



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 540 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Aktualizacja sprawozdania ze wzmocnionego nadzoru – Grecja, czerwiec 2019 r.

{SWD(2019) 540 final}

KONTEKST

Rzeczywistość sytuacji gospodarczej i polityka gospodarcza w Grecji są monitorowane w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej oraz w ramach wzmocnionego nadzoru zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 472/2013⁽¹⁾. Wprowadzenie wzmocnionego nadzoru w Grecji⁽²⁾ uznaje fakt, iż w średnim okresie Grecja musi w dalszym ciągu przyjmować środki w celu usunięcia 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 monitorowania rozwoju sytuacji gospodarczej i realizacji polityk koniecznych do zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego. Zapewnia regularną ocenę najnowszych zmian sytuacji gospodarczej i finansowej w Grecji, a także monitorowanie warunków finansowania państwa i aktualizację analizy zdolności obsługi zadłużenia. Wzmocniony nadzór stanowi też podstawę oceny ogólnego zobowiązania, jakie podjęła Grecja na forum Eurogrupy w dniu 22 czerwca 2018 r., do kontynuowania i zakończenia reform przyjętych w ramach programu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) i do zapewnienia, by cele ważnych reform przyjętych w ramach programów pomocy finansowej były zabezpieczone. Grecja potwierdziła te zobowiązania w oświadczeniu Eurogrupy z dnia 5 kwietnia 2019 r.⁽³⁾. W tym kontekście wzmocniony nadzór zapewnia podstawy monitorowania realizacji zobowiązań szczegółowych dotyczących dokończenia w uzgodnionym terminie, do połowy 2022 r., kluczowych reform strukturalnych rozpoczętych w ramach programu w sześciu obszarach: (i) polityki budżetowej i budżetowo-strukturalnej, (ii) dobrobytu społecznego, (iii) stabilności finansowej, (iv) rynków pracy i rynków produktowych, (v) prywatyzacji oraz (vi) modernizacji administracji publicznej⁽⁴⁾. Termin wykonania 15 zobowiązań szczegółowych przypada na połowę 2019 r., postępy w ich realizacji oceniono w niniejszym sprawozdaniu.

Niniejszy dokument jest trzecim sprawozdaniem ze wzmocnionego nadzoru w Grecji. Jest on publikowany wraz z oceną przedstawionego przez Grecję programu stabilności oraz zaleceniem Komisji w sprawie zalecenia dla Grecji w ramach europejskiego semestru. W niniejszym sprawozdaniu oparto się na ustaleniach misji, którą w dniach 6-8 maja 2019 r. przeprowadziła w Atenach Komisja wraz z EBC⁽⁵⁾. MFW uczestniczył w tych pracach w ramach swojego cyklu nadzoru z 2019 r. na mocy art. IV, zaś EMS brał w nich udział w ramach systemu wczesnego ostrzegania oraz zgodnie z protokołem ustaleń z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie stosunków roboczych między Komisją a EMS.

W dniu 22 czerwca 2018 r. Eurogrupa uzgodniła, że pakiet środków dotyczących redukcji długu dla Grecji powinien obejmować zachęty mające na celu zapewnienie zdecydowanego i stałego wdrażania środków reform uzgodnionych w programie. W tym celu niektóre z uzgodnionych środków okołodłużeniowych będą udostępniane Grecji w transzach wypłacanych co pół roku do połowy 2022 r., pod warunkiem przestrzegania przez nią zobowiązań w zakresie ciągłości i kompletności reform, w oparciu o pozytywne sprawozdania w ramach wzmocnionego nadzoru. Po spotkaniu Eurogrupy, które odbyło się w dniu 5 kwietnia 2019 r., wypłacono pierwszą transzę środków okołodłużeniowych uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki, biorąc pod uwagę ocenę realizacji przez Grecję zobowiązań na koniec 2018 r. w zaktualizowanym sprawozdaniu ze wzmocnionego nadzoru przyjętym przez Komisję w dniu 3 kwietnia 2019 r.⁽⁶⁾.

⁽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) 2018/1192 z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie wprowadzenia wzmocnionego nadzoru w Grecji, Dz.U. L 211 z 22.8.2018, s. 1, oraz decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/338 z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie przedłużenia wzmocnionego nadzoru w Grecji.

⁽³⁾ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/05/eurogroup-statement-on-greece-of-5-april-2019/>

⁽⁴⁾ 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

⁽⁵⁾ Pracownicy EBC uczestniczyli w misji weryfikacyjnej zgodnie z kompetencjami EBC, dzięki czemu zapewnili wiedzę ekspercką w zakresie polityk sektora finansowego i kwestii o zasadniczym znaczeniu makroekonomicznym, takich jak główne cele budżetowe oraz potrzeby w zakresie zrównoważonego rozwoju i finansowania. Misję weryfikacyjną poprzedziła misja techniczna zorganizowana w dniach 1-4 kwietnia.

⁽⁶⁾ Z uwagi na to, że połowa zeszłorocznych i pełna kwota tegorocznych rat marży odsetkowej kwalifikowały się do zwolnienia, wysokość środków okołodłużeniowych uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki wyjątkowo wyniosła około 970 mln EUR. <https://www.esm.europa.eu/press-releases/efsf-approves-reimbursement-and-reduction-step-interest-margin-greece>

PROGNOZA GOSPODARCZA

Przewiduje się, że w 2019 r. utrzyma się ożywienie koniunktury w Grecji. Na podstawie rocznej stopy wzrostu wynoszącej 1,9 % w 2018 r. prognozuje się, że wzrost realnego PKB osiągnie poziom 2,2 % zarówno w 2019 r., jak i 2020 r., napędzany głównie przez popyt wewnętrzny. Spożycie prywatne trwale przyczynia się do ożywienia i przewiduje się, że tak będzie również w 2019 r. Według planów budżetowych spożycie publiczne może sprzyjać wzrostowi w tym roku, choć niepełne wykorzystywanie środków przez Grecję w przeszłości wskazuje na ryzyko pogorszenia się sytuacji. To samo dotyczy inwestycji publicznych, natomiast poprawa sytuacji w zakresie inwestycji mieszkaniowych sugeruje, że rynek nieruchomości mieszkaniowych powrócił na ścieżkę normalizacji, pomimo trudności wynikających z nadal malejącej podaży kredytów bankowych w tym segmencie rynku. Dobre wyniki eksportu były kluczowym czynnikiem napędzającym wzrost w 2018 r., lecz oczekuje się ich pogorszenia w 2019 r. przy mniej korzystnych warunkach zewnętrznych. Według prognoz eksport towarów i usług ma jednak wzrosnąć o blisko 5 % 2019 r. i o blisko 4 % w 2020 r. w ujęciu realnym.

Odnotowuje się dalszą poprawę sytuacji na rynku pracy, choć w październiku 2018 r. spadek bezrobocia zatrzymał się na poziomie 18,6 % i utrzymywał się mniej więcej na tym samym poziomie do lutego 2019 r. W lutym zatrudnienie w ujęciu rok do roku wciąż wykazywało wzrost na poziomie 2,4 %, jest to jednak raczej wynik wcześniejszego przyrostu zatrudnienia, a nie poprawy w ostatnim czasie. Przewiduje się szczegółowe monitorowanie, aby ocenić wpływ niedawnej podwyżki płacy minimalnej oraz zniesienia stawek płac poniżej płacy minimalnej na tempo poprawy sytuacji na rynku pracy. Inflacja ma pozostać ograniczona w 2019 r. i wzrosnąć dopiero po 2020 r., w miarę zmniejszania luki produktowej.

W prognozach krótko- i średnioterminowych przeważa ryzyko pogorszenia się sytuacji. Prognozy w dużym stopniu opierają się na technicznych oszacowaniach dotyczących pełnego wykonania pułapów budżetu w odniesieniu do inwestycji i wydatków zwykłych. Słabości sektora bankowego i rosnące koszty wynagrodzeń mogą stwarzać dalsze trudności dla ożywienia popytu wewnętrznego, zwłaszcza w zakresie inwestycji. W przypadku bardziej znaczącego niż przewidywano pogorszenia warunków zewnętrznych lub ich przełożenia na sytuację w Grecji ożywienie koniunktury może zwolnić.

POLITYKA FISKALNA I PROGNOZY BUDŻETOWE

W 2018 r. Grecja przekroczyła uzgodniony docelowy poziom nadwyżki pierwotnej wynoszący 3,5 % PKB, głównie z powodu utrzymującego się niepełnego wykorzystania pułapów wydatków, zwłaszcza na inwestycje publiczne. Trzeci rok z rzędu odnotowano nadwyżkę salda nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (1,1 % PKB), natomiast poziom nadwyżki pierwotnej objętej monitorowaniem w ramach wzmocnionego nadzoru wyniósł 4,3 % PKB, znacznie powyżej wartości docelowej. Nadwyżka pierwotna byłaby jeszcze wyższa, ale przestrzeń fiskalna umożliwiła władzom spłatę nieprzewidzianych zobowiązań wynikających z decyzji Trybunału oraz wypłatę uzależnionych od wysokości dochodów świadczeń dla gospodarstw domowych pod koniec 2018 r. Niepełna realizacja wydatków jest w większości spowodowana wyznaczeniem pułapów budżetowych przewyższających rzeczywiste zdolności wydatkowania jednostek budżetowych, co wskazuje na potrzebę odpowiednich ocen stanu realizacji większych projektów oraz realistycznego oszacowania kosztów nowych polityk. Te problemy wystąpiły już w poprzednich latach. Instytucje Unii Europejskiej wspierają władze w działaniach, które mają zaradzić przyczynom systematycznego niepełnego wykorzystania środków, aby usprawnić praktyki budżetowe i w pełni wykorzystywać dostępne zasoby na inwestycje publiczne ze źródeł unijnych i krajowych w celu wspierania wzrostu gospodarczego.

