



Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 546 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Гърция

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Гърция

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно задействането на общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики във времена на сериозен икономически спад. В своето съобщение Комисията споделя становището на Съвета, че предвид очаквания сериозен икономически спад в резултат на пандемията от COVID-19, настоящите условия позволяват клаузата да бъде задействана. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Задействането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че това не застрашава фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективните мерки Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира процедурите по Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта.

Данните, които бяха предоставени от гръцките органи на 22 април 2020 г. и впоследствие потвърдени от Евростат¹, показват, че излишъкът по консолидирания държавен бюджет в Гърция е достигнал 1,5 % от БВП през 2019 г., а брутният консолидиран държавен дълг е възлизал на 176,6 % от БВП. Според програмата за стабилност за 2020 г. Гърция предвижда дефицит от -4,7 % от БВП през 2020 г. и дълг в размер на 188,8 % от БВП.

Планираният дефицит за 2020 г. на пръв поглед предоставя доказателство за наличието на прекомерен дефицит, според определението в Пакта за стабилност и растеж. Освен това данните за 2019 г. предполагат недостатъчен напредък към спазването на целевия показател за намаляване на дълга, което на пръв поглед потвърждава наличието на прекомерен дефицит, според определението в Пакта за стабилност и растеж.

В този контекст Комисията изготви настоящия доклад, който представлява първата стъпка от процедурата при прекомерен дефицит. В него се анализира спазването от страна на Гърция на критериите за дефицита и за дълга, предвидени в Договора. В него

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

се отчитат всички съответни фактори и се обръща необходимото внимание на голямото икономическо сътресение, свързано с пандемията от COVID-19.

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

| | | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. Комисията | 2021 г. Комисията |
|----------------------|---|---------|---------|---------|---------|----------------------|----------------------|
| Критерий за дефицита | Салдо по консолидирания държавен бюджет | 0,5 | 0,7 | 1,0 | 1,5 | -6,4 | -2,1 |
| Критерий за дълга | Брутен консолидиран държавен дълг | 178,5 | 176,2 | 181,2 | 176,6 | 196,4 | 182,6 |
| | Разлика спрямо целевия показател за намаляване на дълга | н.п. | н.п. | н.п. | н.п. | 2,5 | -1,0 |
| | Изменение на структурното салдо | 2,3 | -0,5 | -0,1 | -2,2 | н.п. | н.п. |
| | Необходима MLSA | н.п. | 0,1 | 0,4 | 0,8 | н.п. | н.п. |

Забележка: MLSA означава минимална линейна структурна корекция:

Източник: Евростат, Прогноза на Комисията от пролетта на 2020 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Въз основа на програмата за стабилност за 2020 г. се очаква през 2020 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Гърция да достигне 4,7 % от БВП, превишавайки и далеч от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора през 2020 г. е изключение, тъй като се дължи на сериозен икономически спад. Като се има предвид въздействието на пандемията от COVID-19 върху икономиката на Гърция, в прогнозата на Комисията от пролетта се предвижда през 2020 г. реалният БВП да се свие с 9,7 %.

Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., в която се предвижда дефицитът да намалее под 3 % от БВП през 2021 г., планираното превишаване на референтната стойност съгласно Договора ще е временно. Тези прогнози обаче се отличават с изключително висока степен на несигурност.

В обобщение размерът на планирания дефицит за 2020 г. остава по-голям и далеч от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. Планираното превишаване се счита за изключение, според определението в Договора и на Пакта за стабилност и растеж, докато характерът на превишението понастоящем се счита за временен. Следователно анализът показва, че на пръв поглед критерият за дефицита според определението в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97 не изпълнен.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

През 2018 г. и 2019 г. съотношението на държавния дълг към БВП намаля от 181,2 % на 176,6%. Намаляването на дълга се дължеше на големия първичен излишък, постигнат през 2019 г., който беше подсилен от силния растеж на реалния БВП и увеличението на дефлатора на БВП, както и от незначителното намаляващо дълга въздействие на корекциите наличности-потоци.

