ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.9.2020 г.
COM(2020) 618 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Актуализиран доклад за засилено наблюдение — Гърция, септември 2020 г.

{COM(2020) 618 final} - {SWD(2020) 208 final}

КОНТЕКСТ

Икономическото развитие и икономическите политики в Гърция се наблюдават в рамките на европейския семестър за координация на икономическите политики и съгласно рамката за засилено наблюдение в съответствие с Регламент (ЕС) № 472/2013 ([1]). Прилагането на засилено наблюдение спрямо Гърция отразява факта ([2]), че страната трябва да продължи да прилага мерки за справяне с източниците или потенциалните източници на икономически и финансови затруднения, като същевременно изпълнява структурни реформи в подкрепа на стабилен и устойчив икономически растеж.

Засиленото наблюдение осигурява всеобхватна рамка за надзор на икономическото развитие и за провеждането на политики за осигуряване на устойчиво икономическо възстановяване. То дава възможност за периодично оценяване на актуалните икономически и финансови развития в Гърция, както и за наблюдение на условията за държавно финансиране и актуализиране на анализа на устойчивостта на дълга. Засиленото наблюдение осигурява също рамката за оценяване на общия ангажимент, поет от Гърция пред Еврогрупата на 22 юни 2018 г., да продължи и да завърши реформите, приети в рамките на програмата по Европейския механизъм за стабилност, както и да гарантира запазването на целите на важните реформи, приети в рамките на програмите за финансова помощ. В този контекст засиленото наблюдение осигурява мониторинг на изпълнението на конкретните ангажименти за завършване на съществени структурни реформи, чието провеждане започна в рамките на програмата в шест ключови области, с договорени срокове за изпълнение до средата на 2022 г., а именно: i) фискални и фискално-структурни политики, ii) социално подпомагане, iii) финансова стабилност, iv) трудови и продуктови пазари, v) Гръцката корпорация за активи и участия и приватизации, и vi) модернизиране на публичната администрация ([3]).

Това е седмият доклад за засилено наблюдение на Гърция. Докладът се основава на констатациите от мисия, проведена дистанционно на 13—14 юли 2020 г., както и на редовен диалог с властите. Мисията беше проведена от Европейската комисия в сътрудничество с Европейската централна банка ([4]); Международният валутен фонд взе участие в контекста на своята рамка за последващ мониторинг след реализиране на програмата, а Европейският механизъм за стабилност участва в контекста на своята система за ранно предупреждение и в съответствие с Меморандума за разбирателство от 27 април 2018 г. относно работните отношения между Европейската комисия и Европейския механизъм за стабилност. В настоящия доклад се прави оценка на

([1]) Регламент (ЕС) № 472/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за засилване на икономическото и бюджетно наблюдение над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата си стабилност (ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 1).

([2]) Решение за изпълнение (ЕС) 2020/1142 на Комисията от 29 февруари 2020 г. относно продължаването на засиленото наблюдение на Гърция (ОВ L 248, 31.7.2020 г., стр. 20—23).

([3]) https://www.consilium.europa.eu/media/35749/z-councils-council-configurations-ecofin-eurogroup-2018-180621-specific-commitments-to-ensure-the-continuity-and-completion-of-reforms-adopted-under-the-esm-programme_2.pdf.

([4]) Служители на ЕЦБ участваха в мисията за проверка в съответствие с компетенциите на ЕЦБ, като предоставиха експертни знания по политиките на финансовия сектор и по значими в макроикономически план въпроси, като например номиналните фискални цели и устойчивостта и нуждите от финансиране. Мисията за проверка беше предшествана от техническа мисия, която също се проведе дистанционно в периода 2—10 юли 2020 г.

изпълнението на ангажиментите на Гърция към Еврогрупата относно завършването на реформите до средата на 2020 г. Настоящият доклад не е свързан със задействането на следващия набор от мерки за дълга, обвързани с осъществяването на определена политика, което — в съответствие с договорения двугодишен график — може да се извърши въз основа на осмия доклад. Осмият доклад се очаква да бъде публикуван през ноември.

ЦЯЛОСТНА ОЦЕНКА

Гръцкото правителство до момента успява да овладее разпространението на COVID-19 и да мобилизира множество мерки за ограничаване на своите социално-икономически разходи, но въпреки това се очаква пандемията да има тежки последици за икономиката. След първата вълна от противоепидемични мерки, които продължиха до май, властите коригираха строгостта на мерките, приложими към различните сектори, в съответствие с развитието на пандемията. Те мобилизираха голям набор от мерки за подкрепа и реагираха незабавно на действителното развитие, като засилиха или измениха прилаганите мерки или като въведоха нови механизми за подкрепа на конкретни сектори с разгръщането на пандемията. Независимо от това Гърция все още е държавата с най-висок процент на безработица в ЕС, а икономиката ѝ вероятно ще бъде засегната по-силно отколкото в някои други държави членки с оглед на големия туристически сектор и като цяло големия дял на услугите и на малките и средните предприятия.

Въпреки неблагоприятните обстоятелства, причинени от пандемията, през последните няколко месеца Гърция отбелязва значителен напредък в много от основните реформи, особено по отношение на завършването на дългоочакваното законодателно предложение за цялостна реформа на законодателството в областта на несъстоятелността. Властите въведоха също така нова, по-широкообхватна схема за временна заетост, предоставяйки гъвкавост на дружествата да променят работното време и възнаграждението на работниците за часовете, в които не са работили. От името на ЕС Комисията ще предостави подкрепа за тази и за други спешни мерки в рамките на новия Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) ([5]) на обща стойност 2,7 милиарда евро. Всички тези стъпки са навременни, тъй като избухването на COVID-19 създава нови предизвикателства както за финансовия сектор, така и за пазара на труда, при които ефективните механизми за приспособяване придобиват ключова роля.

Освен това добър напредък е постигнат и в следните области:

- в реформата на инвестиционното лицензиране с премахването на остарялата система за класификация и прекласификация на икономическите дейности с вредно въздействие въз основа на екологични критерии, хармонизирани със законодателството на ЕС, се очаква да намали съществено бремето върху промишления сектор;

- в енергийната политика с продължаващото извеждане от експлоатация на лигнитни централи и с напредъка по целевия модел, въпреки че датата за пускането му в действие беше отложена; и

([5]) Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета от 19 май 2020 г.

- в публичната администрация, където важна инициатива за укрепване на капацитета на независимия орган, отговорен за подбора на държавни длъжностни лица, е достигнала последната фаза на приемане, а процесът на открито назначаване на висш ръководен персонал в публичния сектор ще бъде допълнително разширен.

Правителството е постигнало добър напредък и по отношение на други реформи, които не са специално свързани с ангажименти към Еврогрупата, но които се очаква да окажат съществено въздействие върху бизнес средата и нагласите на инвеститорите. Това включва амбициозна реформа на професионалното образование и постижения в областта на цифровото управление. Очаква се новата стратегия за растеж, която следва да бъде завършена съвсем скоро, да съдържа набор от амбициозни мерки в подкрепа на икономическото възстановяване и устойчивия растеж в бъдеще. Освен това властите са пристъпили към въвеждането на договорените мерки за ускоряване на реализирането на публични инвестиции, което ще бъде от решаващо значение и за подкрепата на бързото усвояване на средства от ЕС, които ще станат достъпни съгласно новата многогодишна финансова рамка и Инструмента на ЕС за възстановяване. По-специално разпределянето на значителни средства от Механизма за възстановяване и устойчивост, които Гърция очаква да получи, извежда на преден план важността на бързото провеждане на съществени подкрепящи реформи, включително стратегическия набор от проекти и инструмента за подготовка на проекти, реформата в областта на обществените поръчки и по-нататъшното укрепване на уредбата за борба с корупцията.

Независимо от добрия напредък много области на политики са сериозно засегнати от избухването на COVID-19, което в някои случаи води до удължаване на предишни забавяния. Пандемията и свързаните с нея противоепидемични мерки доведоха до безпрецедентни икономически сътресения, които наложиха незабавно пренареждане на приоритетите. Избухването на COVID-19 засегна сериозно капацитета за осъществяване на реформите, особено в области, които разчитат на трудоемки процеси, работа на комисии и законодателни или съдебни действия. В резултат на това напредъкът по вече започнати реформи в немалко области бе временно блокиран, особено по отношение на изчистването на просрочените задължения, управлението на публичните приходи, здравеопазването, проекта за кадастъра и плана за приватизация, а в някои случаи това задълбочи предишни трудности при изпълнението. Въпреки добрия напредък по много от законодателните инициативи властите все още не са завършили някои от реформите, свързани с финансовия сектор.

В настоящия доклад се заключава, че въпреки неблагоприятните обстоятелства, причинени от пандемията, които неизбежно доведоха до забавяния в изпълнението на някои действия, Гърция е постигнала добър напредък при изпълнението на своите ангажименти за реформи. Приветства се фактът, че напредъкът при изпълнението на всички ангажименти е възобновен, въпреки че закъсненията, които се дължат на пандемията, неизбежно доведоха до пренасрочване на някои от ангажиментите за следващ момент в бъдещето. Властите се насърчават да продължат да мобилизират ресурси с оглед предприемане на всички необходими стъпки за своевременното приключване на конкретните ангажименти до изготвянето на осмия доклад за засилено наблюдение, който ще бъде публикуван през ноември и във връзка с който се предвижда задействането на следващия набор от мерки за дълга, обвързани с осъществяването на определена политика. Това изисква непрекъсната ангажираност на гръцките власти, по-специално в областите, свързани с просрочените задължения, здравеопазването, приватизацията, и във финансовия сектор, където са необходими допълнителни действия.

МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ТЕНДЕНЦИИ

Очаква се пандемията от COVID-19 и мерките за ограничаването ѝ да имат тежки последици за гръцката икономика. Необходимите строги противоепидемични мерки, наложени от последната седмица на март до края на май, се очаква да са оказали най-сериозно въздействие върху икономическата активност през второто тримесечие на тази година. Силно засегнатите от пандемията сектори като туризма и транспорта заемат съществен дял в гръцкия износ и в общата добавена стойност. Процентът на безработицата нарасна до 17 % през май от 15,9 % през февруари, прекъсвайки низходящата тенденция от края на 2013 г. Приложените до момента мерки за подкрепа помогнаха за овладяването на безработицата, но има признаци, че пазарът на труда е „замразен“. По-ниските разполагаеми доходи на домакинствата и корпоративни печалби заедно с промените в потребителското поведение и общата несигурност се очаква да доведат до ограничаване на вътрешното търсене. Потребителските цени се очаква да намалеят през 2020 г. и леко да се увеличат през 2021 г. успоредно с възстановяването. Като цяло икономическата активност през 2020 г. се очаква да остане доста под равнищата от 2019 г. и да се възстанови напълно едва през 2022 г. след частично излизане от кризата през 2021 г. и с темпове на растеж на БВП от –9 % през 2020 г. и 6 % през 2021 г.

Правителствените мерки за подкрепа помогнаха да бъде защитена икономиката от повсеместни фалити и загуба на работни места. Комбинацията от правителствена подкрепа чрез намаляване на данъчната тежест с 3,1 милиарда евро (1,9 % от БВП), защита на работните места с 4,1 милиарда евро (2,4 % от БВП) и облекчаване на ограниченията по отношение на ликвидните средства с 5,9 милиарда евро (3,5 % от БВП) е балансиран подход, който се очаква да допринесе за поддържането на икономическата структура и съответно да помогне за възстановяването на икономиката.

Несигурността относно развитието на пандемията и нейното икономическо въздействие остава изключително голяма. Тя не е свързана единствено с пандемията и разпространението ѝ в Гърция и по целия свят, но също така и с бъдещите мерки, които биха били необходими за ограничаване на разпространението на вируса и по-дълготрайните икономически последици вследствие на ограниченията, промененото потребителско поведение, вероятните фалити и трудностите пред тези, които неотдавна са станали безработни, да се завърнат на пазара на труда. Бързото усвояване на средства по новите програми на ЕС за подкрепа, особено по Механизма за възстановяване и устойчивост, ще бъдат от ключово значение за компенсиране на тези последици и за осигуряването на необходимата подкрепа за реформите, инвестициите и растежа. Оценката се извършва също така на фона на значителни геополитически напрежения и увеличаващи се мигрантски потоци, които засилват несигурността.

ФИСКАЛНИ РАЗВИТИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

Фискалната перспектива за 2020 г. се е влошила след последния доклад. Като се има предвид междинната прогноза на Европейската комисия от лятото на 2020 г. и приетите основни мерки след май 2020 г. за смекчаване на последиците от пандемията, първичният дефицит към момента се очаква да достигне около 5,8 % от БВП през 2020 г. В тези прогнози все още не е включено въздействието на решението на Държавния съвет относно пенсиите от 14 юли, нито предстоящото решение на Сметната палата, общите разходи за които понастоящем се оценяват на 0,8 % от БВП.

Пълно актуализиране на фискалната прогноза ще бъде направено в контекста на оценката на проекта на бюджетен план за 2021 г.

Властите удължиха прилагането на някои от по-ранните мерки с още няколко месеца и приеха допълнителни временни мерки за справяне с извънредното положение във връзка с COVID-19. Предвид пълното усвояване до юли 2020 г. на средствата от предвидения пакет от 2 милиарда евро за подлежащи на възстановяване аванси на предприятията правителството реши да удължи мярката и да отвори платформата за трети кръг заявления с краен срок септември, при очакван пакет от 1 милиард евро, а до края на годината може да последва още един кръг. Освен това бе разрешено отсрочените данъци и вноски по задължения да бъдат погасени на до 24 вноски, считано от януари 2021 г. В допълнение от май 2020 г. властите приеха нов набор от мерки, включващ: 1) правото за намаляване на авансовите плащания на корпоративния подоходен данък и на данъка върху доходите на физическите лица в случай на определен спад в оборота на дружествата и на самонаетите лица (очаквано фискално въздействие от 0,9 % от БВП през 2020 г.); 2) схема за краткосрочна заетост и други мерки, насочени към запазване на заетостта (очакван фискален разход в размер на 0,6 % от БВП през 2020 г.); 3) мерки, предназначени за смекчаване на въздействието върху туризма чрез специални програми за социален туризъм и удължена рекламна кампания; 4) временно намаляване на ставките на данък добавена стойност за транспорта, напитките, туристическите пакети и билетите за кино от 24 % на 13 %; и 5) въвеждане на схема за временно субсидиране на вноски по ипотечни, потребителски и бизнес заеми, обезпечени с основно жилище, на длъжниците с ипотеки върху основни жилища, които са финансово засегнати от пандемията от COVID-19. Като цяло прогнозният фискален разход за тези допълнителни мерки е 1,8 % от БВП за 2020 г. На 12 септември бяха обявени допълнителни временни мерки в подкрепа на възстановяването през следващата година, които ще бъдат разгледани в контекста на оценката на проекта на бюджетен план за 2021 г.

Властите също така удължиха предишните мерки, с които се предоставя помощ за осигуряване на ликвидност на домакинствата и фирмите. Пакетът за съфинансиране на заеми на малки и средни предприятия от Гръцката банка за развитие бе увеличен с 588 милиона евро и възлиза на общо 838 милиона евро. Освен това крайният срок за плащането на данъка върху доходите на физическите лица, на корпоративния подоходен данък и на единния данък върху недвижимата собственост беше удължен (без това обаче да се отрази реално на начисляването на фискалния баланс).

Властите възобновиха работата по завършване на националната преоценка на стойностите на имотите, въз основа на която се определя единният данък върху недвижимата собственост (ENFIA), при поет ангажимент до средата на 2020 г., като приключването беше отсрочено за средата на 2021 г. По-рано през годината настъпиха неизбежни забавяния поради ограниченията на свободата на движение заради COVID-19. Работата по събирането на данни и оценка на качеството, водеща до окончателното определяне на цените за съществуващите зони според стойността, се очаква да приключи до края на годината. Оценките за единния данък върху недвижимата собственост ENFIA за тази година ще се основават главно на предходни данъчни стойности на имотите. Допълнителното разширяване на съществуващите зони според стойността в цялата държава ще трябва да бъде извършено през следващата година с отсрочване на крайния срок до средата на 2021 г.

Несигурността около фискалната прогноза остава значителна. Развитието на пандемията и свързаните с нея ограничителни мерки предизвикват значителна несигурност относно макроикономическите и съответно фискалните развития. Освен развитието на пандемията от COVID-19 след март Гърция също така се бори с възобновения миграционен натиск и геополитическите напрежения, които може да породят допълнителни нужди от финансиране. Влошената икономическа среда създава допълнителни рискове, свързани с държавните гаранции. В допълнение публичните финанси все още са изложени на рискове, свързани с продължаващото съдебно производство срещу Държавното предприятие за недвижими имоти, и предстои Атинският апелативен съд да се произнесе относно действителността на неотдавнашното арбитражно решение; с плащането на задължения за предоставяне на обществена услуга на Гръцките пощи, които може да възникнат в близко бъдеще; с предстоящото решение на Съдебната палата относно обезщетяването със задна дата на пенсионерите от публичния сектор, както и решението на Държавния съвет относно допълнителните пенсии и сезонните бонуси (вж. по-долу). Положителното е, че се очаква Гърция да извлече големи ползи от новите механизми, включително от Механизма за възстановяване и устойчивост, който е предназначен за подкрепа на инвестициите и реформите в ЕС през следващия програмен период и се очаква да подкрепи по-нататъшния растеж и публичните финанси.

ДЪРЖАВНА ПРИХОДНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Числеността на персонала на Независимия орган за публичните приходи продължи да се увеличава с умерени темпове, въпреки че остана доста под заложените цели (специален ангажимент), докато постигнатият напредък при всеобхватната реформа в областта на човешките ресурси е ограничен. Числеността на персонала в края на второто тримесечие е 11 916 служители в сравнение с предвидената цел за 12 500 служители до края на 2019 г. Освен това властите приеха законови разпоредби, които доведоха до прехвърлянето на персонал от независимия орган към други органи, което още повече затрудни постигането на поставената задача за числеността. Завършването на реформата в областта на човешките ресурси, която се очаква да улесни в значителна степен капацитета на независимия орган за привличане и поддържане на висококвалифициран персонал, от който се нуждае, зависи от приемането на законодателството относно скалата на възнагражденията. Европейските институции насърчиха властите да го приемат през следващия период на проверка.

