EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 3.2.2010
KOM(2010) 26 galutinis

2010/0031 (NLE)

Pasiūlymas

TARYBOS SPRENDIMAS

viešai paskelbti rekomendaciją, kuria siekiama, kad Graikijos ekonominė politika vėl atitiktų bendrąsias ekonominės politikos gaires ir nebekeltų grėsmės deramam Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui

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

AIŠKINAMASIS MEMORANDUMAS

1. ĮVADAS

Per paskutinius dešimt metų Graikijos ekonomika sparčiai augo po 4 % per metus – šį augimą taip pat lėmė ekspansinė fiskalinė politika. Kartu smarkiai padidėjo vidaus ir išorės makroekonominis disbalansas, dėl to sparčiai išaugo užsienio skola, o valdžios sektoriaus skola ir toliau išliko didelė. Atsižvelgiant į pasaulio ekonomikos ir finansų krizės poveikį Graikijos ekonomikai, įsiskolinimo našta tampa dar sunkesnė dėl numanomo rizikos perkainojimo.

Pagal Komisijos tarnybų 2009 m. rudens prognozę realiojo BVP augimas 2009 m. sulėtėjo iki vos daugiau kaip 1 % ir numatoma, kad 2010 m. jis išliks neigiamas. Nuosmukis padarė didelę žalą viešiesiems finansams ir finansavimo sąlygoms. Per paskutinius dešimt metų valdžios sektoriaus deficitui gerokai viršijant 3 % BVP vidurkį, taip pat dėl pakartotinių skolą didinančių stambaus masto finansinių operacijų valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis viršija 100 %. Graikijai kyla uždavinys nepalankiomis makroekonominėmis aplinkybėmis užtikrinti reikšmingą fiskalinį konsolidavimą, kartu gerinant viešųjų finansų kokybę ir šalinant veiksnius, lemiančius didelį ekonomikos vidaus ir išorės disbalansą.

Graikijos ekonomikai būdinga tiek fiskalinė krizė, tiek platesnis makroekonominis disbalansas, kurie slypi giliai įsišaknijusiose struktūrinėse problemose. Šiuo atveju tinka bendrai taikyti Sutartyje numatytą ekonominės ir biudžeto priežiūros priemonę. Vienu metu taikant Sutartyje numatytas priežiūros priemones būtų ne tik reaguojama į objektyviai sunkią Graikijos padėtį ir jos galimą išplitimą į kitas euro zonos šalis, bet taip pat didėtų priežiūros veiksmingumas.

Šiame aiškinamajame memorandume trumpai apžvelgiama makroekonominė ir biudžeto padėtis Graikijoje, nuodugniai išdėstomos priemonių taikymo sąlygos ir jų sąveika ir pagrindžiama galimybė Graikijai pateikti rekomendacijas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 121 straipsnio 4 dalį; imtis priemonių pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 9 dalį ir pateikti nuomonę dėl 2010 m. sausio mėn. atnaujintos stabilumo programos pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97[1]. Tai pirmas kartas, kai kartu taikomi sprendimas, kuriuo įspėjama imtis priemonių pagal 126 straipsnio 9 dalį, ir rekomendacija pagal 121 straipsnio 4 dalį.

2. MAKROEKONOMINIAI POKYČIAI, KONKURENCINGUMAS IR FISKALINIS DISBALANSAS

2.1. Naujausi makroekonominiai pokyčiai

Graikijos makroekonominė ir biudžeto padėtis bei perspektyvos iš esmės pablogėjo nuo 2009 m. balandžio mėn., kai Taryba priėmė sprendimą dėl perviršinio deficito Graikijoje ir pateikė rekomendacijas pagal Europos bendrijos steigimo sutarties 104 straipsnio 7 dalį. Krizė sudavė smūgį vartotojų ir verslo pasitikėjimui, susilpninusi ekonominę veiklą nuo 2008 m. pabaigos ir padariusi įtaką ekonomikos vidutinės trukmės laikotarpio perspektyvoms. Palyginti su Komisijos tarnybų 2009 m. sausio mėn. tarpine prognoze, kuria grindžiamos

[1] OL L 209, 1997 8 2, p. 1.

Tarybos 2009 m. balandžio mėn. rekomendacijos pagal Europos bendrijos steigimo sutarties 104 straipsnio 7 dalį, augimo projekcijos sumažintos. Tikėtasi, kad 2009 m. realusis BVP bus beveik lygus nuliui ir 2010 m. truputį atsigaus, tačiau, remiantis Komisijos tarnybų 2009 m. rudens prognoze (1 lentelė)[2], realusis BVP 2009 m. susitraukė apie 1 % ir prognozuojama, kad jis trauksis dar ¼ % 2010 m. darant prielaidą, kad politika nesikeis. Be to, atsižvelgiant į paskutinius pokyčius, negalima atmesti galimybės, kad ekonominė veikla 2010 m. susitrauks gerokai daugiau, negu numatyta 2009 m. rudens prognozėje. Ekonominės veiklos susitraukimas daro didelę įtaką užimtumui, kuris 2009 m. nukrito daugiau kaip 1 %, dėl to nedarbas padidėjo iki maždaug 9 %, ir pagal Komisijos prognozę nedarbas viršys 10 % 2010 m.

Dėl makroekonominių pokyčių smarkiai pakito išorės deficitas (grynasis skolinimasis ir (arba) grynasis skolinimas kitų pasaulio šalių atžvilgiu), kuris 2008 m. sudarė daugiau kaip 12 % BVP, o 2009 m. sumažėjo iki 7½ % BVP. Vis dėlto, atsižvelgiant į struktūrinius ekonomikos trūkumus, numatomas tolesnis išorės sąskaitų ir konkurencingumo gerėjimas vidutinės trukmės laikotarpiu pagal Komisijos tarnybų prognozę gali būti žymiai saikingesnis. Nors išorės disbalansas gerėja, iki 2011 m. jis vis tiek gali sudaryti beveik 8 % BVP. Esant silpnam realiojo ir nominaliojo BVP augimui, išorės suvaržymai didėja, todėl reikalingas reikšmingas koregavimas.

1 lentelė. Makroekonominiai pokyčiai ir prognozės

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	COM	COM	SP	COM	SP	COM	SP	SP	SP
Realusis BVP (pokytis %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Privatusis vartojimas (pokytis %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Viešasis vartojimas (pokytis %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Bendrasis pagrindinio kapitalo formavimas (pokytis %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Prekių ir paslaugų eksportas (pokytis %)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Prekių ir paslaugų importas (pokytis %)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
Bendrosios nacionalinės pajamos (BVP defliatorius) (pokytis %)	1,6	-1,6	n. d.	-0,7	n. d.	0,7	n. d.	n. d.	n. d.
Indėlis į realiojo BVP augimą:									
- Galutinė vidaus paklausa	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Atsargų pokytis	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- Grynasis eksportas	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Užimtumas (pokytis %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Nedarbo lygis (Eurostato apibrėžtis)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Kompensacija vienam darbuotojui	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Vieneto darbo sąnaudos (visa ekonomika)	3,9	2,5	n. d.	0,9	n. d.	0,9	n. d.	n. d.	n. d.
Realiosios vieneto darbo sąnaudos	0,3	0,8	n. d.	-0,5	n. d.	-1,3	n. d.	n. d.	n. d.
BVP defliatorius (pokytis %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Suderintas vartotojų kainų indeksas	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Grynasis skolinimasis arba grynasis skolinimas kitų pasaulio šalių atžvilgiu	-12,4	-7,5	-8,8	-6,8	-6,6	-6,7	-5,9	-4,9	-4,0

Šaltinis: AMECO, Komisijos tarnybos (COM), stabilumo programa (2010 m. sausio mėn., SP).

[2] Europos ekonomikos prognozė – 2009 m. ruduo, *European Economy*, 10.

Per paskutinį dešimtmetį vis didesnį konkurencingumo mažėjimą atspindi santykinė vieneto darbo sąnaudų raida, palyginti su prekybos partneriais. Spartus darbo užmokesčio sąnaudų ir antkainių augimas, viršijantis našumo augimą, prisidėjo prie nuolatinio teigiamo infliacijos skirtumo, palyginti su euro zona. Nors nominalioji kompensacija vienam darbuotojui 2009 m. išaugo apie 2¼ %, suderinto vartotojų kainų indekso (SVKI) infliacija 2009 m. išliko artima 1 %, dėl to labai išaugo realusis darbo užmokestis ir gerokai viršijo našumo augimą. Jei vidutinės trukmės laikotarpiu darbo užmokestis liktų atsietas nuo darbo rinkos sąlygų bei našumo pokyčių, įskaitant menką dabartinio nuosmukio įtaką darbo užmokesčio augimui, toliau silpnėtų ekonomikos konkurencingumas. Našumo didinimas kartu su atitinkamais darbo užmokesčio pokyčiais padėtų atgauti prarastą konkurencingumą. Nors dabartinė infliacija yra žema, prognozuojama, kad vidutinės trukmės laikotarpiu ji greitai vėl ims kilti. Numatoma, kad grynoji infliacija taip pat didės sparčiau už euro zonos vidurkį. Kad vidaus rinkos, ypač paslaugų, veikia prastai, rodo aukšti antkainiai uždaruose sektoriuose.

2.2. Konkurencingumas ir augimo potencialas

Eurostato duomenimis, 2008 m. BVP vienam gyventojui perkamosios galios standartais sudarė 94¼ % ES-27 vidurkio dėl gana žemo valandinio darbo našumo. Tačiau darbo išteklių panaudojimas yra didesnis už ES-27 vidurkį dėl to, kad metinis darbo valandų skaičiaus vidurkis yra aukštas. Šiuo metu Graikijai kyla sunkus uždavinys sumažinti vienam gyventojui tenkančių pajamų skirtumą su euro zona. Pirmiausia krizė gali pakenkti Graikijos ekonomikos gamybiniam pajėgumui. Komisijos skaičiavimais iki 2020 m. potencialiojo BVP bendras nuostolis gali sudaryti apie 16¼ %, palyginti su 2000–2006 m. tendencija. Šis nuosmukis yra vienas didžiausių euro zonos šalių grupėje, nors iš dalies jis kyla dėl didelio potencialiojo augimo Graikijoje laikotarpiu iki krizės. Be to, 2020 m. Graikija pradės jausti neigiamas visuomenės senėjimo pasekmes, dėl kurių taip pat mažės potencialusis augimas laikotarpiu nuo 2020 m.

