wykonalności gwarancji; przepis ten jest obecnie przedmiotem oceny.

Spodziewane wygaśnięcie systemu ochrony głównego miejsca zamieszkania na mocy ustawy o niewypłacalności gospodarstw domowych oraz spekulacje co do możliwego nowego systemu ochrony dłużników doprowadziły do gwałtownego wzrostu liczby nowych wniosków złożonych w czwartym kwartale 2018 r. Mimo że poprawił się wskaźnik rozpatrywania spraw, gwałtowny wzrost liczby wniosków spowodował, że w czwartym kwartale zaległości zasadniczo się nie zmniejszyły. Będzie to miało negatywny wpływ na tempo rozpatrywania spraw przez sądy. W związku z tym trzeba będzie zaktualizować plan działania dotyczący ograniczenia liczby spraw czekających na rozpatrzenie w kontekście ustawy o niewypłacalności gospodarstw domowych oraz wyszczególnić w nim konkretne elementy, które poprawią wiarygodność dobrze określonej ścieżki prowadzącej do wyeliminowania zaległości do końca 2021 r., zgodnie z zobowiązaniami Grecji podjętymi po zakończeniu programu pomocy. Jednocześnie poczyniono pewne postępy w zakresie poprawy zdolności sądów do rozpatrywania spraw dzięki zatrudnieniu nowych pracowników oraz szkoleniom z dziedziny finansów dla sędziów, które stanowiły zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r.).

Władze przedstawiły wnioski ustawodawcze dotyczące nowego systemu ochrony głównego miejsca zamieszkania, ale wiele kwestii pozostaje otwartych. Ochrona głównego miejsca zamieszkania w ramach przepisów dotyczących niewypłacalności gospodarstw domowych została uzgodniona jako tymczasowy środek kryzysowy, który miał przestać obowiązywać z końcem 2018 r. Okres ochrony został jednak jednostronnie przedłużony w grudniu 2018 r. o dwa miesiące, w czasie których władze przedstawiły nowy program ochrony, również oferujący kredytobiorcom ograniczoną dotację państwową. Na podstawie wstępnej oceny wniosek budzi poważne wątpliwości co do jego wpływu na kulturę zachowań płatniczych i bilanse banków oraz z uwagi na fakt, że jego ogólne założenia mogłyby umożliwiać celowe niewywiązywanie się z zobowiązań kredytowych. W szczególności: (i) proponowany zakres miałby być znacznie szerszy od zakresu obecnej ochrony głównego miejsca zamieszkania, obejmujący kredyty dla przedsiębiorstw; (ii) wniosek przewiduje utworzenie dodatkowego systemu ochrony, który miałby zastosowanie równolegle do obowiązującej ustawy w sprawie niewypłacalności gospodarstw domowych; (iii) program zastępczy wydaje się wymagać od banków zaakceptowania obowiązkowej, z góry określonej restrukturyzacji długu dla dużej grupy kwalifikujących się kredytobiorców; (iv) wniosek nie jest wystarczająco ukierunkowany na ochronę kredytobiorców znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz wiąże się bezpośrednio z innymi postępowaniami, takimi jak postępowania upadłościowe, zarząd specjalny, restrukturyzacja długów na drodze pozasądowej, sprzedaż i sekurytyzacja kredytów zagrożonych; (v) wniosek stwarza ryzyko dalszych opóźnień w przypadku dłużników, których wnioski czekają na rozpatrzenie w ramach

istniejącego systemu ochrony i którzy wystąpią z wnioskiem w ramach nowego systemu, ponieważ wszystkie toczące się postępowania zostaną zawieszone do czasu zakończenia nowej procedury restrukturyzacji; (vi) nie przedstawiono oceny skutków nowego wniosku, na przykład możliwego wpływu na bazę kapitałową banków; (vii) szeroki zakres stanowi zagrożenie dla zobowiązania władz do wyeliminowania do końca 2021 r. wszystkich zaległości w rozpatrywaniu wniosków o niewypłacalność gospodarstw domowych; (viii) można oczekiwać, że wprowadzone wnioskiem ustawodawczym nowe zawieszenia rozpatrywania wniosków o egzekucję wpłyną na przyszłe aukcje i postępowania egzekucyjne; (ix) konieczne jest dodatkowe wyjaśnienie fiskalnych aspektów proponowanego systemu. W celu wyjaśnienia otwartych kwestii prowadzone są dyskusje z instytucjami. Władze rozpoczęły także formalne konsultacje z EBC na temat tego wniosku ustawodawczego, natomiast każdy nowy program będzie wymagał zatwierdzenia ze strony Komisji pod kątem dozwolonej pomocy państwa.

