EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 3.2.2010
COM(2010) 26 végleges

2010/0031 (NLE)

Javaslat:

A TANÁCS HATÁROZATA

a görögországi gazdaságpolitika és az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások közötti összeegyeztethetetlenség, valamint a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését veszélyeztető kockázatok megszüntetéséről szóló ajánlás nyilvánosságra hozataláról

{SEC(2010) 93 végleges}
{SEC(2010) 94 végleges}
{SEC(2010) 95 végleges}

INDOKOLÁS

1. BEVEZETÉS

Görögországban az elmúlt tíz év során – többek között az expanzív költségvetési politikára visszavezethetően – erős, évi 4%-os gazdasági növekedés volt jellemző. Ezzel párhuzamosan a belső és a külső makrogazdasági egyensúlyhiány jelentősen nőtt, és ez a külső adósságállomány gyors felhalmozódásához vezetett, miközben az államadósság szintje nagyon magas maradt. A gazdasági és pénzügyi világválság görög gazdaságra gyakorolt hatásának fényében a kockázatok ezzel összefüggő átértékelése további nyomást gyakorol az adósságteherre.

A Bizottság szolgálatainak 2009. őszi előrejelzése szerint a GDP növekedése 2009-ben lelassult, éppen csak meghaladta az 1%-ot, és 2010-ben várhatóan negatív marad. A visszaesés súlyos hatást gyakorolt az államháztartásra és a finanszírozási feltételekre. Az államháztartási hiány az elmúlt tíz év során átlagosan jóval meghaladta a GDP 3%-át, és a rendszeres, nagyszabású adósságnövelő pénzügyi műveletek következtében a GDP-arányos adósságráta túllépi a 100%-ot. Görögországnak most azzal a kihívással kell szembenéznie, hogy jelentős költségvetési konszolidációt valósítson meg, a kedvezőtlen makrogazdasági körülmények ellenére javítva az államháztartás minőségét és kiigazítva a gazdaság nagy belföldi és külső egyensúlyhiánya mögött álló tényezőket.

A görög gazdaság jelenlegi helyzetében a pénzügyi válság általános, mélyebb strukturális problémákban gyökerező makrogazdasági egyensúlytalansággal párosul. Erre tekintettel helyénvalónak tűnik a Szerződésben meghatározott gazdasági és költségvetési felügyeleti eszközök együttes alkalmazása. A görögországi helyzet objektív súlyosságára és az euroövezet más országaira történő továbbterjedés lehetőségére reagálva a Szerződés szerint rendelkezésre álló felügyeleti eszközök egyidejű alkalmazása növelné a felügyelet eredményességét.

Az indokolás röviden áttekinti Görögország makrogazdasági és költségvetési helyzetét, részletezi az eszközök alkalmazásának lehetőségeit és egymásra hatásukat, és bemutatja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikke (4) bekezdésének megfelelően Görögországnak címzett ajánlás tárgykörét; az EUMSz. 126. cikkének (9) bekezdése szerinti intézkedéseket; és a stabilitási program 2010. januári aktualizált változatáról szóló véleményt az 1466/97/EK tanácsi rendelet[1] szerint. Ez az első alkalom, hogy a 126. cikk (9) bekezdése szerinti felszólítást és a 121. cikk (4) bekezdése szerinti ajánlást együtt alkalmazzák.

2. MAKROGAZDASÁGI FEJLEMÉNYEK, VERSENYKÉPESSÉG ÉS KÖLTSÉGVETÉSI EGYENSÚLYHIÁNY

2.1. Közelmúltbeli makrogazdasági fejlemények

A görögországi makrogazdasági, valamint költségvetési helyzet és kilátások lényegesen romlottak 2009. április óta, amikor is a Tanács határozatot fogadott el a Görögországban fennálló túlzott hiányról és az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSz.) 104. cikkének (7) bekezdése alapján ajánlásokat adott ki. A válság a fogyasztói és a vállalkozói bizalomra

[1] HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

egyaránt hatással volt, következményeképpen 2008 vége óta gyengült a gazdasági tevékenység és romlottak a gazdaság középtávú kilátásai. A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzéséhez képest – amely a Tanács 2009. áprilisi, az EKSz. 104. cikke (7) bekezdése szerinti ajánlásainak alapjául szolgált – a növekedési előrejelzéseket lefelé korrigálták. A 2009 során bekövetkező, szinte elhanyagolható reál-GDP növekedés és az azt követő 2010-es enyhe fellendülés helyett a reál-GDP 2009-ben mintegy 1%-kal csökkent, és a Bizottság szolgálatainak 2009. őszi előrejelzései[2] szerint változatlan politikai forgatókönyv mellett 2010 során további ¼%-kal fog csökkenni (1. táblázat). Ezen túlmenően a legfrissebb fejlemények fényében nem zárható ki az sem, hogy a gazdasági tevékenység 2010. évi visszaesése a 2009. őszi előrejelzésben foglaltaknál is súlyosabb lesz. A gazdasági tevékenység szűkülése súlyos hatással van a 2009 folyamán több mint 1%-kal csökkenő foglalkoztatottságra is, aminek következtében a munkanélküliség mintegy 9%-ra emelkedett, és a Bizottság előrejelzése szerint 2010-ben a 10%-ot is meghaladhatja.

A makrogazdasági fejlemények a 2008-ban a GDP több mint 12%-át kitevő külső hiány (a külfölddel szembeni nettó finanszírozási igény/nettó finanszírozási képesség) 2009-ben a GDP 7,5%-ára történő lényeges korrekciójához vezettek. A Bizottság szolgálatainak előrejelzése szerint azonban a külkereskedelmi mérleg és a versenyképesség középtávon várható további javulása a gazdaság szerkezeti hiányosságai miatt az előzetes várakozásoknál kisebb mértékű lesz. A külső egyensúlytalanságok a javuló tendencia ellenére is a GDP közel 8%-át tehetik ki 2011-ig. A gyenge reál- és nominális növekedés mellett súlyosbodnak a külső természetű korlátozások, amelyek lényeges korrekciót tehetnek szükségessé.

1. táblázat: Makrogazdasági mutatók és előrejelzések

	2008	**2009**		**2010**		**2011**		**2012**	**2013**
	BIZ	**BIZ**	**SP**	**BIZ**	**SP**	**BIZ**	**SP**	**SP**	**SP**
Reál-GDP (%-os változás)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Magánfogyasztás (%-os változás)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Állami kiadások (%-os változás)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Bruttó állóeszköz-felhalmozás (%-os változás)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Áruk és szolgáltatások kivitele (%-os változás)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Áruk és szolgáltatások behozatala (%-os változás)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
GNI (GDP-deflátor) (%-os változás)	1,6	-1,6	n.a.	-0,7	n.a.	0,7	n.a.	n.a.	n.a.
Hozzájárulás a reál-GDP növekedéséhez:									
- Végső hazai kereslet	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Készletváltozások	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- Nettó export	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Foglalkoztatottság (%-os változás)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Munkanélküliségi ráta (Eurostat definíció)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Munkavállalói jövedelem/fő	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Fajlagos munkaerőköltség (a gazdaság egészében)	3,9	2,5	n.a.	0,9	n.a.	0,9	n.a.	n.a.	n.a.
Fajlagos munkaerőköltség reálértéke	0,3	0,8	n.a.	-0,5	n.a.	-1,3	n.a.	n.a.	n.a.
GDP-deflátor (%-os változás)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Harmonizált fogyasztói árindex	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Külfölddel szembeni nettó finanszírozási igény/finanszírozási képesség	**-12,4**	**-7,5**	**-8,8**	**-6,8**	**-6,6**	**-6,7**	**-5,9**	**-4,9**	**-4,0**

Forrás: AMECO, a Bizottság szolgálatai, stabilitási program (2010. január).

[2] Európai gazdasági előrejelzés, 2009. ősz, *European Economy*, 10.

A fajlagos munkaerőköltségnek a kereskedelmi partnerekéhez viszonyított változása a versenyképességnek az elmúlt évtized folyamán elszenvedett romlását tükrözi. A bérköltségek és az árrés gyors, a termelékenységnövekedést meghaladó mértékű emelkedése hozzájárult ahhoz, hogy az infláció mértéke tartósan meghaladja az euroövezetét. Míg a munkavállalónkénti nominálbér 2009-ben körülbelül 2¼%-kal nőtt, a HICP-infláció 2009 során közel maradt az 1%-hoz, ami a termelékenységnövekedést jóval meghaladó, magas reálbér-növekedést eredményezett. Ha a bérek középtávon továbbra sem a munkaerő-piaci helyzetnek és a termelékenység változásának megfelelően alakulnak, és a bérnövekedés nem reagál a jelenlegi gazdasági visszaesésre, az tovább gyengíti a gazdaság versenyképességi pozícióját. A termelékenység javítása és a bérszintek megfelelő alakulása hozzájárulhat a versenyképesség visszaállításához. Bár a jelenlegi inflációs ráta alacsony, az előrejelzések szerint középtávon ismét növekedő tendenciát mutathat. A maginfláció növekedését is az euroövezet átlagát meghaladó mértékben jelzik előre. A hazai piacok, különösen a szolgáltatások piacának elégtelen működése a védett ágazatokban mutatkozó magas felárakban érhető tetten.

2.2. Versenyképesség és növekedési potenciál

Az Eurostat szerint 2008-ban a vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP – főként az egy munkaórára vetített termelékenység viszonylag alacsony szintje miatt – az EU-27 átlagának 94¼%-át tette ki. Ezzel szemben a munkaerő kihasználtsága a ledolgozott munkaórák magas átlaga miatt meghaladja az EU 27 tagállamának átlagát. Jelenleg Görögország számára súlyos kihívást jelent az egy főre eső jövedelem euroövezethez viszonyított eltérésének megszüntetése. Először is a válság visszavetheti a görög gazdaság termelési kapacitását. A Bizottság számításai úgy becsülik, hogy 2020-ig a potenciális GDP-veszteség a 2000–2006 közötti tendenciával összehasonlítva összesen mintegy 16¼%-ot tehet ki. Ez az egyik legnagyobb mértékű visszaesés az euroövezet országai között, ami részben Görögország válságot megelőző időszak során felmutatott magas potenciális növekedési rátájának tudható be. Ezen túlmenően Görögországban 2020-ra jelentkezni fognak a népesség elöregedésének negatív hatásai, ami 2020-at követően tovább csökkenti a potenciális növekedést.

