KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.2.2021 r.
COM(2021) 97 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Grecja – sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru, luty 2021 r.

{SWD(2021) 43 final}

PRZEBIEG PROCEDURY

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) holding zarządzający wybranymi aktywami skarbu państwa (ang. Hellenic Corporation of Assets and Participations, HCAP) i prywatyzacja oraz (vi) modernizacja administracji publicznej([3]).

Niniejszy dokument stanowi dziewiąte sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru prowadzonego w odniesieniu do Grecji. Podstawę niniejszego sprawozdania stanowią ustalenia misji, która została zorganizowana zdalnie w dniach 26-27 stycznia 2021 r., oraz wyniki regularnego dialogu z władzami. Misja została przeprowadzona przez Komisję Europejską we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym ([4]); Międzynarodowy Fundusz Walutowy uczestniczył w tych pracach w kontekście prowadzonego przez siebie 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

([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) 2021/998 z dnia 17 lutego 2021 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 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 13 do 20 stycznia 2021 r.

27 kwietnia 2018 r. w sprawie stosunków roboczych między Komisją Europejską a Europejskim Mechanizmem Stabilności. W niniejszym sprawozdaniu oceniono realizację zobowiązań Grecji wobec Eurogrupy dotyczących ukończenia reform do końca 2020 r. Niniejsze sprawozdanie nie jest powiązane z uruchomieniem warunkowych środków okołozadłużeniowych, które – zgodnie z uzgodnionym półrocznym harmonogramem – mogłyby zostać wprowadzone na podstawie dziesiątego sprawozdania. Publikacja dziesiątego sprawozdania spodziewana jest w maju.

OGÓLNA OCENA

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone w kontekście drugiej fali pandemii, w związku z którą przed końcem 2020 r. podjęto decyzję o ogólnym zaostrzeniu środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa, a niedawno – o zamknięciu szkół i przedsiębiorstw handlu detalicznego i wprowadzeniu ograniczeń w poruszaniu się osób w niektórych regionach, m.in. w Atenach. Według przewidywań gospodarka grecka miała skurczyć się w 2020 r. o 10 % w porównaniu z 2019 r., a na bieżący rok prognozuje się jedynie częściową poprawę wyników gospodarki. Sezon turystyczny 2020, w którym z uwagi na pandemię odnotowano słabe wyniki w branży turystycznej, miał niekorzystny wpływ z uwagi na znaczenie tego sektora dla greckiej gospodarki. Rząd w dalszym ciągu dostosowywał obowiązujące środki polityki budżetowej, wprowadzone w celu wsparcia bezrobotnych i pracowników najemnych, których umowy zostały zawieszone, przedłużył okres obowiązywania środków wsparcia dla przedsiębiorstw oraz wprowadził nowe ukierunkowane środki w celu ochrony gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Jak dotąd środki ochrony zatrudnienia, wspierane przez UE w szczególności za pośrednictwem nowego instrumentu finansowego na rzecz tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) i Europejskiego Funduszu Społecznego, wydają się skuteczne, a stopa bezrobocia utrzymuje się zasadniczo na stabilnym poziomie pomimo znacznego spadku aktywności gospodarczej. Wzrasta jednak liczba osób bez pracy, ponieważ tempo zatrudniania nowych pracowników jest nadal powolne. Przedsiębiorcy i pracownicy skorzystali ze środków wsparcia publicznego; oczekuje się jednak, że pełna skala wyzwań, z jakimi będą miały do czynienia sektor przedsiębiorstw i sektor finansowy, stanie się widoczna dopiero w późniejszym okresie, kiedy rozpocznie się stopniowe wycofywanie środków wsparcia, podobnie jak w innych państwach członkowskich. Będzie to wymagało starannego zarządzania, aby uniknąć zjawiska nagłych spadków.

