

DECYZJE

DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI (UE) 2021/1279

z dnia 28 lipca 2021 r.

w sprawie przedłużenia wzmocnionego nadzoru w Grecji

(notyfikowana jako dokument nr C(2021) 5605)

(Jedynie tekst w języku greckim jest autentyczny)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając 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⁽¹⁾, w szczególności jego art. 2 ust. 1,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Po wygaśnięciu w dniu 20 sierpnia 2018 r. pomocy finansowej w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2018/1192⁽²⁾ wprowadzono w Grecji wzmocniony nadzór na okres sześciu miesięcy od dnia 21 sierpnia 2018 r. Wzmocniony nadzór przedłużono następnie pięciokrotnie⁽³⁾, za każdym razem o dodatkowe sześć miesięcy, przy czym ostatnio począwszy od dnia 21 lutego 2021 r.
- (2) Od 2010 r. Grecja otrzymała znaczną pomoc finansową, w wyniku której jej pozostające do spłaty zobowiązania wobec państw członkowskich należących do strefy euro, Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej i Europejskiego Mechanizmu Stabilności wynoszą w sumie 242 152 mln EUR. Grecja otrzymała od swoich europejskich partnerów wsparcie finansowe na preferencyjnych warunkach. Aby doprowadzić zadłużenie do bardziej zrównoważonego poziomu, w 2012 r. wprowadzono szczególne środki, które następnie zastosowano ponownie w 2017 r. w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności. W dniu 22 czerwca 2018 r. Eurogrupa osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie wdrożenia dodatkowych środków, aby zapewnić stabilność długu. Niektóre z tych środków, jak np. transfer kwot równoważnych dochodom banków centralnych strefy euro narosłym od greckich obligacji rządowych na podstawie Umowy o aktywach finansowych netto i programu dotyczącego rynku papierów wartościowych, można uzgadniać w Eurogrupie dwa razy w roku, na podstawie potwierdzenia w ramach wzmocnionego nadzoru, że Grecja wywiązuje się ze swoich poprogramowych zobowiązań politycznych. Po osiągnięciu porozumienia w ramach Eurogrupy w kwietniu 2019 r., grudniu 2019 r., czerwcu 2020 r., listopadzie 2020 r. i czerwcu 2021 r. udostępniono odpowiednio pierwsze pięć transz środków okołozadłużeniowych uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki.
- (3) Grecja podjęła zobowiązanie w Eurogrupie, że będzie kontynuować i zakończy wszystkie kluczowe reformy przyjęte w ramach programu pomocy stabilizacyjnej Europejskiego Mechanizmu Stabilności („program”) oraz zapewni ochronę celów istotnych reform przyjętych w ramach programu oraz w ramach poprzedzających go instrumentów.

⁽¹⁾ 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).

⁽³⁾ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/338, Dz.U. L 60 z 28.2.2019, s. 17; decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1287, Dz.U. L 202 z 31.7.2019, s. 110; decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/280, Dz.U. L 59 z 28.2.2020, s. 9; decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/5086, Dz.U. L 248 z 31.7.2020, s. 20; i decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/271, Dz.U. L 61 z 22.2.2021, s. 3.

Grecja zobowiązała się również do wdrożenia konkretnych działań w obszarze polityki fiskalnej i fiskalno-strukturalnej, dobrobytu społecznego, stabilności finansowej, rynków pracy i dóbr, prywatyzacji i administracji publicznej. Te konkretne działania, które wymieniono w załączniku do oświadczenia Eurogrupy z dnia 22 czerwca 2018 r., przyczynią się do usunięcia nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz źródeł lub potencjalnych źródeł trudności gospodarczych w Grecji.

