KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.9.2021 r.
COM(2021) 598 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Aktualizacja sprawozdania ze wzmocnionego nadzoru – Grecja, wrzesień 2021 r.

{SWD(2021) 273 final}

KONTEKST

Rozwój sytuacji gospodarczej i polityka gospodarcza w Grecji są monitorowane w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej oraz w ramach wzmocnionego nadzoru prowadzonego zgodnie z art. 2 i 3 rozporządzenia (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 (Hellenic Corporation of Assets and Participations) i prywatyzacja oraz (vi) modernizacja administracji publicznej ([3]).

Niniejszy dokument stanowi jedenaste sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru prowadzonego w odniesieniu do Grecji. Podstawę niniejszego sprawozdania stanowią ustalenia misji, która została zorganizowana zdalnie w dniu 15 lipca 2021 r., oraz wyniki regularnego dialogu z władzami. Misja została przeprowadzona przez Komisję Europejską we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym ([4]); Międzynarodowy Fundusz

([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) 2021/1279 z dnia 28 lipca 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

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 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, które miały zostać zrealizowane do połowy 2021 r. Niniejsze sprawozdanie nie jest powiązane z uruchomieniem kolejnej transzy warunkowych środków okołozadłużeniowych, które – zgodnie z uzgodnionym półrocznym harmonogramem – mogłyby zostać wprowadzone na podstawie dwunastego sprawozdania. Oczekuje się, że dwunaste sprawozdanie zostanie opublikowane w listopadzie.

Zobowiązania podjęte przez Grecję w czerwcu 2018 r. wobec partnerów z Eurogrupy, stanowiące podstawę do uruchomienia dodatkowych środków mających na celu ulgę w spłacie zadłużenia, ustanowiono do połowy 2022 r., a zatem Grecja weszła w ostatni rok obowiązywania tego porozumienia. Chociaż wywiązano się z wielu zobowiązań, celem misji było wyjaśnienie zakresu i harmonogramu realizacji pozostałych zobowiązań w zakresie reform.

OGÓLNA OCENA

Gospodarka wykazuje oznaki wcześniejszego niż oczekiwano ożywienia, pomimo późniejszego niż planowano otwarcia. Po znacznym spadku o 8,2 % w 2020 r. realny PKB wzrósł o 4,5 % i 3,4 % w ujęciu kwartał do kwartału odpowiednio w pierwszym i drugim kwartale 2021 r., do czego przyczyniły się inwestycje i akumulacja rzeczowych środków obrotowych. Jak wynika ze śródokresowej prognozy Komisji z lata 2021 r., przewiduje się, że PKB wzrośnie o 4,3 % w 2021 r. oraz o 6,0 % w 2022 r., biorąc pod uwagę impuls inwestycyjny wynikający z planu odbudowy i zwiększania odporności, jak również bodziec fiskalny wynikający z rządowych środków wsparcia. Polityka fiskalna pozostaje akomodacyjna, ponieważ władze nadal udzielają gospodarce ukierunkowanego i tymczasowego wsparcia, w tym w odpowiedzi na katastrofalne pożary, które nawiedziły to państwo w sierpniu. Środki na rzecz zatrudnienia, objęte wsparciem w szczególności za pośrednictwem unijnego instrumentu „Wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej” (SURE), dalej wspomagały rynek pracy i przyczyniły się – w miarę rozluźniania ograniczeń dotyczących opieki zdrowotnej i wznawiania sezonu turystycznego – do dalszego spadku stopy bezrobocia do 15,9 % w drugim kwartale 2021 r. w porównaniu z 17,1 % w drugim kwartale 2020 r. Kampania szczepień posuwa się naprzód, jednak niepewność co do perspektyw pozostaje znacząca, w szczególności w związku z niedawnym wzrostem liczby przypadków COVID-19 w okresie letnim, spowodowanym rozprzestrzenianiem się nowych wariantów koronawirusa.

Niedawno przyjęty plan odbudowy i zwiększania odporności będzie odgrywać kluczową rolę, pomagając Grecji wyjść z pandemii COVID-19 silniejszą. Plan odbudowy i zwiększania odporności Grecji był jednym z pierwszych planów formalnie zatwierdzonych przez Radę: miało to miejsce w dniu 13 lipca, po pozytywnej ocenie przez Komisję Europejską w dniu 17 czerwca. Dnia 9 sierpnia Grecji wypłacono 3,96 mld EUR w ramach płatności zaliczkowych. Plan, w którym przedstawiono środki służące uruchomieniu 17,8

oraz potrzeby w zakresie finansowania. Misję weryfikacyjną poprzedziła misja techniczna, która została zorganizowana, również zdalnie, w dniach 1–7 lipca 2021 r.

mld EUR w formie dotacji i 12,7 mld EUR w formie pożyczek, stanowi wyraz znaczących starań poczynionych przez Grecję, aby sprostać stojącym przed nią wyzwaniom. Obejmuje on wiele inwestycji istotnych dla klimatu i będzie stanowił bodziec dla transformacji cyfrowej oraz licznych reform opartych na wcześniejszych i bieżących działaniach. Grecja była również pierwszym państwem członkowskim, które sfinalizowało swoją umowę partnerstwa na okres programowania 2021–2027. We wspomnianej umowie partnerstwa, przyjętej przez Komisję w dniu 29 lipca 2021 r., określono strategiczne wytyczne dotyczące realizacji inwestycji o wartości ponad 21 mld EUR w celu wsparcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Grecji.

Wdrażanie reform nadal przebiegało w dobrym tempie w wielu obszarach polityki, tak że w bieżącym okresie sprawozdawczym zrealizowano szereg szczegółowych zobowiązań w zakresie polityk. W szczególności:

- Osiągnięto ważny i istotny postęp w procesie **prywatyzacji**, zwłaszcza dzięki sfinalizowaniu transakcji dotyczącej kultowego projektu Hellinikon oraz wyborze preferowanego inwestora na potrzeby koncesji spółki Egnatia i transakcji dotyczącej Public Gas Corporation – DEPA Infrastructure. Postępują prace holdingu zarządzającego wybranymi aktywami skarbu państwa (**Hellenic Corporation of Assets and Participations**) w zakresie przygotowania aktualizacji jego planu strategicznego oraz umowy o realizację dla przedsiębiorstwa transportu miejskiego w Atenach.

- Dodatkowa siatka płac **niezależnego urzędu ds. dochodów publicznych** przyjęta w kontekście dziesiątego sprawozdania została z powodzeniem wdrożona wśród znacznej liczby pracowników tego urzędu, co stanowi wypełnienie zobowiązania szczegółowego w obszarze administracji podatkowej.

- Pomimo dużych opóźnień w postępowaniu o udzielenie zamówienia niedawno podpisano umowę dotyczącą pełnego wdrożenia odpowiedniego systemu informatycznego wspierającego **ramy udzielania zezwoleń na inwestycje**, wypełniając tym samym to zobowiązanie szczegółowe.

- Udzielono zamówienia na opracowanie **krajowej platformy ujednolicania i reformy greckiego prawodawstwa**, co skutecznie zamyka to zobowiązanie szczegółowe. Zamówienie obejmuje długi, 36-miesięczny etap realizacji i jest finansowane przez UE w ramach narodowych strategicznych ram odniesienia.

Znaczne postępy odnotowano także w innych obszarach objętych zobowiązaniami szczegółowymi, a władze zobowiązały się do zapewnienia ich realizacji zgodnie z ustalonymi harmonogramami. W szczególności:

- Kompleksowy informatyczny system poboru należności przeznaczony dla **administracji podatkowej**, będący zobowiązaniem szczegółowym wyznaczonym na połowę 2021 r., jest w fazie testów, a ostateczny system ma zostać wprowadzony do końca 2021 r., zasadniczo zgodnie z oczekiwaniami zawartymi w dziesiątym sprawozdaniu.