Pomimo trudnych okoliczności władze zdołały osiągnąć postępy w wielu dziedzinach, m.in. w edukacji, zarządzaniu aktywami państwowymi, projektach prywatyzacyjnych i polityce energetycznej. W szczególności:

- **W ciągu ostatnich trzech miesięcy przyjęto dwie ambitne reformy w dziedzinie edukacji.** W grudniu 2020 r. przyjęto reformę kształcenia i szkolenia zawodowego, która ma zwiększyć atrakcyjność tej ścieżki, a także zapewnić lepsze powiązanie kształcenia zawodowego i uczenia się przez całe życie z potrzebami rynku pracy. Z kolei ustawa o szkolnictwie wyższym z lutego 2021 r. ma przyczynić się do unowocześnienia funkcjonowania uniwersytetów i poprawy jakości oferowanego kształcenia. Rozpoczęto także wewnętrzne i zewnętrzne oceny szkół.

- **HCAP** zakończył przegląd zarządów wszystkich przedsiębiorstw państwowych, co stanowiło jedno ze zobowiązań szczegółowych. Plan strategiczny holdingu był w dalszym ciągu realizowany zgodnie z założonym harmonogramem, a władze

zakończyły przygotowywanie dla holdingu zaktualizowanych wytycznych ministerialnych.

- Poczyniono postępy w **przetargach prywatyzacyjnych**: dnia 31 grudnia 2020 r. pomyślnie sfinalizowano transakcję dotyczącą przystani Alimos, perspektywy na doprowadzenie do końca projektu Hellinikon w nadchodzących miesiącach są dobre, a ponadto nastąpił długo oczekiwany postęp w działaniach, jakie jeszcze należało podjąć, aby przyznać koncesję spółce Egnatia – wszystkie te postępy związane są ze zobowiązaniami szczegółowymi.

- **W dziedzinie polityki energetycznej** władze rozpoczęły test rynkowy, mając na uwadze zamknięcie w nadchodzących miesiącach toczącej się od wielu lat sprawy antymonopolowej przeciwko publicznej spółce elektroenergetycznej (ang. Public Power Corporation), co stanowi jedno ze zobowiązań szczegółowych.

Reformy kontynuowano również w innych ważnych obszarach. Dzięki postępom w zakresie administracyjnej, ekonomicznej i funkcjonalnej klasyfikacji budżetowej reformy zarządzania finansami publicznymi, w tym zarządzania budżetem na inwestycje publiczne, odzyskały tak bardzo potrzebną dynamikę. Konieczne będzie ścisłe monitorowanie tych reform, ponieważ mają one zasadnicze znaczenie dla zwiększenia efektywności procedur płatności. Przyjęto przepisy dotyczące reformy zasobów ludzkich w administracji podatkowej i reforma nadal przebiega zgodnie z planem, który zakłada jej pełne wdrożenie do czasu kolejnego przeglądu. Reformy administracji publicznej postępują również zgodnie z planem: przyjęto m.in. nowe przepisy dotyczące szybszej i bardziej efektywnej rekrutacji urzędników służby cywilnej.

Wydaje się jednak, że w wielu obszarach ogólne tempo wdrażania uległo spowolnieniu, przede wszystkim ze względu na pandemię. Opóźnia się też wprowadzanie w życie środków, które mają służyć wypełnieniu niektórych zobowiązań. Wśród przyczyn pewnych opóźnień, oprócz utrzymujących się trudności spowodowanych przez pandemię władze wskazały również na reorganizację kilku kluczowych stanowisk w administracji na początku bieżącego roku oraz na zwiększone obciążenie pracą w związku z przygotowaniem planu odbudowy i zwiększania odporności, co zostaje odpowiednio uwzględnione. Uzgodniono szereg szczegółowych planów działania, aby możliwe było osiągnięcie zdecydowanych postępów do czasu dziesiątego sprawozdania, które ma zostać opublikowane w maju. Należy tutaj wymienić kontynuację reform sektora finansowego, przeprowadzenie do końca reformy zasobów ludzkich niezależnego urzędu ds. dochodów publicznych, zapewnienie operacyjności instrumentu służącego do przygotowywania projektów i zbioru projektów strategicznych na potrzeby dużych inwestycji, zapobieganie powstawaniu nowych i zmniejszanie istniejących zaległości w następstwie zaobserwowanych opóźnień, m.in. poprzez wzmocnienie komitetu sterującego ds. rozliczania zaległości finansowych, a także uproszczenie ram prawnych dotyczących procedur podatkowych, dokończenie reformy polegającej na dalszym uproszczeniu procedur udzielania zezwoleń na inwestycje w uzgodnionych obszarach oraz przyjęcie unowocześnionego kodeksu pracy. Ponadto władze zobowiązały się do podjęcia szeregu określonych kroków w takich dziedzinach, jak: opieka zdrowotna, walka z korupcją, reforma administracji publicznej oraz wdrożenie planu kont. Reforma wymiaru sprawiedliwości, ze względu na jej znaczenie w kontekście ogólnej strategii odbudowy gospodarczej, powinna zostać wznowiona, gdyż reformy związane ze skutecznością systemu wymiaru sprawiedliwości przyczyniają się do zapewnienia szybkiej realizacji inwestycji, w tym inwestycji sektora prywatnego.