Ahhoz, hogy a görög gazdaságot fenntartható konvergenciapályára lehessen visszaállítani, az egyensúlytalanságot erőteljes költségvetési korrekcióval és egy átfogó reformcsomag végrehajtásával kell megszüntetni. A görög gazdaság gyengeségeire a Bizottság már több alkalommal ismételten rámutatott. A Bizottság előrejelzései például már régebben rávilágítottak a görögországi árak versenyképességének problémáira; különösen az effektív reálárfolyam felértékelődési tendenciájára. Ezen túlmenően a lisszaboni stratégia ajánlásai[3] is konkrét területeket határoztak meg Görögország nem áralapú versenyképességének fejlesztésére vonatkozóan, mint pl. K+F beruházások, közigazgatási reform és az oktatás minősége. A Gazdaságpolitikai Bizottság elöregedéssel foglalkozó munkacsoportja által végzett számítások szerint a nyugdíjreform intézkedést sürgető, kiemelt fontosságú terület[4]. Mindezeken kívül a Bizottság munkaerő-piaci szemléje[5] is problémákat azonosított a görögországi munkaerőpiacon, különösen a szétaprózottság és a béralkura vonatkozó szabályozás terén. Végezetül, fontos mutatók utalnak arra, hogy a termékek piacának működése kívánnivalót hagy maga után, a hálózati ágazatoktól a szakmai szolgáltatásokig. Ezek az összetevők együttvéve aláássák Görögország strukturális versenyképességét, és okkal

---

3 HL 183., 2009.7.15., 1. o.

4 *European Economy* 2/2009. szám. Jelentés az idősödésről: gazdasági és költségvetési előrejelzések az EU 27 tagállamára vonatkozóan (2008–2060).

5 *European Economy*, 8/2009. szám, a munkaerőpiac és a bérek alakulása 2008-ban.

feltételezhető, hogy a nagymértékű külső egyensúlytalanság nem csupán az erős belföldi keresletben gyökerezik. A következő bekezdésekben részletesebben is kifejtjük az egyes szakpolitikai területeken felmerülő kihívásokat.

Az áralapú versenyképességgel kapcsolatban két mutatót kell kiemelni. Először is az elmúlt 10 év folyamán a görögországi infláció hozzávetőlegesen évente 1 százalékponttal tért el az euroövezet átlagától. Másodszor, az euroövezetben mért bérnövekedést és a termelékenység növekedését meghaladó bérnövekedés a fajlagos munkaerőköltség reálértékben történő emelkedéséhez vezetett. Az inflációkülönbség az erős (a válságot megelőző évekre jellemző) belföldi keresletre, valamint a bérek és az árrés terén jelentkező túlzó mértékű növekedést okozó munkaerő- és termékpiaci hiányosságokra vezethető vissza. A bérek termelékenységet meghaladó növekedését a görögországi béralku-rendszerek és a közszféra magatartása is elősegítették. A közszférában kifizetett bérek a teljes bértömeg jelentős részét képezik, és erősen befolyásolják a magánszféra bérszintjét, amelyet az utóbbi néhány év során meg is haladtak[6].

Általánosságban elmondható, hogy a közigazgatás minőségi fejlesztése lényeges szerepet játszik a gazdaság átfogó hatékonyságának javításában. A közintézmények, állami szervezetek, önkormányzatok és helyi hatóságok száma folyamatosan növekedett. A lisszaboni stratégia ajánlásai is kiemelték a hatékony szabályozási, ellenőrzési és végrehajtási kapacitások kiépítésének szükségességét, mind általánosságban, mind pedig a strukturális alapok felhasználására vonatkozóan. A görög hatóságok kötelezettséget vállaltak a közigazgatás működésének javítására, és operatív programot indítottak az „igazgatási reform" érdekében. A jelenlegi helyzetben tovább kell erősíteni a hatásvizsgálatok szerepét és a nyilvános konzultációk átláthatóságát, fel kell gyorsítani a kodifikációs munkát, minden minisztériumban specializált részlegeket szükséges létrehozni a jobb szabályozás érdekében, valamint elő kell segíteni a strukturális alapok jobb felhasználását. Ez utóbbi témakört a következőkben részletesen tárgyaljuk.

A nyugdíjak kérdése szintén kiemelt reformterület. A társadalombiztosítási rendszer nyugdíjakra fordított kiadásai a következő évtizedekben jelentős emelkedésnek indulnak, a GDP 2007-ben mért 11¾%-áról 2060-ra a GDP közel 24%-át fogják kitenni. Következésképpen a Bizottság legutóbbi fenntarthatósági jelentése[7] Görögországot az államháztartás fenntarthatósága szempontjából magas kockázati osztályba sorolta. A demográfiai fejlemények, különösen az egy keresőre jutó időskorú eltartottak arányának megduplázódása 2060-ig, az előrejelzési időszak végéig, erőteljesen növeli a nyugdíjkiadásokat a teljes időszak[8] során. A görögországi nyugdíjak átlagos keresethez viszonyított aránya[9] az egyik legmagasabb az Unióban, azonban a 65 év fölöttiek esetében a szegénység kockázata az EU átlagánál magasabb. A közelmúlt reformjai – pl. a 3655/2008.

---

6 Az összehasonlítás a közigazgatásban foglalkoztatottak egy főre eső illetményét veti össze az iparban foglalkoztatottak egy főre eső teljes javadalmazásával a 2000–2007 közötti időszakban. A közszférában megfigyelhető, a magánszférát meghaladó mértékű emelkedés meghaladja azon euroövezeti tagállamokét is, amelyekről adat áll rendelkezésre – pl. Spanyolország és Olaszország.

7 *European Economy*, 9/2009. szám.

8 A Görögországot érintő demográfiai kihívások súlyosságát az előrejelzések következetesen az EU átlagát meghaladó mértékűnek tüntetik fel, és a 2008-as Eurostat-előrejelzések a 2008-as 27,8%-hoz képest 2060-ra 57,1%-ra teszik az egy keresőre jutó időskorú eltartottak arányát. A biztosítottak és a nyugdíjasok aránya ezáltal a felosztó-kirovó rendszerek működtetéséhez szükséges 4:1-ről 1,75:1-re változik.

9 Ez a mutató az állami nyugdíj átlagos összegének a teljes gazdaságra vonatkozó átlagkeresethez viszonyított arányát fejezi ki.

sz. törvény[10] – orvosolták a nyugdíjrendszer egyes hiányosságait, például a nagymértékű széttagoltságot. A stabilitási program 2010-ben aktualizált változata is tartalmaz a nyugdíj- és egészségügyi reformmal kapcsolatos kötelezettségvállalásokat. Összességében a nyugdíjrendszer továbbra is fenntarthatatlan és méltánytalan. A korkedvezményes nyugdíjazási lehetőségek költséges, és a munkára ösztönzéssel ellentétes hatású alternatívát nyújtanak a munkaerőpiacról történő visszavonulásra. Ezért a reformoknak meg kell állítaniuk a nyugdíjkiadások jelentős növekedését az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának megerősítése érdekében. Az egészségügyi rendszernek is reformra van szüksége, különösen a szolgáltatási színvonal, elsősorban az elsődleges ellátás, a hatékonyság és a költségvetési gazdálkodás terén, mivel ezek több esetben a költségvetés túllépését okozták[11].

A naprakésszé tett stabilitási program is tartalmaz termékpiaci reformokat. Számos terület igényel figyelmet. Először is, a GDP 2½%-át kitevő és a munkaerő 7%-át foglalkoztató[12] szakmai szolgáltatások terén erősíteni kell a versenyt. Az OECD által a szakmai szolgáltatásokra vonatkozóan kiadott termékpiaci mutatók sorában Görögország hátul kullog, különösen a jogi szolgáltatásokat tekintve. Másodszor, az OECD által kiszámított, a piaci versenyt korlátozó akadályokra vonatkozó index alapján Görögország a versenyt leginkább akadályozó európai OECD-országok között található. Harmadszor, a hálózati ágazatok (pl. energiaipar) liberalizálásának[13], valamint a közlekedési ágazat, különösen a vasúti piac megnyitásának[14] szintje az EU átlaga alatti. Például a gázipari ágazatban az első LNG (folyékony földgáz) behozatali ügylet azért hiúsult meg (2009 decemberében), mert az állami ellenőrzés alatt levő DESFA hálózatüzemeltető nem tudott megállapodásra jutni a hálózati hozzáférést lehetővé tevő szerződések ügyében. A liberalizáció hiánya konkrét hatással jár a görögországi vállalkozásokra. Ezt alátámasztandó a Világbank bemutatta[15], hogy az új vállalkozások számára az OECD-átlagnál tovább tart és többe kerül a villamosenergia-hálózathoz csatlakozás.

Az üzleti környezetre vonatkozóan a gazdasági társaságok a közigazgatással folytatott kapcsolatukban komplex, nagy terhet jelentő és hosszadalmas eljárásokkal és jogbizonytalansággal szembesülnek. Az elért haladás ellenére az EU- és OECD-tagállamok közül Görögország teljesített a legrosszabbul a Világbank 2009. évi *Doing Business* üzleti mutatói terén. Ez a vállalkozások beindításához szükséges nagy idő- és költségráfordításoknak, a foglalkoztatási rugalmatlanságnak, a befektetői védelem alacsony fokának, valamint a finanszírozási forrásokhoz történő hozzájutás nehézségeinek tudható be. Görögország célul tűzte ki az igazgatási terhek 25%-os csökkentését 2013-ig, de a

---

10 A 3655/2008. sz. törvény orvosolja a görög nyugdíjrendszer néhány adminisztratív hiányosságát, és egyúttal számos parametrikus korrekciót vezet be. Először is a törvény az alapok számát 113-ról 13-ra csökkenti, ezáltal alacsonyabb igazgatási költséget és jobb felügyeletet biztosítva. Másodszor, a törvény egyedi társadalombiztosítási számot vezetett be a kiadások ellenőrzésének javítása és a járulékfizetés elkerülésének visszaszorítása céljából. Harmadszor, létrehozta a generációk közötti szolidaritás biztosítási alapját a jövőbeni nyugdíjfizetések biztosítása érdekében. Mindezeken túlmenően a törvény pénzügyi ösztönzést nyújt az aktív időszaknak a törvényes nyugdíjkorhatáron túl legfeljebb három évvel történő meghosszabbításához, valamint megerősíti a szülési szabadságra vonatkozó rendelkezéseket a nők munkaerő-piaci részvételének serkentése érdekében.

11 OECD (2009), *Economic Survey of Greece [Görögország gazdasága] 2009*, 3. fejezet: Az egészségügyi ellátórendszer teljesítményének javítása.

12 Forrás: EU KLEMS 2005.

13 Az energia-, közlekedési és távközlési piac szabályozására vonatkozó 2007-es OECD-mutatók alapján. Görögország szabályozási mutatója a villamos energiára és gázra vonatkozóan 2,1 és 3,5, szemben az OECD EU-tagállamainak 1,5 és 2,5 értékével.