- Jeżeli chodzi o opiekę zdrowotną i społeczną, pobieranie **zwrotów nadpłaconych kwot (*clawback*)**, tj. wydatków przekraczających określony w przepisach pułap wydatków publicznych na produkty farmaceutyczne i inne usługi opieki

zdrowotnej, które należy odzyskać od świadczeniodawców, przebiega obecnie zasadniczo zgodnie z harmonogramem, po opóźnieniach spowodowanych pandemią. Władze posuwają się naprzód w kwestii przyjęcia prawa pierwotnego ustanawiającego system pomocy osobistej dla osób **niepełnosprawnych** na podstawie nowego podejścia do oceny niepełnosprawności z uwzględnieniem aspektów funkcjonalnych, a przyjęcie prawa wtórnego ma nastąpić do końca roku.

- Jeżeli chodzi o otoczenie biznesowe i inwestycyjne, w następstwie pakietu przepisów przyjętych w kwietniu 2021 r. władze przyjęły w czerwcu 2021 r. kolejne przepisy prawa pierwotnego w celu zreformowania systemu **licencjonowania działalności gospodarczej** we wszystkich uzgodnionych sektorach. Jest to mile widziane posunięcie. Niemniej jednak władze zachęca się do zwiększenia tempa przyjmowania dekretów ministerialnych niezbędnych do wdrożenia ustaw z kwietnia i czerwca, co jest konieczne, aby nowe przepisy były w pełni operacyjne. Realizacja planu działania na rzecz zakończenia projektu dotyczącego **katastru** postępuje w sposób zadowalający, przy czym odnotowano umiarkowane opóźnienia w zakresie zatwierdzenia map lasów. Instytucje europejskie z zadowoleniem przyjmują fakt, że władze przyjęły nową ustawę o katastrze, służącą przyspieszeniu sporządzania map katastralnych i procedur przenoszenia własności. W następstwie niedawnej reformy prawa pracy oczekuje się, że na początku 2022 r. władze przedstawią wstępny projekt nowego kodeksu pracy, mając na uwadze zwiększenie pewności prawa i dostępu do prawa poprzez **kodyfikację przepisów**.

- Jeżeli chodzi o obszar **wymiaru sprawiedliwości**, w bieżącym okresie sprawozdawczym władze poczyniły znaczne postępy w realizacji zobowiązania szczegółowego dotyczącego elektronicznego składania. Plan odbudowy i zwiększania odporności Grecji obejmuje szereg pożądanych działań następczych, które pozwolą na dalszą realizację i poszerzenie celów tej reformy.

- Jeżeli chodzi o **zwalczanie korupcji**, władze przedstawiły środki służące stopniowej realizacji pozostałych zaleceń Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) do kwietnia 2022 r., co stanowiło zobowiązanie szczegółowe.

- Władze poczyniły postępy w zakresie planu generalnego dotyczącego rozwoju **olimpijskiego centrum sportowego** (OAKA). Konieczne będą dalsze prace, aby plany dotyczące tego obiektu zapewniały długoterminową stabilność finansowania.

Władze poczyniły postępy w realizacji pewnej liczby szerzej zakrojonych reform strukturalnych zainicjowanych w kontekście wzmocnionego nadzoru. W szczególności:

- W sierpniu 2021 r. w parlamencie przyjęto nową kompleksową ustawę o **edukacji szkolnej**, która będzie stosowana w bieżącym roku akademickim 2021–2022. W ramach tej reformy wprowadzono szereg istotnych innowacji w odniesieniu do autonomii szkół, zmian organizacyjnych oraz oceny nauczycieli.

- Władze przygotowały szczegółowy plan działania, przy wsparciu technicznym Komisji Europejskiej, z myślą o ulepszeniu **procesu zatrudniania urzędników służby cywilnej**. Realizacja tego planu będzie monitorowana w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności Grecji.

- Władze przyjęły nową krajową **strategię zamówień publicznych** na lata 2021–2025, której kluczowe inicjatywy obejmują digitalizację procedur udzielania zamówień publicznych, wprowadzenie nowoczesnych narzędzi i e-usług oraz usprawnienie ram zarządzania i kontroli.

- Ponadto władze nadal czynią stałe postępy w zakresie **e-rządzenia**, w szczególności w odniesieniu do obecnie tworzonego portalu gov.gr oraz zapewnienia solidności systemów sektora publicznego. Działania w tym obszarze będą również wspierane w ramach funduszu odbudowy i zwiększania odporności Grecji.

W niektórych obszarach postępy były wolniejsze niż oczekiwano w dziesiątym sprawozdaniu. W szczególności nie wzrosło tempo **spłaty zaległości finansowych**. Łączne saldo zaległości finansowych wyniosło około 900 mln EUR, przekraczając o niemal 80 % ogólną wartość docelową ustaloną na koniec lipca (około 500 mln EUR). To znaczne odchylenie budzi niepokój, zwłaszcza biorąc pod uwagę szeroko zakrojoną ponowną ocenę celów w zakresie spłaty, dokonaną w kontekście dziesiątego sprawozdania. Obecne opóźnienie sprawia, że osiągnięcie celu polegającego na znaczącej spłacie salda zaległości finansowych z tytułu płatności innych niż świadczenia emerytalne, który miał zostać osiągnięty w czerwcu 2021 r., będzie trudne nawet do końca września. Wzywa się władze do przyspieszenia realizacji wszystkich działań, które ułatwią spłatę zaległości finansowych i zapobiegną akumulacji nowych, tak aby uniknąć w przyszłości jakichkolwiek odchyleń od uzgodnionych celów. Cieszy jednak fakt, że wdrażanie zaleceń greckiego Trybunału Obrachunkowego dotyczących spłaty zaległości finansowych przebiega dalej zgodnie z planem oraz że władze przedstawiły wnioski dotyczące uproszczenia niektórych procedur podatkowych, z których większość ma zostać przyjęta do października i grudnia 2021 r. Ogółem władze poczyniły znaczne postępy w zakresie **reformy ram inspekcji**, ale ze względu na trwającą szerszą reformę związaną z ochroną środowiska ostatni element obszarów priorytetowych objętych wzmocnionym nadzorem, mianowicie prawo pierwotne i dekrety wykonawcze dotyczące inspekcji w obszarze ochrony środowiska, uległ opóźnieniom w stosunku do harmonogramu na maj 2021 r., którego oczekiwano w dziesiątym sprawozdaniu. Władze zobowiązały się do ukończenia reformy z zakresu inspekcji do końca października 2021 r. W obszarze **wymiaru sprawiedliwości** prace nad utworzeniem jednostek JustStat postępują wolniej niż oczekiwano i nie ogłoszono jeszcze zaproszenia do składania ofert na zintegrowany system zarządzania sprawami cywilnymi i karnymi. Po przyjęciu szeregu ważnych ustaw dotyczących edukacji w 2021 r. obecnie oczekuje się, że ustawa o **szkolnictwie wyższym**, zostanie przyjęta do końca 2021 r., czyli nieco później niż przewidywano. W obszarze **opieki zdrowotnej** trwają scentralizowane zamówienia, ale przyjęcie nowych ram prawnych dla krajowego organu centralnego ds. zamówień w sektorze opieki zdrowotnej (EKAPY) przesunęło się na okres objęty kolejnym przeglądem. Postępuje zmiana ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej, chociaż nadal trwa definiowanie kluczowych elementów, takich jak model „odźwiernego systemu” i obowiązkowa rejestracja pacjentów; poczyniono również postępy w zakresie zatrudniania nowych lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej. Władze zobowiązały się do ukończenia projektu i poddania go konsultacjom publicznym do połowy października.