Vadinasi, norint, kad Graikijos ekonomika vėl siektų tvarios konvergencijos, reikia ištaisyti disbalansą taikant griežtą fiskalinį koregavimą ir įgyvendinant visapusiškas reformas. Komisija ne kartą pabrėžė Graikijos ekonomikos trūkumus. Pavyzdžiui, Komisijos prognozėse seniai pastebėtos Graikijos kainų konkurencingumo problemos, ypač realiojo efektyviojo valiutų keitimo kurso didėjimo tendencija. Be to, Lisabonos strategijos rekomendacijose[3] taip pat nustatytos konkrečios sritys, kuriose reikia gerinti Graikijos ne kainomis grindžiamą konkurenciją, kaip antai: investicijos į mokslinius tyrimus ir plėtrą (MTP), viešojo administravimo reforma, taip pat švietimo kokybė. Ekonominės politikos komiteto Visuomenės senėjimo klausimų darbo grupės skaičiavimai taip pat rodo, kad pensijų reforma yra vienas iš prioritetų[4]. Komisijos darbo rinkos apžvalgoje[5] taip pat nurodytos Graikijos darbo rinkos problemos, kiek tai susiję su rinkos segmentacija ir derybų dėl darbo užmokesčio reglamentavimu. Įvairūs rodikliai rodo, kad yra galimybių gerinti produktų rinkų veikimą, pradedant tinklų pramone ir baigiant laisvųjų profesijų sektoriumi. Visi šie elementai silpnina Graikijos struktūrinį konkurencingumą ir verčia manyti, kad jos didelis išorinis disbalansas susidaro ne vien dėl didelės vidaus paklausos. Tolesnėse pastraipose išsamiau aiškinamos kiekvienos politikos srities problemos.

---

3 OL 183, 2009 7 15, p. 1.

4 *European Economy*, 2/2009. 2009 m. pranešimas apie visuomenės senėjimą: ES-27 ekonomikos ir biudžeto prognozės (2008–2060) (*2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*).

5 *European Economy*, 8/2009, Darbo rinkos ir darbo užmokesčio pokyčiai 2008 m. (*Labour market and wage developments in 2008*).

Kainų konkurencingumo srityje išsiskiria du rodikliai. Pirma, per paskutinius 10 metų Graikijos infliacija skyrėsi maždaug 1 procentiniu punktu per metus, palyginti su euro zona. Antra, darbo užmokestis augo labiau negu euro zonoje ir greičiau už našumą, todėl padidėjo realiosios vieneto darbo sąnaudos. Manoma, kad infliacijos lygio skirtumas atsirado dėl didelės vidaus paklausos (laikotarpiu iki krizės), taip pat dėl darbo bei produktų rinkų trūkumų, todėl atitinkamai darbo užmokestis ir antkainiai augo per daug. Našumo augimą pranokstantį darbo užmokesčio augimą skatina Graikijos derybų dėl darbo užmokesčio sąlygų pobūdis, taip pat viešojo sektoriaus veiksmai. Iš tikrųjų viešojo sektoriaus darbo užmokesčio fondas sudaro nemažą visų atlyginimų dalį, daro didelę įtaką privataus sektoriaus darbo užmokesčiui ir per kelerius paskutinius metus jį pranoko[6].

Apskritai viešojo administravimo kokybės didinimas labai svarbus siekiant padidinti bendrą ekonomikos veiksmingumą. Laikui bėgant, valstybės institucijų, organizacijų, savivaldybių ir vietos tarybų skaičius išaugo. Lisabonos strategijos rekomendacijose pabrėžtas poreikis stiprinti veiksmingus reguliavimo, kontrolės ir vykdymo užtikrinimo gebėjimus – tiek bendrus, tiek ir susijusius su struktūrinių fondų naudojimu. Graikijos valdžia įsipareigojo gerinti viešojo administravimo veikimą ir yra priėmusi administracinės reformos veiksmų programą. Šiuo metu vis dar reikia stiprinti poveikio vertinimo vaidmenį ir didinti viešųjų konsultacijų skaidrumą, spartinti kodifikavimo darbą, kiekvienoje ministerijoje įsteigiant specializuotus geresnio reglamentavimo skyrius, taip pat didinant struktūrinių fondų įsisavinimą. Pastarasis klausimas bus aptartas toliau.

Pensijos – dar viena svarbi reformos sritis. Prognozuojama, kad socialinės apsaugos sistemos pensijų išlaidos, palyginti su visu BVP, per ateinančius dešimtmečius labai išaugs – nuo 11¾ % BVP 2007 m. iki beveik 24 % BVP 2060 m. Todėl naujausioje Komisijos tvarumo ataskaitoje[7] Graikija įvardijama kaip didelės rizikos šalis pagal viešųjų finansų tvarumą. Demografiniai pokyčiai, kai senėjimo indeksas prognozuojamuoju laikotarpiu beveik padvigubės iki 2060 m., turi didelį poveikį augančioms pensijų išlaidoms per visą aptariamą laikotarpį[8]. Be to, pajamų atkūrimo koeficientas[9] Graikijoje yra vienas didžiausių ES, nors dalis 65 metų ar vyresnių žmonių, kuriems kyla grėsmė atsidurti prie skurdo ribos, yra didesnė už ES vidurkį. Pastarosiomis reformomis, pvz., Įstatymu 3655/2008[10], šalinami tokie pensijų sistemos trūkumai, kaip per didelis jos fragmentiškumas. Į 2010 m. atnaujintą

---

6 Šiems duomenims palyginti naudojami nacionalinių sąskaitų duomenys, kuriais viešojo sektoriaus kompensacija vienam viešojo administravimo darbuotojui lyginama su visos pramonės kompensacija vienam darbuotojui 2000–2007 m. Be to, viešojo sektoriaus darbo užmokestis auga greičiau už privataus sektoriaus darbo užmokestį, palyginti su kitomis euro zonos valstybėmis narėmis, apie kurias yra duomenų, pvz., Ispanija ar Italija.

7 *European Economy*, 9/2009.

8 Iš tikrųjų nuolat buvo prognozuojama, kad Graikijos demografinės problemos yra didesnės už ES vidurkį, ir 2008 m. Eurostato projekcijos rodo, kad senėjimo indeksas išaugs nuo 27,8 % 2008 m. iki 57,1 % 2060 m. Apdraustųjų ir pensininkų santykis pasiekė 1,75:1, užuot buvęs 4:1, kurio reikia, kad einamojo finansavimo pensijų sistema būtų perspektyvi.

9 Pajamų atkūrimo koeficientas yra vidutinės valstybinės pensijos ir vidutinio darbo užmokesčio visose ekonomikos srityse santykis.

10 Įstatymu 3655/2008 šalinami kai kurie administraciniai Graikijos pensijų sistemos trūkumai ir koreguojami tam tikri parametrai. Pirma, šiuo įstatymu fondų skaičius sumažinamas nuo 113 iki 13, taip sumažinant administracines išlaidas ir pagerinant stebėseną. Antra, įstatymu nustatomas asmeninis socialinės apsaugos numeris, siekiant pagerinti išlaidų kontrolę ir sumažinti vengimą mokėti įmokas. Trečia, juo įsteigiamas Kartų solidarumo draudimo fondas siekiant užtikrinti pensijų mokėjimą ateityje. Be to, įstatyme pateikiamos finansinės paskatos pailginti darbingą amžių daugiausia iki trejų metų po teisės aktais nustatyto pensinio amžiaus ir griežtinamos motinystės atostogų nuostatos, kad moterys aktyviau dalyvautų darbo rinkoje.

stabilumo programą taip pat įtraukti pensijų ir sveikatos priežiūros reformos įsipareigojimai. Apskritai pensijų sistema tebėra netvari ir neteisinga. Ankstyvo išėjimo į pensiją sistemos yra alternatyva, bet brangi ir neigiamai veikianti paskatas dirbti. Todėl reformomis reikia pažaboti didelį su visuomenės senėjimu susijusių išlaidų augimą, kad ilgainiui viešųjų finansų tvarumas sustiprėtų. Sveikatos priežiūros sistemą taip pat reikia reformuoti, ypač norint pagerinti paslaugų kokybę, pirmiausia pirminės priežiūros srityje, veiksmingumą ir biudžeto valdymą, nes dėl šių priežasčių biudžetas viršijamas[11].

Į atnaujintą stabilumo programą taip pat įtrauktos produktų rinkų reformos. Būtinas dėmesys keletui sričių. Pirma, reikėtų stiprinti laisvųjų profesijų sektoriaus, kuris sudaro 2½ % BVP ir kuriame dirba 7 % dirbančiųjų, konkurenciją[12]. Pagal Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. OECD) produktų rinkos laisvųjų profesijų sektoriaus rodiklį Graikija vertinama prastai, ypač teisinių paslaugų srityje. Antra, remiantis OECD konkurencijos kliūčių indeksu, konkurencijos kliūtys yra vienos didžiausių tarp OECD Europos grupės šalių. Trečia, tinklų pramonės (pvz., energetikos) liberalizavimas atsilieka nuo ES vidurkio[13], taip pat vėluojama atverti transporto sektoriaus, ypač geležinkelių, rinkas[14]. Pavyzdžiui, dujų sektoriuje pirmas suskystintų gamtinių dujų importo atvejis atšauktas (2009 m. gruodį) dėl to, kad valstybės kontroliuojamas tinklo operatorius DESFA iki to laiko nesusitarė dėl sutarčių, suteikiančių teisę naudotis tinklu. Neįgyvendintas liberalizavimas daro konkretų poveikį Graikijos įmonėms. Pavyzdžiui, Pasaulio banko duomenimis[15], elektros energijos rinkoje prijungti naują įmonę prie elektros tinklo užtrunka ilgiau ir kainuoja daugiau, palyginti su OECD vidurkiu.

Be to, verslo aplinkos srityje įmonės, bendraudamos su viešojo administravimo įstaigomis, susiduria su sudėtingomis, varginančiomis, ilgomis procedūromis ir teisiniu neapibrėžtumu. Nepaisant pasiektos pažangos, pagal 2009 m. Pasaulio banko verslo veiklos rodiklius Graikijos rodikliai blogiausi iš ES ir OECD šalių. Tai priklauso nuo laiko ir sąnaudų, kurių reikia norint įsteigti įmonę, bendro įdarbinimo sąlygų nelankstumo, menkos investuotojų apsaugos, taip pat sunkumų gauti finansavimą. Graikija užsibrėžė tikslą iki 2013 m. sumažinti administracinę naštą 25 %, nors jo įgyvendinimas turi pasistūmėti iš pradinio etapo. Trumpai tariant, dėl šių sričių reformų vadovaujantis ES smulkiojo verslo aktu galėtų padidėti privačios investicijos ir užimtumas, o poveikis viešiesiems finansams būtų nedidelis. Šiomis reformomis sumažinus sąnaudų veiksnių spaudimą, taip pat būtų galima padėti įgyvendinti darbo rinkos reformas.

Be pastangų reformuoti užimtumą viešajame sektoriuje, Graikijos darbo rinkai taip pat reikia reformos, atitinkančios bendruosius darbo rinkos lankstumo ir užimtumo garantijų pusiausvyros principus. Graikijos darbo rinka labai segmentuota pagal lytį (labiau negu bet kurioje kitoje ES šalyje), amžių (jauniems žmonėms sunku patekti į darbo rinką), sutarčių rūšį (santykinai griežtesni užimtumo apsaugos teisės aktai dėl laikinųjų sutarčių negu dėl nuolatinių sutarčių) ir kvalifikaciją (daugiau užimtumo apsaugos teisės aktų, skirtų tarnautojams negu darbininkams). Tačiau galima dar daug gerinti darbo jėgos kvalifikaciją ir

---

11 OECD (2009), 2009 m. Graikijos ekonomikos apžvalga, 3 skyrius: 3 skyrius „Sveikatos priežiūros sistemos veiksmingumo didinimas“ (*Economic Survey of Greece 2009, chapter 3: Chapter 3 Improving the performance of the health care system*).