14 A 2007-es OECD index értéke 5,3 az OECD EU-tag OECD-országok 3,4-es értékével szemben.

15 Villamos energia. kísérleti mutatók a "Doing business" projektből. Világbank. 2010

végrehajtásnak túl kell lendülnie a kezdeti szakaszon. Az említett területeken az európai kisvállalkozói intézkedéscsomaggal összhangban végrehajtott reformok alacsony állami ráfordítással növelnék a magánbefektetéseket és a foglalkoztatottságot. Ez a költségoldali nyomás csökkentésével hozzájárulhat a munkaerő-piaci reformok végrehajtásához is.

A közszféra foglalkoztatási reformján kívül a görög munkaerőpiacnak is reformokra van szüksége a rugalmas biztonság („flexicurity") közös alapelvei mentén. A görögországi munkaerőpiac erősen szegmentált nemek (a többi EU-tagállamot meghaladó mértékben), életkor (a fiatalok nehezen tudnak belépni a munkaerőpiacra), szerződéstípusok (az ideiglenes szerződés keretében foglalkoztatottakra viszonylag szigorúbb munkahelyvédelmi jogszabályok vonatkoznak, mint a rendes munkaszerződésekre) és képzettség (a szellemi foglalkozásúak jobb védelemben részesülnek, mint a fizikai dolgozók) szerint. Ugyanakkor fejlesztésre szorul a munkaerő képzettségi szintje, a munkaerő képzettségének a munkaerő-piaci igényekhez történő igazítása a közép- és felsőfokú oktatásban, az állami foglalkoztatási szolgálatok és az aktív munkaerő-piaci politikák hatékonysága. Az említett problémák közül többel foglalkozott a stabilitási program legfrissebb változata. A csoportos elbocsátás definíciója különösen széles, mivel már 4 dolgozó elbocsátása is csoportos elbocsátásnak minősül a 20–200 főt foglalkoztató vállalatok esetében. A csoportos elbocsátás nehézkes, ezért a jelenlegi görögországi szabályozás akadályozza a munkahelyteremtést. Ez a cégek növekedését is korlátozza.

Végezetül, az EU-alapok gyorsabb és hatékonyabb felhasználása is fontos szerepet kaphat a versenyképesség és az államháztartás fenntarthatóságának visszaállításában. 2007 óta Görögország viszonylag kevés kifizetési igényt nyújtott be a Bizottsághoz. Ez azt jelenti, hogy a legtöbb tagállamhoz képest alacsony a 2007–2013 közötti programidőszak negyedik évének elején jelentkező támogatásfelhasználási arány. A nemzeti beruházási prioritások összehangolása a strukturális és kohéziós politikákkal és a Bizottsággal történő, az operatív programok végrehajtásának javítását célzó együttműködés olyan kulcsfontosságú állami beruházások számára biztosíthat finanszírozást, amelyek egyszerre támogathatják a hosszú távú növekedési potenciált és segíthetik elő a költségvetési konszolidáció előrehaladását. Különös figyelmet kell fordítani az igazgatási reformra és a digitális konvergenciára vonatkozó operatív programokra, mivel ezek a közigazgatás számára létfontosságú reformokat, valamint a humánerőforrás-fejlesztést, képzést és élethosszig történő tanulást támogatják, és egyúttal a stabilitási program 2010. januári változatában felvázolt reform- és növekedési stratégia végrehajtásának szükségszerű összetevői. Az EU-alapok felhasználásával növelhető a közigazgatás hatékonysága, valamint támogatható az egészségügyi ellátórendszer, az állami foglalkoztatási szolgálatok, az élethosszig tartó tanulást célzó reformok, valamint a hatékony szabályozási-ellenőrzési és végrehajtási kapacitások kiépítése.

2.3. Banki ágazat

Fizetőképesség szempontjából a görög bankok 11,7%-os átlagos tőkemegfelelési mutatóval és folyamatos nyereségtermelő képességgel megbízhatónak tekinthetők. A bankok kezességvállalás és tőkeinjekciók formájában részesültek állami támogatásban, de a többi EU-tagállamhoz képest alacsonyabb mértékben. A bankok teljesítményére mindazonáltal hatást gyakorolnak majd a gazdaság szerkezeti hiányosságai, és a jelenlegi visszaesést követő kilábalás során a hitelkihelyezés csak mérsékelten fog növekedni.

A viszonylag alacsony hitel/betét arány ellenére a görög bankszektor nehezen tud forrást szerezni a pénzpiacon, ezért egyre inkább az eurorendszer finanszírozási képességére van

utalva[16]. A görög bankok jelenleg eszközeik mintegy 8%-át tartják – főként görögországi – állampapírokban. Amennyiben az államadósság további leminősítése következik be, kérdésessé válik, hogy a görög bankok és befektetők továbbra is hajlandóak-e a görög állampapírok megtartására. Ez alkalmasint tovább korlátozhatja a kormányzat önfinanszírozási képességét.

A szélesebb értelemben vett pénzügyi szektort és konkrétan a biztosítási ágazatot tekintve egy nagy és négy kisebb társaság vált fizetésképtelenné, és az így előállt helyzettel a görög felügyelet foglalkozik[17].

2.4. Államháztartási egyensúlytalanságok

2009 során a görög államháztartás egyensúlya a gazdasági visszaesés és a pénzügyi szektort támogató intézkedések által az indokoltnál jóval nagyobb mértékben romlott. A 2010-es költségvetésben található hivatalos becslés szerint a költségvetési hiány 2009-ben elérte a GDP 12¾%-át (ez a becslés a GDP 1¼%-át kitevő ideiglenes, a nettó deficitet növelő hatást is tartalmaz[18]). Ez összhangban áll a Bizottság szolgálatainak 2009. őszi előrejelzésével, és szembeállítható a GDP 3,7%-ában kitűzött 2009. évi céllal, amelyet a stabilitási és növekedési program 2009. januári változatában határoztak meg (2. táblázat)[19]. A jelenlegi becslések szerinti, a 2009-es hiánytól való eltérés jelentősen meghaladja a Tanács által az EKSz. 104. cikkének (7) bekezdése alapján 2009 áprilisában elfogadott ajánlás idején várt adatokat.

2. táblázat: A gazdasági növekedésre és költségvetési hiányra vonatkozó felülvizsgált becslések

	Reál-GDP növekedés (%-os változás)					**Az államháztartás nettó finanszírozási képessége/finanszírozási igénye (a GDP %-ában)**				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
2009-es költségvetés	2,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
BIZ 2009. jan. előrejelzés	0,2	0,7	n.a.	n.a.	n.a.	-3,7	-4,2	n.a.	n.a.	n.a.
SP 2009. jan.	1,1	1,6	2,3	n.a.	n.a.	-3,7	-3,2	-2,6	n.a.	n.a.
Túlzotthiány-eljárás keretében tett bejelentés (2009. április)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-3,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

16 Az eurorendszer által nyújtott hitelezési tevékenység is átvette az EKB biztosítéki szabályainak változását. Az eurorendszer azonban 2010 végén várhatóan visszaállítja a válság előtti kritériumokat a biztosítékok elismerhetőségére vonatkozóan.

17 Az Aspis Pronoia S.A. társaság működési engedélyét 2009. szeptember 21-én vonták vissza, az Aspis Group négy kisebb, Görögországban működő biztosítótársaságával együtt. Ez főként az említett társaságok mérlegében mutatkozó kockázatok miatt történt. Alacsony azonban az az összeg, amelyet a görög kormánynak az ágazat stabilitásának megőrzésére esetlegesen fordítania kell.

18 Ez tovább bontható egy, a GDP 1¼%-át kitevő egyszeri ráfordítás hiánynövelő hatására és a GDP ¼%-át kitevő egyszeri bevételre. Ez utóbbi magában foglalja a magas jövedelmű háztartásoktól és a 2009-ben végrehajtott adóamnesztiából származó egyszeri bevételt.

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

BIZ 2009. tavaszi előrejelzés	-0,9	0,1	n.a.	n.a.	n.a.	-5,1	-5,7	n.a.	n.a.	n.a.
Túlzotthiány-eljárás keretében tett bejelentés (2009. október)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-12,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
BIZ 2009. őszi előrejelzés	-1,1	-0,3	0,7	n.a.	n.a.	-12,7	-12,2	-12,8	n.a.	n.a.
2010-es költségvetés	-1,2	-0,3	n.a.	n.a.	n.a.	-12,7	-9,1	n.a.	n.a.	n.a.
SP 2010. január	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Forrás: a Bizottság szolgálatai, aktualizált stabilitási program

A költségvetésben tervezettnél lényegesen nagyobb 2009-es hiányt a kedvezőtlen makrogazdasági feltételek csak részben magyarázzák (3. táblázat). A görög hatóságok legutóbbi hivatalos becslései szerint a reál-GDP 2009-ben 1¼%-kal csökkent, ami nagyjából megfelel a Bizottság szolgálatai által készített 2009. őszi előrejelzéseknek. A 2009-es költségvetési elcsúszásnak csak kis része (körülbelül a GDP 1½%-a) tudható be a gazdasági recesszió által működésbe hozott automatikus stabilizátoroknak. A hiány-túllépés fennmaradó része a 2008-as államháztartási hiány jelentős felfelé módosítása (2009 októberében a 2008-as hiányt a tavasszal jelentett adatokhoz képest a GDP 2¾%-ával felfelé módosították) által okozott bázishatáshoz kapcsolódik[20].

Az említett tényezőkön túlmenően az államháztartási hiány romlása a stabilitási program 2009. januári változatában meghatározott költségvetési célhoz képest a GDP mintegy 2½%-át kitevő bevételcsökkenést és a GDP közel 2½%-át kitevő költségtúllépést tükröz. A bevételkiesés nagy része az adóbeszedési mechanizmus hiányosságaiból adódik. Különösen a közvetett adók csökkentek a GDP 1¼%-ával, míg a társadalombiztosítási járulékok a munkanélküliség növekedése miatt mintegy ½%-kal estek vissza, megerősítve azt a feltételezést, hogy a költségvetési célokat alátámasztó előzetesen tervezett költségvetési bevételeket – mind a közvetlen, mind a közvetett adókra vonatkozóan – felültervezték. A kiadási oldalon a GDP körülbelül 1¼%-át kitevő számos egyszeri kiadás[21] járult hozzá a kiadások túllépéséhez. Ehhez hozzáadódik a közszférában kifizetett bérek összegének a GDP mintegy 0,7%-ával történő növekedése, főként a rövid távú közalkalmazotti munkaszerződések és közalkalmazotti béremelések következtében. Mindezen felül az adósságszolgálat költsége az államadósság arányának jelentős növekedése miatt a GDP 0,5%-ával nőtt. A bevételek és kiadások terén történt említett csúszások jóval meghaladják a

[20] A 479/2009/EK tanácsi rendelet 15. cikkének (1) bekezdésével összhangban az Eurostat fenntartását fejezte ki a Görögország által jelentett adatokkal kapcsolatban, mivel a görög statisztikai hatóságok által bejelentett adatokban lényeges bizonytalanságokat találtak (2009. október 21-i 149/2009 Eurostat sajtóközlemény). Az Eurostat a görög kormány pénzügyi statisztikáival kapcsolatban kifejezett fenntartásait azóta sem vonták vissza. Lásd még a költségvetési hiányra és az államadósságra vonatkozó görög statisztikákról szóló bizottsági jelentést – COM(2010) 1, 2010.1.8.