Wpływ pandemii na sektor finansowy był jak dotąd umiarkowany dzięki środkom wprowadzonym przez władze Grecji oraz na poziomie strefy euro. Wznowiono wdrażanie uzgodnionych środków z zakresu polityki, ale postępy są ogółem wolniejsze niż oczekiwano. W pierwszym kwartale 2021 r. wskaźnik kredytów zagrożonych

utrzymywał się na poziomie 30 %, zbliżonym do poziomu z końca 2020 r., ale oczekuje się, że w kolejnych kwartałach zacznie on na nowo maleć dzięki kolejnym dużym sekurytyzacjom w ramach programu Herkules. Pierwsze oznaki stosowania nowych **ram prawnych dotyczących niewypłacalności**, wdrożonych w kontekście dziesiątego sprawozdania, są zachęcające, ale jest zbyt wcześnie, aby ocenić skuteczność tych ram. Proces przyznawania koncesji na utworzenie podmiotu zajmującego się sprzedażą i leasingiem zwrotnym dla dłużników znajdujących się w trudnej sytuacji uległ dalszemu opóźnieniu, a jego utworzenie przewiduje się nie wcześniej niż w połowie 2022 r., co nie ma jednak wpływu na inne elementy ram prawnych dotyczących niewypłacalności. Wznowiono rozpatrywanie **zaległych spraw dotyczących niewypłacalności gospodarstw domowych**, co stanowiło zobowiązanie szczegółowe na koniec 2021 r., ale prawdopodobnie proces ten potrwa dłużej niż pierwotnie zakładano ze względu na kilkumiesięczne zawieszenie działalności sądów związane z pandemią oraz ograniczoną zdolność niektórych sądów do rozpatrywania spraw. Jeżeli chodzi o prowadzenie **licytacji elektronicznych** i innych postępowań egzekucyjnych, pożądane i istotne kroki zawarte w zmienionym kodeksie postępowania cywilnego (projekcie) wejdą w życie później niż oczekiwano, w dniu 1 stycznia 2022 r., co jest niefortunne, biorąc pod uwagę wcześniejsze zapewnienia, że kodeks wejdzie w życie do połowy września 2021 r. Władze poczyniły dodatkowe kroki w celu zwiększenia skuteczności niektórych aspektów proceduralnych licytacji elektronicznych w 2022 r. W drugim kwartale 2021 r. nadal występowały opóźnienia w rozliczaniu **zaległych wykorzystanych gwarancji państwowych**, co doprowadziło do korekty w dół docelowej wartości rozliczenia na 2021 r. Chociaż ostatnie dane zawierały zachęcające sygnały świadczące o przyspieszeniu, osiągnięcie zmienionych celów pozostaje wyzwaniem. Instytucje europejskie wyrażają zadowolenie w związku z przyjęciem w lipcu 2021 r. niezbędnego prawa wtórnego w celu zapewnienia pełnej operacjonalizacji **ram z zakresu ulg dotyczących podatków odroczonych**, aby umożliwić korzystanie z tych ulg w przypadku strat banków, oraz faktem, że odnośne prawo pierwotne zostanie wkrótce znowelizowane, by jeszcze bardziej ułatwić sekurytyzację i sprzedaż kredytów zagrożonych.

Władze wskazały, że dopełnienie szeregu zobowiązań szczegółowych i innych ważnych reform jest możliwe w terminie poprzedzającym dwunaste sprawozdanie. W szczególności:

- Jeżeli chodzi o strukturalne reformy fiskalne, wdrożenie 1. poziomu klasyfikacji funkcjonalnej, stanowiące zobowiązanie szczegółowe do połowy 2021 r. w obszarze **planu kont**, jest na dobrej drodze do ukończenia w terminie poprzedzającym przyjęcie budżetu na 2022 r. Kompleksowy informatyczny system poboru należności, stanowiący zobowiązanie szczegółowe w obszarze **administracji podatkowej** do połowy 2021 r., jest w fazie testów, a jego pełna operacyjność ma zostać osiągnięta do końca października 2021 r. W listopadzie 2021 r. spodziewane jest uchwalenie przepisów w celu wdrożenia w 2022 r. gruntownej reformy podatku od nieruchomości ENFIA, która poszerzy bazę podatkową poprzez wprowadzenie nowych, rynkowych wartości dla celów podatku od nieruchomości, co stanowi zobowiązanie szczegółowe.

- W obszarze **energii** uzgodniono z władzami środek antymonopolistyczny. Pomyślne wdrożenie tego środka, poprzez przyjęcie odpowiednich środków regulacyjnych i korporacyjnych, będzie stanowiło dopełnienie tego zobowiązania szczegółowego.

- Oczekuje się, że zobowiązanie szczegółowe dotyczące ukończenia zintegrowanego systemu zarządzania zasobami ludzkimi na potrzeby **administracji publicznej** także

zostanie zrealizowane do października 2021 r. w następstwie niedawnego ukończenia wzajemnych powiązań między zapisami dotyczącymi każdego pracownika, gromadzonymi w ramach spisu powszechnego przez urzędników publicznych, centralny urząd ds. wynagrodzeń i dział zasobów ludzkich. Władze zakończyły również ocenę istniejących kategorii pracowników zatrudnianych na czas określony i zobowiązały się do ustalenia do października 2021 r. rocznego pułapu dla pracowników zatrudnianych na czas określony, który będzie stosowany od 2022 r. Instytucje europejskie zachęciły władze do jak najszybszego zakończenia procesu mianowania stałego sekretarza ds. edukacji.

- Pomimo niewielkich opóźnień władze osiągają zadowalające postępy w zakresie wprowadzenia **zbioru projektów strategicznych** oraz **instrumentu służącego do przygotowywania projektów**, które odegrają kluczową rolę w realizacji plan odbudowy i zwiększania odporności Grecji. Oczekuje się, że podmioty te zaczną w pełni funkcjonować do czasu dwunastego sprawozdania, w tym w zakresie pierwszego programu rozwoju umów o znaczeniu strategicznym oraz rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na umowy ramowe dla konsultantów w odniesieniu do projektów przeznaczonych do rozwijania za pośrednictwem instrumentu służącego do przygotowywania projektów. Oczekuje się także, że po stałych postępach w ostatnich miesiącach władze zakończą proces przyjmowania pozostałych przepisów prawa wtórnego, które uznano za kluczowe dla wprowadzenia w życie nowej ustawy o **udzielaniu zamówień publicznych**.

- Rozpoczęto dyskusje na temat przyszłości **Greckiego Funduszu Stabilności Finansowej**, który stanowi zobowiązanie szczegółowe. Oczekuje się, że do października 2021 r. zostanie przyjęta zmiana prawna dotycząca okresu funkcjonowania, zarządzania, strategii zbycia i praw specjalnych Funduszu. Należy zważyć, że wystąpiły opóźnienia w procesie powołania na stanowisko zastępcy dyrektora generalnego Funduszu. Kluczowymi kwestiami pozostają utrzymanie niezależności Funduszu i przestrzeganie procesu selekcji określonego prawem.

Ogólnie w niniejszym sprawozdaniu stwierdzono, że – pomimo trudnych okoliczności spowodowanych pandemią – Grecja podjęła działania niezbędne w celu zrealizowania w terminie podjętych przez nią zobowiązań szczegółowych. Władze wypełniły zobowiązania szczegółowe w różnych obszarach, w tym w zakresie prywatyzacji, poprawy otoczenia biznesowego i administracji podatkowej, a jednocześnie poczyniły postępy w zakresie szerszych reform strukturalnych, w tym w obszarze edukacji szkolnej i administracji publicznej. Instytucje europejskie z zadowoleniem przyjmują głębokie i konstruktywne zaangażowanie we wszystkich obszarach i zachęcają władze do utrzymania tempa, a w razie potrzeby – do wzmocnienia starań na rzecz zniwelowania opóźnień częściowo spowodowanych przez pandemię, w tym w szczególności w odniesieniu do reform sektora finansowego oraz spłaty zaległości finansowych.

ROZWÓJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ

Po dużym spadku greckiej gospodarki o 8,2 %, który odnotowano w 2020 r., w pierwszej połowie bieżącego roku zaczęło się ożywienie. Realny PKB wzrósł o 4,5 % i 3,4 % w ujęciu kwartał do kwartału (dane wyrównane sezonowo) odpowiednio w pierwszym i drugim kwartale 2021 r., do czego przyczyniły się inwestycje i akumulacja rzeczowych środków obrotowych. Latem wzrost cen konsumpcyjnych przyspieszył, osiągając w sierpniu 1,2 %, po kilku miesiącach spadku. Zmiany w pierwszej części roku,

choć nieco oderwane od globalnej presji inflacyjnej dostrzegalnej w innych państwach członkowskich, przypisuje się przede wszystkim wpływowi obniżek VAT na ceny usług. Środki wspierające zatrudnienie nadal służyły wspomaganiu rynku pracy pomimo znacznych zakłóceń gospodarczych spowodowanych pandemią. Szacuje się, że w 2020 r. około 1,5 mln pracowników z ponad 200 000 przedsiębiorstw otrzymało wsparcie w postaci środków wspierających zatrudnienie finansowanych z unijnego instrumentu „Wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej" (SURE), natomiast w 2021 r. z instrumentu może skorzystać ponad 600 000 pracowników. W następstwie poluzowania ograniczeń dotyczących opieki zdrowotnej i wznowienia sezonu turystycznego, które przyczyniły się do przyspieszenia procesu tworzenia miejsc pracy, w drugim kwartale 2021 r. stopa bezrobocia spadła do 15,9 %, tj. o 0,4 punktu procentowego poniżej poziomu z pierwszego kwartału i o ponad 1 punkt procentowy w porównaniu z rokiem ubiegłym. Niemniej jednak bezrobocie młodzieży wzrosło z 32,8 % w pierwszym kwartale 2020 r. do 41,7 % w pierwszym kwartale 2021 r. (najnowsze dostępne dane). Wskaźniki wyprzedzające pochodzące z systemu informatycznego „Ergani" wskazują na dalszy wzrost zatrudnienia w miesiącach letnich, co sygnalizuje potencjalny spadek stopy bezrobocia w kolejnym kwartale. Jednocześnie kampania szczepień posuwa się naprzód; ostatni wzrost liczby przypadków zakażeń w okresie letnim spowodowany pojawieniem się nowego wariantu delta wzbudził jednak obawy.

Jak wynika ze śródokresowej prognozy Komisji z lata 2021 r., przewiduje się, że PKB wzrośnie o 4,3 % w 2021 r. oraz o 6,0 % w 2022 r. Oczekuje się, że w 2021 r. wzrost będzie napędzany przez gospodarkę krajową, dzięki impulsowi inwestycyjnemu wynikającemu z planu odbudowy i zwiększania odporności, a także dzięki bodźcom fiskalnym wynikającym z rządowych środków wsparcia. Chociaż w sezonie letnim, szczególnie w sierpniu, liczba przyjazdów turystów międzynarodowych wróciła w znacznej mierze do poziomu z 2019 r., przewiduje się, że wpływy z turystyki pozostaną mniejsze niż w 2019 r. Zgodnie z oczekiwaniami utrzyma się pozytywna dynamika eksportu towarów dzięki jego znacznej odporności w okresie pandemii. Przewiduje się, że inflacja ogólna wyniesie -0,4 % w 2021 r. i 0,5 % w 2022 r.

Celem niedawno przyjętego przez Grecję planu odbudowy i zwiększania odporności jest wzmocnienie przyszłych prywatnych i publicznych inwestycji. Oczekuje się, że dzięki realizacji strategicznych inwestycji w obszarach zielonej transformacji, transformacji cyfrowej, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz innych działań pobudzających wzrost gospodarczy, plan przyczyni się do odbudowy gospodarczej. Według najnowszych symulacji przeprowadzonych przez służby Komisji przewiduje się, że do 2026 r. PKB wzrośnie o 2,1–3,3 % dzięki połączonemu efektowi elementów zarówno dotacji, jak i pożyczek. Takie symulacje nie obejmują ewentualnego pozytywnego wpływu reform strukturalnych przewidzianych w planie, który to wpływ może być znaczący. Wzrostowi będzie także sprzyjał nowy cykl finansowania unijnego.

Niepewność związana z perspektywami gospodarczymi pozostaje wysoka. W szczególności, jeśli chodzi o odbudowę branży turystycznej, kluczowym czynnikiem będzie postęp w walce z pandemią, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Wznowienie turystyki na początku maja stanowiło bodziec dla sektora, jednak wpływ tej zmiany został częściowo zniwelowany na skutek późnego złagodzenia ograniczeń związanych z podróżą z krajów będących głównym źródłem ruchu turystycznego. Niepewność dotyczy również tempa ożywienia w sektorze prywatnym po stopniowym wygaśnięciu środków wsparcia. Z tego powodu konieczne będzie staranne ustalenie terminu stopniowego wycofywania tych środków, aby uniknąć zjawiska nagłych spadków i zapobiec

nagłemu wzrostowi liczby nowych upadłości. Dotyczy to także rynku pracy oraz operacji wycofania odpowiednich systemów wsparcia rynku pracy, która będzie musiała być zaplanowana z uwzględnieniem celu, jakim jest utrzymanie wzrostu liczby zwolnień pod kontrolą. Niedawny wzrost kosztów produkcji oraz występowanie wąskich gardeł w łańcuchu dostaw zwiększają niepewność co do perspektyw inflacyjnych. Zewnętrzne czynniki geopolityczne i potencjalny nawrót przepływów migracyjnych nadal stanowią dodatkowe źródło niepewności. Pozytywny aspekt jest taki, że realizacja części opóźnionych zakupów z poprzedniego roku może stanowić dodatkowy impuls dla spożycia prywatnego, co sugerują wskaźniki gospodarcze charakteryzujące się wysoką częstotliwością gromadzenia danych.

ROZWÓJ SYTUACJI FISKALNEJ

Organy nadal udzielają w odpowiednim czasie ukierunkowanego i tymczasowego wsparcia na rzecz gospodarki, której ponowne otwarcie przebiegało wolniej niż zakładano w kwietniu. Zgodnie z opinią Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2021 r. środki wprowadzone przez Grecję w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniami Rady z dnia 20 lipca 2020 r. ([5]). Środki przyjęte do sierpnia 2021 r. nadal obowiązują, jednak oczekuje się, że w najbliższym czasie będą stopniowo znoszone. Obecnie przewiduje się, że koszty budżetowe tych środków wyniosą 5,9 % PKB, tj. będą wyższe o 0,2 % PKB w 2021 r. niż wcześniej szacowano. Oszacowania te uwzględniają nowy środek stanowiący zachętę dla młodych dorosłych, aby się szczepili. Rząd planuje nadal udzielać wsparcia w przyszłym roku, jednak już na mniejszą skalę. Oprócz zapowiedzianych już środków w postaci obniżonego poziomu składek na ubezpieczenie społeczne i obniżenia podatku na rzecz solidarności społecznej w sektorze prywatnym, które uwzględniono w prognozie Komisji z wiosny 2021 r., władze podjęły również decyzję o przedłużeniu stosowania w 2022 r. niższych stawek podatku od wartości dodanej w odniesieniu do określonych towarów i usług w niektórych szczególnie narażonych sektorach. W czerwcu 2021 r. Rada wydała zalecenie, aby Grecja skorzystała w 2022 r. z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu sfinansowania dodatkowych inwestycji wspierających odbudowę, a jednocześnie prowadziła rozsądną politykę i zachowała krajowe inwestycje finansowane wewnętrznie ([6]).

