EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.2.2010
KOM(2010) 26 slutlig

2010/0031 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om offentliggörande av rekommendationen om att få Greklands ekonomiska politik att överensstämma med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och undanröja risken att den ekonomiska och monetära unionens funktion äventyras

{SEK(2010) 93 slutlig}
{SEK(2010) 94 slutlig}
{SEK(2010) 95 slutlig}

MOTIVERING

1. INLEDNING

Grekland har haft en stark ekonomisk tillväxt på 4 % per år under det senaste tio åren, också som ett resultat av en expansiv finanspolitik. Samtidigt har de inre och yttre makroekonomiska obalanserna avsevärt förstärkts, vilket har lett till en snabbt stigande utlandsskuld, samtidigt som statsskulden legat kvar på en mycket hög nivå. Den omvärdering av risker som följer av den pågående ekonomiska och finansiella krisens effekter på den grekiska ekonomin, lägger ytterligare press på dessa skuldbördor.

Enligt höstprognosen 2009 från kommissionen bromsade tillväxten in under 2009 till drygt minus 1 % av BNP och förväntas bli fortsatt negativ under 2010. Konjunkturnedgången har lett till en kraftig försämring av de offentliga finanserna och finansieringsvillkoren. Till följd av underskotten i de offentliga finanserna som under de gångna tio åren i genomsnitt har legat betydligt över 3 % av BNP, samt upprepade stora skuldökande finansiella transaktioner, överstiger den offentliga skuldkvoten 100 % av BNP. Grekland står inför utmaningen att i ett ogynnsamt makroekonomiskt läge uppnå en betydande finanspolitisk konsolidering, samtidigt förbättra de offentliga finansernas kvalitet och korrigera faktorerna bakom de stora inhemska och externa obalanserna i ekonomin.

I Greklands ekonomiska situation förenas en kris för de offentliga finanserna med bredare makroekonomiska obalanser som bottnar i djuprotade strukturella problem. Mot denna bakgrund är det lämpligt att samlat utnyttja de instrument för övervakning av den ekonomiska politiken och de offentliga finanserna som anges i fördraget. Ett samtidigt utnyttjande av de övervakningsinstrument föreskrivs enligt fördraget avser att göra övervakningen mer effektiv och är samtidigt en lämplig reaktion på den objektivt sett allvarliga situation som Grekland befinner sig i och dess möjliga spridningseffekter till andra länder i euroområdet.

I denna motivering ges en kortfattad översikt över den makroekonomiska och finanspolitiska situationen i Grekland, en närmare beskrivning av hur övervakningsinstrumenten är utformade och samspelet dem emellan samt av ramen för att lämna rekommendationer till Grekland enligt artikel 121.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, att vidta åtgärder enligt artikel 126.9 i EUF-fördraget och att avge ett yttrande om det uppdaterade stabilitetsprogrammet från januari 2010 i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1466.97[1]. Detta är första gången som ett beslut om föreläggande att vidta åtgärder enligt artikel 126.9 tillämpas i förening med en rekommendation enligt 121.4.

2. MAKROEKONOMISK UTVECKLING, KONKURRENSKRAFT OCH FINANSPOLITISKA OBALANSER

2.1. Den senaste makroekonomiska utvecklingen

Det makroekonomiska och budgetmässiga läget och de ekonomiska utsikterna i Grekland har försämrats väsentligt sedan april 2009 när rådet antog ett beslut om att det föreligger ett alltför stort underskott i Grekland och gav rekommendationer i enlighet med artikel 104.7 i EG-fördraget. Förtroendet för den ekonomiska utvecklingen både bland konsumenter och näringsidkare har skadats av krisen, vilket sedan slutet av 2008 försvagade den ekonomiska

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

aktiviteten och inverkade negativt på de ekonomiska utsikterna på medellång sikt. Jämfört med kommissionens interimsprognos från januari 2009 har tillväxtprognoserna skrivits ned, vilket ger stöd för rådets rekommendationer från april 2009 enligt artikel 104.7 i EG-fördraget. I stället för i det närmaste nolltillväxt under 2009 följd av en svag återhämtning under 2010 har BNP i reala termer minskat med omkring 1 % under 2009 och beräknas enligt kommissionens höstprognos 2009 (se tabell 1) minska med ytterligare ¼ % under 2010, med antagande av en oförändrad politik.[2] Mot bakgrund av den senaste utvecklingen, kan det inte heller uteslutas att nedgången i den ekonomiska aktiviteten under 2010 kommer att bli kraftigare än vad som beräknats i höstprognosen 2009. Nedgången i den ekonomiska aktiviteten inverkar också negativt på sysselsättningen som under 2009 föll med drygt 1 %, vilket ledde till att arbetslösheten steg till omkring 9 % och väntas, enligt kommissionens prognos, komma att överstiga 10 % år 2010.

Den makroekonomiska utvecklingen har samtidigt lett till en betydande justering av underskottet i de utrikes affärerna (underskottet i bytesbalansen) från över 12 % av BNP 2008 till 7½ % av BNP 2009. Enligt kommissionens prognos kommer emellertid troligen den förväntade ytterligare förbättringen i bytesbalans och konkurrenskraft på medellång sikt att bli mycket måttligare, till följd av de strukturella svagheterna i ekonomin. Särskilt underskottet i bytesbalansen kan, även om det minskar, fortfarande komma att uppgå till närmare 8 % av BNP år 2011. I en situation med svag tillväxt i både reala och nominella termer, blir de yttre begränsningarna allt besvärligare och kräver en betydande korrigering.

Tabell 1: Makroekonomisk utveckling och makroekonomiska prognoser

	2008	**2009**		**2010**		**2011**		**2012**	**2013**
	KOM	**KOM**	**SP**	**KOM**	**SP**	**KOM**	**SP**	**SP**	**SP**
Real BNP (förändring i %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Privat konsumtion (förändring i %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Offentlig konsumtion (förändring i %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Fast bruttoinvestering (förändring i %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Export av varor och tjänster (förändring i %)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Import av varor och tjänster (förändring i %)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
BNI (BNP deflator) (förändring i %)	1,6	-1,6	–	-0,7	–	0,7	–	–	–
Bidrag till real BNP-tillväxt:									
- Slutlig inhemsk efterfrågan	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Lagerförändringar	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
-Nettoexport	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Sysselsättning (förändring i %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Arbetslöshet (Eurostats definition)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Ersättning till anställda/per anställd	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Enhetsarbetskostnader (hela ekonomin)	3,9	2,5	–	0,9	–	0,9	–	–	–
Reala enhetsarbetskostnader	0,3	0,8	–	-0,5	–	-1,3	–	–	–
BNP deflator (förändring i %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Harmoniserade konsumentprisindex	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Underskott i bytes- och kapitalbalansen (finansiellt sparande)	**-12,4**	**-7,5**	**-8,8**	**-6,8**	**-6,6**	**-6,7**	**-5,9**	**-4,9**	**-4,0**

Källa: AMECO, kommissionen, stabilitetsprogrammen (januari 2010).

[2] Europeiska ekonomiska prognoser – hösten 2009, *European Economy* 10.

De stadigt ökande konkurrenskraftsförlusterna under det senaste decenniet är en avspegling av den betydande apprecieringen av den reala effektiva växelkursen baserad på enhetsarbetskostnader. Snabbt stigande lönekostnader och vinstmarginaler som överstiger produktivitetstillväxten har bidragit till en bestående skillnad i inflationstakt jämfört med euroområdet. Medan den nominella ersättningen per anställd ökade med omkring 2¼ % under 2009, låg inflationen kvar på närmare 1 % 2009, vilket ledde till en hög reallöneökning som betydligt översteg produktivitetstillväxten. Det faktum att löner, arbetsmarknadsvillkor och produktivitetsutveckling inte är kopplade till varandra, något som även illustreras av den rådande konjunkturnedgångens svaga inverkan på löneökningstakten, kan komma att ytterligare underminera ekonomins konkurrensställning om denna utveckling tillåts fortgå på medellång sikt. Åtgärder för att främja produktiviteten, tillsammans med en återhållsam löneutveckling, skulle bidra till att återhämta förlorad konkurrenskraft. Även om inflationen just nu är låg beräknas den trendmässigt snabbt börja öka igen på medellång sikt. Kärninflationen väntas också öka i snabbare takt än genomsnittet i euroområdet. Bristerna i de inhemska marknadernas funktionssätt, särskilt tjänstesektorn, avspeglas i höga vinstpålägg i skyddade sektorer.

2.2 Konkurrenskraft och tillväxtpotential

Enligt Eurostat uppgick BNP per capita 2008 uttryckt i köpkraftspariteter (PPS) till 94¾ % av genomsnittet för EU27, som ett resultat av relativt låga nivåer för arbetsproduktivitet per timme. Arbetskraftsutnyttjandet är däremot högre än genomsnittet i EU27 eftersom det genomsnittliga antalet arbetade timmar per år är högre. Grekland står nu inför allvarliga problem med att överbrygga skillnaden i inkomst per capita i förhållande till euroområdet. För det första kan krisen komma att skada den grekiska ekonomins produktionskapacitet. Enligt kommissionens beräkningar uppskattas att det kumulerade tappet i potentiell BNP fram till år 2020 kan komma att uppgå till omkring 16¼ % jämfört med den trendmässiga utvecklingen 2000-2006. Denna nedgång är bland den kraftigaste i euroområdet, även om den delvis utgår från den höga potentiella tillväxtnivån i Grekland före krisen. Dessutom kommer Grekland från år 2020 att börja drabbas av de negativa effekterna av en åldrande befolkning, vilket också kommer att minska den potentiella tillväxten från 2020 och framåt.