Nastąpiły także opóźnienia w niektórych kluczowych reformach sektora finansowego, ale uzgodniono ambitny harmonogram działań do czasu kolejnego przeglądu. Pod koniec ubiegłego roku częściowo odroczono wejście w życie kodeksu postępowania w sprawie niewypłacalności, przy czym niektóre elementy miały wejść w życie w dniu 1 marca, a w przypadku innych wejście w życie przesunięto na dzień 1 czerwca 2021 r. Kodeks stanowi ważną reformę ram prawnych dotyczących niewypłacalności, ale jego wdrożenie wymaga znaczącego nakładu pracy, co wynika z dużego stopnia szczegółowości oraz z konieczności utworzenia platformy informatycznej połączonej z platformą, z której korzystają banki. Realizacja innych uzgodnionych reform postępuje, choć przebiega w wolniejszym tempie, niż wcześniej uzgodniono, i będzie wymagała ścisłego monitorowania, w szczególności jeżeli chodzi o zmniejszanie zaległości w rozpatrywaniu spraw dotyczących niewypłacalności gospodarstw domowych (istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu wyznaczonego na koniec 2021 r.) oraz rozliczanie wykorzystanych gwarancji państwowych, które uległo opóźnieniu w ostatnim kwartale 2020 r. ze względu na trudności w zatrudnianiu nowych pracowników spowodowane zaostrzeniem środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa. Władze przygotowują dodatkowe środki w celu wsparcia sektora finansowego, w tym rozszerzenie programu ochrony aktywów Hercules, co uważa się za pożądane. W związku z zaostrzeniem środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa pod koniec 2020 r. władze zawiesiły wszystkie środki służące egzekwowaniu wierzytelności w odniesieniu do wszystkich kategorii dłużników, w tym prowadzenie licytacji elektronicznych i poprzedzające je działania przygotowawcze, które mogą trwać kilka miesięcy. Takie ogólne zamrożenie wszystkich działań służących egzekwowaniu wierzytelności, jeżeli będzie się przedłużać, może w przyszłości wpłynąć na sprawność i skuteczność działań greckich banków i podmiotów obsługujących kredyty w odniesieniu do kredytów zagrożonych. Władze są zatem proszone o wprowadzenie w odpowiednim czasie tymczasowych i bardziej ukierunkowanych rozwiązań, przy jednoczesnej ochronie gospodarstw domowych w trudnej sytuacji.

Władze opracowują plan odbudowy i zwiększania odporności w ścisłej współpracy z Komisją Europejską. Jest to pożądane, ponieważ znaczące środki finansowe, które Grecja może otrzymać w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jeśli zostaną skutecznie i odpowiednio wykorzystane, będą w nadchodzących latach wspierać wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i dwojaką (ekologiczną i cyfrową) transformację. W latach 2021–2026 z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Grecji zostanie udostępnione 30,5 mld EUR, z czego 17,8 mld EUR w formie dotacji. Oczekuje się, że reformy i inwestycje, które będą stanowić część planu, będą opierać się na dotychczasowych i bieżących reformach przeprowadzanych w ramach procesu wzmocnionego nadzoru i będą je uzupełniać. W połączeniu z dodatkową pulą środków w wysokości 1,7 mld EUR w ramach instrumentu React-EU i kwotą 2,7 mld EUR już wypłaconą w ramach europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), a także wszelkimi ewentualnymi dodatkowymi kwotami([5]), te znaczne zasoby finansowe pomogą złagodzić gospodarcze i społeczne skutki pandemii oraz zapewnią niezbędne wsparcie na rzecz trwałej odbudowy sprzyjającej włączeniu społecznemu.