[21] Az alacsony jövedelmű háztartásoknak fizetett különleges juttatás (203 millió EUR), a 2009. októberi rendkívüli választásokhoz kapcsolódó igazgatási költség (244 millió EUR), kórházakkal kapcsolatos hátralékok kifizetése (975 millió EUR), egyéb közintézményeknek fizetett támogatások (394 millió EUR), a nemzeti légitársaságra vonatkozó bírósági döntés következtében fizetendő büntetés és más tételek (541 millió EUR). Ez összesen 3 228 millió EUR-t, azaz a GDP 1Ľ%-át teszi ki.

kormányzat által 2009 júniusában bejelentett költségvetési konszolidációs intézkedések[22] pozitív hatásait, részben azért is, mert azokat az év során csak részlegesen hajtották végre[23].

3. táblázat: A 2009-es államháztartási hiány alakulását meghatározó főbb tényezők (*)

	A hiányra gyakorolt hatás (°)	2009-es hiány
Eredeti célkitűzés a 2009. évi költségvetési törvényben		**2,0**
A stabilitási program 2009. januári változata		**3,7**
Éves bázishatás	1,4	
Automatikus stabilizátorok	1,5	
Egyszeri kiadások	1,5	
Bevételnövelő intézkedések hatása	-1,0	
Kiadáskorlátozó intézkedések hatása	-0,3	
Bevételkiesések	3,5	
Túlköltekezés	2,2	
A swap-ok terén mutatkozó különbség	0,2	
A stabilitási program 2010. januári változata		**12,7**

(*) A táblázat a GDP %-ában összefoglalja a 2009-es költségvetésen a (volt) görög kormány által 2008. végén történt elfogadása óta végrehajtott főbb felülvizsgálatokat, korrekciókat és az attól való eltéréseket, valamint a legfrissebb stabilitási programot.

(°) a „+" hiánynövelőt, a „–" hiánycsökkentőt jelent.

Következtetésként megállapítható, hogy a makrogazdasági feltételek vártnál nagyobb mértékű romlása ellenére a költségvetési egyensúlyhiány gyors romlása csak részben tulajdonítható a vártnál rosszabb makrogazdasági feltételeknek.

2.5. Költségvetési statisztika

A görög statisztikai rendszerre vonatkozóan a kormányzati pénzügyi statisztikák hiányosságai visszatérő problémát jelentenek és komoly aggodalomra adnak okot. 2009. október 22-én az Eurostat a „*bejelentett adatokat érintő jelentős bizonytalanságok*" miatt általános fenntartásának adott hangot a görög hatóságok által bejelentett adatokat illetően, és ezek miatt az adatokat nem is erősítette meg. Nevezetesen, a 2009. októberi bejelentés az előző évek államháztartási hiányra és adósságállományra vonatkozó adatainak jelentős kiigazítását tartalmazta.

A 2008-as államháztartási hiányt a GDP közel 7¾%-ára módosították, vagyis a stabilitási program 2009. januári változatához képest 4 százalékponttal, a túlzott hiány esetén követendő

---

22 A tervezett intézkedések zöme a bevételek ideiglenes (adóamnesztia, a magas jövedelműekre kivetett különadó, a földterület-használati szabályokat megsértő épületekre kivetett illeték, stb.) vagy állandó (a szeszesitalokra és dohánytermékekre kivetett jövedéki adó emelése, osztalékokra és részvényopciókra vonatkozó adókulcs emelése, stb.) növelését célozta. Az év során a kiadási oldalra vonatkozóan is jelentettek be intézkedéseket (például a folyó kiadások csökkentése, a közszféra béreinek és nyugdíjainak befagyasztása, a tengerentúli fejlesztési segélyek csökkentése, stb.).

23 Például a földterület-használati szabályokat megsértő épületekre fizetendő – 2009 júniusában bejelentett – illetéket (amelynek becsült költségvetési hatása a GDP körülbelül ″%-a) nem vezették be, mert a görög bíróságok alkotmányellenesnek ítélték. Más intézkedések az eredetileg tervezettnél kisebb összeget eredményeztek, például a közszféra béreinek és nyugdíjainak befagyasztása, az adófizetési határidő meghosszabbítása, a mobiltelefonos szolgáltatásokra kivetett díjak, a yachttulajdonosok által fizetendő illetékek, stb.

eljárás keretében tett 2009. áprilisi bejelentéshez képest pedig 2,75 százalékponttal felfelé. A Bizottság által a költségvetési hiányra és adósságra vonatkozó görögországi statisztikákkal kapcsolatban a közelmúltban kiadott jelentés[24] szerint „*súlyos szabálytalanságok mutatkoztak a 2009. áprilisi és októberi túlzotthiány-eljárás keretében tett bejelentésekben, többek között helytelen adatok közlése, a számviteli szabályok és a bejelentésre vonatkozó határidők be nem tartása; a túlzott hiányra vonatkozó adatok összeállításában részt vevő tagállami hatóságok közötti együttműködés alacsony foka, valamint a görögországi nemzeti statisztikai hivatal és a pénzügyminisztériumi költségvetési hivatal függetlenségének hiánya; a túlzott hiánnyal kapcsolatos statisztikák megfelelő bejelentésére alkalmatlan intézményi háttér és állami számviteli rendszer, különös tekintettel az átláthatatlan illetve nem megfelelően dokumentált könyvelésre, amely a görög hatóságok által közölt adatok nagyobb időszakot felölelő, esetenként lényeges mértékben történő felülvizsgálatához vezetett; a túlzotthiány-eljárás keretében tett bejelentésekben található adatok szolgáltatásához kapcsolódó egyedi elszámoltathatóság hiánya (pl. írásos dokumentáció vagy tanúsítás hiánya, esetenként telefonon keresztül történő adatcsere); a forrásadatokat szolgáltató vagy statisztikai adatokat összeállító nemzeti hatóságok tisztázatlan felelőssége és/vagy felelősségi körének hiánya, összekapcsolódva az adatokért felelős tisztviselők nem egyértelmű felhatalmazásával.*” Ezért további erőfeszítésekre van szükség az államháztartási adatok összegyűjtésének és feldolgozásának javításához. Figyelemmel a tényre, hogy Görögország folyamatosan nem teljesíti megfelelően a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) végrehajtásával kapcsolatos, az államháztartási hiányra vonatkozó statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségét, az elkövetkező évek költségvetési konszolidációs erőfeszítéseit nem csak a kormányzat által benyújtott hiányadatok, hanem az államadósság szintjének alakulására vonatkozó vizsgálatok alapján is nyomon kell követni.

A görög költségvetési elszámolások rögzítésével összefüggő szerkezeti és egyes területeket érintő problémák szintén kedvezőtlen hatással jártak a bevételek és a kiadások megfelelő időben történő és hatékony ellenőrzésére. Ezen túlmenően alapvető fontosságú lenne a költségvetési eljárás és a végrehajtás, valamint a költségvetési adatszolgáltatás minőségének javítására vonatkozó beavatkozásokat végezni a görög statisztikai rendszer (és költségvetési hivatal) illetve a nemzeti statisztikai hatóságok szakmai függetlenségének esedékes felülvizsgálata keretében.

A Bizottság jogsértési eljárást kezdeményez a görögországi költségvetési statisztikák összeállítására és jelentésére vonatkozó uniós jogszabályok be nem tartásával kapcsolatban.

3. GÖRÖGORSZÁG STABILITÁSI PROGRAMJÁNAK 2010. JANUÁRI AKTUALIZÁLT VÁLTOZATA

A költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet előírja, hogy azoknak a tagállamoknak, amelyek bevezették a közös valutát, évente aktualizált stabilitási programot kell benyújtaniuk. A rendelet 5. cikkének (3) bekezdésével összhangban a Tanács a Bizottság, valamint a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság által készített értékelések alapján megvizsgálhatja az aktualizált stabilitási programokat. A Tanács megvizsgálja azt is, hogy a gazdaságpolitikák megfelelnek-e az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak.

---

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

A parlament 2009. december 23-án elfogadta a 2010. évi költségvetést, amelyben a GDP 9,1%-ának megfelelő költségvetési hiányt határoztak meg 2010-re. Eközben a görög hatóságok bejelentették, hogy már 2010-ben fokozni kell a költségvetési korrekciót, ezért 2010-re vonatkozóan ambiciózusabb, a GDP 8,7%-ának megfelelő költségvetési célt határoztak meg. A stabilitási program 2010. január 15-én benyújtott, a 2010–2013 közötti időszakra vonatkozó 2010. januári aktualizált változatában megerősítették a 2010-re vonatkozó, a GDP 8,7%-ának megfelelő, felülvizsgált költségvetési célt. A felülvizsgált célok teljesítése érdekében az aktualizált stabilitási program a 2010. évi költségvetési törvényben bejelentetteken túlmenően számos további intézkedést tartalmaz. A program bemutatja a 2010. évre vonatkozó részletes költségvetési konszolidációs intézkedéseket, amelyek célja elsősorban az adóbeszedés javítása, másodsorban az elsődleges közkiadások korlátozása és racionalizálása. Bemutatja továbbá a 2010. évre vonatkozó fő költségvetési intézkedések becsült kvantitatív hatásait, valamint azok elfogadásának és végrehajtásának időtartamát. Egyes intézkedéseket már a parlament elé terjesztettek, és azokat 2010 első hónapjaiban fogják végrehajtani. A 2011., 2012. és 2013. évekre vonatkozó tervek számos strukturális reformot tartalmaznak, de azok kifejtése kevésbé részletes, és nem tartalmaznak részletes végrehajtási ütemtervet.

A – 2009 őszi előrejelzés lezárása után elfogadott – 2010. évi költségvetés hiányában a Bizottság szolgálatainak előrejelzése úgy becsülte, hogy a költségvetési hiány mind 2010-re mind 2011-re vonatkozóan a GDP 12%-a felett fog maradni. A 2010. évi költségvetési törvény alapjául szolgáló, a stabilitási program 2010. januári változata által is megerősített makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál-GDP 2010-ben 0,3%-kal csökken, ami nagyjából megfelel a Bizottság szolgálatai által készített 2009. őszi előrejelzéseknek. Ez utóbbi azonban változatlan politikai forgatókönyvet feltételezve, a pénzpiac közelmúltbeli reakcióinak figyelembevétele nélkül készült, ezért az aktualizált program gerincét képező makrogazdasági forgatókönyv optimista.