Неоднозначен напредък бе отбелязан в областта на ИТ рамката на независимия орган и неговата централа, като в следващите месеци се очаква предприемането на допълнителни ключови стъпки. Изготвена е пътна карта за ИТ рамката и внедряването на платформата за електронно счетоводство myDATA и на други интернет услуги, предлагани от независимия орган, се очаква да бъде завършено до октомври 2020 г. Има напредък в планираното преместване на централата на независимия орган в една сграда. Очаква се търгът за изграждането на нова сграда да бъде обявен до първото тримесечие на 2021 г.

Изготвен е проектозакон за укрепване на уредбата в областта на борбата с контрабандата, включващ разпоредби за укрепване на оперативния капацитет на Оперативния координационен център, който се очаква да бъде приет до октомври 2020 г. Капацитетът на Оперативния координационен център, който координира усилията в борбата срещу контрабандата, ще бъде укрепен чрез въвеждането на нов процес на подбор на длъжностните лица, с който се удължава периода на

командироване до шест години, докато структурата остава неотменна част от независимия орган. Ще бъде важно бързо да се приеме първичното и вторичното законодателство, както и да се гарантират достатъчно ресурси на независимия орган, за да може той да изпълнява ролята си ефективно.

Създадена е временна комисия за уреждане на спорове относно данъчни задължения под ръководството на Министерството на финансите. Съгласно приетите разпоредби мандатът на комисията изтича през юли 2021 г. Въпреки че споразуменията за уреждане на спорове се очаква да облекчат тежестта върху съдебната система, ще бъде важно мандатът на новата комисия да не бъде удължаван, тъй като има риск от създаване на паралелна система на Дирекцията за уреждане на спорове, която е част от независимия орган.

До момента пандемията е засегнала събирането на задължения към държавата само в ограничена степен. Що се отнася до събирането на данъчни задължения, скоро предстои да бъдат публикувани резултатите за второто тримесечие, но според предварителните месечни резултати за периода януари—май 2020 г. изглежда културата на плащане като цяло не е била значително засегната. За разлика от предишните периоди Съвместният център за събиране на вземания в областта на социалната сигурност не е постигнал целите си, които бяха заложени преди пандемията от COVID-19.

УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

Избухването на COVID-19 засегна темпа на изчистване на просрочените задължения, което задълбочи вече съществуващите затруднения с изпълнението. През юни 2020 г. просрочените задължения възлизат на 1,5 милиарда евро, което е с 667 милиона евро над целите, заложени в плана за изчистването им, приет през октомври 2019 г. Тези развития отразяват само частично смущенията в трудоемки процеси, предизвикани от пандемията. Една от основните причини е неочакваното увеличаване на общия брой на необработените заявления за пенсии, което увеличи сумите за изчистване до средата на 2021 г. Властите се ангажираха да актуализират своя план до края на октомври 2020 г. с подробна информация относно изчистването на допълнително натрупаните заявления за пенсии. Независимо от това се съобщава, че някои съществени структурни мерки — включително автоматизирането на обработването и одобряването на новите заявления за пенсии, както и цифровизацията на Единния фонд за социално осигуряване (e-EFKA) — като цяло вървят по план. В допълнение властите са в процес на приемане и въвеждане на набор от допълнителни корективни мерки в няколко подсектора за компенсиране на забавянията и възстановяване на изпълнението на плана за изчистване. Тези усилия са насочени по-специално към пенсиите, здравеопазването и извънбюджетните средства, както и към подобряване на ИТ инструментите за мониторинг. Властите очакват въздействието на тези мерки да е видимо в данните за август, които ще бъдат оценени в следващия доклад за засилено наблюдение.

Извършват се структурни реформи, препоръчани от Гръцката сметна палата, за подобряване на платежната система — конкретен ангажимент за средата на 2021 г. Остават предизвикателствата, свързани с цифровизацията или с централизираната система за обществени поръчки в здравния сектор. Властите са в процес на завършване на нов закон, който ще обхване всички свързани аспекти на вътрешния контрол в публичната администрация в един законодателен акт, който

представлява значителна стъпка напред. В допълнение властите разработват нова счетоводна ИТ рамка с цел подобряване на разплащателните процеси.

Властите продължиха да предприемат необходимите стъпки за пълното въвеждане на единната бюджетна сметка с цел подобряване на наблюдението на паричните средства, докато напредъкът в тяхното прогнозиране бе забавен поради пандемията от COVID-19 — конкретен ангажимент за средата 2020 г. Системата на единната бюджетна сметка функционира и субектите, които остават извън схемата, не са значими от гледна точка на общата ликвидност. Министерството на финансите ще извърши оценка на спазването от субектите на правилата за ликвиден буфер до края на октомври 2020 г., с което тази част от конкретния ангажимент ще бъде изпълнена. Властите се насърчават да създават специализирани инструменти за стриктно наблюдение на субектите, за които се счита, че са в риск. Заместването на поръчки на хартиен носител с електронни поръчки продължи да напредва. За разлика от това напредъкът на текущия пилотен проект за прогнозиране на паричните средства се забави поради пандемията от COVID-19 и ще бъде оценен отново в следващия доклад.

Реформата на сметкоплана, която включва ангажименти с краен срок в средата на 2021 г. и средата на 2022 г., като цяло върви по план, но нейното изпълнение по отношение на бюджета за публични инвестиции остава предизвикателство. Обезпечаването на новата ИТ система, която е в основата на реформата на сметкоплана, продължава и властите са предприели допълнителни стъпки в подкрепа на напредъка на тази реформа. Работи се по функционалната класификация на сметкоплана в съответствие с рамката за изпълнение на бюджета. Напредък се постига и в прилагането на класификациите по сметкоплана при изпълнението на бюджета за публични инвестиции, докато за изготвянето на бюджета понастоящем продължава да има по-малко подробна класификация. Властите се ангажираха да проучат потенциални възможности за подобрения, като се възползват от техническата помощ, която ще бъде предоставена от Европейската комисия.

Властите подготвят законодателно изменение, за да решат най-спешните въпроси в областта на обществените поръчки и предприеха първоначални стъпки за приемането на нова стратегия за обществените поръчки за периода 2021—2025 г., която ще допринесе за по-устойчивото и ефикасно използване на публичните ресурси. COVID-19 засегна сериозно първоначалния график за приемането на закона, който се предвижда да бъде приет до края на октомври. С него се уреждат голям брой важни въпроси от нормативната уредба в областта на обществените поръчки. Неговото пълно и своевременно прилагане е от ключово значение с оглед на съществената роля, която обществените поръчки ще играят, и за ефикасното управление на средства от Механизма за възстановяване и устойчивост. За целта властите се насърчават да приемат план за действие за прилагането на новата уредба. В рамките на Гръцкия единен орган за обществени поръчки бе създадена комисия, която работи по новата стратегия с подкрепата на Генералния секретариат за координация. Беше определен график за завършването на стратегическия план и плана за действие до февруари 2021 г.

Властите започнаха да прилагат договорените мерки за преодоляване на продължаващото непълно усвояване на инвестиционния бюджет, което се наблюдава през последните години. Характеристиките и ролята на стратегическия набор от проекти, както и графикът за неговото изпълнение бяха договорени през юли 2020 г. Той ще бъде структуриран като независимо звено, координирано от

председателството на правителството, и ще се занимава с приоритетни инфраструктурни проекти на стойност над 10 милиона евро. За тяхната подготовка и изпълнение ще допринесе инструментът за подготовка на проекти. Подробностите около неговото функциониране и структурно местоположение са в процес на изясняване. Ще бъде важно да се гарантира, че при избора на структурата, към която ще бъде прикрепен инструментът, се отстояват правата и компетенциите на утвърдените независими институции. Тези мерки, включително стъпките за подобряване на наблюдението и прогнозирането на бюджета за публичните инвестиции, имат за цел да се използват най-добре наличните ресурси и да се ускори оползотворяването на средства от ЕС, и са от ключово значение за гарантиране на ефикасното усвояване на средства от Механизма за възстановяване и устойчивост. Въпреки че тяхното изпълнение ще осигури помощ само в средносрочен план, увеличеното разходване на средства от ЕС ще е от полза и за изпълнението на бюджета за публичните инвестиции през тази и през следващите години, тъй като настоящият програмен период е към своя край, а някои от предприетите мерки в отговор на пандемията се финансират от бюджета за публични инвестиции.

Планът за действие за 2019 г. за засилване на наблюдението и прогнозирането на бюджета за публични инвестиции се изпълнява по график. Вече е налице по-чест и засилен обмен на данни между ресорните министерства и се изпълняват други планирани дейности. Въпреки че избухването на COVID-19 доведе до незначителни забавяния, властите планират да наваксат изоставането в рамките на първоначалния график.

ДЪРЖАВНО ФИНАНСИРАНЕ

Доходността на гръцките държавни облигации и спредовете на доходността намаляха почти до най-ниското си равнище след кризата. Спредовете на доходността по дългосрочните облигации спрямо германската държавна облигация спадна с около 250 базисни пункта след началото на май 2020 г. и се стабилизира под 1 процентен пункт през август за 5-годишния падеж. Възползвайки се от благоприятните условия за финансиране, за които допринесе закупуването на гръцки държавни ценни книжа от страна на Евросистемата, Агенцията за управление на държавния дълг емитира 10-годишна облигация през юни 2020 г. Предлагането на тази облигация беше възстановено успешно през септември 2020 г.