För att vända utvecklingen i den grekiska ekonomin mot en återgång till varaktig konvergens är det nödvändigt att korrigera obalanserna med hjälp av en kraftfull finanspolitisk korrigering och ett omfattande reformprogram. Kommissionen har vid upprepade tillfällen betonat svagheterna i den grekiska ekonomin. Kommissionen har exempelvis i sina prognoser sedan länge framhävt Greklands problem med priskonkurrenskraft, särskilt, med tanke på den reala effektiva växelkursens trendmässiga appreciering. I rekommendationerna inom ramen för Lissabonstrategin[3] angavs vidare även behovet att stärka Greklands konkurrenskraft på vissa andra områden än priskonkurrensförmågan, som exempelvis genom investeringar i FoU, reformer av den offentliga förvaltningen samt utbildningens kvalitet. Vidare visar beräkningarna från arbetsgruppen för åldrandefrågor inom Kommittén för ekonomisk politik att en reform av pensionssystemet är en prioritet[4]. Kommissionens arbetsmarknadsöversyn[5] har dessutom också uppmärksammat problem på den grekiska arbetsmarknaden, närmare bestämt vad gäller dess segmentering och regler för löneförhandlingar. Slutligen visar ett

---

3 EUT L 183, 15.7.2009.

4 European Economy 8/2009. Arbetsmarknadens utveckling och löneutvecklingen 2008. Europeiska kommissionen

5 European Economy nr 2/2009. (2009 års åldranderapport: Ekonomiska och budgetmässiga beräkningar för EU27:s medlemsstater (2008-2060).

flertal indikatorer att det finns utrymme att förbättra produktmarknadernas sätt att fungera, allt från nätindustrier till konsulttjänster. Sammantaget underminerar alla dessa faktorer Greklands strukturella konkurrenskraft och ger anledning att anta att landets stora obalanser i de utrikes affärerna inte enbart beror på en stark inhemsk efterfrågan. I de följande avsnitten görs en mer detaljerad genomgång av problemen på varje politikområde.

I fråga om priskonkurrenskraft är två indikatorer utmärkande. För det första har Grekland under de gångna 10 åren ackumulerat inflationsdifferenser på omkring 1 procentenhet per år i förhållande till euroområdet. För det andra har löneökningstakten varit högre än i euroområdet och överstigit produktivitetstillväxten, vilket lett till stigande enhetsarbetskostnader. Skillnader i inflationstakt antas bero på stark inhemsk efterfrågan (under åren före krisen), men också på ofullkomligt fungerande arbets- och produktmarknader som leder till löneinflation respektive stigande vinstmarginaler. Löneökningar som överstiger produktivitetstillväxten främjas av det grekiska löneförhandlingssystemet, liksom av beteendet inom den offentliga sektorn. Lönerna i den offentliga sektorn står i själva verket för en betydande andel av den totala lönesumman, har ett starkt inflytande på lönesättningen i den privata sektorn och har under de senaste åren utgjort en större andel av de totala lönerna än den privata sektorns[6] .

En kvalitetsökning inom den offentliga förvaltningen har generellt sett stor betydelse när det gäller att öka ekonomins totala effektivitet. Antalet offentliga institutioner, organisationer, kommuner och landsbygdskommuner har vuxit över tiden. I rekommendationerna inom ramen för Lissabonstrategin har behovet kraftigt betonats att bygga upp en effektiv förmåga när det gäller reglering, kontroll och genomförande av lagstiftning, båda allmänt sett och med avseende på utnyttjandet av strukturfonderna. De grekiska myndigheterna har åtagit sig att förbättra den offentliga förvaltningens sätt att fungera och har infört ett handlingsprogram för ”förvaltningsreform”. Det är nu fortfarande nödvändigt att stärka konsekvensbedömningar och de offentliga samrådens öppenhet, påskynda kodifieringsarbetet, skapa särskilda enheter i varje ministerium för bättre lagstiftning samt förbättra utnyttjandet av strukturfonderna. Den sistnämnda punkten kommer att behandlas nedan.

Pensionerna är ett annat stort reformområde. Sakläget är att pensionsutgifterna inom socialförsäkringssystemet, uttryckt i procent av BNP, beräknas att stiga kraftigt under de kommande decennierna, från 11¾ % av BNP 2007 till närmare 24 % av BNP 2060. I kommissionens senaste hållbarhetsrapport[7] bedöms följaktligen Grekland utgöra en stor risk med avseende på hållbarheten i de offentliga finanserna. Den demografiska utvecklingen, som visar att äldrekvoten i det närmaste kommer att fördubblas under prognosperioden fram till 2060, påverkar kraftigt de stigande pensionsutgifterna under hela prognosperioden[8]. Därtill kommer att bidragskvoten[9] i Grekland är bland de högsta i EU samtidigt som personer över 65 år i högre utsträckning än genomsnittsbefolkningen i EU riskerar att drabbas av fattigdom.

---

6 I denna jämförelse används nationalräkenskapsstatistik där offentliga ersättningar per anställd i den offentliga förvaltningen jämförs med totala ersättningar per anställd i samtliga industribranscher under perioden 2000–2007. Den offentliga sektorns löneökningar utöver den privata sektorns är också högre än i andra medlemsstater i euroområdet för vilka det finns statistik – t.ex. Spanien och Italien.

7 *European Economy nr* 9/2009.

8 Den demografiska utmaningen har faktiskt för Grekland ständigt bedömts som allvarligare än för EU i genomsnitt och Eurostats beräkningar från 2008 visar en ökning av äldrekvoten från 27,8 % 2008 till 57,1 % 2060. Förhållandet mellan försäkringstagare och pensionärer har nått 1,75:1 i stället för 4:1 vilket krävs för ett hållbart pensionssystem med löpande inbetalning enligt fördelningsprincipen.

9 Bidragskvoten är den genomsnittliga offentliga pensionsförmånen som andel av genomsnittslönen i hela ekonomin.

Den senaste tidens reformer – t.ex. lag 3655/2008[10] – har hanterat vissa av pensionssystemets svagheter som exempelvis dess alltför stora uppsplittring. Det uppdaterade stabilitetsprogrammet från 2010 innehåller också vissa åtaganden när det gäller reformer av pensions- och sjukvårdssystemen. På det hela taget är pensionssystemet fortfarande ohållbart och orättvist. Förtidspensionsordningar erbjuder alternativa men dyrbara möjligheter till pension med negativa effekter för viljan att arbeta. Reformerna måste därför begränsa den kraftiga ökningen av åldersrelaterade utgifter för att på så sätt stärka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Hälso- och sjukvårdssystemet behöver också reformeras, i synnerhet för att förbättra tjänsternas kvalitet, särskilt inom primärvården, öka effektiviteten och förbättra medelsförvaltningen eftersom brister på bland annat dessa områden har orsakat budgetöverskridanden[11].

Produktmarknadsreformer tas också upp i det uppdaterade stabilitetsprogrammet. Flera områden bör uppmärksammas. För det första bör konkurrensen inom konsulttjänstesektorn stärkas, en sektor som står för 2½ % av BNP och 7 % av sysselsättningen[12]. I OECD:s produktmarknadsindikator för konsulttjänster rankas Grekland lågt, särskilt i fråga om juridiska tjänster. För det andra är konkurrenshindren bland de högsta bland OECD:s europeiska medlemsländer, även det baserat på OECD:s index över konkurrenshinder. För det tredje släpar liberaliseringen av nätindustrier (bl.a. energi) efter genomsnittet i EU[13], liksom öppnandet av marknader på transportområdet för konkurrens, särskilt spårbundna transporter.[14] Inom exempelvis gassektorn inställdes den första privata importen av LNG (flytande naturgas) till först helt nyligen (december 2009) på grund av att den statskontrollerade nätoperatören DESFA fram till dess underlät att skriva under kontrakt som gav tillträde till nätet. Denna avsaknad av liberalisering får konkreta konsekvenser för det grekiska näringslivet. För att illustrera detta i fråga om elmarknaden visar Världsbanken[15] att det tar längre tid och är dyrare att koppla upp ett nybildat företag till elnätet jämfört med genomsnittet för OECD-länderna.

När det slutligen gäller företagsklimatet ställs företagen inför komplicerade, tungrodda, utdragna procedurer och rättslig oförutsebarhet i sina förbindelser med den offentliga förvaltningen. Trots de framsteg som gjorts är Grekland det lägst rankade EU- och OECD-landet i Världsbankens indikatorer för 2009 när det gäller att driva affärsverksamhet (”Doing Business indicators”). Detta förklaras av den tidsåtgång och de kostnader krävs för att starta företag, den generellt sett stela arbetsmarknaden, det bristfälliga skyddet för investerare liksom svårigheterna att få tillgång till finansiering. Grekland har antagit ett mål om att

---

10 I lag 3655/2008 åtgärdas en del av de administrativa svagheterna i det grekiska pensionssystemet och införs samtidigt en rad parameterjusteringar. Genom lagen minskas för det första antalet pensionsfonder från 113 till 13, vilket minskar förvaltningskostnaderna och förbättrar övervakningen. Genom lagen införs för det andra ett individuellt socialförsäkringsnummer för att förbättra utgiftskontrollen och minska avgiftsfusk. För det tredje inrättas en försäkringsfond för solidaritet mellan generationer för att säkerställa framtida pensionsinbetalningar. Lagen innehåller dessutom finansiella incitament till att fortsätta att arbeta upp till tre år efter den lagstadgade pensionsåldern och för att förbättra möjligheterna till mammaledighet i syfte att öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden.

11 OECD (2009), *Economic Survey of Greece 2009*, kapitel 3: Kapitel 3 Förbättring av hälso- och sjukvårdssystemet.

12 Källa: EU KLEMS, 2005.

13 OECD index för 2007 på 5,3 jämfört med 3,4 för de övriga OECD-länderna i EU.

14 Detta visas i 2007 års OECD-indikatorer över regleringar på energi-, transport- och kommunikationsområdet. Greklands regleringsindikator är 2,1 för elsektorn och 3,5 för gassektorn, jämfört med 1,5 respektive 2,5 i de EU-länder som är medlemmar i OECD.

