KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.2.2010
KOM(2010) 26 wersja ostateczna

2010/0031 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie podania do publicznej wiadomości zalecenia mającego na celu usunięcie niespójności z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej w Grecji oraz likwidację zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej

{SEK(2010) 93 wersja ostateczna}
{SEK(2010) 94 wersja ostateczna}
{SEK(2010) 95 wersja ostateczna}

UZASADNIENIE

1. WPROWADZENIE

W ciągu ostatnich dziesięciu lat Grecja odnotowywała wysoki wzrost gospodarczy na poziomie 4 % rocznie, który przypisywano między innymi ekspansywnej polityce budżetowej. W tym samym okresie doszło do znacznego zwiększenia wewnętrznej i zewnętrznej nierównowagi makroekonomicznej, co doprowadziło do szybkiego wzrostu zadłużenia zagranicznego, przy jednoczesnym utrzymywaniu się długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na bardzo wysokim poziomie. Zaktualizowane wyceny ryzyka, dokonane w kontekście wpływu obecnego światowego kryzysu gospodarczego i finansowego na gospodarkę Grecji, stanowią dodatkowe obciążenie dla sytuacji kraju pod względem zadłużenia.

Według prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. realny PKB zmniejszył się w roku 2009 o nieco ponad 1 % i w roku 2010 będzie się prawdopodobnie nadal kurczył. Pogorszenie koniunktury odbiło się bardzo niekorzystnie na sytuacji finansów publicznych i warunkach finansowania. Odnotowywane w ciągu ostatniej dekady deficyty sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średnio znacznie powyżej 3 % PKB i powtarzające się, zwiększające zadłużenie operacje finansowe na dużą skalę sprawiły, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych przekracza obecnie 100 % PKB. Grecja stoi obecnie przed wyzwaniem w postaci konieczności dokonania znacznej konsolidacji budżetowej przy jednoczesnej poprawie jakości finansów publicznych i korekcie czynników będących przyczyną poważnych zaburzeń wewnętrznej i zewnętrznej równowagi gospodarczej, a wszystko to w niesprzyjającym kontekście makroekonomicznym.

Grecką gospodarkę charakteryzuje kryzys budżetowy połączony z głębszymi zaburzeniami równowagi makroekonomicznej, których źródłem są głęboko zakorzenione problemy strukturalne. W związku z tym właściwe jest łączne wdrożenie instrumentów nadzoru gospodarczego i budżetowego przewidzianych w Traktacie. Jednoczesne wdrożenie instrumentów nadzoru dostępnych na mocy Traktatu stanowiłoby odpowiedź na obiektywnie poważną sytuację w Grecji oraz jej ewentualne skutki uboczne dla innych państw strefy euro, a jednocześnie zwiększyłoby jego skuteczność.

W niniejszym uzasadnieniu dokonano krótkiego przeglądu sytuacji makroekonomicznej i budżetowej w Grecji oraz przedstawiono tryb stosowania instrumentów nadzoru i wzajemne zależności między nimi; stanowi ono podstawę skierowania zaleceń do Grecji na podstawie art. 121 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), podjęcia działań na podstawie art. 126 ust. 9 TFUE oraz wydania opinii w sprawie przedstawionego w styczniu 2010 r. zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97[1]. Jest to pierwszy przypadek łącznego zastosowania decyzji wzywającej do podjęcia działań na podstawie art. 126 ust. 9 oraz zalecenia na podstawie art. 121 ust. 4.