A stabilitási program 2010. januári változata szerint a 2010-re vonatkozó költségvetési hiánycél költségvetési korrekciót feltételez, amelyet az államháztartási hiány GDP-hez viszonyított arányának 4 százalékpontos csökkentése jelez, az államháztartás GDP-hez viszonyított összbevételeinek 2,6 százalékpontos növekedését és a GDP-arányos összkiadás 1,4 százalékpontos csökkenését tükrözve. Ezáltal a 2010. évi korrekció nagy részét a költségvetés bevételi oldalán kívánják elérni, a GDP mintegy ¼%-át kitevő ideiglenes (egyszeri) bevételnövelő intézkedések[25] és a parlament által várhatóan 2010 márciusában elfogadandó tartós adóbevétel-növelő csomag végrehajtásával. A kiadási oldalon tervezett megszorítások a 2009-ben több mint 1%-ot kitevő egyszeri kiadások megszűnését tükrözik, míg a bejelentett tartós kiadáscsökkentést valójában semlegesíti az oktatásra, egészségügyi szolgáltatásokra és állami beruházásokra fordított összegek növelése.

A program számos tartós, 2010-ben végrehajtandó, körülbelül a GDP 2½%-ának megfelelő konszolidációs intézkedést tartalmaz a bevételi oldalon. Tartalmazza az adóbevétel növelésére szolgáló intézkedések leírását, köztük a lakossági jövedelmek progresszív adózási rendszerének bevezetését és az adómentességek megszüntetését (becsült költségvetési hatás a GDP 0,4%-a), az ingatlanadók reformját (becsült költségvetési hatás a GDP 0,2%-a), a szeszesitalokra és dohánytermékekre kivetett jövedéki adó emelését (már benyújtásra került a

[25] A GDP ½%-át kitevő egyszeri bevételeknek (a pénzügyi szektor likviditásnövelő csomagja keretében beszedett díjak valamint a kiemelkedően nyereséges vállalatokra és nagyméretű ingatlanokra kivetett különadó) és a GDP ¼%-át kitevő egyszeri kiadásoknak (a szegény háztartásoknak kifizetett szociális szolidaritási juttatás második részlete) a nettó költségvetési hatása.

parlamentnek, becsült költségvetési hatás a GDP 0,4%-a), a mobiltelefonos szolgáltatásokra kivetett díjak és az üzemanyagok fogyasztási adójának növelését[26] (becsült költségvetési hatás a GDP 0,4%-a). A becsült 2010-es tartós bevételnövekedésnek azonban egy jelentős része (a GDP mintegy 1%-a) az adóelkerülés elleni küzdelem eredményességén múlik. A program számos politikai beavatkozást tartalmaz az adóbeszedési mechanizmus hatékonyabbá tételére, az adóalap kiszélesítésére és az adózási morál javítására vonatkozóan[27]. Fontos, hogy az említett adóigazgatási intézkedések legtöbbjének végrehajtásához szükséges – a parlamentnek márciusban benyújtandó – jogszabály-módosításokat késedelem nélkül elfogadják azon intézkedések esetében, amelyek hatásának érvényesülését 2010-ben várják. Ezen túlmenően, a múltbeli tapasztalatok figyelembevételével, az adóelkerülés elleni küzdelem fokozására szolgáló tervezett intézkedéseket a várt eredmények elérése érdekében szigorúan kell végrehajtani.

A kiadási oldalon a 2010-re tervezett csökkenés főleg a 2009-ben felmerülő egyszeri kiadások megszűnéséből adódik. Bár történtek erőfeszítések a közszféra bértömegének, működési költségének és a védelmi kiadások – körülbelül a GDP ¾%-át kitevő mértékben történő – csökkentésére, a hiánycsökkentő költségvetési hatásokat a gyakorlatban semlegesíti az oktatásra és állami beruházásokra fordított kiadásoknak a GDP mintegy ¾%-ának megfelelő mértékben történő növelése, ezáltal azok nettó költségvetési hatása elenyésző. A naprakésszé tett program intézkedéseket tartalmaz a kórházi beszerzések – a GDP 0,3%-ának megfelelő tartós becsült költségvetési hatással járó – hatékonyabbá tételére, a kormányzat működési költségének a GDP 0,1%-ával történő csökkentésére, a katonai beszerzéseknek a GDP 0,2%-ával történő csökkentésére, a köztisztviselők juttatásainak a GDP 0,3%-ával történő csökkentésére[28], a közszférában a 2010. évre bevezetendő létszámstopra és az azt követően bevezetni tervezett szabályra vonatkozóan, amely alapján 5 fő nyugdíjazására 1 fő felvétele jutna. A bérekre fordított kiadások azonban várhatóan a 2009. évi szint körül maradnak, az alapbér és a tényleges jövedelem közötti különbségek miatt.

A pénzügyminisztérium az említett intézkedéseken túlmenően, a költségvetési célra gyakorolt hatás megjelölése nélkül rendkívüli tartalékalapot hozott létre és minisztériumonként 10%-kal befagyasztotta a költségvetési előirányzatokat (ez nem vonatkozik a bérekre, nyugdíjakra és

---

[26] A mobiltelefonos szolgáltatásokra kivetett díjak és az üzemanyagok fogyasztási adójának emeléséről az előző parlament már az októberi általános választások előtt jogszabályt fogadott el.

[27] Az adók és a társadalombiztosítási járulékok beszedési rendszereinek egyesítése, kockázat alapú megközelítés alkalmazása az ellenőrzési folyamatokban, jogszabályi előírás a vállalatok számára üzleti számlájuk kereskedelmi bankoknál történő vezetésére és a kifizetések bankrendszeren keresztül történő bonyolítására, a meglévő keresztmegfelelési ellenőrzések felülvizsgálata, a hangsúly áthelyezése a könyvelés és bizonylatok formális ellenőrzéséről a részletes mélységi ellenőrzésre, adatok teljes körű begyűjtése közműszolgáltatóktól (áramszolgáltatók, telefontársaságok, vízművek) és felhasználása a keresztmegfelelés ellenőrzésére, a kiadott számlák részletes adatainak összegyűjtése, az alku lehetőségének megszüntetése a bírságok kiszabása során és elmozdulás egy objektív kritériumokon alapuló pontrendszer felé, informatikai ellenőrzés-nyilvántartási rendszer létrehozása és használata, amnesztia a korrupt tisztviselők bíróság elé állításában segítséget nyújtó magánszemélyek és vállalatok számára, a vitás kérdések rendezési folyamatának kivonása a regionális adóhivatalok igazgatóinak hatásköréből a vitarendezés centralizálásával, a regionális adóhivatalok számának csökkentése az űrlapok beszerzésére, segítség igénybevételére és adóbevallások benyújtására szolgáló más lehetőségek kiépítésével (interneten, postai úton, call centeren keresztül) stb.

[28] A köztisztviselők nominálbéren felüli havi juttatásait nem áramvonalasították a számos kormányzati szerv között. Egyes minisztériumokban az egyéb juttatások meghaladják a köztisztviselői nominálbér 100%-át, ami gyakorlatilag megduplázza a minisztériumi alkalmazottak havi jövedelmét, míg más minisztériumokban és állami szerveknél a havi juttatások mértéke nem haladja meg a köztisztviselői nominálbér 30%-át.

kamatfizetésekre). A kiadások 2010 első hat hónapjában történő alakulásától függően az említett módon blokkolt költségvetési előirányzatokat az érintett minisztériumok között nem lehet teljes egészében átcsoportosítani, ami a kapcsolódó kiadások további csökkentését teszi lehetővé az év végéig.

Az aktualizált programban található részletes információk alapján, a 2010. évi költségvetési cél a kockázatok ellenére elérhető, feltéve, hogy a bejelentett intézkedéseket időben és sikeresen végrehajtják. Az államháztartási hiánynak a naprakésszé tett stabilitási programban tervezett korrekciója egyrészt a 2009. évi egyszeri hiánynövelő intézkedések megszűnését, másrészt pedig a 2010. évi egyszeri hiánycsökkentő intézkedések végrehajtását tükrözi. Az egyszeri kiadásoknak a legfrissebb programban foglalt megszüntetése 2010-ben a GDP több mint 1%-át kitevő hiánycsökkentő hatást fog automatikusan eredményezni, míg az egyszeri bevételnövelő intézkedések mindösszesen a GDP körülbelül ¼%-ának megfelelő teljes nettó költségvetési hatással járnak majd. Ebből következik, hogy a 2010-ben felmerülő ideiglenes tényezők teljes hiánycsökkentő költségvetési hatása valamivel alacsonyabb a GDP 1½%-ánál (ez a 2010-re tervezett GDP-arányosan 4 százalékpontos teljes korrekció közel egyharmada). Az államháztartási hiánynak az egyszeri intézkedéseken túlmenő csökkentése várhatóan a GDP 2½%-a körül alakul.

Jelenleg a 2010. évi, a GDP 8,7%-ában meghatározott költségvetési cél körüli bizonytalanságok továbbra is magasak, és főként a program alapjául szolgáló kedvező makrogazdasági feltételezések és az adóelkerülés elleni küzdelem eredményeire vonatkozó optimista hivatalos becslések miatt fennáll a költségvetés elcsúszásának kockázata. Annak ellenére, hogy a költségvetési cél elérését támogató intézkedésekről (és becsült költségvetési hatásaikról) részletes információk állnak rendelkezésre, létfontosságú a bejelentett politikák azonnali és szigorú végrehajtása. A tervezett konszolidációs intézkedések hatását övező bizonytalanságokon kívül a 2010. évi költségvetési célt alátámasztó bevételi és kiadási előrejelzések is kockázatosak. A 2010. évi aktualizált programban meghatározott kamatkiadások optimistának tűnnek, különösen az adósság-GDP arány 2010-re tervezett 7 százalékpontos növekedése és az új (vagy változó kamatozású) adósság kamatainak növekedése miatt. Mindezen kívül a 2008. évi költségvetési mérleget az Eurostat még nem erősítette meg. Az elmúlt évek adatainak felülvizsgálata a 2010. évre is áthúzódó hatásokat eredményezhet. Ugyanígy a GDP 12¾%-ára becsült 2009. évi költségvetési hiány túllépése is kedvezőtlen kiindulási pontot feltételez a 2010. évre vonatkozóan[29]. Ezért alapvető fontosságú, hogy a stabilitási programban (azok becsült költségvetési hatásaival együtt) bemutatott, a költségvetési cél teljesítésének alapjául szolgáló intézkedéseket sürgősen és szigorúan végrehajtsák, valamint hogy Görögország az említett kockázatok bekövetkezése esetén készen álljon további intézkedések bejelentésére és végrehajtására.