15 ”Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project”. Världsbanken. 2010.

minska de administrativa bördorna med 25 % fram till 2013, men genomförandet måste gå vidare efter inledningsstadierna. Reformer inom dessa områden enligt riktlinjerna i EU:s småföretagslagstiftning skulle kort sagt kunna öka privata investeringar och sysselsättning utan att belasta de offentliga finanserna särskilt mycket. De skulle kunna främja arbetsmarknadsreformer genom att lätta kostnadstrycket.

Utöver ansträngningarna att reformera anställningsförhållandena i den offentliga sektorn behöver den grekiska arbetsmarknaden också reformeras i linje med de allmänna principerna för flexicurity. Den grekiska arbetsmarknaden är starkt uppdelad efter kön (mer än i något annat EU-land), ålder (där unga har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden), typ av anställningsavtal (med relativt sett striktare lagstadgad anställningstrygghet för anställda på tillfälliga kontrakt än för fast anställda) och kvalifikationer (högre anställningstrygghet för tjänstemän än för arbetare). Samtidigt finns det stort utrymme för att förbättra arbetskraftens kvalifikationer och bättre anpassa arbetskraftsutbudet till efterfrågan på arbetsmarknaden genom att höja gymnasie- och högskoleutbildningens kvalitet och föra en mer aktiv arbetsmarknadspolitik. En del av dessa frågor har redan behandlats i det uppdaterade stabilitetsprogrammet. Definitionen av kollektiva uppsägningar är slutligen extremt bred, eftersom den gäller för företag med mellan 20 och 200 anställda när 4 arbetare sägs upp. Kollektiva uppsägningar är tungrodda vilket gör att den nuvarande lagstiftningen i Grekland försvårar skapandet av nya arbetstillfällen. Den gör det även svårare för företagen att växa.

Slutligen skulle ett snabbare och mer effektivt utnyttjande av EU-fonder kunna spela en avgörande roll för att ansträngningarna att återställa konkurrenskraft och hållbara offentliga finanser ska lyckas. Grekland har sedan 2007 inkommit med relativt få ansökningar till kommissionen om utbetalningar. Detta visar på en låg utnyttjandenivå för EU-fondmedel vid början av det fjärde året av programperioden 2007–2013, jämfört med flertalet medlemsstater. Genom att anpassa nationella investeringsprioriteringar till målen för struktur- och sammanhållningspolitiken och arbeta tillsammans med kommissionen för att förbättra genomförandet av de operativa programmen skulle Grekland kunna finansiera viktiga offentliga investeringar som stärker den långsiktiga tillväxtpotentialen och samtidigt göra det möjligt att förbättra budgetkonsolideringen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas de operativa programmen för ”förvaltningsreform” och ”digital konvergens” eftersom dessa stöder mycket viktiga reformer inom offentlig förvaltning, vilka utgör centrala inslag i den reform- och tillväxtstrategi som presenterades i det uppdaterade stabilitetsprogrammet från januari 2010. EU:s strukturfonder skulle kunna utnyttjas för att öka den offentliga förvaltningens effektivitet och stödja reformer av hälso- och sjukvårdssystemet, offentlig arbetsförmedling, reformer för livslångt lärande samt uppbyggandet av en effektiv kapacitet för att kontrollera efterlevnaden av regelverket och verkställighet.

2.3. Banksektorn

De grekiska bankerna är fortsatt relativt stabila i solvenshänseende med en genomsnittlig kapitaltäckningsgrad på 11,7 % och fortsatt lönsamma. Bankerna har erhållit statligt stöd i form av garantier och kapitaltillskott, men i mindre utsträckning än i de flesta andra EU-medlemsstater. Resultaten framåt kommer dock påverkas av de strukturella svagheterna i ekonomin, eftersom ekonomin kommer ur den nuvarande konjunkturnedgången med en dämpad kredittillväxt som följd.

Trots att den grekiska banksektorn har en relativt låg utlåning/inlåningsrelation har den upplevt svårigheter att få tillgång till likviditet på interbankmarknaderna, vilket gör den huvudsakligen beroende av utlåning inom Eurosystemet[16]. De grekiska bankerna håller i dagsläget 8 % av sina tillgångar i statsobligationer, främst grekiska. Om en ytterligare sänkning av kreditvärdighetsbetyget för statens upplåning skulle inträffa kan tveksamhet uppstå vad gäller de grekiska bankernas och andra investerares villighet att inneha grekiska statspapper. Detta skulle kunna innebära att statens förmåga att finansiera sin verksamhet blir ännu mer ansträngd.

När det gäller den finansiella sektorn generellt, och specifikt försäkringssektorn, är den grekiska tillsynsmyndigheten i färd med att åtgärda en svaghet som sammanhänger med betalningsinställelser i ett större och fyra mindre försäkringsbolag[17].

2.4. Obalanser i de offentliga finanserna

Under 2009 har de grekiska offentliga finanserna försämrats betydligt mer än vad som kunde förväntas på grund av konjunkturnedgången och stödåtgärderna till förmån för finanssektorn. Enligt de officiella uppskattningarna i 2010 års budget har det offentliga underskottet stigit till 12¾ % av BNP under 2009 (i denna uppskattning ingår en underskottsökande nettoeffekt av tillfällig natur på 1¼ % av BNP[18]). Detta är i linje med kommissionens höstprognos 2009 och ska jämföras med det budgetmål på 3,7 % av BNP för 2009 som angavs i det uppdaterade stabilitets- och tillväxtprogrammet från januari 2009 (tabell 2)[19]. Det nu uppskattade utfallet för underskottet 2009 är betydligt högre än det som förväntades när rådet i april 2009 antog rekommendationen enligt artikel 104.7 i EG-fördraget.

Tabell 2: Reviderade uppskattningar av ekonomisk tillväxt och budgetutfall

	Real BNP-tillväxt (förändring i %)					**Den offentliga sektorns finansiella sparande (i % av BNP)**				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Budget 2009	2,7	–	–	–	–	-2	–	–	–	–
KOM 2009 prognos från januari	0,2	0,7	–	–	–	-3,7	-4,2	–	–	–
SP jan. 2009	1,1	1,6	2,3	–	–	-3,7	-3,2	-2,6	–	–
EDP-anmälan (april 2009)	–	–	–	–	–	-3,7	–	–	–	–
KOM 2009 års vårprognos	-0,9	0,1	–	–	–	-5,1	-5,7	–	–	–
EDP-anmälan (oktober 2009)	–	–	–	–	–	-12,5	–	–	–	–
KOM 2009 års höstprognos	-1,1	-0,3	0,7	–	–	-12,7	-12,2	12,8	–	–
Budget 2010	-1,2	-0,3	–	–	–	-12,7	-9,1	–	–	–

16 Tillgång till utlåning inom Eurostystemet har underlättats genom ändringar i ECB:s regler om godtagbara säkerheter. Eurosystemet väntas emellertid vid utgången av 2010 återinföra de kriterier som gällde före krisen för vad som utgör godtagbara säkerheter.

17 Aspis Pronoia S.A.:s tillstånd drogs in den 21 september 2009 tillsammans med tillstånden för fyra andra mindre försäkringsbolag i Aspiskoncernen med verksamhet i Grekland. Detta berodde främst på dessa bolags väldigt svaga balansräkningar. Det belopp som den grekiska regeringen skulle kunna tvingas bistå med för att bevara stabiliteten i branschen är emellertid litet.

18 Detta kan ytterligare delas upp i en underskottsökande effekt av engångsutgifter på 1¼ % av BNP och engångsinkomster på omkring ¼ % av BNP. Den senare siffran inkluderar engångsinkomster från den särskilda inkomsten till höginkomsthushåll och de skatteamnestiåtgärder som genomfördes 2009.

19 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16053_en.htm

SP januari 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Källor: Kommissionen, uppdateringar av stabilitetsprogrammet

Det mycket högre än budgeterade underskottet 2009 förklaras endast delvis av det ogynnsamma makroekonomiska läget (tabell 3). Enligt de grekiska myndigheternas senaste officiella uppskattningar väntas BNP-tillväxten ha uppgått till -1¼ % 2009, i stort sett i linje med 2009 års höstprognos från kommissionen. Endast en liten del av budgetöverskridandena under 2009 (omkring 1½ % av BNP) kan förklaras av de automatiska stabilisatorernas verkan i takt med att ekonomin gick in i en recessionsfas. En annan del av underskottsöverskridandena sammanhänger med en baseffekt till följd av den stora upprevideringen av 2008 års underskott i de offentliga finanserna (i oktober 2009 reviderades underskottskvoten upp med 2¾ % av BNP, jämfört med de sifferuppgifter som rapporterades på våren)[20].

Utöver dessa faktorer avspeglar försämringen av det offentliga underskottet inkomstbortfall på omkring 2½ % av BNP och utgiftsöverskridanden på nästan 2½ % av BNP jämfört med budgetmålet i det uppdaterade stabilitetsprogrammet från januari 2009. Huvuddelen av inkomstbortfallet är ett resultat av brister i skatteuppbördssystemet. Närmare bestämt sjönk de indirekta skatteintäkterna med 1¼ % av BNP, medan socialavgifter minskade med nästan ½ % av BNP till följd av ökad arbetslöshet, vilket bekräftar att de ursprungliga beräkningarna av budgetintäkterna som budgetmålen byggde på var tydligt optimistiska (både beträffande direkta och indirekta skatter). På utgiftssidan har som ovan nämnts en rad engångsutgifter[21] på sammanlagt omkring 1¼ % av BNP bidragit till utgiftsöverskridandena. Ovanpå detta steg den offentliga lönebudgeten med omkring 0,7 % av BNP, främst till följd av ökningen av kortfristiga anställningskontrakt och höjda löner inom den offentliga sektorn. Dessutom ökade skuldtjänstkostnaden med 0,5 % av BNP, på grund av den kraftigt ökade skuldkvoten. Dessa utgifts- och inkomstöverskridanden uppväger mer än väl de finanspolitiska konsolideringsåtgärder som regeringen aviserade i juni 2009[22], också eftersom de endast delvis genomfördes under det innevarande året[23].