W reakcji na rozległe pożary lasów, do których doszło w sierpniu, władze przyjęły pakiet środków w zakresie pomocy i wsparcia. Pod koniec sierpnia 2021 r. władze opublikowały budżet uzupełniający, w którym zwiększono zwykłe wydatki budżetowe o 0,1 % PKB, a wydatki z budżetu na inwestycje publiczne o 0,2 % PKB w celu sfinansowania środków służących zapewnieniu pomocy dla poszkodowanych gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i regionów. Szacuje się, że w związku z wprowadzonym

([5]) Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 33.

([6]) Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 33. Należy zauważyć, że ogólna klauzula wyjścia, która nadal obowiązuje w 2022 r., pozwala na tymczasowe odstępstwa od wymogów europejskich ram budżetowych, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej. Początkowo uruchomiono ją w marcu 2020 r. i miała obowiązywać w 2020 r., a następnie zostać rozszerzona na 2021 r., jak wskazano w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację od 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.

wsparciem wydatki publiczne zwiększą się o 0,3 % PKB w 2021 r., a w 2022 r. o 0,1 % PKB; obejmują one szeroki zakres środków, takich jak dotacje i pożyczki, zwolnienia ze zwrotu zaliczki zwrotnej wypłaconej w czasie pandemii, zwolnienie z podatku od nieruchomości (ENFIA) na lata 2021–2023, tymczasowe zawieszenie zobowiązań z tytułu podatków i zadłużenia oraz wsparcie dla dotkniętych samorządów terytorialnych w celu przyczynienia się do odbudowy ich regionów.

W dniu 11 września 2021 r. władze ogłosiły pakiet dodatkowych środków. Większość tych środków służy przedłużeniu okresu obowiązywania istniejących środków lub dostosowaniu ich. W szczególności wskaźnik spłaty wszystkich „zaliczek zwrotnych" (wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw dotkniętych pandemią, udzielane w formie pożyczek z warunkowym elementem dotacji) zostanie jeszcze bardziej obniżony, z obecnych 50–100 % do 25–50 %, w zależności od stopy strat w obrocie każdego z przedsiębiorstw; okres obowiązywania rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu („SYNERGASIA") zostanie wydłużony do końca 2021 r.; a okres obowiązywania tymczasowego systemu dotacji do spłaty rat z tytułu kredytów dla dłużników dotkniętych koronawirusem, którzy posiadają kredyty na główne miejsce zamieszkania (program „Gefyra"), zostanie wydłużony o trzy dodatkowe miesiące ([7]). W odpowiedzi na niedawny wzrost cen energii elektrycznej ogłoszono nowy program dotacji, w ramach którego do końca roku będzie można skorzystać ze zniżki w wysokości 30 EUR/MWh na pierwsze 300 kWh zużywanych miesięcznie. Środek ten ma charakter tymczasowy i przyniesie korzyści wszystkim gospodarstwom domowym, a także przedsiębiorstwom korzystającym z energii elektrycznej o niskim napięciu. Kosztu tych środków nie określono jeszcze w pełni i zostanie on uwzględniony w prognozie Komisji z jesieni 2021 r. Pakiet obejmuje także środki, które niosą skutki fiskalne w 2022 r. i zostaną poddane ocenie w kontekście projektów planów budżetowych na 2022 r. ([8]).

Przyjęto nowy system rozliczania zaległych zobowiązań podatkowych i zobowiązań z tytułu ubezpieczeń społecznych, które powstały w okresie pandemii i do końca czerwca 2021 r. Ten nowy system służy zmianie już przyjętego systemu rozliczania w zakresie spłaty zobowiązań odroczonych w okresie od marca do czerwca 2020 r. Zgodnie z poprzednim systemem przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, które bezpośrednio odczuły blokady i zawieszenia umów o pracę, mogły wybrać spłatę swoich odroczonych zobowiązań w 24 ratach bez żadnych odsetek lub w 48 miesięcznych ratach, w którym to przypadku naliczane są roczne odsetki w wysokości 2,5 %. Biorąc pod uwagę, że pandemia trwała dłużej niż przewidywano w czasie opracowywania tego systemu oraz że wzrosło nagromadzenie nowych zaległych zobowiązań podatkowych i zobowiązań z tytułu ubezpieczeń społecznych, w ramach nowego systemu władze postanowiły wydłużyć okres spłaty tych zobowiązań. Po wprowadzeniu tej zmiany kwalifikujące się osoby fizyczne i prawne mogą spłacać swoje zaległe należności maksymalnie w 36 lub 72 ratach. Podobnie jak w przypadku wcześniejszego systemu osoby, które wybierają krótszy okres spłaty, nie płacą odsetek. Aby obniżyć średnią liczbę płaconych rat, minimalną kwotę miesięcznych płatności z tytułu zadłużenia powyżej 1 000 EUR podwyższono do 50 EUR.

([7]) Wydłużenie okresu obowiązywania systemu zależy od zatwierdzenia przez Komisję poprawki do decyzji SA.58555.

([8]) Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. oczekuje się, że deficyt pierwotny monitorowany w ramach wzmocnionego nadzoru osiągnie poziomy 7,3 % PKB w 2021 r. i 0,5 % PKB w 2022 r., co ściśle odpowiada prognozie władz. W lipcu 2021 r. grecki parlament przyjął także średnioterminową strategię fiskalną, co jest spójne z programem stabilności przedłożonym w kwietniu 2021 r.

Reforma pomocniczego systemu emerytalnego została przyjęta przez parlament we wrześniu 2021 r. i wejdzie w życie w 2022 r. przy ograniczonych kosztach budżetowych w średnim okresie, będzie jednak miała znaczne skutki budżetowe w perspektywie długoterminowej. Władze stworzą nowy, kapitałowy publiczny fundusz emerytalny, który będzie działał jako system o zdefiniowanej składce na potrzeby emerytur pomocniczych. Osoby, które dopiero wchodzą na rynek pracy ([9]), zostaną automatycznie zapisane do tego nowego funduszu, natomiast pracownicy, którzy już należą do systemu repartycyjnego o zdefiniowanej składce i nie osiągnęli 35 roku życia, będą mogli wybrać, czy chcą uczestniczyć w nowym funduszu, czy pozostać przy istniejącym systemie. W perspektywie krótkoterminowej koszty budżetowe reformy odzwierciedlają przekierowanie przyszłych składek nowych pracowników na akumulację kapitału w nowym funduszu, a tym samym powstanie luki w dochodach, która będzie musiała zostać pokryta z funduszy publicznych. Oczekuje się, że koszty te będzie można trzymać pod kontrolą (0,1–0,2 % PKB rocznie) w ciągu następnej dekady i że będą mogły zostać pokryte z istniejących buforów w budżecie społecznym. Oczekuje się, że koszt reformy z czasem wzrośnie i w 2070 r. osiągnie szczytową wartość ok. 1 % PKB w stosunku rocznym. Koszt zależy od odsetka obecnych pracowników ubezpieczonych w istniejących funduszach uzupełniających, którzy zdecydują się przejść do nowego funduszu, natomiast wpływ na poziom zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie zależał również od strategii inwestycyjnej tego funduszu oraz jego klasyfikacji sektorowej ([10]).