W prognozie Komisji z wiosny 2019 r., opublikowanej przed przyjęciem w dniu 15 maja 2019 r. nowych środków polityki budżetowej, wskazano, że nadwyżka pierwotna osiągnie poziom 3,6 % PKB w 2019 r., a więc dużo niższy (o 0,5 % PKB) niż przewidują władze greckie w swoim programie stabilności. Różnica między tymi prognozami wynika głównie z bardziej korzystnego scenariusza makroekonomicznego przyjętego przez władze oraz z ich podejścia do podziału budżetu na inwestycje publiczne między jednostkami należącymi i nienależącymi do sektora instytucji rządowych i samorządowych. W szczególności oznacza to zmianę przydziału części wydatków pierwotnie przewidzianych na inwestycje i przeznaczenie ich na dotacje dla przedsiębiorstw państwowych, przy czym dotacje te nie są wykorzystywane przez ich beneficjentów na dodatkowe wydatki. Ta operacja rachunkowa skutkuje poprawą salda w prognozach władz (0,3 % PKB w 2019 r. i 0,2 % PKB w 2020 r.). Z uwagi na brak odpowiednich informacji na temat charakteru tych dodatkowych dotacji lub ich konkretnych beneficjentów wspomniana zmiana przydziału środków na wydatki nie

została odzwierciedlona w prognozach instytucji Unii Europejskiej. Prognozy budżetowe opracowane przez instytucje Unii Europejskiej zakładają natomiast pełne wykorzystanie pułapów zgodnie ze standardową praktyką.

W swoim programie stabilności władze greckie zapowiedziały, że nie zamierzają wdrażać wcześniej uchwalonego pakietu dotyczącego ulgi podatkowej od dochodów z pracy, który miał wejść w życie w styczniu 2020 r. Oznacza to, że nie zostaną wprowadzone środki, które miały poszerzyć bazę podatkową i stworzyć przestrzeń fiskalną na poziomie 1 % PKB na sprzyjające wzrostowi reformy systemu podatkowego.

W dniu 15 maja 2019 r., a więc po przedłożeniu programu stabilności, władze przyjęły pakiet stałych środków polityki budżetowej, którego koszty dla budżetu instytucje Unii Europejskiej oszacowały na poziomie przekraczającym 1 % PKB w 2019 r. i kolejnych latach. Środki te obejmują nowe systemy płatności ratalnych dotyczące zadłużenia z tytułu podatków lub wobec funduszy zabezpieczenia społecznego i gmin, redukcję wybranych stawek VAT, wprowadzenie 13. emerytury oraz cofnięcie wcześniejszej reformy rent rodzinnych. Z prognoz instytucji Unii Europejskiej wynika, że przyjęcie wspomnianych środków polityki budżetowej w dniu 15 maja 2019 r. stwarza ryzyko zagrażające osiągnięciu uzgodnionego docelowego poziomu nadwyżki pierwotnej w wysokości 3,5 % PKB w 2019 r. i w kolejnych latach. Skala tego ryzyka będzie zależała od stopnia wykorzystania nowych systemów płatności ratalnych oraz ich wpływu na istniejące systemy. Ponadto, jak przedstawiono w ocenie programu stabilności Grecji, środki te budzą także obawy co do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w ujęciu strukturalnym w 2020 r. Jesienią 2019 r. przeprowadzona zostanie ponowna ocena zgodności z wymogami części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, w tym rewizja stosownej wartości odniesienia dotyczącej wzrostu wydatków netto w 2020 r.

Jakość środków polityki budżetowej przyjętych w dniu 15 maja 2019 r. budzi zastrzeżenia z uwagi na cel, jakim jest zapewnienie, aby finanse publiczne były bardziej sprzyjające wzrostowi gospodarcemu, a większa część wydatków społecznych była kierowana do grup najbardziej narażonych na ubóstwo. Przykładowo, okres trwania nowych systemów płatności ratalnych jest bardzo długi (120 płatności miesięcznych) i przewidują one tylko ograniczone środki umożliwiające ocenę zdolności do spłaty; należy przypomnieć, że w ramach kluczowej reformy przeprowadzonej w 2013 r. wszystkie wcześniejsze systemy rozliczeń zostały zastąpione jednym podstawowym systemem dostępnym pod warunkiem spełnienia surowych kryteriów kwalifikowalności. Niższe stawki VAT na produkty spożywcze, usługi gastronomiczne, energię elektryczną i gaz stoją w sprzeczności z ważnym środkiem przyjętym w lipcu 2015 r., przy jednoczesnym utrzymaniu bardzo wysokiej standardowej stawki na poziomie 24 % i dalszym zwiększeniu luki w podatku VAT, która pod względem wielkości już jest na drugim miejscu w UE. Ponadto wprowadzenie stałej 13. emerytury oraz złagodzenie kryteriów kwalifikujących do otrzymywania rent rodzinnych oznacza częściową zmianę środków przyjętych w latach 2012 (emerytury) i 2016 r. (renty rodzinne). Zmiany te spowodują zwiększenie wydatków publicznych na emerytury, które to wydatki – w relacji do PKB – już są najwyższe w UE, a ponadto są sprzeczne ze środkami przyjętymi w budżecie na 2019 r., zgodnie z którymi większa część wydatków na świadczenia społeczne ma być przeznaczona dla młodzieży i osób w wieku produkcyjnym, które są narażone na znacznie większe ryzyko ubóstwa. Ogółem, przyjęte środki dotyczące emerytur i VAT są ukierunkowane na konsumpcję i pochłoną znaczną część przestrzeni fiskalnej, która w prawodawstwie uchwalonym w 2017 r. była przewidziana na sprzyjające wzrostowi gospodarcemu cięcia stawek opodatkowania pracy i osób prawnych.

Władze greckie ogłosiły swój zamiar przyjęcia jesienią bieżącego roku zestawu dodatkowych ekspansywnych środków polityki budżetowej na 2020 r. Środki te obejmują obniżki stawek podatkowych oraz wprowadzenie serii zwolnień i wydatków podatkowych lub dotacji. Władze przedstawiły tylko częściowe szacunki dotyczące wpływu na budżet tych środków, w łącznej kwocie 1,2 mld EUR lub 0,6 % PKB. Na razie są to jedynie zapowiedzi przyszłych działań w ramach polityki, a ocena jakości tych środków i ich wpływu na osiągnięcie uzgodnionych celów budżetowych zostanie przeprowadzona dopiero po faktycznym przedstawieniu szczegółowych wniosków.

Władze greckie zapowiedziały również zamiar rewizji porozumienia zawartego z europejskimi partnerami w czerwcu 2018 r. w sprawie docelowej rocznej nadwyżki pierwotnej w wysokości 3,5 % PKB do 2022 r. W związku z tym władze rozważają przeniesienie części rezerw finansowych uzyskanych w wyniku nadwyżek budżetowych w latach 2016–2018 na rachunek powierniczy. Każdy wniosek, który oznacza zmianę porozumienia zawartego z europejskimi partnerami w czerwcu 2018 r., będzie wymagał dyskusji na forum Eurogrupy w kontekście aktualizacji analizy zdolności obsługi zadłużenia.

Finansom publicznym Grecji nadal zagraża istotne ryzyko finansowe związane z trwającymi sprawami sądowymi oraz możliwym rozszerzeniem zwolnień z systemu jednolitej siatki płac. Od publikacji drugiego sprawozdania ze wzmocnionego nadzoru nie pojawiły się nowe informacje na temat oczekującej na orzeczenie sprawy dotyczącej emerytur i nie opublikowano jeszcze orzeczenia Rady Stanu w sprawie zgodności z konstytucją cięć premii sezonowych. Ponadto zaczynają się już pojawiać i wciąż budzą zaniepokojenie czynniki ryzyka zagrażające integralności systemu jednolitej siatki płac. Wynikają one głównie z decyzji z października 2018 r. o wyłączeniu niektórych urzędników w Ministerstwie Finansów z jednolitej siatki płac, która to decyzja została od tego czasu rozszerzona na inne podmioty publiczne. Choć koszty wprowadzenia tego środka są stosunkowo ograniczone, to zwiększa ono prawdopodobieństwo wnoszenia skarg przez inne grupy urzędników publicznych lub dalszych arbitralnych decyzji o jego rozszerzeniu. Ustanowienie jednolitej siatki płac było jedną z kluczowych reform przeprowadzonych w ramach programów pomocy finansowej. W przypadku orzeczeń sądowych unieważniających kluczowe elementy strukturalne reform uzgodnionych w ramach programu stałe koszty budżetowe wynikające z takich orzeczeń powinny zostać pokryte w większości za pomocą działań przeprowadzanych w tym samym obszarze polityki.