Благоприятните условия за финансиране и големите парични резерви осигуряват буфер за поемане на финансовите рискове, които остават значителни. Нуждите от финансиране на бюджета са се увеличили значително след последния доклад вследствие на влошената макроикономическа среда, предприетите мерки за ограничаване на икономическата цена на пандемията, както и след изплащането на обезщетения на пенсионерите (вж. по-долу). Паричните резерви на сектор „Държавно управление“ остават значителни и в края на юни възлизат на 31 милиарда евро. Запазването на значителен паричен буфер, заедно с разработването на стратегия за растеж ще спомогнат за подкрепа на инвеститорските нагласи.

СОЦИАЛНО ОБСЛУЖВАНЕ

Властите отбелязват напредък във финализирането на структурата на Единния фонд за социално осигуряване (EFKA) — конкретен ангажимент за средата на 2020 г. Наред с останалото, цифровото преобразуване на фонда в „e-EFKA“ се очаква да се извърши до края на 2020 г. Първият етап от сливането на публичния сектор и

допълнителното пенсионно осигуряване вече е изпълнен и физическото преместване на служители, първоначално забавено от пандемията, следва да приключи до края на годината. Затова ангажиментът е разсрочен за края на 2020 г. Последващите действия, включително създаването на определени регионални офиси, следва да приключи до средата на 2021 г. Цифровото обработване на заявленията за пенсии понастоящем се намира в пилотна фаза, но властите са уверени, че целта за 30 % цифрово обработени заявления за пенсии до края на юни 2020 г. е изпълнена.

Неотдавнашното решение на Държавния съвет дава право на пенсионерите, които са завели искове, да получат обезщетение за намалението на пенсиите през 2012 г. за периода юни 2015—май 2016 г. Публикуването на пълното съдебно решение може да отнеме седмици, затова беше обявено, че обезщетението се отнася за 11-месечен период, започващ от момента на публикуването на предишното решение на Държавния съвет през юни 2015 г., до извършването на реформата през май 2016 г. Правителството реши да предотврати евентуални бъдещи обжалвания и да обезщети всички пенсионери от частния сектор за намалението на техните основни пенсии, независимо дали са завели искове или не, което ще струва 0,5 % от БВП. Правителството също така обеща да обезщети пенсионерите от публичния сектор след приключването на паралелно дело, разглеждано пред Съдебната палата, с което общата стойност на обезщетението ще достигне 0,8 % от БВП. Необходимостта от покриване на предишните намаления на допълнителните пенсии и сезонните бонуси ще стане ясна след публикуването на подробното решение на Сметната палата. Обезщетенията са еднократни и не засягат текущото функциониране на пенсионната система или бъдещи разходи за пенсии. Във връзка с друго неотдавнашно решение на Сметната палата за предоставяне на права за ранно пенсиониране на държавни служители — мъже с малки деца, властите очакват, че последиците от това решение ще бъдат малки.

В отговор на избухването на COVID-19 през пролетта на 2020 г. властите подпомогнаха сериозно здравната система, за да може да се справи с пандемията, включително чрез по-широко използване на цифрови инструменти. Това включваше увеличаване на наличните легла за интензивно лечение и наемане на допълнителен персонал от пет хиляди души — лекари и медицински сестри, както и напредък в телемедицината. Благодарение на ранното прилагане на тези мерки Гърция се справи успешно с ограничаването на разпространението на вируса през първата вълна. Освен това Гърция внедри много цифрови инструменти, които могат да се използват и след края на пандемията.

Преструктурирането на системата за първични здравни грижи — конкретен ангажимент за средата на 2020 г., ще отнеме повече време, за да се отразят промените в изпълнението на някои от нейните основни елементи и поради неизбежни забавяния, причинени от необходимостта да се реагира на пандемията. Законодателните промени все още са в процес на разработване, но тяхното приемане се очаква през пролетта на 2021 г. Реформата, започнала през 2018 г., има за цел изграждането на всеобхватна система за първични здравни грижи със задължително регистриране на цялото население при семеен лекар, който да бъде първата точка на контакт за пациента, и въвеждане на задължително издаване на направления. Въз основа на наличната информация повечето от елементите на реформата се планира да бъдат преструктурирани, а внедряването на системата се спира временно, докато не бъде определен нов модел за осъществяването ѝ. Властите се насърчават да ускорят въвеждането на задължителната регистрация и издаването на направления, които — както е договорено — следва да останат основните елементи на всяка нова система, тъй

като са от ключово значение за успешното изграждане на стабилна и добре функционираща система за първични здравни грижи. Те помагат да се гарантира равен достъп и защитават населението от търсене, обусловено от предлагането, и свързаната с него финансова тежест, която може да бъде избегната и която буди все по-голямо безпокойство при настоящата система. Властите планират да пристъпят отново към внедряването на мрежата за първични здравни грижи не по-рано от пролетта на 2021 г. с оглед необходимостта от съсредоточаване на усилията в краткосрочен план върху посрещане на настоящото предизвикателство за увеличаване на наличния брой семейни лекари, сключили договор с държавната здравна каса. Реформата стана още по-важна в контекста на извънредното положение във връзка с COVID-19, предвид ключовата роля на звената за първични здравни грижи, включително новите и бързо разгърнати мобилни единици (KOMY) в подкрепа на справянето с пандемията до момента.

Централизираните обществени поръчки — конкретен ангажимент за средата на 2020 г., вече се изпълняват частично, а цялостното изграждане на Националния здравен орган за обществени поръчки в здравеопазването отбелязва напредък, но все още не е завършен също поради закъсненията, причинени от пандемията. Централизирани търгове понастоящем се провеждат предимно на регионално равнище; някои се реализират и на централно равнище, но по-голямата част от тях са свързани с процедури, започнали по старата система. Проектът на законодателство за определяне на новата правна рамка за органа беше завършен и се предвижда да бъде приет до края на годината. Властите също така представиха оперативен план за обществените поръчки, който ще започне да се прилага през 2020 г. и според който целта 40 % от общите болнични разходи да се основават на централно обявени обществени поръчки — конкретен ангажимент за средата на 2022 г., остава постижима, а стремежът на властите е да постигнат 30 % до първото тримесечие на 2021 г. Европейските институции насърчиха властите да подкрепят допълнително реформата чрез възобновяване от януари 2021 г. на Обсерваторията на цените — инструмент за наблюдение, предназначен за повишаване на прозрачността и ефикасността. Понастоящем набирането на кадри с необходимите умения за този орган все още е предизвикателство, но може да бъде улеснено от новата правна рамка, която ще бъде приета през следващите месеци.

По отношение на разходите за здравеопазване буди безпокойство увеличаващият се размер на предоставените средства и забавянията в събирането им. Укрепването и последователното прилагане на приетите по-рано структурни мерки ще подкрепят ефикасността и достъпа до качествено здравеопазване. За илюстрация през 2019 г. предоставените средства за фармацевтични продукти са с 36 % повече от тези през 2018 г. и с почти 65 % повече от тези през 2017 г. Събирането на предоставени средства от частни доставчици на здравни услуги за 2018 и 2019 г. се очаква да започне до ноември 2020 г. Европейските институции насърчават властите да приемат необходимото законодателство за завършване на необходимите законодателни и административни процедури с цел събирането да започне до октомври 2020 г. — за да се запази доверието в механизма за събиране на предоставени средства — и да променят настоящото определение за предоставени средства с цел въвеждане на компонент за споделяне на риска и увеличаване на стимулите за избягване на натрупването на нови предоставени средства и ограничаване на обусловено от предлагането търсене, което ще допринесе за намаляване на високия размер на допълнителните плащания.

Замисълът на стълба за „реинтгеграция на пазара на труда“ на системата за социална солидарност (трети стълб) е в процес на адаптиране с оглед на извънредното положение във връзка с COVID-19 и прилагането на новата рамка в национален мащаб — конкретен ангажимент за края на 2019 г., е планирано за есента на 2020 г. в зависимост от развитията, свързани със здравеопазването. През 2019 г. беше изпълнен пилотен проект за предоставяне на социална помощ и услуги за активиране на пазара на труда в 32 общини в цялата страна. Направена е оценка на констатациите от пилотния проект с оглед неговото прилагане в национален мащаб през 2020 г. Поради избухването на COVID-19 обаче възникна необходимост бизнес процесите на държавната служба по заетостта (OAED) да бъдат адаптирани към новата ситуация и съответно да се коригират условията за въвеждането на новата рамка в национален мащаб. Въвеждането следва да започне през есента на 2020 г.

Що се отнася до прегледа на системата от субсидии за местния обществен транспорт — конкретен ангажимент за 2020 г., преработеното първично законодателство относно новата система бе прието през юли 2020 г. Вторичното законодателство, което ще бъде прието през септември 2020 г., е в процес на подготовка и ще позволи редовно и обективно обусловено възстановяване на субсидирани билети за обществен транспорт на операторите в Атина и Солун.

Реформата на рамката на обезщетенията за увреждания напредва съгласно първоначално договорения преработен замисъл — конкретен ангажимент за средата на 2019 г., чието изпълнение ще отнеме повече време. През септември 2020 г. се очаква договорен документ относно политиката, а в началото на 2021 г. би следвало да стартира пилотен проект. Понастоящем в три области има изградена електронна система за обработване на заявления, но функционирането на центровете за оценка на увреждания е засегнато от пандемията.

