

DECYZJE

DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI (UE) 2021/271

z dnia 17 lutego 2021 r.

w sprawie przedłużenia wzmocnionego nadzoru w Grecji

(notyfikowana jako dokument nr C(2021) 998)

(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 czterokrotnie ⁽³⁾, za każdym razem o dodatkowe sześć miesięcy, przy czym ostatnio począwszy od dnia 21 sierpnia 2020 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 243 700 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 uzgodnić 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. i listopadzie 2020 r. udostępniono odpowiednio pierwsze cztery transze 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. Grecja zobowiązała się również do wdrożenia konkretnych działań w obszarze polityki budżetowej i budżetowo-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.

⁽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) i decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/5086 (Dz.U. L 248 z 31.7.2020, s. 20).

- (4) Dnia 26 lutego 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Grecji na 2020 r. ⁽⁴⁾ Komisja stwierdziła, że kraj ten boryka się z nadmiernymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej ⁽⁵⁾. Choć widoczne są postępy w wielu dziedzinach, nadal utrzymują się istotne słabości i problemy będące spuścizną wcześniejszych kryzysów, związane z wysokim długiem publicznym, wysokim poziomem kredytów zagrożonych w bilansach banków oraz z sektorem zagranicznym, na tle wciąż niskiego potencjału wzrostu gospodarczego i wysokiej stopy bezrobocia. Ustalenia te znalazły także potwierdzenie w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania, sporządzonym w kontekście kryzysu związanego z COVID-19, które Komisja przyjęła dnia 18 listopada 2020 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽⁶⁾ i w którym wskazała Grecję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których w 2021 r. przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W szczególności ze sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania wynika, że pomimo spadku długu publicznego w 2019 r. spodziewane jest, że w 2020 r. dług ten wzrośnie powyżej poziomu 200 % produktu krajowego brutto w związku z recesją gospodarczą i kosztami niezbędnych środków podjętych w celu złagodzenia skutków pandemii. Sektor finansowy Grecji zmagają się w dalszym ciągu z problemami, na które składają się niska rentowność, współczynniki kapitałowe poniżej średniej i wysoki poziom kredytów zagrożonych. Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto pozostaje znacząco ujemna – chociaż wysoki zagraniczny dług publiczny, który się na nią składa, został zaciągnięty na bardzo preferencyjnych warunkach – i prognozowane jest jej dalsze pogorszenie ze względu na mniejsze wpływy z turystyki. Bezrobocie utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, a powolna tendencja spadkowa została tymczasowo przerwana przez kryzys.
- (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 nowy instrument mający pomóc ludziom w utrzymaniu się na rynku pracy – europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej („SURE”). Oprócz środków wprowadzonych przez Europejski Bank Centralny, Europejski Mechanizm Stabilności i Europejski Bank Inwestycyjny, w ramach odpowiedzi UE przeznaczono 750 mld EUR z instrumentu Next Generation EU, które to finansowanie będzie realizowane głównie poprzez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Instrument ten zapewni znaczne wsparcie dla wdrażania reform i inwestycji służących wzmocnieniu gospodarek państw członkowskich. Dla greckiej gospodarki stanowi on szansę wyjścia z obecnego kryzysu i sprostania wyzwaniom, z którymi nadal się zmagają. Ponadto w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 finansowanie UE w wysokości ponad 1 000 mld EUR zostanie skierowane na nowe i wzmocnione priorytety we wszystkich obszarach polityki UE, w tym na transformację ekologiczną i cyfrową.
- (6) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja opublikowała ósmą ocenę Grecji w ramach wzmocnionego nadzoru ⁽⁷⁾. Stwierdzono w niej, że – pomimo niesprzyjających okoliczności spowodowanych pandemią – Grecja podjęła działania niezbędne w celu zrealizowania w terminie podjętych przez nią zobowiązań szczegółowych w zakresie reform. W sprawozdaniu odnotowano, że po wstrzymaniu działań związanych z podjętymi zobowiązaniami do reform, do którego doszło w pierwszym półroczu 2020 r. z powodu bezprecedensowych wydarzeń, władzom udało się wznowić prace i przeprowadzić one szereg zasadniczych reform. Instytucje europejskie z zadowoleniem przyjęły głębokie i konstruktywne zaangażowanie we wszystkich obszarach i zachęcały władze do utrzymania tempa, a w razie potrzeby – do wzmocnienia starań na rzecz szybkiego zakończenia wdrażania niedawno przyjętych przepisów prawa pierwotnego. Dotyczy to w szczególności reform sektora finansowego, w którym wkrótce ma zostać ukończony i przyjęty obszerny zbiór przepisów wykonawczych.
- (7) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji w 2020 r. i na podstawie oceny Komisji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2020 r. oraz program stabilności na 2020 r. Rada uwzględniła fakt, że aby umożliwić korektę zakłóceń równowagi należy w pierwszej kolejności stawić czoła pandemii i wesprzeć ożywienie gospodarcze. Zaleciła ⁽⁸⁾ Grecji podjęcie wszelkich działań niezbędnych do skutecznego zwalczania pandemii, w tym przez zwiększenie odporności systemu ochrony zdrowia, wprowadzenie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i zapewnienie skutecznego wsparcia aktywizacji zawodowej w celu łagodzenia wpływu kryzysu na zatrudnienie i sytuację społeczną, wdrożenie środków mających zapewnić gospodarce płynność oraz promowanie inwestycji publicznych i prywatnych w kilku priorytetowych obszarach inwestycji, w tym w zakresie transformacji ekologicznej i cyfrowej. Rada wezwała również władze greckie do kontynuowania i zakończenia reform zgodnie z zobowiązaniami poprogramowymi w celu wznowienia trwałego ożywienia gospodarczego po stopniowym wycofaniu ograniczeń nałożonych w związku z pandemią COVID-19.