BUDŻETOWA POLITYKA STRUKTURALNA

Grecja poczyniła postępy w zakresie reformy ram wyceny na potrzeby podatku od nieruchomości (ENFIA), ale nie zakończono jeszcze przygotowań do planowanej na połowę 2019 r. korekty wartości nieruchomości. Znaczny postęp odnotowano w zakresie operacyjnych, informatycznych i prawnych aspektów procesu wyceny oraz uzgodniono, że nowy ogólnokrajowy proces wyceny przez rzeczoznawców nie jest potrzebny w połowie 2019 r. (co stanowiło zobowiązanie szczegółowe). Trzeba jednocześnie dokończyć prace nad częściową korektą wartości podatku od nieruchomości w 2019 r., którą władze traktują jako etap pośredni na drodze do pełnego dostosowania do 2020 r. wartości podatku od nieruchomości w poszczególnych strefach do cen rynkowych.

Czynione są postępy w zakresie innych mniejszych reform polityki podatkowej. Dzięki wsparciu technicznemu obecnie prowadzone są przeglądy systemu opłat skarbowych oraz ewentualnej indywidualnej odpowiedzialności osób zarządzających przedsiębiorstwami za przestępstwa podatkowe.

W dalszym ciągu w powolnym tempie przebiega zatrudnianie pracowników niezależnego urzędu ds. dochodów publicznych (IAPR). W pierwszym kwartale 2019 r. odnotowano jedynie nieznaczny wzrost: jeżeli utrzyma się obecna tendencja zatrudniania, zobowiązanie szczegółowe na koniec 2019 r. może nie zostać zrealizowane. Na początku roku przyjęto ponadto szereg dodatkowych środków mających zapewnić trwałe wzmacnianie zdolności tego urzędu i oczekuje się, że w nadchodzących miesiącach podjęte zostaną związane z tym działania następcze, w szczególności dotyczące reformy zasobów ludzkich, wdrożenia planu strategicznego oraz kwestii IT.

Postępy w zakresie pozostałych zobowiązań i reform są nierówne. W obszarze cel notuje się trwałe postępy w zakresie realizacji strategii walki z przemytem oraz planu działania dotyczącego zbiorników paliwa. Sprawnie przebiegają prace nad promowaniem płatności elektronicznych, lecz nie zakończono tworzenia planowanego rejestru aktywów. Wreszcie, niedawna nowelizacja przepisów wskazuje na potencjalne nakładanie się na siebie obowiązków sekretariatu generalnego ds. systemów IT oraz IAPR, dlatego zasadnicze znaczenie ma uzgodnienie ram współpracy.

Wyniki za pierwszy kwartał 2019 r. kluczowych wskaźników skuteczności działania określonych przez IAPR prezentują zróżnicowany obraz sytuacji. Wyniki w zakresie poboru podatków były słabsze niż zakładano, ale kluczowe wskaźniki skuteczności działania w większości pozostałych obszarów, w tym poboru po audycie, zostały osiągnięte. Wspólny ośrodek windykacji zadłużenia z tytułu zabezpieczenia społecznego (KEAO) w dalszym ciągu osiąga swoje cele w zakresie windykacji zaległych składek na zabezpieczenie społeczne; cele te są bardziej ambitne niż w ubiegłym roku, mimo że wskaźnik windykacji zadłużenia w kwietniu 2019 r. wykazał spadek w ujęciu rok do roku. IAPR i KEAO podejmują działania w celu wzmocnienia współpracy opartej na spójnych ramach. W tym kontekście konieczne jest przyjęcie bez dalszych opóźnień odpowiednich przepisów umożliwiających KEAO stosowanie klasyfikacji IAPR osób/podmiotów uznanych za posiadające długi nieściągalne.

Przyjęto nowe systemy płatności ratalnych zadłużenia z tytułu podatków, zabezpieczenia społecznego i zadłużenia miast, przewidujące nawet 120 rat miesięcznych. Oznacza to zmianę kluczowej reformy przeprowadzonej w 2013 r., w ramach której wszystkie wcześniejsze systemy rozliczeń zostały zastąpione jednym podstawowym systemem dostępnym pod warunkiem spełnienia surowych kryteriów kwalifikowalności, w sposób powtarzający problemy koncepcyjne wcześniejszych takich systemów. Podczas gdy zasięg zadłużenia z tytułu zabezpieczenia społecznego jest węższy, ponieważ skupia się na osobach samozatrudnionych i wiąże uprawnienia ze składkami, nowy system płatności ratalnych z tytułu podatków nie uwzględnia żadnych szczegółowych zasad kwalifikowalności ani uprzedniej oceny zdolności do spłaty długu. W świetle doświadczeń z przeszłości wydaje się, że zapowiedź nowego systemu płatności ratalnych mogła się przyczynić do słabszych wyników w zakresie windykacji dochodów i może stwarzać ryzyko dla dalszej dyscypliny spłat.

Nadal niezadowalające są postępy w zakresie spłaty zaległości finansowych. Władze greckie zobowiązały się do spłaty zaległości finansowych, niedopuszczenia do nagromadzenia się nowych zaległości (działanie o charakterze ciągłym) oraz dokończenia do połowy 2019 r. realizacji reform wskazanych przez grecki Trybunał Obrachunkowy. Mimo że kwota netto zaległości finansowych zmniejszyła się od zakończenia programu, to tempo spłaty znacznie spadło i w niektórych sektorach dochodzi do powstawania nowych zaległości. Na koniec marca 2019 r. stan zaległości finansowych netto wynosił 1,4 mld EUR i choć jest to o 0,3 mld EUR mniej niż na zakończenie programu (sierpień 2018 r.), to ich poziom nie uległ zmianie od końca grudnia 2018 r. Z łącznej kwoty 7 mld EUR wypłaconych podczas programu na spłatę zaległości finansowych kwota 0,1 mld EUR pozostawała niewykorzystana na koniec kwietnia 2019 r.

Władze wprowadzają obecnie środki strukturalne, aby zaradzić przeszkodom w zarządzaniu zaległościami finansowymi, na podstawie zaleceń o charakterze systemowym, wydanych przez grecki Trybunał Obrachunkowy. W tym celu władze poczyniły postępy we wdrażaniu dwóch planów działania – w obszarze odpowiedzialności głównego urzędu rachunkowego oraz IAPR. Ogólną realizację reform przewidzianych w obu planach działania oceni grecki Trybunał Obrachunkowy w połowie 2019 r. w kontekście audytu następczego.

Uzgodniono dalsze działania na rzecz zniesienia audytów *ex ante* przeprowadzanych przez grecki Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do podmiotów spoza sektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Władze znowelizowały odnośne prawodawstwo, aby zapewnić, by szpitale i agencja ds. świadczeń społecznych nie były już objęte audytami *ex ante*, natomiast w odniesieniu do pozostałych funduszy pozabudżetowych i gmin miejskich zniesienie takich audytów nastąpi pod koniec lipca 2019 r. z uwagi na ograniczenia w zakresie zdolności. Władze zobowiązały się do podjęcia konkretnych działań uzupełniających, aby zapewnić sprawne przeprowadzenie procesu znoszenia audytów *ex ante*, który zwiększy zgodność praktyk stosowanych w Grecji z międzynarodowymi praktykami. Władze będą musiały trzymać się planu pełnej spłaty zaległości finansowych oraz podjąć działanie uzupełniające w odniesieniu do strukturalnych źródeł powstawania zaległości finansowych.

Jeżeli chodzi o pozostałe reformy w zakresie zarządzania finansami publicznymi, władze podejmują działania w zakresie utworzenia pojedynczego rachunku skarbowego w Bank of Greece oraz ustanowienia jednolitego planu kont. W pierwszych miesiącach 2019 r. odnotowano pewien postęp w zakresie tworzenia pojedynczego rachunku skarbowego, ale najważniejsze środki nie zostały jeszcze podjęte. Ważnym etapem pośrednim było wprowadzenie jednolitego planu kont dla budżetu państwa na 2019 r. i władze będą musiały go dalej rozwijać, aby zapewnić pełne wdrożenie jednolitego planu kont do 2023 r.

OPIEKA SPOŁECZNA

W ostatnim czasie władze uchwaliły prawodawstwo, które uchyla istotne elementy reform emerytalnych przyjętych w 2012 r. i 2016 r. oraz prowadzi do wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB. W maju 2019 r. władze uchyliły – łagodząc kryteria kwalifikowalności i zwiększając uprawnienia – przeprowadzoną w 2016 r. reformę rent rodzinnych, w ramach której unowocześniono uprawnienia rentowe i dostosowano je do standardowych praktyk stosowanych w innych państwach członkowskich. Ponadto przywróciły stałą 13. emeryturę, którą zniesiono w 2012 r. Oba te środki zmniejszą relatywny udział świadczeń społecznych dla młodzieży i ludności w wieku produkcyjnym, których narażenie na ubóstwo jest znacznie większe niż ma to miejsce w przypadku emerytów.