Odnotowano postępy w pracach Greckiego Funduszu Stabilności Finansowej (Hellenic Financial Stability Fund, HFSF). W szczególności zgodnie z zobowiązaniem szczegółowym na koniec 2018 r. HFSF opracował swoją strategię wyjścia dotyczącą sprzedaży udziałów w czterech bankach o znaczeniu systemowym. Chociaż strategia ta będzie wdrażana przez HFSF jako niezależną instytucję, przedmiotem rozważań jest w dalszym ciągu możliwe zaangażowanie władz na ostatnim etapie zbycia. Władze wyjaśniły, że ich zdaniem dostosowanie mandatu komisji selekcyjnej do mandatu HFSF (zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r.) nie wymaga poprawki ustawodawczej; ma to jeszcze potwierdzić Rada Prawna Stanu. Zgodnie z ustawą dotyczącą HFSF Minister Finansów powinien zakończyć proces mianowania zastępcy dyrektora generalnego HFSF i obsadzenia wolnego stanowiska w radzie generalnej HFSF na podstawie listy kandydatów przedstawionej przez komisję selekcyjną. Ustanowienie ram operacyjnych czterech banków o znaczeniu systemowym w następstwie planów ich restrukturyzacji jest ściśle powiązane ze strategią wyjścia, dlatego HFSF zajmował się tymi kwestiami równolegle.

Greckie władze rozważają podjęcie dodatkowych inicjatyw, aby wesprzeć wysiłki na rzecz redukcji kredytów zagrożonych, we współpracy z zainteresowanymi stronami, w tym HFSF i Bankiem Grecji. W ostatnim czasie władze przekazały służbom Komisji projekt wniosku dotyczącego pewnego rodzaju systemu ochrony aktywów, którego celem jest przyspieszenie prac nad rozwiązaniem problemu kredytów zagrożonych. Wniosek ten będzie musiał zostać oceniony z perspektywy pomocy państwa.

Reformy rynku pracy i rynku produktowego

Reformy instytucji rynku pracy i ram negocjacji płacowych w ostatnich latach pomogły Grecji odzyskać konkurencyjność kosztową i przyczyniają się do wzrostu wskaźników zatrudnienia i spadku poziomu bezrobocia. Wdrożenie tych reform w perspektywie długoterminowej ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia przez Grecję trwałego wzrostu gospodarczego. Funkcjonowaniu rynku pracy sprzyja wdrożenie planu działania dotyczącego pracy nierejestrowanej i wysiłki na rzecz wzmocnienia aktywnej polityki w zakresie rynku pracy.

Ze skutkiem od dnia 1 lutego 2019 r. rząd podniósł ustawową płacę minimalną o 10,9 % i zniósł stawki płacy poniżej płacy minimalnej dla osób poniżej 25. roku życia (co oznacza wzrost o 27 % w przypadku tej grupy). Wprowadzając tę zmianę, władze formalnie zastosowały procedurę (zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r.) ustanowioną w art. 103 ustawy 4172/2013, która obejmuje gromadzenie analiz różnych instytucji, konsultacje z partnerami społecznymi oraz publikację raportu zawierającego zalecenia komitetu niezależnych ekspertów powołanych specjalnie do tego

zadania. Komisja uważa jednak, że należy wyciągnąć istotne wnioski z zebranych doświadczeń przed kolejną zmianą płacy minimalnej, która ma nastąpić w czerwcu 2020 r. Można by poprawić jakość dialogu z partnerami społecznymi, zaś komitet ekspertów powinien wziąć pod uwagę wątpliwości podnoszone przez instytucje, a dotyczące znaczących analitycznych uchybień co do szacunków dotyczących odsetka pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie. Ponadto można by poprawić przejrzystość i wiarygodność całego procesu, prezentując odpowiednie wyjaśnienia, w przypadku gdy ostateczna decyzja rządu w sprawie wzrostu płacy różni się od zalecenia komitetu ekspertów.

Podwyżka płacy o ponad dziesięć procent budzi obawy co do wpływu na wzrost gospodarczy i konkurencyjność w perspektywie średnioterminowej. Należało spodziewać się pewnego wzrostu ustawowej płacy minimalnej i rzeczywiście jest to dobra decyzja, ponieważ poziom płacy minimalnej był zamrożony od 2012 r. W najbliższej przyszłości podwyżka ta może mieć pozytywne skutki w postaci wzrostu dochodu do dyspozycji i spożycia. Może ona jednak wpłynąć negatywnie na perspektywy zatrudnienia pewnych grup, a jej skutki średnioterminowe wymagają bardzo ostrożnej analizy z uwagi na następujące kwestie:

- Nawet zanim wprowadzono tę znaczną ustawową podwyżkę, poziom płacy minimalnej w Grecji dorównywał poziomom notowanym w wielu państwach strefy euro, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w stosunku do mediany wynagrodzeń. Podwyżka o blisko 11 % znacznie przekracza prognozowane tempo wzrostu wydajności w Grecji w nadchodzących latach, a więc pociągnie za sobą istotną utratę względnej konkurencyjności kosztowej w porównaniu ze strefą euro oraz innymi państwami o porównywalnych gospodarkach.

- Choć analizy ekonomiczne podają różne szacunki, skala tej podwyżki w połączeniu z faktem, że stosunkowo duża część pracowników w Grecji otrzymuje płacę minimalną, zwiększa ryzyko negatywnych skutków dla zatrudnienia, zwłaszcza nisko wykwalifikowanych i młodych pracowników. Warto przypomnieć, że w Grecji notuje się niższe wskaźniki zatrudnienia i dużo wyższe stopy bezrobocia (młodzieży) niż w innych państwach strefy euro oraz że inne państwa objęte w przeszłości programem pomocy przyjęły bardziej ostrożne i stopniowe podejście do zmiany poziomu płacy minimalnej wkrótce po zakończeniu programu. Podwyżka płacy minimalnej może zwiększyć częstotliwość występowania przypadków pracy nierejestrowanej i częściowo rejestrowanej, które są wciąż uważane za rozpowszechnione w Grecji.