([5]) Rada zatwierdziła już wsparcie finansowe w wysokości 90,3 mld EUR dla 18 państw członkowskich. Państwa członkowskie nadal mogą składać wnioski o wsparcie finansowe w ramach tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), którego łączny potencjał finansowy wynosi do 100 mld EUR.

Ogólnie, w niniejszym sprawozdaniu stwierdza się, że Grecja poczyniła postępy w realizacji szeregu zobowiązań do przeprowadzenia reform, choć dostrzega się spowolnienie ich tempa, uznając przy tym trudne okoliczności spowodowane pandemią. Instytucje europejskie z zadowoleniem przyjmują nieustające duże zaangażowanie i konstruktywne podejście władz, a także uzgodnienie kilku skorygowanych harmonogramów kluczowych reform. Zachęca się władze do dalszego uruchamiania zasobów w celu podjęcia wszelkich niezbędnych kroków na drodze do terminowej realizacji zobowiązań szczegółowych, przed dziesiątym sprawozdaniem dotyczącym wzmocnionego nadzoru, które ma zostać opublikowane w maju i w związku z którym planuje się wypłatę kolejnej transzy warunkowych środków okołozadłużeniowych.

ROZWÓJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ

Pandemia koronawirusa ma nadal silny negatywny wpływ na grecką gospodarkę. W trzecim kwartale 2020 r., po spadku, który w poprzednim okresie wyniósł -14,1 %, gospodarka wzrosła o 2,3 % w ujęciu kwartalnym. Ożywienie gospodarcze w trzecim kwartale było znacznie mniej dynamiczne od zdecydowanego ożywienia w strefie euro, głównie z uwagi na gwałtowny spadek wartości dodanej w sektorze turystyki. Motorem wzrostu było spożycie prywatne, a eksport towarów wykazywał pewną odporność. Bezrobocie nadal się obniżało i w trzecim kwartale 2020 r. osiągnęło poziom 16,2 %, co wskazuje, że wprowadzone środki wsparcia skutecznie chronią miejsca pracy. Jednocześnie zatrudnienie zmniejszyło się w porównaniu z rokiem poprzednim, głównie ze względu na mniejszą liczbę zatrudnionych w sektorze turystyki. Bezrobocie młodzieży również spadło, ale w trzecim kwartale utrzymywało się na bardzo wysokim poziomie 34,2 %.

Oczekuje się, że w związku z zaostrzeniem pod koniec 2020 r. środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa ożywienie gospodarcze w pierwszej połowie bieżącego roku nadal będzie bardzo słabe. Środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się koronawirusa ogłoszone w listopadzie 2020 r. nadal obowiązują, co oznacza poważne ograniczenia dla sektora usług. Pomimo ograniczonych zakłóceń utrzymuje się natomiast produkcja przemysłowa, choć odczuwalne są przerwy w łańcuchach dostaw i ograniczony popyt. Oczekuje się, że niezbędne środki konieczne do ratowania życia spowodują dalsze opóźnienie ożywienia gospodarczego. Według prognozy Komisji z zimy 2021 r., przygotowanej przed niedawnym regionalnym zaostrzeniem środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa, wzrost realnego PKB ma w 2021 r. wynieść 3,5 %, a w 2022 r. – 5 %, głównie za sprawą popytu wewnętrznego. W prognozie przyjęto założenie, że szczepienia stopniowo zapewnią ochronę najbardziej narażonych grup społecznych do połowy 2021 r., co pozwoli na trwałe, choć stopniowe, łagodzenie środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa w drugim kwartale. Prognozuje się także pozytywny wpływ sektora zagranicznego na wzrost, choć wpływ ten będzie mniej silny, niż wcześniej oczekiwano, ponieważ pełne odrobienie strat w sektorze turystyki może trwać dłuższy czas. Prognoza opiera się na założeniu, że w 2021 r. gospodarka będzie nadal wspierana za pomocą polityki budżetowej poprzez interwencje ukierunkowane na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe. Oczekuje się, że zastój gospodarczy będzie miał wpływ na wzrost cen, który prawdopodobnie pozostanie umiarkowanie ujemny również w 2021 r., a następnie w 2022 r. zacznie zmierzać w kierunku wartości dodatnich.