12 Šaltinis: ES valstybių narių ekonominės statistikos duomenų bazė KLEMS 2005 m.

13 Tai rodo 2007 m. OECD energetikos, transporto ir ryšių reguliavimo rodikliai. Graikijos elektros energijos reguliavimo rodiklis yra 2,1, o dujų – 3,5, palyginti su ES OECD šalių 1,5 ir 2,5 rodikliais.

14 2007 m. OECD indekso 5,3 rodiklis, palyginti su OECD ES šalių 3,4 rodikliu.

15 Prisijungimas prie elektros tinklo. Verslo veiklos projekto bandomasis rodiklis (*Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project*). Pasaulio bankas. 2010 m.

daug geriau tenkinti darbo rinkos poreikius, gerinant vidurinio ugdymo ir aukštojo mokslo kokybę, valstybinių įdarbinimo tarnybų veiksmingumą ir aktyvią darbo rinkos politiką. Kai kurie šių klausimų sprendžiami naujausioje atnaujintoje stabilumo programoje. Be to, kolektyvinio atleidimo iš darbo apibrėžtis yra labai plati, nes ji taikoma įmonėms, turinčioms 20–200 darbuotojų ir atleidžiančioms 4 darbuotojus. Kolektyvinis atleidimas iš darbo yra sudėtingas, todėl Graikijoje dabar galiojanti tvarka trukdo kurti darbo vietas. Ji taip pat yra įmonės augimo kliūtis.

Galiausiai greitesnis ir veiksmingesnis ES lėšų įsisavinimas galėtų atlikti vieną esminių vaidmenų, kad pastangos atkurti konkurencingumą ir tvarius viešuosius finansus būtų sėkmingos. Nuo 2007 m. Graikija yra pateikusi Komisijai palyginti nedaug mokėjimo prašymų. Tai rodo žemą įsisavinimo lygį 2007–2013 m. programavimo laikotarpio ketvirtųjų metų pradžioje, palyginti su dauguma valstybių narių. Suderindama nacionalinius investicijų prioritetus su struktūrinės ir sanglaudos politikos tikslais bei bendradarbiaudama su Komisija, kad geriau įgyvendintų veiksmų programas, Graikija galėtų finansuoti svarbiausias valstybės investicijas, kuriomis remiamas ilgalaikio augimo potencialas ir kurios tuo pat metu sudaro sąlygas toliau konsoliduoti biudžetą. Ypatingą dėmesį reikėtų skirti administracinės reformos ir skaitmeninės konvergencijos veiksmų programoms, kuriomis remiamos esminės viešojo administravimo reformos, taip pat žmogiškųjų išteklių plėtros ir švietimo bei mokymosi visą gyvenimą programomis, kuriomis remiamos darbo rinkos ir švietimo reformos, nes visa tai yra svarbiausia reformos ir augimo strategijos, išdėstytos 2010 m. sausio mėn. atnaujintoje stabilumo programoje, dalis. ES lėšos galėtų būti panaudojamos siekiant didinti viešojo administravimo veiksmingumą ir remti sveikatos priežiūros sistemos reformas, valstybines įdarbinimo tarnybas, mokymosi visą gyvenimą reformas, taip pat veiksmingos reguliavimo kontrolės ir reikalavimų vykdymo užtikrinimo gebėjimų sukūrimą.

2.3. Bankų sektorius

Mokumo požiūriu Graikijos bankai išlieka palyginti tvirti, nes vidutinis jų kapitalo pakankamumo rodiklis sudaro 11,7 % ir pelningumas yra nuolatinis. Bankai gavo valstybės paramą garantijų ir kapitalo injekcijų pavidalu, bet mažesnę negu daugumoje kitų ES valstybių narių. Vis dėlto bankų veiklos rodikliai priklausys nuo struktūrinių ekonomikos trūkumų, nes, ekonomikai atsigaunant po dabartinio nuosmukio, kreditavimo augimas bus ribotas.

Nors Graikijos bankų sektoriaus paskolų ir indėlių santykis yra palyginti žemas, šis sektorius susiduria su sunkumais gauti lėšų didmeninėse rinkose, todėl yra labai priklausomas nuo Eurosistemos skolinimo[16]. Šiuo metu maždaug 8 % Graikijos bankų turto sudaro vyriausybės vertybiniai popieriai, daugiausia Graikijos. Jei valstybės reitingas toliau mažėtų, kiltų abejonių dėl to, ar Graikijos bankai ir kiti investuotojai toliau norėtų laikyti Graikijos vyriausybės vertybinius popierius. Tai galėtų dar labiau apriboti valstybės gebėjimą finansuoti savo poreikius.

[16] Galimybės gauti Eurosistemos paskolas užtikrintos Europos centrinio banko įkeisto turto taisyklių pakeitimais. Tačiau tikimasi, kad 2010 m. pabaigoje Eurosistemoje bus grįžta prie įkeisto turto tinkamumo kriterijų, buvusių iki krizės.

Kiek tai susiję su apskritai finansų sektoriumi ir konkrečiai draudimo sektoriumi, vienos pagrindinės ir keturių mažesnių įmonių įsipareigojimų nevykdymo problemą šiuo metu sprendžia Graikijos priežiūros institucija[17].

2.4. Viešųjų finansų disbalansas

2009 m. Graikijos viešųjų finansų būklė pablogėjo daugiau, negu buvo galima tikėtis dėl nuosmukio ir finansų sektoriaus paramos priemonių. Oficialiais skaičiavimais, įtrauktais į 2010 m. biudžetą, valdžios sektoriaus deficitas 2009 m. pasiekė 12¾ % BVP (į šiuos skaičiavimus įtrauktas laikino pobūdžio priemonių grynasis deficitą didinantis poveikis – 1¼ % BVP[18]). Tai atitinka Komisijos tarnybų 2009 m. rudens prognozę ir lyginama su 2009 m. 3,7 % BVP biudžeto tikslu, nustatytu 2009 m. sausio mėn. atnaujintoje stabilumo ir augimo programoje (2 lentelė)[19]. Dabar numatomas 2009 m. galutinis deficitas yra gerokai didesnis, negu tikėtasi, kai Taryba 2009 m. balandžio mėn. priėmė rekomendaciją pagal Europos bendrijos steigimo sutarties 104 straipsnio 7 dalį.

2 lentelė. Patikslinti ekonomikos augimo ir biudžeto rezultatų skaičiavimai

	Realiojo BVP augimas (pokytis %)					Valdžios sektoriaus grynasis skolinimasis arba grynasis skolinimas (% BVP)				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
2009 m. biudžetas	2,7	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	-2	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Komisijos 2009 m. sausio mėn. prognozė	0,2	0,7	n. d.	n. d.	n. d.	-3,7	-4,2	n. d.	n. d.	n. d.
2009 m. sausio mėn. SP	1,1	1,6	2,3	n. d.	n. d.	-3,7	-3,2	-2,6	n. d.	n. d.
PDP pranešimas (2009 m. balandžio mėn.)	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	-3,7	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Komisijos 2009 m. pavasario prognozė	-0,9	0,1	n. d.	n. d.	n. d.	-5,1	-5,7	n. d.	n. d.	n. d.
PDP pranešimas (2009 m. spalio mėn.)	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	-12,5	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Komisijos 2009 m. rudens prognozė	-1,1	-0,3	0,7	n. d.	n. d.	-12,7	-12,2	-12,8	n. d.	n. d.
2010 m. biudžetas	-1,2	-0,3	n. d.	n. d.	n. d.	-12,7	-9,1	n. d.	n. d.	n. d.
2010 m. sausio mėn. SP	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Šaltinis: Komisijos tarnybos, atnaujinta stabilumo programa (SP).

Nepalankios makroekonominės sąlygos tik iš dalies paaiškina gerokai didesnį 2009 m. deficitą, nei buvo numatyta biudžete (3 lentelė). Pagal naujausius oficialius Graikijos valdžios institucijų skaičiavimus realiojo BVP augimas 2009 m. sudaro -1¼ % ir maždaug atitinka Komisijos tarnybų 2009 m. rudens prognozę. Tačiau, ekonomikoje prasidėjus nuosmukio etapui, tik maža 2009 m. fiskalinių nuokrypių dalis (apie 1½ % BVP) aiškintina automatinių stabilizatorių veikimu. Dar viena deficito nuokrypio dalis susijusi su bazės efektu dėl labai

[17] „Aspis Pronoia S.A.“ ir kitų keturių mažesnių Graikijoje veiklą vykdančių „Aspis Group“ grupės draudimo įmonių leidimai panaikinti 2009 m. rugsėjo 21 d. Tai pirmiausia nulėmė labai nestabili šių įmonių finansinė padėtis. Vis dėlto suma, kurią galėtų būti pareikalauta garantuoti Graikijos vyriausybei, kad apsaugotų sektoriaus stabilumą, yra nedidelė.

[18] Toliau jį galima išskaidyti į 1¼ % BVP vienkartinių išlaidų deficitą didinantį poveikį ir maždaug ¼ % BVP vienkartinių pajamų poveikį. Šias vienkartines pajamas sudaro pajamos iš dideles pajamas gaunančių namų ūkių specialaus mokesčio ir 2009 m. įgyvendintų mokesčių amnestijos priemonių.

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

padidinto 2008 m. valdžios sektoriaus deficito rodiklio (2009 m. spalio mėn. 2008 m. deficito ir BVP santykis buvo padidintas 2¾ %, palyginti su pavasarį pateiktais duomenimis)[20].

Be visų šių veiksnių, pablogėjęs valdžios sektoriaus deficitas atspindi maždaug 2½ % BVP nesurinktas pajamas ir beveik 2½ % BVP išlaidų perviršį, palyginti su biudžeto tikslu, nustatytu 2009 m. sausio mėn. atnaujintoje stabilumo programoje. Pajamos nesurinktos daugiausia dėl mokesčių surinkimo mechanizmo trūkumų. Konkrečiai – dėl augančio nedarbo netiesioginiai mokesčiai sumažėjo 1¼ %, o socialinio draudimo įmokos – beveik ½ % BVP, ir tai taip pat patvirtina, kad pradinės biudžeto pajamų projekcijos, kuriomis pagrįstas biudžeto tikslas, buvo labai palankios (tiek tiesioginių, tiek netiesioginių mokesčių atžvilgiu). Kaip prieš tai teigiama apie išlaidas, tam tikros vienkartinės išlaidos[21], sudarančios apie 1¼ % BVP, prisidėjo prie išlaidų perviršio. Be to, viešojo sektoriaus darbo užmokesčio išlaidos padidėjo apie 0,7 % BVP daugiausia dėl to, kad padaugėjo trumpalaikių darbo sutarčių viešajame sektoriuje ir išaugo viešojo sektoriaus darbo užmokestis. Be to, skolos aptarnavimo išlaidos padidėjo 0,5 % BVP dėl to, kad labai išaugo skolos santykis. Šie išlaidų ir pajamų nuokrypiai visiškai atsveria fiskalinio konsolidavimo priemones, apie kurias Vyriausybė paskelbė 2009 m. birželio mėn.[22], nes per metus šios priemonės buvo įgyvendintos tik iš dalies[23].