W ostatnim czasie poprawiło się tempo poboru zwrotów w opiece zdrowotnej i obecnie trwa pobór zwrotów za 2018 r. (zobowiązanie szczegółowe na połowę 2019 r.) Zakończono pobór około jednej trzeciej zwrotów dotyczących produktów leczniczych w opiece ambulatoryjnej oraz leków rozprowadzanych przez apteki związane z narodowym funduszem ubezpieczenia zdrowotnego, natomiast w przypadku świadczeń prywatnych kwota za 2018 r. nie została jeszcze obliczona. Wciąż istnieją jeszcze pewne zaległości w zakresie zwrotów za poprzednie lata. Choć poprawia się tempo poboru, to wysoka i wciąż rosnąca jest liczba nowo generowanych zwrotów, których poziom wkrótce może stać się niemożliwy do utrzymania. Wskazuje to na potrzebę zwiększenia wysiłków na rzecz wprowadzenia środków strukturalnych mających ograniczyć popyt stymulowany przez podaż. W tym względzie niektóre ostatnio przyjęte środki, w tym zmiany mechanizmu zmian cen produktów leczniczych, idą w złym kierunku i mogą pogorszyć sytuację, jeżeli chodzi o równowagę w podziale obciążeń między sektorem publicznym a przedsiębiorstwami prywatnymi.

Tworzenie systemu podstawowej opieki zdrowotnej jest w toku, ale przebiega powoli i bardzo nierównomiernie w różnych regionach kraju. Władze zrealizowały zobowiązanie na koniec 2018 r., dotyczące otwarcia co najmniej 120 jednostek podstawowej opieki zdrowotnej, i jak dotąd tę docelową liczbę przekroczyły, tworząc 124 placówki. Szerzej zakrojone tworzenie systemu podstawowej opieki zdrowotnej przebiega jednak w powolnym tempie i rozkłada się nierówno na terytorium kraju, częściowo ze względu na trudności z rekrutacją lekarzy ogólnych

Prace nad scentralizowanym systemem zamówień publicznych w sektorze opieki zdrowotnej postępują powoli, z powodu ograniczeń kadrowych, które przekładają się na wciąż niską zdolność do ogłaszania nowych przetargów. Osiągnięcie koniecznych minimalnych poziomów zatrudnienia będzie czynnikiem decydującym o zdolności scentralizowanego organu ds. zamówień w opiece zdrowotnej do efektywnego i systematycznego funkcjonowania w celu urzeczywistnienia potencjalnych oszczędności wynikających ze scentralizowanego systemu zamówień.

W obszarze opieki społecznej wprowadzono nowy dodatek mieszkaniowy dla wynajmujących, co zwiększyło skuteczność greckiego systemu opieki społecznej. Program ten ma na celu rozwiązanie problemu przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi przez zapewnienie uzależnionej od dochodów dotacji dla gospodarstw domowych o niskich dochodach przeznaczonej na opłacenie czynszu za główne miejsce zamieszkania. Na koniec kwietnia 2019 r. przyjęto około 240 000 wniosków, co odpowiada liczbie około 630 000 osób (blisko 6 % ludności Grecji), zgodnie ze wstępnymi przewidywaniami.

Reforma systemu rent inwalidzkich jest w toku, lecz notuje się znaczne opóźnienia. Stopniowo w całym kraju wprowadzane są zaktualizowane i uproszczone procedury. Nowe podejście do określania stanu niepełnosprawności w oparciu o ocenę zarówno medyczną, jak i funkcjonalną (jego stosowanie stanowi zobowiązanie szczegółowe na połowę 2019 r.) ma zostać opracowane na podstawie projektu pilotażowego, na który otrzymano wsparcie techniczne z Banku Światowego. W świetle opóźnień administracyjnych dokończenie oceny projektu pilotażowego zostało wyznaczone dopiero na koniec bieżącego roku, co oznacza, że projekt może zostać zakończony dopiero w 2020 r. Należy określić zmieniony harmonogram przedstawiający szczegółowo etapy pośrednie i ostateczny termin przyjęcia.

Program dochodów z solidarności społecznej wchodzi w zaawansowaną fazę. W pierwszych czterech miesiącach 2019 r. program objął około 270 000 gospodarstw domowych (około 500 000 osób indywidualnych), generując roczne wydatki rzędu 680 mln EUR. To nieco mniej niż w ubiegłym roku, prawdopodobnie w efekcie skuteczniejszej kontroli i oceny kwalifikowalności oraz ogólnej poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej. Jednocześnie postępują prace nad wdrożeniem drugiego i trzeciego filaru programu dochodów z solidarności społecznej (zobowiązanie szczegółowe na koniec 2019 r.). Jeżeli chodzi o drugi filar (włączenie społeczne), to przy wsparciu z Europejskiego Funduszu Społecznego w całym kraju utworzono sieć ośrodków socjalnych, a przez to w skoordynowany sposób rozszerzono świadczenie usług społecznych na poziomie lokalnym. W przypadku trzeciego filaru (integracja na rynku pracy) władze zaczynają stosować bardziej systematyczne podejście do opracowywania i prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy, które jest obecnie testowane w ramach projektu pilotażowego.

Sytuacja sektora finansowego nadal jest trudna, poprawa następuje bardzo powoli i wciąż utrzymują się znaczące podatności na zagrożenia. Do pozytywnych zmian należy dalsza poprawa płynności greckich banków. Greckie banki wciąż polegają przede wszystkim na wewnętrznej zdolności do generowania kapitału, którą dodatkowo osłabiła ich niska rentowność wynikająca z niskiej jakości aktywów. Pozycja kapitałowa systemu bankowego, choć zasadniczo odpowiednia, nieco się pogorszyła w 2018 r. ze względu na niską rentowność i niską jakość aktywów, podczas gdy aktywa z tytułu odroczonego podatku dochodowego wciąż stanowią znaczną część kapitału podstawowego tier 1. Stopniowo zmniejsza się wartość kredytów zagrożonych, ale wciąż jest wysoka, na koniec 2018 r. wynosiła 81,8 mld EUR, w porównaniu z wartością szczytową 107,2 mld EUR w marcu 2016 r. Odsetek kredytów zagrożonych wynosi zatem 45,4 %, o 1,8 punktu procentowego mniej niż w roku ubiegłym. Pomimo dotychczasowych postępów konieczne są dalsze wzmoczone wysiłki, aby doprowadzić do szybszej redukcji kredytów zagrożonych.

Trwają prace nad szeregiem inicjatyw mających wzmocnić ramy restrukturyzacji kredytów zagrożonych, ale tempo ich wdrażania jest nierówne i potrzebne są dodatkowe wysiłki. W szczególności:

- W całym kraju przeprowadzane są aukcje elektroniczne, ale proces ten nieco spowalnia. Wciąż jeszcze duża część aukcji (według danych dostarczonych przez greckie władze około dwóch trzecich w pierwszym kwartale 2019 r.) jest anulowana, zawieszana lub kończy się niepowodzeniem. Jak dotychczas nie podjęto żadnych działań, aby zaradzić tym problemom. Kwestia możliwych nadużyć proceduralnych jest przedmiotem oceny władz i greckiego stowarzyszenia banków (sprawozdanie z tej oceny ma zostać opublikowane we wrześniu 2019 r.) i w kontekście trwającego przeglądu wdrażania greckiego kodeksu postępowania cywilnego powinny zostać uchwalone środki ograniczające.
- Proces stopniowego eliminowania zaległości sądowych w sprawach dotyczących niewypłacalności gospodarstw domowych znacznie się opóźnia. Trwa gromadzenie i przetwarzanie danych związanych z nadrabianiem zaległości w rozpatrywaniu spraw dotyczących niewypłacalności gospodarstw domowych; zakończenie tych prac powinno pomóc w opracowaniu przez władze do końca czerwca 2019 r. zmienionego planu działania, natomiast wpływ nowego mechanizmu ochrony głównego miejsca zamieszkania powinien zostać uwzględniony w późniejszych miesiącach tego roku. Wstępne dane wskazują, że liczba spraw wzrosła w pierwszym kwartale 2019 r., natomiast władze w swoich orientacyjnych planach zakładały, że się obniży. Ważne jest zatem zwiększenie zdolności sądów do ich rozpatrywania, aby doprowadzić do pełnego wyeliminowania zaległości do 2021 r.
- Po przyjęciu prawodawstwa pierwotnego i wtórnego ustanawiającego nowy system ochrony kwalifikujących się głównych miejsc zamieszkania, w celu wsparcia restrukturyzacji kredytów zagrożonych, obecnie trwają prace techniczne nad platformą elektroniczną. Złożoność tego procesu była przyczyną zmiany wstępnego harmonogramu i obecnie planuje się, że platforma będzie operacyjna do końca lipca 2019 r. Nie powinno to wpłynąć na jej planowane wygaśnięcie w końcu 2019 r., ale może mieć negatywne skutki dla procedury egzekwowania w drugim i trzecim kwartale 2019 r. Jeżeli chodzi o wymagane zatwierdzenie przez Komisję pomocy państwa w odniesieniu do ram ochrony, władze greckie zamierzają wkrótce złożyć wnioski w tej sprawie. Istotną nierozwiązaną kwestią dotyczącą skuteczności nowych ram w kontekście restrukturyzacji kredytów zagrożonych jest wymagane uchwalenie, aby przedłużyć stosowanie fiskalnego podejścia do umarzania kredytów zagrożonych, które wygasło z końcem 2018 r.; działania w tym celu należy podjąć bez zbędnej zwłoki.
- W kontekście drugiego sprawozdania ze wzmocnionego nadzoru greckie władze zobowiązały się, że w następnych miesiącach dokonają w sposób całościowy harmonizacji i poprawy mechanizmów niewypłacalności i upadłości. Władze greckie zaproponowały zajęcie się tą kwestią z pomocą komitetu opracowującego prawo lub grupy roboczej. Choć dotychczas nie złożyły wniosku w tej sprawie, władze zobowiązały się, że wkrótce przedstawią bardziej konkretne propozycje.
- Trwają prace nad oceną stanu wdrażania zreformowanego kodeksu postępowania cywilnego, zbliżając się do zakończenia etapu gromadzenia danych.

