ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.5.2022 г.
COM(2022) 609 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Гърция за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Гърция за 2022 г.

{SWD(2022) 609 final} - {SWD(2022) 640 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Гърция за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Гърция за 2022 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета[3], с който бе създаден Механизъм за възстановяване и устойчивост, влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма за възстановяване и устойчивост се предоставя финансова подкрепа за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. Той допринася за икономическото възстановяване и за осъществяването на устойчиви и увеличаващи растежа реформи и инвестиции, по-специално за насърчаването на екологичния и цифровия преход, като същевременно укрепва устойчивостта и потенциалния растеж на икономиките на държавите членки. Той спомага също за укрепване на устойчивите публични финанси и за стимулиране на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план. Максималното финансово участие на държава членка в рамките на Механизма за възстановяване и

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

[2] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

[3] Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

устойчивост [беше] актуализирано на [XX] юни 2022 г. в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(2) На 24 ноември 2021 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2022 г. Тя взе надлежно предвид съвместния ангажимент, потвърден на социалната среща на върха в Порто през май 2021 г., за по-нататъшно прилагане на Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. На 25 март 2022 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 24 ноември 2021 г. Комисията прие също доклад за механизма за предупреждение, в който Гърция е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед[4]. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше приета от Съвета на 5 април 2022 г., както и предложението за съвместния доклад за заетостта за 2022 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права, което беше прието от Съвета на 14 март 2022 г.

(3) След световната пандемия нахлуването на Русия в Украйна значително промени геополитическия и икономическия контекст. Последиците от нахлуването върху икономиките на държавите членки бе усетено например чрез по-високите цени на енергията и храните и по-слабите перспективи за растеж. По-високите цени на енергията са особено тежки за най-уязвимите домакинства, засегнати от енергийна бедност или изложени на риск от енергийна бедност. В ЕС се наблюдава и безпрецедентен приток на хора, бягащи от Украйна. В този контекст на 4 март 2022 г. за първи път беше задействана[5] Директивата за временна закрила, с която на разселените лица от Украйна беше предоставено правото на законно пребиваване в ЕС, както и достъп до образование и обучение, пазар на труда, здравеопазване, жилищно настаняване и социално подпомагане.

(4) Като се има предвид бързо променящата се икономическа и геополитическа ситуация, през 2022 г. европейският семестър възобновява широкообхватната си координация на икономическите политики и политиките по заетостта, като същевременно се усъвършенства в съответствие с изискванията за изпълнение на Механизма за възстановяване и устойчивост, както е посочено в годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. Изпълнението на приетите планове за възстановяване и устойчивост е от съществено значение за постигането на приоритетите на политиките в рамките на европейския семестър, тъй като плановете обхващат поне значителна част от съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през циклите на семестъра за 2019 г. и 2020 г. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. и 2020 г. продължават да са от еднакво значение и за плановете за възстановяване и устойчивост, които са

[4] Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

[5] Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 г. за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (ОВ L 71, 4.3.2022 г., стр. 1).

преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241, в допълнение към всички специфични за всяка държава препоръки, издадени до датата на представяне на изменения план.

(5) Общата клауза за дерогация е активирана от март 2020 г.[6] В съобщението си от 3 март 2021 г.[7] Комисията изложи също така становището си, че решението за дезактивиране или продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката, като равнището на икономическата активност в ЕС или еврозоната се сравнява с равнищата отпреди кризата (края на 2019 г.) като ключов количествен критерий. Повишената несигурност и силните рискове от влошаване на икономическите перспективи в контекста на войната в Европа, безпрецедентното покачване на цените на енергията и продължаващите смущения във веригата на доставки оправдават удължаването на срока на действие на общата клауза за дерогация на Пакта за стабилност и растеж до 2023 г.

(6) Съгласно подхода, изложен в становището на Съвета от 18 юни 2021 г. относно програмата за стабилност за 2021 г., понастоящем фискалната позиция се измерва най-добре като промяната в първичните разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите), с изключение на свързаните с COVID-19 временни извънредни мерки, но включително разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, в сравнение със средносрочния потенциален растеж[8]. Отвъд общата фискална позиция, за да се прецени дали националната фискална политика е предпазлива и дали съставът ѝ допринася за устойчиво възстановяване, което е в съответствие с екологичния и цифровия преход, се обръща внимание и на развитието на финансираните на национално равнище[9] първични текущи разходи (без дискреционните мерки по отношение на приходите и без свързаните с кризата, предизвикана от COVID-19, временни извънредни мерки) и инвестиции.

(7) На 2 март 2022 г. Комисията прие съобщение, в което се предоставят общи насоки за фискалната политика през 2023 г., като целта е да се подпомогне изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки и по този начин да се засили координацията на политиките[10]. Комисията отбеляза, че въз основа на макроикономическа перспектива на зимната прогноза преминаването от съвкупна подкрепяща фискална позиция през 2020—2022 г. към в голяма степен неутрална съвкупна фискална позиция през 2023 г. изглежда подходящо, като същевременно остава готовността да се реагира на

---

6 Съобщение на Комисията до Съвета относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж, Брюксел, 20.3.2020 г. (COM (2020) 123 final).