- Decydujące znaczenie ma to, czy wzrost płacy minimalnej ma wpływ na ogólny rozkład wynagrodzeń, w szczególności w drodze zbiorowych negocjacji płacowych oraz rozszerzenia sektorowych porozumień zbiorowych. Ważne jest, by rząd ocenił bezpośrednie skutki podwyżki płacy minimalnej na rynku pracy, a jednocześnie monitorował bardziej ogólne zmiany poziomu wynagrodzeń ustalanych w ramach negocjacji zbiorowych. Dotyczy to zarówno zawierania nowych porozumień sektorowych, które mogłyby następnie zostać rozszerzone, jak również wyników orzeczeń arbitrażowych.

Poczyniono postępy w zakresie reform rynku produktowego. W ramach reformy dotyczącej licencji inwestycyjnych przyjęto w drodze wspólnej decyzji ministerialnej przepisy ustanawiające procedury udzielania licencji na instalację i eksploatację infrastruktury związanej z ochroną środowiska, a więc wypełniono odnośne zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r. Władze prowadzą prace przygotowawcze dotyczące zobowiązań, których termin upływa w dalszych latach. Notuje się postępy w pracach nad katastrem i mapami lasów. Podczas tworzenia nowego greckiego organu ds. katastru doszło jednak do pewnych opóźnień w powoływaniu osób na stanowiska kierownicze i integracji urzędów prowadzących księgi wieczyste. Należy dołożyć większych starań

w odniesieniu do tych działań (które stanowią zobowiązania szczegółowe na dalsze lata). W szerszym ujęciu ambitniejsze mogłyby też być szeroko zakrojone reformy rynku produktowego w celu poprawy pozycji Grecji pod względem prowadzenia działalności gospodarczej oraz w celu przyciągnięcia inwestycji.

Poczyniono postępy w zakresie reformy rynku energii, ale tempo prac jest powolne i pewne kwestie pozostają otwarte. Zbycie przedsiębiorstwa Public Power Corporation (zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r.) zostało opóźnione, gdyż w przetargu nie wyłoniono żadnych zwycięskich ofert. Działania zmierzające do rozwiązania tej sytuacji muszą zostać uzgodnione z Komisją i władze zasygnalizowały, że zamierzają złożyć nowy wniosek w tej sprawie najpóźniej na początku marca 2019 r. Komisja zwraca się do władz o zapewnienie odpowiedniego poziomu szczegółowości wniosku, aby możliwe było dokonanie przemyślanej oceny postępów w zakresie zgodności z antymonopolowymi środkami zaradczymi oraz wypełniania zobowiązania szczegółowego na koniec 2018 r. Rząd opublikował zbiory przepisów dotyczących rynku transakcji natychmiastowych (dnia następnego i dnia bieżącego) i rynku bilansującego, co stanowi ważny pierwszy krok na drodze do wdrożenia modelu docelowego w obszarze energii elektrycznej (zobowiązanie szczegółowe na połowę 2019 r.). Choć w realizacji projektu doszło do opóźnień w stosunku do pierwotnych planów uzgodnionych w czerwcu 2018 r., prace nad modelem docelowym wydają się postępować zgodnie z planem zakładającym pełne uruchomienie rynków dnia następnego i dnia bieżącego oraz rynku bilansującego do października 2019 r. Należy unikać dalszych opóźnień. Aukcje energii elektrycznej (NOME) przebiegają zgodnie z przyjętym mechanizmem dotyczącym korekty ilości, które mają zostać sprzedane na aukcji. Z uwagi na ścisłe powiązanie korekty sprzedawanych na aukcji ilości ze zbyciem mocy wytwórczych w zakresie wytwarzania energii z węgla brunatnego planowana wspólna ocena rozpocznie się później niż zakładano i w tym kontekście przeanalizowana zostanie ewentualna potrzeba alternatywnej strategii lub alternatywnych środków strukturalnych.

HCAP i prywatyzacja

Realizacja planu strategicznego Helleńskiej Korporacji ds. Aktywów i Udziałów (ang. Hellenic Corporation of Assets and Participations, „HCAP") przebiega zgodnie z planem (stałe zobowiązanie szczegółowe). W grudniu 2018 r. HCAP przystąpiła do opracowania swojego planu biznesowego na lata 2019–2021, obejmującego realizację planu strategicznego i określenie jakościowych i ilościowych kluczowych wskaźników efektywności dla swoich bezpośrednich jednostek zależnych i innych jednostek zależnych nienotowanych na rynkach regulowanych. HCAP w dalszym ciągu robi też postępy w zakresie portfeli aktywów i restrukturyzacji swoich jednostek zależnych. Zgodnie z planem zakończono restrukturyzację jednostki zależnej działającej w sektorze nieruchomości (ETAD), co stanowiło zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r.