2. SYTUACJA MAKROEKONOMICZNA, KONKURENCYJNOŚĆ I ZABURZENIA RÓWNOWAGI BUDŻETOWEJ

2.1. Aktualny rozwój sytuacji makroekonomicznej

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

Sytuacja makroekonomiczna i budżetowa w Grecji, a także perspektywy dla gospodarki i budżetu, uległy znacznemu pogorszeniu od kwietnia 2009 r., kiedy to Rada przyjęła decyzję stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu w Grecji i skierowała do władz tego kraju zalecenia zgodnie z art. 104 ust. 7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Kryzys doprowadził do znacznego spadku zaufania zarówno wśród konsumentów, jak i podmiotów gospodarczych, co od końca 2008 r. przyczynia się do osłabienia aktywności gospodarczej i ciąży nad średniookresowymi perspektywami gospodarki. W porównaniu ze śródokresową prognozą służb Komisji ze stycznia 2009 r., która stanowiła podstawę zaleceń wydanych przez Radę na podstawie art. 104 ust. 7 TWE w kwietniu 2009 r., prognozy dotyczące wzrostu PKB zostały skorygowane w dół. Zamiast blisko zerowej stopy wzrostu realnego PKB w roku 2009 i lekkiego ożywienia w roku 2010, nastąpiło zmniejszenie się realnego PKB o około 1 % w roku 2009, a na rok 2010 prognoza służb Komisji z jesieni 2009 r[2]. zakłada dalszy jego spadek o 0,25 %, przy założeniu niezmiennego kursu polityki (zob. Tabela 1). W obliczu aktualnego rozwoju sytuacji nie można ponadto wykluczyć, że osłabienie aktywności gospodarczej w roku 2010 będzie większe niż przewiduje się w prognozie z jesieni 2009 r. Spadek aktywności gospodarczej ma również znaczny wpływ na zatrudnienie, które w roku 2009 zmniejszyło się o ponad 1 %, prowadząc do wzrostu stopy bezrobocia do około 9 %, przy czym według prognozy Komisji w roku 2010 możliwy jest dalszy jej wzrost do ponad 10 %.

Zmiany sytuacji makroekonomicznej doprowadziły do znacznej korekty deficytu bilansu płatniczego (wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata) z ponad 12 % PKB w roku 2008 do 7,5 % PKB w roku 2009. Jednak według prognozy służb Komisji oczekiwana dalsza poprawa bilansu płatniczego i konkurencyjności w perspektywie średniookresowej będzie prawdopodobnie dużo bardziej umiarkowana, ze względu na strukturalne słabości gospodarki. Mimo odnotowanej poprawy deficyt bilansu płatniczego w roku 2011 będzie nadal sięgał blisko 8 % PKB. W kontekście słabego wzrostu zarówno w ujęciu realnym, jak i nominalnym, ograniczenia zewnętrzne stają się coraz bardziej odczuwalne i wymagają dokonania znacznego dostosowania.

[2] „European Economic Forecast - autumn 2009", *European Economy*, nr 10.

Tabela 1: Zmiany i prognozy sytuacji makroekonomicznej

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	KOM	KOM	PS	KOM	PS	KOM	PS	PS	PS
Realny PKB (zmiana w %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Spożycie prywatne (zmiana w %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Spożycie publiczne (zmiana w %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Nakłady brutto na środki trwałe (zmiana w %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Eksport towarów i usług (zmiana w %)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Import towarów i usług (zmiana w %)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
DNB (deflator PKB) (zmiana w %)	1,6	-1,6	nd.	-0,7	nd.	0,7	nd.	nd.	nd.
Wkład w realny wzrost PKB:									
- Finalny popyt krajowy	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Zmiana stanu zapasów	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- Eksport netto	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Zatrudnienie (zmiana w %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Stopa bezrobocia (wg definicji Eurostatu)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Wynagrodzenia (na zatrudnionego)	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Jednostkowe koszty pracy (cała gospodarka)	3,9	2,5	nd.	0,9	nd.	0,9	nd.	nd.	nd.
Realne jednostkowe koszty pracy	0,3	0,8	nd.	-0,5	nd.	-1,3	nd.	nd.	nd.
Deflator PKB (zmiana w %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata	-12,4	-7,5	-8,8	-6,8	-6,6	-6,7	-5,9	-4,9	-4,0

Źródło: AMECO, służby Komisji, program stabilności (styczeń 2010 r.).

Pogłębiającą się w ostatniej dekadzie utratę konkurencyjności odzwierciedlają względne zmiany jednostkowych kosztów pracy w stosunku do partnerów handlowych. Szybki wzrost kosztów płac i narzutów na płace, przewyższający wzrost wydajności, przyczynił się do stopy inflacji trwale wyższej niż w strefie euro. Podczas gdy nominalne wynagrodzenia na pracownika wzrosły w roku 2009 o około 2,25 %, inflacja HICP utrzymywała się na poziomie około 1 %, co oznacza wysoki wzrost płac realnych, znacznie przewyższający wzrost wydajności. Jeżeli rozbieżność między płacami a warunkami na rynku pracy i zmianami wydajności, w tym słabe odzwierciedlenie aktualnego pogorszenia koniunktury w zmianach poziomu wynagrodzeń, będzie się powiększać w perspektywie średniookresowej, może to prowadzić do dalszego pogorszenia pozycji konkurencyjnej gospodarki. Wzrost wydajności w połączeniu z odpowiednim dostosowaniem płac mógłby się przyczynić do odzyskania utraconej konkurencyjności. Aktualne stopy inflacji są wprawdzie niskie, ale w perspektywie średniookresowej prognozuje się szybki ich powrót do tendencji wzrostowej. Oczekuje się, że również inflacja bazowa będzie rosła szybciej niż średnio w strefie euro. O słabym funkcjonowaniu rynków krajowych, w szczególności rynków usług, świadczą wysokie marże w sektorach chronionych.