- Władze powiadomiły o dalszych postępach w zakresie zapewniania szkoleń finansowych dla sędziów, zwłaszcza w dziedzinie niewypłacalności gospodarstw domowych. Władze kontynuowały też proces mianowania kandydatów, którzy pomyślnie przeszli niedawne konkursy na urzędników sądowych.
- W okresie do pierwszego kwartału 2019 r. odnotowano pewną poprawę w zakresie wykorzystania mechanizmu restrukturyzacji długów na drodze pozasądowej, ale zaniepokojenie budzą ostatnio przyjęte zmiany przepisów tych ram. W wyniku tych zmian, już po raz drugi od czasu przyjęcia ustawy, przedłużono ostateczny termin kwalifikujący dług do objęcia restrukturyzacją. Wyznaczenie wiążącej ostatecznej daty jest istotnym elementem tego mechanizmu, ponieważ zniechęca do celowego planowania niewypłacalności, a przez to pozwala uniknąć pokusy nadużycia.
- Duża ilość nagromadzonych wezwań do zapłaty na podstawie gwarancji kredytowych państwa jest rozpatrywana powoli i często odrzucana. Plan działania przyjęty przez władze w marcu 2019 r. jest realizowany, ale nie umożliwia rozwiązania w pełni kwestii wezwań do zapłaty na podstawie gwarancji w rozsądnym terminie. Rozważa się dodatkowe środki, aby usprawnić ten proces, mianowicie czasową rekrutację personelu.
- Dobrze zaplanowane systemowe inicjatywy mogłyby być pomocnym elementem w zestawie narzędzi służących restrukturyzacji kredytów zagrożonych. Potrzebne są dalsze wysiłki w celu zbadania wszystkich dostępnych wariantów strategicznych, które mogłyby wesprzeć wszystkie banki w szybkiej redukcji kredytów zagrożonych. Władze kontynuują prace nad systemem ochrony aktywów, ale dotychczas nie poczyniły żadnych postępów w analizie, czy system ten może zostać uzupełniony przez ustanowienie spółki zarządzania aktywami.

Zgodnie z zobowiązaniami Grecji podjętymi na forum Eurogrupy nie zmieni się status Greckiego Funduszu Stabilności Finansowej i będzie on kontynuował wysiłki na rzecz osiągnięcia ostatecznego celu, jakim jest reprivatyzacja w nadchodzących latach jego udziałów w bankach o znaczeniu systemowym. Możliwe zaangażowanie władz na ostatnim etapie realizacji strategii zbycia udziałów Funduszu jest wciąż przedmiotem dyskusji. Na początku maja 2019 r. nareszcie powołano członków zarządu (w tym zastępcę prezesa zarządu) i rady generalnej Funduszu.

RYNEK PRACY

Władze greckie kontynuują monitorowanie rynku pracy i dynamiki płac i zamierzają przeprowadzić ocenę *ex post* ostatniej podwyżki płacy minimalnej. W tym celu Ministerstwo Pracy opracowuje narzędzie służące do monitorowania, wykorzystujące dane administracyjne. Według wstępnych danych w pierwszych miesiącach po podwyżce płacy minimalnej (luty–kwiecień 2019 r.) odnotowano silny wzrost zatrudnienia w sektorze prywatnym, charakteryzujący się znacznym wzrostem liczby zarejestrowanych umów o pracę. Wykorzystanie i włączenie dodatkowych źródeł danych powinno umożliwić bardziej solidne oszacowanie skutków ostatnich zmian w ramach polityki, w czerwcu 2019 r. ma zostać udostępnione w tym celu wsparcie techniczne z Banku Światowego.

Sprawnie realizowany jest plan działania na rzecz walki z pracą nierejestrowaną. W 2018 r. przeprowadzono większą liczbę inspekcji w porównaniu z rokiem poprzednim, a dane z wyników inspekcji wskazują na pozytywny obraz sytuacji i stale zmniejszającą się liczbę przypadków pracy nierejestrowanej w sektorach obciążonych wysokim ryzykiem.

W maju 2019 r. przyjęto nowy przepis regulujący zasady zwalniania pracowników (zgodnie z którym zwolnienie bez „uzasadnionego powodu” jest nieważne). Zdaniem władz greckich przepis ten nie wydaje się istotnie zmieniać obecnych zasad, ponieważ prawo gwarantujące pracownikom, że nie będą zwalniani bez „uzasadnionego powodu”, zostało już wprowadzone do greckiego systemu prawnego wraz z ratyfikacją zrewidowanej Europejskiej karty społecznej w 2016 r. W przyszłości okaże się, w jakim stopniu nowy przepis, który według władz ma na celu zwiększenie jasności prawa, wpłynie na ogólną liczbę zwolnień, doprowadzi do wzrostu liczby spraw sądowych przy większej liczbie decyzji o zwolnieniu zaskarżanych do sądu lub też usprawni rozpatrywanie takich spraw przez sądy.

Grecki system edukacji boryka się z długotrwałymi wyzwaniami. Należą do nich: nieodpowiedni podział zasobów, niewielka autonomia, słabe wyniki edukacyjne, niedopasowanie umiejętności oraz słabości w zarządzaniu instytucjami szkolnictwa wyższego. Wobec braku kompleksowej wstępnej oceny nie wiadomo, w jaki sposób obecna polityka przekształcania technicznych instytucji edukacyjnych w uniwersytety poprawi sytuację fragmentarycznego szkolnictwa wyższego lub zaspokoi potrzebę zwiększenia przydatności wykształcenia wyższego na rynku pracy. W tym kontekście należy przypomnieć, że w sprawozdaniu krajowym OECD z 2018 r. dotyczącym Grecji⁽⁷⁾ zawarto konkretne zalecenia polityczne w celu poprawy jakości i efektywności systemu.

RYNKI PRODUKTOWE I KONKURENCYJNOŚĆ

Pomimo postępu w ostatnich latach Grecja wciąż zмага się z dużymi wyzwaniami w zakresie konkurencyjności. Świadczą o tym jej utrzymujące się na tym samym poziomie lub wręcz pogarszające się nieco wyniki w różnych szeroko stosowanych miarach konkurencyjności (takich jak ranking „Doing Business” Banku Światowego)⁽⁸⁾. Poprawa otoczenia biznesu przyczyniłaby się również do zaradzenia problemom związanym ze strukturalnymi czynnikami powolnego wzrostu wydajności przez zmniejszenie spowodowanej kryzysem luki inwestycyjnej, ograniczenie emigracji wykwalifikowanych pracowników i obniżenie wciąż wysokiej stopy bezrobocia długotrwałego.

Należy dolożyć więcej starań, aby wesprzeć eksport i osiągnąć wyznaczony przez władze docelowy stosunek eksportu do PKB na poziomie 50 % do 2025 r. Tempo wdrażania dwóch powiązanych planów działania jest nierówne. Należy skupić wysiłki na zwiększeniu bazy eksporterów, a także poprawie skłonności do eksportu greckiej gospodarki jako całości. Dalszych prac wymaga także usunięcie niepotrzebnych przeszkód proceduralnych w handlu oraz zwiększenie otwarcia gospodarki, w tym przez dalsze usprawnianie procedur celnych z pomocą wsparcia technicznego zapewnianego za pośrednictwem służb Komisji.

Prowadzone są ważne prace nad reformą licencji inwestycyjnych. Pomimo opóźnień w pewnych obszarach realizacja reformy wydaje się przebiegać zasadniczo zgodnie z terminami zobowiązań szczegółowych dotyczących licencji inwestycyjnych w dalszych latach (system ICT, ramy prawne inspekcji, przedłużenie uproszczenia systemu, reforma klasyfikacji uciążliwości). Choć pozytywne są nieustające wysiłki na rzecz dokończenia reformy, to wciąż nie ma pewności, czy obowiązujące mechanizmy kontroli są w stanie ograniczyć ryzyko potencjalnego odwrócenia kierunku polityki. Konieczne jest większe zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron, aby zabezpieczyć integralność dotychczas wdrożonych zmian i zapewnić dokończenie reformy w przyszłości.