РАЗВИТИЯ ВЪВ ФИНАНСОВИЯ СЕКТОР

Финансовият сектор устоя на първите удари на пандемията от COVID-19 относително добре, предвид усилията на властите и на целия ЕС да се поддържа достъпът до финансиране на засегнатите предприятия. Продължи поддържането на ликвидността на финансовите пазари, както и предоставянето на финансиране за икономиката, а банките успяха да запазят разходите за финансиране на управляемо равнище, въпреки увеличената цена на дългосрочното необезпечено финансиране. Това бе улеснено от облекчаването на условията за целеви дългосрочни операции по рефинансиране на Евросистемата и от временното облекчаване на изискванията за обезпечение за кредитните операции на Евросистемата, по-специално премахването на ограниченията относно приемането на гръцки държавни дългови инструменти като обезпечение. Данните към юли 2020 г. показват, че възстановяването на банковото кредитиране на нефинансови предприятия вече е набрало скорост, а това за малките неперсонифицирани фирми също е започнало бързо да се променя в положителна посока, уравновесявайки продължаващото свиване на банковото кредитиране на домакинствата. Това отразява както усилията на предприятията за създаване на ликвидни буфери, така и започналото изплащане по извънредните мерки за подкрепа. Гръцките дружества се възползваха от две схеми, приложени от Гръцката банка за развитие, а именно схемата за гаранции и схемата за субсидиране на лихвите по нови корпоративни заеми, които предизвикаха засилено търсене. Освен това жизнеспособните предприятия — най-вече малки и средни предприятия, се възползваха

от преки субсидии за лихвите по отпуснати редовни заеми. Очаква се тези схеми да доведат до ръст в кредитирането на предприятията през следващите месеци.

Благодарение на наложените мерки за мораториум върху заемите и на обявената гъвкавост от страна на надзорния орган въздействието на пандемията върху качеството на кредитните портфейли на банките се очаква да бъде ограничено тази година. Над 10 % от общия кредитен портфейл на банките бе подкрепен от мораториумите, които остават в сила до 31 декември. Четирите системни банки повишиха значително осчетоводените обезценки в своите отчети за първото тримесечие на 2020 г., но нуждите от провизиране ще станат ясни в пълна степен едва след изтичане на мораториумите, което може да доведе до риск от влошаване на прогнозите през 2021 г. Увеличеното провизиране може да постави под натиск и без това ниската прогнозирана рентабилност на гръцките банки.

Ниската рентабилност, съчетана с предстоящите секюритизации, може да се окаже предизвикателство за капиталовата позиция на банките в близко бъдеще. Средното съотношение на базовия собствен капитал от първи ред на банките спадна от 15,9 % в края на 2019 г. на 14,6 % през първото тримесечие на 2020 г., но остана в съответствие с капиталовите изисквания. Намалението се дължеше преди всичко на изпълнението на пруденциалните временни правила, които се прилагат през първото тримесечие на всяка година. В бъдеще капиталовата позиция на банките ще трябва да може да поеме допълнително планираните регулаторни промени и предстоящите секюритизации на необслужваните кредити в средносрочен план. Качеството на капитала на банките остава ниско поради високия размер на отсрочените данъчни кредити, докато връзката държава—банки може да продължи да се засилва през следващите месеци.

Въпреки че обемът на необслужваните кредити продължи да спада през 2020 г., потенциалното отрицателно въздействие на извънредното положение във връзка с COVID-19 върху качеството на активите ще стане ясно едва след изтичането на мораториумите. Обемът на необслужваните кредити на гръцките банки продължи да намалява през първото тримесечие на 2020 г., като делът им спадна до 39,6 % през март 2020 г. и се очаква да намалее още повече през второто тримесечие, след като официално се усети положителното въздействие на първата секюритизация по схемата „Херкулес“ ([6]). Независимо от това стратегиите за намаляване на необслужваните банкови кредити са засегнати от пандемията и вътрешният капацитет на банките за жизнеспособно преструктуриране на заемите остава малък.

Действията, посочени по-долу, се наблюдават и оценяват като част от постоянния ангажимент в областта на финансовата политика:

- **Властите възнамеряват да внесат съвсем скоро в парламента проектозакон за цялостна реформа на рамката за несъстоятелността.** В новия кодекс за несъстоятелността са предвидени режими за корпоративна и лична несъстоятелност и се транспонира законодателството на ЕС относно уредбата за превантивно

([6]) Сделката включваше секюритизацията на портфейл от 7,5 милиарда евро, състоящ се основно от необслужвани експозиции. Предвидените държавни гаранции по нея са 2,4 милиарда евро от общия пакет в размер на 12 милиарда евро, наличен по схемата „Херкулес“. Схемата, която е отворена и доброволна за всички банки, ще се прилага в продължение на 18 месеца, считано от октомври 2019 г. Две други системни банки напредват с подготовката си за улесняване на планираните от тях секюритизации по схемата, като целта е те да бъдат завършени до първото тримесечие на 2021 г.

преструктуриране. Общата цел на кодекса е да се ускори погасяването на задълженията, да се осигури по-бързо възстановяване на сумите на кредиторите, както и да се запазят жизнеспособни предприятията чрез разпоредби за превантивно преструктуриране. Кодексът, който се основава на най-добрите практики в международен план, се очаква да повиши ефективността на преструктурирането чрез опростяване на процедурните изисквания и използването на електронна платформа. Кодексът ще влезе в сила на 1 януари 2021 г. и ще изисква приемането на значително по обем вторично законодателство, с което да се определят някои аспекти на реформата, както и завършването на ИТ платформата, като и двете са в процес на осъществяване.

- **Властите не удължиха срока на действие на схемата за защита на основното жилище и на схемата за извънсъдебно уреждане на спорове, но създадоха алтернативни схеми за социална защита на уязвимите длъжници.** Тези режими изтекоха съответно на 31 юли 2020 г. и на 30 април 2020 г., както беше предвидено. Паралелно с цялостната реформа на нормативната уредба в областта на неплатежоспособността правителството въведе също така нови инструменти на социалната политика в подкрепа на уязвимите длъжници. В контекста на производството по предварителна несъстоятелност уязвимите длъжници, които имат заем, свързан с основно жилище, и които са претърпели внезапна загуба на доходи, ще имат право на временна субсидия, което допълнително ще подкрепи намаляването на необслужваните кредити и няма да позволи натрупването на нови такива. За да се преодолеят опасенията, свързани с морален риск, субсидията ще бъде предоставяна както на изправни длъжници, така и на длъжници с необслужвани кредити, в съответствие с предвидените в закона условия, с изключение на длъжниците с необслужвани кредити, които са били в просрочие повече от една година. Освен това в кодекса се въвежда специален режим за продажба и обратно отдаване под наем, който позволява на допустими кредитополучатели да останат в основните си жилища като наематели, които след това може да получат субсидия за улесняване на плащането на наема. Този механизъм, с който се разширява съществуващата субсидия за наемите, ще бъде приложен чрез субект от частния сектор. Субектът от частния сектор може да получи държавна гаранция в подкрепа на достъпа му до финансиране, ако е необходимо.

- **Властите съвсем скоро ще внесат в парламента предложение за мерки, насочени към ускоряване на изчистването на натрупаните висящи дела за несъстоятелност на домакинствата, чийто брой се е увеличил още повече в резултат на спирането на съдебните производства по време на пандемията.** По-специално те възнамеряват да въведат автоматично разсрочване на дистанционното гледане на делата чрез електронна платформа, както и опростявания в процедурите; освен това институционалните кредитори разполагат с електронна платформа за контрол на допустимостта и пресяване на стратегически длъжници, но резултатите от нея за намаляване на натрупаните висящи дела засега са все още ограничени. Междувременно обемът на натрупаните за разглеждане дела се е увеличил още повече поради спрените съдебни производства след избухването на COVID-19. Въпреки че пандемията се отрази отрицателно върху предоставянето на данни относно развитието на натрупаните за разглеждане дела през второто тримесечие на 2020 г., неотдавна създаденото статистическо звено в Министерството на правосъдието би могло да улесни консолидирането, обработването и единното предоставяне на надеждни данни чрез използване на ИТ.

- **Властите възнамеряват да приемат голям брой мерки, насочени към повишаване на функционалността и лесното използване на платформите за електронни търгове, и да улеснят съответните процеси.** Очаква се мерките да бъдат приети през октомври 2020 г. и в тях да се предвижда задължение провеждащите електронен търг длъжностни лица да качват копие от доклада за оценката и снимки на имота на уебсайта за електронни търгове. Ще бъдат въведени и други мерки като част от изменението на Гражданския процесуален кодекс (вж. по-долу). Провеждането на електронни търгове, което беше спряно в резултат на затварянето на съдилищата и нотариалните кантори поради пандемията от COVID-19, бе възобновено на 1 септември, но намерението е тези търгове да бъдат спрени по отношение на уязвими длъжници до края на декември 2020 г. с оглед на влизането в сила на законодателството в областта на несъстоятелността и свързаните с него мерки на социалната политика през януари 2021 г.

- **Що се отнася до изчистването на натрупаните искания за усвояване на държавни гаранции, властите предприемат действия за преодоляване на всички причинени от пандемията забавяния, като едновременно с това търсят начини за допълнително ускоряване на обработването на исканията и на графика за плащане.** Властите са актуализирали целите по отношение на изчистването за второто полугодие на 2020 г. и напълно са преодолели забавянето през първото полугодие на годината, като същевременно са увеличили общата цел за 2020 г. с 33 %. Властите вървят по план също по отношение на всички необходими структурни подобрения, включително изменено министерско решение относно създаването на регистъра за електронните досиета, оперативната съвместимост с местните данъчни служби и преместването на персонал.