2.2. Konkurencyjność i potencjał wzrostu

Według danych Eurostatu w roku 2008 PKB na mieszkańca wyrażony w standardzie siły nabywczej (SSN) wynosił w Grecji 94,25 % średniej dla UE-27, czego przyczyną jest względnie niski poziom wydajności w przeliczeniu na godzinę pracy. Wykorzystanie zasobów siły roboczej jest natomiast wyższe niż średnio w UE-27 na skutek wysokiej średniej

liczbie przepracowanych godzin rocznie. Grecja musi się podjąć realizacji wielu trudnych zadań, by zmniejszyć dzielącą ją od strefy euro różnicę w poziomie dochodu na mieszkańca. Po pierwsze, kryzys może osłabić zdolności produkcyjne greckiej gospodarki. Z obliczeń Komisji wynika, że do 2020 r. łączna utrata potencjalnego PKB może sięgnąć około 16,25 % w porównaniu z tendencją w latach 2000-2006. Spadek ten należy do najwyższych wśród państw strefy euro, choć częściowo wynika on z wysokiej stopy potencjalnego wzrostu w Grecji w okresie przed kryzysem. Ponadto w roku 2020 Grecja zacznie odczuwać negatywne skutki związane ze starzeniem się społeczeństwa, które począwszy od tego samego roku będzie również prowadzić do obniżenia stopy potencjalnego wzrostu gospodarki.

Dlatego też ponowne wprowadzenie greckiej gospodarki na ścieżkę trwałej konwergencji wymaga skorygowania nierównowagi poprzez znaczną korektę budżetową i wdrożenie kompleksowego pakietu reform. Komisja wielokrotnie wskazywała na słabe strony greckiej gospodarki. W swoich prognozach Komisja od dawna wypowiadała się na przykład na temat problemów Grecji z konkurencyjnością cenową, a w szczególności na temat postępującej aprecjacji efektywnego realnego kursu walutowego. Również w zaleceniach dotyczących realizacji strategii lizbońskiej[3] określono konkretne obszary działań służących poprawie konkurencyjności pozacenowej Grecji, takie jak inwestycje w badania i rozwój, reforma administracji publicznej oraz zapewnienie jakości w systemie edukacji. Z kolei obliczenia grupy roboczej ds. starzenia się społeczeństw przy Komitecie Polityki Gospodarczej wskazują, że do priorytetów należy reforma systemu emerytalnego[4]. W swoim przeglądzie sytuacji na rynku pracy[5] Komisja wskazała ponadto na problemy greckiego rynku pracy, mianowicie jego segmentację oraz mechanizmy negocjacji płacowych. Wiele różnych wskaźników wskazuje wreszcie na istniejące możliwości poprawy funkcjonowania rynków produktowych, poczynając na sektorach sieciowych, a kończąc na usługach specjalistycznych. Elementy te prowadzą łącznie do pogorszenia strukturalnej konkurencyjności Grecji i pozwalają sądzić, że znaczny deficyt bilansu płatniczego tego kraju nie jest wyłącznie wynikiem silnego popytu krajowego. Poniżej bardziej szczegółowo przedstawiono wyzwania, przed którymi stoi polityka w każdym z tych obszarów.

