



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.5.2020
COM(2020) 546 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ελλάδα

**Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη
λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ελλάδα

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 20 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η ρήτρα, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στο άρθρο 6 παράγραφος 3, στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, καθώς και στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής οικονομικής επιβράδυνσης. Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή συμμερίστηκε την άποψη του Συμβουλίου ότι, δεδομένης της αναμενόμενης σοβαρής οικονομικής επιβράδυνσης που προκύπτει από την έξαρση της νόσου COVID-19, οι τρέχουσες συνθήκες επιτρέπουν την ενεργοποίηση της ρήτρας. Στις 23 Μαρτίου 2020, οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών συμφώνησαν με την εκτίμηση της Επιτροπής. Η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, εφόσον δεν τίθεται σε κίνδυνο η δημοσιονομική βιωσιμότητα μεσοπρόθεσμα. Όσον αφορά το διορθωτικό σκέλος, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να αποφασίσει, κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, να εγκρίνει αναθεωρημένη δημοσιονομική πορεία. Η γενική ρήτρα διαφυγής δεν αναστέλλει τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλίνουν από τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις που θα ίσχυαν κανονικά, ενώ δίνει παράλληλα στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τον συντονισμό των πολιτικών στο πλαίσιο του Συμφώνου.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι ελληνικές αρχές στις 22 Απριλίου 2020 και στη συνέχεια επικυρώθηκαν από την Eurostat¹, το πλεόνασμα γενικής κυβέρνησης στην Ελλάδα ανήλθε σε 1,5 % του ΑΕΠ το 2019, ενώ το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης ανήλθε στο 176,6 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας του 2020, η Ελλάδα προβλέπει έλλειμμα -4,7 % του ΑΕΠ το 2020, ενώ το χρέος προβλέπεται να διαμορφωθεί στο 188,8 % του ΑΕΠ.

Το προβλεπόμενο έλλειμμα για το 2020 αποτελεί εκ πρώτης όψεως αποδεικτικό στοιχείο για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως αυτό ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Επιπλέον, τα στοιχεία για το 2019 υποδηλώνουν ανεπαρκή πρόοδο προς την κατεύθυνση της συμμόρφωσης με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους, γεγονός το οποίο αποτελεί επίσης εκ πρώτης όψεως αποδεικτικό στοιχείο για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως αυτό ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο αυτό, επομένως, η Επιτροπή συνέταξε την παρούσα έκθεση, η οποία αποτελεί το πρώτο βήμα στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Αναλύει τη συμμόρφωση της

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe7764b0369f>

Ελλάδας με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους που προβλέπονται στη Συνθήκη. Λαμβάνει υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες και συνεκτιμά δεόντως το μεγάλο οικονομικό σοκ που συνδέεται με την πανδημία COVID-19.

Πίνακας 1. Έλλειμμα και χρέος γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)

		2016	2017	2018	2019	2020 Επιτροπή	2021 Επιτροπή
Κριτήριο ελλείμματος	Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	0,5	0,7	1,0	1,5	-6,4	-2,1
Κριτήριο χρέους	Ακαθάριστο χρέος γενικής κυβέρνησης	178,5	176,2	181,2	176,6	196,4	182,6
	Απόκλιση από την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους	ά.α.	ά.α.	ά.α.	ά.α.	2,5	-1,0
	Μεταβολή διαρθρωτικού ισοζυγίου	2,3	-0,5	-0,1	-2,2	ά.α.	ά.α.
	Απαιτούμενη ΕΓΔΠ	ά.α.	0,1.	0,4	0,8	ά.α.	ά.α.

Σημείωση: Η ΕΓΔΠ αφορά την ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή

Πηγή: Eurostat, εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020

2. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Με βάση το πρόγραμμα σταθερότητας του 2020, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης της Ελλάδας το 2020 αναμένεται να ανέλθει σε 4,7 % του ΑΕΠ, δηλαδή να είναι υψηλότερο και να μην προσεγγίζει την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη.

Η προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης για το 2020 είναι έκτακτη, καθώς προκύπτει από σοβαρή οικονομική κάμψη. Λαμβάνοντας υπόψη τις επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 στην οικονομία της Ελλάδας, οι εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής κάνουν λόγο για συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ το 2020 κατά 9,7 %.

Η προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς που ορίζει η Συνθήκη θα είναι προσωρινή, βάσει των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2020, σύμφωνα με τις οποίες το έλλειμμα θα μειωθεί σε ποσοστό κάτω του 3 % του ΑΕΠ το 2021. Ωστόσο, οι προβολές αυτές περιβάλλονται από εξαιρετικά υψηλό βαθμό αβεβαιότητας.

Εν ολίγοις, το σχεδιαζόμενο έλλειμμα για το 2020 είναι υψηλότερο και δεν προσεγγίζει την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η προβλεπόμενη υπέρβαση θεωρείται έκτακτη, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ενώ ο χαρακτήρας της υπέρβασης θεωρείται επί του παρόντος προσωρινός. Ως εκ τούτου, από την ανάλυση προκύπτει ότι εκ πρώτης όψεως δεν πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97.

3. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΧΡΕΟΥΣ

Ο δείκτης δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ μειώθηκε από 181,2 % το 2018 σε 176,6 % το 2019. Η μείωση του χρέους οφειλόταν στο υψηλό πρωτογενές πλεόνασμα που επιτεύχθηκε το 2019, το οποίο αυξήθηκε λόγω της ισχυρής αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ και της αύξησης του αποπληθωριστή του ΑΕΠ, καθώς και λόγω οριακής μείωσης του χρέους που οφείλεται στις προσαρμογές αποθεμάτων-ροών.

Μετά την κατάργηση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος τον Σεπτέμβριο του 2017, η Ελλάδα εισήλθε σε τριετή μεταβατική περίοδο για να εξασφαλίσει επαρκή πρόοδο προς την κατεύθυνση της συμμόρφωσης με την τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους. Η μεταβατική περίοδος άρχισε το 2017 και έληξε το 2019. Προκειμένου να εξασφαλιστεί συνεχής και ουσιαστική πρόοδος προς την κατεύθυνση της συμμόρφωσης κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, η Ελλάδα θα πρέπει να πληροί ταυτόχρονα τις δύο ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α) πρώτον, η ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή θα πρέπει να μην αποκλίνει σε ποσοστό μεγαλύτερο από το $\frac{1}{4}$ % του ΑΕΠ από την ελάχιστη γραμμική διαρθρωτική προσαρμογή (ΕΓΔΠ), με την οποία διασφαλίζεται ότι θα επιτευχθεί η τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους έως το τέλος της μεταβατικής περιόδου·
- β) δεύτερον, ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, η εναπομένουσα ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή θα πρέπει να μην υπερβαίνει τα $\frac{3}{4}$ % του ΑΕΠ (εκτός εάν η πρώτη προϋπόθεση συνεπάγεται ετήσια προσπάθεια άνω των $\frac{3}{4}$ % του ΑΕΠ).

Από τα κοινοποιηθέντα στοιχεία προκύπτει ότι η Ελλάδα δεν σημείωσε επαρκή πρόοδο ως προς την επίτευξη της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2019, δεδομένου ότι το διαρθρωτικό ισοζύγιο εκτιμάται ότι επιδεινώθηκε κατά -2,2 % του ΑΕΠ το προηγούμενο έτος, σε σύγκριση με την ισχύουσα ΕΓΔΠ 0,8 % του ΑΕΠ.

Συνεπώς, η ανάλυση δείχνει ότι εκ πρώτης όψεως το κριτήριο του χρέους δεν πληρούται με βάση τα απολογιστικά στοιχεία για το 2019.

4. ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης ορίζει ότι, εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τους όρους ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να «λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους.»

Οι παράγοντες αυτοί διευκρινίζονται περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο προβλέπει επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη «οποιοδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του οικείου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους και τον οποίον το κράτος μέλος έχει προτείνει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή».

Για την προφανή παραβίαση του κριτηρίου του χρέους, η ανάλυση των σχετικών παραγόντων είναι ιδιαίτερα δικαιολογημένη, δεδομένου ότι η δυναμική του χρέους

επηρεάζεται σε μεγαλύτερο βαθμό από παράγοντες εκτός του ελέγχου της κυβέρνησης από ό,τι το έλλειμμα. Το γεγονός αυτό αναγνωρίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο ορίζει ότι οι σχετικοί παράγοντες λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να εκτιμηθεί η συμμόρφωση με βάση το κριτήριο του χρέους, ανεξάρτητα από το μέγεθος της παραβίασης. Εν προκειμένω, κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το κριτήριο του χρέους πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τουλάχιστον οι ακόλουθες τρεις κύριες πτυχές, λόγω του αντικτύπου τους στη δυναμική και τη βιωσιμότητα του χρέους: i) η τήρηση του ΜΔΣ ή της πορείας προσαρμογής για την επίτευξή του, ii) η εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και iii) οι επικρατούσες οικονομικές συνθήκες.

Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, όσον αφορά τη συμμόρφωση με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020, ωστόσο, δεδομένου ότι ο δείκτης δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς 60 % και δεν πληρούται η διπλή προϋπόθεση - δηλαδή το έλλειμμα να παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς και η υπέρβαση της τιμής αναφοράς να είναι προσωρινή - οι εν λόγω σχετικοί παράγοντες δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά τα στάδια που οδηγούν στην απόφαση για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος βάσει του κριτηρίου του ελλείμματος για την Ελλάδα.

Στην παρούσα κατάσταση, ένας σημαντικός πρόσθετος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη όσον αφορά το 2020 είναι ο οικονομικός αντίκτυπος της πανδημίας COVID-19, η οποία έχει πολύ σημαντικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική κατάσταση και έχει ως αποτέλεσμα εξαιρετικά αβέβαιες προοπτικές. Η πανδημία οδήγησε επίσης στην ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής.

4.1. Η πανδημία COVID-19 και η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής

Η πανδημία COVID-19 επέφερε σημαντικό οικονομικό κλυδωνισμό που έχει σημαντικό αρνητικό αντίκτυπο σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι συνέπειες για την αύξηση του ΑΕΠ θα εξαρτηθούν από τη διάρκεια τόσο της πανδημίας όσο και των μέτρων που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές και σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο για την επιβράδυνση της εξάπλωσής της, την προστασία των παραγωγικών ικανοτήτων και τη στήριξη της συνολικής ζήτησης. Τα κράτη μέλη έχουν ήδη θεσπίσει ή θεσπίζουν δημοσιονομικά μέτρα για να ενισχύσουν την ικανότητα των συστημάτων υγείας και να ανακουφίσουν τα άτομα και τους κλάδους που πλήττονται ιδιαίτερα. Έχουν επίσης εγκριθεί σημαντικά μέτρα στήριξης της ρευστότητας και άλλες εγγυήσεις. Με την επιφύλαξη λεπτομερέστερων πληροφοριών, οι αρμόδιες στατιστικές αρχές πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον τα εν λόγω μέτρα συνεπάγονται άμεσες επιπτώσεις στο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης ή όχι. Σε συνδυασμό με την πτώση της οικονομικής δραστηριότητας, τα μέτρα αυτά θα συμβάλουν στη σημαντική αύξηση του δημόσιου ελλείμματος και του χρέους.

4.2 Μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση, συμπεριλαμβανομένων των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων

Από το 2016, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ ανακάμπτει χάρη στις καθαρές εξαγωγές και την ιδιωτική κατανάλωση. Η ονομαστική μεγέθυνση αυξανόταν έως το 2018, αλλά μειώθηκε κάπως το 2019. Παρ' όλα αυτά, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι μακροοικονομικές συνθήκες είναι ελαφρυντικός παράγοντας που εξηγεί την έλλειψη επαρκούς προόδου ως προς την επίτευξη της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2019 στη Ελλάδα.

Η οικονομική δραστηριότητα αναμένεται να επηρεαστεί σε μεγάλο βαθμό από την έξαρση της νόσου COVID-19 και από τα συναφή μέτρα ανάσχεσης. Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το ΑΕΠ θα μειωθεί κατά 9,7 % το 2020, οι δε υπηρεσίες τουρισμού και ναυτιλίας – δύο πολύ σημαντικοί τομείς για την οικονομία της Ελλάδας – αναμένεται να πληγούν ιδιαίτερα σκληρά και η αναμενόμενη αύξηση της ανεργίας μπορεί επίσης να συμπίψει την εγχώρια ζήτηση. Οι μακροοικονομικές προοπτικές χαρακτηρίζονται από εξαιρετική αβεβαιότητα σχετικά με τη διάρκεια της πανδημίας και τον οικονομικό της αντίκτυπο. Το γεγονός αυτό αποτελεί ελαφρυντικό παράγοντα κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Ελλάδας με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020.

Στην έκθεση χώρας του 2020², η Επιτροπή έκρινε ότι η Ελλάδα είχε σημειώσει κάποια πρόοδο προκειμένου να ανταποκριθεί στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2019. Πιο συγκεκριμένα, η Ελλάδα συνέχισε τις μεταρρυθμίσεις σύμφωνα με τις μεταπρογραμματικές δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν στη συνεδρίαση της Ευρωμάδας στις 22 Ιουνίου 2018. Το 2019, η Ελλάδα υλοποίησε σημαντικές μεταρρυθμίσεις με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας του ελληνικού δημόσιου τομέα, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινωνικής πολιτικής, την προώθηση του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων και την περαιτέρω βελτίωση της ποιότητας του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Ειδικότερα, οι αρχές εξακολούθησαν να λαμβάνουν μέτρα για την ενίσχυση της ικανότητας της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων και για τη βελτίωση της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων στη δημόσια διοίκηση. Όσον αφορά τον χρηματοπιστωτικό τομέα, εξακολούθησε να σημειώνεται κάποια πρόοδος στις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την εκκαθάριση του αποθέματος μη εξυπηρετούμενων δανείων. Οι αρχές ακολούθησαν επίσης ένα ευρύτερο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, για παράδειγμα στον τομέα της καλής νομοθέτησης, της ψηφιακής διακυβέρνησης και της εκπαίδευσης.

4.3 Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων επενδύσεων

Το ονομαστικό πλεόνασμα αυξήθηκε από 1,0 % του ΑΕΠ το 2018 σε 1,5 % το 2019, λόγω της σταθερής οικονομικής ανάπτυξης, της συγκρατημένης αύξησης των δαπανών και της είσπραξης των μεταβιβάσεων ποσών ισοδύναμων με το εισόδημα που απέκτησαν οι εθνικές κεντρικές τράπεζες της ζώνης του ευρώ από τα ελληνικά κρατικά ομόλογα που είχαν στην κατοχή τους βάσει της συμφωνίας για τα καθαρά χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία (ANFA) και του προγράμματος για τις αγορές τίτλων (SMP). Οι δημόσιες επενδύσεις εκτιμάται ότι μειώθηκαν από 3,0 % του ΑΕΠ το 2018 σε 2,2 % το 2019.

Επειδή η Ελλάδα είχε απαλλαγεί από την υποχρέωση υποβολής προγραμμάτων σταθερότητας ενόσω υπαγόταν σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής («το πρόγραμμα»), οι ελληνικές αρχές δεν καθόρισαν μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο για το 2019. Την άνοιξη του 2018, το Συμβούλιο δεν εξέδωσε ειδική σύσταση για την Ελλάδα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου διότι, σύμφωνα με το άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 472/2013, η Ελλάδα απαλλασσόταν την περίοδο εκείνη από την παρακολούθηση και την αξιολόγηση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου δεδομένου ότι υπαγόταν στο

² Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2020) 507 final της 26.2.2020, «Country Report Greece 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances» (Έκθεση χώρας για τη Ελλάδα 2020. Συμπεριλαμβανομένης εμπειριστατωμένης επισκόπησης σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών).

πρόγραμμα. Υπό τις περιστάσεις εκείνες, η αξιολόγηση του 2019 διενεργείται, ελλείπει μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, λαμβάνοντας υπόψη τους παράγοντες που αναφέρονται ανωτέρω, τον στόχο για το πρωτογενές πλεόνασμα που συνιστάται από το Συμβούλιο και παρακολουθείται στο πλαίσιο της διαδικασίας ενισχυμένης εποπτείας, καθώς και το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο για το 2019.

Τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι ελληνικές αρχές στις 31 Μαρτίου 2020 και στη συνέχεια επικυρώθηκαν από την Eurostat³ επιβεβαιώνουν ότι το πρωτογενές πλεόνασμα γενικής κυβέρνησης ανήλθε σε 4,4 % του ΑΕΠ το 2019, ποσοστό που ισοδυναμεί με πρωτογενές πλεόνασμα που παρακολουθείται στο πλαίσιο της διαδικασίας ενισχυμένης εποπτείας⁴ ίσο με 3,5 % του ΑΕΠ. Επομένως, το δημοσιονομικό αποτέλεσμα ήταν σύμφωνο με τις δεσμεύσεις της Ελλάδας που αποτέλεσαν αντικείμενο παρακολούθησης στο πλαίσιο της διαδικασίας ενισχυμένης εποπτείας. Το διαρθρωτικό ισοζύγιο το 2019 εξακολούθησε να εμφανίζει υψηλό πλεόνασμα, το οποίο έφθασε το 2,8%. Η συμμόρφωση με τις δημοσιονομικές απαιτήσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας ενισχυμένης εποπτείας αποτελεί ελαφρυντικό παράγοντα για την αξιολόγηση της εκ πρώτης όψεως μη συμμόρφωσης της Ελλάδας με το κριτήριο του χρέους το 2019.

Λόγω της συνεχιζόμενης πανδημίας, οι αρχές θέσπισαν δημοσιονομικά μέτρα πρωτοφανούς ύψους για την αντιμετώπιση της κρίσης COVID-19 και τη στήριξη της οικονομίας. Το συνολικό μέγεθος των μέτρων εκτιμάται ότι θα ανέλθει στο 10,5 % του ΑΕΠ με εκτιμώμενο αντίκτυπο στο έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ίσο με 3,7 % του ΑΕΠ. Η πλειονότητα των μέτρων αποσκοπεί στη στήριξη των επιχειρήσεων και των εργαζομένων τους που πλήττονται από την πανδημία COVID-19, είτε μέσω της άμεσης αναστολής λειτουργίας των επιχειρήσεων είτε μέσω της γενικής επιδείνωσης της οικονομικής δραστηριότητας λόγω των μέτρων ανάσχεσης.

Υπό τις παρούσες συνθήκες, η αβεβαιότητα σχετικά με τις δημοσιονομικές και μακροοικονομικές προοπτικές είναι σημαντικά υψηλότερη από τη συνήθη. Στο παρόν στάδιο, ήταν διαθέσιμα μόνο πολύ προκαταρκτικά στοιχεία για την επιβεβαίωση του μεγέθους και της σοβαρότητας του οικονομικού και δημοσιονομικού πλήγματος.

4.4. Μεσοπρόθεσμη θέση του δημόσιου χρέους

Το δημόσιο χρέος μειώθηκε μεταξύ 2016 και 2017 από 178,5 % σε 176,2 % του ΑΕΠ, και στη συνέχεια αυξήθηκε αισθητά το 2018 σε 181,2 % του ΑΕΠ. Η αύξηση αυτή οφειλόταν στην τελική εκταμίευση στο πλαίσιο του προγράμματος το 2018, η οποία συνέβαλε στη δημιουργία σημαντικών ταμειακών αποθεμάτων ασφαλείας της Ελλάδας. Τα συσσωρευμένα υψηλά πλεονάσματα γενικής κυβέρνησης που καταγράφηκαν κατά την ίδια περίοδο, καθώς και η αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, θα είχαν διαφορετικά ως αποτέλεσμα τη σταθερή πτωτική πορεία του χρέους. Το 2019, ο δείκτης δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ μειώθηκε σε 176,6 %, αντικατοπτρίζοντας το υψηλό ονομαστικό πλεόνασμα της γενικής κυβέρνησης και

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

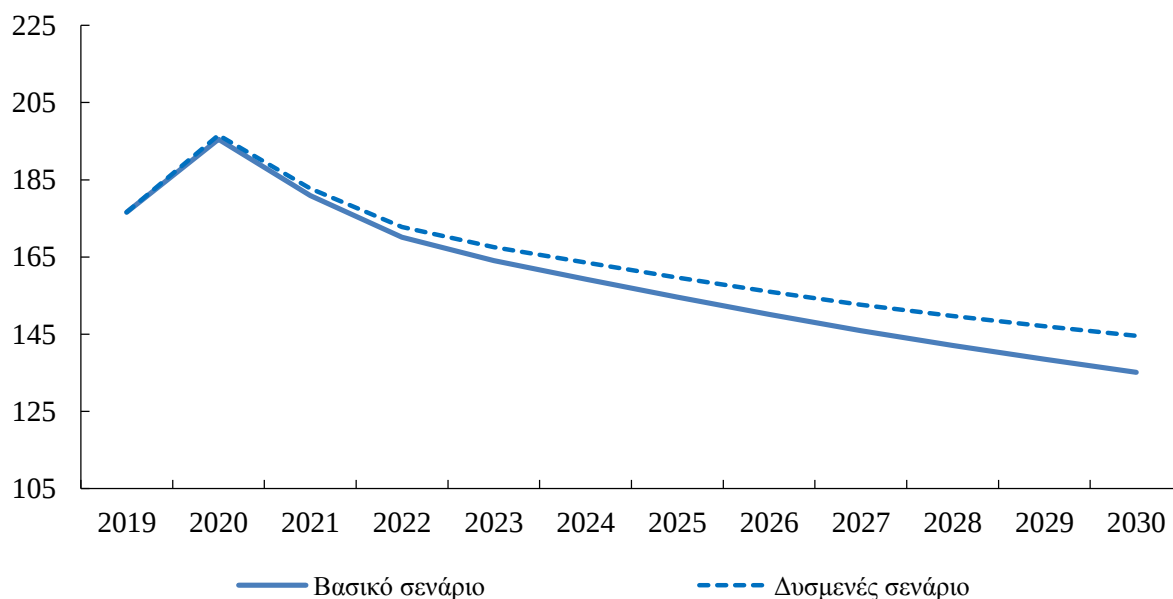
⁴ Ο ορισμός του προγράμματος για το πρωτογενές ισοζύγιο εξαιρεί το έκτακτο κόστος της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών, τα έσοδα από SMP και ANFA και μέρος των εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις. Βλ. γνώμη της Επιτροπής της 21.11.2018 σχετικά με το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της Ελλάδας {SWD(2018) 516 final} για τον ορισμό.

την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, αλλά και τη μείωση του χρέους που οφείλεται στις προσαρμογές αποθεμάτων-ροών.

Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το χρέος της γενικής κυβέρνησης αναμένεται να αυξηθεί από 176,6 % του ΑΕΠ το 2019 σε 196,4 % το 2020. Η αύξηση του δείκτη χρέους οφείλεται κυρίως στη μεγάλη πτώση του ονομαστικού ΑΕΠ και στην επιδείνωση του πρωτογενούς ισοζυγίου λόγω των κυκλικών εξελίξεων και των δημοσιονομικών μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης COVID-19. Ο αντίκτυπος αυτών των μέτρων στο χρέος μετριάζεται από την αναμενόμενη χρήση της χρηματοδότησης σε μετρητά.

Η ανάλυση βιωσιμότητας του χρέους επικαιροποιήθηκε με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020. Η ανάλυση αυτή επιβεβαιώνει ότι, παρά τους κινδύνους, η κατάσταση του χρέους παραμένει βιώσιμη μεσοπρόθεσμα στην Ελλάδα, συμπέρασμα που λαμβάνει υπόψη σημαντικούς ελαφρυντικούς παράγοντες (συμπεριλαμβανομένου του προφίλ του χρέους και του μεγάλου μεριδίου των δανείων του «επίσημου τομέα» με πολύ χαμηλά επιτόκια). Ειδικότερα, ενώ η κατάσταση του χρέους επιδεινώνεται λόγω της κρίσης COVID-19, ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ στο βασικό σενάριο αναμένεται να είναι σε βιώσιμη (φθίνουσα) τροχιά μεσοπρόθεσμα⁵ (διάγραμμα 1).

Διάγραμμα 1: Δείκτης δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ, Ελλάδα, % του ΑΕΠ



Πηγή: υπηρεσίες της Επιτροπής.

⁵ Το βασικό σενάριο αντικατοπτρίζει τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020 και τις μεταπρογραμματικές δεσμεύσεις της Ελλάδας μετά το 2021, σύμφωνα με τη μεθοδολογία που καθορίστηκε στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας. Το δυσμενές σενάριο βασίζεται στην παραδοχή για υψηλότερα επιτόκια (κατά 500 μονάδες βάσης) και χαμηλότερη αύξηση του ΑΕΠ (κατά -0,5 εκατοστιαίες μονάδες), σε σχέση με το βασικό σενάριο (κατά τη διάρκεια του χρονικού ορίζοντα των προβλέψεων).

4.5 Άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από το κράτος μέλος

Στις 11 Μαΐου 2020, οι ελληνικές αρχές διαβίβασαν επιστολή με τους σχετικούς παράγοντες σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Η ανάλυση που παρουσιάστηκε στις προηγούμενες ενότητες καλύπτει ήδη σε γενικές γραμμές τους βασικούς παράγοντες που προβάλλονται από τις αρχές.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης της Ελλάδας το 2020 προβλέπεται να ανέλθει σε 4,7 % του ΑΕΠ, δηλαδή να είναι υψηλότερο και να μην προσεγγίζει την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς θεωρείται έκτακτη και επί του παρόντος θεωρείται προσωρινή.

Το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης ανήλθε σε 176,6 % του ΑΕΠ στο τέλος του 2019, υπερβαίνοντας την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που ορίζεται στη Συνθήκη. Η Ελλάδα δεν σημείωσε επαρκή πρόοδο ως προς την επίτευξη της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους το 2019.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η παρούσα έκθεση εξέτασε επίσης τους σχετικούς παράγοντες.

Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, όσον αφορά τη συμμόρφωση με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020, δεδομένου ότι ο δείκτης δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς 60 % και δεν πληρούται η διπλή προϋπόθεση - δηλαδή το έλλειμμα να παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς και η υπέρβαση της τιμής αναφοράς να είναι προσωρινή - οι εν λόγω σχετικοί παράγοντες δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά τα στάδια που οδηγούν στην απόφαση για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος βάσει του κριτηρίου του ελλείμματος για την Ελλάδα. Συνολικά, από την ανάλυση προκύπτει ότι το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997, δεν πληρούται.

Όσον αφορά τη συμμόρφωση με το κριτήριο του χρέους το 2019, οι σχετικοί παράγοντες, και ιδίως i) οι παρατηρούμενες μακροοικονομικές συνθήκες· ii) κάποια πρόοδος όσον αφορά την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της ανάπτυξης κατά τα προηγούμενα έτη και iii) η συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς στόχους της Ελλάδας στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι τηρείται το κριτήριο του χρέους, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997.