След като през септември 2017 г. процедурата при прекомерен дефицит бе прекратена, за Гърция започна да тече тригодишен преходен период, през който страната следва да осигури достатъчен напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга. Преходният период започна през 2017 г. и приключи през 2019 г. С цел да се гарантира непрекъснат и ефективен напредък към спазването на показателя по време на преходния период, Гърция следва да спазва едновременно следните две условия:

- а. Първо, годишната структурна корекция следва да не се отклонява от минималната линейна структурна корекция (MLSA) с повече от $\frac{1}{4}$ % от БВП, което ще гарантира, че целевият показател за намаляване на дълга ще бъде изпълнен до края на преходния период;
- б. Второ, във всеки един момент през преходния период оставащата годишна структурна корекция не трябва да надвишава $\frac{3}{4}$ % от БВП (освен ако първото условие предполага годишна корекция от над $\frac{3}{4}$ % от БВП);

Данните, за които е постъпило уведомление, показват, че през 2019 г. Гърция не е постигнала достатъчен напредък по отношение на целевия показател за намаляване на дълга, тъй като структурното салдо се очаква да се влоши с -2,2 % от БВП през изминалата година в сравнение с приложимата MLSA от 0,8 % от БВП.

Следователно анализът показва, че въз основа на данните за резултатите от 2019 г. критерият за дълга на пръв поглед не е изпълнен.

4. СЪОТВЕТНИ ФАКТОРИ

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. Докладът също трябва да вземе предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка.

Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че се отчитат надлежно всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията.

При явно нарушение на критерия за дълга, анализът на съответните фактори е особено основателен, като се има предвид, че динамиката на дълга се влияе в по-голяма степен от фактори извън контрола на правителството, отколкото дефицитът. Това е отразено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че съответните

фактори се вземат предвид при оценката на съответствието въз основа на критерия за дълга, независимо от размера на нарушението. В това отношение трябва да се разгледат най-малко следните три основни аспекта с оглед на тяхното въздействие върху динамиката и устойчивостта на дълга: i) придържането към СБЦ или към плана за корекции за нейното постигане, ii) изпълнението на структурни реформи и iii) преобладаващите икономически условия.

Както е уточнено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до спазването през 2020 г. на критерия за дефицита обаче, тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и двойното условие не е изпълнено — т.е. дефицитът да остане близо до референтната стойност и той да превишава референтната стойност временно, съответните фактори не могат да бъдат взети предвид на етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит в Гърция въз основа на критерия за дефицита.

В настоящата ситуация възлов допълнителен фактор, който трябва да се вземе под внимание по отношение на 2020 г., са икономическите последици от пандемията от COVID-19, които оказват значително въздействие върху състоянието на бюджета и водят до твърде несигурни перспективи. Пандемията също така доведе до задействането на общата клауза за дерогация.

4.1. Пандемията от COVID-19 и задействането на общата клауза за дерогация

Пандемията от COVID-19 предизвика сериозно икономическо сътресение, което оказва значително отрицателно въздействие върху целия Европейски съюз. Последиците за растежа на БВП ще зависят от продължителността както на пандемията, така и на мерките, които се предприемат от националните органи и на европейско и световно равнище, за да се забави нейното разпространение, да се защити производственият капацитет и да се подкрепи съвкупното търсене. Държавите членки вече приеха или са в процес на приемане на бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравните системи и за оказване на помощ на онези лица и сектори, които са особено засегнати. Бяха приети и значителни мерки за подкрепа на ликвидността и други гаранции. При условие че бъде предоставена по-подробна информация, компетентните статистически органи трябва да проучат дали тези мерки водят до незабавно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет или не. Заедно със спада на икономическата дейност тези мерки ще допринесат за значително повишаване на държавния дефицит и държавния дълг.