7 Съобщение на Комисията до Съвета „Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на фискалната политика“, 3.3.2021 г. (COM(2021) 105 final).

8 Прогнозите за фискалната позиция и нейните компоненти в настоящата препоръка са оценки на Комисията, основани на допусканията, залегнали в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. Оценките на Комисията на средносрочния потенциален растеж не включват положителното въздействие на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и които могат да стимулират потенциалния растеж.

9 Не се финансират с безвъзмездни средства от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС.

10 Съобщение от Комисията до Съвета „Насоки за фискалната политика за 2023 г.“, 3.3.2021 г. (COM(2022) 85 final).

променящата се икономическа ситуация. Комисията обяви, че фискалните препоръки за 2023 г. следва да продължат да се различават между държавите членки и да вземат предвид възможните странични ефекти между отделните държави. Комисията прикани държавите членки да отразят насоките в своите програми за стабилност и конвергенция. Комисията пое ангажимент да следи отблизо икономическото развитие и да коригира насоките си за политиките, при необходимост, най-късно в края на май 2022 г. в пролетния пакет на Комисията за европейския семестър.

(8) По отношение на фискалните насоки, предоставени на 2 март 2022 г., фискалните препоръки за 2023 г. отчитат влошените икономически перспективи, повишената несигурност и допълнителните рискове от влошаване, както и по-високата инфлация в сравнение със зимната прогноза. На фона на тези съображения фискалните мерки трябва да увеличат публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход и енергийната сигурност и да поддържат покупателната способност на най-уязвимите домакинства, така че да се смекчи въздействието на покачването на цените на енергията и да се спомогне за ограничаване на инфлационния натиск от вторичните ефекти чрез целенасочени и временни мерки; фискалната политика трябва да остане гъвкава, за да се адаптира към бързо променящите се обстоятелства, и да бъде диференцирана в отделните държави в зависимост от тяхното фискално и икономическо положение, включително по отношение на излагането на кризата и притока на разселени лица от Украйна.

(9) На 27 април 2021 г. Гърция представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка в приложение V към посочения регламент. На 6 юли 2021 г. Съветът прие своето решение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Гърция[11]. Отпускането на траншовете зависи от решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, че Гърция е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено.

(10) На 30 април 2022 г. Гърция представи своята национална програма за реформи за 2022 г., а на 29 април 2022 г. — програмата си за стабилност за 2022 г., в съответствие с член 4 от Регламент (ЕО) № 1466/97. Двете програми бяха оценени заедно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241 националната програма за реформи за 2022 г. отразява също шестмесечното докладване на Гърция относно напредъка, постигнат при изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост.

(11) На 23 май 2022 г. Комисията публикува доклада за Гърция[12] за 2022 г. В доклада беше оценен напредъкът на Гърция по отношение на съответните специфични за

[11] Решение за изпълнение на Съвета от 6 юли 2021 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Гърция (ST 10152/2021).

[12] SWD(2022) 609 final.

държавата препоръки, приети от Съвета през 2019 г., 2020 г. и 2021 г., и беше направен преглед на изпълнението от Гърция на плана за възстановяване и устойчивост въз основа на набора от показатели за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за държавата бяха посочени пропуски по отношение на предизвикателствата, които не са разгледани или са само частично разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, както и по отношение на новите и нововъзникващите предизвикателства, включително породените от руското нахлуване в Украйна. В него бяха оценени също напредъкът на Гърция при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на ЕС в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на ООН за устойчиво развитие.

(12) Комисията извърши задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 за Гърция и публикува резултатите от него на 23 май 2022 г.[13] Комисията заключи, че в Гърция са налице макроикономически дисбаланси. Уязвимостите са свързани с високия държавен дълг, непълното външно ребалансиране и високото равнище на необслужваните кредити в контекста на нисък потенциален растеж и висока безработица.

(13) На 23 май 2022 г. Комисията представи доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от ДФЕС. В този доклад бе разгледано състоянието на бюджета на Гърция, тъй като нейният дефицит по консолидирания държавен бюджет през 2021 г. надхвърля референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. В доклада се заключава, че критерия за дефицита не е изпълнен. В съответствие със съобщението от 2 март 2022 г. Комисията не предложи откриването на нови процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2022 г. и ще направи повторна оценка на целесъобразността на предложение за откриване на процедури при прекомерен дефицит през есента на 2022 г.