---

20 I enlighet med artikel 15.1 i rådets förordning (EG) nr 479/2009 och mot bakgrund av en betydande osäkerhet i de sifferuppgifter som den grekiska statistikmyndigheten rapporterade in (Eurostats pressmeddelande 149/2009 av den 21 oktober 2009) lämnade Eurostat en reservation avseende kvaliteten på de uppgifter som Grekland anmälde. Eurostats reservation avseende de grekiska nationalräkenskaperna har ännu inte återkallats. Se även kommissionens rapport om underskotts- och skulduppgifter i de grekiska natioinaräkenskaperna – KOM (2010), 1 8.1.2010.

21 Ett särskilt bidrag som betalats till låginkomsthushåll (203 miljoner euro), administrativa kostnader i samband med nyvalet i oktober 2009 (244 miljoner euro) och betalning av sjukvårdsrelaterade obetalda förfallna skulder (975 miljoner euro), subventioner och bidrag till andra offentliga organ (394 miljoner euro), betalning av vite till följd av ett domstolsbeslut om det nationella flygbolaget och andra bolag (541 miljoner euro). Totalen uppgår till 3 228 miljoner euro eller 1¼ % av BNP.

22 Merparten av de planerade åtgärderna syftade främst till att öka inkomsterna tillfälligt (reglering av skattetvister, extraskatt för höginkomsttagare, avgifter på byggnader som uppförts i strid med byggplaneregler, osv.) eller varaktigt (höjda punktskatter på tobak och alkohol, högre skattesats på utdelningar och aktieoptioner osv.). På utgiftssidan aviserades vissa åtgärder under årets lopp (som exempelvis minskningar av löpande utgifter, frysta löner och pensioner i den offentliga sektorn, minskad hjälp till utvecklingsländer osv.).

23 Exempelvis genomfördes inte en i juni 2009 aviserad beskattning i form av en avgift på byggnader som uppförts i strid med byggplaneregler (med en uppskattad budgeteffekt på omkring ½ % av BNP), eftersom den av de grekiska domstolarna hade förklarats strida mot författningen. Bland ytterligare exempel på åtgärder som gav mindre än vad som ursprungligen planerats finns frysningen av löner och pensioner i den offentliga sektorn, förlängningen av tidsfristen för lösning av skattetvister, punktskatt på mobiltelefonanvändning, avgifter för ägare till stora fritidsbåtar osv.)

Tabell 3: De främsta bestämningsfaktorerna för underskottsutfallet 2009(*)

	Effekt på under-skottet (°)	Underskott 2009
Ursprungligt mål i 2009 års budgetlag		**2,0**
Det uppdaterade stabilitetsprogrammet från januari 2009		**3,7**
Basårseffekt	1,4	
Automatiska stabilisatorer	1,5	
Engångsutgifter	1,5	
Effekt av inkomsthöjande åtgärder	-1,0	
Effekt av utgiftsbegränsande åtgärder	-0,3	
Inkomstbortfall	3,5	
Utgiftsöverskridanden	2,2	
Differenser i swapprelaterade flöden	0,2	
Det uppdaterade stabilitetsprogrammet från januari 2010		**12,7**

(*)I tabellen redovisas (i % av BNP) de viktigaste revideringarna, korrigeringarna och avvikelserna för 2009 års budget sedan den antogs av den (förra) grekiska regeringen i slutet av 2008 samt det nya stabilitetsprogrammet.

° ”+” innebär en ökning och ”-” en minskning av underskottet.

Trots att det makroekonomiska läget förvärrats mer än väntat kan sammanfattningsvis de snabbt förvärrade finanspolitiska obalanserna endast marginellt hänföras till det sämre makroekonomiska läget.

2.5. Finansräkenskapsstatistik

När det gäller det grekiska statistiksystemet förblir bristerna i den offentliga finansiella statistiken en återkommande fråga och ett allvarligt problem. Den 22 oktober 2009 uttryckte Eurostat en allmän reservation beträffande de sifferuppgifter som anmälts av de grekiska myndigheterna *på grund av betydande osäkerhet kring de rapporterade siffrorna* och godkände därför inte statistiken. Närmare bestämt innehöll anmälan från oktober 2009 betydande ändringar i form av uppräkningar av de senaste årens redovisade uppgifter över offentliga underskott och offentlig skuldsättning.

Underskottet i den offentliga sektorns finanser för 2008 reviderades upp till nästan 7¾ % av BNP, en ökning med 4 procentenheter jämfört med det i januari 2009 uppdaterade stabilitetsprogrammet och med 2¾ procentenheter av BNP jämfört med anmälan inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott från april 2009. I den senaste kommissionsrapporten om den grekiska offentliga underskotts- och skuldstatistiken[24] konstaterades *”allvarliga oegentligheter i anmälningarna av uppgifter i april och oktober 2009 inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott, bland annat hade inkorrekta uppgifter lämnats in, redovisningsreglerna inte följts och anmälan lämnats för sent, samarbetet fungerat dåligt mellan de nationella förvaltningsenheter som arbetade med sammanställningen av statistiska uppgifter inom ramen för EDP-förfarandet, liksom att Greklands nationella statistikmyndighet och revisionsmyndighet inte har en oberoende ställning i förhållande till finansministeriet, en institutionell ram och ett offentligt redovisningssystem som är olämpligt för en korrekt redovisning av EDP-statistik, i synnerhet*

[24] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=COM_2010_report_greek

oöverblickbar eller bristfälligt dokumenterad bokföring som har lett till flera, och i vissa fall betydande, revideringar av de grekiska myndigheternas statistik under en lång period, bristande möjlighet att spåra varifrån enskilda uppgifter som använts i EDP-anmälningarna kommer (t.ex. avsaknad av skriftlig dokumentation eller certifiering i vissa fall har uppgifter lämnats per telefon), oklara ansvarsförhållanden och/eller bristande ansvar hos de nationella förvaltningsenheter som tagit fram källdata eller sammanställt statistiska uppgifter i förening med oklart bemyndigande av handläggare med ansvar för de statistiska uppgifterna". Därför krävs ytterligare åtgärder för att förbättra insamlingen och bearbetningen av officiell statistik. Med tanke på att Grekland vid upprepade tillfällen inte kunnat lämna godtagbara statistiska uppgifter över det offentliga underskottet som underlag för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten, behöver de finanspolitiska konsolideringsansträngningarna de kommande åren övervakas inte bara på grundval av de offentliga underskottssiffrorna utan också baserat på en bedömning av utvecklingen av de offentliga skuldnivåerna.

Strukturella och endemiska problem som sammanhänger med redovisningen av de grekiska nationalräkenskaperna har varit till skada för en rättidig och effektiv inkomst- och utgiftskontroll. En rad ingrepp för att förbättra budgetprocessen och budgetgenomförandet, samt kvaliteten på de statistiska uppgifterna om de offentliga finanserna är också mycket viktiga inom ramen för den högst nödvändiga översynen av det grekiska statistiska systemet (inklusive det statliga ekonomiverket "General Accounting Office"), och den nationella statistikmyndighetens professionella oberoende.

Kommissionen förbereder ett överträdelseförfarande som gäller bristande efterlevnad av en rad EU-rättsakter vad gäller insamlingen och redovisningen av finansräkenskaper i Grekland.

3. UPPDATERINGEN FRÅN JANUARI 2010 AV GREKLANDS STABILITETSPROGRAM

I rådets förordning (EG) nr 1466/97, om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, fastställs att alla länder som inför den gemensamma valutan ska lägga fram årliga uppdaterade stabilitetsprogram. Enligt artikel 5.3 i denna förordning får rådet granska de uppdaterade stabilitetsprogrammen på grundval av de bedömningar som gjorts av kommissionen och Ekonomiska och finansiella kommittén. Vid sin bedömning ska rådet dessutom granska om den berörda medlemsstatens ekonomiska politik är förenlig med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

I budgeten för år 2010 som antogs av parlamentet den 23 december 2009 anges ett mål för underskottet i de offentliga finanserna 2010 på 9,1 % av BNP. Under tiden aviserade de grekiska myndigheterna att den finanspolitiska korrigeringen behöver skärpas redan under 2010 och anger ett mer ambitiöst budgetmål för 2010 på 8,7 % av BNP. Uppdateringen från januari 2010 av stabilitetsprogrammet, som lämnades in den 15 januari 2010, täcker perioden 2010-2013 och bekräftade det reviderade budgetmålet för 2010 på 8,7 % av BNP. För att säkerställa att de reviderade målen uppnås planeras i det uppdaterade stabilitetsprogrammet en rad åtgärder utöver de som aviserades i 2010 års budgetlag. Programmet innehåller ett detaljerat paket av finanspolitiska konsolideringsåtgärder för 2010 som syftar till att förbättra skatteuppbörden och, i mindre utsträckning, begränsa och rationalisera de offentliga primärutgifterna. Det innehåller också den uppskattade kvantifieringen av var och en av de viktigaste finanspolitiska åtgärderna för 2010 samt en tidsram för att anta och genomföra dem. Vissa av dessa åtgärder har redan lagts fram i parlamentet och kommer att genomföras under de första månaderna 2010. Planerna för 2011, 2012 och 2013 inkluderar en lång rad

strukturreformer men är mindre detaljerade och innehåller inte någon exakt tidsplan för genomförandet.