- (4) Dnia 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała szczegółową ocenę sytuacji w 2021 r. dotyczącą Grecji⁽⁴⁾. Komisja stwierdziła, że kraj ten nadal boryka się z nadmiernymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej. Zakłócenia te dotyczyły wysokiego długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wysokiego odsetka kredytów zagrożonych i niepełnego przywrócenia równowagi zewnętrznej w kontekście wciąż wysokiego – choć malejącego – bezrobocia i niskiego potencjalnego wzrostu gospodarczego. Z analizy wynika, że te słabości się utrzymują. Należy zauważyć, że kontekst oceny słabości w tegorocznej szczegółowej ocenie sytuacji w Grecji znacznie się różni od zeszłorocznego kontekstu. Ponadto rozwój pandemii COVID-19, siła ożywienia gospodarczego i ewentualne skutki strukturalne kryzysu nadal są obarczone dużą niepewnością, co wymaga ostrożności w ocenie. Ogólnie rzecz biorąc, działania w ramach polityki podjęte w ubiegłym roku koncentrowały się na łagodzeniu skutków wstrząsu wywołanego przez COVID-19 i na ułatwieniu ożywienia gospodarczego. Przyczyniło się to do zwiększenia zadłużenia, ale powinno zapewnić wsparcie dla dostosowania w perspektywie średnioterminowej. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie wzrósł w 2020 r. i oczekuje się, że zacznie spadać dopiero od 2022 r. Dług publiczny znajduje się głównie w posiadaniu wierzycieli z sektora oficjalnego, jest nisko oprocentowany i ma długie terminy zapadalności, co wraz z dużym buforem gotówkowym chroni Grecję przed wahaniami krótkoterminowymi. W ostatnim czasie nastąpiło zwiększenie deficytu obrotów bieżących, który według prognoz pozostanie wysoki, w znacznej mierze z powodu wpływu kryzysu związanego z COVID-19 na duży sektor turystyki. Nadal wysoki wskaźnik kredytów zagrożonych w sektorze bankowym wykazuje wyraźną tendencję spadkową, głównie ze względu na sprzedaż kredytów wspieranych w ramach programu ochrony aktywów Hercules. Istnieje jednak ryzyko ponownego narastania nowych kredytów zagrożonych po wycofaniu polityki chroniącej kredytobiorców przed wstrząsem spowodowanym przez COVID-19. Jednocześnie utrzymuje się i wzmacnia więź bank–państwo, a perspektywy dotyczące rentowności banków są nadal słabe. Wysiłki zmierzające do poprawy perspektyw wzrostu napotykają na przeszkody w postaci uszczuplonego kapitału rzeczowego, starzejącego się społeczeństwa i migracji zewnętrznej pracowników z odpowiednimi umiejętnościami. W dalszej perspektywie grecki plan odbudowy i zwiększania odporności daje możliwość wyeliminowania zakłóceń równowagi oraz zaspokojenia potrzeb w zakresie inwestycji i reform.
- (5) Od początku pandemii UE i jej państwa członkowskie wprowadziły bezprecedensowe środki, aby chronić życie ludzkie i źródła utrzymania. W odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz w ramach skoordynowanego unijnego podejścia Grecja kontynuowała przyjmowanie środków mających na celu zwiększenie możliwości swojego systemu ochrony zdrowia i rozszerzyła zestaw środków fiskalnych i środków służących utrzymaniu płynności, aby pomóc osobom i przedsiębiorstwom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. UE wsparła wysiłki krajowe, aby zareagować na kryzys zdrowotny i złagodzić skutki załamania gospodarczego. Unia uwolniła środki budżetowe na walkę z wirusem, uruchomiła ogólną klauzulę wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu, wykorzystwała pełną elastyczność zasad pomocy państwa i stworzyła nowe instrumenty wsparcia obejmujące inicjatywy inwestycyjne w odpowiedzi na koronawirusa (CRII i CRII+) oraz SURE (nowy instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej). W ramach SURE Grecja otrzymała 5,2 mld EUR. Dzięki zatwierdzonemu finansowaniu typu *project finance* w wysokości 1,8 mld EUR Grecja korzysta również ze specjalnego ogólnoeuropejskiego funduszu gwarancyjnego Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w ramach którego organizowane jest wsparcie na rzecz przedsiębiorstw w całej UE. Uzupełnieniem tych środków są inne działania podejmowane przez Europejski Bank Centralny, Europejski Mechanizm Stabilności i Europejski Bank Inwestycyjny.
- (6) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała dziesiątą ocenę Grecji w ramach wzmocnionego nadzoru⁽⁵⁾. Stwierdzono w niej, 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.
- (7) W dniu 23 grudnia 2020 r. UE ustanowiła Europejski Instrument na rzecz Odbudowy, który zapewnia 750 mld EUR na przeciwdziałanie niekorzystnym skutkom gospodarczym kryzysu związanego z COVID-19 i na pobudzenie ożywienia gospodarczego. Instrument ma być wdrażany głównie za pomocą środków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 672,5 mld EUR („Instrument”). Europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w latach 2020–2021 został tymczasowo dostosowany, aby umożliwić uruchomienie Instrumentu. W ramach Instrumentu Grecja jest uprawniona do otrzymania do 17,8 mld EUR w formie dotacji i do 12,7 mld EUR w formie pożyczek w latach 2021–2026.