(14) На 20 юли 2020 г. Съветът препоръча на Гърция да предприеме през 2020 г. и 2021 г. всички необходими мерки, в съответствие с общата клауза за дерогация, за ефективно справяне с пандемията, поддържане на икономиката и подпомагане на последващото възстановяване. Освен това той препоръча на Гърция, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно засили инвестициите. През 2021 г. въз основа на данни, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Гърция намаля от 10,2 % от БВП през 2020 г. на 7,4 % през 2021 г. Ответните мерки на фискалната политика на Гърция подпомогнаха икономическото възстановяване през 2021 г., а временните извънредни мерки за подкрепа спаднаха от 7,6 % от БВП през 2020 г. на 7,2 % през 2021 г. Мерките, предприети от Гърция през 2021 г., са в съответствие с препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г. Дискреционните бюджетни мерки, приети от правителството през 2020 г. и 2021 г., бяха временни или съпътствани от компенсаторни мерки. Въз основа на данни, потвърдени от Евростат, през 2021 г. консолидираният държавен дълг възлизаше на 193,3 % от БВП.

[13] SWD(2022) 630 final.

(15) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата за стабилност за 2022 г. е реалистичен за 2021 г. и благоприятен за 2022 г. В програмата за стабилност за 2022 г. се предвижда растеж на реалния БВП от 3,1 % през 2022 г. и 4,8 % през 2023 г. За сравнение в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда по-висок растеж на реалния БВП от 3,5 % през 2022 г. и по-нисък растеж на реалния БВП от 3,1 % през 2022 г. Основен фактор за разликата между прогнозите са различните допускания за темпа на усвояване на средствата от ЕС, както за въздействието на военната агресия, по-специално върху частното потребление. В програмата си за стабилност за 2022 г. правителството очаква, че номиналният дефицит ще намалее до 4,4% от БВП през 2022 г. и до 1,4 % през 2023 г. Намалението през 2022 г. отразява предимно текущото възстановяване на икономическата активност и прекратяването на повечето извънредни мерки. Съгласно програмата отношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее силно от 180,2 % през 2022 г. и да спадне до 168,6 % през 2023 г. Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата за изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда бюджетен дефицит за 2022 г. и 2023 г. в размер съответно на 4,3 % от БВП и 1,0 % от БВП. Това до голяма степен съответства на дефицита, предвиден в програмата за стабилност за 2022 г. Независимо от разликата в растежа на реалния БВП, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се допуска по-динамичен растеж на цените и заплатите както за 2022 г., така и за 2023 г., поради което се предвиждат по-високи приходи от личните доходи. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда по-високо отношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 185,7 % през 2022 г. и 180,4 % през 2023 г. Разликата се дължи на различните оценка на разликите между касовия и начисления фискален баланс, както и на различното допускане относно нетното натрупване на финансови активи.

Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. средносрочният (10-годишният среден) потенциален ръст на производството се оценява на -0,3 %. Тази прогноза не включва обаче въздействието на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и могат да стимулират потенциалния растеж на Гърция.

(16) През 2022 г. правителството постепенно премахна по-голямата част от мерките, предприети в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, така че се очаква временните извънредни мерки за подкрепа да намалеят от 7,2 % от БВП през 2021 г. на 1,8 % през 2022 г. Държавният дефицит е засегнат от мерките, приети за противодействие на икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията, които според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. те се оценяват на 1,1 % от БВП през 2022 г., както и да нямат фискално въздействие през 2023 г., тъй като се планира да бъдат премахнати.[14] Въздействието върху дефицита е частично компенсирано от по-високите приходи от квотите за емисии. Тези мерки се състоят главно от субсидии за потребителите на енергия, социални трансфери за по-бедните домакинства и намаляване на косвените данъци върху транспортните услуги. Тези мерки бяха

[14] Числата представят равнището на годишните бюджетни разходи за мерките, предприети от есента на 2021 г. насам, включително текущите приходи и разходи, както и, когато е уместно, мерките за капиталови разходи.

първоначално обявени за временни. След представянето на програмата за стабилност на Гърция за 2022 г. и крайната дата за изготвяне на прогнозата Комисията от пролетта на 2022 г., правителството обяви нов пакет от мерки за 2022 г., целящи преодоляването на последиците от повишените цени на енергията В случай че цените на енергията останат високи и през 2023 г., някои от тези мерки биха могли да бъдат продължени. Бюджетният дефицит е повлиян и от разходите за осигуряване на временна закрила на разселените лица от Украйна, които според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се очаква да бъдат 0,1 % от БВП през 2022 г. и 0,1 % през 2023 г.[15]

(17) На 18 юни 2021 г. Съветът препоръча през 2022 г. Гърция[16] да използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно следва разумна фискална политика. Освен това тя следва да запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Освен това той препоръча на Гърция, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на фискална устойчивост в средносрочен план, като същевременно увеличи инвестициите, за да стимулира потенциала за растеж.