HCAP kontynuuje prace w dziedzinie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, w szczególności w zakresie przeglądu (a w razie potrzeby, wymiany) zarządów przedsiębiorstw państwowych oraz poprawy wewnętrznych i zewnętrznych zdolności audytowych. Rozpoczęto wdrażanie mechanizmu koordynacji określającego procedury i pożądane wyniki interakcji między państwem, HCAP i przedsiębiorstwami państwowymi. Władze zgodziły się uchwalić – przed trzecim sprawozdaniem dotyczącym wzmocnionego nadzoru – zmianę legislacyjną dotyczącą ustawowego pułapu wynagrodzeń członków zarządu przedsiębiorstw państwowych, który to pułap utrudnia przyciągnięcie kandydatów na te stanowiska. Przeniesienie centrum olimpijskiego (OAKA) (zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r.) będzie jednak trwało znacznie dłużej niż pierwotnie planowano: wynika to częściowo ze skomplikowanego charakteru projektu, a częściowo z opóźnień,

za które odpowiada rząd. Władze opracowały plan działania wskazujący konkretne działania, które mają zostać podjęte w 2019 r. w celu rozwiązania otwartych kwestii technicznych. Wydaje się to właściwe w świetle złożoności projektu.

Władze kontynuowały wdrażanie planu rozwoju aktywów (ADP) i poczyniły znaczne postępy w zakresie transakcji zaplanowanych jako zobowiązania szczegółowe do wypełnienia do końca 2018 r. ADP zaktualizowano w grudniu 2018 r. zgodnie z planem. Transakcje dotyczące operatora przesyłu gazu ziemnego (DESFA) i koncesji dla międzynarodowego portu lotniczego w Atenach zostały pomyślnie zakończone i uzyskano dzięki nim wpływy z prywatyzacji w łącznej wysokości około 1,4 mld EUR. Władze dokładały dalszych starań, aby dopełnić warunki wstępne, od których uzależnione jest przeniesienie udziałów Hellinikon na rzecz dewelopera. W realizacji projektu wystąpiły jednak pewne opóźnienia spowodowane czynnikami, na które rząd nie ma wpływu, takimi jak opóźnienia w procesie udzielania koncesji na prowadzenie kasyna oraz zatwierdzania niektórych studiów planowania urbanistycznego i badań środowiskowych. Jeżeli chodzi o realizację głównych etapów pośrednich, złożono zaproszenie do składania wniosków o koncesje na prowadzenie kasyna, a inwestor przedłożył studium planowania urbanistycznego i badanie środowiskowe.

Za pozytywne uznaje się postępy w niektórych transakcjach prywatyzacyjnych, które mają być zakończone do końca 2019 r., ale ogólny obraz sytuacji pogarszają częste opóźnienia w innych transakcjach. Odnotowano zadowalający postęp w przetargu na długoterminową koncesję na prowadzenie przystani Alimos oraz podjęto dalsze kroki w celu przygotowania wspólnej sprzedaży (wraz z innym strategicznym udziałowcem, PanEuropean Oil and Industrial Holdings S.A.) większościowego udziału w przedsiębiorstwie Hellenic Petroleum. Usunięto także przeszkody utrudniające prywatyzację portów regionalnych, na które zwrócono uwagę w pierwszym sprawozdaniu dotyczącym wzmocnionego nadzoru. W sprawie koncesji na autostradę Egnatia regularnie pojawiają się jednak kolejne przeszkody: w styczniu 2019 r. władze zgodziły się na szybkie wdrożenie, wspólnie z Egnatia S.A., szeregu rozwiązań w celu usunięcia tych przeszkód. Jak dotąd wdrożono jednak tylko ograniczoną liczbę tych rozwiązań – do ukończenia pozostaje jeszcze wiele istotnych działań mających na celu usunięcie przeszkód, chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie przedsiębiorstwu Egnatia S.A. odpowiednich zasobów finansowych i kadrowych.

Administracja publiczna i system wymiaru sprawiedliwości

Postępy w realizacji reform administracji publicznej są nierówne. Jeżeli chodzi o zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r. dotyczące rekrutacji kadry kierowniczej wyższego szczebla w administracji publicznej, zakończono procedurę mianowania 90 dyrektorów generalnych. Do tej pory nie dokonano jednak ani jednej z 69 zaplanowanych nominacji sekretarzy administracyjnych. Z uwagi na tę bardzo dużą lukę w stosunku do wyznaczonego celu, władze przyjęły szereg środków uzupełniających, których celem jest zapewnienie osiągnięcia głównych celów reformy zgodnie z planem. Środki te obejmują przyjęcie pilnie potrzebnej ustawy wprowadzającej bardziej długoterminowe planowanie rekrutacji oraz ścisłe powiązanie tego procesu ze średniookresową strategią finansową (MTFS). Ponadto władze ustaliły metody niezależnej oceny procedury selekcji; ocena ta ma zostać zakończona do połowy 2019 r. i zawierać zalecenia, w odniesieniu do których zostaną podjęte działania następcze do września 2019 r. W sierpniu 2018 r. uruchomiono trzeci cykl programu mobilności, realizowany jako zobowiązanie szczegółowe do połowy 2019 r., zaś czwarty cykl programu mobilności ma być uruchomiony do końca lutego 2019 r. Pomimo stale rosnącej liczby pracowników korzystających z programu mobilności, nie sfinalizowano jeszcze przeniesień personelu w ramach dwóch poprzednich cykli. Władze poczyniły dalsze znaczne postępy w realizacji zintegrowanego systemu zarządzania zasobami ludzkimi (którego utworzenie stanowi zobowiązanie

szczegółowe na koniec 2019 r.). Postępuje również realizacja ważnej reformy zasobów ludzkich w administracji podatkowej, w ramach której wprowadzono powiązanie pomiędzy stopniem zaszeregowania a opisem stanowisk. Inicjatywa ta będzie stanowić pierwszy etap realizacji projektu pilotażowego przed szerszą reformą administracji publicznej, która powiąże umiejętności pracowników i wykonywane przez nich zadania z systemem dodatkowych wynagrodzeń.