Ważne jest dokonanie oceny faktycznego wpływu przyjętych w ostatnich latach reform rynku produktowego, aby móc je dostosować i wzmocnić w razie potrzeby. Z oceny skutków przeprowadzonej przez Centrum Planowania i Badań Ekonomicznych, dotyczącej reform w obszarach aptek, leków dostępnych bez recepty i handlu detalicznego w niedziele wynika, że reformy te już wywarły pozytywny wpływ na konkurencję i tworzenie miejsc pracy. Centrum Planowania i Badań Ekonomicznych przedstawi zaktualizowaną ocenę skutków tych reform we wrześniu 2019 r. i w późniejszym czasie, a także przeprowadzi ocenę skutków wcześniejszych reform mających wpływ na inżynierów (w tym inżynierów zatrudnionych w sektorze publicznym) i prawników oraz na prywatne kliniki.

W ostatnich miesiącach odnotowano dalszy postęp w realizacji projektu katastralnego. Komisja podjęła decyzję o współfinansowaniu z funduszy strukturalnych ostatniego pakietu umów (około 84 mln EUR) i udostępniono wsparcie techniczne⁽⁹⁾. Bieżąca runda deklaracji majątkowych w całym kraju przebiega w sposób zadowalający, funkcjonuje platforma elektroniczna i działa duża liczba urzędów katastralnych na

⁽⁷⁾ „Education for a Bright Future in Greece” [Edukacja na rzecz świetlanej przyszłości w Grecji], OECD, kwiecień 2018 r.

⁽⁸⁾ Wyzwania związane z otoczeniem biznesu w Grecji były przedmiotem dyskusji w kontekście konferencji na temat europejskiego semestru zorganizowanej przez Komisję Europejską we współpracy z Fundacją badań gospodarczych i przemysłowych (IOBE) w Atenach w marcu 2019 r. https://ec.europa.eu/info/events/integrating-greece-european-semester-policy-framework-2019-mar-20_en

⁽⁹⁾ Decyzja wykonawcza Komisji C(2019)299 z 23.1.2019 zatwierdzająca wkład finansowy do dużego projektu „Kompilacja wstępnych katastralnych map zasadniczych obrazowych oraz rozwój bazy danych katastralnych do celów prezentacji publicznej w obszarach 4. generacji badań katastralnych” wybranego w ramach programu operacyjnego „Konkurencyjność, Przedsiębiorczość i Innowacje” w Grecji.

całym obszarze Grecji. Postępy w tworzeniu przyszłych ram instytucjonalnych katastru są jednak nierówne i rząd zobowiązał się do wzmocnienia zespołu zajmującego się migracją do nowej agencji i opracowania szczegółowego planu integracji urzędów prowadzących księgi wieczyste, aby dotrzymać terminów wyznaczonych za radą Banku Światowego.

Przygotowanie map lasów (zobowiązanie na połowę 2019 r.) spodziewane jest w terminie. W maju 2019 r. mapy lasów obejmujące 55 % terytorium kraju zostały załadowane do konsultacji, z czego mapy 41 % terytorium zostały już zatwierdzone; do lipca 2019 r. gotowe mają być mapy obejmujące 98 % terytorium. Opracowanie map lasów pozostałych 2 % terytorium zakontraktowano w maju 2019 r. i prace te mają być zakończone do lutego 2020 r. Niedawna decyzja Rady Stanu wywołała pytania co do czasowego wyłączenia z map lasów obszarów „zagęszczenia budowl”. Władze zamierzają szybko przyjąć przepisy, aby odnieść się do zastrzeżeń Rady Stanu i uniknąć konsekwencji, które mogłyby wpłynąć na terminowe dokończenie map lasów.

W ostatnich paru miesiącach odnotowano znaczne spowolnienie prac nad realizacją reform rynku energii. Zbycie należących do PPC elektrowni opalanych węglem brunatnym (opóźnione zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r.) zostało ogłoszone ponownie, po tym jak w pierwszym terminie nie przyjęto żadnych ofert. Uzgodniono nowy harmonogram, który zakłada zakończenie procedury do końca czerwca 2019 r., z uwzględnieniem opinii o godziwości wszystkich ofert. Przedsiębiorstwo PPC, po konsultacjach z ministerstwem energii i środowiska, podjęło jednostronną decyzję o przedłużeniu tego terminu do 15 lipca, a zatem uzgodniony pierwotnie termin zakończenia procedury nie zostanie dotrzymany. Choć Grecja podjęła pewne wstępne działania w kierunku wprowadzenia docelowego modelu rynku energii elektrycznej (zobowiązanie szczegółowe na połowę 2019 r.), w tym momencie wydaje się jasne, że uruchomienie rynków dnia bieżącego, następnego i rynku bilansującego, które już zostało opóźnione w stosunku do pierwotnego planowanego terminu przypadającego na kwiecień 2019 r., nie nastąpi przed 2020 r. Opóźnienia te wywołają efekt domina na powiązania Grecji z sąsiednimi rynkami Włoch i Bułgarii. Tymczasem kontynuowano aukcje energii elektrycznej (NOME) zgodnie z przydzielonymi ilościami, ponieważ ze względu na opóźnienia w zbyciu elektrowni opalanych węglem brunatnym nie uruchomiono planowanego mechanizmu korekty. Za pozytywny należy uznać fakt, że udział PPC w rynku zmniejszyła się stopniowo i w marcu 2019 r. wynosił poniżej 77 % w porównaniu z poziomem 80 % odnotowanym w czasie ostatniego sprawozdania ze wzmocnionego nadzoru; wciąż jednak odbiega od pierwotnego celu programu zakładającego obniżenie udziału PPC w rynku do poniżej 50 % w 2020 r. Ostatnio opublikowane wyniki finansowe PPC za 2018 r. wskazują na gwałtowny spadek rentowności i pogarszającą się sytuację w zakresie przepływów pieniężnych, co wymaga zdecydowanych działań w kwestiach strukturalnych, w tym polityki cenowej i ściągania zaległości finansowych. Tymczasem notuje się postępy w reformie rynku gazu – zakończono sprzedaż operatora sieci przesyłowej DESFA i podział przedsiębiorstwa dostaw gazu DEPA na części komercyjne i infrastrukturę w celu przygotowania uzgodnionych transakcji prywatyzacyjnych zgodnie z wymaganiami dotyczącymi rozdziału. Na rachunku odnawialnych źródeł energii utrzymała się nadwyżka, ale wciąż występują problemy z przepływami pieniężnymi, które wpływają na producentów energii ze źródeł odnawialnych.

HELLEŃSKA KORPORACJA DS. AKTYWÓW I UDZIAŁÓW (HCAP) I PROCESY PRYWATYZACJI

W czerwcu 2018 r. Grecja zobowiązała się przed europejskimi partnerami do kontynuowania i dokończenia ważnych prac HCAP – instytucji, która gromadzi w ramach jednej struktury instytucjonalnej znaczące portfolio aktywów i udziałów w przedsiębiorstwach publicznych. Oświadczenie Eurogrupy z czerwca 2018 r. przewiduje nieprzerwaną realizację planu strategicznego HCAP. Władze zobowiązały się ponadto do zakończenia przeglądu, a, w razie konieczności, do zastąpienia członków zarządu wszystkich przedsiębiorstw państwowych do połowy 2019 r. Realizacja planu strategicznego przebiega zgodnie z planem i sprawnie postępują prace nad przeglądem zarządów. Do tej pory HCAP powołała 39 członków zarządu (wykonawczych i niewykonawczych) w swoich bezpośrednich i pozostałych jednostkach zależnych. Aby zapewnić skuteczną kontynuację tego procesu w przyszłości, konieczne jest jednak zagwarantowanie profesjonalnym członkom zarządów konkurencyjnego wynagrodzenia.

Poczyniono także postępy w ulepszaniu ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych, które wchodzi w skład HCAP. Rozpoczęto wdrażanie mechanizmu koordynacji, który reguluje interakcje między władzami i HCAP dotyczące mandatu i celów przedsiębiorstw państwowych podległych HCAP, a w przypadku pierwszych czterech przedsiębiorstw państwowych stosowanie tego mechanizmu jest już na zaawansowanym etapie. W ostatnim czasie w niektórych sektorach (np. regionalne porty lotnicze) przyjęto jednak przepisy

i podjęto działania, które wydają się potencjalnie nakładać na funkcję mechanizmu koordynacji lub wpływać na prawa HCAP w odniesieniu do pewnych aktywów przeniesionych do tej instytucji; taki stan rzeczy należy skorygować i należy go unikać w przyszłości.