(18) Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г., и включително информацията, съдържаща се в програмата за стабилност на Гърция за 2022 г., фискалната позиция се очаква да бъде подкрепяща в размер на –3,3% % от БВП[17]. Гърция планира да предоставя непрекъсната подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции съгласно препоръката на Съвета. Очаква се положителният принос по отношение на икономическата дейност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на ЕС, да се увеличи с 0,2 процентни пункта от БВП в сравнение с 2021 г. Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да имат експанзионистичен принос от 0,8 процентни пункта за фискалната позиция през 2022 г.[18] Поради това Гърция планира да запази инвестициите, финансирани на национално равнище, както се препоръчва от Съвета. В същото време увеличението на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да осигури експанзионистичен принос от 2,2 процентни пункта за общата фискална позиция. Този значителен експанзионистичен принос включва допълнителното

---

15 Очаква се общият брой на разселените лица от Украйна в ЕС постепенно да достигне 6 милиона до края на 2022 г., като тяхното географско разпределение се изчислява въз основа на размера на съществуващата диаспора, относителното население на приемащата държава членка и действителното разпределение на разселените лица от Украйна в целия ЕС към март 2022 г. За бюджетните разходи на човек оценките се основават на модела за микросимулация Euromod на Съвместния изследователски център на Комисията, като се вземат предвид както паричните преводи, така и обезщетенията в натура, като например образование и здравеопазване.

16 Препоръка на Съвета от 18 юни 2021 г., съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност за 2021 г. на Гърция (ОВ C 304, 29.7.2021 г., стр. 43).

17 Отрицателният (положителният) знак на показателя съответства на превишение (спад) на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което показва експанзионистична (рестриктивна) фискална политика.

18 Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат експанзионистичен принос от 0,1 процентни пункта от БВП.

въздействие на мерките за справяне с икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията (0,6 % от БВП), както и разходите за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна (0,1 % от БВП), като нарасналите разходи за пенсии и социални обезщетения също се предвиждат да допринесат (0,6 % от БВП) за растежа на нетните текущи разходи. Въз основа на прогнозата на Комисията тези мерки не са напълно съчетани с компенсаторни мерки.

(19) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се очаква фискалната позиция през 2023 г. да бъде + +1,5 % от БВП, при условие че политиката остане непроменена[19]. Очаква се Гърция да продължи да използва безвъзмездните средства от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2023 г. за финансиране на допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването. Предвижда се положителният принос по отношение на икономическата дейност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на ЕС, да намалее с 0,3 процентни пункта от БВП в сравнение с 2022 г. в отражение на началната фаза на новия програмен период за другите фондове на ЕС. Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да имат експанзионистичен принос от 0,6 процентни пункта за фискалната позиция през 2022 г.[20] В същото време увеличението на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2023 г. се предвижда да осигури рестриктивен принос от 1,7 процентни пункта за общата фискална позиция. Това включва въздействието от постепенното премахване на мерките спрямо повишените цени на енергията в размер на 1,1 % от БВП.

(20) В програмата за стабилност за 2022 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет намалее постепенно до 0,4 % от БВП през 2024 г. и до 0,1 % през 2025 г. Ето защо се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет да остане под 3,0 % от БВП през периода на програмата. В тези прогнози се приема, че икономическото възстановяване ще продължи и се предполага удължаването на благоприятстващите растежа намаления на данъка „солидарност“, налаган в допълнение към данъка върху доходите на физическите лица, както и на вноските за социална солидарност. Съгласно програмата отношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее допълнително, по-конкретно до 155,2 % през 2024 г., и да спадне до 146,5 % през 2025 г. Въз основа на анализа на Комисията рисковете за устойчивостта на дълга изглеждат високи в средносрочен план.

(21) Въз основа на реформите, предприети като част от плана за възстановяване и устойчивост, изменения в рамката на данъчната политика на Гърция биха могли да спомогнат за преодоляването на недостига на инвестиции. По-конкретно въвеждането на система за предварителни данъчни становища би могло да засили правната сигурност за инвеститорите и да засили текущите усилия за опростяване на данъчната система. Освен това, въз основа на най-добрата

[19] Отрицателният (положителният) знак на показателя съответства на превишение (спад) на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което показва експанзионистична (рестриктивна) фискална политика.

[20] Предвижда се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат неутрален принос от 0,0 процентни пункта от БВП.