Niepewność związana z perspektywami gospodarczymi pozostaje wysoka. Prognozy są obarczone znaczną niepewnością związaną głównie z rozwojem pandemii i sukcesem kampanii szczepień. Postępy w walce z pandemią, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, mają także zasadnicze znaczenie dla ożywienia w branży turystycznej.

Niepewność dotyczy również tempa ożywienia w sektorze prywatnym po wygaśnięciu środków wsparcia, które będą musiały zostać starannie opracowane, aby zapobiec zjawisku nagłych spadków, które mogłoby narażać przedsiębiorstwa na trudności, w tym także bankructwa. Słabości w strukturze bilansu greckiego sektora przedsiębiorstw potęgują ryzyko osłabienia ożywienia gospodarczego. Napięcia geopolityczne w regionie i utrzymujący się kryzys migracyjny zwiększają niepewność co do perspektyw makroekonomicznych. Z drugiej strony Komisja w swojej prognozie nie uwzględniła skutków gospodarczych, jakie dla Grecji będzie miał plan odbudowy i zwiększania odporności, którego realizacja powinna znacznie pobudzić wzrost gospodarczy.

ROZWÓJ SYTUACJI BUDŻETOWEJ

W 2021 r. polityka budżetowa pozostanie akomodacyjna, ponieważ władze utrzymują ukierunkowane wsparcie dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem. W związku z niekorzystnym rozwojem pandemii rząd na początku listopada 2020 r. podjął decyzję o zaostrzeniu środków ograniczających rozprzestrzenianie się koronawirusa, a ostatnio – o zamknięciu szkół i przedsiębiorstw handlu detalicznego oraz o wprowadzeniu ograniczeń w przemieszczaniu się w niektórych regionach, m.in. w Atenach. Zapowiedziano również przedłużenie okresu obowiązywania wcześniejszych środków polityki budżetowej. Zwiększono całkowitą pulę środków na „zaliczki zwrotne" (wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw dotkniętych pandemią, udzielane w formie pożyczek z warunkowym elementem dotacji), przedłużono okres wypłaty zarówno standardowych zasiłków dla bezrobotnych, jak i zasiłków dla długotrwale bezrobotnych oraz przedłużono tymczasowe wsparcie gospodarcze dla pracowników najemnych, których umowy zostały zawieszone. Ponieważ okres obowiązywania środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa okazał się dłuższy, niż początkowo planowano, rząd zapowiedział wprowadzenie także kilku nowych środków, aby zapewnić wsparcie zarówno gospodarstwom domowym, jak i przedsiębiorstwom odczuwającym skutki tej sytuacji. Zalicza się do nich nowy program gwarancji i nowy program kredytów i dotacji – obydwa będą dostosowane do potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw, w tym w szczególności mikroprzedsiębiorstw i bardzo małych przedsiębiorstw. Ponadto przedsiębiorstwa odczuwające skutki wprowadzonych środków będą kwalifikować się do rekompensaty kosztów stałych w formie ulgi podatkowej i ulgi w odprowadzaniu składek na ubezpieczenie społeczne. Od początku pandemii koronawirusa władze Grecji szybko podejmowały działania polityczne i według przewidywań łączna wartość wszystkich środków w 2020 r. wyniesie 9,4 % PKB, a w 2021 r. – 6,5 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, prognoza Komisji z jesieni 2020 r. wskazuje, że skala środków wsparcia, które rząd grecki wprowadził w celu złagodzenia społeczno-gospodarczych skutków pandemii koronawirusa (wyrażona jako odsetek PKB), jest nieco większa od średniej unijnej.

