

Брюксел, 5.6.2019 г.  
COM(2019) 508 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно националната програма за реформи на Гърция за 2019 г. и съдържаща  
становище на Съвета относно програмата за стабилност на Гърция за 2019 г.**

Препоръка за

## **ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно националната програма за реформи на Гърция за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Гърция за 2019 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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, 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) На 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. Тя взе предвид Европейския стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 21 ноември 2018 г. Комисията прие също Доклада за механизма за предупреждение, в който Гърция е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9 април 2019 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната („Препоръката за еврозоната“).

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимнообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Гърция следва да гарантира пълното и своевременно изпълнение на Препоръката за еврозоната в съответствие с препоръки 1 и 2 по-долу. За изпълнението на Препоръката за еврозоната ще помогнат по-специално реформите в съответствие с ангажиментите, поети за периода след приключването на програмата, и насочването на икономическата политика, свързана с инвестициите, към посочените области.
- (3) Докладът за Гърция за 2019 г.<sup>3</sup> беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Гърция в изпълнението на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. В доклада беше включен и задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати също бяха публикувани на 27 февруари 2019 г.<sup>4</sup> Анализът на Комисията ѝ е дал основание да заключи, че в Гърция са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. Установените дисбаланси са свързани по-специално с високия държавен дълг, отрицателната нетна международна инвестиционна позиция, големия обем на необслужваните кредити в счетоводните баланси на банките и все още високия процент на безработица. Освен това за да се усети напълно тяхното въздействие, ще бъде необходимо започнатите през последните години задълбочени институционални и структурни реформи за модернизиране на икономиката и държавата да се прилагат постоянно в продължение на много години.
- (4) На 26 април 2019 г. Гърция представи своята национална програма за реформи за 2019 г., а на 30 април 2019 г. — програмата си за стабилност за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (5) Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета<sup>5</sup>, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи изменения в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление<sup>6</sup>.
- (6) Понастоящем спрямо Гърция се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и преходното правило за дълга. Тя следва също така да поддържа стабилна фискална позиция, която гарантира спазване на целта по Решение (ЕС) 2017/1226 от 30 юни 2017 г. за размер на първичния излишък от

<sup>3</sup> SWD (2019) 1007 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

<sup>5</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

3,5 % от БВП за 2018 г. и в средносрочен план<sup>7</sup>. През пролетта на 2018 г. Съветът не публикува специфична за Гърция препоръка в контекста на европейския семестър, тъй като в съответствие с член 12 от Регламент (ЕС) № 472/2013<sup>8</sup> по онова време Гърция бе освободена от наблюдение и оценка в рамките на европейския семестър, предвид че изпълняваше програма за макроикономически корекции. Уредбата за периода след приключването на програмата за Гърция предполага задействане на засилено наблюдение на Гърция заедно с повторното ѝ интегриране в европейския семестър за координация на икономическите и социалните политики, като същевременно се оптимизират полезните взаимодействия между засиленото наблюдение и европейския семестър.

- (7) В своята програма за стабилност за 2019 г. правителството планира номинален излишък между 1,1 % и 1,7 % от БВП през периода 2019—2022 г. Правителството определи средносрочната си бюджетна цел — бюджетен излишък от 0,25 % от БВП в структурно изражение, считано от 2020 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо<sup>9</sup> се планира тази средносрочна бюджетна цел да бъде преизпълнявана през целия програмен период и съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне постепенно до 153,3 % през 2022 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози бе потвърден от независим орган и е реалистичен. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. структурното салдо се очаква да отчете излишък от 1,9 % от БВП през 2019 г. и 0,8 % от БВП през 2020 г., което е над средносрочната бюджетна цел. Очаква се консолидираният държавен дълг да продължи да намалява и да спази преходното правило за дълга през 2019 г. и правилото за дълга през 2020 г. Като цяло въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. и следователно с изключение на новите мерки, приети след крайния срок, от Гърция се очаква да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2019 г. и 2020 г. Въз основа на същата прогноза беше счетено също така, че Гърция спазва целта за първичен излишък от 3,5 % от БВП, контролирана по линия на рамката за засилено наблюдение.
- (8) В програмата за стабилност и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. не са включени новите постоянни мерки, обявени и приети скоро след съответното им представяне и крайни дати. Според оценката на Комисията фискалното въздействие на тези мерки ще надхвърли 1,0 % от БВП през 2019 г. и през следващите години. Счита се също така, че приемането на тези нови мерки представлява риск за договорената цел за първичен излишък, контролирана по линия на рамката за засилено наблюдение и определена с Решение (ЕС) 2017/1226 от 30 юни 2017 г. Освен това се очаква новите мерки да доведат до намаляване на структурното салдо, което поражда опасения относно

<sup>7</sup> Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1226 на Съвета от 30 юни 2017 г. за изменение на Решение за изпълнение (ЕС) 2016/544 за одобряване на програмата за макроикономически корекции на Гърция (2015/1411) (ОВ L 174, 7.7.2017 г., стр. 22).

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и временните мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методика.

постигането на средносрочната бюджетна цел през 2020 г. През есента на 2019 г. ще бъде направена повторна оценка, която ще включва преразглеждане на приложимия референтен показател за процента на нарастване на нетните разходи през 2020 г. Според прогнозите консолидираният държавен дълг ще продължи да намалява, но е възможно да възникнат някои рискове за спазването на референтния показател за намаляването на дълга. В резултат на тези новоприети мерки ще бъде необходимо през есента да се направи повторна оценка. След успешното приключване на своята програма за финансова помощ по линия на Европейския механизъм за стабилност Гърция подлежи на рамка за наблюдение след приключване на програмата, интегрирана в европейския семестър, както и на засилено наблюдение в съответствие с Регламент (ЕС) № 472/2013. Задействането на засиленото наблюдение по отношение на Гърция<sup>10</sup> потвърждава факта, че в средносрочен план страната трябва да продължи да приема мерки за справяне с източниците или потенциалните източници на макроикономически дисбаланси, като същевременно изпълнява структурни реформи за подкрепа на стабилен и устойчив икономически растеж. Гърция пое ангажимент в рамките на заседанието на Еврогрупата от 22 юни 2018 г. да продължи всички ключови реформи по програмата до пълното им завършване. Гърция се ангажира също така с изпълнението на специфични действия, свързани с фискалните и фискално-структурните политики, социалното подпомагане, финансовата стабилност, пазара на труда и продуктовите пазари, приватизацията и публичната администрация. Гърция подлежи на тримесечно отчитане на напредъка в изпълнението на ангажиментите, поети в рамките на засиленото наблюдение, като в случай на благоприятен доклад на шестмесечна основа може да се проправи пътя за освобождаване от мерките за опрощаване на дълга в годишен размер на 0,7 % от БВП. През април 2019 г. Еврогрупата постигна съгласие по освобождаването на първия транш от мерките за дълга, зависещи от осъществяването на определена политика, в размер на 970 милиона евро. Третият доклад за засиленото наблюдение, в който се оценява напредъкът на Гърция в изпълнението на поетите от страната ангажименти, беше публикуван на 5 юни 2019 г.

- (9) Реформите, които подобряват бизнес средата и качеството на институциите, по-специално ефективността на съдебната система, ще насърчат икономическата устойчивост в Гърция, ще подобрят платежната дисциплина и следва да се отразят съществено на инвестиционните решения и на привличането на предприятия. Въпреки неотдавнашните подобрения гръцката съдебна система все още е изправена пред предизвикателства и показва слабости, тъй като времето за вземане на решение често е прекалено дълго и натрупаните закъснения се отразяват върху производителността на съдилищата. Ето защо е от ключово значение да бъдат предприети по-нататъшни целенасочени действия в тази област, включително за да се улесни безпроблемното функциониране на финансовата система, както и за да се способства освобождаването на инвестиционен потенциал.
- (10) Периодът от няколко години на недостатъчни инвестиции е довел до сериозни пропуски в инвестициите в Гърция. Увеличаването на стимулиращите растежа

<sup>10</sup>

Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1192 на Комисията от 11 юли 2018 г. относно задействането на засилено наблюдение за Гърция (ОВ L 211, 22.8.2018 г., стр. 1) и Решение за изпълнение (ЕС) 2019/338 на Комисията от 20 февруари 2019 г. относно продължаването на засиленото наблюдение на Гърция (ОВ L 60, 28.2.2019, п. 17).

инвестиции ще бъде от основно значение като фактор за дългосрочен растеж и за намаляване на регионалните различия. В доклада за страната бяха посочени приоритетни области за инвестиции от публичния и частния сектор.

- (11) По-големите инвестиции в образование и обучение са от ключово значение за подобряването на производителността и дългосрочния приобщаващ растеж на Гърция, както и за преодоляването на пречките пред растежа в иновационните сектори. Гръцката образователна система е изправена пред няколко предизвикателства — недостатъчни ресурси, ниска степен на автономност, слаби резултати по отношение на основни (включително цифрови) умения и трайно несъответствие между търсените и предлаганите умения. На всички равнища се наблюдава съществена липса на необходимите за постигане на качествено подобрение на образователната система отчетност и наблюдение. Насърчаването на качествено и приобщаващо образование и обучение, създаването на по-тесни връзки между образованието и нуждите на пазара на труда, повишаването на привлекателността на професионалното образование и обучение, както и повишаването на участието в ученето през целия живот са важни за укрепването на устойчивия растеж.
- (12) Делът на дълготрайно безработните лица, които през 2018 г. представляват 70 % от безработните в Гърция, е много висок. Притеснителни са също така високото равнище на младежката безработица и слабото участие на жените на пазара на труда. Действията следва да бъдат съсредоточени върху подобряването на перспективите за заетост, насърчаването на участието на пазара на труда и подобряването на условията за създаване на работни места. Ефективният социален диалог и отговорното социално партньорство в Гърция могат да бъдат от полза за средата, в която се изпълняват трайните реформи, както и за ангажираността с тях, което ще доведе до по-добро функциониране на пазара на труда.
- (13) Гърция се характеризира с голямо неравенство по отношение на доходите и нейните социални трансфери се отразяват в най-малка степен върху намаляването на риска от бедност в ЕС (15,83 % през 2017 г. при средна стойност за ЕС от 33,98 %). Инвестициите следва да са насочени към подобряване на достъпа до приобщаващи, достъпни и висококачествени социални услуги, както и към разработване на центрове за дневни грижи. Подпомагането на най-нуждаещите се лица и насърчаването на социалната интеграция на децата, изложени на риск от бедност, на хората с увреждания, на мигрантите и на бежанците, като същевременно се обръща внимание на географските различия, ще подобри социалното приобщаване в Гърция.
- (14) През 2017 г. Гърция стартира широкообхватна реформа на системата за първични здравни грижи, която е от решаващо значение за осигуряването на достъп и изисква непрекъснати инвестиции чрез разгръщане на местни здравни звена (TOMYs).
- (15) Гръцката транспортна система е изправена пред значителни предизвикателства. Тя разчита до голяма степен на пътищата и е силно зависима от петрола. Всички основни връзки се осъществяват около маршрута Атина—Солун. Транспортните разходи са все още високи, а качеството на услугите, стандартите за безопасност и навлизането на интелигентни транспортни системи продължават да са на ниско равнище. Необходимо е да се направят нови инвестиции, за да се увеличи

мултимодалният транспорт и да се насърчат регионалната интеграция и градското развитие.

- (16) Третирането на твърдите отпадъци и на градските и промишлените отпадъчни води е основната област, която се нуждае от допълнителни инвестиции, за да може стандартите за опазване на околната среда на страната да бъдат приведени в съответствие с останалата част на ЕС. Управлението на твърдите отпадъци продължава да е основно структурно предизвикателство, като Гърция продължава да разчита в значителна степен на депониране и на механично-биологично третиране вместо на по-съвременни техники. Освен това делът на битовите отпадъци, които се рециклират, е едва около една трета от средната стойност за ЕС. Необходимо е също така да се инвестира в подобряването на пречистването на водите, в действия за справяне със засоляването на подпочвените води и в мерки за подкрепа с цел предотвратяване на наводненията и възстановяване на естественото течение на реките.
- (17) Развитите в недостатъчна степен инфраструктури повишават разходите за енергия на предприятията и домакинствата и възпрепятстват по-широкото използване на енергията от възобновяеми източници. Гърция е изправена пред особено в това отношение предизвикателство във връзка със свързаността на електроенергийната система на някои острови и връзката със съседните държави. По-нататъшното развитие на търговската газова инфраструктура ще спомогне за растежа на пазара. Реформата на пазарите на газ и на електроенергия следва да бъде насочена към извличането на ползи от тези нови инфраструктурни възможности.
- (18) Цифровата трансформация на икономиката и обществото продължава да представлява предизвикателство, като достъпът до високоскоростни широколентови мрежи и цифрови умения е слаб, а уменията в областта на цифровите технологии са доста под средното равнище за ЕС. Гърция трябва да инвестира по-специално в информационни и комуникационни технологии, включително за да компенсира спада на инвестициите по време на кризата. Недостатъчните високоскоростни широколентови връзки създават сериозни затруднения за динамичните предприятия, ориентирани към износ. Инвестициите в иновации и в уменията на хората не са достатъчни, за да се насърчи растежът на производителността, а липсата на умения в областта на цифровите технологии сред населението като цяло лишава хората от възможността да си намерят работа и възпрепятства развитието на иновационни предприятия.
- (19) Необходимо е да се подновят стратегиите за „интелигентна специализация“ на национално и регионално равнище, както и да се предприемат допълнителни мерки за преодоляване на най-неотложните слабости на системата за научни изследвания и иновации, за да се стимулират ориентирани към пазара инвестиции в научноизследователска и развойна дейност, които остават ниски и се отразяват отрицателно на потенциала на Гърция за растеж. Напредъкът в научните постижения се възпрепятства от ниския интензитет на публичната научноизследователска и развойна дейност, липсата на система за финансиране, която се основава на резултатите, и слабите връзки между науката и предприятията. Необходимо е също така да се направят по-големи инвестиции, за да се насърчат ниските нива на технологично развитие, които се изразяват в много малък брой патентни в сравнение с другите държави членки, както и за да

се използва пълноценно потенциалът на стартиращите и развиващите се предприятия.

- (20) В междусекторно отношение е необходимо да се инвестира във възстановяването на необлагодетелствани градски райони, острови и планински райони, за да се противодейства на загубата и влошеното качество на физическия и човешкия капитал на страната по време на икономическата криза. Устойчивото преустройство на необлагодетелствани и/или деиндустриализирани райони в агломерациите Атина-Пирей и Солун и в основните периферни градски райони (Патра, Ираклион, Лариса, Янина, Агринион и Халкис) е специфичен приоритет в краткосрочен до средносрочен план. Дългосрочните приоритети включват разработване на устойчиви производствени дейности, модернизиране на системите за мобилност и сигурност, енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници, опазване на околната среда и подобряване на устойчивостта на природни рискове и социално-икономически кризи. Действията следва да са насочени и към социалното приобщаване, интеграцията на мигрантите, придобиването на умения за намаляване на безработицата и културните дейности, за да се повиши привлекателността на необлагодетелстваните райони. Справянето с тези предизвикателства чрез интегрирани стратегии за обновяване на градската среда ще увеличи максимално шансовете за постигане на най-добрите икономически, социални и екологични резултати.
- (21) Програмирането на средствата от ЕС за периода 2021—2027 г. би могло да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, посочени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната<sup>11</sup>. Това ще позволи на Гърция да използва тези средства по възможно най-добрия начин за установените сектори, като се отчитат регионалните различия. Укрепването на административния капацитет на страната за управление на тези средства е важен фактор за успеха на инвестициите.
- (22) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Гърция и го публикува в доклада за страната за 2019 г. Тя оцени също програмата за стабилност за 2019 г. и националната програма за реформи за 2019 г. Комисията взе предвид не само значението им за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Гърция, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза. Това отразява необходимостта цялостното икономическо управление на Съюза да бъде засилено чрез осигуряване на принос на равнището на Съюза за бъдещите решения на национално равнище.
- (23) Предвид тази оценка Съветът разглежда програмата за стабилност за 2019 г. и е на мнение, че се очаква Гърция да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (24) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разглежда националната програма за реформи за 2018 г. и програмата за стабилност за 2018 г. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1 и 2 по-долу. Тези препоръки също така допринасят за изпълнението на първите четири препоръки за еврозоната,

---

<sup>11</sup> SWD (2019) 1007 final.



ПРЕПОРЪЧВА на Гърция да предприеме следните действия през 2019 г. и 2020 г.:

1. Да постигне устойчиво икономическо възстановяване и да се справи с прекомерните макроикономически дисбаланси, като продължава и завършва реформите в съответствие с ангажиментите, поети за периода след приключване на програмата в рамките на заседанието на Еврогрупата от 22 юни 2018 г.
2. Да насочи икономическата политика във връзка с инвестициите към устойчивия транспорт и логистика, опазването на околната среда, енергийната ефективност, проектите за енергия от възобновяеми източници и междусистемни връзки, цифровите технологии, научноизследователската и развойната дейност, образованието, уменията, пригодността за заетост, здравеопазването и обновяването на градските райони, като се отчитат регионалните различия и необходимостта да се гарантира социално приобщаване.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*