---

20 Remdamasis Tarybos reglamento (EB) Nr. 479/2009 15 straipsnio 1 dalimi, Eurostatas pareiškė išlygą dėl Graikijos pateiktų duomenų kokybės turėdamas didelių abejonių dėl Graikijos statistikos tarnybų pranešt̨ų duomenų patikimumo (2009 m. spalio 21 d. Eurostato pranešimas spaudai Nr. 149/2009). Eurostato išlyga dėl Graikijos valdžios sektoriaus finansų statistikos nėra atšaukta. Taip pat žr. Komisijos pranešimą dėl Graikijos valdžios sektoriaus deficito ir skolos statistikos, COM(2010) 1, 2010 1 8.

21 Speciali mažas pajamas gaunantiems namų ūkiams mokama pašalpa (203 mln. EUR), su 2009 m. spalio mėn. neeiliniais rinkimais susijusios administracinės išlaidos (244 mln. EUR) ir su ligoninėmis susijusių nepriemokų sumokėjimas (975 mln. EUR), subsidijos ir dotacijos kitiems viešiesiems subjektams (394 mln. EUR), baudos sumokėjimas po teismo sprendimo dėl nacionalinės oro transporto bendrovės ir kita (541 mln. EUR). Iš viso yra 3 228 mln. EUR, arba 1¼ % BVP.

22 Didžiąja dalimi numatytų priemonių siekta padidinti pajamas: laikinai (mokesčių sureguliavimas, papildoma mokestinė įmoka dideles pajamas gaunantiems asmenims, mokestis už pastatus, kai yra žemės naudojimo pažeidimų, ir pan.) arba ilgam laikui (tabako ir alkoholio akcizų padidinimas, didesnis dividendų ir akcijų pasirinkimo sandorių apmokestinimas ir pan.). Apie kai kurias išlaidų priemones (pavyzdžiui, einamųjų išlaidų mažinimą, darbo užmokesčio ir pensijų įšaldymą viešajame sektoriuje, paramos užsienio šalių vystymuisi mažinimą ir pan.) paskelbta tais pačiais metais.

23 Pavyzdžiui, 2009 m. birželio mėn. paskelbtas mokestis už pastatus, kai yra žemės naudojimo pažeidimų (numatomas poveikis biudžetui sudarė maždaug ½ % BVP), nebuvo įgyvendintas, nes Graikijos teismai paskelbė jį neatitinkančiu Konstitucijos. Prie kitų priemonių, kurių poveikis buvo mažesnis, nei iš pradžių planuota, galima priskirti darbo užmokesčio ir pensijų įšaldymą viešajame sektoriuje, mokesčių mokėjimo termino pratęsimą, mokesčius už mobiliųjų telefonų naudojimą, jachtų savininkų apmokestinimą ir pan.

3 lentelė. Svarbiausi 2009 m. valdžios sektoriaus deficito rezultatą nulėmę veiksniai (*)

	Poveikis deficitui (°)	Deficitas 2009 m.
2009 m. biudžeto įstatyme nurodytas pradinis tikslas		**2,0**
2009 m. sausio mėn. atnaujinta stabilumo programa		**3,7**
Bazinių metų poveikis	1,4	
Automatiniai stabilizatoriai	1,5	
Vienkartinės išlaidos	1,5	
Pajamas didinančių priemonių poveikis	-1,0	
Išlaidas ribojančių priemonių poveikis	-0,3	
Nesurinktos pajamos	3,5	
Išlaidų perviršis	2,2	
Apsikeitimo sandorių skirtumas	0,2	
2010 m. sausio mėn. atnaujinta stabilumo programa		**12,7**

(*) Lentelėje procentais BVP apibendrinami pagrindiniai 2009 m. biudžeto pakeitimai, koregavimas ir neatitikimai po to, kai 2008 m. pabaigoje jį priėmė (buvusi) Graikijos Vyriausybė, ir naujoji stabilumo programa.

(°) „+“ rodo deficito didėjimą, o „–“ rodo deficito mažėjimą.

Apibendrinant, nors makroekonominės sąlygos pablogėjo daugiau, negu tikėtasi, greitai didėjantis fiskalinis disbalansas tik iš dalies gali būti aiškinamas blogesnėmis, negu tikėtasi, makroekonominėmis sąlygomis.

2.5. Fiskalinė statistika

Kiek tai susiję su Graikijos statistikos sistema, valdžios sektoriaus finansų statistikos trūkumų ir toliau pasitaiko nuolat ir tai kelia didelį susirūpinimą. 2009 m. spalio 22 d. Eurostatas pareiškė bendrą išlygą dėl Graikijos valdžios institucijų praneštų duomenų „*dėl su jais susijusių didelių abejonių*“, todėl duomenų nepatvirtino. Konkrečiai, ankstesnių metų valdžios sektoriaus deficito ir skolos duomenys smarkiai pakeisti 2009 m. spalio mėn. pranešime.

2008 m. valdžios sektoriaus deficitas padidintas iki beveik 7¾ % BVP – 4 punktais daugiau, palyginti su 2009 m. sausio mėn. atnaujinta stabilumo programa, ir 2¾ punkto BVP daugiau, palyginti su 2009 m. balandžio mėn. pranešimu. Naujausiame Komisijos pranešime apie Graikijos valdžios sektoriaus deficito ir skolos statistiką[24] nustatyta „*rimtų pažeidimų 2009 m. balandžio ir spalio mėn. perviršinio deficito procedūros (PDP) pranešimuose, įskaitant neteisingų duomenų pateikimą ir apskaitos taisyklių bei pranešimo pateikimo terminų nesilaikymą; prastą nacionalinių tarnybų, kurios užsiima PDP duomenų parengimu, bendradarbiavimą, taip pat Graikijos nacionalinės statistikos tarnybos ir Vyriausiosios biudžeto kontrolės tarnybos nepakankamą nepriklausomybę nuo Finansų ministerijos; institucinius aspektus ir viešosios apskaitos sistemą, kurie netinkami, norint teisingai pranešti PDP statistikos duomenis (visų pirma neskaidri ir netinkamai dokumentais pagrįsta apskaita, dėl to Graikijos valdžios institucijos ilgą laiką turėdavo atlikti tam tikrus pataisymus, kurie kai kuriais atvejais buvo reikšmingi); atskaitomybės trūkumą individualiai teikiant PDP pranešimuose naudojamus duomenis (pvz., kai kuriais atvejais rašytinių dokumentų ar patvirtinimo nebuvimas, keitimasis duomenimis telefonu); nacionalinių tarnybų, kurios teikia*

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

pagrindinius duomenis arba rengia statistikos duomenis, neaiškią atsakomybę ir (arba) atsakomybės stoką, taip pat neaiškius už duomenis atsakingų pareigūnų įgaliojimus“. Todėl reikia ir toliau dėti pastangas, kad valdžios sektoriaus duomenys būtų renkami ir tvarkomi geriau. Atsižvelgiant į tai, kad Graikija nuolat pateikia nepakankamai tinkamą valdžios sektoriaus deficito statistiką Stabilumo ir augimo paktui įgyvendinti, ateityje fiskalinio konsolidavimo pastangas reikia stebėti ne tik remiantis valdžios sektoriaus deficito skaičiais, bet taip pat vertinant valdžios sektoriaus skolos dydžio pokyčius.

Su Graikijos valdžios sektoriaus sąskaitomis susijusios struktūrinės ir endeminės problemos trukdė laiku ir veiksmingai kontroliuoti pajamas ir išlaidas. Be to, tam tikros intervencijos, skirtos pagerinti biudžeto procedūrą ir vykdymą bei fiskalinių duomenų kokybę, taip pat yra labai svarbios turint omenyje, kad būtina pertvarkyti Graikijos statistikos sistemą (įskaitant Vyriausiąją biudžeto kontrolės tarnybą) ir nacionalinėms statistikos institucijoms suteikti profesinę nepriklausomybę.

Komisija pradeda pažeidimų nagrinėjimo procedūrą dėl to, kad Graikijoje nesilaikoma tam tikrų ES teisės aktų dėl fiskalinės statistikos rengimo ir pateikimo.

3. 2010 M. SAUSIO MĖN. ATNAUJINTA GRAIKIJOS STABILUMO PROGRAMA

Tarybos reglamente (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo nustatyta, kad bendrą valiutą įsivedančios šalys kasmet pateikia atnaujintas stabilumo programas. Pagal šio reglamento 5 straipsnio 3 dalį Taryba gali tikrinti atnaujintas stabilumo programas remdamasi Komisijos bei Ekonomikos ir finansų komiteto parengtais vertinimais. Taryba savo vertinime taip pat tikrina, ar ekonominė politika atitinka pagrindines ekonominės politikos gaires.

Parlamentas 2010 m. biudžetą patvirtino 2009 m. gruodžio 23 d. ir nustatė siektiną 9,1 % BVP valdžios sektoriaus deficito rodiklį 2010 m. Tuo metu Graikijos valdžios institucijos paskelbė apie būtinybę fiskalinį koregavimą paspartinti jau 2010 m., nustatant drąsesnį 2010 m. biudžeto tikslą – 8,7 % BVP. 2010 m. sausio mėn. atnaujinta stabilumo programa, kuri pateikta 2010 m. sausio 15 d., apima 2010–2013 m. laikotarpį ir ja patvirtinamas patikslintas 8,7 % BVP 2010 m. biudžeto tikslas. Norint užtikrinti, kad patikslinti tikslai būtų pasiekti, atnaujintoje stabilumo programoje numatoma keletas papildomų priemonių, be tų, kurios paskelbtos 2010 m. biudžeto įstatyme. Programoje pateikiamas išsamus 2010 m. fiskalinio konsolidavimo priemonių paketas, skirtas mokestinių pajamų surinkimui stiprinti ir kiek mažiau – pirminėms viešosioms išlaidoms riboti bei racionalizuoti. Joje taip pat pateikiamas numatytas kiekvienos iš 2010 m. pagrindinių fiskalinių priemonių kiekybinis vertinimas, taip pat jų priėmimo ir įgyvendinimo tvarkaraštis. Kai kurios iš šių priemonių jau pateiktos Parlamentui ir bus įgyvendintos pirmaisiais 2010 m. mėnesiais. Į 2011 m., 2012 m. ir 2013 m. planus įtraukta daug struktūrinių reformų, bet jie mažiau išsamūs ir nepateiktas tikslus įgyvendinimo tvarkaraštis.

Nesant 2010 m. biudžeto, kuris pateiktas po 2009 m. rudens prognozės galutinio termino, Komisijos tarnybos prognozavo, kad valdžios sektoriaus deficitas išliks aukštesnis kaip 12 % BVP tiek 2010 m., tiek 2011 m. Pagal 2010 m. biudžeto įstatymą pagrindžiantį makroekonominį scenarijų, kuris taip pat patvirtintas 2010 m. sausio mėn. atnaujinta stabilumo programa, numatoma, kad realiojo BVP augimas 2010 m. bus -0,3 % – tai iš esmės sutampa su Komisijos tarnybų 2009 m. rudens prognoze. Tačiau pastaroji parengta remiantis

prielaida, kad politika nesikeis, ir iki pastarojo meto finansų rinkų reakcijos, todėl į atnaujintą programą įtrauktas 2010 m. pagrindinis makroekonominis scenarijus yra optimistinis.