- **Продължава работата по приемането на целеви изменения в Гражданския процесуален кодекс.** Очаква се законодателната комисия да внесе проект за законодателството до края на януари 2021 г. с оглед приемане на промените в кодекса до края на февруари 2021 г. и планирано влизане в сила през септември 2021 г. С измененията се разглеждат въпросите, свързани с искания за корекции на цените в електронните търгове.

- **Целево изменение в първичното законодателство относно отсрочените данъчни кредити с оглед гарантиране на оперативната ефективност е внесено в парламента и се очаква скоро да бъде прието.** Целта е да се запази капацитетът на капитала на банките за поемане на загуби във всички случаи. Допълнителните технически и процедурни аспекти, свързани с процеса на използването на отсрочените данъчни кредити, особено при оздравяване, ще бъдат изяснени чрез вторично законодателство, когато е необходимо.

Гръцкият фонд за финансова стабилност задълбочи усилията си в подкрепа на системните банки с цел намаляване на необслужваните кредити и постигане на по-високи цели за укрепване на предприятията в настоящата засегната от пандемията среда. По предложение на фонда властите измениха приложимото спрямо него законодателство, за да защитят правата на собственост на фонда в случай на

корпоративно преобразуване на системните банки ([7]), свързани с текущи секюритизационни трансакции.

ПАЗАР НА ТРУДА

През юни 2020 г. властите въведоха също така нова, по-широкообхватна схема за временна заетост (SYNERGASIA), предоставяйки гъвкавост на дружествата да променят работното време и възнаграждението на работниците за часовете, в които не са работили. Очаква се тази схема да играе важна роля за приспособяването на пазара на труда към шока, причинен от избухването на COVID-19. Схемата, чиято прогнозна стойност е 440 милиона евро, е допустима за финансиране по новия инструмент за временна подкрепа за смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение (SURE), по който Комисията е предложила да отпусне на Гърция финансова помощ в общ размер на 2,7 милиарда евро.

Някои аспекти на съществуващото трудово законодателство се преработват и осъвременяват в контекста на процеса на неговата кодификация. Това включва създаването на нова нормативна уредба относно новите форми на труд (като работа в рамките на платформа, икономика на споделянето) и промени, които имат за цел да се разграничат отговорностите по инспекция и помирение в съответствие с препоръките на Международната организация на труда. Очаква се трудовото законодателство да бъде внесено в парламента през октомври 2020 г. и неговата кодификация да последва през ноември 2020 г.

Властите продължават да изпълняват своите всеобхватни планове в областта на образователната политика чрез реформа на държавните училища, приета през 2020 г., и чрез постигнатия съществен напредък в професионалното образование и обучение. Проектозаконът за подобряване на държавните училища е насочен, наред с друго, към насърчаване на социалните умения, цифровата грамотност, изучаването на чужди езици и оценяването на училищните звена. В същото време цялостната реформа в образованието и обучението, която се подготвя в момента, е насочена към повишаване на качеството на предлаганото образование, увеличаване на процента на учениците, които избират такъв път, и по-добро свързване на професионалното образование с обучението през целия живот. Реформата, която се подготвя след консултация със социалните партньори, предвижда създаването на професионални лицеи, нови учебни програми и по-добро диагностициране на пазара на труда. Важен елемент на реформата е също така акредитацията и контролът на качеството на институтите, които предоставят непрекъснато образование. Властите подобряват освен това рамката за чиракуването като част от реформата.

ПРОДУКТОВИ ПАЗАРИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

Властите продължават да работят по важни инициативи за подобряване на икономическите рамкови условия с оглед повишаване на конкурентоспособността и в подкрепа на икономическото възстановяване след избухването на COVID-19. За целта те се стремят да завършат в скоро време стратегията за растежа, като въведат мерки за реформи в основни области на политиката, насочени към повишаване на производителността на частния сектор и постигане на устойчив растеж.

([7]) Това законодателно изменение се наложи, за да бъде отстранена евентуална правна несигурност относно възможността на фонда да се възползва в пълна степен от своите законови права по отношение на субекти, създадени след корпоративно преобразуване на банки, което бе необходимо за улесняване на определени мащабни секюритизации на необслужвани кредити.

Реформата на инвестиционното лицензиране напредва добре въпреки известни забавяния. Властите изпълниха успешно ангажимента за изменение/премахване на класификацията за вредното въздействие доста преди крайния срок на **конкретния ангажимент за средата на 2021 г.** Освен това:

- В прилагането на рамковия закон за инспекциите — **конкретен ангажимент за средата на 2020 г.**, бе отбелязан значителен напредък в съответствие с договорените приоритетни области, макар че остава още несвършена работа. Европейските институции насърчиха властите да определят график за завършването на тази работа, включително приемането на необходимото оправомощаващо законодателство, до датата на следващия доклад. Властите се ангажираха да разширят рамката с четири оставащи области до края на 2021 г. Пълното внедряване ще бъде съществена стъпка, тъй като ще намали необходимостта от предварителен контрол, без да компрометира стандартите за здраве и безопасност.

- Опростяването на процедурите за инвестиционното лицензиране — **конкретен ангажимент за средата на 2020 г.,** напредва, но с известни забавяния. Властите приеха първично законодателство за опростяване на сектора на първичното производство, а скоро се очаква да бъде прието и вторично законодателство. Бяха внесени предложения за опростяване за по-голямата част от останалите сектори и скоро се очаква приемането на първичното законодателство. Властите се насърчават до датата на следващия доклад да определят график за приемането на цялото необходимо вторично законодателство по отношение на всички сектори, както и за опростяването на останалите дейности.

- Накрая, внедряването на ИТ системата в подкрепа на рамката на инвестиционното лицензиране — **конкретен ангажимент за средата на 2019 г.**, се забави поради усложнения в тръжната процедура. Независимо от това, ако няма други съдебни обжалвания, властите очакват скоро да подпишат договора.

Продължава изпълнението на основни реформи на бизнес средата, инициирани по програмите за финансова помощ, макар и с известни забавяния в определени области поради избухването на COVID-19. Напредва работата по определяне на рамката за сертифициране на външни оценители на околната среда, която е в ход от началото на програмата на Европейския механизъм за стабилност, както и по сертифицирането на външни инспектори, въпреки че необходимото вторично законодателство все още не е прието. Властите също така преразглеждат разпоредбите за лицензирането на тематичния туризъм и на пазара за млечни продукти, което се приветства силно от Комисията. Засилената координация и наблюдение, съчетани с дейности за насърчаване на по-голямата видимост на реформата в инвестиционното лицензиране, ще допринесат за по-нататъшното прилагане.

Предстои да бъде публикувана нова стратегия за насърчаване на гръцкия експортен потенциал и вътрешните преки чуждестранни инвестиции. Целта на стратегията е да бъдат набелязани ключови сектори и експортни пазари, да се постигне ефективна координация между съответните институции и да се осигури привличането на заинтересованите страни. По-нататъшният напредък зависи от приемането на законодателство за изясняване на ролята на Министерството на външните работи и за създаване на съответните необходими оперативни структури в конкретни области. Стартирането на търга за интегрирана система на едно гише за внос и износ е отложено за края на септември поради пандемията.

Властите постепенно напредват с допълнителни мерки за подобряване на възможностите за правене на бизнес. Регистрацията чрез електронното обслужване на едно гише е задължителна за частните предприятия, а рамката за защита на миноритарните инвеститори е укрепена чрез различни мерки за защита относно подбора, назначаването и оценяването на членовете на съветите, както и чрез по-високи изисквания по отношение на оповестяването.

Прилагането на неотдавна актуализираната пътна карта с оглед изпълнението на кадастралния проект е възобновено след забавяния поради избухването на COVID-19. Очаква се скоро да приключи назначаването на висшия ръководен персонал, подготовката на корпоративната стратегия напредва, а търгът за цифровизиране на кадастъра се очаква да бъде обявен до края на годината. Приключено е събирането на информация за поземлените права за 82 % от страната, а кадастралното картографиране е завършено за 33 % от правата, което е под **конкретния ангажимент за средата на 2020 г.** за приключване на 45 % от правата. До октомври 2020 г. кадастралното картографиране се очаква да достигне 35 %. Властите подготвят законодателство за налагане на санкции на гражданите, които не декларират имотите си в приложимия срок, а възлагането на последните пет договора за кадастрално картографиране, забавени поради водени съдебни производства, напредва. Макар наетият персонал за Гръцкия кадастър понастоящем да е достатъчен, необходимо е повече време за създаване на служби и клонове по кадастъра след пандемията. До края на октомври 2020 г. се очаква да бъдат закрити шест допълнителни ипотечни офиси и да бъде открита една служба по кадастъра (за Тракия).

Публичното представяне на всички останали горски карти, което трябваше да приключи до средата на 2020 г., се забави поради приемането на законодателство, свързано с въпроси на земеползването, произтичащи от решения на Държавния съвет. Това може да забави с доста месеци приключването на кадастралното картографиране като цяло, което към момента се предвижда да се случи до май 2022 г. Европейските институции насърчиха властите да продължат с качването и утвърждаването на останалите горски карти (53 % от страната вече разполага с утвърдени карти), като едновременно с това се справят с проблемните области. Властите потвърдиха, че за приключените области, в които няма да се извършват промени, утвърждаването на горските карти няма да бъде отменено. Всички останали карти ще бъдат качени до декември 2020 г.