Ryzyko fiskalne pozostaje na znaczącym poziomie i wiąże się przede wszystkim z rozwojem sytuacji pandemicznej oraz orzeczeniami sądów w sprawach, które są w toku. W wyniku przedłużenia okresu obowiązywania środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się i powiązanego wsparcia fiskalnego może dojść do powstania dodatkowych kosztów budżetowych, jeżeli pandemia będzie dalej trwać. Inne zagrożenia wynikają z możliwości wykorzystania w najbliższych latach gwarancji wydanych w ramach środków wsparcia. Jeszcze inne zagrożenia związane są z orzeczeniami sądów w będących w toku sprawach dotyczących wypłat emerytur z mocą wsteczną. Po wyroku Rady Stanu z lipca 2020 r. władze Grecji wypłaciły 1,4 mld EUR w ramach wypłat emerytur z mocą wsteczną, jednak odmówiły uznania jakichkolwiek innych roszczeń związanych z sezonowymi dodatkami oraz emeryturami dodatkowymi. Wyrok Rady Stanu w będących w toku sprawach dotyczących wypłat z mocą wsteczną rekompensat z tytułu zmniejszenia emerytur dodatkowych oraz dodatków sezonowych może doprowadzić do dalszych znacznych płatności, jeżeli sąd orzeknie na korzyść emerytów. Ponadto będące w toku sprawy sądowe przeciwko publicznej spółce działającej na rynku nieruchomości (gr. ETAD) nadal wiążą się z ryzykiem fiskalnym. Co więcej, nadal trwa klasyfikacja podmiotu zajmującego się sprzedażą i leasingiem zwrotnym nieruchomości należących do dłużników szczególnie narażonych. Jeżeli zostanie on sklasyfikowany jako podmiot sektora instytucji rządowych i samorządowych, będzie się to wiązało ze znaczącymi kosztami budżetowymi, które podmiot ten będzie musiał ponieść na etapie przygotowawczym.

([9]) Osoby wchodzące na rynek w sektorach już objętych pomocniczym systemem repartycyjnym o zdefiniowanej składce.

([10]) W przypadku zaklasyfikowania do sektora instytucji rządowych i samorządowych wpływ na dług publiczny byłby mniejszy, ponieważ należące do funduszu greckie obligacje skarbowe zostałyby skonsolidowane w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych.

FINANSOWANIE PAŃSTWA

Bufor gotówkowy pozostaje duży, ponieważ rząd z powodzeniem kontynuuje program emisji obligacji. Spready rentowności obligacji skarbowych w stosunku do obligacji niemieckich (tzw. bundów) uległy dalszemu zmniejszeniu i od końca maja 2021 r. utrzymują się na poziomie około 100 punktów bazowych dla okresu 10-letniego. Korzystnym warunkom finansowania w dalszym ciągu sprzyja również akomodacyjna polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego, w tym jego Pandemiczny Program Zakupów Awaryjnych. Od kwietnia 2021 r. Grecja wielokrotnie korzystała z rynków kapitałowych. W maju pozyskała 3 mld EUR dzięki emisji nowych 5-letnich skarbowych obligacji referencyjnych. Osiągnięto stopę dochodu 0,17 % z kuponem odsetkowym 0 %. Obie wartości są najniższe w historii greckich obligacji o takim okresie zapadalności. W czerwcu ponownie otwarto księgi emisji 10-letnich obligacji ze stycznia 2021 r. i pozyskano 2,5 mld EUR przy stopie dochodu wynoszącej 0,89 %. Emisje kontynuowano we wrześniu, gdy ponownie otwarto księgi 5- i 30-letnich obligacji. Agencja zarządzająca długiem publicznym pozyskała z tych emisji odpowiednio 1,5 mld EUR (stopa dochodu 0,02 %) oraz 1 mld EUR (stopa dochodu 1,675 %). Państwo greckie przekroczyło już swój pierwotny plan emisji na 2021 r., pozyskując na otwartym rynku 14 mld EUR. Ponadto w maju Grecja otrzymała pożyczki na kwotę około 2,5 mld EUR w ramach europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej. Na początku lipca 2021 r. rezerwy gotówkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosiły około 34 mld EUR ([11]). Ponadto w sierpniu 2021 r. Grecja otrzymała w formie płatności zaliczkowych 4 mld EUR w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

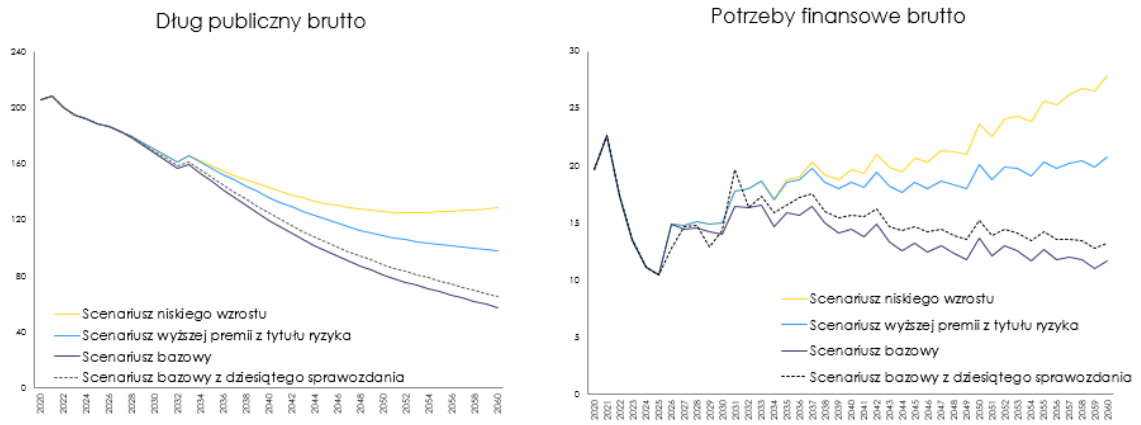
ANALIZA ZDOLNOŚCI OBSŁUGI ZADŁUŻENIA

Aktualizacja analizy wskazuje, że w porównaniu z 10. sprawozdaniem zagrożenia związane z długookresową zdolnością do obsługi długu zasadniczo nie zmieniły się. Podobnie jak ocena zawarta w 10. sprawozdaniu, niniejsza aktualizacja analizy wskazuje, że krótkoterminowe zagrożenia dla długookresowej zdolności do obsługi długu pozostają ograniczone. Zagrożenia są poważniejsze w długim okresie w przypadku scenariuszy „niskiego wzrostu" i „wyższej premii z tytułu ryzyka". Analiza długookresowej zdolności do obsługi długu w dalszym ciągu opiera się na prognozie Komisji z wiosny i została zaktualizowana w oparciu o nowe informacje na temat stóp terminowych oraz emisji przeprowadzonych od czasu ostatniego sprawozdania. Scenariusz bazowy uległ nieznacznej poprawie w porównaniu z 10. sprawozdaniem ze względu na dalszy spadek greckich stóp terminowych od połowy sierpnia, natomiast scenariusze alternatywne pozostały zasadniczo niezmienione, ponieważ prognozy dotyczące stóp wolnych od ryzyka zmieniły się tylko nieznacznie. W scenariuszu bazowym zadłużenie spada do 57,6 % PKB do 2060 r., natomiast potrzeby finansowe brutto pozostają w długim okresie na poziomie poniżej 15 % PKB. W scenariuszu zakładającym wyższą premię z tytułu ryzyka zadłużenie spada do 2060 r. do 97,6 % PKB, a potrzeby finansowe brutto utrzymują się na poziomie około 20 % PKB od

([11]) 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 przeznaczony na obsługę zadłużenia. Grecja może wykorzystać tę kwotę również na inne cele po uzyskaniu zgody organów zarządzających Europejskim Mechanizmem Stabilności.

końca lat 50-tych XXI w. W scenariuszu niskiego wzrostu poziom zadłużenia nie stabilizuje się, a potrzeby finansowe brutto trwale przekraczają 20 % PKB od końca lat 40-tych XXI w.

Wykres 1.1: **Wyniki analizy długookresowej zdolności do obsługi długu**



Źródło: Służby Komisji

ROZWÓJ SYTUACJI W SEKTORZE FINANSOWYM

Potrzeby w zakresie tworzenia rezerw związane z transakcjami sekurytyzacji kredytów zagrożonych zmniejszyły rentowność banków. W rezultacie w pierwszym kwartale 2021 r. banki dalej odnotowywały straty. Z drugiej strony przychody netto wzrosły. W szczególności przyczyniły się do tego jednorazowe przychody z transakcji związanych z portfelem obligacji skarbowych, natomiast wynik odsetkowy netto był stabilny dzięki niższym kosztom finansowania zawdzięczanym dużej płynności związanej ze wzrostem depozytów i wystarczającym finansowaniem w ramach Eurosystemu. W przypadku dwóch banków o znaczeniu systemowym wyniki poprawiły się również dzięki niższemu kosztowi ryzyka, ponieważ banki te zaczynają czerpać korzyści z redukcji posiadanych kredytów zagrożonych. Jednocześnie z powodu pewnych jednorazowych kosztów restrukturyzacji wzrosły koszty operacyjne. Pomijając te koszty, koszty operacyjne zmalały, co odzwierciedla starania banków mające na celu ograniczenie liczby pracowników i oddziałów. Oczekuje się, że marże odsetkowe netto pozostaną pod presją z powodu niskich stóp procentowych i spodziewanego czyszczenia bilansów. Perspektywy rentowności w drugiej połowie 2021 r. będą zatem zależały od (i) zdolności banków do dalszego ograniczania potrzeb w zakresie tworzenia rezerw, (ii) aktywności gospodarczej, która wpłynie na popyt na nowe kredyty, oraz (iii) zdolności banków do znalezienia alternatywnych źródeł dochodów. W najbliższym czasie kluczowe wyzwania będą polegały na dalszym obniżeniu kosztów i wykorzystaniu transformacji cyfrowej.

Pozycja kapitałowa greckich banków na koniec pierwszego kwartału 2021 r. pozostawała zasadniczo odpowiednia, pomimo strat odnotowanych na skutek pandemii, czyszczenia bilansów banków i częściowego wycofywania przejściowych dostosowań ostrożnościowych. Średni współczynnik kapitału podstawowego Tier I i łączny współczynnik kapitałowy banków w ujęciu skonsolidowanym wynosiły odpowiednio 13,6 % i 15,6 % aktywów ważonych ryzykiem. Oznacza to spadek w porównaniu z poprzednim kwartałem oraz stanem na koniec 2019 r. (odpowiednio 16,2 % i 17,3 %), ponieważ banki utworzyły rezerwy na wstępie w celu uwzględnienia wpływu pandemii i przyszłych

sekurytyzacji. Stopniowe wygaszanie przejściowych dostosowań ostrożnościowych ([12]) oraz roczna amortyzacja większości gwarantowanych aktywów z tytułu odroczonego podatku dochodowego przejściowo wywierały presję na ogólny współczynnik kapitałowy banków również w pierwszym kwartale 2021 r. Niemniej jednak udane podwyższenie kapitału podstawowego przez dwa banki o znaczeniu systemowym, które miało miejsce niedawno, w drugim kwartale 2021 r. ([13]), w połączeniu z innymi działaniami na rzecz zwiększenia kapitału umożliwia greckim bankom o znaczeniu systemowym poczynienie postępów w zakresie ambitnych strategii ograniczania poziomu kredytów zagrożonych. Jednocześnie pozycja kapitałowa niektórych mniej znaczących instytucji może wymagać ścisłego monitorowania w najbliższym czasie, ponieważ również te instytucje zajmują się problemem wysokiego poziomu kredytów zagrożonych. W odniesieniu do minimalnego wymogu dotyczącego funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (MREL) cztery banki o znaczeniu systemowym dostosowały swoją politykę emisji w taki sposób, aby osiągnąć wiążący cel pośredni ustalony na dzień 1 stycznia 2022 r., o czym świadczą udane emisje w pierwszej połowie 2021 r. ([14]).

Więź bank–państwo uległa wzmocnieniu w ciągu ostatniego roku i będzie wymagała w przyszłości ścisłego monitorowania. I tak już duży udział ulg dotyczących podatków odroczonych w kapitale banków wykazuje tendencję wzrostową, osiągając 65 % kapitału podstawowego Tier I w pierwszym kwartale 2021 r., co wynika z presji wywieranej na pozycje kapitałowe banków przez koszt zakończonych i zbliżających się sekurytyzacji kredytów oraz niski poziom rentowności. Ponadto greckie banki o znaczeniu systemowym stopniowo zwiększyły swoją ekspozycję na krajowe obligacje skarbowe z poziomu 6,4 % ogólnej wartości aktywów na koniec 2018 r. do poziomu 10,1 % na koniec 2020 r. ([15]), chociaż powiązane ryzyko pozostaje na razie ograniczone ze względu na udział posiadanych obligacji skarbowych klasyfikowanych według zamortyzowanego kosztu ([16]) oraz niską zmienność dochodu z obligacji skarbowych związaną z akomodacyjną polityką pieniężną Europejskiego Banku Centralnego. Co więcej, ekspozycja greckich banków na obligacje państwowe jest dodatkowo zwiększona poprzez gwarancje państwowe udzielane w ramach programu Herkules oraz państwowe środki wsparcia związane z COVID-19, podczas gdy państwo również utrzymuje udziały kapitałowe w tym sektorze wynikające z jego wcześniejszego uczestnictwa w dokapitalizowaniu banków.

W kolejnych kwartałach spodziewane jest odwrócenie nieznacznego pogorszenia wskaźnika kredytów zagrożonych, odnotowanego w pierwszym kwartale 2021 r., w związku z dalszymi sekurytyzacjami kredytów zagrożonych w ramach programu

([12]) Te ustalenia przejściowe dotyczą stopniowego wprowadzania nowych standardów rachunkowości dotyczących utraty wartości aktywów finansowych oraz wdrażania nowych przepisów prowadzących do szybszego odpisywania przez banki ekspozycji nieobsługiwanych, zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2019/630 zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 575/2013 i odpowiednimi wytycznymi nadzorczymi.

([13]) Pierwsza w kwietniu 2021 r., dzięki której zgromadzono 1,38 mld EUR, i druga w czerwcu 2021, dzięki której zgromadzono 800 mln EUR. Były to pierwsze podwyższenia kapitału zakładowego greckich banków od 2015 r.

([14]) W pierwszej połowie 2021 r. greckie banki pomyślnie wyemitowały: obligacje zaliczane do kapitału Tier II na kwotę 500 mln EUR w marcu 2021 r., uprzywilejowane niezabezpieczone obligacje na kwotę 500 mln EUR w maju 2021 r. oraz obligacje zaliczane do kapitału dodatkowego Tier I na kwotę 600 mln EUR w czerwcu 2021 r.

([15]) Źródło: Bank Grecji, Przegląd stabilności finansowej z czerwca 2021 r.

([16]) Dzięki klasyfikacji obligacji skarbowych jako utrzymywanych do upływu terminu zapadalności (tzn. według zamortyzowanego kosztu) banki chronią swoje fundusze własne przed potencjalnym wzrostem zmienności stóp dochodu z obligacji skarbowych.