Realizacja planu rozwoju aktywów ma kluczowe znaczenie dla stymulowania inwestycji prywatnych, zwiększenia efektywności i zapewnienia państwu środków finansowych. W czerwcu 2018 r. przed partnerami z Eurogrupy władze greckie podjęły zobowiązanie szczegółowe do realizacji planu rozwoju aktywów, który będzie aktualizowany co sześć miesięcy, a w tym kontekście do zakończenia do połowy 2019 r. transakcji dotyczących przedsiębiorstwa Hellenic Petroleum (HELPE) i przystani Alimos. Kolejne zobowiązania podjęto na koniec 2019 r. i później. Ponadto nie zakończono jeszcze transakcji dotyczącej Hellinikon (rozwój obiektów na terenie byłego międzynarodowego portu lotniczego w Atenach, zobowiązanie szczegółowe na koniec 2018 r.), choć poczyniono zadowalające postępy, zważywszy na złożoność projektu. W przypadku Hellinikon władze kontynuują starania, aby spełnić warunki wstępne, które umożliwią przeniesienie udziałów na rzecz wybranego inwestora. Jeżeli władze w dalszym ciągu będą dokładały wszelkich starań, możliwe będzie sfinalizowanie finansowej strony transakcji w nadchodzących miesiącach;

Prace w zakresie transakcji przewidzianych w planie rozwoju aktywów, które mają zostać zakończone w 2019 r. (zobowiązania szczegółowe na połowę i koniec 2019 r.), są opóźnione w stosunku do harmonogramu; w przypadku mniejszych transakcji widać postępy, ale przeciwwagą dla nich są opóźnienia w innych przypadkach. Stan realizacji planu można podsumować następująco:

- Przystań Alimos: w kwietniu 2019 r. w procedurze e-aukcji wyłoniono wybranego oferenta; postęp jest zadowalający, choć nie przewiduje się sfinalizowania finansowej strony transakcji przed czwartym kwartałem 2019 r.
- Transakcja dotycząca przedsiębiorstwa Hellenic Petroleum (HELPE) opóźnia się, ponieważ nie złożono żadnych wiążących ofert we wspólnej sprzedaży. Osiągnięto porozumienie z władzami greckimi, aby Fundusz Rozwoju Aktywów Republiki Greckiej otrzymał mandat techniczny umożliwiający zbadanie wszystkich dostępnych opcji dalszej realizacji transakcji.
- Sprzedaż 30% międzynarodowego portu lotniczego w Atenach (AIA): proces jest nadal wstrzymany ze względu na różnicę zdań między władzami greckimi a AviAlliance, akcjonariuszem posiadającym 40 % udziałów AIA, dotyczącą praw w zakresie ładu korporacyjnego towarzyszących 30 % udziałów po sprzedaży. Władze greckie zobowiązały się do znalezienia natychmiastowego rozwiązania tej kwestii, aby ogłosić procedurę przetargową dotyczącą sprzedaży 30 % AIA do końca czerwca 2019 r.
- DEPA – Public Gas Corporation: zaproszenie do wyrażenia zainteresowania w sprawie sprzedaży 50 % plus jednego udziałów DEPA Commercial ma zostać opublikowane w nadchodzących tygodniach i powinno być zgodne z podstawowymi ustaleniami uzgodnionymi przez władze greckie i instytucje Unii Europejskiej.
- Transakcja dotycząca Egnatia obejmuje przyznanie długoterminowej koncesji na eksploatację i utrzymanie autostrady i jej trzech osi północ-południe. W styczniu 2019 r. władze zgodziły się na podjęcie szeregu działań mających usunąć powtarzające się przeszkody utrudniające udzielenie koncesji. Większość uzgodnionych działań, które miały być do tej pory zrealizowane, została podjęta na tyle, na ile było to technicznie wykonalne. Niezbędne jest, aby władze zakończyły realizację wszystkich pozostałych działań koniecznych, by umożliwić składanie wiążących ofert.
- Porty regionalne: Ze strony inwestorów istnieje duże zainteresowanie prowadzeniem poszczególnych lub łączonych działalności/usług portowych na podstawie umów przeniesienia koncesji w portach Aleksandropolis, Kawala (zobowiązania szczegółowe na koniec 2019 r.) Igumenitsa i Kerkira (zobowiązania szczegółowe na połowę 2021 r.). Do wyrażenia zainteresowania w przypadku dwóch z tych portów wymagane jest jednak uprzednie wydanie wspólnej ministerialnej decyzji, w której zawarte zostaną szczegółowe działalności objęte przeniesieniem koncesji, a także opłaty do uiszczenia przez koncesjonariuszy na rzecz właściwych władz portowych.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA I WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Ogółem w obszarze reformy sektora publicznego odnotowano postępy w realizacji zobowiązań szczegółowych na połowę 2019 r. Jeżeli chodzi o opracowanie niezależnej oceny opóźnionego procesu selekcji sekretarzy administracyjnych, władze zwróciły się do Komisji o wsparcie techniczne i oczekuje się, że ostateczna ocena zostanie zakończona do czerwca 2019 r., a działania następcze zostaną podjęte do września 2019 r.; proces powoływania sekretarzy administracyjnych wciąż jednak przebiega bardzo wolno. Zakończono proces selekcji wszystkich 90 dyrektorów generalnych i jedna trzecia dyrektorów została już mianowana (nominacji pozostałych oczekuje się do końca lipca), natomiast rekrutacja kierowników działów ma zostać rozpoczęta do końca czerwca i zakończona do października. Zapoczątkowany w sierpniu 2018 r. trzeci cykl mobilności jest w toku; choć w procesie tym występują opóźnienia i należy zająć się przeszkodami w jego realizacji, to stopniowo rosnąca liczba jednostek i wniosków w każdym cyklu jest pozytywnym sygnałem, że sektor publiczny przyjął tę reformę administracji publicznej. Zakończenie oceny cyklu realizacji celów za 2018 r. spodziewane jest w terminie.

Stale postępy notuje się w tworzeniu zintegrowanego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, który powinien być gotowy do końca 2019 r. W szczególności 745 jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych (w przybliżeniu połowa łącznej liczby) wypełniło swoje elektroniczne schematy organizacyjne obejmujące blisko 135 000 opisów stanowisk pracy (tzn. dla około 70 % wszystkich stanowisk). Pomyślne ukończenie tego przedsięwzięcia zapewni główne elementy dla zintegrowanego systemu zarządzania zasobami ludzkimi.

Postępy w usprawnianiu istniejącego systemu klasyfikacji stanowisk pracy, w celu dostosowania go do funkcji wymienianych w ogólnych opisach stanowisk pracy, są ograniczone. Pierwsze spotkanie międzyministerialnej grupy roboczej w maju było pozytywnym wstępnym krokiem, ale władze będą musiały przyspieszyć realizację swojego planu działania, w pełni wykorzystując w tym celu zapewnione wsparcie techniczne.

Poczyniono postępy w zakresie ujednolicenia przepisów prawa: przyjęto przepisy umacniające mandat centralnej komisji kodyfikacyjnej, przeciągają się natomiast prace nad koordynacją międzyministerialną. Ważne jest jasne określenie operacyjnych metod procesu kodyfikacji prawa oraz podziału ról, w tym między centralną komisją kodyfikacyjną a ministerstwami. Rozpoczęto prace techniczne nad opracowaniem jednolitego kodeksu prawa pracy i kodeksu przepisów regulacyjnych pracy (zobowiązanie szczegółowe na połowę 2020 r.), ale na konkretne wyniki trzeba jeszcze poczekać. W sprawie koordynacji międzyministerialnej nie zgłoszono żadnych konkretnych postępów od czasu przyjęcia międzyministerialnego podręcznika w czerwcu 2018 r.; oczekuje się, że sekretariat generalny ds. koordynacji przygotuje aktualizację informacji na temat zapoczątkowanych i planowanych działań na czas przed wydaniem następnego sprawozdania ze wzmocnionego nadzoru.

Instytucje Unii Europejskiej w dalszym ciągu uważnie monitorują skalę rekrutacji w sektorze publicznym. Plan zatrudnienia na 2019 r. oraz na lata 2020–2022, zawarty w średnioterminowej strategii budżetowej z 2018 r., wydaje się przestrzegać zasady, zgodnie z którą jeden nowy pracownik przyjmowany jest w miejsce jednego odchodzącego w przypadku rekrutacji nowego stałego personelu w sektorze publicznym, ale w 2018 r. nie dotrzymano limitu zatrudnienia pracowników na czas określony. Szacuje się, że w 2019 r. liczba pracowników zatrudnionych na czas określony będzie musiała zostać zmniejszona o około 1 550 osób, aby utrzymać ogólną wielkość sektora publicznego. Jeżeli chodzi o skuteczne monitorowanie, to nie wdrożono jeszcze uzgodnionych działań mających usprawnić zgłaszanie spisu pracowników, a na stronie spisu nie załadowano jeszcze zaktualizowanych danych dotyczących liczby pracowników za 2019 r.