Гръцкото правителство продължи да се ангажира конструктивно с набор от предложения относно антитръстовата корективна мярка и за изпълнение на конкретния ангажимент за края на 2020 г. Предложенията следва да бъдат представени накрая на Европейската комисия за пазарен тест — стъпка, насочена към прилагане на корективната мярка и приключване на делото. Все още се обсъждат подобрения на предложението за предоставяне на достъп на конкурентите на общественото дружество за енергия до определен дял от базовите източници за производство на енергия, включително прозрачен процес на избиране, достъп до механизма от страна на по-малки участници и подробен механизъм за изпълнение.

Окончателната дата за стартиране на целевия модел за електроенергия — конкретен ангажимент за средата на 2020 г., беше обявена от енергийния регулатор за 1 ноември. Това се извърши след оценка на периода за предварително тестване на пазара, при която бе констатирано малко забавяне в сравнение с планираната дата 17 септември. Европейските институции ще докладват за

дългоочакваното стартиране на целевия модел в следващия доклад. Стартирането на трите свързани с целевия модел пазари (ден напред, в рамките на деня и балансиращ) и тяхното взаимодействие с вече действащия форуърден пазар е огромна стъпка в създаването на модерен енергиен пазар, който ще проправи пътя на Гърция за свързване със съседните пазари на електроенергия в близко бъдеще.

Напредъкът продължи също и в други области на гръцката енергийна политика. Важно е да се отбележи, че Гърция е приела амбициозен проектозакон за насърчаване на електрическата мобилност, което ще помогне за постигане на целите, залегнали в Националния план на Гърция за енергетика и климат. Проект на генерален план за изпълнение на прехода от производство на електроенергия от лигнитни въглища е готов за публично обсъждане. Дефицитът по Специалната сметка за възобновяеми енергийни източници, който се задълбочи в резултата на избухването на COVID-19, продължава да бъде предмет на загриженост в бъдеще. Започна работа по конектора Крит—Гърция, който ще бъде част от дългосрочната цел на страната за свързване на островите с вътрешността.

Що се отнася до транспортния сектор, властите са подготвили поредица от железопътни проекти за коригиране на забавянията при изпълнението на оперативна програма „Транспорт и околна среда 2014—2020 г.“. Ресорните европейски органи ще направят преглед на поредицата от предстоящи проекти. Модернизирането на гръцките държавни железопътни предприятия би подкрепило допълнителни инвестиции от страна на ЕС в сектора. Националният генерален план за транспорта е завършен и одобрен от Министерството на инфраструктурата и транспорта.

ГРЪЦКА КОРПОРАЦИЯ ЗА АКТИВИ И УЧАСТИЯ И ПРИВАТИЗАЦИИ

Пандемията донесе нови предизвикателства за корпорацията, но работата ѝ в ключови области, обхванати от европейските ангажименти, продължи. Въпреки трудностите, предизвикани от пандемията, продължава изпълнението на стратегическия план **—текущ ангажимент,** и през август бе изготвен проект на бизнес план за 2020—2022 г., одобрен от съвета на корпорацията. Възлови показатели за изпълнението, чрез които се наблюдава изпълнението на стратегическия план, наскоро бяха коригирани с оглед съобразяване с пандемията, заедно с определянето на техните стойности за 2021 и 2022 г. В ход е проверка на съветите на държавните предприятия **— конкретен ангажимент за средата на 2019 г.**, която скоро ще бъде завършена. Портфейлът от недвижими имоти на корпорацията, притежаван от Публичното дружество за недвижими имоти, отбелязва постепенен напредък, докато Дружеството за недвижими имоти се сблъсква със сериозни правни предизвикателства. Прехвърлянето на Олимпийския център по атлетика **— конкретен ангажимент за края на 2018 г.**, се оказва много сложно, но продължава с извършването на поредица от административни дейности и дейности по възлагане на обществени поръчки.

Властите продължиха подкрепата си за корпорацията. Това включва подкрепа на ключови държавни предприятия, при които отрицателните последици от пандемията са най-сериозни (особено за Органа на градския транспорт на Атина и за Гръцките пощи), както и подкрепа на корпоративния план за преустройство на Гръцките пощи. Властите са се ангажирали пред европейските институции като част от подготовката на актуализираните министерски насоки, които се очакват през третото тримесечие на 2020 г., да изяснят своите очаквания за финансовото представяне на портфейла от

активи на корпорацията. Властите са избрали корпорацията да се разпорежда с новия, насочен към 5G мрежата фонд за рисков капитал, и се ангажираха изцяло пред европейските институции с неговата структура, която предвижда независимо управление в съответствие с принципите на управление на корпорацията. Ще бъде важно да се гарантира запазването на правата и компетенциите на корпорацията по отношение на поставянето на допълнителни нови структури или субекти под неин надзор. Освен това в контекста на механизма за координация властите заявиха намерението си да продължат подготовката на договорите за изпълнение, в които се определят задълженията за предоставяне на обществена услуга за ограничен брой държавни предприятия.

Напредъкът на трансакциите, включени във Фонда за развитие на активите на Република Гърция (TAIPED), бе засегнат от избухването на COVID-19, но повечето от тях бяха възобновени през юни. Изоставянията от предвидения график на текущите трансакции, макар съществени, също бяха ограничени благодарение на факта, че фондът продължи действията с настъпващ падеж по неговите операции по време на пандемията. Редовна актуализация на плана за развитие на активите бе одобрен от правителството на 10 септември. Напредъкът по съответните конкретни ангажименти е, както следва:

- **Hellinikon:** Властите продължават да бъдат силно ангажирани и да полагат необходимите усилия за изпълнение на предпоставките за финансовото приключване на трансакцията, след като започна разрушаване на сградите на място на 3 юли. Преместването на обществените ползватели е почти завършено, като остава да бъдат постигнати само няколко договорености, така че ползвателите да останат на място, а разделянето на обекта Hellinikon, договорено през февруари 2020 г., понастоящем е закрепено в задължителен документ. Финансовото приключване на трансакцията все още зависи от произнасянето по съдебните дела срещу тръжния процес за лицензирането на казиното и други съдебни дела, свързани с административни актове, които се предвижда да бъдат разгледани през септември и октомври 2020 г. Част от делото за казиното вече е решено в полза на държавата, но към момента има и друго неприключило дело; властите очакват скоро да бъде произнесено окончателното решение.

- **Концесията на яхтклуба Alimos:** След подписването на договора за концесия през май финансовото приключване на трансакцията следваше да се извърши в срок от 120 дни. На 3 септември Съветът на Фонда удължи срока от 120 дни с още 50 дни (до 30 октомври 2020 г.), за да даде достатъчно време за приключване на трансакцията.

- **Hellenic Petroleum:** След неуспеха на първия търг в средата на 2019 г. и предвид значителния спад в стойността на капитализацията на дружеството фондът счете за целесъобразно да отложи допълнително започването на сделката за по-късен момент.

- **Продажба на 30 % от международното летище в Атина:** Тръжният процес вървеше добре преди избухването на COVID-19 и девет инвестиционни страни бяха допуснати да продължат до фазата на обвързващите оферти. Крайният срок за представянето на офертите обаче беше отложен поради въздействието на пандемията върху сектора на въздушния транспорт. Фондът ще определи следващите стъпки след подобряване на ситуацията, вероятно не по-рано от 2021 г.

- **Public Gas Corporation (DEPA):** Търговете за DEPA Infrastructure и DEPA Commercial, стартирани съответно през декември 2019 г. и януари 2020 г., привлякоха голям инвеститорски интерес. През юни 2020 г. Съветът на фонда реши да премине към фазата на обвързващите оферти за двете сделки.

- **„Егнатия“:** Процесът на приватизация продължи, макар и с неоднозначен напредък. Някои от отворените въпроси не са решени като неяснотата относно изграждането на станциите за обслужване на автомагистрали и разходите за рехабилитация на мостове, класифицирани като небезопасни. Много малък напредък обаче е постигнат през последните три месеца по завършването на изграждането на всички станции за пътно таксуване и необходимите работи, така че да може да се лицензират останалите 14 тунела. Европейските институции насърчават властите да напреднат съществено в тези области до следващия доклад.

- **Регионални пристанища:** След забавяне поради пандемията през юни фондът реши да продължи тръжния процес за продажбата на акции за пристанища Александруполис и Игуменица и подконцесията за мултимодалния терминал на пристанище Кавала.

ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ И ЦИФРОВО УПРАВЛЕНИЕ

Назначаването на висши ръководители в публичния сектор продължава и делегирането на компетенции от политическо на неполитическо равнище се прилага ефикасно. След назначенията на 13-те нови постоянни секретари, процедурата за подбор на последната длъжност в Министерството на миграцията и убежището се очаква да приключи скоро. Очаква се процедурата за подбор на директори в министерствата да бъде възобновена скоро, като в състава на съветите за подбор понастоящем участва и назначеният постоянен секретар. Изготвени са проекти на разпоредби за създаване на единен процес за подбор за висши ръководни кадри в субекти от публичния сектор, които се очаква да бъдат приети през септември и да влязат в сила през октомври 2020 г. Яснота относно процеса на подбор на ръководители, участващи в управлението на структурите, управляващи структурните фондове на ЕС, където имаше сериозни забавяния, се очаква да бъде внесена преди началото на новия програмен период за средствата от ЕС (2021—2027 г.). Делегирането на правомощия от политическо на неполитическо равнище — съществена новост, въведена със закона за изпълнителната власт през 2019 г., се прилага ефикасно от влизането му в сила от февруари 2020 г. и властите смятат да делегират допълнителни правомощия.