Utan 2010 års budget som var tillgänglig först efter brytdatumet för 2009 års höstprognos, beräknade kommissionen att det offentliga underskottet skulle ligga kvar över 12 % av BNP under både 2010 och 2011. Enligt det makroekonomiska scenario som ligger till grund för 2010 års budgetlag, som även bekräftas av uppdateringen från januari 2010 av stabilitetsprogrammet, beräknas den reala BNP-tillväxten uppgå till -0,3 % under 2010, i stort sett i linje med 2009 års höstprognos från kommissionen. Den sistnämnda prognosen gjordes emellertid med antagande om oförändrad politik och före den senaste tidens finansmarknadsreaktioner, varför det centrala makroekonomiska scenariot för 2010 i det uppdaterade programmet är optimistiskt.

Enligt det uppdaterade stabilitetsprogrammet från januari 2010 innebär målet i 2010 års budget för de offentliga finanserna en finanspolitisk korrigering, mätt som förändringen i den nominella underskottskvoten på 4 procentenheter av BNP, vilket avspeglar en ökning av inkomstkvoten (de totala inkomsterna som andel av BNP) med 2,6 procentenheter av BNP och en minskning av utgiftskvoten (de totala utgifterna som andel av BNP) med 1,4 procentenheter av BNP. Huvuddelen av korrigeringen under 2010 planerar man således att uppnå genom att stärka budgetens inkomstsida med hjälp av tillfälliga inkomsthöjande åtgärder (engångsåtgärder) på omkring ¼ % av BNP[25] och ett paket med permanenta skattehöjningar som parlamentet förväntas godkänna i mars 2010. På utgiftssidan avspeglar den förutsedda åtstramningen att engångsutgifter på motsvarande drygt 1 % av BNP under 2009 avbryts, samtidigt som effekten av ett antal varaktiga utgiftsnedskärningar i praktiken uppvägs av ökade satsningar på utbildning, vårdtjänster och offentliga investeringar.

I programmet anges mer konkret ett antal varaktiga inkomstkonsoliderande åtgärder som man avser att genomföra under 2010 på motsvarande omkring 2½ % av BNP.

I programmet ges en beskrivning av åtgärder för att stärka skatteinkomsterna inklusive införandet av progressiv beskattningen av alla hushållsinkomster och avskaffandet av skattebefrielser (med en uppskattad budgeteffekt på 0,4 % av BNP), en reform av fastighetsskatten (med en uppskattad budgeteffekt på 0,2 % av BNP), höjning av punktskatter på tobak och alkohol (redan framlagt för parlamentet, med en uppskattad budgeteffekt på 0,4 % av BNP) samt en höjning av mobiltelefoniavgifter och punktskatter på bränsle[26] (med en uppskattad budgeteffekt på 0,4 % av BNP). En betydande del (ungefär 1 % av BNP) av den totala beräknade inkomstökningen 2010 bygger emellertid på skärpta insatser för att bekämpa skatteundandragande. Programmet innehåller en rad politiska ingrepp för att förbättra skatteuppbörden, bredda skattebasen och förbättra skattemoralen[27]. Det är viktigt att de

---

[25] Detta avser nettobudgeteffekten av engångsinkomster på ½ % av BNP (uttagna avgifter i samband med systemet för likviditetsstöd till finanssektorn, samt en särskild skatt på mycket lönsamma företag och stora fastigheter) och engångsutgifter på ¼ % av BNP (som sammanhänger med den andra delutbetalningen av socialsolidaritetsbidrag som utbetalas till inkomstsvaga hushåll).

[26] Höjningen av mobiltelefoniavgifter och punktskatter på bränsle har redan beslutats av det förra parlamentet, före de allmänna valen i oktober 2009.

[27] Sammanslagning av systemen för att driva in skatter och socialförsäkringsavgifter, införandet av ett riskbaserat synsätt i revisionsprocessen, införandet av en lagstadgad skyldighet för företag att ha företagskonton hos affärsbanker och att reglera betalningar genom banksystemet, översyn av befintliga korsvisa matchningskontroller, ändrad inriktning från formella kontroller av bokföringsböcker och dokument till revisioner på djupet, insamling av uppgifter från försörjningsföretag (el, telefon, vatten) och användning av dessa för korsvisa matchningskontroller, insamling av uppgifter från alla utfärdade kvitton, avskaffande av möjligheten till förhandling om bötesföreläggande och en övergång till ett

lagstiftningsändringar som krävs för att genomföra flertalet av de beskrivna skatteåtgärderna, och som man planerar att lägga fram för parlamentet i mars, antas utan tidsspillan för att åtgärderna ska få de väntade effekterna under 2010. I ljuset av tidigare erfarenheter måste vidare de planerade åtgärderna för att bekämpa skatteundandragande genomföras kraftfullt om de ska ge väntat resultat.

På utgiftssidan är den planerade neddragningen under 2010 i huvudsak ett resultat av att engångsutgifter under 2009 avbryts. Även om ansträngningar har gjorts att reducera den offentliga sektorns lönebudget, driftskostnader och försvarsutgifter (med omkring ¾ % av BNP) uppvägs en eventuell utgiftsminskande budgeteffekt faktiskt av ökade utgifter för utbildning och ökade offentliga investeringar (med omkring ¾ % av BNP) och således bör nettobudgeteffekten bli försumbar. I det uppdaterade programmet anges mer detaljerade åtgärder för att effektivisera sjukhusens upphandling (med en uppskattad varaktigt budgeteffekt på 0,3 % av BNP), regeringens åtagande att begränsa statens driftskostnader med 0,1 % av BNP, minska upphandlingen av försvarsmateriel med motsvarande 0,2 % av BNP, skära ned lönetillägg[28] till offentliganställda med motsvarande 0,3 % av BNP, frysa nyrekryteringen i den offentliga sektorn under 2010 och därefter införa en regel om 1 nyanställning för var femte pensionering. Den nominella lönebudgeten väntas dock ligga kvar på oförändrad nivå jämfört med 2009 med tanke på löneglidningen.

Utöver dessa åtgärder och utan att inkludera någon budgeteffekt i budgetmålen har finansministeriet upprättat en reserv för oförutsedda utgifter och frusit alla budgetanslag för varje ministerium med 10 % (förutom löner, pensioner och räntebetalningar). Beroende på utgiftsutfallet för de första sex månaderna 2010 får de på detta sätt blockerade budgetanslagen inte fullt ut omfördelas mellan de utgiftsgenererande ministerierna, vilket säkerställer en ytterligare minskning i relaterade utgifter till årets slut.

På grundval av den detaljerade informationen i uppdateringen, och trots ett flertal risker, verkar budgetmålet för 2010 totalt sett möjligt att uppnå, förutsatt att alla aviserade åtgärder genomförs punktligt och planenligt. En stor del av den korrigering av det totala underskottet som planeras i det uppdaterade stabilitetsprogrammet avspeglar å ena sidan avbrytandet av utgiftsökande engångsåtgärder från 2009 och å andra sidan genomförandet av utgiftsminskande engångsåtgärder under 2010. Avbrytandet av engångsutgifter, såsom det presenteras i uppdateringen, kommer att ha en automatisk underskottsminskande budgeteffekt på dryg 1 % av BNP under 2010, medan de inkomsthöjande engångsåtgärderna kommer att få en total budgetnettoeffekt på omkring ¼ % av BNP. Den totala utgiftsminskande budgeteffekten av tillfälliga faktorer under 2010 blir således bara drygt 1½ % av BNP (nästan en tredjedel av den totala konsolidering på 4 procentenheter av BNP som beräknas för 2010). Minskningen i det totala (nominella) underskottet som inte bygger på engångsåtgärder under 2010 beräknas ligga på i storleksordning 2½ % av BNP.

---

punktbaserat system baserat på objektiva kriterier, upprättande och användning av ett IT-baserat förvaltningssystem för revisionuppdrag, amnesti för enskilda och företag som medverkar till att korrupta tjänstemän lagförs, avförande av regionala skatteförvaltningsdirektörer från förlikningsprocesser genom att sådana tvister handläggs centralt, minskning av antalet regionala skattekontor genom att införa andra sätt att erhålla blanketter, få information och lämna in deklarationer (webbaserat, med post eller via callcenter) osv.

[28] Månatliga lönetillägg till offentliganställda, ovanpå deras nominella fasta lön har inte rationaliserats mellan de stora antalet ämbetsverk och ministerier. Det finns exempel på lönetillägg som överstiger 100 % av den lagstadgade lönen och som faktiskt fördubblar ministeriets tjänstemäns månadslöner, medan det finns andra ministerier och offentliga myndigheter där sådana månatliga lönetillägg inte överstiger 30 % av den nominella lagstadgade lönen.

Osäkerheten kring 2010 års budgetmål på 8,7 % av BNP förblir hög och risken för budgetöverskridanden, huvudsakligen på grund av de gynnsamma makroekonomiska antaganden som programmet bygger på och den optimistiska officiella bedömningen av resultatet av insatserna för att bekämpa skatteundandragande är på detta stadium fortfarande stor. Även om det finns detaljerade uppgifter om åtgärderna (och deras uppskattade budgeteffekter) som budgetmålet bygger på är ett punktligt och rigoröst genomförande av den aviserade politiken helt avgörande. Förutom osäkerhet om effekterna av de planerade konsolideringsåtgärderna är de inkomst- och utgiftsberäkningar som 2010 års budgetmål bygger på förenade med risker. Med tanke på den beräknade ökningen av skuldkvoten med 7 procentenheter av BNP 2010 och ökningen i räntenivån på ny skuldsättning (eller skuld med rörlig ränta) förefaller de beräknade ränteutgifterna i 2010 års uppdatering vara något optimistiska. Dessutom har inte 2008 års budgetutfall ännu validerats av Eurostat. All eventuell revidering av uppgifterna för tidigare år kan ha övervältringseffekter för 2010. På motsvarande sätt skulle ett offentligt underskott för 2009 som överskrider uppskattningen 12¾ % av BNP betyda en mer ogynnsam utgångspunkt för 2010[29]. Det är därför av avgörande betydelse att de åtgärder i stabilitetsprogrammet (inklusive deras uppskattade budgeteffekter) som budgetmålen bygger på omgående och rigoröst genomförs och att Grekland har beredskap att lägga fram och genomföra ytterligare åtgärder om sådana risker skulle besannas.