Herkules. Po ciągłej poprawie w 2020 r. wskaźnik kredytów zagrożonych powoli wzrósł do poziomu 30,3 % w ujęciu indywidualnym w marcu 2021 r. i utrzymuje się na najwyższym poziomie w strefie euro. Przyczyną tego niewielkiego wzrostu jest wzrost liczby przypadków niewykonania zobowiązań w pierwszym kwartale roku, zwłaszcza w portfelu kredytów korporacyjnych i kredytów konsumenckich, przy czym trzy z czterech banków o znaczeniu systemowym odnotowały w tym kwartale napływy netto kredytów zagrożonych. Począwszy od drugiego kwartału tego roku oczekiwany jest jednak powrót trendu spadkowego poziomu kredytów zagrożonych, gdyż do końca czerwca 2021 r. sfinalizowano kolejne trzy transakcje w ramach programu Herkules, osiągając zagregowany portfel sekurytyzowanych kredytów zagrożonych o wartości około 17 mld EUR. Cztery greckie banki o znaczeniu systemowym planują zbycie kredytów zagrożonych o wartości dodatkowych 24 mld EUR do końca 2021 r., korzystając z niedawnego przedłużenia programu. Celem tych banków jest osiągnięcie jednocyfrowych wskaźników kredytów zagrożonych najpóźniej w 2022 r.. Powodzenie tych ambitnych planów redukcji zależy od wielu czynników, takich jak skala napływu nowych kredytów zagrożonych, przyszły wzrost gospodarczy i warunki rynkowe. W związku z tym, dążąc do dostosowania ram programu Herkules do środowiska po pandemii oraz uwzględnienia negatywnego wpływu kryzysu zdrowotnego na odzyskiwanie należności kredytowych ([17]), władze przyjęły w lipcu 2021 r. dodatkowe zmiany do odpowiednich przepisów wykonawczych.

Ocena wstępna w okresie po wygaśnięciu moratoriów wskazuje na umiarkowany niekorzystny wpływ na jakość aktywów, zgodnie z przewidywaniami banków, chociaż nadal istnieje ryzyko pogorszenia sytuacji. Olbrzymia większość moratoriów wygasła z końcem 2020 r., z nielicznymi wyjątkami, które w szczególności są związane z sektorem hotelarsko-gastronomicznym. Wstępne wyniki wskazują, że liczba ewentualnych zdarzeń niewykonania zobowiązania prawdopodobnie nie przekroczy pierwotnych oszacowań uwzględnionych w biznesplanach banków na 2021 r. Obecnie blisko połowa kredytobiorców, których moratoria zakończyły się, powróciła do normalnych spłat, a sprawnemu przywróceniu normalnych spłat przez pozostałych kredytobiorców sprzyja a) szereg produktów typu step-up oferowanych przez banki wypłacalnym klientom znajdującym się chwilowo w trudnej sytuacji oraz b) dwa ustanowione przez władze tymczasowe systemy dotacji do spłaty rat z tytułu kredytów niezagrożonych lub restrukturyzowanych w przypadku dłużników dotkniętych koronawirusem (programy „Gefyra" i „Geyfra II"). Ostatecznym terminem składania wniosków w najnowszym z tych dwóch programów, ukierunkowanym na kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz wysoko wykwalifikowanych specjalistów, był koniec maja; złożono łącznie 40 314 wniosków, z czego 18 077 kwalifikowalnych wniosków rozpatrzono do końca lipca, co odpowiada kredytom o wartości 6,5 mld EUR, w większości (84 %) niezagrożonym. Władze zapowiedziały również przedłużenie pierwszego programu o trzy miesiące w ograniczonym zakresie w odniesieniu do kredytów, których zabezpieczeniem jest główne miejsce zamieszkania, aby umożliwić bardziej stopniowe wycofywanie się w przypadku dłużników dotkniętych COVIDEM. Mimo to utrzymuje się ryzyko pogorszenia poziomów tworzenia rezerw przez banki, gdyż całkowity wpływ pandemii na napływy kredytów zagrożonych może stać się widoczny z pewnym opóźnieniem, czyli dopiero w 2022 r. Wynika to z wygaśnięcia pod koniec bieżącego roku większości produktów typu step-up oraz dwóch programów „Geyfra", a także

([17]) Zawieszenie środków służących egzekwowaniu wierzytelności w czasie pandemii miało wpływ na zdolność jednostek obsługujących do odzyskania swoich wierzytelności i stworzyło potrzebę pewnej elastyczności, zważywszy że w ramach legislacyjnych przewidziano środki na wypadek, gdyby kwoty odzyskane były niższe od prognozowanych w biznesplanach.

oczekiwanego zniesienia różnych innych państwowych programów wsparcia. W związku z tym istnieje potrzeba odpowiedniej i jednolitej klasyfikacji oraz tworzenia rezerw na kredyty w ramach rozwiązań typu step-up, a także dalszej poprawy wewnętrznej zdolności banków do zapewniania rentownej długoterminowej restrukturyzacji kredytów, aby aktywnie zarządzać związanym z nimi ryzykiem i sprostać ambitnym celom w zakresie redukcji kredytów zagrożonych.

Programy wsparcia kredytowego nadal wspomagały zasilanie kredytami gospodarki. W okresie od stycznia do czerwca 2021 r. 28 % nowych kredytów o określonym terminie zapadalności udzielonych przedsiębiorstwom niefinansowym było wspieranych instrumentami oferowanymi przez Grecki Bank Rozwoju, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw odsetek ten wynosił 48 %. Fundusz gwarancji dla przedsiębiorstw w związku z COVID-19 pomógł w udzieleniu kredytów na kwotę 5,7 mld EUR od początku pandemii do końca czerwca. Fundusz pozostanie dostępny do końca 2021 r. i oczekuje się, że w jego ramach uruchomione zostaną dodatkowe kredyty na kwotę 0,8 mld EUR. W ramach programu TEPIX II do końca czerwca wypłacono kredyty o wartości 2,1 mld EUR. Akcja kredytowa na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych nadal rosła, lecz w wolniejszym tempie. W lipcu 2021 r. roczna stopa wzrostu kredytu netto na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych spadła do poziomu 4,1 %, z poziomu 6,7 % odnotowanego w kwietniu i 10,0 % w grudniu 2020 r., przy czym spowolnienie dotyczące dużych przedsiębiorstw całkowicie zrównoważyło przyspieszenie odnotowane w grupie małych i średnich przedsiębiorstw, ponieważ na ogólną tendencję miały wpływ dwie duże spłaty kredytów korporacyjnych w kwietniu. Koszt kredytów udzielanych przedsiębiorstwom niefinansowym utrzymywał się w pierwszej połowie 2021 r. na historycznie niskim poziomie w przeciwieństwie do kosztu kredytów udzielanych przedsiębiorstwom nieposiadającym osobowości prawnej, który jest znacznie wyższy. Ponadto sprzyjające warunki rynkowe umożliwiły największym greckim przedsiębiorstwom niefinansowym zwrócenie się w stronę rynków finansowych w celu pozyskania dodatkowych środków dzięki emisji obligacji korporacyjnych. Jeżeli chodzi o gospodarstwa domowe, roczna stopa wzrostu kredytów pozostała ujemna i nie uległa zasadniczym zmianom, wynosząc w lipcu 2021 r. -2,5 % w porównaniu z końcem 2020 r., a jej koszt stale wzrasta.

Grecki Fundusz Stabilności Finansowej uczestniczył w udanych operacjach podwyższenia kapitału zakładowego dwóch banków o znaczeniu systemowym. Fundusz uczestniczył w drugim kwartale 2021 r. w operacjach pozyskiwania kapitału przez dwie instytucje kredytowe w celu uniknięcia nadmiernego rozmycia udziałów kapitałowych Funduszu w tych instytucjach. Jednocześnie Fundusz nadal wspierał banki w ich długoterminowych planach strategicznych, aby sprostać wyzwaniom innowacji i zrównoważonego rozwoju. Organy statystyczne ocenią w najbliższym czasie sposób statystycznego ujęcia skutków budżetowych spowodowanych zastrzykami kapitałowymi. Wystąpiły opóźnienia w procesie powołania na stanowisko zastępcy dyrektora generalnego Funduszu. Kluczowymi kwestiami pozostają utrzymanie niezależności Funduszu i przestrzeganie procesu selekcji określonego prawem.