4.2 Средносрочна икономическа позиция, включваща структурните реформи

От 2016 г. насам растежът на реалния БВП се дължи на нетния износ и частното потребление. Номиналният растеж се увеличаваше до 2018 г., но леко намаля през 2019 г. Въпреки това не може да се твърди, че макроикономическите условия са смекчаващ фактор, обясняващ липсата на достатъчен напредък на Гърция за постигането на целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г.

Очаква се икономическата активност да бъде сериозно засегната от пандемията от COVID-19 и от свързаните с нея мерки за изолация при домашни условия. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда БВП да намалее с 9,7 % през 2020 г., като туристическите и корабните услуги — два много важни сектора за

гръцката икономика, се очаква да бъдат засегнати особено тежко, а очакваното увеличение на безработицата може също да потисне вътрешното търсене. Макроикономическата перспектива е белязана от изключителна степен на несигурност, дължаща се на продължителността на пандемията и нейното последици за икономиката. Това е смекчаващ фактор в оценката на спазването от страна на Гърция на критерия за дефицита през 2020 г.

В своя доклад² за държавата от 2020 г. Комисията прецени, че Гърция е постигнала известен напредък по изпълнението на специфичните за нея препоръки за 2019 г. По-конкретно, Гърция продължи реформите в съответствие с ангажиментите за периода след приключването на програмата, поети на заседанието на Еврогрупата от 22 юни 2018 г. През 2019 г. Гърция извърши важни реформи, насочени към повишаване на ефикасността на гръцкия публичен сектор, укрепване на ефективността на социалната политика, постигане на напредък по програмата за приватизация и допълнително подобряване на качеството на бизнес средата. По-специално органите продължиха да предприемат стъпки за увеличаване на капацитета на независимия орган за публичните приходи и за подобряване на управлението на човешките ресурси в публичната администрация. Що се отнася до финансовия сектор, продължи напредъкът по реформите, необходими за погасяване на натрупаните необслужвани кредити. Органите също така следваха по-широка програма за реформи, например в областта на доброто законотворчество, цифровото управление и образованието.

4.3 Средносрочна бюджетна позиция, включваща правителствените инвестиции

Номиналният излишък нарасна от 1,0 % от БВП през 2018 г. до 1,5 % през 2019 г. благодарение на стабилния икономически растеж, ограничаването на растежа на разходите и получените прехвърлени суми, равностойни на приходите на националните централни банки от еврозоната по гръцките държавни облигации, държани съгласно Споразумението относно нетните финансови активи (ANFA) и програмата за пазара на ценни книжа (SMP). Смята се, че публичните инвестиции са спаднали от 3,0 % от БВП през 2018 г. до 2,2 % през 2019 г.

Тъй като Гърция бе освободена от представянето на програми за стабилност, докато изпълняваше програма за макроикономически корекции (наричана по-нататък „програмата“), гръцките органи не са определили средносрочна бюджетна цел за 2018 г. и 2019 г. През пролетта на 2018 г. Съветът не публикува специфична за Гърция препоръка в контекста на европейския семестър, тъй като в съответствие с член 12 от Регламент (ЕС) № 472/20132 по онова време Гърция бе освободена от наблюдение и оценка в рамките на европейския семестър, тъй като изпълняваше програмата. При тези обстоятелства оценката за 2019 г. се извършва при липсата на средносрочна бюджетна цел, като се вземат предвид посочените по-горе фактори, целта за първичен излишък, препоръчана от Съвета и наблюдавана в рамките на процедурата за засилено наблюдение, както и структурното бюджетно салдо за 2019 г.

² Вж. Работен документ на службите на Комисията SWD(2020) 507 final, 26.2.2020 г., „Доклад за Гърция за 2020 г. включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси.“

Данните, предоставени от гръцките органи на 31 март 2020 г. и впоследствие утвърдени от Евростат³, потвърждават първичен излишък в консолидирания държавен бюджет от 4,4 % от БВП през 2019 г., който се равнява на първичен излишък от 3,5 % от БВП, следен в рамките на процедурата⁴ за засилено наблюдение. Следователно бюджетните резултати са в съответствие със задълженията на Гърция, наблюдавани в рамките на процедурата за засилено наблюдение. Структурното салдо през 2019 г. остана в голям излишък и достигна 2,8 %. Спазването на фискалните изисквания по процедурата за засилено наблюдение е смекчаващ фактор за оценката на неспазването на пръв поглед от страна на Гърция на критерия за дълга през 2019 г.