I programmet anges att det offentliga underskottet på medellång sikt ska minska ytterligare till 5,6 % av BNP 2011, 2,8 % av BNP 2012 och 2 % av BNP 2013. På motsvarande sätt antas det primära saldot komma att uppvisa ett underskott på 3,2% av BNP 2013, vilket ska jämföras med ett underskott på 7,7 % 2009. Den finanspolitiska strategi som skisseras i programmet syftar till att minska det strukturella underskottet (enligt kommissionens beräkningar baserade på den allmänt vedertagna metoden) från 11½ % av BNP 2009 till 7¾ % av BNP 2010 och 1½ % senast 2013, medan det medelfristiga målet för de offentliga finanserna med ett saldo i balans i strukturella termer (dvs. i konjunkturrensade termer exklusiva engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder) inte beräknas kunna uppnås inom programperiodens tidshorisont. Konsolideringen av de offentliga finanserna under perioden 2001–2013 baseras på såväl inkomstförstärkningar som utgiftsneddragningar, om vilka detaljerade uppgifter emellertid ännu inte har redovisats. Utfallen av de offentliga finanserna för 2011 och framåt är därför förenade med risker. Det underliggande makroekonomiska grundscenariot baseras på optimistiska tillväxtantaganden, som bygger på antagandet om en återgång till en positiv BNP-tillväxt på 1,5 % 2011, 1,9 % 2012 och 2,5 % 2013. På det hela taget är riskerna i förening med den medelfristiga justeringsstrategin stora.

Den offentliga bruttoskulden, som uppskattades uppgå till 113,4 % av BNP 2009, beräknas enligt stabilitetsprogrammet överskrida 120 % av BNP år 2010, för att därefter börja minska 2012. Förutom det stigande offentliga underskottet och den avtagande BNP-tillväxten bidrog betydande stock-/flödesjusteringar till ökningen av skuldkvoten 2009, till följd av finansiella transaktioner som sammanhänger med systemet för likviditetsstöd till finanssektorn och regleringen av obetalda förfallna skulder. Risker som sammanhänger med den beräknade utvecklingen av skuldkvoten förefaller också vara uppåtrisker och härrör från risker kopplade till underskotts- och BNP-beräkningarna. Dessa risker kan komma att förstärkas av osäkerhet om stock-/flödesjusteringarna, även om de minskade betydlig jämfört med tidigare (0,2 % av

[29] Hittills tyder ofullständiga indikatorer på att ett överskridande av 2009 års beräknade budgetutfall på 12,7 % av BNP, om det överhuvudtaget inträffar bör bli litet. I enlighet med vad som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 479/2009 kommer Greklands nationella statistikmyndighet att anmäla det första utfallet i de offentliga finanserna för 2009 senast den 1 april 2010.

BNP för vart och ett av de år som täcks av programmet), för vilka det i programmet saknas information beträffande dess olika beståndsdelar.

I det uppdaterade stabilitetsprogrammet från januari 2010 ges också information om en lång rad strukturreformer som man avser att sjösätta eller genomföra under loppet av 2010. Enligt det uppdaterade programmet kommer ett punktligt och framgångsrikt genomförande av dessa reformer att ha en positiv effekt på de offentliga finansernas kvalitet och ta itu med strukturella självförvållade svagheter i den grekiska ekonomin. Regeringen har redan lagt fram lagutkastet om att ge statistikmyndigheten en oberoende ställning, och planerar att inrätta en budgetstyrningsbyrå som är underställd parlamentet samt anta bindande regler för de offentliga finanserna i syfte att effektivisera upprättandet och genomförandet av budgeten på medellång sikt. De grekiska myndigheterna har utfäst sig att på medellång sikt och senast 2011 införa s. k. programbudgetering som 2012 helt kommer att ersätta det befintliga systemet. Detta kommer också att integreras i en bindande flerårig bindande budgetram och grundas på system med dubbel bokföring. I programmet aviseras därutöver också ett brett reformpaket, med ekonomisk-politiska åtgärder på olika områden, bland annat främjande av miljövänliga investeringsprojekt samt en översyn av den nuvarande investeringslagstiftningen, främjande av offentlig-privata partnerskap och upprättandet av en grekisk utvecklingsfond, åtgärder för att dämpa inflationstrycket genom förbättrad marknadslagstiftning, genomförande av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bättre fungerande offentlig förvaltning, ökad öppenhet och ökat ansvarsutkrävande, minskning av antalet kommuner och lokala församlingar, stöd till investeringar i forskning, samt teknisk utveckling och innovation.

4. EU-ÖVERVAKNING I RÅDANDE LÄGE

4.1. Kombinationen av övervakningsinstrument

För närvarande överstiger underskottet i de offentliga finanserna i många EU-länder det referensvärde på 3 % av BNP som fastställs i fördraget. Den ofta kraftiga försämringen av underskottet liksom av skuldställningarna måste ses i samband med den globala finansiella krisen utan motstycke och konjunkturnedgången. Flera faktorer spelar in: För det första leder nedgången till minskade skatteintäkter och ökade sociala utgifter (bland annat för arbetslöshetsersättningar). För det andra, med tanke på att budgetpolitiken har en viktig roll att spela i den rådande extraordinära situationen, uppmanade kommissionen till finanspolitiska stimulansåtgärder i sin ekonomiska återhämtningsplan för Europa[30] från november 2008 som Europeiska rådet godkände i december[31]. I planen underströks att stimulanserna bör komma i rätt tid, vara riktade och tidsbegränsade samt differentierade mellan medlemsstaterna med ett större utrymme för de medlemsstater som har uppnått en hållbar ställning i sina offentliga finanser och stärkt sin konkurrenskraft. De bör också återtas, när den ekonomiska återhämtningen blivit självförstärkande. Ett flertal länder har också vidtagit åtgärder för att stabilisera den finansiella sektorn, varav en del har inverkat på den offentliga skuldställningen eller innebär en risk för högre underskott och skuldsättning i

[30] ”En ekonomisk återhämtningsplan för Europa”, meddelande från kommissionen till Europeiska rådet – KOM(2008) 800, 26.11.2008.

[31] Se ordförandeskapets slutsatser från europeiska rådets möte den 11 och 12 december 2008, referens 17271/1/08 REV 1.

framtiden[32], även om det kan vara möjligt att återvinna en del av de offentliga stödkostnaderna i framtiden.

Samtidigt som den aktuella försämringen av de offentliga finanserna i Grekland också måste ses i detta större sammanhang, har obalanserna i de offentliga finanserna varit stora och varaktiga under många år trots den höga aktiviteten i ekonomin fram till 2008, vilket tyder på strukturella orsaker. Offentliga underskott avspeglar särskilt bristande kontroll över de offentliga utgifterna, samtidigt som inkomst- och BNP-beräkningarna systematiskt har visat sig vara överoptimistiska. Strukturella och endemiska brister som sammanhänger med den grekiska nationalräkenskapsredovisningen under senare år har också försvårat en punktlig och effektiv inkomst- och utgiftskontroll liksom den makroekonomiska övervakningen. Höga underskott har lett till en av de högsta offentliga skuldkvoterna i EU, som inte bara kraftigt överstiger referensvärdet 60 % av BNP men även stadigt ökar på ett ohållbart sätt.

Greklands situation med en kris i de offentliga finanserna i förening med breda makroekonomiska obalanser på grund av djupt rotade strukturella problem kräver ett samlat utnyttjande av de instrument för ekonomisk och budgetmässig övervakning som föreskrivs i fördraget och den relevanta sekundärlagstiftningen. I detta syfte är det absolut avgörande att samtidigt tillämpa alla tillgängliga instrument för att uppnå en varaktig konsolidering av de offentliga finanserna samt att gå vidare med nödvändiga strukturreformer inom ett brett spektrum av ekonomiska aktiviteter. En rekommendation enligt artikel 121.4, ett föreläggande enligt artikel 126.9 om att vidta åtgärder samt ett yttrande om uppdateringen från januari 2010 av stabilitetsprogrammet i enlighet med förordning (EG) nr 1466/97 (den s.k. preventiva aspekten av stabilitets- och tillväxtpakten) och deras samlade användning bör stärka räckvidden för EU-övervakningen.

4.2. Tillämpningen av artikel 121 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Enligt artikel 121.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska rådet på rekommendation av kommissionen och en slutsats från Europeiska rådet anta en rekommendation till allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik. I artikel 121.3 i fördraget föreskrivs att rådet ska övervaka den ekonomiska utvecklingen i varje medlemsstat och inom unionen samt den ekonomiska politikens överensstämmelse med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken på grundval av rapporter från kommissionen. Om det visar sig att den ekonomiska politiken inte är förenlig med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken eller att det finns risk för att denna politik kan äventyra den ekonomiska och monetära unionens funktion fastslås i artikel 121.4 att kommissionen får utfärda en varning till den berörda medlemsstaten och rekommendera rådet att lämna den berörda medlemsstaten de rekommendationer som behövs. Med hänsyn till hur allvarlig situationen är i Grekland, och för att säkerställa förenlighet med beslut enligt artikel 126.9, är det lämpligt att rådet antar den nödvändiga rekommendationen. Rådet kan vidare på förslag av kommissionen besluta att offentliggöra sin rekommendation.

Rådet antog sina senaste allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik den 14 maj 2008[33]. I de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska

---

[32] Se Eurostats beslut i Eurostat News Release nr 103/2009 av den 15 juli 2009: ”The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis”, samt ”Accounting for Bank Rescues” i Public Finances in EMU-20009, *European Economy*, 5, s. 59-63.