Pagal 2010 m. sausio mėn. atnaujintą stabilumo programą 2010 m. valdžios sektoriaus biudžeto tikslas rodo fiskalinį koregavimą, kuris skaičiuojamas 4 procentinių punktų BVP nominaliojo deficito rodiklio pokyčiu, atspindinčiu 2,6 procentinio punkto BVP padidėjusį bendrą pajamų ir BVP santykį ir 1,4 procentinio punkto BVP sumažėjusį bendrą išlaidų ir BVP santykį. Taigi, planuojama, kad 2010 m. koregavimas daugiausia bus užtikrintas biudžeto pajamų priemonėmis, įgyvendinant pajamų didinimo laikinąsias (vienkartines) priemones, sudarysiančias apie ¼ % BVP[25], ir ilgalaikio mokestinių pajamų didinimo paketą, kurį, kaip tikimasi, Parlamentas priims 2010 m. kovo mėn. Numatomas išlaidų mažinimas atspindi tai, kad 2009 m. pasibaigė vienkartinės daugiau kaip 1 % išlaidos, o skelbto ilgalaikio kelių rūšių išlaidų mažinimo poveikį faktiškai neutralizavo padidėjusios išlaidos švietimui, sveikatos priežiūros paslaugoms ir valstybės investicijoms.

Konkrečiai programoje pateikiama keletas ilgalaikių pajamų konsolidavimo priemonių, kurios turi būti įgyvendintos 2010 m. ir sudaro apie 2½ % BVP. Joje apibūdinamos mokestinių pajamų didinimo priemonės, kurias sudaro visų namų ūkių pajamoms taikomos progresinių mokesčių programos įgyvendinimas ir mokesčių lengvatų panaikinimas (numatomas poveikis biudžetui sudaro 0,4 % BVP), nekilnojamojo turto apmokestinimo sistemos reforma (numatomas poveikis biudžetui sudaro 0,2 % BVP), tabako ir alkoholio gaminių akcizų didinimas (jau pateiktas Parlamentui, numatomas poveikis biudžetui sudaro 0,4 % BVP) ir mokesčių už mobiliųjų telefonų naudojimą bei degalų akcizo pakėlimas[26] (numatomas poveikis biudžetui sudaro 0,4 % BVP). Tačiau didelė viso 2010 m. prognozuojamo ilgalaikio pajamų padidėjimo dalis (apie 1 % BVP) priklauso nuo intensyvesnės kovos su mokesčių vengimu. Programoje pateikta keletas politinių intervencijų, susijusių su mokesčių surinkimo mechanizmo tobulinimu ir išplečiančių mokestinę bazę bei stiprinančių mokestinių prievolių vykdymą[27]. Teisės aktų pakeitimus, kurių reikia norint įgyvendinti daugumą išdėstytų mokesčių priemonių ir kuriuos planuojama pateikti Parlamentui kovo mėn., svarbu priimti nedelsiant, kad numatomas šių priemonių poveikis būtų pasiektas dar 2010 m. Be to, turint omenyje ankstesnę patirtį, planuojamos kovos su mokesčių vengimu priemonės turi būti tvirtai įgyvendintos, kad būtų gauta numatoma nauda.

---

25 Tai būtų ½ % BVP vienkartinių pajamų (mokesčiai, surinkti pagal finansų sektoriaus likvidumo užtikrinimo programą, ir specialus mokestis didelio pelningumo įmonėms ir už stambų nekilnojamąjį turtą) ir ¼ % BVP vienkartinių išlaidų (susijusių su neturtingiems namų ūkiams mokamos socialinio solidarumo pašalpos antruoju mokėjimu) grynasis poveikis biudžetui.

26 Mokesčių už mobiliųjų telefonų naudojimą ir degalų akcizų pakėlimą jau įteisino ankstesnės kadencijos Parlamentas prieš spalio mėn. visuotinius rinkimus.

27 Suvienodinti mokesčių ir socialinės apsaugos įmokų surinkimo sistemas, taikyti rizika pagrįstą požiūrį audito procedūrai, nustatyti teisinę prievolę įmonėms turėti profesionalias sąskaitas komerciniuose bankuose ir vykdyti atsiskaitymus per bankų sistemą, peržiūrėti esamas atitikties patikras, sutelkti dėmesį ne į formalias buhalterinių knygų ir dokumentų patikras, bet į nuodugnų auditą, rinkti duomenis iš komunalinių įmonių (elektros energijos, telefonų, vandens įmonių) ir juos taikyti atliekant atitikties patikras, rinkti išsamią informaciją apie visus išduotus kvitus, panaikinti derybas nustatant baudas ir pereiti prie objektyviais kriterijais pagrįstos taškų sistemos, nustatyti ir taikyti informacinėmis technologijomis pagrįstą audito valdymo sistemą, amnestuoti asmenis ar įmones, padedančius traukti atsakomybėn korumpuotus valdininkus, neleisti regioninių mokesčių inspekcijų direktoriams spręsti ginčų, o juos spręsti centralizuotai, sumažinti regioninių mokesčių inspekcijų skaičių nustatant kitus būdus gauti formas bei pagalbą ir teikti mokesčių ataskaitas (internetu, paštu ir per skambučių centrą) ir pan.

2010 m. numatomas išlaidų sumažėjimas daugiausia priklauso nuo to, kad 2009 m. baigėsi vienkartinės išlaidos. Nors dėtos pastangos (maždaug ¾ % BVP) sumažinti viešojo sektoriaus darbo užmokesčio išlaidas, veiklos išlaidas ir gynybos išlaidas, (apie ¾ % BVP) padidėjusios švietimo ir valstybės investicijų išlaidos faktiškai atsveria visą biudžeto deficitą mažinantį poveikį, todėl grynasis poveikis biudžetui turėtų būti nereikšmingas. Konkrečiai – atnaujintoje programoje numatytos priemonės didinti ligoninių viešųjų pirkimų veiksmingumą (numatomas ilgalaikis poveikis biudžetui sudaro 0,3 % BVP), vyriausybės įsipareigojimas veiklos išlaidas apriboti 0,1 % BVP, karinės paskirties viešuosius pirkimus sumažinti 0,2 % BVP, priemokas valstybės tarnautojams[28] sumažinti 0,3 % BVP, 2010 m. įšaldyti įdarbinimą viešajame sektoriuje ir vėliau įgyvendinti taisyklę įdarbinti 1 žmogų kiekvieną kartą į pensiją išėjus 5 žmonėms. Tačiau prognozuojama, kad nominaliojo darbo užmokesčio išlaidos išliks maždaug 2009 m. lygio dėl skirtumo tarp apskaičiuoto ir faktinio darbo užmokesčio.

Be šių priemonių, be to, neįtraukusi poveikio biudžetui į biudžeto tikslą, Finansų ministerija sudarė rezervą nenumatytiems atvejams ir įšaldė 10 % visų biudžeto asignavimų kiekvienai ministerijai (išskyrus darbo užmokestį, pensijas ir palūkanų mokėjimus). Priklausomai nuo 2010 m. pirmų šešių mėnesių išlaidų rezultato, taip blokuojami biudžeto asignavimai gali nebūti iki galo perskirstyti išlaidas vykdančioms ministerijoms, todėl tai užtikrintų tolesnį susijusių išlaidų mažinimą iki metų pabaigos.

Apskritai, remiantis išsamia į atnaujintą programą įtraukta informacija ir nepaisant keleto grėsmių, 2010 m. biudžeto tikslas atrodo pasiekiamas, bet tik tada, jei bus laiku ir sėkmingai įgyvendintos visos paskelbtos priemonės. Didelė atnaujintoje stabilumo programoje suplanuoto nominaliojo deficito korekcijos dalis, viena vertus, atspindi tai, kad 2009 m. buvo nutrauktos vienkartinės deficitą didinančios priemonės, o kita vertus, ji atspindi vienkartinių deficitą mažinančių priemonių įgyvendinimą 2010 m. Kaip pateikta atnaujintoje programoje, vienkartinių išlaidų nutraukimas turės automatinį deficitą mažinantį poveikį biudžetui, kuris 2010 m. bus didesnis kaip 1 % BVP, o grynasis vienkartinių pajamų didinimo priemonių poveikis biudžetui iš viso sudarys apie ¼ % BVP. Taigi, bendras laikinų veiksnių deficitą mažinantis poveikis biudžetui 2010 m. sudaro kiek mažiau kaip 1½ % BVP (beveik vieną trečdalį viso 4 procentinių punktų BVP konsolidavimo, numatyto 2010 m.). Prognozuojama, kad nuo vienkartinių priemonių nepriklausantis nominaliojo deficito sumažėjimas 2010 m. sudarys 2½ % BVP.

Šiuo metu lieka didelių abejonių dėl 2010 m. 8,7 % BVP biudžeto tikslo, o fiskalinių nuokrypių, daugiausia dėl programą grindžiančių palankių makroekonominių prielaidų ir optimistinio oficialaus kovos su mokesčių vengimu rezultatų skaičiavimo, grėsmė yra didelė. Nors yra išsamios informacijos apie priemones (ir jų numatomą poveikį biudžetui), kuriomis pagrįstas biudžeto tikslas, labai svarbu greitai ir tiksliai įgyvendinti paskelbtą politiką. Be abejonių, susijusių su numatytų konsolidavimo priemonių poveikiu, pajamų ir išlaidų projekcijoms, kuriomis grindžiamas 2010 m. biudžeto tikslas, kyla tam tikra rizika. Visų pirma atsižvelgiant į projekciją, kad 2010 m. skolos ir BVP santykis didės 7 procentiniais punktais BVP ir augs naujų skolų (arba skolų su kintamosiomis palūkanomis) palūkanų normos, galima teigti, kad atnaujintoje programoje pateikta 2010 m. palūkanų išlaidų prognozė yra optimistinė. Be to, 2008 m. biudžeto rezultato nepatvirtino Eurostatas. Visi

[28] Mėnesio priemokos valstybės tarnautojams prie jų nominaliojo darbo užmokesčio nėra vienodos valdžios sektoriaus departamentuose. Ministerijose mokamos priemokos, kurios 100 % viršija nominalųjį teisės aktais nustatytą darbo užmokestį, ir ministerijos darbuotojų mėnesio pajamos faktiškai padvigubėja, o yra ministerijų ir viešųjų įstaigų, kuriose mėnesio priemokos neviršija 30 % nominaliojo teisės aktais nustatyto darbo užmokesčio.

ankstesnių metų duomenų pakeitimai gali turėti poveikį 2010 m. Panašiai 2009 m. valdžios sektoriaus deficitas, kuris viršija numatytą 12¾ % BVP, reikštų mažiau palankų išeities tašką 2010 m.[29]. Todėl ypač svarbu, kad stabilumo programoje pateiktos priemonės (ir jų numatomas poveikis biudžetui), kuriomis pagrįstas biudžeto tikslas, būtų greitai ir tiksliai įgyvendintos ir kad Graikija būtų pasirengusi pranešti apie papildomas priemones ir jas įgyvendinti, jei pasireikštų tokia rizika.