С оглед на продължаващата пандемия органите приеха фискални мерки с безпрецедентен размер, за да се справят с кризата, предизвикана от COVID-19, и за подпомагане на икономиката. Очаква се общият размер на мерките да достигне 10,5 % от БВП с прогнозно въздействие от 3,7 % от БВП върху дефицита на консолидирания държавен бюджет. По-голямата част от мерките имат за цел да подкрепят дружествата и техните служители, които са засегнати от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19, довела или до пряко прекратяване на дейността на дружествата, или до цялостно влошаване на икономическата дейност поради мерките за изолация при домашни условия.

При сегашните обстоятелства несигурността относно фискалните и макроикономическите прогнози е значително по-голяма от обичайната. На този етап бяха налични само предварителни данни, потвърждаващи мащаба и тежестта на икономическите и фискалните сътресения.

4.4. Равнище на държавния дълг в средносрочен план

Между 2016 г. и 2017 г. държавният дълг намаля от 178,5 % на 176,2 % от БВП, след което значително се увеличи до 181,2 % от БВП през 2018 г. Това увеличение се дължеше на окончателното плащане по програмата през 2018 г., което допринесе за натрупването на значителния паричен буфер на Гърция. Натрупаните големи излишъци по консолидирания държавен бюджет, отчетени през същия период, както и растежът на номиналния БВП, иначе щяха да доведат до устойчиво намаляване на дълга. През 2019 г. съотношението на държавния дълг към БВП намаля до 176,6 %, което отразява големия номинален излишък в консолидирания държавен бюджет и растежа на номиналния БВП и намаляващо дълга въздействие на корекциите наличности-потоци.

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. очаква се консолидираният държавен дълг да се увеличи от 176,6 % от БВП през 2019 г. до 196,4 % през 2020 г. Увеличаването на съотношението на дълга се дължи най-вече на големия спад на номиналния БВП и на влошаването на първичното салдо, дължащо се на цикличното

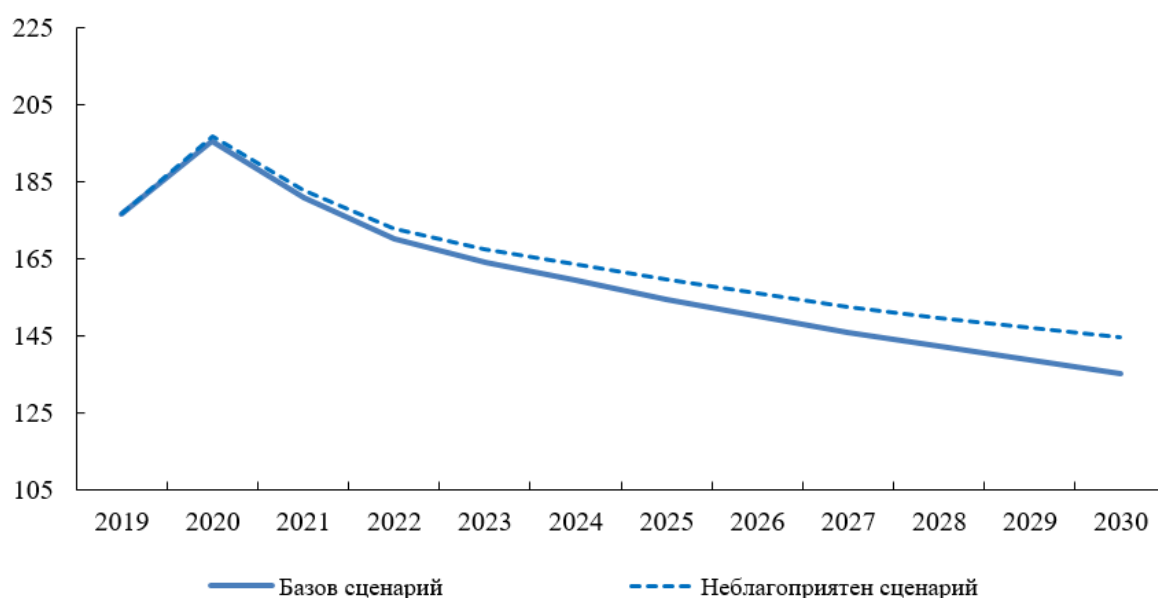
³ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