Középtávon a program az államháztartási hiány további csökkentését irányozza elő, a GDP 5,6%-át tűzve ki 2011-re, 2,8%-át 2010-re és 2%-át 2013-ra. Hasonlóan, az elsődleges egyenleg a 2009-es 7,7%-os elsődleges hiányt követően 2013-ra a GDP 3,2%-ának megfelelő többletet ér el. A programban vázolt költségvetési stratégia arra irányul, hogy a 2009-es, a GDP 11½%-át kitevő (a Bizottság szolgálatai által a közösen elfogadott módszernek megfelelően kiszámított) strukturális hiányt 2010-ben 7¾%-ra, és 2013-ban 1½%-ra csökkentse, míg a strukturális szempontból (ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti

[29] Az egyelőre rendelkezésre álló mutatók azt sugallják, hogy a 2009-es költségvetési mérleg a GDP 12,7%-át kitevő hiányát nem, vagy csak kis mértékben lépik túl. A 479/2009/EK tanácsi rendelet előírásai szerint a 2009. évi költségvetés első eredményeit a görög nemzeti statisztikai hivatal 2010. április 1-ig jelenti be.

intézkedések nélkül) kiegyensúlyozott költségvetésre irányuló középtávú költségvetési célkitűzés elérése a program ideje alatt nem várható. A költségvetési konszolidáció 2011 és 2013 között a bevételek növelésén és a kiadások visszafogásán alapul, ennek a részleteit azonban még nem tették közzé. A 2011. évi és azt követő költségvetési eredmények kockázatokkal szembesülnek. Az alapul szolgáló makrogazdasági forgatókönyv kedvező növekedési feltételezéseken alapul, amelyek szerint a reál-GDP növekedése 2011-ben 1,5%-kal ismét pozitívba fordul, 2012-ben eléri az 1,9% majd 2013-ban a 2,5%-ot. Összességében a középtávú kiigazítási pályának komoly kockázatai vannak.

A bruttó államadósság, amely 2009 végén a becslések szerint a GDP 113,4%-a, a stabilitási program szerint 2010-ben meghaladja majd a GDP 120%-át, mielőtt 2012-ben csökkenő pályára állna vissza. A hiány növekedése és a GDP visszaesése mellett 2009-ben az SFA-tételek jelentős mértéke járult hozzá az adósságarány emelkedéséhez, a pénzügyi ágazat likviditásnövelő programjához kapcsolódó pénzügyi tranzakciók és a hátralékok kiegyenlítése miatt. A GDP-arányos adósságráta várható alakulásával összefüggő kockázatok – a hiányra és a GDP-re vonatkozó előrejelzésekhez kapcsolódó kockázatok miatt – szintén fokozódni látszanak. Ezeket a kockázatokat súlyosbíthatja az SFA-tételek körüli bizonytalanság, amelyek ugyan lényegesen alacsonyabbak a korábbinál (a GDP 0,2%-a a programidőszak minden egyes évében) de a program nem szolgál az egyes összetevőkre vonatkozó információkkal.

A stabilitási program 2010. januári naprakésszé tett változata széles körű, 2010 folyamán elindítandó illetve végrehajtandó strukturális reformokat tartalmaz. A program legutóbbi változata szerint az említett reformok időben és sikeresen történő végrehajtása pozitív hatással lesz az államháztartásra és javítani fog a görög gazdaság belső strukturális hiányosságain. Ennek kapcsán a kormány már a parlament elé terjesztette a statisztikai hivatal függetlenségének biztosításához kapcsolódó törvénytervezetet és a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését végző – a parlament felügyeletével működő – hivatal felállítására, valamint a költségvetés hatékony középtávú előkészítését és végrehajtását célzó kötelező költségvetési szabályok elfogadására vonatkozó terveket. A görög hatóságok kötelezettséget vállaltak arra, hogy középtávon és legkésőbb 2011-ig bevezetik a tevékenységalapú költségvetés-tervezést, amely 2012-re teljesen felváltja a jelenlegi rendszert. Ezt kötelező többéves költségvetési keretbe foglalják és alapját kettős könyvelési rendszer jelenti majd. A program emellett átfogó reformcsomagot is tartalmaz, amely magában foglalja a környezetbarát beruházási projektek előmozdítására vonatkozó szakpolitikákat, a jelenleg hatályos beruházási törvény módosítását, az állami és a magánszektor partnerségének támogatását és a görög fejlesztési alap létrehozását, az inflációs nyomás jobb piaci szabályozás révén történő visszafogását, aktív munkaerő-piaci politikák (ALMP) megvalósítását, a közigazgatás fejlesztését, az átláthatóság és az elszámoltathatóság erősítését, az önkormányzatok és helyi hatóságok számának csökkentését, valamint a kutatási, technológiai és innovációs beruházások támogatását.

4. AZ EU ÁLTALI FELÜGYELET A JELENLEGI HELYZETBEN

4.1. A felügyeleti eszközök kombinációja

Számos EU-tagállam államháztartási hiánya jelenleg meghaladja a Szerződésben a GDP 3%-ában megállapított referenciaértéket. A hiány és az adósságállomány gyakran jelentős mértékű növekedését a példa nélküli globális pénzügyi válság és gazdasági visszaesés összefüggésében kell vizsgálni. Számos tényező játszik itt szerepet. Először, a gazdasági

visszaesés az adóbevételek csökkenésével és a szociális kiadások (például a munkanélküli ellátások) emelkedésével jár együtt. Másodszor, a Bizottság – miután felismerte, hogy a költségvetési politikának a jelenlegi rendkívüli gazdasági helyzetben kiemelkedő jelentősége van – 2008 novemberében közzétette európai gazdaságélénkítési tervét[30], amelyben költségvetési ösztönzők alkalmazását indítványozta; a tervet az Európai Tanács decemberben jóváhagyta[31]. A terv hangsúlyozta, hogy az ösztönzésnek időszerűnek, célzottnak és átmenetinek kell lennie, továbbá tekintettel kell lennie az egyes tagállamok államháztartásának fenntarthatósága és a versenyképesség terén mutatkozó különbségekre, és az ösztönzést az élénkülés önfenntartóvá válásakor vissza kell fordítani. Végül, számos ország tett intézkedéseket a pénzügyi ágazat stabilizálása céljából, amelyek közül némelyik befolyásolta az államadósság alakulását vagy a jövőben a hiány és az adósságállomány növekedésével járhat[32], bár az állami támogatások költségének egy része később megtérülhet.

Miközben Görögországban az államháztartás jelenlegi romlását szintén ebben az összefüggésben kell vizsgálni, a 2008-ig tartó élénk gazdasági tevékenység ellenére több éve magas költségvetési egyensúlyhiány mutatkozik, ami strukturális okokra enged következtetni. Az államháztartási hiány a közkiadások nem megfelelő ellenőrzését tükrözi, a bevételre és a GDP-növekedésre vonatkozó előrejelzések pedig rendszeresen túlzottan optimistának bizonyultak. Emellett a közelmúltban a görög költségvetési elszámolásokkal összefüggő szerkezeti és országspecifikus hiányosságok szintén kedvezőtlen hatást gyakoroltak a bevételek és a kiadások megfelelő időben történő és hatékony ellenőrzésére és a makrogazdasági felügyeletre. A magas államháztartási hiány az Unió egyik legmagasabb adóssághányadához vezetett, amely egyrészt jelentősen meghaladja a GDP 60%-ának megfelelő referenciaértéket, másrészt továbbra is fenntarthatatlan növekvő pályán van.

A görögországi helyzet, amelynek kialakulásában a pénzügyi válság és a mélyebb strukturális problémákban gyökerező átfogó makrogazdasági egyensúlyhiány egyaránt szerepet játszik, a Szerződésben meghatározott gazdasági és költségvetési felügyeleti eszközök és a vonatkozó másodlagos jogszabályok együttes alkalmazását teszi szükségessé. E célból különösen fontos lenne a tartós költségvetési konszolidáció eszközeinek és a szélesebb értelemben vett gazdaság által igényelt strukturális reformoknak az egyidejű végrehajtása. A 121. cikk (4) bekezdése szerinti ajánlás, a 126. cikk (9) bekezdésének megfelelően intézkedések meghozatalára vonatkozó felszólítás és az 1466/97/EK rendelet (a Stabilitási és Növekedési Paktum úgynevezett prevenciós ága) értelmében a stabilitási program 2010. januári aktualizált változatáról szóló vélemény és ezek közös alkalmazása erősíti az uniós felügyelet hatályát.

4.2. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikkének alkalmazása

Az EUMSz. 121. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a Tanács – a Bizottság ajánlása és az Európai Tanács következtetései alapján eljárva – ajánlást fogad el a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról. Az EUMSz. 121. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a Tanács a Bizottság jelentései alapján figyelemmel kíséri az egyes tagállamok és az Unió gazdasági fejlődését, valamint a gazdaságpolitikák

---

30 „Az európai gazdasági fellendülés terve” – a Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak COM(2008) 800, 2008.11.26.

31 Lásd az Európai Tanács 2008. december 11–12-i brüsszeli ülésének elnökségi következtetéseit, 17271/1/08 REV 1.

32 Lásd a pénzügyi intézmények és piacok pénzügyi válság alatti támogatását célzó állami intézkedések statisztikai számbavételéről szóló, 2009. július 15-i Eurostat-határozatot, Eurostat News Release 103/2009 sz, és az Accounting for Bank Rescues' in Public Finances in EMU-2009, *European Economy*, 5. szám, 59–63.o.

összeegyeztethetőségét az átfogó iránymutatásokkal. Abban az esetben, ha megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak, vagy veszélyezteti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, a 121. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottság az érintett tagállamot figyelmeztetésben részesítheti és ajánlhatja a Tanácsnak, hogy tegye meg a szükséges ajánlásokat az érintett tagállamnak. A görögországi helyzet súlyosságára tekintettel és a 126. cikk (9) bekezdése szerinti határozattal való összeegyeztethetőség biztosítása érdekében helyénvaló, hogy a Tanács elfogadja a szükséges ajánlást. Emellett a Tanács a Bizottság javaslata alapján úgy határozhat, hogy ajánlásait nyilvánosságra hozza.