практика от други държави членки, евентуално преразглеждане на действащия годишен фиксиран данък върху самостоятелно заетите лица (в допълнение към данъка върху доходите на физическите лица и данъка върху добавената стойност) би могло да подобри структурата на данъчната тежест за самостоятелно заетите лица, да насърчи доброволното спазване на данъчното законодателство и да подкрепи инвестициите. Гърция продължава да предприема стъпки за модернизиране на публичната си администрация, но цялостните ѝ резултати остават ниски, което отчасти се дължи на предизвикателството, което представлява привличането и задържането на висококвалифициран персонал. Планът за възстановяване и устойчивост съдържа мерки, насочени към подобряване на ефективността на публичната администрация със специален акцент върху подобряването на цифровите ѝ услуги. Отвъд мерките, които са част от нейния план, Гърция напредва в изграждането на интегрирана система за управление на човешките ресурси, като вече са въведени цифрови организационни схеми за субектите от публичния сектор и длъжностни характеристики за всички длъжности. Очаква се това да улесни разпределянето на ресурсите в съответствие с установените и приоритизирани нужди. В същото време, при все че броят на постоянно назначените служители се запази като цяло стабилен благодарение на все още действащото правило за наемане на нов служител само при напускането на друг, от 2018 г. насам се наблюдава рязко увеличение на броя на срочно наетите служители с почти 25 %. Увеличаването на размера на публичната администрация би могло да има обратен ефект върху усилията на Гърция за приближаване на разходите за възнаграждения (в сравнение с БВП) към средната стойност за ЕС. Освен фискалния риск, като се има предвид, че процесът на подбор на временни длъжности не е така цялостен, както за постоянните длъжности, това би могло да отслаби интегритета на новия процес на подбор, въведен за постоянните държавни служители. Запазването при постоянно назначените служители на правилото за наемане на нов служител само при напускането на друг, допълнено от определянето на таван за срочно наетите служители, който се прилага от 2022 г., определя обща рамка за засилването на централния контрол върху назначенията и създаването на възможност броят на служителите да се завърне към равнището отпреди пандемията. Ако се осъществи очакваното намаляване на общия брой на служителите, това би могло да даде възможност за коригиране на равнищата на възнагражденията за конкретни длъжности и субекти, считани за критични, както и там, където публичната администрация е изправена пред трудности при привличането и задържането на квалифициран персонал. Това би могло да доведе до свързване на длъжностната характеристика със скала на допълнителните възнаграждения или до създаване на специална скала на възнагражденията за конкретни субекти от публичния сектор (напр. регулатори на пазара), тъй като подобни систематични подходи не биха могли да подкопаят единната скала на възнагражденията и са в съответствие с разумната фискална политика. И накрая, при все че планът за възстановяване и устойчивост действително включва мерки за укрепване на активните политики на пазара на труда, все още има място за по-нататъшни действия за повишаване на пригодността за заетост на младите хора и жените, така че да е налице подкрепа за приобщаващ пазар на труда, изграден върху повече и по-добри работни места.

(22) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост

включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Те помагат за преодоляването на всички или на значителна част от икономическите и социалните предизвикателства, очертани в специфичните за държавата препоръки, отправени от Съвета до Гърция в рамките на европейския семестър през 2019 г. и 2020 г., в допълнение към всички специфични за държавата препоръки, отправени до датата на приемане на плана. По-специално тези препоръки се отнасят до качеството и устойчивостта на публичните финанси; достъпността и устойчивостта на здравната система; активните политики на пазара на труда; политиките в подкрепа на публичните инвестиции в образованието, уменията и пригодността за заетост; научноизследователската и развойна дейност; безопасните, интелигентни, устойчиви и издръжливи транспорт и логистика; чистото и ефективно производство и използване на енергия, включително проекти за възобновяема енергия и междусистемни връзки; инфраструктурите, свързана с опазването на околната среда; обновяването на градските райони; и цифровата трансформация на публичната администрация и предприятията. Планът включва и значителен брой мерки за справяне с предизвикателствата в областта на фискалните структурни политики, социалното подпомагане, финансовата стабилност, пазара на труда и продуктовите пазари, както и модернизирането на публичната администрация, като всички те съдържат последващи действия, разширяват и допълват ангажиментите след приключване на програмата. Планът съдържа също така мерки за подобряване на конкурентоспособността и насърчаване на частните инвестиции чрез подобряване на стопанската среда и опростяване на регулаторната рамка. Тези реформи се допълват от механизъм за отпускане на заеми, който има за цел да стимулира частните инвестиции в преобразуващите сектори на икономиката, включително екологичния преход и цифровата трансформация.

(23) Очаква се изпълнението на плана за възстановяване и устойчивост на Гърция да допринесе за постигането на по-нататъшен напредък по отношение на екологичния и цифровия преход. Мерките в подкрепа на целите в областта на климата в Гърция представляват 37,5% от общия размер на разпределените по плана средства, докато мерките в подкрепа на целите в областта на цифровите технологии възлизат на 23,3% от този общ размер. Пълното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие със съответните ключови етапи и цели ще помогне на Гърция да се възстанови бързо от последиците от кризата, предизвикана от COVID-19, като същевременно укрепи своята устойчивост. Системното участие на социалните партньори и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде важно за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, както и на други икономически политики и политики в областта на заетостта, които излизат извън рамките на плана, за да се гарантира широка ангажираност с цялостната програма, свързана с политиките.