⁴ В определението на първичното салдо според програмата се изключват еднократните разходи за рекапитализация на банките, приходите от програмата за пазара на ценни книжа (SMP) и Споразумението относно нетните финансови активи (ANFA), както и част от приходите от приватизация. Вж. Становище на Комисията от 21.11.2018 г. относно проекта на бюджетен план на Гърция {SWD (2018) 516 final} за определението.

развитие и фискалните мерки за справяне с кризата, предизвикана от COVID-19. Въздействието на тези мерки върху дълга се смекчава от очакваното използване на парично финансиране.

Анализите за устойчивост на дълга бяха актуализирани с прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. Този анализ потвърждава, че независимо от рисковете, състоянието на дълга в Гърция продължава да бъде устойчиво в средносрочен план, като се вземат също предвид важни смекчаващи фактори (сред тях са профилът на дълга и големият дял на официалните заеми при особено ниски лихви). По-специално, въпреки че състоянието на дълга се влоши в резултат на кризата, предизвикана от COVID-19, очаква се съотношението на дълга към БВП в базовия сценарий да се движи в средносрочен план по устойчива (низходяща) крива⁵ (графика 1).

Графика 1: Съотношение на държавния дълг към БВП, Гърция, % от БВП



Източник: Службите на Комисията.

4.5 Други фактори, изтъкнати от държавата членка

На 11 май 2020 г. гръцките органи изпратиха писмо със съответните фактори в съответствие с разпоредбите в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предишните раздели, вече обхваща в общи линии основните фактори, представени от органите.

⁵ Базовият сценарий отразява прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. и ангажиментите на Гърция след приключването на програмата и за периода след 2021 г. в съответствие с методиката, установена в контекста на засиленото наблюдение. При неблагоприятен сценарий се приемат по-високи лихвени проценти (с 500 базисни пункта) и по-нисък растеж на БВП (с - 0,5 процентни пункта) спрямо базовия сценарий (за целия прогнозен период).

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Съгласно програмата за стабилност се предвижда дефицитът в консолидирания държавен бюджет на Гърция през 2020 г. да достигне 4,7 % от БВП, над и далеч от референтната стойност в Договора от 3 % от БВП. Планираното превишение на референтната стойност се счита за извънредно, а понастоящем и за временно.

Брутният консолидиран държавен дълг е бил 176,6 % от БВП към края на 2019 г. — над посочената в Договора референтна стойност от 60 % от БВП. През 2019 г. Гърция не постигна достатъчен напредък в реализирането на целевия показател за намаляване на дълга.

В съответствие с Договора и Пакта за стабилност и растеж в настоящия доклад се разглеждат също съответните фактори.

Както е уточнено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до спазването през 2020 г. на критерия за дефицита, тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и двойното условие не е изпълнено — т.е. дефицитът да остане близо до референтната стойност и той да превишава референтната стойност временно, съответните фактори не могат да бъдат взети предвид на етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит в Гърция въз основа на критерия за дефицита. Като цяло анализът сочи, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.

Що се отнася до спазването на критерия за дълга през 2019 г., съответните фактори, и по-специално i) наблюдаваните макроикономически условия; ii) известният напредък в изпълнението на структурните реформи за засилване на растежа през последните години и iii) постигането на фискалните цели на Гърция в контекста на засиления надзор водят до заключението, че критерият за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, е спазен.