W budżecie na 2021 r., uchwalonym na początku grudnia 2020 r., przyjęto założenie, że deficyt monitorowany w ramach wzmocnionego nadzoru osiągnie w 2021 r. poziom 3,9 % PKB. Dla porównania w prognozie Komisji z jesieni 2020 r. deficyt prognozowano na poziomie 3,4 % PKB([6]). Pełna aktualizacja prognozy budżetowej zostanie przygotowana

([6]) W prognozie Komisji z jesieni 2020 r. nie uwzględniono wpływu gospodarczego drugiego zaostrzenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa, trwającego od listopada 2020 r., ani przedłużenia okresu obowiązywania środków polityki budżetowej w odpowiedzi na drugą falę. Nie uwzględniono też skutków gospodarczych tych środków ani niedawnych decyzji o zamknięciu szkół i przedsiębiorstw handlu detalicznego oraz o wprowadzeniu ograniczeń w przemieszczaniu się w niektórych regionach, m.in. w Atenach. Jednocześnie, mimo że przewidywany makroekonomiczny wpływ inwestycji

wiosną przy okazji oceny programu stabilności na 2021 r. Należy przypomnieć, że ogólna klauzula wyjścia pozostanie aktywna w 2021 r. Pozwala to 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. Rada zaleciła([7]) Grecji – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. W budżecie na 2021 r. zakłada się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie w 2020 r. poziom 209 %, a następnie spadnie w 2021 r. do ok. 200 %, co zasadniczo pokrywa się z jesienną prognozą Komisji.

Prognozy dotyczące finansów publicznych są obarczone znacznym ryzykiem. Niepewność co do dalszego rozwoju pandemii pozostaje duża, co przekłada się na znaczne ryzyka fiskalne, ponieważ dalsze przedłużenie środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa i powiązane wsparcie fiskalne, które powinno być odpowiednio ukierunkowane, a równocześnie mieć charakter tymczasowy, mogłyby doprowadzić do dalszego wzrostu kosztów budżetowych. Prawdopodobieństwo skorzystania z gwarancji państwowych wzrośnie w miarę trwania kryzysu. Pomijając kwestię pandemii, należy stwierdzić, że orzeczenia w sprawie wypłat emerytur z mocą wsteczną oraz sprawy sądowe przeciwko publicznej spółce działającej na rynku nieruchomości (gr. ETAD) nadal stwarzają ryzyka fiskalne. Z drugiej strony oczekuje się, że Grecja w znacznym stopniu skorzysta z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności dzięki wsparciu finansowemu na dużą skalę na rzecz reform i inwestycji pobudzających wzrost gospodarczy. Może ono stanowić znaczne wsparcie dla gospodarki i pobudzić wzrost potencjalny, co może ułatwić osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej.

FINANSOWANIE PAŃSTWA

Warunki finansowania pozostają korzystne, a rząd nadal dysponuje dużym buforem gotówkowym. Spready rentowności obligacji skarbowych uległy dalszemu zmniejszeniu i od połowy listopada 2020 r. utrzymują się w okolicach 70 punktów bazowych przy pięcioletnim okresie zapadalności. Ich zmienność była również ograniczona. Korzystnym warunkom finansowania sprzyja również akomodacyjna polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego, w tym jego Pandemiczny Program Zakupów Awaryjnych. Spłaty zadłużenia średnio- i długoterminowego i płatności z tytułu odsetek będą umiarkowane w 2021 r. i wyniosą ok. 10 mld EUR. Dzięki nowym emisjom obligacji Grecja planuje pozyskać 8–12 mld EUR, co jest porównywalne z kwotą pozyskaną w 2020 r. Pod koniec 2020 r. rezerwy gotówkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosiły ok. 31 mld EUR, co wystarczyłoby sektorowi instytucji rządowych i samorządowych na spłatę zadłużenia średnio- i długoterminowego i płatności z tytułu odsetek przez najbliższe dwa lata([8]). Dzięki

---

w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został uwzględniony w budżecie, Komisja oceni ten wpływ dopiero w nadchodzących miesiącach, kiedy zostaną przedstawione odpowiednio szczegółowe plany.

([7]) Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Grecji na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2020 r., Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 46.