Jeśli chodzi o konkurencyjność cenową, na pierwszy plan wysuwają się dwa wskaźniki. Po pierwsze, w ciągu ostatnich dziesięciu lat Grecja akumulowała różnice w stopie inflacji w stosunku do strefy euro rzędu 1 punktu procentowego rocznie. Po drugie, wzrost płac był większy niż w strefie euro i przewyższał wzrost wydajności, prowadząc do wzrostu realnych jednostkowych kosztów pracy. Uważa się, że różnice w stopie inflacji wynikają z silnego popytu krajowego (w latach przed kryzysem), ale również z niedoskonałości rynku pracy i rynków produktowych, prowadzących do nadmiernego wzrostu wynagrodzeń, względnie marż. Wzrostowi płac w stopniu przewyższającym wzrost wydajności sprzyja charakter mechanizmów negocjacji wynagrodzeń w Grecji, a także sytuacja w sektorze publicznym. Płace w sektorze publicznym mają znaczny udział w łącznej puli wynagrodzeń i wywierają znaczny wpływ na politykę płacową w sektorze prywatnym, przy czym w ciągu kilku ostatnich lat ich podwyżki przerastały wzrost płac w tym ostatnim[6].

---

3 Dz.U. L 183 z 15.7.2009, s.1.

4 *European Economy*, 2/2009, „2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)".

5 *European Economy*, 8/2009, „Labour market and wage developments in 2008".

6 Według danych rachunków narodowych porównujących wynagrodzenia na zatrudnionego w administracji publicznej z wynagrodzeniami na zatrudnionego w całym przemyśle w okresie 2000-2007. Wyższy wzrost płac w sektorze publicznym niż w sektorze prywatnym przekracza również

Ogólnie rzecz biorąc, poprawa jakości administracji publicznej uważana jest za jeden z głównych czynników w staraniach o zwiększenie ogólnej wydajności gospodarki. Z biegiem lat wzrosła liczba instytucji i organizacji publicznych, a także gmin oraz innych organów samorządu lokalnego. W zaleceniach dotyczących realizacji strategii lizbońskiej podkreślono konieczność budowy zdolności skutecznej regulacji i kontroli oraz skutecznego egzekwowania przepisów, zarówno w kategoriach ogólnych, jak i w kontekście wykorzystania funduszy strukturalnych. Władze greckie zobowiązały się do usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej i wprowadziły w życie program operacyjny dotyczący „reformy administracyjnej". Na dzień dzisiejszy nadal stwierdzić można potrzebę zwiększenia znaczenia ocen skutków i przejrzystości konsultacji społecznych, przyspieszenia prac kodyfikacyjnych, utworzenia w każdym ministerstwie wyspecjalizowanych jednostek ds. lepszych uregulowań prawnych oraz zwiększenia stopnia wykorzystania środków z funduszy strukturalnych. To ostatnie zagadnienie zostanie szerzej omówione w dalszej części dokumentu.

Inny ważny obszar reform stanowi system emerytalny. Prognozuje się, że w nadchodzących dekadach wydatki na emerytury z systemu zabezpieczenia społecznego, wyrażone jako odsetek PKB, znacznie wzrosną: z 11,75 % PKB w roku 2007 do niemal 24 % PKB w roku 2060. W związku z tym w najnowszym sprawozdaniu Komisji na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych[7] Grecję zaliczono pod tym względem do krajów o wysokim poziomie ryzyka. Zmiany demograficzne, w tym niemal podwojenie wskaźnika obciążenia demograficznego w okresie objętym prognozą, tj. do roku 2060, mają istotny wpływ na wzrost wydatków na emerytury przez cały okres objęty prognozą[8]. Ponadto wskaźnik świadczeń[9] w Grecji należy do najwyższych w całej UE, nawet jeśli jednocześnie osoby powyżej 65. roku życia muszą się liczyć z wyższym niż średnia dla UE wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem. Wprowadzone ostatnio reformy – np. ustawą 3655/2008[10] – uwzględniają niektóre słabości systemu emerytalnego, do których należy m.in. jego nadmierne rozdrobnienie. Również aktualizacja programu stabilności z 2010 r. zawiera pewne zobowiązania dotyczące reformy systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej. Ogólnie rzecz biorąc, system emerytalny cechuje niesprawiedliwość i brak długoterminowej stabilności. Programy wcześniejszego przejścia na emeryturę stanowią alternatywną, choć kosztowną, ścieżkę uzyskania świadczeń i mają negatywny wpływ na zachęty do pracy. W

---

różnice odnotowywane pod tym względem w innych państwach członkowskich należących do strefy euro, dla których dostępne są odpowiednie dane, np. w Hiszpanii lub Włoszech.

7 *European Economy*, 9/2009.