A Tanács 2008. május 14-én fogadta el a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikáira vonatkozó legújabb átfogó iránymutatást[33]. A 2008–2010 közötti időszakra vonatkozó átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás tartalmazza, hogy a tagállamoknak „*tiszteletben kell tartaniuk középtávú költségvetési célkitűzéseiket*” és amelyeknél túlzott hiány áll fenn, „*tegyenek hatékony intézkedéseket a túlzott hiány azonnali kiigazításának biztosítására*”. Emellett azoknak a tagállamoknak, amelyekre a külső egyensúlyhiány jellemző, meg kell azt szüntetniük „*strukturális reformok végrehajtása és a külső versenyképesség növelése révén (...) a költségvetési politikával is segítve a korrekciót*”. Ez alapján a Tanács 2009. június 25-i strukturális ajánlásában[34] megállapította, hogy Görögország helyzete „*elkerülhetetlenné teszi a görög gazdaság makrogazdasági egyensúlytalanságainak és strukturális gyengeségeinek kezelésére irányuló erőfeszítések fokozását*” és országspecifikus ajánlásokat intézett Görögországhoz többek között arra vonatkozóan, hogy folytassa a költségvetési konszolidációt; fokozza a versenyt a szakmai szolgáltatások terén, hajtson végre a kutatás-fejlesztésre irányuló beruházások növelését célzó reformokat; hatékonyabban használja fel a strukturális alapokat; hajtsa végre a közigazgatás reformját és a „rugalmas biztonság” integrált megközelítése keretében hozzon széles körű munkaerő-piaci intézkedéseket. Ugyanakkor a Tanács azt ajánlotta Görögországnak, hogy az euroövezet tagjaként biztosítsa az államháztartás fenntarthatóságát; javítsa az államháztartás minőségét többek között a közigazgatás korszerűsítésével és a rugalmas biztonság közös uniós elveinek végrehajtásával.

A gazdasági és pénzügyi világválság görög gazdaságra gyakorolt hatásának fényében a kockázatok ezzel összefüggő átértékelése további nyomást gyakorol az adósságteherre, növeli az államadósság kockázati felárát, problémák merülhetnek fel a görög gazdaság fizetőképességével kapcsolatban, ami felveti az euroövezet más országaira történő továbbterjedés lehetőségét.

4.3. A Szerződés 126. cikkének alkalmazása és a Görögországgal szemben folytatott, túlzott hiány esetén követendő eljárás eddigi lépései

Az EUMSz. 126. cikke meghatározza a túlzott költségvetési hiány esetén követendő eljárást. Ezt az eljárást részletezi a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK tanácsi rendelet[35], amely a Stabilitási és Növekedési Paktum része.

---

33 A 2008/390/EK tanácsi ajánlás (HL L 137., 2008.5.27., 13. o.).

34 HL L 183., 2009.7.15., 1. o.

35 HL L 209., 1997.8.2., 6. o. Figyelembe kell venni a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményét is („A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának részletes leírása, valamint iránymutatások a stabilitási és konvergenciaprogramok tartalmára és formájára vonatkozóan”), amelyet az ECOFIN-Tanács 2009. november 20-án fogadott el. A dokumentum az alábbi weboldalon olvasható: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm

Az EUMSz. 126. cikkének (2) bekezdése szerint a Bizottság a költségvetési fegyelem betartását két kritérium alapján kíséri figyelemmel, nevezetesen: a) a tervezett vagy tényleges költségvetési hiánynak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya túllépi-e a 3%-ban meghatározott referenciaértéket (kivéve ha az arány jelentős mértékben és folyamatosan csökkent, és elért egy, a referenciaértékhez közeli szintet; vagy a referenciaérték túllépése csak kivételes és átmeneti, és az arány közel marad a referenciaértékhez); és b) az államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi-e a 60%-ban meghatározott referenciaértéket (kivéve ha az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez).

Az EUMSz. 126. cikkének (3) bekezdése (korábban az EKSz. 104. cikkének (3) bekezdése) kiköti, hogy ha egy tagállam nem felel meg az egyik vagy mindkét kritériummal kapcsolatos követelményeknek, a Bizottságnak erről jelentést kell készítenie. A Bizottság jelentése „figyelembe veszi, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét".

A görög hatóságok által 2008 októberében bejelentett[36] és ezt követően az Eurostat által megerősített[37], a tényleges hiányra és az adósságállományra vonatkozó adatok alapján, és a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzését figyelembe véve, a Bizottság 2009. február 18-án az EKSz. 104. cikkének (3) bekezdése értelmében jelentést fogadott el Görögországra vonatkozóan[38]. Ezt követően az EKSz. 104. cikke (4) bekezdésének megfelelően a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 2009. február 27-én véleményezte a Bizottság jelentését. A Bizottság 2009. március 24-én – figyelembe véve saját, az EKSz. 104. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentését és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményét – az EKSz. 104. cikkének (5) bekezdésével összhangban véleményt fogadott el, amelyben úgy ítélte meg, hogy Görögországban túlzott hiány áll fenn.

2009. április 27-én a Tanács az EKSz. 104. cikkének (6) bekezdésével összhangban – a Bizottság ajánlására – határozatában megállapította, hogy Görögországban túlzott hiány áll fenn[39]. A Tanács ezzel egyidejűleg és az EKSz. 104. cikkének (7) bekezdésével összhangban ajánlásokat intézett Görögországhoz, megállapítva, hogy Görögországnak 2010-ig meg kell szüntetnie a jelenleg fennálló túlzott hiányt azáltal, hogy az államháztartási hiányt hiteles és fenntartható módon a GDP 3%-a alá csökkenti. A Tanács ezenkívül azt ajánlotta, hogy „*a görög hatóságoknak ezért i. tartós kiadáskorlátozó intézkedésekkel erősíteniük kell a költségvetési kiigazítást 2009-ben, főleg a kiadási oldalon; ideértve a már bejelentett intézkedések végrehajtását is*; *ii. 2010-ben további tartós intézkedéseket kell végrehajtaniuk annak érdekében, hogy az év végére egyértelműen a GDP 3%-ában meghatározott referenciaérték alá csökkentsék az államháztartási hiányt; iii. továbbra is erőfeszítéseket kell tenniük a nettó hitelfelvételtől eltérő, az adósságszint változásához hozzájáruló tényezők*

---

36 A 3605/93/EK tanácsi rendelet (amelyet időközben a 479/2009/EK tanácsi rendelet váltott fel) értelmében a tagállamok évente kétszer tájékoztatják a Bizottságot az államháztartási hiányra és az adósság szintjére vonatkozó tervezett és tényleges adatokról. Görögország legutóbbi bejelentései az alábbi címen találhatók: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

37 Eurostat News Release, 2008. október 22-i 147/2008. szám.

38 A Görögországban fennálló túlzott hiányra vonatkozó eljárással kapcsolatos valamennyi dokumentum megtalálható a következő weboldalon: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

39 A Tanács 2009/415/EK határozata (HL L 135., 2009.5.30., 21. o.).

ellenőrzése érdekében azzal a céllal, hogy a bruttó államadósság-ráta elegendő mértékben csökkenjen, és kielégítő ütemben közelítsen a referenciaértékhez; *és iv. folytatniuk kell a nemzeti elszámolási adatok és különösen az államháztartási adatok összegyűjtésének és feldolgozásának fejlesztésére irányuló erőfeszítéseket*". A Tanács 2009. október 27-ét tűzte ki határidőül Görögországnak arra, hogy eredményes intézkedéseket tegyen annak érdekében, hogy a költségvetési konszolidációs pályát már 2009-ben megerősítse, valamint arra, hogy a túlzott hiány 2010-ig történő megszüntetéséhez szükséges megfelelő előrelépést biztosító intézkedéseket határozzon meg.

A Bizottság 2009. november 11-én értékelte azokat az intézkedéseket, amelyeket Görögország a Tanács 2009. április 27-i ajánlására válaszul tett a túlzott hiány 2010-re történő megszüntetése céljából, és megállapította, hogy a Görögország által tett intézkedések nem voltak megfelelőek és határozat meghozatalára irányuló ajánlást intézett a Tanácshoz[40]. A Tanács – az EUMSz. 126. cikkének (8) bekezdése szerint – 2009. december 2-án ennek megfelelő határozatot hozott.

Az 1467/97/EK tanácsi rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerint a Tanácsnak azon határozatait, amelyekkel a Szerződés 104. cikke (9) bekezdésével (az EUMSz. 126. cikkének (9) bekezdése) összhangban az érintett résztvevő tagállamot felszólítja, hogy a költségvetési hiány csökkentésére intézkedéseket tegyen, a Tanácsnak attól a határozatától számított két hónapon belül kell meghoznia, amely a 104. cikk (8) bekezdésével (az EUMSz. 126. cikkének (8) bekezdése) összhangban megállapította, hogy nem hoztak eredményes intézkedést, és felszólítja a tagállamot arra, hogy meghatározott időn belül hozzon intézkedéseket a hiány olyan mértékű csökkentésére, amelyet a Tanács a helyzet orvoslásához szükségesnek ítél.

5. A 2010-BEN ÉS AZT KÖVETŐEN SZÜKSÉGES KÖLTSÉGVETÉSI KIIGAZÍTÁS ÉS A TÚLZOTT HIÁNY MEGSZÜNTETÉSÉRE KITŰZÖTT HATÁRIDŐ MEGHOSSZABBÍTÁSA

A Bizottság szolgálatainak 2009. őszi makrogazdasági előrejelzései és a potenciális növekedésre vonatkozó becslései alapján a strukturális hiány 2009-ben a GDP 11½%-át teszi ki. Ezért ahhoz, hogy Görögországban az államháztartási hiány a GDP 3%-ában meghatározott referenciaérték alá kerüljön, GDP-arányosan 9 százalékpontot meghaladó teljes strukturális kiigazításra van szükség. Ebből következően a túlzott hiány 2010-ig történő megszüntetése a Tanács korábbi ajánlásának megfelelően már nem reális.