Programoje nustatyta, kad vidutinės trukmės laikotarpiu valdžios sektoriaus deficitas toliau mažės iki 5,6 % BVP 2011 m., 2,8 % BVP 2012 m. ir 2 % BVP 2013 m. Panašiai iki 2013 m. bus pasiektas 3,2 % BVP pirminis perteklius, palyginti su 7,7 % pirminiu deficitu 2009 m. Išdėstyta biudžeto strategija skirta sumažinti struktūrinį deficitą (kurį Komisijos tarnybos perskaičiavo pagal bendrai sutartą metodiką) nuo 11½ % BVP 2009 m. iki 7¾ % BVP 2010 m. ir 1½ % 2013 m., bet nenumatoma, kad programos laikotarpiu bus pasiektas vidutinės trukmės tikslas – struktūriniu požiūriu subalansuotas biudžetas (t. y. pagal ciklą pakoreguotas balansas atmetus vienkartines ir kitas laikinąsias priemones). Biudžeto konsolidavimas 2011–2013 m. pagrįstas tiek pajamų didinimu, tiek išlaidų mažinimu, tačiau detalės dar neatskleistos. Todėl kyla rizika biudžeto rezultatams 2011 m. ir vėlesniais metais. Be to, pagrindinis makroekonominis scenarijus pagrįstas teigiamomis augimo prielaidomis, kurios reiškia, kad realiojo BVP augimas vėl bus teigiamas ir sudarys 1,5 % 2011 m. ir 1,9 % 2012 m. bei sieks 2,5 % 2013 m. Apskritai su vidutinės trukmės koregavimo planu susijusi rizika yra didelė.

Stabilumo programoje numatoma, kad bendroji valdžios sektoriaus skola, kuri 2009 m. pagal skaičiavimus sudarė 113,4 % BVP, viršys 120 % BVP 2010 m. ir vėl ims mažėti 2012 m. 2009 m. prie skolos santykio didėjimo prisidėjo ne tik išaugęs deficitas ir sumažėjęs BVP augimas, bet ir reikšmingas atsargų ir srautų koregavimas dėl finansinių sandorių, susijusių su finansų sektoriaus likvidumo užtikrinimo programa ir nepriemokų grąžinimu. Su planuojama skolos ir BVP santykio raida susijusi rizika taip pat atrodo padidinta, nes kyla iš rizikos, susijusios su biudžeto deficito ir BVP projekcijomis. Minėta rizika gali padidėti dėl netikrumo, susijusio su atsargų ir srautų koregavimu, nors ir gerokai mažesniu nei anksčiau (0,2 % BVP kiekvienais programos metais), kurio sudedamųjų dalių informacijos programoje nepateikiama.

2010 m. sausio mėn. atnaujintoje stabilumo programoje taip pat pateikiama informacija apie įvairias struktūrines reformas, kurios bus 2010 m. pradėtos ar įgyvendintos. Pagal atnaujintą programą sėkmingas šių reformų įgyvendinimas laiku turės teigiamą įtaką viešųjų finansų kokybei ir taip bus sprendžiamos Graikijos ekonomikos vidaus struktūrinės problemos. Konkrečiau – Vyriausybė jau yra pateikusi Parlamentui įstatymo projektą, pagal kurį Statistikos tarnyba taptų nepriklausoma, ir planuoja įsteigti biudžeto vykdymo stebėsenos tarnybą prie Parlamento bei priimti privalomas veiksmingo biudžeto rengimo ir vykdymo vidutinės trukmės laikotarpiu fiskalines taisykles. Graikijos valdžios institucijos įsipareigoja vidutinės trukmės laikotarpiu ir ne vėliau kaip 2011 m. pradėti taikyti veikla grindžiamą biudžeto sudarymą, kuris iki 2012 m. visiškai pakeis dabartinę sistemą. Šios priemonės taip pat bus įtrauktos į privalomą daugiametę biudžeto sistemą ir bus pagrįstos dvejybinio įrašo apskaitos sistema. Be to, programoje taip pat pateikiamas įvairių reformų paketas, kuriuo siūloma politika šiose srityse: aplinkai palankių investicijų projektų skatinimas ir galiojančio Investicijų įstatymo pakeitimas, viešojo ir privačiojo sektorių partneryščių skatinimas ir

[29] Kol kas turimi neišsamūs rodikliai rodo, kad 2009 m. biudžeto rezultato nuokrypis nuo 12,7 % BVP, jei jis bus, turėtų būti nedidelis. Kaip reikalaujama pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 479/2009, 2009 m. pirmąjį biudžeto rezultatą Graikijos nacionalinė statistikos tarnyba pateiks iki 2010 m. balandžio 1 d.

Graikijos plėtros fondo įsteigimas, infliacinio spaudimo pažabojimas taikant geresnį rinkos reguliavimą, aktyvios darbo rinkos politikos įgyvendinimas, viešojo administravimo gerinimas, skaidrumo ir atskaitomybės didinimas, savivaldybių ir vietos tarybų skaičiaus mažinimas, investicijų į mokslinius tyrimus, technologijas ir inovacijas rėmimas.

4. ES PRIEŽIŪRA DABARTINĖMIS APLINKYBĖMIS

4.1. Priežiūros priemonių derinys

Šiuo metu daugelyje ES šalių valdžios sektoriaus biudžeto deficitas viršija Sutartyje nustatytą 3 % BVP pamatinę vertę. Dažnai stiprus deficito bei skolos būklės pablogėjimas turi būti vertinamas turint omenyje beprecedentę pasaulinę finansų krizę ir ekonomikos nuosmukį. Tam įtakos turi keli veiksniai. Pirma, dėl ekonomikos nuosmukio mažėja mokestinės pajamos ir didėja socialinių išmokų išlaidos (pvz., bedarbių pašalpos). Antra, pripažindama, kad biudžeto politika dabartinėje ypatingoje ekonominėje situacijoje vaidina svarbų vaidmenį, 2008 m. lapkričio mėn. Europos ekonomikos atkūrimo plane (EEAP)[30], kurį gruodžio mėn. patvirtino Europos Vadovų Taryba[31], Komisija paragino imtis fiskalinių skatinamųjų priemonių. Plane numatyta, kad skatinamosios priemonės turi būti taikomos laiku, jos turi būti tikslinės, laikinos ir skirtingos įvairiose valstybėse narėse, atsižvelgiant į skirtingą šalių būklę valstybės finansų tvarumo ir konkurencingumo požiūriu, o ekonomikai patikimai atsigavus jos turi būti panaikintos. Galiausiai kelios šalys ėmėsi priemonių finansų sektoriui stabilizuoti; kai kurios iš šių priemonių turėjo įtakos valstybės skolos būklei arba kelia didesnio deficito ir skolos riziką ateityje[32], nors tam tikras vyriausybės suteiktos paramos išlaidas ateityje būtų galima susigrąžinti.

Nors dabartinis viešųjų finansų būklės pablogėjimas Graikijoje taip pat turi būti vertinamas turint omenyje tas pačias aplinkybes, fiskalinis disbalansas buvo didelis ir pastovus daugelį metų, nors iki 2008 m. ekonominė veikla klestėjo – tai rodo, kad priežastys yra struktūrinės. Visų pirma valstybės deficitas atspindi nepakankamą viešųjų išlaidų kontrolę, o pajamų projekcijos dažnai pasirodo pernelyg optimistiškos. Be to, struktūrinės ir endeminės problemos, susijusios su Graikijos vyriausybės sąskaitų registravimu pastaruoju laikotarpiu, taip pat trukdė laiku ir veiksmingai kontroliuoti pajamas ir išlaidas ir vykdyti makroekonominę priežiūrą. Dėl didelio deficito susidaręs valstybės skolos santykis yra vienas iš didžiausių ES, ir jis ne tik gerokai viršija 60 % BVP pamatinę vertę, bet vis dar yra netvarus ir tebedidėja.

Kadangi Graikijos atveju būdinga tiek fiskalinė krizė, tiek platesnis makroekonominis disbalansas, kurie slypi giliai įsišaknijusiose struktūrinėse problemose, reikia bendrai taikyti Sutartyje ir atitinkamuose antrinės teisės aktuose numatytą ekonominės ir biudžeto priežiūros priemonę. Šiuo tikslu labai svarbu vienu metu taikyti priemones, norint užtikrinti fiskalinį ilgalaikį konsolidavimą ir tęsti būtinas struktūrines reformas platesnėje ekonominės veiklos srityje. ES priežiūrą turėtų sustiprinti rekomendacija pagal 121 straipsnio 4 dalį, įspėjimas

---

30 Komisijos komunikatas Europos Vadovų Tarybai „Europos ekonomikos atkūrimo planas“, COM(2008) 800, 2008 11 26.

31 Žr. Pirmininkaujančios valstybės narės išvadas, Briuselio Europos Vadovų Tarybos susitikimas, 2008 m. gruodžio 11–12 d., nuoroda 17271/1/08 REV 1.

32 Žr. Eurostato sprendimą dėl statistikos duomenų, susijusių su valstybės intervencija finansų įstaigoms ir finansų rinkoms paremti finansų krizės metu, registravimo, 2009 m. liepos 15 d. Eurostato pranešimas spaudai Nr. 103/2009 ir „Pagalbos bankams priemonių apskaita“ pranešime „Viešieji finansai EPS, 2009 m.“, *European Economy*, 5, p. 59−63.

imtis priemonių pagal 126 straipsnio 9 dalį ir nuomonė dėl 2010 m. sausio mėn. atnaujintos stabilumo programos pagal Reglamentą (EB) Nr. 1466/97 (vadinamoji Stabilumo ir augimo pakto prevencinė funkcija) bei jų bendras taikymas.

4.2. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 121 straipsnio taikymas

Pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 121 straipsnio 2 dalį Taryba, remdamasi Komisijos rekomendacija ir Europos Vadovų Tarybos išvada, turi priimti valstybių narių ir Bendrijos bendrųjų ekonominės politikos gairių rekomendaciją. Pagal Sutarties 121 straipsnio 3 dalį Taryba, remdamasi Komisijos pateiktais pranešimais, turi stebėti kiekvienos valstybės narės ir Sąjungos ekonominius pokyčius, taip pat ar ekonominė politika atitinka bendrąsias ekonominės politikos gaires. Jei nustatoma, kad ekonominė politika neatitinka bendrųjų ekonominės politikos gairių arba kelia grėsmę deramam Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui, 121 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad Komisija gali įspėti tą valstybę narę ir rekomenduoti Tarybai priimti tai valstybei narei reikalingas rekomendacijas. Atsižvelgiant į padėties Graikijoje rimtumą ir siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi sprendimo pagal 126 straipsnio 9 dalį, reikėtų, kad Taryba priimtų reikalingą rekomendaciją. Be to, Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, gali nutarti viešai paskelbti savo rekomendacijas.