8 Od dawna przewiduje się, że wyzwania demograficzne, przed którymi stoi Grecja, będą większe niż średnio w UE: według prognoz Eurostatu z 2008 r. wskaźnik obciążenia demograficznego wzrośnie z 27,8 % w roku 2008 do 57,1 % w roku 2060. Stosunek między osobami opłacającymi składki na zabezpieczenie społeczne a emerytami wynosi 1,75:1 zamiast 4:1, który to poziom jest uważany za konieczny dla utrzymania repartycyjnego systemu emerytalnego.

9 Wskaźnik świadczeń jest stosunkiem średniego świadczenia z publicznego systemu emerytalnego do średniego wynagrodzenia w całej gospodarce.

10 Ustawa 3655/2008 uwzględnia niektóre słabości administracyjne greckiego systemu emerytalnego, wprowadzając jednocześnie dostosowania szeregu parametrów. Po pierwsze, na mocy tej ustawy zredukowano liczbę funduszy emerytalnych ze 113 do 13, zmniejszając tym samym koszty administracyjne i ulepszając monitorowanie. Po drugie, celem lepszej kontroli wydatków i ograniczenia uchylania się od składek ustawa ta wprowadza indywidualne numery ubezpieczenia społecznego. Po trzecie, aby zabezpieczyć przyszłe wypłaty emerytur ustanowiono fundusz ubezpieczeniowy na rzecz zapewnienia solidarności międzypokoleniowej. Ustawa ta wprowadza ponadto finansowe zachęty do przedłużenia okresu aktywności zawodowej o maksymalnie trzy lata powyżej ustawowego wieku emerytalnego i umacnia przepisy dotyczące urlopów macierzyńskich celem zwiększenia obecności kobiet na rynku pracy.

drodze reform należy więc zahamować znaczny wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa celem wzmocnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Również w systemie opieki zdrowotnej konieczne są reformy, w szczególności służące podniesieniu jakości usług, zwłaszcza podstawowej opieki medycznej, zwiększeniu wydajności, a także poprawie zarządzania dostępnymi środkami, jako że czynniki te były w przeszłości przyczyną przekraczania budżetu[11].

W zaktualizowanym programie stabilności uwzględniono również reformy na rynkach produktowych, gdzie należy zwrócić uwagę na szereg obszarów. Po pierwsze, należy zwiększyć konkurencję na rynku usług specjalistycznych, sektora, na który przypada 2,5 % PKB i 7 % zatrudnionych[12]. W ramach publikowanego przez OECD wskaźnika rynku produktowego (Product Market Indicator) w odniesieniu do usług specjalistycznych Grecja klasyfikowana jest nisko, szczególnie w przypadku usług prawnych. Po drugie, według publikowanego przez OECD odpowiedniego wskaźnika (Barriers to Competition Index) bariery dla konkurencji należą w Grecji do najwyższych w grupie europejskich krajów członkowskich tej organizacji. Po trzecie, pod względem liberalizacji sektorów sieciowych (np. energetycznego) Grecja pozostaje w tyle w porównaniu ze średnią w państwach UE[13]; sytuacja jest podobna jeśli chodzi o otwarcie rynków w sektorze transportu, zwłaszcza kolejowego[14]. Przykładowo, w sektorze gazu w grudniu 2009 r. anulowano pierwszą prywatną dostawę skroplonego gazu ziemnego (LNG) z importu, ponieważ nie udało się uzgodnić z kontrolowanym przez państwo operatorem DESFA umów zapewniających dostęp do sieci. Brak liberalizacji rynków ma namacalny wpływ na funkcjonowanie greckich przedsiębiorstw. Dla rynku energii elektrycznej Bank Światowy wykazał na przykład[15], że przyłączenie nowego przedsiębiorstwa do sieci elektroenergetycznej trwa dłużej i kosztuje więcej niż średnia dla krajów OECD.

Wreszcie, jeśli chodzi o warunki prowadzenia działalności gospodarczej, przedsiębiorstwa muszą się liczyć ze złożonymi, uciążliwymi i długimi procedurami oraz brakiem pewności prawnej w ich relacjach z administracją publiczną. Mimo osiągniętego postępu Grecja jest najniżej notowanym krajem UE i OECD w odpowiednich klasyfikacjach Banku Światowego za rok 2009 (Doing Business Indicators). Na taki wynik składają się koszty i czas potrzebne do uruchomienia działalności gospodarczej, ogólnie mało elastyczne warunki zatrudnienia, niewielki zakres ochrony inwestorów oraz trudności w dostępie do finansowania. Grecja wyznaczyła sobie za cel zmniejszenie obciążeń administracyjnych o 25 % do roku 2013, przy czym oznacza to konieczność wyjścia poza wstępny etap realizacji. Podsumowując, reformy w wyżej omówionych obszarach, zgodne z unijnym programem „Small Business Act", mogłyby zwiększyć prywatne inwestycje i zatrudnienie przy niewielkim zaangażowaniu środków publicznych. Mogłyby się one również przyczynić do wdrożenia reform rynku pracy, poprzez ograniczenie presji na związane z tym koszty.