Görögország középtávú növekedési kilátásainak javításához elkerülhetetlen az előre ütemezett és hiteles strukturális konszolidáció, de egyetlen éven belül ekkora erőfeszítés nyilvánvalóan nem megvalósítható, és még hároméves időszakon belül is kihívást jelent egy ekkora nagyságrendű kiigazítás végrehajtása. Mindazonáltal a tartósan magas költségvetési egyensúlyhiány és az ehhez kapcsolódó nagy és gyorsan növekvő adósságállomány, valamint a hosszabb távú fenntarthatóság rendelkezésre álló mutatói komoly aggodalomra adnak okot és rövid távon határozott fellépést tesznek szükségessé. A Bizottság szolgálatainak 2009. évi fenntarthatósági jelentése[41] szerint Görögország esetében az államháztartás hosszú távú

---

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

41 A 2009. évi fenntarthatósági jelentés szerint (European Economy, 9. szám) az elöregedéssel összefüggő állami kiadások változatlan politika mellett 2010 és 2060 között GDP-arányosan 16 százalékponttal emelkedhetnek, ebből a nyugdíjkiadások növekedése 12,5 százalékpontot tesz ki. Lásd még a Bizottság közleményét az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak - Az államháztartás hosszú távú fenntarthatósága és gazdaságélénkítés {COM(2009) 545}, 2009. 10.14.

fenntarthatósága tekintetében nagy kockázattal kell számolni. A népesség elöregedésének a költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatása jóval meghaladja az EU átlagát, főként a GDP-arányos nyugdíjkiadásoknak a következő évtizedekben viszonylag jelentős növekedése miatt, ha nem kerül sor a nyugdíjrendszer reformjára. A 2009. évi költségvetési egyenleg súlyosbítja a népesség elöregedésének a fenntarthatósági résre gyakorolt költségvetési hatását. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok csökkentését a középtávon magas elsődleges többlet elérésével és különösen a nyugdíjrendszernek az elöregedéshez köthető kiadások jelentős növekedését megfékező reformjával lehet elérni. Ha nem történik meg minél hamarabb a görög költségvetés egyensúlyhiányának megszüntetése, az hátrányosan hat a gazdasági szereplők várakozásaira és a növekedési kilátásokra, nemcsak hosszabb távon, hanem már a közeli jövőben is.

A fentiek alapján a Bizottság úgy véli, hogy a túlzott hiány megszüntetésére kitűzött határidő 2012-ig történő meghosszabbítása, ahogy azt a stabilitási program 2010. januári aktualizált változata körvonalazza, megteremtené a kiegyensúlyozott és tartós konszolidáció feltételeit (ezt követően korrekcióra lesz szükség az egyenlegközeli vagy többletet jelentő középtávú célkitűzés eléréséhez). E cél elérése érdekében a görög kormánynak szigorúan végre kell hajtania a stabilitási program 2010. januári aktualizált változatában levő hiánycsökkentő intézkedéseket és strukturális reformokat, és készen kell állnia arra, hogy további lépéseket tegyen, ha a kiigazítás nem bizonyul elegendőnek a cél eléréséhez. Ez erősítené a költségvetési hiány 2012-ig a GDP 3%-a alá történő csökkentési céljának hitelességét.

Ha a tervezett tartós intézkedések alapján a 2010-es államháztartási hiány aránya a GDP 8,7%-a lesz, a hiteles kiigazítási pályához, amelynek célja, hogy a hiány legkésőbb 2012-re tartósan a GDP 3%-a alá kerüljön, az (egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélküli, ciklikusan kiigazított) strukturális egyenleg jelentős javítására is szükség van, 2011-ben és 2012-ben is. Így a költségvetési erőfeszítésnek 2010-ben és 2011-ben legalább a GDP 3½%-át, 2012-ben pedig a GDP 2½%-át kell elérnie.

Ha a bevételi teljesítmény 2010-ben a vártnál jobban alakul, a görög hatóságoknak a hiány további csökkentésére kell használniuk az így adódó mozgásteret azért, hogy az államadósság aránya tartósan csökkenővé váljon Ellenkező esetben a görög kormánynak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, hogy a bevételkiesést a folyó kiadások visszafogásával egyenlítse ki.

A nettó finanszírozási igényen és a nominális GDP-növekedésen kívüli egyéb, az adósság arányára ható tényezők (vagyis az úgynevezett SFA-tételek körébe tartozó pénzügyi műveletek és azok más összetevői), amelyek az elmúlt években növelték az adósságarányt, most csökkenő tendenciát mutatnak, és az előrejelzések szerint 2010-ben csökkenni fognak. Bár az SFA-tételeknek az említett szerinti tervezett alakulása előrehaladást jelent a korábbiakhoz képest, azok hozzájárulása az adósságszint általános emelkedéséhez továbbra is aggodalomra ad okot. Ezért a görög kormánynak további intézkedéseket kell tennie a költségvetési hiányon kívüli adósságnövelő ügyletek ellenőrzés alá vonása érdekében.

Az államháztartási hiány 2010 és 2012 közötti éves változása nem haladhatja meg a névleges hiánycélokból következő, a 2010-ben a GDP 8,7%-át, 2011-ben a GDP 5,6%-át és 2012-ben a GDP 2,8%-át kitevő mértéket, valamint a hátralékok kiegyenlítése és a rendes likviditáskezelés által igényelt adósságkibocsátást. Ezért a bruttó államadósság nem haladhatja meg 2010-ben a 22 240 milliárd EUR, 2011-ben a 11 320 milliárd és 2012-ben a 4 510 milliárd EUR szintet. Ez 2010-ben, 2011-ben és 2012-ben évente a GDP ¼%-ának megfelelő SFA-tételeket jelent.

A túlzott hiány megszüntetése után Görögországnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a strukturális szempontból kiegyensúlyozott költségvetés gyors elérése érdekében, hogy biztosítható legyen az adósságállomány megfelelő és tartós csökkentése. A gazdasági visszaesés megfelelő költségvetési irányítása szempontjából alapvető fontosságú marad a kiegyensúlyozott költségvetés elérése.

Az elmúlt néhány évben a görög gazdaság külkereskedelmi mérlege jelentősen romlott, a tartósan magas külső egyensúlyhiány nagyrészt az ország költségvetési helyzetének komoly romlását tükrözte. A nettó nemzetközi pozíció 2004 óta jelentősen romlott. A nettó negatív nemzetközi befektetési pozíció 2009-ben már meghaladja a GDP 115%-át. Ebből következik, hogy a kormányzati szektor nem pusztán a rendelkezésre álló külső finanszírozási források nagy részét szívja fel, hanem a magánszférát is kiszorítja a finanszírozási forráshoz jutásból. Ezért a határozott költségvetési konszolidáció a versenyképesség helyreállításához és a meglévő külső egyensúlyhiány kezeléséhez is alapvető jelentőségű. A strukturális intézkedések és a bérek visszafogása létfontosságú lenne az áralapú versenyképesség helyreállításához és a külső egyensúlytalanságok felszámolásához.

A költségvetési konszolidáció a versenyképesség helyreállításához és a meglévő külső egyensúlyhiány kezeléséhez is alapvető fontosságú. A görög hatóságoknak ezért tartós intézkedéseket kell végrehajtaniuk, hogy ellenőrizzék az elsődleges folyó kiadásokat, többek között az állami szektor bérköltségét; és sürgősen strukturális reformokat kell megvalósítaniuk. A görög hatóságoknak mindenekelőtt biztosítaniuk kell, hogy a költségvetési konszolidációs intézkedések az átfogó reformprogram keretében az államháztartás minőségének fokozására is irányuljanak, miközben mihamarabb elindítják az adóigazgatás további reformját célzó szakpolitikákat.

A Bizottság azt ajánlja, hogy Görögország 2010. március 16-ig terjesszen elő egy jelentést, amely tartalmazza a 2010. évi költségvetési célok eléréséhez szükséges intézkedéseket és azok menetrendjét. Görögországnak 2010. május 15-ig (majd ezt követően negyedévente) jelentést kell benyújtania a 121. cikk (4) bekezdése szerinti tanácsi ajánlásnak és a 126. cikk (9) bekezdése szerinti határozatnak megfelelően végrehajtandó intézkedésekről is. A jelentésnek különösen a következőkkel kapcsolatban kell részletes információkat tartalmaznia: az e határozatnak való megfelelés céljából a jelentés elkészítéséig végrehajtott konkrét intézkedések, az e határozatnak való megfelelés céljából a jelentés elkészítése után végrehajtani tervezett konkrét intézkedések, a stabilitási program 2010. januári változatában felvázolt strukturális intézkedések elfogadásának menetrendje, az állami költségvetés havi szintű végrehajtása; évközi adatok a társadalombiztosítás, önkormányzatok és a költségvetési körön kívüli alapok költségvetésének végrehajtásáról; a kormány adósságkibocsátása és -visszafizetése, a közszférában tartósan és ideiglenesen foglalkoztatottak számának alakulásával kapcsolatos információk, kifizetésre váró kormányzati kiadások (felhalmozódott hátralék), valamint az állami vállalatok és más állami szervek pénzügyi helyzete (éves gyakorisággal).

*

* *

A fenti értékelés alapján a Bizottság azt ajánlja a Tanácsnak, hogy i. tegyen ajánlást Görögországnak a gazdaságpolitika és az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások közötti összeegyeztethetetlenség, valamint a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését veszélyeztető kockázatok megszüntetésére vonatkozóan az Európai Unió működéséről szóló

szerződés 121. cikkének (4) bekezdése alapján, ii. a 126. cikk (9) bekezdésének megfelelően szólítsa fel Görögországot, hogy tegye meg a Tanács által szükségesnek ítélt intézkedéseket a túlzott hiány megszüntetése érdekében és iii. véleményezze az aktualizált stabilitási programot. Emellett a Bizottság úgy véli, hogy a 121. cikk (4) bekezdése szerinti tanácsi ajánlás nyilvánosságra hozatala megkönnyíti a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikáinak összehangolását és hozzájárul a gazdasági szereplők közötti jobb egyetértéshez, megkönnyítve ezzel az ajánlott intézkedések végrehajtását. A Bizottság ezért azt is javasolja a Tanácsnak, hogy határozzon a csatolt ajánlás nyilvánosságra hozataláról; a többi ajánlás és határozat szintén nyilvánosan hozzáférhető.

2010/0031 (NLE)

Javaslat:

A TANÁCS HATÁROZATA

a görögországi gazdaságpolitika és az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások közötti összeegyeztethetetlenség, valamint a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését veszélyeztető kockázatok megszüntetéséről szóló ajánlás nyilvánosságra hozataláról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság javaslatára,

mivel:

(1) A Tanács [2010. február 16-án] elfogadta a görögországi gazdaságpolitika és az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások közötti összeegyeztethetetlenség, valamint a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését veszélyeztető kockázatok megszüntetéséről szóló [... számú] ajánlást.

(2) Az ajánlás nyilvánosságra hozatala megkönnyíti a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáinak összehangolását és hozzájárul a gazdasági szereplők közötti jobb egyetértéshez, megkönnyítve ezzel az ajánlott intézkedések végrehajtását,

A KÖVETKEZŐKÉPPEN HATÁROZOTT:

1. cikk

A görögországi gazdaságpolitika és az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások közötti összeegyeztethetetlenség, valamint a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését veszélyeztető kockázatok megszüntetéséről szóló, 2010. február 16-i [... számú] ajánlást az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzé kell tenni.

2. cikk

Ez a határozat [2010. február 16-án] lép hatályba.

Kelt Brüsszelben, [2010. február 16-án].

a Tanács részéről
az elnök