Taryba priėmė naujausias bendrąsias valstybių narių ir Bendrijos ekonominės politikos gaires 2008 m. gegužės 14 d.[33]. Į 2008–2010 m. bendrąsias ekonominės politikos gaires įtrauktos politikos gairės, kad valstybės narės turėtų „*nenukrypti nuo savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslų*“ ir nedelsdamos imtis „*veiksmingų priemonių perviršiniam biudžeto deficitui ištaisyti*“. Be to, valstybės narės, kuriose yra išorinis disbalansas, turėtų jį ištaisyti „*įgyvendindamos struktūrines reformas, stiprindamos išorinį konkurencingumą ir [...] ištaisymui pasitelkdamos fiskalinę politiką*“. Šiuo pagrindu 2009 m. birželio 25 d. Taryba struktūrinėse rekomendacijose[34] pažymėjo, kad Graikijai „*būtina labiau stengtis išspręsti Graikijos ūkio makroekonominio disbalanso ir struktūrinių trūkumų problemas*“, ir pateikė konkrečias rekomendacijas Graikijai, tarp jų – tęsti fiskalinį konsolidavimą, stiprinti konkurenciją laisvųjų profesijų sektoriuje, įgyvendinti reformas, skatinančias investuoti į mokslinius tyrimus ir plėtrą, veiksmingiau panaudoti struktūrinių fondų lėšas, reformuoti viešąjį administravimą ir imtis įvairių darbo rinkos priemonių taikant integruotą darbo rinkos lankstumo ir užimtumo garantijų pusiausvyros metodą. Kartu Taryba rekomendavo Graikijai, kaip euro zonos narei, užtikrinti viešųjų finansų tvarumą, gerinti viešųjų finansų kokybę, be kita ko, modernizuojant viešąjį administravimą, taip pat įgyvendinti ES bendruosius darbo rinkos lankstumo ir užimtumo garantijų pusiausvyros principus.

Atsižvelgiant į pasaulinės ekonomikos ir finansų krizės poveikį Graikijos ekonomikai, dėl numanomo rizikos perkainojimo įsiskolinimo našta tampa dar sunkesnė, auga valdžios sektoriaus skolos rizikos priemokos ir gali kilti abejonių dėl Graikijos ekonomikos mokumo, kurios gali neigiamai paveikti kitų euro zonos narių ekonomiką.

4.3. Sutarties 126 straipsnio taikymas ir ankstesni Graikijos perviršinio deficito procedūros veiksmai

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnyje nustatyta PDP. Ši procedūra išaiškinta Tarybos reglamente (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros

---

[33] Tarybos rekomendacija 2008/390/EB (OL L 137, 2008 5 27, p. 13).

[34] OL L 183, 2009 7 15, p. 1.

įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo[35], kuris yra Stabilumo ir augimo pakto sudedamoji dalis.

Pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 2 dalį Komisija turi stebėti, kaip laikomasi biudžetinės drausmės pagal šiuos du kriterijus: a) ar planuojamo arba faktinio valstybės biudžeto deficito santykis su bendruoju vidaus produktu (BVP) viršija 3 % pamatinę vertę (išskyrus atvejus, kai santykis smarkiai ir nuolat mažėjo ir pasiekė lygį, artimą pamatinei vertei; arba pamatinės vertės perviršis yra tik išimtinis ir laikinas, o santykis lieka artimas pamatinei vertei); ir b) ar valstybės skolos santykis su BVP viršija 60 % pamatinę vertę (išskyrus atvejus, kai tas santykis pakankamai mažėja ir tinkamu tempu artėja prie pamatinės vertės).

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalyje (EB sutarties ex 104 straipsnio 3 dalyje) nustatyta, kad, jei valstybė narė neatitinka reikalavimų pagal vieną ar abu šiuos kriterijus, Komisija parengia pranešimą. Šiame pranešime taip pat turi būti „atsižvelgiama, ar bendrojo šalies biudžeto deficitas yra didesnis už valstybės investicijų išlaidas, be to, įvertinami ir kiti svarbūs veiksniai, įskaitant valstybės narės vidutinės trukmės ekonomikos ir biudžeto būklę“.

Remdamasi faktinio deficito ir skolos duomenimis, kuriuos 2008 m. spalio mėn. pateikė Graikijos valdžios institucijos[36] ir vėliau patvirtino Eurostatas[37], ir atsižvelgdama į Komisijos tarnybų 2009 m. sausio mėn. tarpinę prognozę, 2009 m. vasario 18 d. Komisija priėmė pranešimą dėl Graikijos pagal Europos bendrijos steigimo sutarties 104 straipsnio 3 dalį[38]. Po to 2009 m. vasario 27 d. Ekonomikos ir finansų komitetas (EFK) suformulavo nuomonę dėl Komisijos pranešimo, remdamasis Europos bendrijos steigimo sutarties 104 straipsnio 4 dalimi. 2009 m. kovo 24 d. Komisija, atsižvelgusi į savo pranešimą pagal Europos bendrijos steigimo sutarties 104 straipsnio 3 dalį ir EFK nuomonę, pagal Europos bendrijos steigimo sutarties 104 straipsnio 5 dalį pateikė Tarybai nuomonę, kad Graikijoje yra susidaręs perviršinis deficitas.

2009 m. balandžio 27 d., remdamasi Komisijos rekomendacija, Taryba pagal Europos bendrijos steigimo sutarties 104 straipsnio 6 dalį nusprendė, kad Graikijoje yra susidaręs perviršinis deficitas[39]. Kartu pagal Europos bendrijos steigimo sutarties 104 straipsnio 7 dalį Taryba pateikė rekomendacijas Graikijai perviršinio deficito padėtį ištaisyti iki 2010 m., patikimai ir tvariai sumažinant valdžios sektoriaus deficitą iki mažiau kaip 3 % BVP. Be to, Taryba rekomendavo, kad „*šiuo tikslu Graikijos valdžios institucijos turėtų: i) 2009 m. stiprinti fiskalinį konsolidavimą pasitelkus ilgalaikes, daugiausia išlaidų mažinimo,*

---

35 OL L 209, 1997 8 2, p. 6. Taip pat atsižvelgiama į Ekonomikos ir finansų komiteto nuomonę „Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimo sąlygos bei stabilumo ir konvergencijos programų formos ir turinio gairės“, kurias 2009 m. lapkričio 20 d. patvirtino ECOFIN taryba ir kurias galima rasti tinklavietėje http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm.

36 Pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 3605/93 (kuris tuo tarpu pakeistas Tarybos reglamentu (EB) Nr. 479/2009), valstybės narės du kartus per metus pateikia Komisijai ataskaitas apie savo numatomą ir faktinį valdžios sektoriaus deficitą bei valdžios sektoriaus skolos lygį. Naujausius Graikijos pranešimus galima rasti tinklavietėje http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

37 Eurostato pranešimas spaudai Nr. 147/2008, 2008 10 22.

38 Visi su PDP susiję Graikijai skirti dokumentai pateikti tinklavietėje http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

39 Tarybos sprendimas 2009/415/EB (OL L 135, 2009 5 30, p. 21).

priemones, įskaitant įgyvendindamos priemones, kurios jau paskelbtos; ii) 2010 m. įgyvendinti papildomas ilgalaikes priemones, kad iki metų pabaigos nominalųjį deficitą būtų galima aiškiai sumažinti iki mažesnės nei 3 % BVP pamatinės vertės; iii) toliau stengtis kontroliuoti kitus nei grynasis skolinimasis veiksnius, kurie sąlygoja skolos lygio pokyčius, siekdamos užtikrinti, kad bendrosios valdžios sektoriaus skolos santykis pakankamai sumažėtų ir tinkamu tempu artėtų prie pamatinės vertės; ir iv) toliau stengtis gerinti statistinių duomenų, visų pirma valdžios sektoriaus duomenų, surinkimą ir tvarkymą“. Taryba nustatė 2009 m. spalio 27 d. terminą, iki kurio Graikija turėjo imtis veiksmingų priemonių fiskalinio konsolidavimo planui sustiprinti jau 2009 m. ir nurodyti priemones, kurios būtų pakankamos deramai pažangai siekiant ištaisyti perviršinį deficitą iki 2010 m. užtikrinti.

2009 m. lapkričio 11 d. Komisija įvertino Graikijos taikytas priemones ištaisyti perviršinį deficitą iki 2010 m., atsižvelgiant į 2009 m. balandžio 27 d. Tarybos rekomendaciją, ir padarė išvadą, kad Graikijos pritaikytos priemonės yra nepakankamos, ir pateikė Tarybos sprendimo rekomendaciją[40]. 2009 m. gruodžio 2 d. Taryba priėmė atitinkamą sprendimą pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 8 dalį.

Pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 1467/97 5 straipsnio 1 dalį „*visi Tarybos sprendimai įspėti atitinkamą dalyvaujančią valstybę narę, kad ji imtųsi priemonių deficitui sumažinti pagal Sutarties 104 straipsnio 9 dalį (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 9 dalį), priimami per du mėnesius nuo tos dienos, kai Taryba nusprendžia, kad nebuvo imtasi jokių veiksmingų priemonių pagal 104 straipsnio 8 dalį (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 8 dalį)*“, t. y. „*tą valstybę narę įspėti, kad ji per nurodytą laiką deficitui sumažinti imtųsi priemonių, kurios, Tarybos nuomone, yra reikalingos padėčiai ištaisyti*“.

5. FISKALINIO KOREGAVIMO BŪTINYBĖ 2010 M. IR VĖLESNIAIS METAIS IR TERMINO IŠTAISYTI PERVIRŠINĮ DEFICITĄ PRATĘSIMAS

Remiantis Komisijos tarnybų 2009 m. rudens makroekonominėmis projekcijomis ir galimo augimo skaičiavimais, struktūrinis deficitas 2009 m. sudaro 11½ % BVP. Todėl, kad Graikija sumažintų nominalųjį deficitą iki mažiau kaip 3 % BVP pamatinės vertės, būtinas daugiau kaip 9 % punktų BVP bendras struktūrinis koregavimas. Dėl šios priežasties anksčiau Tarybos rekomenduotas perviršinio deficito ištaisymas 2010 m. jau neberealus.

Laikotarpio pradžioje atliekamas patikimas struktūrinis biudžeto konsolidavimas yra būtinas norint pagerinti Graikijos vidutinės trukmės augimo perspektyvas, bet tokios didelės pastangos per vienus metus yra akivaizdžiai neįmanomos, o tokio masto koregavimas per trejų metų laikotarpį bus sunkus išbandymas. Nepaisant to, didelis nuolatinis fiskalinis disbalansas, prie kurio prisideda didelė ir sparčiai auganti skola, ir turimi ilgesnio laikotarpio tvarumo rodikliai kelia didelį susirūpinimą, todėl būtina imtis ryžtingų priemonių artimiausiu metu. Pagal Komisijos tarnybų 2009 m. tvarumo ataskaitą[41] Graikijos ilgalaikiam viešųjų finansų tvarumui iškilusi didelė ilgalaikė rizika. Ilgalaikis visuomenės senėjimo poveikis

---

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

41 Pagal projekcijas, įtrauktas į 2009 m. tvarumo ataskaitą (*European Economy*, 9), jei politika nesikeis, su visuomenės senėjimu susijusi viešųjų išlaidų dalis galėtų didėti 16 % punktų BVP nuo 2010 m. iki 2060 m., iš kurių 12,5 punktų susiję su pensijomis. Taip pat žr. Komisijos komunikatą Europos Parlamentui ir Tarybai „Ilgalaikis viešųjų finansų tvarumas atsigaunant ekonomikai“, COM(2009) 545, 2009 10 14.

biudžetui žymiai viršija ES vidurkį daugiausia dėl santykinai smarkiai išaugsiančių pensijų išlaidų, palyginti su visu BVP, per ateinančius dešimtmečius, jei pensijų sistema nebus reformuota. Dėl 2009 m. biudžeto būklės visuomenės senėjimo poveikis biudžetui didina tvarumo atotrūkį. Pasiekus pirminį perteklių vidutinės trukmės laikotarpiu ir ypač toliau įgyvendinant pensijų sistemos reformą, skirtą pažaboti didelį su visuomenės senėjimu susijusių išlaidų augimą, iš dalies sumažėtų ilgalaikiam viešųjų finansų tvarumui kylanti rizika. Jei Graikijos biudžeto disbalansas nebus greitai ištaisytas, jis turės įtakos ūkio subjektų lūkesčiams ir padarys žalos augimo perspektyvoms ne tik ilguoju laikotarpiu, bet jau artimoje ateityje.

Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta pirmiau, Komisija mano, kad, iki 2012 m. pratęsus terminą Graikijai ištaisyti perviršinį deficitą, kaip nustatyta 2010 m. sausio mėn. atnaujintoje stabilumo programoje, būtų sudarytos sąlygos įgyvendinti proporcingą ir ilgalaikį konsolidavimą (vėliau reikėtų vykdyti koregavimą norint pasiekti beveik subalansuoto biudžeto arba biudžeto pertekliaus vidutinės trukmės tikslą). Norėdama pasiekti tokį tikslą, Graikijos Vyriausybė turėtų griežtai įgyvendinti deficitą mažinančias priemones ir struktūrines reformas, įtrauktas į 2010 m. sausio mėn. atnaujintą stabilumo programą, ir būti pasirengusi taikyti tolesnes priemones tuo atveju, jei koregavimo nepakaktų tikslui pasiekti. Dėl to tikslas sumažinti valdžios sektoriaus deficitą iki mažesnės kaip 3 % BVP vertės 2012 m. taptų labiau tikėtinas.

Jei 2010 m. nominaliojo valdžios sektoriaus deficito santykis pasieks 8,7 % BVP, remiantis numatytomis nuolatinėmis priemonėmis, pagal patikimą koregavimo planą, kuriuo siekiama tvariai sumažinti deficitą iki mažesnės kaip 3 % BVP vertės vėliausiai iki 2012 m., taip pat reikėtų smarkiai pagerinti struktūrinį balansą (pagal ciklą pakoreguotą balansą atmetus vienkartines ir kitas laikinąsias priemones) taip pat 2011 m. ir 2012 m. Todėl tuos dvejus metus struktūrinės fiskalinės pastangos turėtų būti mažiausiai 3½ % BVP 2010 m. ir 2011 m. bei 2½ % BVP 2012 m.

Jei 2010 m. pajamų rodikliai bus geresni, negu tikėtasi, Graikijos valdžios institucijos turėtų panaudoti papildomą veiksmų laisvę ir toliau mažinti deficitą, kad valstybės skolos mažėjimas būtų ilgalaikis. Priešingu atveju Graikijos Vyriausybei reikėtų imtis būtinų priemonių kompensuoti pajamų trūkumą, mažinant einamąsias išlaidas.

Nors ir mažėja poveikis veiksnių, kurie daro įtaką skolos santykiui, išskyrus grynąjį skolinimąsi ir nominaliojo BVP augimą (t. y. vadinamojo atsargų ir srautų koregavimo finansinės operacijos ir kitos sudedamosios dalys), ir didino skolos santykį paskutiniais metais, prognozuojama, kad jis mažės 2010 m. Nors šis planuojamas atsargų ir srautų koregavimo pokytis reiškia pagerėjimą, palyginti su ankstesniu laikotarpiu, jo poveikis bendram skolos padidėjimui vis dar kelia nerimą. Todėl būtina, kad Graikijos Vyriausybė imtųsi tolesnių priemonių skolą didinančioms operacijoms, išskyrus deficitą, kontroliuoti.

Metinis valdžios sektoriaus skolos dydžio pokytis 2010–2012 m. neturėtų būti didesnis už siektinus nominaliojo deficito rodiklius, kurie yra ne daugiau kaip 8,7 % BVP 2010 m., 5,6 % BVP 2011 m. ir 2,8 % BVP 2012 m., ir skolos vertybinių popierių emisiją, kuri būtina norint sumokėti nepriemokas ir normaliu režimu valdyti likvidumą. Todėl bendrosios skolos pokytis neturėtų viršyti 22,240 mlrd. EUR 2010 m., 11,320 mlrd. EUR 2011 m. ir 4,510 mlrd. EUR 2012 m. Tai atitinka bendrą atsargų ir srautų koregavimą, sudarantį ¼ % BVP per metus 2010 m., 2011 m. ir 2012 m.

Ištaisiusi perviršinį deficitą, Graikija turi imtis būtinų priemonių užtikrinti, kad biudžetas būtų greitai subalansuotas struktūriniu požiūriu, kad būtų galima pakankamai ir tvariai sumažinti skolos dydį. Vienu pagrindinių klausimų išlieka subalansuoto biudžeto užtikrinimas, kad būtų galima tinkamai valdyti biudžetą ekonomikos nuosmukio laikotarpiais.

Per paskutinius kelerius metus Graikijos ekonomikos išorės sąskaitos smarkiai pablogėjo ir didelis nuolatinis išorės disbalansas didžiąja dalimi atspindi reikšmingą šalies fiskalinės būklės pablogėjimą. Grynųjų tarptautinių investicijų būklė labai pablogėjo nuo 2004 m. Neigiama grynųjų tarptautinių investicijų būklė jau viršijo 115 % BVP 2009 m. Todėl valdžios sektorius ne tik sunaudoja didžiąją turimo išorės finansavimo dalį, bet ir neleidžia privačiam sektoriui pasinaudoti finansavimu. Taigi, ryžtingas fiskalinis konsolidavimas taip pat labai svarbus atkuriant prarastą konkurencingumą ir sprendžiant esamo išorės disbalanso problemą. Struktūrinės priemonės ir darbo užmokesčio mažinimas taip pat būtų labai svarbūs sugrąžinant kainų konkurencingumą ir ištaisant išorės disbalansą.

Fiskalinis konsolidavimas taip pat yra esminis atkuriant prarastą konkurencingumą ir sprendžiant esamo išorės disbalanso problemą. Šiuo tikslu Graikijos valdžios institucijos turėtų įgyvendinti nuolatines priemones, skirtas kontroliuoti einamąsias pirmines išlaidas, įskaitant darbo užmokesčio išlaidas viešajame sektoriuje, ir skubiai įgyvendinti struktūrines reformas. Graikijos valdžios institucijos visų pirma turėtų užtikrinti, kad fiskalinio konsolidavimo priemonės taip pat būtų nukreiptos viešųjų finansų kokybei didinti vykdant visapusišką reformų programą, nedelsiant įgyvendindamos tolesnės mokesčių administravimo reformos politiką.

Komisija rekomenduoja, kad Graikija iki 2010 m. kovo 16 d. pateiktų ataskaitą, kurioje išdėstytų priemones ir jų įgyvendinimo tvarkaraštį, kad būtų pasiekti 2010 m. biudžeto tikslai. Graikija iki 2010 m. gegužės 15 d. (ir vėliau kiekvieną ketvirtį) taip pat turėtų pateikti ataskaitą, kurioje išdėstytų priemones, kurios bus įgyvendintos laikantis Tarybos rekomendacijos pagal 121 straipsnio 4 dalį ir sprendimo pagal 126 straipsnio 9 dalį. Konkrečiai, šioje ataskaitoje turėtų būti pateikta išsami informacija apie iki ataskaitos dienos įgyvendintas konkrečias priemones, reikalingas siekiant laikytis šio sprendimo; po ataskaitos dienos numatomas įgyvendinti konkrečias priemones, reikalingas siekiant laikytis šio sprendimo; 2010 m. sausio mėn. atnaujintoje stabilumo programoje nurodytų struktūrinių priemonių priėmimo tvarkaraštį; mėnesinį valstybės biudžeto vykdymą; tų pačių metų duomenis apie socialinės apsaugos, vietos valdžios ir nebiudžetinių fondų biudžeto vykdymą; apie vyriausybės skolos vertybinių popierių išleidimą ir apmokėjimą; taip pat informacija apie nuolatinius ir laikinus viešojo sektoriaus užimtumo pokyčius, mokėtinas viešąsias išlaidas (sukauptas nepriemokas) ir valstybės įmonių bei kitų viešojo sektoriaus subjektų finansinę padėtį (kasmet).

*

* *

Atsižvelgdama į pateiktą vertinimą, Komisija rekomenduoja Tarybai: i) pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 121 straipsnio 4 dalį pateikti rekomendacijas Graikijai, kuriomis siekiama, kad Graikijos ekonominė politika vėl atitiktų bendrąsias ekonominės politikos gaires ir nebekeltų grėsmės deramam Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui, ii) pagal 126 straipsnio 9 dalį įspėti Graikiją, kad imtųsi priemonių, kurios, Tarybos nuomone, reikalingos perviršinio valdžios sektoriaus deficito padėčiai ištaisyti, iii) pateikti nuomonę dėl atnaujintos stabilumo programos. Be to, Komisija mano, kad, šią Tarybos rekomendaciją

pagal 121 straipsnio 4 dalį paskelbus viešai, bus lengviau koordinuoti valstybių narių ir Bendrijos ekonominę politiką ir tai padės ūkio subjektams geriau suprasti vieniems kitus ir bus lengviau įgyvendinti rekomenduojamas priemones. Todėl Komisija taip pat siūlo Tarybai pridedamą rekomendaciją paskelbti viešai. Kitos rekomendacijos ir sprendimas taip pat yra vieši.

2010/0031 (NLE)

Pasiūlymas

TARYBOS SPRENDIMAS

viešai paskelbti rekomendaciją, kuria siekiama, kad Graikijos ekonominė politika vėl atitiktų bendrąsias ekonominės politikos gaires ir nebekeltų grėsmės deramam Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui

EUROPOS SĄJUNGOS TARYBA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 121 straipsnio 4 dalį,

atsižvelgdama į Komisijos pasiūlymą,

kadangi:

(1) [2010 m. vasario 16 d.] Taryba priėmė Rekomendaciją [Nr. ...], kuria siekiama, kad Graikijos ekonominė politika vėl atitiktų bendrąsias ekonominės politikos gaires ir nebekeltų grėsmės deramam Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui.

(2) Viešas rekomendacijos paskelbimas turėtų užtikrinti glaudesnį valstybių narių ir Sąjungos ekonominės politikos koordinavimą ir turėtų padėti ūkio subjektams geriau suprasti vieniems kitus, taip bus lengviau įgyvendinti rekomenduojamas priemones,

NUSPRENDĖ:

1 straipsnis

[2010 m. vasario 16 d.] Rekomendacija [Nr. ...], kuria siekiama, kad Graikijos ekonominė politika vėl atitiktų bendrąsias ekonominės politikos gaires ir nebekeltų grėsmės deramam Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui, skelbiama *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

2 straipsnis

Šis sprendimas įsigalioja [2010 m. vasario 16 d.].

Priimta Briuselyje [2010 m. vasario 16 d.]

Tarybos vardu
Pirmininkas