⁽⁴⁾ SWD(2020) 507 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 150 final.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽⁷⁾ Komisja Europejska: Sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru w Grecji, maj 2020 r., Institutional Paper 127, maj 2020 r.

⁽⁸⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Grecji na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 46).

- (8) Od czasu zakończenia programu pomocy Europejskiego Mechanizmu Stabilności grecki sektor bankowy stał się bardziej stabilny i odporny na wstrząsy, ale wciąż istnieje ryzyko będące skutkiem wcześniejszego kryzysu oraz istotne, leżące u ich podstaw słabości, zastrzane przez negatywny wpływ pandemii. Banki utrzymują odpowiednią płynność, wykorzystując warunki zapewniane dzięki akomodacyjnej polityce pieniężnej, ale poziom kredytów zagrożonych pozostaje wysoki: we wrześniu 2020 r. odpowiadał kwocie 58,7 mld EUR, czyli 35,8 % ekspozycji brutto z tytułu kredytów udzielonych klientom^(*). Spadek poziomu kredytów zagrożonych, obserwowany od marca 2016 r., kiedy to osiągnęły one szczytowy poziom 107,2 mld EUR, utrzymał się w pierwszych dziewięciu miesiącach 2020 r., choć jego dynamika spowolniła. Duży odsetek kredytów objętych moratoriumami na spłatę długu wskazuje jednak na znaczne ryzyko zwiększenia potrzeb w zakresie tworzenia rezerw i pogorszenia się wskaźników jakości aktywów po wygaśnięciu moratoriów. Zasadniczym elementem strategii banków mającej na celu rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych pozostają postępy w zakresie sekurytyzacji w ramach programu Herkules, których zakończenia można spodziewać się w pierwszej połowie 2021 r. Pozycja kapitałowa greckich banków jest zgodna z wymogami regulacyjnymi, ale banki te stoją w obliczu rosnących wymogów nadzorczych i potrzeb kapitałowych do celów finansowania zmniejszania poziomu kredytów zagrożonych w perspektywie średnioterminowej, podczas gdy rentowność sektora jest już niska i spodziewane jest, że znajdzie się pod dodatkową presją w związku ze skutkami gospodarczymi pandemii. W związku z tym banki greckie są szczególnie narażone na ryzyko potencjalnego wzrostu kosztów finansowania i ponownego pogorszenia jakości aktywów na skutek pandemii. Władze z powodzeniem wdrożyły lub rozszerzyły środki wsparcia mające utrzymać dostęp do finansowania dla przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem, w uzupełnieniu inicjatyw na szczeblu banków komercyjnych i podmiotów obsługujących kredyty. Dokonują one również postępów w kluczowych reformach sektora finansowego, których celem jest udoskonalenie istniejących narzędzi pozwalających rozwiązać problem kredytów zagrożonych, po wcześniejszych opóźnieniach spowodowanych negatywnym wpływem pandemii COVID-19. Reformy te, w szczególności niedawno przyjęta gruntowna reforma rozproszonych zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, mogą przyczynić się do złagodzenia wpływu kryzysu na zadłużenie sektora prywatnego w średnim okresie. Skutki tych reform będą zależeć od terminowości i skuteczności ich wdrożenia.