Oprócz wysiłków na rzecz reformy zatrudnienia w sektorze publicznym, grecki rynek pracy wymaga również reform odpowiadających wspólnym dla UE zasadom dotyczącym

---

11 OECD (2009), *Economic Survey of Greece 2009*, chapter 3: Improving the performance of the health care system.

12 Źródło: EU KLEMS 2005.

13 Uwidaczniają to wskaźniki OECD za rok 2007 dotyczące regulacji w sektorach energii, transportu i łączności. Greckie wskaźniki dla sektorów energii elektrycznej i gazu wynoszą odpowiednio 2,1 oraz 3,5, zaś średnie wartości dla należących do OECD państw członkowskich UE to 1,5 oraz 2,5.

14 W 2007 r. odpowiedni wskaźnik OECD wynosił 5,3 w porównaniu ze średnią dla należących do OECD krajów UE wynoszącą 3,4.

15 Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project, World Bank, 2010.

elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*). Grecki rynek pracy wykazuje silną segmentację według płci (w stopniu większym niż jakikolwiek inny kraj UE), wieku (młodzież ma trudności z wejściem na rynek pracy), charakteru umów o pracę (przy czym względnie bardziej surowe przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia obowiązują w przypadku umów na czas określony niż na czas nieokreślony) oraz kwalifikacji (gdzie przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia są bardziej surowe w przypadku pracowników umysłowych niż pracowników fizycznych). Jednocześnie istnieją znaczne możliwości zwiększenia kwalifikacji siły roboczej, a także lepszego ich dostosowania do istniejącego zapotrzebowania, poprzez poprawę jakości szkolnictwa średniego i wyższego, zwiększenie wydajności państwowych urzędów pracy oraz aktywną politykę rynku pracy. Niektóre z tych zagadnień zostały uwzględnione w najnowszej aktualizacji programu stabilności. Nadzwyczaj szeroka jest także definicja „zwolnień grupowych", gdyż znajduje ona zastosowanie w odniesieniu do przedsiębiorstw zatrudniających między 20 a 200 pracowników i zwalniających czterech z nich. Zwolnienia grupowe są kłopotliwe i tym samym obowiązujące w Grecji przepisy utrudniają tworzenie nowych miejsc pracy, a także stoją na przeszkodzie rozwoju przedsiębiorstw.

Wreszcie, szybsze i skuteczniejsze wykorzystanie środków funduszy unijnych mogłoby odegrać decydującą rolę w staraniach o odzyskanie konkurencyjności i przywrócenie stabilności finansów publicznych. Począwszy od roku 2007 Grecja przedłożyła Komisji stosunkowo niewiele wniosków o dokonanie płatności. Świadczy to o niskim w porównaniu z większością państw członkowskich poziomie absorpcji środków na początku czwartego roku okresu programowania obejmującego lata 2007-2013. Dostosowując krajowe priorytety inwestycyjne do celów polityki strukturalnej i polityki spójności, a także współpracując z Komisją nad usprawnieniem realizacji programów operacyjnych, Grecja mogłaby sfinansować kluczowe inwestycje publiczne wspierające w perspektywie długoterminowej potencjał wzrostu, przy jednoczesnej kontynuacji konsolidacji budżetowej. Szczególną uwagę należy zwrócić na programy operacyjne dotyczące „reformy administracyjnej" i „konwergencji cyfrowej", które wspierają zasadnicze reformy administracji publicznej, a także na programy rozwoju zasobów ludzkich oraz edukacji i uczenia się przez całe życie, które wspierają reformy rynku pracy i reformy systemu edukacji, gdyż wszystkie one mają kluczowe znaczenie dla realizacji strategii na rzecz reform i wzrostu gospodarczego przedstawionej w zaktualizowanym programie stabilności ze stycznia 2010 r. Można by wykorzystać fundusze unijne celem zwiększenia wydajności administracji publicznej i wsparcia reform systemu opieki zdrowotnej, państwowych urzędów pracy oraz programów uczenia się przez całe życie, a także budowy zdolności skutecznej regulacji i kontroli oraz skutecznego egzekwowania przepisów.