W związku z niedawno ogłoszonymi planami zatrudniania pracowników w sektorze publicznym pojawiły się obawy, czy greckie władze będą w stanie osiągnąć cele w zakresie liczby pracowników i kosztów wynagrodzeń. Ustalone w 2018 r. pułapy ograniczające zatrudnianie pracowników na czas nieokreślony w postaci zasady redukcji personelu (1 nowo zatrudniany pracownik na 3 odchodzących) zostały nieznacznie przekroczone o około 1 000 pracowników. To niewielkie odchylenie wynikało z nieprzewidzianych okoliczności (głównie faktu, że liczba osób odchodzących na emeryturę okazała się mniejsza niż oczekiwano) i mogłoby zostać z czasem zniwelowane, zapowiadane jednak przez rząd plany zatrudnienia stałych pracowników w 2019 r., jeśli zostaną w pełni wdrożone, doprowadzą do dalszego przekroczenia zasady redukcji personelu, o blisko 1 800 pracowników. Wzrost liczby pracowników zatrudnionych na czas określony był bardziej znaczący – pułap na 2018 r. przekroczono o 1 500 stanowisk. W przypadku innych kategorii, nieuwzględnionych w ramach pułapu, w szczególności w podmiotach publicznych prawa prywatnego, odnotowano znaczny wzrost liczby pracowników od 2016 r. W związku z tym kluczowe znaczenie będzie miało, aby władze w dalszym ciągu uważnie śledziły zmiany stanu zatrudnienia w sektorze publicznym. Przy zatrudnianiu pracowników na czas nieokreślony powinno się stosować zasadę zastępowania odchodzących osób (1:1, począwszy od 2019 r.), a także ograniczyć tendencję do zwiększania liczby pracowników zatrudnionych na czas określony, aby uniknąć powrotu do sytuacji sprzed kryzysu, kiedy liczba urzędników państwowych była nadmierna, i do związanej z tym presji na cele budżetowe.

Postępy w wysiłkach na rzecz zwiększenia wydajności systemu sądowego są nierównomierne. Pierwszy etap zintegrowanego systemu zarządzania sprawami sądowymi (OSDDY/PP), który stanowi zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r., zakończono w terminie i następnie realizowany będzie drugi etap. Należy jednak jak najszybciej usunąć przeszkody utrudniające działanie nowych ram mediacji pozasądowej, czyli ważnej reformy wprowadzonej jako część programu pomocy stabilizacyjnej w ramach EMS. Niezwykle ważne jest również zapewnienie szybkiego i dokładnego wdrożenia wszystkich działań w ramach tego projektu, a w szerszym kontekście – bieżącego trzyletniego planu strategicznego na rzecz wymiaru sprawiedliwości.

Władze kontynuowały działania zwalczające korupcję w wielu obszarach wskazanych w krajowym planie działania w dziedzinie walki z korupcją na lata 2018–2021. Władze finalizują wnioski ustawodawcze, które mają być przedstawione parlamentowi w ciągu najbliższych trzech miesięcy. Wnioski te dotyczą: (i) ustanowienia ram prawnych chroniących sygnalistów w sektorach publicznym i prywatnym; (ii) audytu wewnętrznego w administracji publicznej oraz (iii) aktualizacji mandatu Sekretariatu Generalnego ds. Zwalczania Korupcji. W nadchodzących miesiącach szczególnej uwagi wymagać będzie ustanowienie mechanizmu koordynacji spraw korupcyjnych.

Zgodnie z wnioskiem Eurogrupy z dnia 22 czerwca 2018 r. Komisja nadal monitoruje sytuację w odniesieniu do postępowania sądowego przeciwko członkom Komitetu Ekspertów Funduszu Rozwoju Aktywów Grecji (TAIPED) oraz byłemu przewodniczącemu i wyższym rangą pracownikom Urzędu Statystycznego Grecji (ELSTAT). Jeżeli chodzi o Komitet Ekspertów, Sąd Najwyższy przyjął odwołanie od decyzji kierującej sprawę do rozpatrzenia na drodze jawnego procesu i skierował ją ponownie do Rady Sądu Apelacyjnego. W styczniu 2019 r. prokurator w Radzie Sądu Apelacyjnego złożył do Rady wniosek, w którym opowiedział się za oddaleniem zarzutów wobec

pozwanych. Sprawa toczy się obecnie przed sądem apelacyjnym. Od czasu poprzedniego sprawozdania dotyczącego wzmocnionego nadzoru nie odnotowano żadnych zmian w sprawie sądowej przeciwko byłemu przewodniczącemu ELSTAT-u, Andreasowi Georgiou, dotyczącej publikacji statystyk budżetowych. Sprawa ta nadal budzi poważne zaniepokojenie i pokazuje, jak ważne jest zapewnienie odpowiedniej ochrony urzędnikom odpowiedzialnym za sprawozdania statystyczne, aby wzmocnić zaufanie do integralności danych statystycznych. Komisja w dalszym ciągu będzie ściśle monitorować sytuację w odniesieniu do obu postępowań i zdawać z nich relację w ramach sprawozdań dotyczących wzmocnionego nadzoru.