(24) В гръцкия план за възстановяване и устойчивост се определя всеобхватна рамка за управление на координацията, изпълнението и мониторинга на мерките за инвестиции и реформи. Действителното изпълнение на плана обаче ще зависи в решаваща степен от административния капацитет и капацитета за изпълнение на изпълнителните органи и ще трябва да бъде наблюдавано отблизо. От техническите служби на регионалната и местната администрация, включително общинските дружества, се очаква да допринесат за изпълнението на редица компоненти, но административният им капацитет, по-специално за по-малките общини, обикновено е ограничен и би било важно при необходимост да се

предоставя допълнителна подкрепа от централното управление. Спазването на строги графици, бързата реакция при блокиране и намирането на решения ще бъдат от решаващо значение за гладкото изпълнение на плана. Може да е полезно да се създаде междуведомствена работна група на високо равнище за преодоляване на затрудненията. И накрая, що се отнася до цялостната координация, Агенцията за Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), която е част от Министерството на финансите, ще има ключова роля и се очаква да ѝ бъдат предоставени достатъчно ресурси, като от основно значение е тясното сътрудничество между Агенцията за МВУ и Генералния секретариат за координация (който отговаря за координирането на мерките за реформи).

(25) На 29 юли 2021 г. Комисията одобри споразумението за партньорство на Гърция[21]. През октомври и ноември 2021 г. Гърция предостави на Европейската комисия своите 21 програми в областта на политиката на сближаване. В съответствие с Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. Гърция е взела предвид съответните специфични за нея препоръки при програмирането на фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. Това е предварително условие за подобряване на ефективността и за максимално увеличаване на добавената стойност на финансовата подкрепа, която ще бъде получена от фондовете на политиката на сближаване, като същевременно се насърчават координацията, взаимното допълване и съгласуваността между тези фондове и други инструменти и фондове на Съюза. Успешното прилагане на Механизма за възстановяване и устойчивост и програмите в областта на политиката на сближаване зависи и от премахването на пречките пред инвестициите в подкрепа на екологичния и цифровия преход и балансираното териториално развитие.

(26) След като приключи успешно своята програма за финансова помощ по Европейския механизъм за стабилност през 2018 г., Гърция бе обект на засилено наблюдение в съответствие с Регламент (ЕС) № 472/2013. Засиленото наблюдение послужи за проследяване на изпълнението на конкретните ангажименти, поети от Гърция пред Еврогрупата на 22 юни 2018 г., за изпълнението на ключови структурни реформи, започнати по линия на програмата. Изпълнението на тези ангажименти в договорените крайни срокове в средата на 2022 г. служи като основа за дълговите облекчения; По този начин Гърция навлезе в последната година на това споразумение. Както бе докладвано в 14-ия доклад за засилено наблюдение, публикуван на 23 май 2022 г., въпреки трудните обстоятелства поради пандемията и по наскоро икономическото въздействие на военната агресия на Русия срещу Украйна, Гърция изпълни ефективно основната част от ангажиментите в областта на политиките, което доведе до подобряване на устойчивостта на гръцката икономика и укрепи нейната финансова стабилност. Независимо от това, остават някои елементи, които не са напълно приключени. Това важи особено за завършването на националния кадастър, което би подобрило допълнително стопанската среда в

[21] Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика. ОВ L 231, 30.6.2021, стр. 159.

Гърция. През последните години беше постигнат значителен напредък, като цялостният кадастър се очаква да бъде завършен до декември 2022 г. Изпълнението на кадастъра бе подпомагано от структурните фондове на ЕС. От по-скоро Механизмът за възстановяване и устойчивост предоставя подкрепа за цифровизиране на регистрациите и актовете за право на собственост. В контекста на проекта за кадастър Гърция трябва също така да приключи кадастралното картографиране, задействането на агенцията за кадастъра и ратифицирането на картите на горите, обхващащи цялата страна.

(27) Освен икономическите и социалните предизвикателства, разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, Гърция е изправена пред редица допълнителни предизвикателства, свързани със здравеопазването. Преките плащания от страна на пациентите в Гърция все още са високи и представляват повече от една трета от общите разходи за здравеопазване (35 %)[22]. Те са свързани до голяма степен с доплащанията за фармацевтични продукти и директните плащания за услуги извън здравноосигурителния пакет. На свой ред, това е свързано с все още относително високите публични разходи за фармацевтични продукти в сравнение със средното за ЕС равнище и с относително ниските в сравнение със средните за ЕС разходи за терапевтични грижи, особено за амбулаторни пациенти. Една добре функционираща система на първичното здравеопазване, обхващаща цялото население и разполагаща с ефективна функция за канализиране на достъпа до специализирани услуги, може да повиши ефективността и достъпа до продуктите и услугите в областта на здравеопазването. В това отношение пълното прилагане на измененията на системата за първично здравеопазване, чието приемане се очаква в контекста на засиленото наблюдение, е от решаващо значение за добре функционираща система на здравеопазване. Реформата е продължение на предишните усилия за създаване на всеобхватна система на първичното здравеопазване, които обаче се натъкнаха на предизвикателства, свързани с изпълнението. За тази цел увеличаването на броя на семейните лекари, за да се постигне пълно покритие и регистрация на населението, ще бъде от ключово значение за осигуряването на адекватен и равен достъп до здравеопазване за населението.