- (9) Niezależnie od poczynionych w ostatnich latach postępów w dziedzinach takich jak skrócenie czasu potrzebnego na zarejestrowanie nowej firmy i zwiększenie ochrony inwestorów mniejszościowych, Grecja wciąż zmagą się z dużymi wyzwaniami, jeżeli chodzi o otoczenie działalności gospodarczej i system sądownictwa, o czym świadczą słabe wyniki w kilku obszarach (np. egzekwowanie umów, rejestrowanie własności, postępowanie w przypadku upadłości itp.). Władze w dalszym ciągu pracują nad poprawą otoczenia regulacyjnego i zwiększeniem konkurencyjności mimo trudności napotykanych w związku z trwającą pandemią COVID-19. Stałe postępy we wdrażaniu reform wymiaru sprawiedliwości, w tym działania wspierające mediację, a także niedawne kroki podjęte w celu zreformowania rynków produktowych i poprawy nadzoru rynku mogą poprawić perspektywyżywienia gospodarczego w Grecji, ale konieczne są dodatkowe wysiłki, aby poprawić otoczenie działalności gospodarczej. Władze czynią również postępy w kluczowych reformach służących poprawie wyników Grecji w zakresie transformacji cyfrowej, które wciąż należą do najsłabszych w UE. Grecja zobowiązała się również do wprowadzenia gruntownej reformy zamówień publicznych do pierwszych miesięcy 2021 r., a jednocześnie kontynuuje wdrażanie działań uzupełniających w celu dalszego zmniejszania obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw i obywateli.
- (10) Grecja – która została odcięta od pożyczek na rynku finansowym w 2010 r. – zaczęła odzyskiwać dostęp do rynku dzięki emisji obligacji państwowych od lipca 2017 r. Po pomyślnym zakończeniu programu w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności w 2018 r. rentowność greckich obligacji skarbowych zaczęła powoli maleć, a w 2019 r. odnotowano jej znaczny spadek. Po wybuchu pandemii Grecja z powodzeniem dokonała już emisji zarówno bonów skarbowych, jak i obligacji długoterminowych, potwierdzając w ten sposób, że zachowała dostęp do finansowania rynkowego. 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 ósmym sprawozdaniu dotyczącym wzmocnionego nadzoru przewiduje się, że potrzeby finansowe brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych będą oscylować na poziomie zbliżonym do 15 % PKB w średnim okresie.
- (11) 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.

(*) Źródło: Bank of Greece, pomiar na poziomie jednostkowym.

- (12) 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, co pozwoli złagodzić skutki wynikające z kilku czynników. Czynniki te obejmują 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.
- (13) 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.
- (14) Pismem wystosowanym w dniu 14 stycznia 2021 r. Grecji umożliwiono przedstawienie opinii na temat oceny Komisji. W swojej odpowiedzi z dnia 27 stycznia 2021 r. Grecja zasadniczo zgodziła się z dokonaną przez Komisję oceną wyzwań gospodarczych, przed którymi stoi ten kraj, co stanowi podstawę przedłużenia wzmocnionego nadzoru.
- (15) Grecja będzie nadal korzystała ze wsparcia technicznego w ramach nowego Instrumentu Wsparcia Technicznego, służącego w szczególności do pomocy państwom członkowskim w przygotowywaniu i wdrażaniu ich planów odbudowy i zwiększania odporności.
- (16) Komisja zamierza ściśle współpracować z Europejskim Mechanizmem Stabilności – w kontekście jego systemu wczesnego ostrzegania – aby wdrożyć wzmocniony nadzór,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

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

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Greckiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 17 lutego 2021 r.

W imieniu Komisji
Paolo GENTILONI
Członek Komisji