Ogólna ocena postępów w zakresie realizacji zobowiązań do przeprowadzenia reform

Grecja poczyniła znaczne postępy w realizacji zobowiązań szczegółowych w zakresie reform dołączonych do oświadczenia Eurogrupy z dnia 22 czerwca 2018 r., które miały być wykonane do końca 2018 r. W szczególności:

- **Za zrealizowane można uznać następujące zobowiązania szczegółowe na koniec 2018 r.**: (i) przyjęcie budżetu na 2019 r. zgodnego z docelowym poziomem nadwyżki pierwotnej w wysokości 3,5 % PKB; (ii) uniknięcie akumulacji zaległych płatności netto, chociaż potrzebne są jeszcze dodatkowe wysiłki, aby uregulować wcześniejsze zaległości płatnicze i uniknąć nagromadzenia nowych; (iii) otwarcie wystarczającej liczby placówek podstawowej opieki zdrowotnej, aby uzyskać masę krytyczną; (iv) dokończenie ważnych działań w celu zapewnienia scentralizowanego systemu zamówień publicznych w służbie zdrowia; (v) poluzowanie ograniczeń w przepływie kapitału zgodnie z uzgodnionym planem działania; (vi) opracowanie i przyjęcie strategii zbycia HFSF, przy czym nadal rozważa się ewentualne zaangażowanie władz na końcowym etapie transakcji zbycia; (vii) przyjęcie przepisów upoważniających do udzielania licencji inwestycyjnych; (viii) podwyższenie płacy minimalnej formalnie zgodne z procedurą ustawodawczą, chociaż skala tej podwyżki zwiększa ryzyko dla zatrudnienia i konkurencyjności; (ix) ukończenie I etapu projektu dotyczącego e-sprawiedliwości; (x) wdrożenie planu strategicznego HCAP; (xi) restrukturyzacja ETAD i rozpoczęcie wdrażania mechanizmu koordynacji w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych objętych zakresem HCAP w świetle opóźnień w przenoszeniu centrum olimpijskiego (OAKA); (xii) aktualizacja planu rozwoju aktywów agencji prywatyzacyjnej (TAIPED), zakończenie najważniejszych przetargów prywatyzacyjnych, w tym na sieć przesyłu gazu (DESFA), oraz przedłużenie koncesji dla międzynarodowego portu lotniczego w Atenach, a także zakończenie realizacji głównych działań związanych z projektem Hellinikon; oraz (xiii) władze uzgodniły z Komisją metody przeprowadzenia do połowy 2019 r. niezależnej oceny procedury mianowania sekretarzy administracyjnych i dyrektorów generalnych oraz przyjęły najważniejsze przepisy mające na celu lepsze planowanie rekrutacji w sektorze publicznym i powiązanie wieloletniego planu zatrudnienia ze średniookresową strategią budżetową.
- **Istnieje szeroki konsensus w sprawie działań koniecznych do zakończenia realizacji wymienionych poniżej zobowiązań szczegółowych na koniec 2018 r.; reformy te zostaną jednak uznane za w pełni zakończone dopiero po uchwaleniu wszystkich uzgodnionych środków:** (i) przyjęcie przepisów dotyczących restrukturyzacji spółki gazownictwa DEPA; (ii) ukończenie wszystkich uzgodnionych działań, aby zapewnić planowy przebieg transakcji dotyczącej przedsiębiorstwa Egnatia w celu jej zakończenia w 2019 r., zgodnie ze zaktualizowanym planem rozwoju aktywów TAIPED oraz (iii) mianowanie zastępcy

dyrektora generalnego i obsadzenie wolnego stanowiska w radzie generalnej HFSF oraz potwierdzenie mandatu komisji selekcyjnej przez Radę Prawną Stanu.

W sprawie poniższych zobowiązań szczegółowych do przeprowadzenia reform do końca 2018 r. prowadzone są nadal intensywne dyskusje między władzami greckimi a instytucjami europejskimi. Osiągnięcie porozumienia w najbliższej przyszłości ma pilny charakter. W szczególności:

- Zobowiązanie do wdrożenia reform mających na celu uzdrowienie systemu bankowego na chwilę obecną nie zostało wypełnione. Trwają dyskusje na temat propozycji Grecji dotyczącej **nowego systemu ochrony głównego miejsca zamieszkania**, który ma zastąpić obecną ochronę na mocy ustawy o niewypłacalności gospodarstw domowych (*Katseli*) (która wygasa z końcem lutego 2019 r.). Instytucje europejskie zakomunikowały swoje spostrzeżenia i obawy. Do uzgodnienia pozostaje wiele szczegółowych kwestii systemowych i technicznych, tak aby program ten miał rzeczywiście tymczasowy charakter i był odpowiednio ukierunkowany na ochronę gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, oraz nie zachęcał do celowego niewywiązywania się z zobowiązań kredytowych. Potrzebna jest dalsza analiza, aby zrozumieć w pełni potencjalny wpływ na bilanse banków oraz określić ilościowo wpływ na budżet. W dniu 19 lutego 2019 r. władze zwróciły się do EBC z prośbą o wydanie opinii prawnej, a każdy nowy program będzie wymagał zatwierdzenia ze strony Komisji pod kątem dozwolonej pomocy państwa. Instytucje europejskie zobowiązały się współpracować z władzami greckimi w celu wypracowania porozumienia w sprawie systemu, który nie budziłby poważnych zastrzeżeń. W tym celu konieczne są znaczące zmiany szeregu kluczowych parametrów proponowanego systemu. Po drugie, należy usunąć niedociągnięcia w ramach prawnych utrudniające rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych. Plan działania mający na celu zmniejszenie liczby spraw prowadzonych na podstawie ustawy o niewypłacalności gospodarstw domowych musiałby określać wystarczająco szczegółowo, w jaki sposób można osiągnąć do 2021 r. cel polegający na wyeliminowaniu zaległości sądowych oraz jaki wpływ na postępy w tym procesie będzie miał proponowany nowy system ochrony głównego miejsca zamieszkania. Należy usunąć przeszkody utrudniające skuteczne prowadzenie e-aukcji. Konieczna jest również aktualizacja obecnego planu działania dotyczącego pożyczek poręczanych przez państwo, aby był on odpowiednio ambitny.

- Konieczne są dalsze działania, aby zakończyć wprowadzanie dodatkowych środków mających na celu uzupełnienie stanu personelu **niezależnej agencji ds. dochodów publicznych**. W szczególności władze muszą przyjąć poprawkę ustawodawczą do przepisów będących podstawą działania tej agencji. Środek ten przyczyniłby się również do szerszej reformy administracji publicznej, która jest opóźniona, jeżeli chodzi o zobowiązanie do mianowania sekretarzy administracyjnych.

- Zobowiązanie dotyczące **zbycia przedsiębiorstw produkujących energię z węgla brunatnego** nie zostało wypełnione w związku z nieudanym przetargiem. Władze greckie, przedsiębiorstwo PPC i Komisja prowadzą nadal rozmowy w celu znalezienia możliwego do przyjęcia środka zaradczego zapobiegającego postępowaniu antymonopolowemu zgodnie z wymogami prawa UE. Kwestia ta stanowi poważną przeszkodę utrudniającą wdrożenie reformy strukturalnej o krytycznym znaczeniu, mającej na celu pobudzenie konkurencji, przyciągnięcie inwestycji, zwiększenie konkurencyjności i wsparcie w ten sposób potencjalnego wzrostu.

Poza dopełnieniem zobowiązań szczegółowych dotyczących reform, które miały być wdrożone do końca 2018 r., oraz uwzględniając zobowiązania ogólne do kontynuowania i ukończenia reform, sytuacja w niektórych obszarach budzi niepokój co do realizacji i kontynuacji reform, zwłaszcza jeżeli chodzi o ryzyko w perspektywie średniookresowej. Dotyczy to szeregu zobowiązań szczegółowych na koniec 2018 r. oraz zobowiązania ogólnego do ochrony kluczowych reform uchwalonych w ramach programu. Zastrzeżenia budzą w szczególności następujące kwestie:

- *Poziom ambicji działań mających sprostać strukturalnym wyzwaniom fiskalnym oraz zapobiec powstawaniu nowych zagrożeń fiskalnych, w tym związanych z rekrutacją w sektorze publicznym:* Mimo że w ujęciu netto nie doszło do akumulacji nowych zaległych płatności, tempo postępów w redukowaniu zaległości płatniczych do zera spowolniło; konieczne jest też zwiększenie poziomu ambicji działań mających usunąć przeszkody strukturalne utrudniające rozwiązanie problemu nowo powstających zaległości płatniczych. Aby zapobiec zagrożeniom fiskalnym, ewentualne wnioski w sprawie systemów ratalnej spłaty zaległych należności fiskalnych należy traktować z dużą ostrożnością; źle zaprojektowane systemy mogą negatywnie wpłynąć na pobór dochodów publicznych i kulturę odpowiedzialnych zachowań płatniczych. Liczba pracowników sektora publicznego zatrudnionych na czas nieokreślony na koniec 2018 r., była nieco wyższa niż wynikałoby to z ustalonej przez rząd zasady redukcji personelu (jeden nowo zatrudniany pracownik na trzech odchodzących); rośnie też liczba niektórych kategorii pracowników zatrudnionych na czas określony. Władze poinformowały wprawdzie o swoim ogólnym zamiarze wprowadzenia koniecznych zmian w procesie rekrutacji stałych pracowników w 2019 r., tak aby utrzymać stałą liczbę osób zatrudnionych w sektorze publicznym, ale wydaje się to stać w sprzeczności z innymi zapowiedziami dotyczącymi rekrutacji: poszanowanie podjętych zobowiązań dotyczących wielkości sektora publicznego jest ważne zarówno z perspektywy fiskalnej, jak i strukturalnej. Wreszcie, władze wysyłają niejednoznaczne sygnały co do tego, czy zamierzają realizować w 2020 r. poważną reformę podatkową sprzyjającą wzrostowi, która ma objąć poszerzenie bazy podatkowej oraz obniżenie stawek podatku od przedsiębiorstw i opodatkowania pracy.