Uchwalone w ostatnim czasie przepisy dotyczące wynagrodzeń stwarzają ryzyko dla jednolitej siatki płac, a szereg decyzji koniecznych do dokończenia tej reformy wciąż oczekuje na przyjęcie. Mimo że rzeczywiste koszty dla budżetu niedawnych decyzji dotyczących rozszerzenia zakresu „osobistych różnic” dla niektórych ministerstw są niewielkie, to decyzje te stwarzają problemy strukturalne i ryzyko dla budżetu, ponieważ pozostałe ministerstwa mogą się starać o podobne przepisy dotyczące wynagrodzeń. Jeżeli rozważa się szczególne przepisy dotyczące wynagrodzeń i dostosowania w procesie zatrudniania stałych pracowników w niezależnych organach, lepiej byłoby, gdyby te przepisy stanowiły część systematycznego podejścia, a nie wyjątków *ad hoc* od obowiązujących ram prawnych.

Władze greckie kontynuują etap przygotowawczy drugiej fazy tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania sprawami sądowymi, którą uruchomiono w tym roku i która ma zostać sfinalizowana do połowy 2020 r. W tym kontekście dokończenie postępowania o udzielenie zamówienia dotyczącego elektronicznego składania dokumentów prawnych do sądów stanowi zobowiązanie szczegółowe na połowę 2019 r. i wkrótce mają zostać zakończone konsultacje publiczne w sprawie dokumentów przetargowych dotyczących projektów drugiej fazy. Ponadto trwa już wdrażanie elektronicznego składania dokumentów prawnych (polecen sądowych), dostępnego w niektórych sądach, aby przy wsparciu prawnym i technicznym ułatwić pełne wprowadzenie tego systemu.

W obszarze walki z korupcją władze kontynuowały swoje wysiłki pod kierownictwem sekretariatu generalnego ds. walki z korupcją. Do parlamentu trafić ma szereg inicjatyw ustawodawczych wspieranych przez sekretariat, związanych z informowaniem o nieprawidłowościach, audytem wewnętrznym i mandatem sekretariatu. W szczególności spodziewane jest przyjęcie wkrótce ustawy dotyczącej audytu wewnętrznego, jeszcze przed objęciem funkcji przez nowo wybrane samorządy lokalne. Władze zobowiązały się też do przyspieszenia prac nad ustanowieniem mechanizmu koordynacji w sprawach dotyczących korupcji, ale w bieżącym okresie sprawozdawczym nie odnotowano żadnych konkretnych postępów w tym zakresie.

Komisja w dalszym ciągu monitoruje sytuację w związku z postępowaniem sądowym przeciwko członkom Komitetu Ekspertów Funduszu Rozwoju Aktywów Republiki Greckiej oraz byłemu przewodniczącemu i wyższym rangą pracownikom Urzędu Statystycznego Grecji (ELSTAT). W sprawie przeciwko byłemu przewodniczącemu ELSTAT A. Georgiou, dotyczącej zarzutów złożonych w związku ze statystykami budżetowymi, Sąd Apelacyjny w Atenach wydał orzeczenie na jego korzyść, które zostało opublikowane w dniu 8 marca 2019 r. Ponieważ Prokurator Sądu Najwyższego nie zaskarżył tego wyroku, jest on ważny i sprawa dotycząca nadmiernego deficytu została nieodwołalnie odrzucona. Jest to bardzo korzystny rozwój sytuacji. Jeżeli chodzi o pozostałe sprawy zawisłe przed sądem, to na maj 2019 r. wyznaczono wysłuchanie w sprawie odwołania złożonego przez pana A. Georgiou w sprawie o zniesławienie. W sprawie dotyczącej Komitetu Ekspertów od czasu ostatniego sprawozdania ze wzmocnionego nadzoru odnotowano pozytywny rozwój sytuacji w postaci wyroku uniewinniającego wydanego przez Sąd Apelacyjny w Atenach (jeszcze nieopublikowany). Komisja nadal będzie ściśle monitorować sytuację w odniesieniu do obu postępowań i zdawać z nich relację w ramach sprawozdań dotyczących wzmocnionego nadzoru.

OGÓLNA OCENA POSTĘPÓW W REALIZACJI ZOBOWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH REFORM

Grecja znajduje się w ważnym momencie, jeżeli chodzi o wybory polityczne konieczne do zapewnienia zrównoważonego i trwałego ożywienia gospodarczego. Po wygaśnięciu w sierpniu 2018 r. programu EMS Grecja poczyniła dość dobre postępy na starcie okresu poprogramowego. Utrzymano realny wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy i w 2018 r. Grecja ponownie przekroczyła docelowy poziom nadwyżki pierwotnej. Pomimo pewnych opóźnień dokończenie realizacji zobowiązań szczegółowych w zakresie reform, których termin przypadał na koniec 2018 r., pozwoliło na zastosowanie dodatkowych środków okołozadłużeniowych w wysokości 970 mln EUR w kwietniu 2019 r. Grecja zaczęła odzyskiwać dostęp do rynku i odnotowała korzystne zmiany wynikające z aktualizacji ocen przez agencje ratingowe. Skutki kryzysu jednak w znacznym stopniu się utrzymują, co znajduje odzwierciedlenie w wysokich poziomach długu publicznego, kredytów zagrożonych i bezrobocia. Ograniczenie nierównowagi w tych obszarach wymagać będzie wielu lat trwałej realizacji reform instytucjonalnych i strukturalnych zapoczątkowanych w ostatnich latach z myślą o modernizacji gospodarki i państwa, a także wielu lat wzrostu gospodarczego.

W ostatnich miesiącach zmniejszyło się tempo realizacji reform, a spójność niektórych środków z zobowiązaniami podjętymi wobec partnerów europejskich nie została zagwarantowana. Choć w kilku obszarach polityki trwa wdrażanie reform (np. niektóre kwestie związane z katastrofą, Hellinikon), istnieje ryzyko, że większość z 15 zobowiązań szczegółowych na połowę 2019 r. nie zostanie zrealizowana w terminie. W niektórych przypadkach, takich jak reformy w obszarach opieki społecznej (ocena niepełnosprawności), administracji publicznej (powołanie sekretarzy administracyjnych) i energii (wdrożenie docelowego modelu), istnieje ryzyko, że opóźnienia te będą sięgać kilku miesięcy. Komisja podkreśla też, jak ważne jest, by władze greckie podjęły działania umożliwiające sprawne przeprowadzenie w drugiej połowie 2019 r. będących w toku przetargów prywatyzacyjnych (np. HELPE, Egnatia, międzynarodowy port lotniczy w Atenach).

Z prognoz instytucji Unii Europejskiej wynika, że w następstwie przyjęcia w maju 2019 r. środków polityki budżetowej istnieje ryzyko zagrażające osiągnięciu uzgodnionego docelowego poziomu nadwyżki pierwotnej w wysokości 3,5 % PKB w 2019 r. i w kolejnych latach, a także ryzyko niezgodności ze średniookresowym celem budżetowym w 2020 r. Jakość ostatnich środków polityki budżetowej budzi zastrzeżenia z uwagi na cel, jakim jest zapewnienie, aby finanse publiczne były bardziej sprzyjające wzrostowi gospodarczemu, a większa część wydatków społecznych była kierowana do grup najbardziej narażonych na ubóstwo.

FINANSOWANIE PAŃSTWA

Po pomyślnej emisji obligacji, która miała miejsce w styczniu, Grecja po raz drugi, w marcu 2019 r. wykorzystała potencjał rynku. Korzystając z lepszego otoczenia rynkowego i wyższej pozycji ratingowej, agencja zarządzająca długiem publicznym przystąpiła do emisji 10-letnich obligacji skarbowych, po raz pierwszy od 2010 r., uzyskując 2,5 mld EUR przy ponownej ofercie stopy zwrotu na poziomie 3,9 %, w warunkach dużego popytu. W kwietniu rozpiętość stóp zwrotu Grecji jeszcze się poprawiła: różnica względem niemieckich obligacji Bund osiągnęła średnio 340 punktów procentowych w okresie 10 lat. W ostatnim czasie jednak pojawiła się presja na greckie obligacje, spowodowana w szczególności zapowiedzią w dniu 7 maja nowych środków polityki budżetowej. Na koniec marca rezerwy gotówkowe państwa sięgały wysokiej kwoty 24,3 mld EUR; doliczając rezerwy gotówkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych na pojedynczym rachunku skarbowym, rezerwy wyniosły 33,7 mld EUR.

Z technicznej aktualizacji analizy zdolności obsługi zadłużenia wynika, że ocena zdolności obsługi zadłużenia Grecji zasadniczo nie zmieniła się. Według scenariusza odniesienia zadłużenie ma się nadal zmniejszać, ale do 2048 r. utrzyma się na poziomie powyżej 100 % PKB. Potrzeby finansowe brutto Grecji będą się utrzymywać na poziomie zbliżonym do 10 % PKB do 2032, a na koniec okresu prognozowania wyniosą 17 %. Nie jest jeszcze możliwe pełne włączenie ostatnich środków polityki budżetowej do analizy zdolności obsługi zadłużenia, ponieważ konieczna jest dalsza analiza ich wpływu na wzrost gospodarczy i potrzeba większej jasności co do kierunku polityki w średniej perspektywie. Polityka mająca negatywny wpływ na nadwyżkę salda pierwotnego i potencjał wzrostu gospodarczego będzie miała niekorzystny wpływ na ścieżkę redukcji zadłużenia.