⁽⁴⁾ Zob. komunikat Komisji „Koordynacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przewyżczenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki”, Bruksela, COM(2021) 500. Szczegółowa ocena sytuacji dotycząca Grecji, COM(2021) 403.

⁽⁵⁾ Komisja Europejska: Sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru w Grecji, czerwiec 2021 r., COM(2021) 528.

- (8) Grecja przedstawiła swój plan odbudowy i zwiększania odporności („plan”) w dniu 27 kwietnia 2021 r. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Komisja oceniła ⁽⁶⁾ adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności. Na podstawie wniosku ⁽⁷⁾ przedstawionego przez Komisję w dniu 17 czerwca 2021 r. Rada zatwierdziła pozytywną ocenę planu w dniu 13 lipca 2021 r. ⁽⁸⁾ Rada uznała w szczególności, że plan przyczynia się do skutecznego sprostania znacznej części wyzwań gospodarczych i społecznych, które zostały wskazane w zaleceniach krajowych, w tym w zakresie ich aspektów fiskalnych, oraz w zaleceniach sformułowanych zgodnie z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Reformy zawarte w greckim planie odbudowy i zwiększania odporności opierają się na bardzo dużych wysiłkach reformatorskich podjętych w ramach programów dostosowań gospodarczych i uzupełniają reformy monitorowane w ramach wzmocnionego nadzoru.
- (9) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji w 2021 r. i na podstawie oceny Komisji Rada przeanalizowała program stabilności na 2021 r. Jako że utrzymuje się wyjątkowo wysoki poziom niepewności, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej pozostały nadal głównie jakościowe. Grecji zalecono ⁽⁹⁾ wykorzystywanie w 2022 r. Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze i jednocześnie prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej, a także utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, Grecja powinna prowadzić politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednocześnie należy zwiększać inwestycje w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego. Rada wezwała również władze do zwrócenia szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych.
- (10) Od początku pandemii Grecja utrzymała swoją obecność na rynkach obligacji i nieprzerwanie realizowała swój plan finansowania, który został w pełni wykonany w 2020 r. W szczególności, w marcu 2021 r. zgromadzono 2,5 mld EUR w drodze emisji 30-letnich obligacji skarbowych, które były pierwszymi 30-letnimi greckimi obligacjami skarbowymi wyemitowanymi od 2007 r. W marcu 2021 r. Grecja dokonała również częściowej przedterminowej spłaty pożyczek Międzynarodowego Funduszu Walutowego, co pomaga zmniejszyć ryzyko walutowe i przyczynia się do zwiększenia zaufania rynków finansowych. Mimo pandemii rating Grecji w dalszym ciągu poprawiał się w 2021 r., co jeszcze bardziej przybliżyło ją do ratingu „klasa inwestycyjna”. Obecnym korzystnym warunkom finansowania sprzyjają środki służące utrzymaniu płynności, które uzgodniono na szczeblu europejskim, w tym nadzwyczajny program zakupów w czasie pandemii wprowadzony przez Europejski Bank Centralny. Na podstawie analizy zdolności obsługi zadłużenia przedstawionej w dziesiątym sprawozdaniu dotyczącym wzmocnionego nadzoru przewiduje się, że potrzeby finansowe brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaną wysokie w perspektywie krótkoterminowej, głównie ze względu na wysoki deficyt pierwotny prognozowany na 2021 r. oraz wdrożenie instrumentu pożyczkowego przedstawionego w planie odbudowy i zwiększania odporności na lata 2021–2022, chociaż ta ostatnia dodatkowa potrzeba finansowania 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.
- (11) Od czasu zakończenia programu pomocy Europejskiego Mechanizmu Stabilności grecki sektor bankowy stał się bardziej stabilny i odporny na wstrząsy, ale wciąż istnieją ryzyka będące skutkiem wcześniejszego kryzysu oraz istotne, leżące u ich podstaw słabości, zaostrzane przez negatywny wpływ pandemii. Banki utrzymują odpowiednią płynność, korzystając z warunków akomodacyjnej polityki pieniężnej. Nadal wysoki wskaźnik kredytów zagrożonych w sektorze bankowym wykazuje wyraźną tendencję spadkową, osiągając 30,1 % w grudniu 2020 r., w porównaniu z 40,6 % w grudniu 2019 r. ⁽¹⁰⁾, głównie ze względu na sprzedaż kredytów wspieranych w ramach programu ochrony aktywów Herkules (który niedawno przedłużono). Utrzymuje się jednak ryzyko pogorszenia sytuacji, które mogłoby się zdarzyć po zniesieniu programów pomocy państwa. Zdolność spłaty zadłużenia zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw niefinansowych pozostaje na niskim poziomie, natomiast słabo rozwinięty rynek kapitałowy ogranicza dostęp przedsiębiorstw do finansowania pozadłużnego. Wstępne oznaki zachowań płatniczych w okresie po wygaśnięciu moratoriów wskazują, że niekorzystny wpływ na jakość aktywów