Отбелязан е добър напредък през настоящия период на проверка в системата на развитието на човешките ресурси — конкретен ангажимент за края на 2019 г., който се очаква да бъде изпълнен в края на 2020 г. Това включва разработването на цифрови органиграми и длъжностни характеристики за сектор „Държавно управление“. Процесът бе засегнат от ограничителните мерки поради пандемията, но като цяло е отбелязан добър напредък. До август 2020 г. над 1500 субекта на сектор „Държавно управление“ бяха разработили своята цифрова органиграма, което представлява около 80 % от всички субекти и 85 % от персонала, включително най-големите субекти. Болшинството от останалите по-големи субекти се очаква да приключат до края на октомври 2020 г. Връзката между длъжностната характеристика и заемащия длъжността е установена за около 75 % от длъжностите и властите планират да

създадат такава връзка за всички длъжности в субектите на сектор „Държавно управление“ до края на 2020 г.

През ноември се очаква да бъде одобрена реформа за повишаване на капацитета на Върховния съвет за подбор на граждански персонал. Реформата предвижда съгласувана и единна процедура за набиране на персонал. Властите извършват също така цялостен преглед на схемата за мобилността. В тази връзка неотдавнашна разпоредба ([8]), която позволи до 80 държавни служители да бъдат командировани извън схемата за мобилността, поражда загриженост, тъй като може да доведе до установяване на прецедент за създаване на *ad hoc* процедури за наемане.

Пандемията от COVID-19 леко забави приемането на прекодифицирания Кодекс на труда и подзаконовите разпоредби на Кодекса на труда — конкретен ангажимент за средата на 2020 г. Властите планират да приемат тези закони до ноември 2020 г. Процесът на кодифициране се използва като възможност за преразглеждане и модернизиране на някои области на трудовото законодателство, включително нови форми на работа и ролята на трудовия инспекторат, което се приветства силно (вж. по-горе).

По отношение на правната кодификация Централният комитет за кодификации, създаден през май 2020 г., отбелязва напредък на много фронтове. Той финализира и публикува наръчника за правна кодификация през юли и подготви проект на годишен план за кодифициране за 2021 г. Очаква се планът да бъде одобрен през септември. Европейските институции насърчиха властите да включат в плана нормативната уредба за финансирането на партиите. Търгът за националния портал за правна кодификация — конкретен ангажимент за средата на 2022 г., бе стартиран през юни 2020 г. и подписването на договора се очаква до края на годината.

Наемането на постоянен персонал се отложи поради пандемията, докато предвижданото намаление на временните длъжности след превръщането им в постоянни тепърва предстои да се осъществи. По-голяма част от новонаетия постоянен персонал е предназначен за укрепване на системата на общественото здраве, военните училища и Независимия орган за публичните приходи. Независимо от това наетият постоянен персонал през 2020 г. ще бъде с около 40 % под предвиденото равнище, докато броят на временния персонал остава непроменен през първото полугодие на 2020 г. в сравнение с миналата година. Предвиденото намаляване на временните позиции след превръщането им в постоянен персонал се очаква да се извърши до края на септември 2020 г. най-малко по отношение на образователния персонал, нает на постоянен договор. Европейските институции насърчават властите да осъществят очакваното намаление на оставащите временни позиции през следващия период на проверка. Едновременно с това властите извършват цялостен анализ на временния персонал, който се очаква да бъде завършен до октомври 2020 г. с оглед премахването на длъжности с постоянен характер и планират да определят таван за временния персонал до края на годината.

Междуведомствената комисия, която има мандат да повиши централизирания контрол върху скалата на възнагражденията и процедурите за наемане на персонал, създаде три работни групи. Очаква се те да се концентрират върху създаването на точна представа за разпоредбите относно работната заплата и наемането

([8]) ОВ на Гръцкото правителство, раздел А, бр. 148/31.7.2020 г., член 86.

на персонал, за да може междуведомствената комисия да представи предложения за намаляване на отклоненията от единната скала на възнагражденията и процедурите за наемане на персонал.

Амбициозната цифрова трансформация на публичната администрация и икономиката като цяло остава ключов приоритет за властите. В подкрепа на тези усилия те са си поставили за цел да публикуват скоро нова всеобхватна национална цифрова стратегия („Цифрова библия“) за обществена консултация. Очаква се в стратегията да бъде включена поредица от 300 проекта и да предвижда система за управление на портфейли за наблюдаване на тяхното изпълнение. Акцентът е върху повишаване на цифровата квалификация, цифровизирането на трансакциите, повишаването на оперативната съвместимост и устойчивостта на публичните ИТ системи и преодоляване на слабостите в свързаността. Властите са предоставили също така иновативно предложение за разработване на екосистема за индустриално прилагане на 5G технологии (вж. по-горе).

Много проекти са в процес на изпълнение. Властите са завършили дизайна на Националната програма за опростяване на процесите, която е насочена към намаляване на административната тежест за гражданите и предприятията. Обществеият портал gov.gr предлага понастоящем около 610 услуги, със 110 повече от предишния преглед, и около 40 нови услуги в проект. Очаква се скоро да бъде приет нов Кодекс за цифрово управление, насочен към създаване на нормативната уредба в областта на цифровата политика. В него се разглеждат и въпросите на цифровата инфраструктура и свързаността. На последно място, но не по значение, властите са изпълнили първите стъпки за цифровизацията на геопространствените данни.

ПРАВОСЪДИЕ И БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Работата по прехода към задължително електронно подаване и обработка на правни документи продължава. Властите разработиха списък с инициативи за цифровизация. Задачите, които трябва да бъдат изпълнени до края на септември 2020 г., включват консолидиране на много сертификати, свързани с несъстоятелността, и издаването на електронни свидетелства за съдимост и за развод. Едновременно с това се полагат усилия за въвеждане на механизъм за разпределяне на цифрови подписи, което ще подобри значително ефикасното и скоростно извършване на уведомления и ще повиши съдебната сигурност.

Тръжната процедура за втората фаза на интегрираната система за управление на съдебните дела — специфичен ангажимент за средата на 2020 г., се предвижда да приключи до декември 2020 г. Процедурата бе удължена поради смущения, причинени от пандемията от COVID-19. След подаването на офертите властите са в процес на оценяването им. Предвижда се приключването на проекта в срок до 36 месеца от подписването на договора.

Властите приеха законодателство за създаването на специализирани състави в гражданските и административните съдилища и напредват с изпълнението на много други инициативи, които имат за цел повишаването на ефективността и ефикасността на правораздаването. Създаването на специализирани състави в гражданските юрисдикции в Атина и Солун ще позволи, наред с останалото, разглеждането на дела от съществена икономическа важност. Законодателството позволява също така създаването на специализирани състави в по-големите

административни съдилища и в определени магистратски съдилища по дела за несъстоятелност на домакинства. Пълен доклад за прилагането на това законодателство се очаква до края на октомври 2020 г. Властите приеха също така Процесуален кодекс за Сметната палата и подготвят приемането на Кодекс за съдебния персонал и Кодекс за статута на съдиите и организацията на съдилищата, всички те въвеждащи изменения, които следва да допринесат за повишаване на функцията на правосъдието и за успеха на други реформи в правосъдието. От 1 юли 2020 г. е в пълна сила задължителната медиация и се очаква до ноември 2020 г. да бъде приет план за действие, описващ подробно въвеждането на съответните дейности. На последно място, но не по значение, през юни 2020 г. властите приеха законодателство за създаването на звено за „съдебна статистика“, което ще събира статистически данни, и планират да подготвят съответно вторично законодателство до декември 2020 г.

Националният план за борба с корупцията показва обнадеждаващи резултати. Неотдавнашна важна стъпка засяга привеждането в действие на Националния координиращ орган за одит и отчетност (ESOEL) през юни 2020 г., който е натоварен със задачата да извършва дейности по координиране на борбата срещу корупцията под егидата на Националния орган за прозрачност. Разработват се секторни планове за борба с корупцията в секторите на здравеопазването и обществените поръчки, което ще допринесе за ефикасното управление на средства, включително от Механизма за възстановяване и устойчивост. Националният орган за прозрачност укрепи стълба за повишаване на осведомеността за своя портфейл и отбеляза напредък в подобряването на публичните системи за вътрешен контрол, националната система за почтеност и регулирането на лобистките дейности. Органът следва да започне да функционира напълно до ноември 2020 г. Властите са създали комисия за наблюдение на препоръките на Групата на държавите срещу корупцията (GRECO), но има вероятност проектът да изостане от графика си след избухването на пандемията.

Докладът за финансирането на политическите партии за 2018 г. е публично оповестен и за пръв път се стигна до налагането на глоби на девет политически партии. Това е съществена стъпка към повишаване на прозрачността в политическата сфера. Докладът съдържа подробна информация за случаи на злоупотреби, които бяха разследвани. Работата на комисията за 2019 г., която бе година на провеждане на много избори, бе забавена поради пандемията от COVID-19 и следва да започне през октомври 2020 г.