[33] Rådets rekommendation 2008/390/EG (EUT L 137, 27.5.2008, s. 13).

politiken 2008-2010 ingår riktlinjen för den ekonomiska politiken att medlemsstater bör ”*uppfylla sina medelfristiga mål för de offentliga finanserna”* samt bör *”vidta effektiva åtgärder för att säkerställa att de alltför stora underskotten snabbt korrigeras”*. Medlemsstater med stora obalanser i de utrikes affärerna bör vidare åtgärda dem ”*genom strukturreformer, främja konkurrenskraften gentemot omvärlden (…) bidra till korrigeringen genom finanspolitiska åtgärder.* På denna grundval konstaterade rådet den 25 juni 2009[34] i sina strukturella rekommendationer att det för Grekland är ”*absolut nödvändigt att öka ansträngningarna för att åtgärda de makroekonomiska obalanserna och de strukturella svagheterna i den grekiska ekonomin*” samt riktade landspecifika rekommendationer till Grekland om att landet bör fortsätta med att konsolidera de offentliga finanserna, öka konkurrensen i fråga om tjänster inom de fria yrkena, genomföra reformer för att öka investeringar i forskning och utveckling, använda strukturfonderna mer effektivt, genomföra reformer av den offentliga förvaltningen och vidta en lång rad arbetsmarknadsåtgärder inom ramen för en integrerad strategi för flexicurity. Samtidigt rekommenderade rådet Grekland, såsom medlem av euroområdet, att säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna. Förbättra de offentliga finansernas kvalitet bland annat genom att modernisera den offentliga förvaltningen samt genomföra EU:s gemensamma principer för flexicurity

Mot bakgrund av den globala ekonomiska och finansiella krisens effekter på den grekiska ekonomin utsätter den därav följande omvärderingen av risker dessa skuldbördor för ökat tryck, höjer riskpremierna på den offentliga skulden och kan ge upphov till frågor om den grekiska ekonomins soliditet med möjliga externa effekter för andra ekonomier i euroområdet.

4.3. Tillämpningen av artikel 126 i fördraget samt tidigare steg i förfarandet vid alltför stora underskott med avseende på Grekland

I artikel 126 i EUF-fördraget föreskrivs ett förfarande vid alltför stora underskott. Detta förfarande anges närmare i rådets förordning (EG) nr 1467/97, om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott[35], som är en del av stabilitets- och tillväxtpakten.

Enligt artikel 126.2 i EUF-fördraget ska kommissionen övervaka att budgetdisciplin iakttas på grundval av följande två kriterier: a) Huruvida andelen av det förväntade eller faktiska underskottet i den offentliga sektorns finanser i procent av bruttonationalprodukten överstiger referensvärdet på 3 % (såvida inte detta procenttal har minskat väsentligt och kontinuerligt och nått en nivå som ligger nära referensvärdet, eller referensvärdet endast undantagsvis och övergående överskrids och procenttalet fortfarande ligger nära referensvärdet); och b) Huruvida skuldsättningen i den offentliga sektorn i procent av bruttonationalprodukten överstiger referensvärdet 60 % (såvida inte detta procenttal minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt).

I artikel 126.3 i EUF-fördraget (tidigare 104.3 i EG-fördraget) anges att om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt ett av eller båda dessa kriterier, ska kommissionen

---

34 EGT L 183, 2.8.1997, s. 1.

35 EGT L 209, 2.8.1997, s. 6. Hänsyn tas också till Ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande om dokumentet ”Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammens innehåll och utformning”, som godkändes av Ekofinrådet 20 november 2009. Detta finns tillgängligt på följande webbplats: *http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm*

utarbeta en rapport. Rapporten ska ”även beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

Baserat på de faktiska underskotts- och skulduppgifter som de grekiska myndigheterna lämnade i oktober 2008[36] och som därefter validerats av Eurostat[37] samt med beaktande av kommissionens interimsprognos från januari 2009 antog kommissionen en rapport enligt artikel 104.3 i EG-fördraget beträffande Grekland den 18 februari 2009[38]. Därefter lämnade Ekonomiska och finansiella kommittén den 27 februari 2009 ett yttrande om kommissionens rapport i enlighet med artikel 104.4 i EG-fördraget. Den 24 mars 2009 avgav kommissionen, efter att ha tagit hänsyn till sin rapport i enlighet med artikel 104.3 i EG-fördraget och med beaktande av Ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande, sitt yttrande till rådet enligt artikel 104.5 i EG-fördraget om att det förelåg ett alltför stort underskott i Grekland.

Rådet fastslog, på en rekommendation från kommissionen, i sitt beslut av den 27 april 2009 i enlighet med artikel 104.6, att det förelåg ett alltför stort underskott i Grekland[39]. Rådet riktade samtidigt och enligt artikel 104.7 rekommendationer till Grekland om att senast 2010 få den rådande situationen med ett alltför stort underskott att upphöra genom att på ett trovärdigt och varaktigt sätt minska underskottet i den offentliga sektorns finanser under 3 % av BNP. Rådet rekommenderade vidare *”att de grekiska myndigheterna i detta syfte bör i) stärka den finanspolitiska korrigeringen under 2009 genom varaktiga åtgärder, främst på utgiftssidan, bland annat genom att genomföra redan aviserade åtgärder*; *ii) genomföra ytterligare varaktiga åtgärder under 2010 för att till det årets utgång få ned det nominella underskottet entydigt under referensvärdet 3 % av BNP; iii) fortsätta ansträngningarna att kontrollera andra faktorer än nettoupplåning som bidrar till förändringen i skuldnivåer, i syfte att säkerställa att den offentliga bruttoskuldkvoten minskar i tillräcklig utsträckning och i tillfredsställande takt närmar sig referensvärdet; samt iv) fortsätta ansträngningarna att förbättra insamlingen och bearbetningen av statistiska uppgifter och i synnerhet statistik som avser den offentliga sektorn”*. Rådet fastställde den 27 oktober 2009 som tidsfrist för Grekland att vidta effektiva åtgärder för att stärka den finanspolitiska konsolideringsstrategin redan under 2009 och närmare ange de åtgärder som bedöms tillräckliga för att säkerställa att adekvata framsteg görs i riktning mot att korrigera det alltför stora underskottet senast 2010.

Den 11 november 2009 granskade kommissionen de åtgärder som vidtagits av Grekland för att korrigera det alltför stora underskottet till 2010 i enlighet med rådets rekommendation av den 27 april 2009, och kom då fram till att de åtgärder som vidtagits av Grekland var otillräckliga och lämnade en rekommendation till ett rådsbeslut[40]. Rådet fattade den 2 december 2009 ett beslut med denna innebörd enligt artikel 126.8 i EUF-fördraget.

---

36 Eurostat News Release nr 147/2008 av 22.10.2008.

37 Enligt rådets förordning (EG) nr 3605/93 (som under tiden har ersatts av rådets förordning (EG) nr 479/2009) ska medlemsstaterna två gånger per år lämna en rapport till kommissionen om deras förväntade och faktiska offentliga underskott och skuldnivåer. Greklands senaste anmälan återfinns på följande webbplats: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables

38 Alla handlingar som rör det alltför stora underskottet i Grekland återfinns på följande webbplats: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm

39 Rådets beslut 2009/415/EG (EGT L 135, 30.5.2009, s. 21).

40 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16243_en.pdf

I artikel 5.1 i rådets förordning (EG) nr 1467/97 föreskrivs följande: *”Rådets beslut att förelägga den berörda deltagande medlemsstaten att vidta åtgärder för att minska underskottet enligt artikel 104.9 i fördraget (126.9 i EUF-fördraget) skall fattas inom två månader efter det beslut i vilket rådet har fastställt att inga effektiva åtgärder har vidtagits enligt artikel 104.8 (126.8 i EUF-fördraget)”, dvs. att ”förelägga den medlemsstaten att vidta de åtgärder för att minska underskottet som anses nödvändiga för att korrigera det alltför stora underskottet inom den tidsfrist som är fastställd i föreläggandet”*.

5. BEHOVET AV FINANSPOLITISK KORRIGERING UNDER 2010 OCH ÅREN DÄREFTER OCH FÖRLÄNGNING AV TIDSFRISTEN FÖR ATT KORRIGERA DET ALLTFÖR STORA UNDERSKOTTET

På grundval av de makroekonomiska beräkningarna i kommissionens höstprognos 2009 och uppskattningar av potentiell tillväxt uppgår det strukturella underskottet 2009 till 11½ % av BNP. Den totala strukturella korrigering som krävs av Grekland för att få ned underskottet under referensvärdet 3 % av BNP uppgår följaktligen till mer än 9 procentenheter av BNP. Därför är en korrigering av det alltför stora underskottet under 2010, som tidigare rekommenderades av rådet, inte längre realistisk.

En tidigarelagd trovärdig strukturell korrigering av underskottet i de offentliga finanserna är oundviklig för att förbättra Greklands tillväxtutsikter på medellång sikt, men en så stor ansträngning under ett enda år är självfallet inte uppnåbar, samtidigt som en korrigering av denna storleksordning under en treårsperiod kommer att utgöra en utmaning. Inte desto mindre är de stora och varaktiga obalanserna i de offentliga finanserna, i förening med den höga och snabbt ökande skuldnivån och den höga och stigande nivån på de långfristiga hållbarhetsindikatorerna källor till allvarlig oro och kräver beslutsamma åtgärder på kort sikt. Enligt 2009 års hållbarhetsrapport från kommissionen står Grekland[41] inför en hög långfristig risk med avseende på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Befolkningens åldrande har långsiktigt klart större effekter på de offentliga finanserna än EU-genomsnittet, framför allt på grund av den relativt stora ökningen av pensionsutgifternas andel av BNP under de närmaste årtiondena om pensionssystemet inte reformeras. De offentliga finansernas ställning 2009 förstärker de budgetmässiga effekterna av befolkningens åldrande på hållbarhetsgapet. Genom att uppnå höga primära överskott på medellång sikt och särskilt en ytterligare reformering av pensionssystemet i syfte att begränsa den betydande ökningen av de åldersrelaterade utgifterna skulle riskerna för de offentliga finansernas långfristiga hållbarhet minskas. Om obalanserna i Greklands offentliga finanser inte korrigeras snabbt kommer de att tynga ned de ekonomiska aktörernas förväntningar och skada tillväxtutsikterna inte bara på längre sikt utan redan i den närmaste framtiden.