(28) В отговор на мандата от държавните и правителствените ръководители на ЕС във Версайската декларация, планът REPowerEU има за цел постепенно да бъде премахната зависимостта на Европейския съюз от вноса на изкопаеми горива от Русия във възможно най-кратък срок. За тази цел в диалог с държавите членки се определят най-подходящите проекти, инвестиции и реформи на национално, регионално и европейско равнище. Целта на тези мерки е да се намали цялостната зависимост от изкопаеми горива и да се замени вносът на изкопаеми горива от Русия.

(29) По данни от 2020 г. нефтът и газът съставляват съответно 50 % и 24 % от енергийния микс на Гърция. Зависимостта на Гърция от Русия както за нейния внос на нефт[23], така и за вноса на газ, е малко под средната за ЕС — 18 % в

[22] Данни от 2019 г. и част от Състоянието на здравеопазването в ЕС, Гърция: Национален здравен профил, ОИСР, 2021 г. (https://www.oecd.org/health/greece-country-health-profile-2021-4ab8ea73-en.htm).

[23] Евростат (2020), дял на вноса от Русия спрямо общия внос на суров нефт. За средните стойности за ЕС-27 общият внос се основава на вноса извън ЕС-27. За Гърция общият внос включва търговията в рамките на ЕС. Суровият нефт не включва рафинираните нефтопродукти. Важен

сравнение със средната стойност за ЕС от съответно 26 % за суровия нефт и 39 % в сравнение с 44 % за газа[24]. 87 % от вноса на въглища идва от Русия, но Гърция черпи голямо количество лигнитни въглища на вътрешния пазар. За да се намали зависимостта ѝ от газ от Русия и да се диверсифицира енергийният ѝ микс от изкопаеми горива, включително за да бъде изпълнен ангажиментът ѝ за постепенно прекратяване на производството на електроенергия от лигнитни въглища до 2028 г., могат да бъдат реализирани допълнително някои мерки, които надграждат и надхвърлят инвестициите и реформите, включени в плана на Гърция за възстановяване и устойчивост. Първо, Гърция би могла да ускори разширяването на производството на енергия от възобновяеми източници и да създаде по-бързо организирана пазарна платформа, улесняваща двустранните споразумения за закупуване на електроенергия от възобновяеми източници. Включените в гръцкия план за възстановяване и устойчивост реформи относно разрешенията ще намалят пречките пред инвестициите в сектора на енергията от възобновяеми източници. Гърция разполага с възможности също така да започне да развива инфраструктура за водород, по-специално в гръцките пристанища, за да улесни транспортирането на водород. Гръцкият търговски флот би могъл да улесни транспортирането на такива екологични енергоносители до Гърция, а след това до други държави — членки на ЕС. Планираните инфраструктурни инвестиции от мрежовите оператори могат да бъдат ускорени и разширени по обхват, по-специално инсталирането на подстанции. Също така би могло да се намали средното време, необходимо на мрежовите оператори за обработване и финализиране на условията за свързване на нови инсталации за енергия от възобновяеми източници. Допълнителните електроенергийни връзки със съседни държави биха дали възможност за поемането от мрежата на по-голямо количество енергия от възобновяеми източници. Необходимо е Гърция да ускори диверсификацията на пътищата за доставка на газ чрез бързо завършване на съществуващите инвестиции в напреднал етап, Препоръчва се инвестициите в нова инфраструктура и мрежи, свързани с природния газ, да бъдат при възможност съобразени с бъдещето, за да се улесни тяхната дългосрочна устойчивост чрез бъдеща промяна на предназначението за устойчиви горива. Трето, Гърция би могла да разшири обхвата и амбицията на съществуващите мерки за енергоспестяване и да намали високото равнище на енергийна бедност (17,1 % през 2020 г.), включително чрез използване на фондовете на политиката на сближаване, според необходимостта, например чрез саниране на сградния фонд. Съществуващите пазарни бариери, ограничаващи обхвата на санирането за конкретни сегменти, биха могли да бъдат смекчени чрез целеви законодателни и финансови стимули. За да бъде Гърция в съответствие с целите „Подготвени за цел 55“, ще е необходимо допълнително повишаване на амбициите за намаляване на емисиите на парникови газове и увеличаване на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност. Освен това е необходимо да се ускори декарбонизацията в транспортния сектор, който продължава да разчита до голяма степен на нефта, чрез насърчаване на

дял от общия внос на петрол в Гърция са суровините за нефтените рафинерии. Гърция е силно зависима от руския внос на тези стоки, като 86 % от общия внос на суровини за нефтените рафинерии идва от Русия.