⁽⁶⁾ Przeprowadzona przez Komisję ocena planu odbudowy i zwiększania odporności Grecji, SWD(2021)155.

⁽⁷⁾ COM(2021) 328 final.

⁽⁸⁾ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Grecji.

⁽⁹⁾ Zalecenie Rady z dnia 13 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Grecji na 2021 r.

⁽¹⁰⁾ Źródło: Bank Grecji, pomiar na poziomie jednostkowym.

zasadniczo może odpowiadać pierwotnym przewidywaniom banków lub dolnej granicy bieżących prognoz Banku Grecji. Pozycja kapitałowa systemu bankowego jako całości jest zasadniczo odpowiednia, ale rentowność utrzymuje się na niskim poziomie, a w czasie kryzysu pandemicznego wzmocniła się więź bank-państwo. Władze dokonują postępów również w zakresie kluczowych reform sektora finansowego, w szczególności nowego kodeksu postępowania w sprawie niewypłacalności, który wszedł w życie w czerwcu 2021 r. Zakłócenia postępowań sądowych związane z pandemią w dalszym ciągu jednak wpływają negatywnie na proces egzekwowania zobowiązań i wdrażanie innych reform w sektorze finansowym, których celem jest udoskonalenie istniejących narzędzi pozwalających rozwiązać problem kredytów zagrożonych; stopniowo jednak procesy te są wznowiane. Skutki tych reform będą zależeć od terminowości i skuteczności ich wdrożenia.

- (12) Władze nadal czynią postępy w zakresie reform strukturalnych, które są istotne dla wyeliminowania pierwotnych przyczyn trudności gospodarczych Grecji ⁽¹¹⁾ i zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego, co z kolei przyczyniłoby się do obniżenia wysokiego wskaźnika zadłużenia. Oprócz wyżej wspomnianej reformy przepisów dotyczących niewypłacalności rząd kontynuował prace nad modernizacją przepisów odnoszących się do rynku pracy, modernizacją kształcenia i szkolenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego. Ponadto rząd dokonywał regularnych postępów w reformach w zakresie udzielania zezwoleń na inwestycje i w reformach administracji publicznej, wzmocnił zdolności administracji podatkowej, zreformował rynek energii elektrycznej oraz poczynił postępy w realizacji szeregu sztandarowych projektów prywatyzacyjnych i reform ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych. Niemniej jednak nadal jeszcze można wiele poprawić w zakresie reform instytucjonalnych i strukturalnych, w tym ram regulacyjnych, administracyjnych i sądowych. Oczekuje się, że wdrożenie reform i inwestycji w ramach greckiego planu odbudowy i zwiększenia odporności będzie stanowić ku temu kluczową okazję.
- (13) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że nadal istnieją przesłanki uzasadniające prowadzenie wzmocnionego nadzoru na podstawie art. 2 rozporządzenia (UE) nr 472/2013. W szczególności nadal istnieją zagrożenia dla stabilności finansowej Grecji, które – jeżeli się urzeczywistnią – mogą wywołać niekorzystne skutki uboczne w pozostałych państwach członkowskich należących do strefy euro. Jeżeli pojawią się jakiegokolwiek skutki uboczne, mogą one nastąpić w sposób pośredni, wywierając niekorzystny wpływ na zaufanie inwestorów, a tym samym na koszty refinansowania dla banków i pozostałych państw członkowskich należących do strefy euro.
- (14) W związku z tym w średnim okresie Grecja powinna kontynuować podejmowanie działań służących usunięciu źródeł lub potencjalnych źródeł trudności oraz realizowanie reform strukturalnych, aby wspierać solidne i zrównoważone ożywienie gospodarcze. Te źródła to poważne i przedłużające się pogorszenie koniunktury w czasie kryzysu; poziom zadłużenia Grecji; słabości jej sektora finansowego; nadal stosunkowo silne powiązania między sektorem finansowym i finansami publicznymi w Grecji, w tym przez własność państwową; ryzyko przeniesienia poważnych napięć w tych sektorach na inne państwa członkowskie, jak również narażenie państw członkowskich należących do strefy euro na ryzyko w kontekście zadłużenia państwa greckiego.
- (15) Aby zlikwidować pozostałe ryzyko i monitorować spełnienie zobowiązań podjętych w tym celu, konieczne i właściwe wydaje się przedłużenie wzmocnionego nadzoru w Grecji na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 472/2013.
- (16) Pismem wystosowanym w dniu 10 czerwca 2021 r. Grecji umożliwiono przedstawienie opinii na temat oceny Komisji. W swojej odpowiedzi z dnia 17 czerwca 2021 r. Grecja zasadniczo zgodziła się z dokonaną przez Komisję oceną wyzwań gospodarczych, przed którymi stoi ten kraj, co stanowi podstawę przedłużenia wzmocnionego nadzoru.
- (17) Grecja będzie nadal korzystała ze wsparcia technicznego w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego, służącego w szczególności do pomocy państwom członkowskim w przygotowywaniu i realizacji ich planów odbudowy i zwiększania odporności.
- (18) Komisja zamierza ściśle współpracować z Europejskim Mechanizmem Stabilności – w kontekście jego systemu wczesnego ostrzegania – aby wdrożyć wzmocniony nadzór,

⁽¹¹⁾ Zob. np. Komisja Europejska: sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru w Grecji, czerwiec 2021 r., COM(2021) 528 oraz decyzja wykonawcza Rady z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Grecji i towarzysząca jej ocena Komisji SWD(2021)155.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Okres wzmocnionego nadzoru nad Grecją na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 472/2013, wprowadzony decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2018/1192, zostaje przedłużony o dodatkowe sześć miesięcy, począwszy od dnia 21 sierpnia 2021 r.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Greckiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 28 lipca 2021 r.

W imieniu Komisji
Paolo GENTILONI
Członek Komisji