Mot bakgrund av det ovanstående anser kommissionen att det, genom att utsträcka tidsfristen för att få situationen med det alltför stora underskottet i Grekland att upphöra till 2012 såsom angavs i det uppdaterade stabilitetsprogrammet från januari 2010, kan skapas förutsättningar för en balanserad och varaktig konsolidering (korrigeringen därefter måste nå det medelfristiga målet med ett saldo nära balans eller som visar överskott). För att nå ett sådant

---

[41] Enligt beräkningarna i 2009 års hållbarhetsrapport (*European Economy*, 9) kan offentliga åldersrelaterade utgifter, med antagande om oförändrad politik, komma att öka med 16 procentenheter av BNP under åren 2010–2060, varav 12,5 procentenheter avser pensioner. Se även kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet - Långsiktigt hållbara offentliga finanser för ekonomisk återhämtning – KOM(2009) 545, 545, 14.10.2009.

mål bör den grekiska regeringen rigoröst genomföra de underskottsminskande åtgärder och strukturella reformer som anges i det uppdaterade stabilitetsprogrammet från januari 2010, och ha beredskap för att anta ytterligare åtgärder om det skulle visa sig att korrigeringen inte är tillräcklig för att uppnå målet. Detta skulle bidra till trovärdigheten för målet att 2012 få ned det offentliga underskottet under 3 % av BNP .

Om den totala (nominella) underskottskvoten 2010 nedbringas till en nivå på 8,7 % av BNP baserat på de planerade varaktiga åtgärderna skulle en trovärdig korrigeringsstrategi för att få ned underskottet under 3 % av BNP senast 2012 också kräva en väsentlig förbättring av det strukturella saldot (det konjunkturrensade underskottet exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder) även under 2011 och 2012. För de båda åren bör därför den strukturella finanspolitiska ansträngningen uppgå till minst 3½ % av BNP under 2010 och 2011 och 2½ % av BNP 2012.

Om utfallet för de offentliga inkomsterna år 2010 skulle bli bättre än väntat bör de grekiska myndigheterna använda det extra manöverutrymmet till att ytterligare minska underskottet för att bidra till en varaktig korrigering nedåt av de offentliga skuldnivåerna. Om det motsatta skulle inträffa bör den grekiska regeringen vidta nödvändiga åtgärder för att kompensera inkomstbortfallet genom att skära ned de löpande utgifterna.

Andra skuldpåverkande faktorers bidrag till skuldökningen än nettoupplåning och nominell BNP-tillväxt (dvs. finansiella transaktioner och andra beståndsdelar av den s.k. stock-/flödesjusteringen), som de senaste åren, om än i mindre utsträckning än tidigare, har drivit upp skuldkvoten, beräknas minska under 2010. Även om denna planerade utveckling av stock-/flödesjusteringen innebär en förbättring jämfört med tidigare, förblir dessa transaktioners bidrag till den totala ökningen av skuldnivån en källa till oro. Det är följaktligen nödvändigt att den grekiska regeringen vidtar ytterligare åtgärder för att få kontroll över skuldökande transaktioner som inte beror på underskottet.

Den årliga förändringen i de offentliga skuldnivåerna under perioden 2010 – 2012 bör inte överskrida den ökning som följer av de nominella underskottsmålen på högst 8,7 % av BNP 2010, 5,6 % av BNP 2011 och 2,8 % av BNP 2012, samt den skuldemission som krävs för att reglera obetalda förfallna skulder och för normal likviditetsförvaltning. Förändringen i bruttoskuldnivån bör således inte överstiga 22,240 miljarder euro 2010, 11,320 miljarder euro 2011 och 4,510 miljarder euro 2012. Detta motsvarar en total stock-/flödesjustering på ¼ % av BNP per år under 2010, 2011 och 2012.

Efter det att det alltför stora underskottet väl har korrigerats ska Grekland vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att balans i de offentliga finanserna i strukturella termer snabbt nås för att uppnå en tillräcklig och varaktig minskning av skuldnivåerna. Att nå balans i de offentliga finanserna för att skapa förutsättningar för en lämplig budgetstyrning vid konjunkturnedgångar förblir en central fråga.

Under de senaste par åren har Greklands bytes- och kapitalbalans försämrats markant, där de höga och ihållande obalanserna i de utrikes affärerna i stor utsträckning avspeglar den kraftigt försämrade ställningen i landets offentliga finanser. Den finansiella nettoställningen gentemot utlandet har sedan 2004 markant försämrats. Den negativa finansiella utlandsnettoställningen överstiger år 2009 redan 115 % av BNP. Följaktligen lägger den offentliga sektorn inte bara beslag på huvuddelen av den tillgängliga externa finansieringen, men tränger också ut den privata sektorns tillgång till finansiering. En kraftfull konsolidering av de offentliga finanserna är också avgörande för att kunna återhämta förlorad konkurrenskraft och ta itu med

de befintliga obalanserna i de utrikes affärerna. Strukturella åtgärder och återhållsam löneutveckling antas också bli avgörande för att återställa priskonkurrenskraft och korrigera obalanser i de utrikes affärerna.

En kraftfull konsolidering av de offentliga finanserna är också avgörande för att kunna återhämta förlorad konkurrenskraft och ta itu med de befintliga obalanserna i de utrikes affärerna. I detta syfte bör de grekiska myndigheterna vidta varaktiga åtgärder för att få kontroll över löpande primära utgifter, inklusive den offentliga sektorns lönekostnader, och skyndsamt genomföra strukturreformer. De grekiska myndigheterna bör särskilt säkerställa att de finanspolitiska konsolideringsåtgärderna även inriktas på att höja de offentliga finansernas kvalitet inom ramen för ett heltäckande reformprogram och samtidigt utan dröjsmål genomföra politiska åtgärder för en fortsatt reform av skatteförvaltningen.

Kommissionen rekommenderar att Grekland senast den 16 mars 2010 inkommer med en rapport som detaljerat redovisar de åtgärder som vidtas för att uppnå 2010 års mål för de offentliga finanserna och tidsplanen för genomförandet av dem. Grekland bör också senast den 15 maj 2010 inkomma med en rapport (och därefter varje kvartal), som anger vilka åtgärder som kommer att vidtas för att efterleva rådets rekommendation enligt artikel 121.4 och rådets beslut enligt artikel 126.9. Rapporten bör särskilt innehålla detaljerade uppgifter om konkreta åtgärder som genomförts när rapporten läggs fram i syfte att efterleva detta beslut, konkreta åtgärder som planeras till ett senare datum, i syfte att efterleva detta beslut, samt tidsplanen för genomförandet av de strukturåtgärder som anges i uppdateringen av stabilitetsprogrammet från januari 2010, det månatliga genomförandet av statsbudgeten, statistiska uppgifter för året om budgetgenomförandet i socialförsäkringssektorn, i kommuner och lokala församlingar samt förvaltningen av extra fondmedel i budgeten, offentliga skuldemissioner och skuldåterbetalningar, uppgifter om sysselsättningsutvecklingen i den offentliga sektorn vad gäller såväl fasta som tillfälliga anställningar, offentliga utgifter som ännu inte utbetalats (ackumulerade ej betalda förfallna skulder), samt om de offentliga företagens och andra offentliga organisationers finansiella ställning (årligen).

*

* *

Mot bakgrund av ovanstående bedömning rekommenderar kommissionen rådet att i) lämna rekommendationer till Grekland enligt artikel 121.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i syfte att få oförenligheten mellan den ekonomiska politiken i Grekland och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken att upphöra och undanröja risken för att ekonomiska och monetära unionens funktion äventyras, ii) att enligt artikel 126.9 förelägga Grekland att vidta de åtgärder som rådet finner nödvändiga för att få situationen med ett alltför stort offentligt underskott att upphöra och iii) att avge ett yttrande om det uppdaterade stabilitetsprogrammet. Vidare anser kommissionen att ett offentliggörande av denna rådsrekommendation enligt artikel 121.4 kommer att underlätta samordningen av medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik och bidra till en bättre förståelse hos de ekonomiska aktörerna, vilket i sin tur kommer att underlätta genomförandet av de rekommenderade åtgärderna. Kommissionen föreslår därför också rådet att besluta att offentliggöra den bifogade rekommendationen. Övriga rekommendationer och beslut är också offentliga.

2010/0031 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om offentliggörande av rekommendationen om att få Greklands ekonomiska politik att överensstämma med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och undanröja risken att den ekonomiska och monetära unionens funktion äventyras

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR BESLUTAT FÖLJANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 121.4,

med beaktande av kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Den [16 februari 2010] antog rådet rekommendation [nr ...] om att få Greklands ekonomiska politik att överensstämma med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och undanröja risken att den ekonomiska och monetära unionens funktion äventyras.

(2) Ett offentliggörande av rekommendationen skulle underlätta samordningen av medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik, bidra till ökad förståelse bland ekonomiska aktörer samt främja genomförandet av de rekommenderade åtgärderna.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Rekommendation [nr ...] av den [16 februari 2010], om att få Greklands ekonomiska politik att överensstämma med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och undanröja risken att den ekonomiska och monetära unionens funktion äventyras, ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 2

Detta beslut ska träda i kraft den [16 februari 2010].

Utfärdat i Bryssel den [16 februari 2010].

På rådets vägnar
Ordförande