[24] Евростат (2020), дял на руския внос спрямо общия внос на природен газ и антрацитни въглища. За средните стойности за ЕС-27 общият внос се основава на вноса извън ЕС-27. За Гърция общият внос включва търговията в рамките на ЕС. Суровият нефт не включва рафинираните нефтопродукти.

устойчивата мобилност, включително проекти за обществен транспорт и железопътни линии.

(30) При все че ускоряването на прехода към неутралност по отношение на климата и премахване на изкопаемите горива ще доведе до значителни разходи за преструктуриране в няколко сектора, Гърция може да използва Механизма за справедлив преход в контекста на политиката на сближаване, за да смекчи социално-икономическото въздействие на прехода в най-засегнатите региони. Освен това Гърция може да използва Европейския социален фонд плюс, за да подобри възможностите за заетост и да засили социалното сближаване.

(31) С оглед на оценката на Комисията Съветът разгледа програмата за стабилност за 2022 г., като становището му[25] е изразено в препоръка 1 по-долу.

(32) С оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките на държавите членки от еврозоната и колективния им принос за функционирането на Икономическия и паричен съюз Съветът препоръча на държавите членки от еврозоната да предприемат действия, включително чрез своите планове за възстановяване и устойчивост, за да изпълнят препоръката относно икономическата политика на еврозоната. За Гърция това е отразено по-специално в препоръки 1 и 2 по-долу.

(33) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2022 г. и програмата за стабилност за 2022 г. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки 1, 2 и 4 по-долу. Препоръките 1 и 2 допринасят също за изпълнението на препоръката за еврозоната, и по-специално първата, втората и четвъртата препоръка за еврозоната. Фискалните политики, посочени в препоръки 1 и 2, спомагат, наред с другото, за преодоляване на дисбалансите, свързани с високия държавен дълг и непълното външно ребалансиране, като същевременно улесняват справянето с високата безработица и ниския потенциален растеж. Политиките, посочени в препоръка 4, спомагат, наред с друго, за преодоляване на уязвимостите, свързани с високия външен дълг в дългосрочен план.

ПРЕПОРЪЧВА на Гърция да предприеме следните действия през 2022 и 2023 г.:

1. Да гарантира през 2023 г. разумна фискална политика, по-специално като ограничи растежа на финансираните на национално равнище текущи разходи под средносрочния потенциален ръст на производството, като вземе предвид продължаващата временна и целева подкрепа за домакинствата и предприятията, които са най-уязвими на покачването на цените на енергията, както и за хората, бягащи от Украйна. Да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. Да разшири публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход и за енергийната сигурност, включително чрез използване на Механизма за възстановяване и устойчивост, RePowerEU и други фондове на ЕС. Да провежда, за периода след 2023 г., фискална политика, насочена към постигането на разумни средносрочни фискални позиции и осигуряването на надеждно и постепенно намаляване на дълга и фискална устойчивост в средносрочен план чрез постепенна консолидация, инвестиции и реформи. Да надгради реформите, предприети като част от плана за възстановяване и устойчивост, да подобри привлекателността за

[25] По силата на член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

инвестициите на данъчната система чрез въвеждането на система за предварителни данъчни становища и преразглеждане на структурата на данъчната тежест върху самостоятелно заетите лица. Да съхрани ефективността на публичната администрация, като същевременно гарантира, че тя може да привлече подходящите умения, и запази съгласуваността с единната скала на възнагражденията.

2. Да пристъпи към изпълнение на своя план за възстановяване и устойчивост в съответствие с договорените ключовите етапи и цели, включени в Решението за изпълнение на Съвета от 13 юли 2021 г. Да приключи бързо преговорите с Комисията по програмните документи в областта на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., за да започне тяхното изпълнение. Да приключи оставащите реформи, които се провеждат в рамките на засиленото наблюдение, включително реформата на кадастъра.

3. С цел да гарантира адекватен и равен достъп до здравни грижи, да приключи реализирането на реформата на първичното здравеопазване в съответствие с рамката, изменена при засиленото наблюдение, включително попълването на персонала на всички звена на първично здравеопазване, да извърши регистрация на населението и да въведе ефективно канализиране на достъпа до специализирани услуги от общопрактикуващите лекари.

4. Да намали цялостната зависимост от изкопаеми горива и да диверсифицира вноса на изкопаеми горива чрез ускоряване на внедряването на енергия от възобновяеми източници и развитието на инфраструктура, която дава възможност за водород от възобновяеми източници. Да преодолее зависимостта и чрез осигуряването на достатъчен капацитет на електроенергийните междусистемни мрежи и връзки, както и на газопреносни връзки и диверсифициране на пътищата за доставка на газ. Да укрепи рамката на пазара на енергийни услуги и да засили мерките за повишаване на енергийната ефективност чрез реформи и пазарни стимули в подкрепа на декарбонизацията на строителния и транспортния сектор, по-специално чрез насърчаване на електромобилността.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател