KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2021 r.
COM(2021) 528 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Aktualizacja sprawozdania ze wzmocnionego nadzoru - Grecja, czerwiec 2021

{SWD(2021) 528 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 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 fiskalna i fiskalno-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 dziesiąte sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru prowadzonego w odniesieniu do Grecji. Zostaje ono opublikowane jednocześnie ze szczegółową oceną sytuacji dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz z zaleceniami krajowymi, w których oceniono program stabilności Grecji na 2021 r. w ramach europejskiego semestru. Podstawę niniejszego sprawozdania stanowią ustalenia misji, która została zorganizowana zdalnie w dniach 20-21 kwietnia 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) 2021/998 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 fiskalne, stabilność finansów

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 końca 2020 r., oraz przedstawiono informacje na temat zobowiązań do zrealizowania do połowy 2021 r. Sprawozdanie sporządzono z uwzględnieniem informacji dostępnych do dnia 27 maja 2021 r., który jest datą graniczną.

Niniejsze sprawozdanie może posłużyć Eurogrupie za podstawę do podjęcia decyzji w sprawie uruchomienia kolejnej transzy warunkowych (tj. uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki) środków okołozadłużeniowych o wartości 748 mln EUR. Środki te zostały uzgodnione z Eurogrupą w dniu 22 czerwca 2018 r. i obejmują transfer kwot równoważnych dochodom banków centralnych osiąganym z tytułu greckich obligacji państwowych utrzymywanych przez nie w ramach programu dotyczącego rynku papierów wartościowych i na podstawie Umowy o aktywach finansowych netto oraz odstąpienie od rosnącej marży odsetkowej z tytułu niektórych pożyczek z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. Czwartą transzę środków okołozadłużeniowych uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki wypłacono po posiedzeniu Eurogrupy, które odbyło się w dniu 30 listopada 2020 r., biorąc między innymi pod uwagę ocenę realizacji przez Grecję zobowiązań, z których miała się wywiązać do połowy 2020 r., zawartą w sprawozdaniu dotyczącym wzmocnionego nadzoru przyjętym przez Komisję w dniu 18 listopada 2020 r.([5]), oraz uwzględniając nadzwyczajne okoliczności związane z pandemią COVID-19.

OCENA OGÓLNA

Sprawozdanie zostało sporządzone w kontekście trwającej pandemii i środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa, ale także w oczekiwaniu na stopniowe ponowne otwarcie gospodarki dzięki kampanii szczepień. W 2020 r. grecka gospodarka skurczyła się o 8,2 % – nieco mniej niż przewidywano, ale nadal znacznie więcej niż w przypadku UE jako całości, głównie z uwagi na znaczenie, jakie dla gospodarki ma sektor turystyki. Wzrost liczby nowych przypadków koronawirusa skłonił władze do utrzymania ograniczeń w przemieszczaniu się osób i środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa wprowadzonych pod koniec 2020 r. i na początku bieżącego roku, natomiast w ostatnim czasie rozpoczęto ostrożne ponowne otwieranie sektora turystyki dla turystów zagranicznych. Rząd przedstawił dodatkowe środki z zakresu polityki fiskalnej na lata 2021 i 2022, aby wesprzeć ożywienie gospodarcze i inwestycje prywatne. Oczekuje się zatem, że kurs polityki fiskalnej zachowa wspierający charakter i w dalszym ciągu będzie łagodził wpływ kryzysu na rynek pracy i sytuację społeczną. Środki ochrony zatrudnienia wspierane są 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. Według prognozy zatrudnienie w 2021 r. ma nieznacznie wzrosnąć z uwagi na stopniowe rozpoczęcie zatrudniania pracowników w miarę ponownego otwierania

publicznych oraz potrzeby w zakresie finansowania. Misję weryfikacyjną poprzedziła misja techniczna, która została zorganizowana, również zdalnie, w dniach od 6 do 14 kwietnia 2021 r.

([5]) https://ec.europa.eu/info/publications/enhanced-surveillance-report-greece-november-2020_en

gospodarki. Przewidywane rozpoczęcie realizacji reform i inwestycji przedstawionych w planie odbudowy i zwiększania odporności ma dodatkowo stymulować wzrost i starania na rzecz modernizacji gospodarki oraz ograniczenia bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego([6]).

Władze poczyniły zadowalające postępy we wdrażaniu reform w szeregu obszarów polityki, w tym reform, które pomogą zapanować nad społeczno-gospodarczymi skutkami pandemii oraz ułatwią realizację nowych inwestycji publicznych. W szczególności:

- **Oczekuje się, że reforma dotycząca niewypłacalności wejdzie w życie w uzgodnionym terminie – dnia 1 czerwca –** po wejściu w życie ram restrukturyzacji i upadłości przedsiębiorstw w dniu 1 marca. Kodeks stanowi ważną reformę ram prawnych dotyczących niewypłacalności, a jego wejście w życie jest wynikiem bardzo znaczącego nakładu pracy związanej z wdrażaniem, co wynika z dużego stopnia szczegółowości oraz z konieczności utworzenia platformy informatycznej połączonej z platformą, z której korzystają banki. Oczekuje się, że proces ustanawiania podmiotu na potrzeby sprzedaży i leasingu zwrotnego potrwa znacznie dłużej, niż pierwotnie zakładano, ale nie będzie wymagał zmian odnośnych przepisów prawnych i nie będzie miał wpływu na wdrażanie pozostałych aspektów ram ani na niedawno przyjęte zniesienie zawieszenia środków służących egzekwowaniu wierzytelności. Mechanizm ten może wiązać się ze znacznymi kosztami fiskalnymi w przypadku zaklasyfikowania go do sektora instytucji rządowych i samorządowych, w związku z czym wzywa się władze do wdrożenia go w sposób zapobiegający temu ryzyku.

- **Władze rozszerzyły program Herkules, aby ułatwić dalszą redukcję kredytów zagrożonych**. Program ten był główną przyczyną znacznego spadku wskaźnika kredytów zagrożonych do 30,2 % na koniec 2020 r. z poziomu ponad 40 % na koniec 2019 r.([7]) Oczekuje się, że rozszerzenie programu umożliwi greckim bankom dalszą redukcję kredytów zagrożonych i wesprze ich starania na rzecz osiągnięcia jednocyfrowych wskaźników kredytów zagrożonych w 2022 r., zgodnie z ich niedawno zmienionymi strategiami redukcji kredytów zagrożonych przedłożonymi organowi nadzoru. Powodzenie tych ambitnych planów zależy od wielu czynników, takich jak skala powstawania nowych kredytów zagrożonych oraz warunki gospodarcze i rynkowe.

- **Przewiduje się, że kompleksowa reforma zasobów ludzkich niezależnego urzędu ds. dochodów publicznych wejdzie w życie w dniu 1 czerwca**. Oczekuje się, że reforma ta pomoże niezależnemu urzędowi wywiązać się ze zobowiązania szczegółowego, jakim jest zapewnienie zatrudniania w przyszłości odpowiednich pracowników.

([6]) Odniesienia w niniejszym sprawozdaniu do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nie stanowią oceny greckiego planu odbudowy i zwiększania odporności i w żaden sposób nie mogą być podstawą do przesądzania o ocenie planu przez Komisję.

([7]) Źródło: Bank Grecji, udział kredytów zagrożone we wszystkich kredytach udzielonych klientom brutto w ujęciu indywidualnym. Wartość ta różni się od wielkości podanej w szczegółowej ocenie sytuacji, ponieważ wielkość ta jest podana przez Europejski Bank Centralny i oznacza udział kredytów zagrożonych we wszystkich kredytach i zaliczkach brutto w ujęciu skonsolidowanym (tj. z uwzględnieniem w mianowniku sald gotówkowych w bankach centralnych i innych depozytów na żądanie).

- **Władze doprowadziły do końca reformę systemu dotacji na rzecz lokalnego transportu publicznego**, stanowiącą zobowiązanie szczegółowe, oraz ogólnokrajowe wdrożenie **trzeciego i ostatniego filaru minimalnego dochodu gwarantowanego**, również stanowiące zobowiązanie szczegółowe, umożliwiającego świadczenie usług w zakresie wsparcia społecznego oraz dostosowanych do indywidualnych potrzeb usług w zakresie zatrudnienia na rzecz beneficjentów minimalnego dochodu gwarantowanego począwszy od dnia 1 czerwca. Reforma minimalnego dochodu gwarantowanego przyniosła widoczne efekty pod względem ograniczania ubóstwa, mimo że odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym nadal należy do najwyższych w UE (30 % w 2019 r.). We wrześniu władze uchwalą wprowadzenie **systemu oceny niepełnosprawności na podstawie aspektów funkcjonalnych**, służącego ocenie kwalifikowalności do otrzymania świadczeń w ramach nowego próbnego programu pomocy osobistej dla osób z niepełnosprawnościami. Oznacza to, że nowy mechanizm oceny będzie stosowany bezpośrednio przy podejmowaniu decyzji o świadczeniach rzeczowych od pierwszego kwartału przyszłego roku, a nie że konieczne będzie przeprowadzenie kolejnego projektu pilotażowego dotyczącego systemu oceny aspektów funkcjonalnych;

- **Władze przyjęły gruntowną zmianę ram zamówień publicznych**, nowe koncepcyjne ramy dotyczące **kontroli wewnętrznej w administracji publicznej** oraz przepisy ustawowe w celu ustanowienia **listy przygotowanych projektów strategicznych.** Na początku czerwca spodziewane jest uchwalenie przepisów ustawowych dotyczących ustanowienia **instrumentu służącego do przygotowywania projektów** na potrzeby dużych projektów inwestycyjnych. Chociaż pełne wdrożenie tych środków wymaga dalszych działań w przyszłości, kroki te mają zasadnicze znaczenie dla pomyślnego rozpoczęcia wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Reformy i inwestycje przewidziane w planie odbudowy i zwiększania odporności są uzupełnieniem reform monitorowanych w ramach wzmocnionego nadzoru, jednak charakteryzuje je dłuższa perspektywa czasowa i w stosownych przypadkach stanowią dalszy etap realizacji reform zapoczątkowanych w ramach wzmocnionego nadzoru.

- **Władze osiągnęły cel zakładający realizację 30 % wydatków na opiekę zdrowotną w ramach zamówień centralnych**, stanowiący ich zobowiązanie szczegółowe, jednocześnie podejmując kroki w celu przyspieszenia poboru zwrotów nadpłaconych kwot (clawback) i wznawiając prace nad reformą podstawowej opieki zdrowotnej;

- **Zwiększono zdolność Najwyższej Rady Doboru Kadr Cywilnych** i poczyniono zadowalające postępy w opracowywaniu zintegrowanego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ograniczenie zatrudniania pracowników na czas określony, nad którym nadal prowadzone są prace, zostanie wprowadzone dopiero od 2022 r., ale władze zobowiązały się do wdrożenia uzgodnionej redukcji stanowisk czasowych w październiku 2021 r.

Reformy kontynuowano również w innych ważnych obszarach. Władze czynią zadowalające postępy w opracowywaniu 1. poziomu **klasyfikacji funkcjonalnej na potrzeby rachunków publicznych**, który powinien być gotowy w październiku 2021 r., i przygotowały plan działania dotyczący wdrożenia 2. poziomu do kwietnia 2022 r. Klasyfikacja funkcjonalna jest zasadniczym elementem kształtowania budżetu i polityki.

Podjęto istotne kroki, w tym przyjęto nowe przepisy prawa pierwotnego i wtórnego, w celu **uproszczenia wymogów dotyczących udzielania zezwoleń na inwestycje** oraz zreformowania **ram kontroli**. Pomimo szerokiego sektorowego zakresu reform, w obecnym pakiecie pominięto obszary związane z udzielaniem zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w obszarze edukacji, ale władze rozwiążą te kwestie do września 2021 r. Przetarg na wdrożenie systemu informatycznego na potrzeby udzielania zezwoleń i prowadzenia kontroli, którego realizacja nastręczała trudności, został ostatecznie odblokowany i niedawno opublikowano ostateczną decyzję o udzieleniu zamówienia. **Reforma katastralna** przebiega zgodnie ze zmienionym planem działania, a postępy poczynione w zakresie zakończenia badań katastralnych, utworzenia urzędów katastralnych oraz sporządzenia **map lasów** są zadowalające. Zatwierdzenie 95 % wszystkich map zostanie osiągnięta w pierwszym kwartale 2022 r. po upływie okresu zgłaszania sprzeciwów przedłużonego ze względu na pandemię oraz w celu rozwiązania problemów administracyjnych i legislacyjnych. **Holding zarządzający wybranymi aktywami skarbu państwa** przygotowuje zaktualizowany plan strategiczny w następstwie wydania przez władze zaktualizowanych wytycznych ministerialnych, w których kładzie się nowy nacisk na zarządzanie aktywami w oparciu o rynek; podejmowane są także pożądane kroki w celu wzmocnienia roli holdingu jako aktywnego akcjonariusza. Poczyniono zadowalające postępy w realizacji kilku bieżących **transakcji prywatyzacyjnych**, w tym dotyczących Hellinikon, szeregu portów regionalnych, nieruchomości oraz podziemnego magazynu gazu ziemnego South Kavala. Postępy w realizacji pozostałych działań związanych z przyznaniem spółce Egnatia koncesji są ograniczone, a prace przebiegają z opóźnieniem. Ponadto władze wprowadziły stosowne środki mające na celu wykonanie pozostałych **zaleceń Grupy Państw przeciwko Korupcji** i określiły harmonogram realizacji zobowiązania szczegółowego, jednocześnie doprowadzając do końca długo oczekiwane usprawnienia w zakresie wdrażania procedury składania oświadczeń majątkowych.

Władze podejmują kroki w celu zniwelowania opóźnień spowodowanych pandemią. Po pierwsze, wbrew początkowym planom, **saldo zaległości** wzrosło w okresie od grudnia 2020 r. do lutego 2021 r. o 96 mln EUR, głównie z powodu niedoboru płynności w niektórych podmiotach. Władze zastosowały środki umożliwiające rozwiązanie tej sytuacji i przedstawiły zaktualizowany plan rozliczania zaległości finansowych, w którym potwierdzono wcześniej uzgodnione cele, uwzględniając jednocześnie nową kompleksową analizę czynników pozostających poza bezpośrednią kontrolą rządu. Oczekuje się, że analiza, która została uzgodniona z instytucjami europejskimi, potwierdzi wiarygodność i możliwość realizacji celów. Równocześnie władze czynią postępy we wdrażaniu środków strukturalnych w odpowiedzi na zalecenia greckiego Trybunału Obrachunkowego, które dotyczą przede wszystkim usprawnień informatycznych, ustanowienia wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, zatrudniania pracowników oraz udoskonalenia procedur płatności, przy czym większość z nich ma zostać zrealizowana do połowy 2021 r. Po drugie, władze z powodzeniem zakończyły proces aktualizacji wyceny w odniesieniu do podatku od **nieruchomości ENFIA** i zgodziły się na przesunięcie terminu składania deklaracji podatkowych wyznaczonego na sierpień 2022 r. na pierwszy kwartał 2022 r., ponieważ wdrożenie reformy jeszcze w 2021 r. jest już niemożliwe. Po trzecie, wznowiono procedurę aktualizacji **ustawowego wynagrodzenia minimalnego**, która ma zostać zakończona do końca lipca, a długo oczekiwana **ustawa o reformie kodeksu pracy** została przekazana do konsultacji publicznych i ma zostać przedłożona parlamentowi w pierwszym tygodniu czerwca, dzięki czemu nastąpi znacząca modernizacja przepisów prawa pracy i zaistnieje możliwość ich kodyfikacji, co jest zobowiązaniem szczegółowym. Ponadto w odniesieniu do **reform wymiaru sprawiedliwości** odnotowano pewne zadowalające postępy polegające na

przyjęciu kodeksu kadr wymiaru sprawiedliwości oraz prawa wtórnego dotyczącego jednostki „JustStat", natomiast prace nad innymi ważnymi ustawami oraz utworzeniem specjalnych izb będą dalej prowadzone. Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości przebiega w odpowiednim tempie, ale obowiązek składania dokumentów w formie elektronicznej wprowadzony ze znacznym opóźnieniem wdraża się jedynie w sądach administracyjnych, ponieważ jego wdrożenie w sądach cywilnych i karnych jest związane z realizacją drugiego etapu tworzenia systemu zarządzania sprawami, na który przetarg – o rozszerzonym zakresie – zostanie ponownie ogłoszony w lipcu 2021 r. Instytucje europejskie zachęciły władze do wsparcia składania dokumentów w formie elektronicznej w sądach cywilnych i karnych na zasadzie dobrowolności.

Pomimo znacznych postępów poczynionych w dziedzinie przepisów dotyczących niewypłacalności, zakłócenia postępowań sądowych związane z pandemią nadal utrudniały realizację innych reform w sektorze finansowym w pierwszym kwartale 2021 r., ale procesy te są stopniowo wznawiane. Odnosi się to w szczególności do rozpatrywania zaległych spraw dotyczących niewypłacalności gospodarstw domowych. Chociaż wdrażany jest szczegółowy plan działania mający na celu przyspieszenie rozpatrywania spraw, nadrobienie wszystkich zaległości prawdopodobnie opóźni się i nastąpi po upływie terminu wyznaczonego na koniec 2021 r. Poziome zawieszenie postępowania egzekucyjnego, w tym aukcji, które obowiązywało od listopada 2020 r. i którego potencjalny wpływ na redukcję kredytów zagrożonych uznano za niekorzystny, zostało zniesione na początku kwietnia 2021 r., co umożliwiło stopniowe wznowienie wszystkich działań służących egzekwowaniu wierzytelności. Większość aukcji zostanie przełożona na okres po zakończeniu lata, w związku z czym całkowita liczba aukcji, które mają zostać przeprowadzone w 2021 r., zmniejszy się do poziomów sprzed pandemii. Władze przygotowują również dalsze kroki, aby ułatwić przestrzeganie przyjętych w grudniu 2020 r. środków mających na celu usprawnienie przeprowadzania aukcji, i potwierdziły, że zmieniony kodeks postępowania cywilnego, którego wprowadzenie m.in. zakończy reformę aukcji, zostanie przyjęty w lipcu 2021 r. i wejdzie w życie przed rozpoczęciem kolejnego roku sądowego po okresie letnim. Pandemia nadal utrudnia osiągnięcie postępów w rozliczaniu wykorzystanych gwarancji państwowych, ale przewiduje się, że środki, które zostały już wprowadzone, pozwolą na przyspieszenie tego procesu w drugim kwartale roku.

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 przeprowadziły szereg istotnych reform, w tym w obszarach, które będą miały zasadnicze znaczenie dla zwalczania długotrwałych następstw obecnego kryzysu gospodarczego oraz dla zwiększenia zdolności administracji publicznej do skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności. 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 odniesieniu do reform sektora finansowego.

ROZWÓJ SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ

Wpływ pandemii koronawirusa wyznaczył kierunek greckiej gospodarki w 2020 roku. Produkt krajowy brutto Grecji zmniejszył się w 2020 r. o 8,2 % w ujęciu rocznym, co odzwierciedla wpływ środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa na działalność gospodarczą, a w szczególności na sektor turystyki. Pomimo zaostrzenia

ograniczeń mających na celu zahamowanie rozprzestrzeniania się pandemii w ostatnim kwartale roku, grecka gospodarka odnotowała wyraźny wzrost o 2,7 % w ujęciu kwartalnym, odzwierciedlający wyższe wydatki publiczne i znaczny wzrost eksportu netto. Ceny konsumpcyjne spadły, głównie ze względu na silną presję deflacyjną wynikającą z cen energii i zastoju gospodarczego.

Środki wspierające zatrudnienie umożliwiły ochronę rynku pracy poprzez utrzymanie stopy bezrobocia na poziomie 16,3 % w 2020 r. nawet w obliczu dużych zakłóceń gospodarczych wywołanych przez pandemię. Jednocześnie zatrudnienie zmniejszyło się w porównaniu z rokiem poprzednim ze względu na mniejszą liczbę nowo zatrudnionych głównie w sektorze turystyki. Główny program ochrony rynku pracy został wprowadzony już na początku 2020 r. i wspiera pracowników, których umowy o pracę zostały tymczasowo zawieszone, jednocześnie chroniąc ich stanowiska. W marcu 2021 r. liczba pracowników podlegających zawieszeniu umowy o pracę wyniosła 547 000 (w 128 400 przedsiębiorstwach), czyli ponad trzykrotnie więcej niż w październiku 2020 r., kiedy w Grecji rozpoczęła się druga fala pandemii. Podobnie program dofinansowania zatrudnienia, który uruchomiono w październiku 2020 r., zapewnił dotychczas zatrudnienie prawie 30 000 osób, z których 4 600 było wcześniej długotrwale bezrobotnymi. Mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy („Synergasia") wspierany za pośrednictwem instrumentu finansowego na rzecz tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) w lutym 2021 r. wciąż zapewniał wsparcie dla około 17 000 pracowników w 1 600 przedsiębiorstwach.

Tempo odbudowy w perspektywie krótkoterminowej będzie prawdopodobnie nieco wolniejsze, niż wcześniej prognozowano ze względu na przedłużenie okresu obowiązywania środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa, ale oczekiwane rozpoczęcie realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności ma w przyszłości pobudzić wzrost gospodarczy. Uważa się, że zaostrzenie środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa będzie miało wpływ na tempo odbudowy w pierwszym kwartale 2021 r. Stałe postępy w wykonywaniu szczepień oraz stopniowe ponowne otwarcie sektora turystyki prawdopodobnie przyczynią się jednak do ożywienia aktywności gospodarczej w drugiej połowie roku. Według prognozy Komisji z wiosny 2021 r. realny PKB Grecji wzrośnie o 4,1 % w 2021 r. i o 6,0 % w 2022 r., głównie dzięki inwestycjom, które rozpoczną się w drugiej połowie 2021 r. Oczekuje się, że eksport netto również będzie miał pozytywny wpływ, wspierany przez stopniowe ponowne otwarcie sektora turystyki. Spożycie prywatne będzie prawdopodobnie wspierane przez realizację części opóźnionych zakupów z poprzedniego roku. Oczekiwany wzrost wydatków gospodarstw domowych oraz wynikające z niego ożywienie w sektorze usług pracochłonnych również powinny ułatwić powrót pracowników objętych obecnie programami na rzecz wsparcia zatrudnienia do stałego zatrudnienia, co umożliwi stopniowe znoszenie środków wsparcia. Prognozuje się, że w 2021 r. inflacja pozostanie umiarkowanie ujemna ze względu na negatywną presję cenową ze strony sektora usług i słaby popyt na towary przemysłowe. Uważa się, że w 2022 r. ceny konsumpcyjne będą powoli wzrastać wraz z powrotem działalności gospodarczej do poziomu sprzed pandemii i stopniowym ożywieniem działalności turystycznej.

W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. uwzględniono reformy i inwestycje przewidziane w planie odbudowy i zwiększania odporności. Plan obejmuje szereg przygotowanych projektów inwestycyjnych, w szczególności w obszarze zielonej transformacji, transformacji cyfrowej, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu

oraz innych wydatków pobudzających wzrost gospodarczy, których realizacja ma się rozpocząć jak najwcześniej w drugiej połowie 2021 roku. Dzięki wspieraniu zielonej i cyfrowej transformacji Grecji inwestycje te mogą stanowić silny bodziec dla ożywienia gospodarczego i zwiększyć wzrost gospodarczy średnio o około 1,3 punktu procentowego w latach 2021 i 2022. Plan ma zapewnić nie tylko poprawę konkurencyjności i wydajności, ale także promować zatrudnienie i wspierać odbudowę sprzyjającą włączeniu społecznemu.

Niepewność związana z perspektywami gospodarczymi pozostaje wysoka. Pomimo postępów kampanii szczepień, rozwój pandemii zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, pozostaje obarczony znaczną niepewnością. Pociąga to za sobą konsekwencje dla turystyki i sektorów związanych z turystyką, takich jak sektor hotelarski i gastronomiczno-usługowy, które mają stosunkowo duży udział w greckiej gospodarce. Niepewność dotyczy również tempa ożywienia w sektorze przedsiębiorstw i sektorze bankowym po stopniowym wycofaniu środków wsparcia, które mogłoby wywrzeć presję na płynność i potencjalnie wypłacalność przedsiębiorstw. Oczekuje się, że zjawiska nagłych spadków zostaną ograniczone dzięki programowi dotacji, który wprowadzonemu niedawno, aby wesprzeć kredytowanie przedsiębiorstw. Nadal występują utrudnienia w dostępie do finansowania, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, ale oczekuje się, że zostaną one złagodzone za sprawą środków przedstawionych w planie odbudowy i zwiększania odporności. Zmiany na rynku pracy w perspektywie krótkoterminowej będą w znacznej mierze zależeć od procesu stopniowego wycofywania środków wsparcia rynku pracy, którym to procesem należy ostrożnie zarządzać. Źródłem niepewności pozostają zewnętrzne czynniki geopolityczne oraz potencjalne ponowne wystąpienie kryzysu migracyjnego po ustaniu pandemii. Z drugiej strony oszczędności zgromadzone w czasie pandemii mogą zwiększyć przyszłe wydatki. Jeżeli chodzi natomiast o inflację, niepewność co do prognozy gospodarczej stanowi zagrożenie dla prognozowanej ścieżki.

Tabela 1: **Zestawienie głównych zmiennych makroekonomicznych (%)**

	2020	2021	2022
Wzrost realnego PKB	-8,2	4,1	6,0
Wzrost zatrudnienia	-1,3	0,4	0,7
Stopa bezrobocia	16,3	16,3	16,1
Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych	-1,3	-0,2	0,6

Źródło: Służby Komisji

ROZWÓJ SYTUACJI FISKALNEJ

Deficyt pierwotny Grecji monitorowany w ramach wzmocnionego nadzoru osiągnął w 2020 r. 7,5 % PKB. Pogorszenie w porównaniu z prognozą Komisji z jesieni 2020 r. wynika z dodatkowych środków wprowadzonych przez rząd w celu opanowania drugiej fali pandemii w ostatnich miesiącach 2020 r. Ponadto Eurostat wyjaśnił kilka kwestii statystycznych, które przyczyniły się do niższego salda fiskalnego. Najistotniejszą zmianę statystyczną stanowi decyzja o uwzględnieniu w 2020 r. całego oczekiwanego kosztu nadrobienia zaległości w rozliczaniu gwarancji państwowych. W wyniku tej zmiany deficyt w 2020 r. zwiększył się o 1,2 % PKB bez wpływu na poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Kolejna ważna decyzja organów statystycznych dotyczyła fiskalnego ujmowania mechanizmu zwrotu nadpłaconych kwot. Ze względu na stałą akumulację niepobranych nadpłaconych kwot organy statystyczne podjęły decyzję o zaprzestaniu wcześniejszej praktyki sprawozdawczej, w ramach której rozliczenia

międzyokresowe określano na podstawie pułapów dotyczących zwrotu nadpłaconych kwot, na rzecz księgowania wszystkich zwrotów nadpłaconych kwot i rabatów w momencie ich faktycznego poboru lub potrącenia. Szacuje się, że za 2020 r. zmiana ta spowodowała pogorszenie salda o 0,3 % PKB, natomiast wcześniejsze salda fiskalne za lata 2012–2019 pogorszyły się średnio o 0,2 % PKB, co nie miało wpływu na poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W 2021 r. akomodacyjna polityka fiskalna zostanie utrzymana, przy czym oczekuje się, że w 2022 r. większość środków polityki fiskalnej wprowadzonych w celu zmniejszenia kosztów społecznych i gospodarczych związanych z kryzysem zostanie stopniowo wycofana. Władze utrzymują wsparcie służące zaradzeniu skutkom pandemii w 2021 r. poprzez przedłużenie wcześniejszych środków wprowadzonych w odpowiedzi na trzecią falę zakażeń. Obejmuje to dalsze zwiększenie puli środków na „zaliczki zwrotne" (wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw dotkniętych pandemią, udzielane w formie pożyczek z warunkowym elementem dotacji), zwiększenie wsparcia fiskalnego odnoszącego się do pracowników, których umowy o pracę zawieszono, zwiększenie wydatków na opiekę zdrowotną oraz przedłużenie okresu odroczenia należnych podatków. Oczekuje się, że – przy obecnym założeniu stopniowego znoszenia obostrzeń – większość środków skierowanych do przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, które bezpośrednio odczuły skutki pandemii, zostanie wycofana począwszy od 2022 r.

Przewiduje się, że w 2022 r. wsparcie na rzecz obudowy będzie kontynuowane w formie dalszych środków, w tym w formie niezwykle potrzebnej ulgi dla przedsiębiorstw w obciążeniu podatkowym. Niższy poziom składek na ubezpieczenie społeczne i obniżenie podatku na rzecz solidarności społecznej w sektorze prywatnym zostaną utrzymane również w 2022 r. Władze zdecydowały ponadto, że zaliczka na poczet podatku dochodowego od osób prawnych zostanie obniżona i będzie wynosić nie 100 %, ale 70 % w 2021 r., oraz że od 2022 r. będzie wynosić 80 %. Środek ten ma zapewnić płynność i inwestycje prywatne, mając na uwadze, że w przeciwnym razie efektywna stawka opodatkowania w przypadku przedsiębiorstw, które wypracowały zysk, wyniosłaby niemal 50 %([8]), co stanowiłoby poważne zagrożenie, jeżeli chodzi o inwestycje prywatne. Ponadto stawka podatku dochodowego od osób prawnych zostanie obniżona o dwa punkty procentowe i począwszy od roku podatkowego 2021 r. będzie wynosić 22 %. Stały wpływ tego środka na finanse publiczne jest nieznacznie ujemny i wynosi około 0,1 % PKB, przy czym środek ten stanowi krok we właściwym kierunku, jakim jest rozwiązanie utrzymującego się już od dawna problemu znacznego obciążenia podatkowego przedsiębiorstw([9]). Wpływ tego środka będzie zrównoważony stałym wzrostem dochodów na rachunku odnawialnych źródeł energii stosowanym od 2021 r., w szczególności dochodów pochodzących z przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz wprowadzenia opłaty środowiskowej od zużycia oleju napędowego.

([8]) W Grecji przedsiębiorstwa uiszczają zaliczki na poczet podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie zysku wypracowanego w poprzednim roku, a rozliczenie zostaje dokonane w roku następnym, gdy zysk jest już znany. Oznacza to, że jeżeli dane przedsiębiorstwo uzyskało zysk w roku T-1 po raz pierwszy, wówczas w roku T będzie musiało uiścić zaliczkę na poziomie 24 % na poczet podatku za rok T i podatek dochodowy od osób prawnych na poziomie 24 % z tytułu zysku uzyskanego w roku T-1 w ramach mechanizmu rozliczania w związku z tym, że w poprzednim roku nie wpłacono żadnej zaliczki. W sumie w roku T efektywna stawka opodatkowania wyniesie 48 %.

([9]) Zob. 2. sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru (luty 2019 r.), aby zapoznać się z analizą obciążenia podatkowego.

W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewidziano, że deficyt pierwotny monitorowany w ramach wzmocnionego nadzoru osiągnie poziom 7,3 % PKB w 2021 r. i 0,5 % PKB w 2022 r., co ściśle odpowiada prognozie władz([10]). W prognozie tej uwzględniono stopniowe wygaśnięcie środków wsparcia wprowadzonych w ramach polityki fiskalnej oraz oczekiwane ożywienie gospodarcze. Uwzględniono w niej również koszt wypłaty „zaliczek zwrotnych" (wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw dotkniętych pandemią, udzielane w formie pożyczek z warunkowym elementem dotacji). Rezerwy na gwarancje udzielone w kontekście pandemii ujęto w 2020 r. Z kolei gwarancje udzielone w kontekście programu Herkules mogą mieć wpływ na saldo fiskalne dopiero w przyszłości, kiedy ewentualnie zostaną uruchomione. W prognozie z wiosny Komisja uwzględniła wsparcie finansowe na dużą skalę na rzecz reform i inwestycji pobudzających wzrost gospodarczy, uwzględnionych w greckim planie odbudowy i zwiększania odporności, które to reformy i inwestycje mają stanowić znaczne wsparcie dla gospodarki i pobudzić potencjalny wzrost gospodarczy. To z kolei ułatwi osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej. W opracowanym przez władze programie stabilności na 2021 r. przewidziano, że deficyt pierwotny wyniesie 7,2 % PKB w 2021 r. i 0,3 % PKB w 2022 r.

([10]) Ogólną klauzulę wyjścia uruchomiono w wyniku porozumienia między Komisją Europejską i Radą Europejską w marcu 2020 r. i nadal obowiązuje ona w 2021 r., jak wskazano w Rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r. Ogólna klauzula wyjścia pozwala na tymczasowe odstępstwa od wymogów europejskich ram budżetowych, w tym od celów fiskalnych Grecji monitorowanych w ramach wzmocnionego nadzoru, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej. W marcu 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym wskazano, że państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia, takie jak Grecja, powinny prowadzić w 2022 r. rozważne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do sfinansowania dodatkowych projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych o wysokiej jakości. 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. Zob. komunikat Komisji „Koordynacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przezwyciężenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki", Bruksela, COM(2021) 500 final z 2.6.2021.

Tabela 2: **Główne czynniki w prognozie fiskalnej**

	2020 Rzeczyw.	2021 Prognoz.	2022 Prognoz.
Dochody ogółem (mld EUR)	**82,9**	**84,6**	**90,0**
% PKB	**50,0**	**49,2**	**48,9**
	poziom	*zmiana r/r (mld EUR)*	
Dochody ogółem (mld EUR)	**82,9**	**1,7**	**5,5**
Wpływ makroekonomiczny		1,0	3,0
Działania po stronie dochodów		-2,1	1,2
Dochody niepodatkowe i wnioski o środki unijne		0,5	0,9
Inne dostosowania		2,2	0,4
Wydatki pierwotne ogółem (mld EUR)	**95,3**	**97,1**	**90,9**
% PKB	**57,5**	**56,5**	**49,4**
	poziom	*zmiana r/r (mld EUR)*	
Wydatki pierwotne ogółem (mld EUR)	**95,3**	**1,8**	**-6,2**
Koszty związane z zatrudnieniem	22,3	0,4	0,2
Transfery socjalne	39,5	0,9	-0,3
Inwestycje	5,2	3,8	2,0
Zużycie pośrednie	8,7	1,3	-0,5
Inne wydatki i rezerwa	19,8	-4,6	-7,5
Saldo pierwotne w rozumieniu procedury wzmocnionego nadzoru (mld EUR)	**-12,4**	**-12,6**	**-0,9**
% PKB	**-7,5**	**-7,3**	**-0,5**

Źródło: Komisja Europejska

Władze przyjęły przepisy prawa wtórnego, w których określono kryteria dotyczące ponownego włączenia do systemu rozliczania podatków tych zobowiązań podatkowych, których uregulowanie wstrzymano przed pandemią. Przepisy te stanowią element rozwiązań uzgodnionych w kontekście 8. sprawozdania dotyczącego wzmocnionego nadzoru, a w ich ramach uruchamia się mechanizm „drugiej szansy" w odniesieniu do podmiotów, które odpadły z wcześniejszych systemów rozliczeń po zmianie ram rozliczeniowych w listopadzie 2019 r. W przepisach tych wprowadzono kryteria w zakresie majątku, utraconego dochodu i restrykcyjnego przestrzegania przepisów, co stanowi pozytywny nowy element ram.

Utrzymują się znaczne ryzyka fiskalne. W dużej mierze wynikają one z niepewności co do rozwoju pandemii i dalszego wsparcia fiskalnego, które może stać się niezbędne do ograniczenia kosztu społecznego i gospodarczego związanego z kryzysem zdrowotnym. Dalsze ryzyko wiąże się z rzeczywistym kosztem gwarancji państwowych i zaliczek zwrotnych, których okres wypłaty przedłużono w czasie pandemii. Z planowanym mechanizmem sprzedaży i leasingu zwrotnego obejmującym majątek stanowiący własność dłużników znajdujących się w trudnej sytuacji mogą wiązać się znaczne koszty fiskalne, jeżeli mechanizm ten zostanie przypisany do sektora instytucji rządowych i samorządowych([11]). Nadal utrzymuje się znaczne ryzyko, jakie wynika ze spraw sądowych przeciwko publicznej spółce działającej na rynku nieruchomości (gr. ETAD) oraz trwających

([11]) Możliwość zaliczenia tej organizacji do sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie zależeć od stopnia jej swobody gospodarczej i odpowiedzialności za sposób jej funkcjonowania. Jeżeli znaczną większość warunków funkcjonowania takiej organizacji określa państwo w sposób ograniczający możliwość decydowania przez organizację o ważnych parametrach, wówczas taka organizacja może zostać zaklasyfikowana do sektora instytucji rządowych i samorządowych. W takim przypadku zakupy dokonywane przez taką organizację uznano by za wydatki publiczne.

postępowań w sprawie skarg dotyczących wcześniejszych reform, co opisano w poprzednich sprawozdaniach. Ponowny wzrost przepływów migracyjnych spowodowałby w przyszłości pogorszenie salda fiskalnego. Ponadto w prognozie zakłada się pełne wykonanie pułapów budżetowych, przy czym brak ich realizacji skutkowałby poprawą wyniku fiskalnego kosztem ograniczenia wkładu wydatków publicznych w rozwój gospodarczy.

FINANSOWANIE PAŃSTWA

Spready rentowności obligacji skarbowych ustabilizowały się od lutego 2021 r. na poziomie około 60 punktów bazowych przy pięcioletnim okresie zapadalności. Korzystnym warunkom finansowania w dalszym ciągu sprzyja również akomodacyjna polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego, w tym jego Pandemiczny Program Zakupów Awaryjnych. Grecja pozostała obecna na rynku obligacji i kontynuowała wdrażanie swojego planu finansowania. W marcu pozyskano 2,5 mld EUR dzięki emisji 30-letnich obligacji skarbowych o stopie zwrotu wynoszącej nieco poniżej 2 %. Aukcja zakończyła się ponad 10-krotną nadsubskrypcją, przy czym były to pierwsze greckie 30-letnie obligacje skarbowe wyemitowane od 2007 r. Również w marcu Grecja dokonała częściowej przedterminowej spłaty pożyczek z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, co jest pożądanym krokiem, gdyż przyczynia się do zmniejszenia ryzyka walutowego i stanowi właściwy sygnał dla rynków. Pozostała do spłaty kwota pożyczek z Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynosi 1,8 mld EUR. Pod koniec marca 2021 r. rezerwy gotówkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosiły ok. 28 mld EUR, co według obecnych prognoz fiskalnych wystarczyłoby sektorowi instytucji rządowych i samorządowych na pokrycie swoich potrzeb finansowych przez ponad rok. W kwietniu 2021 r. agencja Standard & Poor's podniosła rating Grecji o jeden punkt z BB- do BB i utrzymała pozytywną perspektywę. Po tej aktualizacji do osiągnięcia ratingu na poziomie inwestycyjnym Grecji brakuje zaledwie dwóch punktów według ocen dwóch agencji ratingowych.

ANALIZA ZDOLNOŚCI OBSŁUGI ZADŁUŻENIA

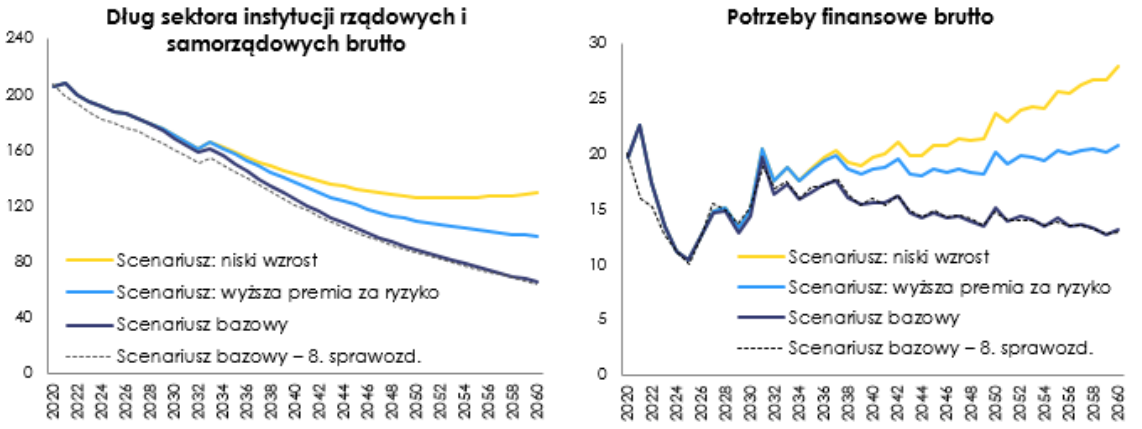
W związku z przedstawieniem zaktualizowanej perspektywy makroekonomicznej i fiskalnej w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. zaktualizowano analizę zdolności obsługi zadłużenia. Metodykę opublikowano w 8. sprawozdaniu dotyczącym wzmocnionego nadzoru. Przyjęte ramy ściśle odpowiadają ramom określonym w monitorze Komisji na temat zdolności obsługi zadłużenia oraz uwzględniono w nich dodatkowe alternatywne scenariusze. Stopy terminowe zastosowane na potrzeby przyjęcia założeń dotyczących stóp procentowych pochodzą z końca marca 2021 r.

Przedłużająca się pandemia spowodowała wzrost zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które są częściowo równoważone oczekiwanym ożywieniem gospodarczym. Z analizy wynika, że w scenariuszu bazowym utrzyma się tendencja spadkowa wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych począwszy od 2021 r. W scenariuszu bazowym prognozuje się, że dług wyniesie 169 % do końca tego dziesięciolecia, a następnie spadnie do poziomu poniżej 100 % PKB do 2047 r.

W ocenie uwzględniono spodziewany pozytywny wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na wzrost gospodarczy w okresie najbliższych sześciu lat. Ocenę przeprowadzono na podstawie informacji przedstawionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz odzwierciedlonych w założeniach zastosowanych w prognozie Komisji z wiosny; ponadto ocena ta pozostaje bez uszczerbku dla formalnej

oceny planu odbudowy i zwiększania odporności przeprowadzonej przez Komisję. Oczekuje się, że środki przedstawione w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będą miały efekt mnożnikowy średnio na poziomie 0,8 realnego PKB w latach 2021–2026. O ile ma to długoterminowy wpływ na poziom PKB, w analizie zdolności obsługi zadłużenia nie uwzględniono żadnego ewentualnego długoterminowego wpływu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na wzrost potencjalnego PKB po roku 2026. Jeżeli chodzi o finansowanie, oczekuje się, że 13 % całkowitej puli środków zostanie wypłacone w 2021 r. w formie płatności zaliczkowych. Jeżeli chodzi o pożyczki, obliczeń dokonano na podstawie planu rządu zakładającego przeznaczenie całej kwoty na pożyczki dla sektora prywatnego w formie współfinansowania z terminem zapadalności odpowiadającym terminowi zapadalności pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Powoduje to wzrost potrzeb finansowych brutto w perspektywie krótkoterminowej, ale nie ma żadnego wpływu na poziomy długu nominalnego w perspektywie długoterminowej, gdyż zakłada się, że dzięki spłacie pożyczek przez sektor prywatny na rzecz rządu ten ostatni zyska środki finansowe niezbędne do spłaty pożyczek udzielonych przez UE. W aktualnych symulacjach nie uwzględnia się żadnego ewentualnego wpływu na saldo fiskalne związanego z częścią pożyczkową instrumentu (z wyjątkiem efekty drugiej rundy).

Wykres 1: **Wyniki analizy zdolności obsługi zadłużenia**



Źródło: Służby Komisji

Tabela 3: **Główne założenia i wyniki**

		2021	2022	2023	2024	2030	2040	2050	2060	średnio w l. 2021-2029	średnio w l. 2030-2060
Założenia	Saldo pierwotne (% PKB)	-7,3	-0,5	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	0,8	2,2
	Wzrost realnego PKB	4,1	6,0	2,4	1,7	0,7	1,7	1,6	1,5	2,0	1,5
	Wzrost nominalnego PKB	3,8	6,7	3,2	2,5	2,8	3,8	3,6	3,5	2,9	3,5
	Stopa refinansowania (10-l. termin zapadalności)	0,8	1,0	1,1	1,3	2,3	3,1	4,0	4,0	1,5	3,4
Wyniki	Potrzeby finansowe brutto (% PKB)	22,6	17,4	13,5	11,1	14,3	15,6	15,2	13,2		
	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych brutto (% PKB)	208,1	200,1	194,9	191,6	168,8	124,8	88,3	65,4		

Źródło: Służby Komisji

Potrzeby finansowe brutto utrzymują się na podwyższonym poziomie w perspektywie krótkoterminowej głównie ze względu na wysoki poziom deficytu pierwotnego. Oczekuje się, że wdrożenie instrumentu pożyczkowego przedstawionego w planie odbudowy i zwiększania odporności przyczyni się do wzrostu potrzeb finansowych brutto w latach 2021–2022, chociaż ta dodatkowa potrzeba finansowa została uwzględniona w zakładanej wypłacie pożyczki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Oczekuje się, że w kolejnych latach potrzeby finansowe będą umiarkowane i utrzymają się na poziomie

poniżej 15 % PKB do 2030 r. Po okresie większych potrzeb finansowych brutto w latach 30. XXI w. – w związku z rozpoczęciem spłat pożyczek udzielonych w ramach programu Europejskiego Mechanizmu Stabilności i upływem terminu odroczenia spłaty odsetek od pożyczek z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej – oczekuje się, że utrzyma się tendencja spadkowa takich potrzeb, które osiągną poziom 13 % PKB do 2060 r.

Tabela .4: **Główne założenia w scenariuszach**

		2021	2022	2023	2024	2030	2040	2050	2060	średnio w l. 2021-2029	średnio w l. 2030-2060
Wzrost nominalnego PKB (%)	Scenariusz bazowy	3,8	6,7	3,2	2,5	2,8	3,8	3,6	3,5	2,9	3,5
	Scenariusz: wyższa premia za ryzyko	3,8	6,7	3,2	2,5	2,8	3,8	3,6	3,5	2,9	3,5
	Scenariusz: niski wzrost	3,8	6,7	3,2	2,5	2,8	3,0	3,0	3,0	2,9	3,0
Stopa refinansowania (%)	Scenariusz bazowy	0,8	1,0	1,1	1,3	2,3	3,1	4,0	4,0	1,5	3,4
	Scenariusz: wyższa premia za ryzyko	0,8	1,0	1,1	1,3	4,0	4,7	5,9	6,0	2,3	5,2
	Scenariusz: niski wzrost	0,8	1,0	1,1	1,3	4,0	4,7	5,9	6,0	2,3	5,2

Źródło: Służby Komisji

W scenariuszach alternatywnych zagrożenia dla stabilności finansów publicznych są nieco większe. Dwa scenariusze alternatywne opracowane w ramach 8. sprawozdania dotyczącego wzmocnionego nadzoru również zaktualizowano. W przypadku scenariusza uwzględniającego wyższą premię za ryzyko krzywa zadłużenia jest zasadniczo na wyższym poziomie, ale w całym okresie objętym oceną utrzymuje się jej tendencja spadkowa. Potrzeby finansowe brutto są wyższe w perspektywie długoterminowej i nieznacznie przekraczają poziom 20 % PKB w ostatnich latach objętych prognozą. W scenariuszu zakładającym niski wzrost gospodarczy poziom zadłużenia pozostaje wysoki w perspektywie długoterminowej, a potrzeby finansowe brutto wzrastają w całym okresie objętym prognozą, stale przekraczając poziom 20 % PKB od połowy lat 40. XXI wieku.

Struktura i profil zapadalności długu sektora instytucji rządowych i samorządowych łagodzą zagrożenia związane z długiem, natomiast dodatkowe ryzyko może pojawić się w związku z zobowiązaniami warunkowymi. Znaczną część długu finansuje się przy niskich stopach procentowych i długich terminach zapadalności, co – wraz z dużymi rezerwami gotówkowymi greckiego sektora instytucji rządowych i samorządowych – skutecznie łagodzi wpływ krótkoterminowych wahań kosztów finansowania. W analizie zdolności obsługi zadłużenia przedstawionej w niniejszym sprawozdaniu nie uwzględniono długoterminowego wpływu na wzrost gospodarczy reform i inwestycji przedstawionych w planie odbudowy i zwiększania odporności, które mogą jeszcze bardziej ograniczyć zagrożenia dla stabilności finansów publicznych. Z kolei istnieją zagrożenia wynikające z niepewności towarzyszącej zobowiązaniom warunkowym wobec sektora prywatnego, w tym w związku z gwarancjami państwowymi udzielonymi przedsiębiorstwom i osobom samozatrudnionym w czasie pandemii lub w kontekście programu Herkules. Ponadto zwiększenie zagrożeń dla stabilności finansów publicznych zostałoby spowodowane również odwróceniem obecnie utrzymujących się niskich stóp procentowych w perspektywie średnioterminowej.

ROZWÓJ SYTUACJI W SEKTORZE FINANSOWYM

Na rentowność banków w 2020 r. pozytywny wpływ miały nadzwyczajne zyski handlowe i niskie koszty finansowania. Jednocześnie niektóre banki utworzyły rezerwy na wstępie w celu uwzględnienia wpływu pandemii i przyszłej sekurytyzacji. Banki odnotowały dodatnie zyski handlowe w portfelach obligacji skarbowych i niższy koszt finansowania dzięki dostatecznej płynności Eurosystemu i malejącym kosztom depozytów detalicznych. Jednocześnie zwiększono straty z tytułu utraty wartości, aby zaspokoić potrzebę tworzenia większych rezerw w związku z pandemią i uwzględnić planowane

transakcje sekurytyzacji kredytów zagrożonych w 2021 r. Ponadto jeden bank o znaczeniu systemowym musiał uwzględnić straty poniesione w ramach transakcji sekurytyzacyjnej zrealizowanej przed końcem 2020 r. Pozytywną informację stanowi fakt, że banki ograniczyły koszty operacyjne dzięki wdrożeniu programów dobrowolnych odejść pracowników. Zasadniczo w 2020 r. system bankowy jako całość odnotował straty po opodatkowaniu, ale uniknął uruchomienia ulg dotyczących podatków odroczonych dzięki wcześniejszym przekształceniom korporacyjnym (tzw. wyodrębnieniom). Środowisko niskich stóp procentowych i niepewność co do prognozy gospodarczej negatywnie wpływają na perspektywy na 2021 r. Niskie stopy procentowe nadal będą pozytywnie wpływały na działalność gospodarczą, ale jednocześnie zwiększą presję na marże odsetkowe netto, szczególnie po oczekiwanym czyszczeniu bilansów. Wpływ tego czynnika można równoważyć poprzez nową działalność pożyczkową, większe opłaty z usług cyfrowych, działalność w obszarze zarządzania majątkiem i działalność banków w zakresie ubezpieczeń oraz inicjatywy służące ograniczeniu kosztów. Straty z tytułu utraty wartości mogą wrócić do normy dzięki silniejszemu bilansowi pod warunkiem przeprowadzenia skutecznych działań służących ograniczeniu poziomu kredytów zagrożonych.

Pozycja kapitałowa systemu bankowego jako całości zasadniczo jest odpowiednia, choć pozostaje pod presją niskiej rentowności i niskiej jakości aktywów, przy czym więź bank-państwo się wzmocniła. Średni współczynnik kapitału podstawowego Tier I i łączny współczynnik kapitałowy banków w ujęciu skonsolidowanym wynosiły na koniec września 2020 r. odpowiednio 14,6 % i 16,3 % aktywów ważonych ryzykiem. Chociaż banki podejmują szereg działań służących zwiększeniu kapitału na potrzeby pokrycia kosztu nadchodzących sekurytyzacji kredytów zagrożonych i stopniowego wycofywania przejściowych rozwiązań ostrożnościowych, obniżone poziomy rentowności mogą w przyszłości stanowić wyzwanie dla pozycji kapitałowej banków. Ponadto może dojść do podwyższenia i tak już dużego udziału ulg dotyczących podatków odroczonych w kapitale banków (59 % kapitału podstawowego Tier I według stanu na koniec 2020 r.). Duży udział ulg dotyczących podatków odroczonych, coraz większy dochód banków osiągany z tytułu krajowych obligacji skarbowych, udziały kapitałowe będące w posiadaniu państwa w sektorze oraz gwarancje państwowe w ramach programu Herkules wskazują na silniejszą więź bank-państwo, która w przyszłości będzie wymagać ścisłego monitorowania. Pozytywną informacją jest fakt, w kwietniu 2021 r. bank o znaczeniu systemowym z powodzeniem przeprowadził podwyższenie kapitału podstawowego po raz pierwszy od 2015 r., pozyskując 1,38 mld EUR. W perspektywie średnioterminowej zgodnie z unijnymi ramami regulacyjnymi dotyczącymi bankowości greckie banki, tak jak wszystkie banki w UE, będą również musiały w kolejnych latach wyemitować znaczną ilość długu mogącego podlegać umorzeniu lub konwersji w celu spełnienia minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL), co może skutkować presją wzrostową na ponoszony przez nie koszt długoterminowego finansowania niezabezpieczonego.

Oczekuje się, że przedłużenie programu Herkules ułatwi przyspieszenie redukcji kredytów zagrożonych w 2021 r., głównie w ramach działań nieorganicznych([12]), w oparciu o dobre wyniki z poprzedniego roku. Sprzedaż i sekurytyzacje portfeli kredytów zagrożonych w ramach programu Herkules stanowiły główny czynnik odpowiadający za znaczny spadek – tj. o 21,1 mld EUR – wartości wolumenu kredytów zagrożonych w 2020 r.,

([12]) Działania nieorganiczne oznaczają sprzedaż i sekurytyzacje kredytów zagrożonych. Działania organiczne oznaczają wewnętrzną restrukturyzację lub upłynnienie zabezpieczenia kredytów zagrożonych.

których wartość w ujęciu jednostkowym wyniosła 47,5 mld EUR, po dobrych wynikach w czwartym kwartale. W rezultacie wskaźnik kredytów zagrożonych znacznie spadł do 30,2 %([13]), co jest jednak nadal najwyższym poziomem w strefie euro. Korzystny wpływ na ciągłą poprawę obserwowaną w 2020 r., pomimo pandemii i wynikającego z niej spadku liczby kredytów, mają historycznie niskie współczynniki niewykonania zobowiązania dzięki obowiązującym moratoriom i państwowym środkom wsparcia. Oczekuje się, że dzięki niedawnemu przedłużeniu programu ochrony aktywów Hercules o kolejne 18 miesięcy, w połączeniu z przeznaczeniem dodatkowych 12 mld EUR, co zwiększa pulę środków na gwarancje państwowe do 24 mld EUR, greckie banki będą mogły dalej realizować swoje strategie redukcji kredytów zagrożonych w ramach dążeń do osiągnięcia jednocyfrowych wskaźników kredytów zagrożonych w 2022 r.([14]) Powodzenie tych ambitnych planów redukcji zależy od wielu czynników, takich jak skala powstawania nowych kredytów zagrożonych, przyszły wzrost gospodarczy i warunki rynkowe. Władze prowadzą ocenę kwestii, czy odpowiednie przepisy wykonawcze dotyczące programu Herkules wymagają dodatkowej zmiany w celu odzwierciedlenia niekorzystnego wpływu pandemii na odzyskanie środków([15]). Komisja zatwierdziła odnośny środek jako niezawierający elementu pomocy państwa.

Wstępne oznaki zachowań płatniczych w okresie po wygaśnięciu moratoriów wskazują, że niekorzystny wpływ na jakość aktywów zasadniczo może odpowiadać pierwotnym przewidywaniom banków, chociaż nadal istnieje ryzyko pogorszenia. Większość moratoriów wygasła z końcem 2020 r., z nielicznymi wyjątkami, które w szczególności są związane z sektorem hotelarsko-gastronomicznym. Wstępne wyniki z dwóch pierwszych miesięcy 2021 r. wskazują, że liczba ewentualnych zdarzeń niewykonania zobowiązania nie może przekraczać pierwotnych oszacowań uwzględnionych w biznesplanach banków lub dolnej granicy obecnych prognoz Banku Grecji. Sprawnemu przywróceniu normalnych schematów spłaty przez kredytobiorców sprzyja również a) 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") oraz b) szereg produktów na potrzeby stymulacji działalności oferowanych przez banki rentownym klientom znajdującym się chwilowo w trudnej sytuacji. Ostatnio przyjęto również podobny do programu „Gefyra" program ukierunkowany na kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz wysoko wykwalifikowanych specjalistów, który to program przyczyni się do złagodzenia wszelkich zjawisk nagłych spadków wynikających z wygaśnięcia moratoriów. Nadal istnieje jednak ryzyko pogorszenia, gdyż część niekorzystnego wpływu na jakość aktywów może być odczuwana w drugiej połowie 2021 r. lub na początku 2022 r., w szczególności po zniesieniu różnych państwowych programów wsparcia. Może to oznaczać potrzebę tworzenia większych rezerw względem zaksięgowanych dotychczas rezerw w celu pełnego uwzględnienia ewentualnego wpływu

([13]) Źródło: Bank Grecji

([14]) Trzy transakcje w ramach pierwotnego programu Herkules obejmujące kredyty zagrożone na łączną kwotę 17,6 mld EUR zostały zatwierdzone i zostaną przeprowadzone w pierwszej połowie 2021 r., a kolejna transakcja na portfel kredytów o wartości 6 mld EUR jest bliska zakończenia. Ponadto ogłoszono dodatkowe cztery transakcje w zakresie sekurytyzacji na kwotę 16,3 mld EUR, których zakończenia można spodziewać się między czwartym kwartałem 2021 r. a drugim kwartałem 2022 r., co jest możliwe dzięki niedawnemu przedłużeniu programu.

([15]) Zawieszenie w czasie pandemii środków służących egzekwowaniu wierzytelności miało wpływ na zdolność jednostek obsługujących do odzyskania swoich wierzytelności. Władze przeprowadzają ocenę, aby stwierdzić, czy można wprowadzić pewną elastyczność, zważywszy że ramy legislacyjne przewidują środki na wypadek, gdyby kwoty odzyskane były niższe od prognozowanych w biznesplanach.

pandemii na portfel kredytowy. Ponadto znaczny przepływ nowych kredytów zagrożonych, w każdym scenariuszu, nadal wskazuje na konieczność poprawy wewnętrznej zdolności banków do przeprowadzenia rentownej długoterminowej restrukturyzacji kredytów w celu sprostania ambitnym celom w zakresie redukcji kredytów zagrożonych.

Grecki Bank Rozwoju nadal wspiera akcję kredytową, nie tylko w ramach środków związanych z pandemią, ale również w ramach nowych inicjatyw zaplanowanych na 2021 r. Fundusz gwarancji dla przedsiębiorstw w związku z Covid-19 zaowocował do końca marca udzieleniem pożyczek na kwotę 5,4 mld EUR, natomiast oczekuje się, że uruchomienie nowego zaproszenia do składania wniosków skierowanego do małych przedsiębiorstw i wysoko wykwalifikowanych specjalistów będzie skutkowało udzieleniem nowych pożyczek na dodatkową kwotę 0,4 mld EUR. W ramach programu TEPIX II do końca marca udzielono pożyczek o wartości niemal 2,6 mld EUR. Ponadto trwają dyskusje na temat wdrożenia w ciągu roku dodatkowych programów ukierunkowanych na małe i średnie przedsiębiorstwa. Te programy wsparcia stanowiły dodatkowy impuls stymulujący akcję kredytową netto na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych – odnotowano rekordowe stopy wzrostu w okresie 12 miesięcy, które osiągnęły poziom 10,3 % w lutym 2021 r., przy czym stopy wzrostu są wyższe w przypadku dużych przedsiębiorstw w porównaniu ze stopami wzrostu w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Stopniowe wycofywanie w przyszłości państwowych środków wsparcia może jednak wpłynąć na zdolność banków do utrzymania takich poziomów wzrostu akcji kredytowej w przyszłości. Koszt kredytów udzielanych przedsiębiorstwom niefinansowym był stabilny i utrzymał się na historycznie niskich poziomach w przypadku dużych przedsiębiorstw, natomiast w przypadku mniejszych przedsiębiorstw odnotowano nieznaczne wzrosty odzwierciedlające zwiększone ryzyko kredytowe. Jeżeli chodzi o akcję kredytową netto na rzecz gospodarstw domowych, nadal odnotowuje się stałą ujemną stopę wzrostu w 12 miesięcznym okresie (-2,5 % w lutym 2021 r.), pomimo spadku oprocentowanie kredytów bankowych w przypadku tego rodzaju kredytów.

Grecki Fundusz Stabilności Finansowej zakończył 3. ocenę ładu korporacyjnego w zarządach czterech banków o znaczeniu systemowym. W wyniku tej oceny zostanie sporządzony wykaz zaleceń skierowanych do banków. Jednocześnie dzięki niedawnej zmianie ustawy regulującej Grecki Fundusz Stabilności Finansowej fundusz ten będzie mógł uczestniczyć w charakterze inwestora prywatnego w przyszłych podwyższeniach kapitału podstawowego banków, w których posiada on udziały, począwszy od niedawno przeprowadzonego podwyższenia kapitału podstawowego w jednym z banków o znaczeniu systemowym. Oczekuje się, że do października 2021 r. zostaną łącznie rozwiązane inne kluczowe kwestie, w tym okres funkcjonowania funduszu, zarządzanie, prawa specjalne, strategia zbycia oraz kryteria kwalifikowalności członków zarządu w przypadku banków.