([8]) Saldo na rachunku bufora gotówkowego pozostało na poziomie 15,7 mld EUR. Bufor gotówkowy został utworzony również dzięki wypłatom w ramach programu Europejskiego Mechanizmu Stabilności i jest

emisji 10-letnich obligacji skarbowych przeprowadzonej w styczniu 2021 r. Republika Grecka pozyskała od początku roku 3,5 mld EUR. Osiągnięta rentowność na poziomie 0,81 % jest rekordowo niska przy takim terminie zapadalności. Dodatkowe 2 mld EUR pozyskano dzięki emisjom niepublicznym. Władze zamierzają dokonać częściowej spłaty pożyczek z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, co jest pożądanym krokiem, gdyż przyczynia się do zmniejszenia ryzyka walutowego i stanowi właściwy sygnał dla rynków.

W monitorze na temat zdolności obsługi zadłużenia w 2020 r. przedstawiono analizę zdolności obsługi zadłużenia dla wszystkich państw członkowskich opartą na prognozie z jesieni 2020 r.([9]) Scenariusz bazowy tej analizy jest identyczny ze scenariuszem opublikowanym w ósmym sprawozdaniu dotyczącym wzmocnionego nadzoru. Zaktualizowana analiza zdolności obsługi zadłużenia zostanie przedstawiona w następnym sprawozdaniu dotyczącym wzmocnionego nadzoru.

ROZWÓJ SYTUACJI W SEKTORZE FINANSOWYM

Rentowność banków prawdopodobnie pozostanie pod presją, ponieważ sprzyjające warunki pod względem dostępu do płynności i znaczne, jednorazowe przychody z portfela handlowego jedynie częściowo zrównoważyły zwiększone potrzeby w zakresie tworzenia rezerw. Banki utrzymały wysokie bufory gotówkowe i niskie koszty finansowania ze względu na stały wzrost depozytów, któremu towarzyszy akomodacyjna polityka pieniężna. Odniosły ponadto korzyści z nadzwyczajnych zysków handlowych ze swoich portfeli obligacji skarbowych. Niemniej tworzenie rezerw na wstępie w celu uwzględnienia spodziewanego wpływu pandemii było jednym z czynników, które sprawiły, że w pierwszych dziewięciu miesiącach 2020 r. system bankowy jako całość odnotował stratę po opodatkowaniu. Perspektywa osiągnięcia zysków pozostanie wyzwaniem, a tym samym ograniczy wewnętrzną zdolność do generowania kapitału. Sekurytyzacja kredytów zagrożonych będzie miała korzystny wpływ na koszty ryzyka banków oraz odciąży bilanse banków i umożliwi im udzielanie nowych kredytów, ale pociąga za sobą początkową, jednorazową stratę kapitałową i powtarzalne straty na wyniku odsetkowym netto. Jednocześnie wygaśnięcie moratoriów może prowadzić do dalszych strat z tytułu utraty wartości ze względu na pogorszenie się jakości aktywów.

Liczba kredytów zagrożonych nadal się obniża, głównie dzięki programowi Hercules i tymczasowemu wpływowi moratoriów . Na koniec września 2020 r. wartość kredytów zagrożonych wyniosła 58,7 mld EUR, co oznacza spadek o 9,8 mld EUR od grudnia 2019 r., ale jedynie o 1 mld EUR w porównaniu z poprzednim kwartałem. W rezultacie wskaźnik kredytów zagrożonych spadł do 35,8 %, co jest nadal najwyższym poziomem w strefie euro. Przyczyną ciągłej poprawy obserwowanej w 2020 r., pomimo pandemii i wynikającego z niej spadku liczby kredytów, których regularna obsługa została przywrócona, jest głównie sprzedaż kredytów zagrożonych o wartości 6,8 mld EUR oraz ograniczone powstawanie nowych kredytów zagrożonych (spadek o 58 % w ujęciu rok do roku w ciągu dziewięciu miesięcy) dzięki obowiązującym moratoriom. Według stanu na listopad 2020 r. moratoria obejmowały kredyty o wartości 20,8 mld EUR, co stanowi ponad 12 % portfela kredytowego, przy mniej więcej równomiernym rozkładzie na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe.

---

przeznaczony na obsługę zadłużenia. Grecja może wykorzystać tę kwotę również na inne cele, po uzyskaniu zgody organów zarządzających Europejskim Mechanizmem Stabilności.

([9]) Debt Sustainability Monitor [Monitor na temat zdolności obsługi zadłużenia], European Economy Institutional Paper, Nr 143, luty 2021.