- *Tempo wdrażania i znaczenie przypisywane środkom koniecznym do uzdrowienia sektora bankowego.* Władze zaznaczyły, że rozumieją, jak ważne jest zajęcie się wyzwaniami w takich obszarach, jak e-aukcje, restrukturyzacja długów na drodze pozasądowej, zaległości sądowe w rozpatrywaniu spraw dotyczących niewypłacalności gospodarstw domowych oraz gwarancje państwowe. Pozytywnie ocenia się prace nad instrumentami systemowymi, które pozwolą przyśpieszyć tempo redukowania kredytów zagrożonych, chociaż jak dotąd proces ten przebiegał stosunkowo powoli i brakowało w jego ramach wyraźnej orientacji na rynki. Należy poprawić koordynację pomiędzy departamentami rządowymi i w stosunkach z zainteresowanymi stronami, takimi jak Bank Grecji i HFSF, aby zapewnić opracowywanie i wdrażanie spójnych polityk współmiernych do wyzwań i zagrożeń stojących przed greckim sektorem bankowym. W szerszym ujęciu, kluczowe znaczenie dla władz będzie miało oparcie się presji nakłaniającej je do rozwiązania problemu zadłużenia za pomocą rozwiązań o powszechnym zakresie, które chroniłyby osoby celowo niewywiązujące się z zobowiązań, a przez to zwiększyłyby ryzyko pokusy nadużycia i jeszcze bardziej nadwątliły kulturę odpowiedzialnych zachowań płatniczych.

- *Zobowiązanie do utrzymania konkurencyjności płac w średnim okresie oraz do stworzenia otoczenia rzeczywiście sprzyjającego przedsiębiorczości i inwestycjom*. Istnieje ryzyko, że wprowadzona ustawą znaczna podwyżka płacy minimalnej może wprawdzie wpłynąć

pozytywnie na działalność gospodarczą w krótkim okresie, ale pociągnie za sobą niższy wzrost zatrudnienia i trwałą utratę konkurencyjności. Podwyższenie płac może być uzasadnione, jeżeli stoi za nim wzrost wydajności. W szerszym ujęciu, władze osiągnęły wprawdzie postępy w realizacji niektórych przetargów prywatyzacyjnych i pewnych reform strukturalnych (np. katastru), które są ważne dla klimatu biznesowego i inwestycyjnego, ale Grecja nadal pozostaje w tyle, jeżeli chodzi o wskaźniki konkurencyjności międzynarodowej, a działalność inwestycyjna pozostaje niska. Opóźnienia niektórych ważnych prywatyzacji (np. przedsiębiorstwa Egnatia) oraz niezdolność do wprowadzenia istotnych zmian strukturalnych na rynkach energii w związku z dominującą pozycją PPC nie sprzyjają istotnej strategii reform, wspierającej inwestycje i wzrost potencjalny i stanowiącej główny priorytet dla greckiej gospodarki w dalszej perspektywie.

Analiza finansów państwowych i zdolności obsługi długu państwowego

Emisja 5-letnich obligacji skarbowych pod koniec stycznia 2019 r., będąca pierwszą emisją obligacji od lutego 2018 r., tj. od zakończenia programu EMS, przyniosła Grecji 2,5 mld EUR. Zgłoszony popyt na te obligacje przekroczył czterokrotnie kwotę emisji. Tak duże zainteresowanie kupnem obligacji umożliwiło zmniejszenie ich rentowności do 3,6 %, tzn. do niższego poziomu niż pierwotnie planowano (3,75–3,85 %). Chociaż wydarzenie to jest pozytywne, pokazuje również, że spready rentowności obligacji Grecji utrzymują się na wysokim poziomie i są wrażliwe nie tylko na warunki na rynkach zewnętrznych, ale również na czynniki krajowe.

W średnim okresie profil finansowania Grecji na rynku obligacji rządowych pozostaje pozytywny. Od czasu listopadowej publikacji sprawozdania dotyczącego wzmocnionego nadzoru nie zaszły żadne znaczące zmiany w zakresie ryzyka dla refinansowania greckiego długu publicznego. Dług Grecji charakteryzują nadal bardzo długie terminy zapadalności i korzystne stopy procentowe. Amortyzacja w średnim i długim okresie utrzymuje się na umiarkowanym poziomie. Grecja dysponuje również wysokimi depozytami państwowymi, które pod koniec 2018 r. wyniosły 26,8 mld EUR. Przewiduje się, że na koniec 2019 r. kwota ta zmaleje do 16,1 mld EUR w związku z amortyzacją obligacji (przy założeniu nieprzeprowadzania nowych emisji).

Z technicznej aktualizacji analizy zdolności obsługi zadłużenia wynika, że od czasu ostatniej aktualizacji analizy opublikowanej w listopadzie 2018 r. ocena zdolności obsługi zadłużenia Grecji zasadniczo nie zmieniła się. Zgodnie z tym podstawowym scenariuszem potrzeby finansowe brutto Grecji będą wynosić około 10 % PKB do 2032 r. W późniejszym okresie będą one powoli rosnąć, ale przewiduje się, że do 2060 r. utrzymają się na zrównoważonym poziomie około 18 % PKB.