Pozbywanie się przez banki kredytów zagrożonych doprowadziło również do zwiększenia roli podmiotów obsługujących kredyty niebędących bankami – na koniec września 2020 r. zarządzały one kredytami o wartości 33 mld EUR, co oznacza wzrost o 40 % od końca 2019 r.

Podobnie jak w innych państwach członkowskich wygaśnięciu moratoriów może towarzyszyć ponowne pogorszenie jakości aktywów w przyszłości. Duża kwota kredytów objętych moratoriami oraz słabe wyniki banków w zakresie rentownej restrukturyzacji kredytów wskazują na istotne ryzyko dla jakości aktywów, ponieważ moratoria wygasły w większości pod koniec 2020 r. Może to prowadzić do nowych strat z tytułu utraty wartości, w przypadku gdy zaksięgowane dotychczas rezerwy nie w pełni uwzględniają ewentualny wpływ pandemii na portfel kredytowy. Ustanowiony przez władze tymczasowy system dotacji do spłaty rat z tytułu kredytów dla dłużników dotkniętych koronawirusem, którzy posiadają kredyty na główne miejsce zamieszkania (program „Gefyra"), ograniczy jednak to ryzyko w przypadku tego rodzaju kredytów, które stanowią dużą część portfela kredytów detalicznych. Rozpoczęto wypłatę dotacji w ramach systemu. Władze ustanawiają podobny system w odniesieniu do kredytów dla przedsiębiorstw. System będzie wymagał starannego opracowania oraz ustanowienia odpowiednich zabezpieczeń zapobiegających pokusie nadużycia. Ponadto banki będą starać się nie dopuścić do tego, by kredyty objęte obecnie moratoriami znalazły się w kategorii o zwiększonym ryzyku kredytowym, co wiązałoby się z potrzebą tworzenia wyższych rezerw. Będą w tym celu oferować produkty pośrednie, umożliwiające stopniowe przywracanie schematów spłaty. Dokładne podejście nadzorcze do tych produktów oraz związane z nimi koszty kapitałowe będą musiały zostać omówione z organami nadzoru. Wydaje się, że w przyszłości planowane sekurytyzacje w ramach programu Hercules pozostaną głównym sposobem redukcji kredytów zagrożonych.

Środki wsparcia wprowadzone przez władze stanowiły dodatkowy impuls stymulujący wzrost akcji kredytowej na rzecz przedsiębiorstw, ułatwiając dostęp do kredytów również mniejszym przedsiębiorstwom. Program gwarancji dla przedsiębiorstw w związku z Covid-19 oraz program dotacji na spłatę odsetek (TEPIX-II) realizowany przez Grecki Bank Rozwoju zaowocowały w 2020 r. wypłatą pożyczek dla przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw na kwotę odpowiednio 4,6 mld EUR i 2 mld EUR, co stanowiło ok. 40 % wartości brutto przepływów kredytów dla przedsiębiorstw w ciągu roku. W rezultacie średnie miesięczne przepływy kredytów brutto([10]) wzrosły ponad dwukrotnie w przypadku dużych przedsiębiorstw, a jednocześnie znacznie wzrosły również w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Ten wzrost akcji kredytowej przedsiębiorstwa wykorzystują głównie do zaspokojenia zapotrzebowania na kapitał obrotowy i tworzenia buforów płynnościowych. Jeżeli chodzi o koszt kredytu – nominalne oprocentowanie kredytów jest wprawdzie zbliżone do najniższych poziomów w historii w odniesieniu do przedsiębiorstw, ale od września 2020 r. obserwuje się jego wzrost, zwłaszcza w przypadku mniejszych kredytów, co świadczy o zwiększonym ryzyku kredytowym. Wzrost akcji kredytowej na rzecz gospodarstw domowych pozostaje ujemny, a koszty tych kredytów stale rosną.

Władze przygotowują zmianę ustawy regulującej Grecki Fundusz Stabilności Finansowej. Dzięki tej zmianie fundusz będzie mógł uczestniczyć w charakterze inwestora

([10]) Kredyty i pożyczki o określonym terminie zapadalności. Źródło: Bank Grecji

prywatnego w przyszłych podwyższeniach kapitału podstawowego banków, w których posiada on udziały.