2.3. Sektor bankowy

Przy średnim współczynniku adekwatności kapitałowej wynoszącym 11,7 % i utrzymującej się rentowności sytuacja greckich banków jest względnie solidna pod względem wypłacalności. Banki otrzymały wsparcie ze strony państwa w postaci gwarancji i zastrzyków kapitałowych, ale w mniejszym zakresie niż w większości pozostałych państw członkowskich UE. Niemniej bieżące ich wyniki będą uwarunkowane strukturalnymi słabościami greckiej gospodarki, która z obecnego kryzysu wychodzi z ograniczonym zapotrzebowaniem na kredyty.

Mimo stosunkowo niskiego wskaźnika kredytów do depozytów grecki sektor bankowy napotykał trudności w dostępie do płynności na rynkach międzybankowych, co prowadziło do jego zasadniczego uzależnienia od operacji pożyczkowych w ramach Eurosystemu[16]. Obecnie około 8 % swoich aktywów banki greckie ulokowały w rządowych, głównie greckich papierach wartościowych. W przypadku dalszego pogorszenia wiarygodności kredytowej rządu Grecji można powątpiewać w dalszą gotowość greckich banków i pozostałych inwestorów do inwestowania w papiery wartościowe emitowane przez ten kraj. Mogłoby to prowadzić do dalszego ograniczenia możliwości rządu w zakresie dostępu do źródeł finansowania.

Jeśli chodzi o szeroko rozumiany sektor finansowy, a konkretnie o branżę ubezpieczeniową, greckie organy nadzoru zajmują się problemami związanymi z niewypłacalnością jednego większego i czterech mniejszych przedsiębiorstw[17].

2.4. Nierównowaga finansów publicznych

W roku 2009 sytuacja finansów publicznych w Grecji pogorszyła się w stopniu dużo większym niż można się było spodziewać w związku z pogorszeniem koniunktury i zastosowaniem środków wsparcia sektora finansowego. Według oficjalnych szacunków zawartych w budżecie na 2010 r., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnął w roku 2009 12,75 % PKB (szacunki te obejmują wpływ tymczasowych środków zwiększających deficyt na poziomie 1,25 % PKB netto[18]). Wartość ta odpowiada prognozie służb Komisji z jesieni 2009 r. i musi zostać odniesiona do docelowej wartości deficytu na rok 2009, która w aktualizacji programu stabilności ze stycznia 2009 r. została określona na 3,7 % PKB (zob. Tabela 2)[19]. Aktualna wartość szacunkowa deficytu za rok 2009 jest znacząco wyższa niż zakładano w momencie przyjęcia przez Radę zalecenia zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE w kwietniu 2009 r.

---

16 Dostęp do operacji pożyczkowych Eurosystemu został ułatwiony dzięki zmianie przepisów EBC dotyczących zabezpieczeń. Oczekuje się jednak, że pod koniec 2010 r. Eurosystem przywróci kryteria dotyczące kwalifikowalności zabezpieczeń stosowane w okresie przed kryzysem.

17 W dniu 21 września 2009 r. cofnięto zezwolenie Aspis Pronoia S.A., a także czterech innych mniejszych towarzystw ubezpieczeniowych działających w Grecji i należących grupy Aspis. Zdecydowano się na ten krok głównie ze względu na bardzo niebezpieczną sytuację bilansową tych podmiotów. Kwota, do wyłożenia której może zostać zmuszony rząd Grecji w celu utrzymania stabilności sektora, jest jednak niewielka.

18 Pozycję tę można dalej rozbić na zwiększające deficyt jednorazowe wydatki w wysokości 1,25% PKB oraz jednorazowe dochody w wysokości 0,25% PKB. Te ostatnie obejmują jednorazowe wpływy ze specjalnego podatku obciążającego gospodarstwa domowe o wysokich dochodach oraz efekt amnestii podatkowej wdrożonej w roku 2009.

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

Tabela 2: Skorygowane szacunki dotyczące wzrostu gospodarczego i salda budżetowego

	Realny wzrost PKB (zmiana w %)					Wierzytelności/zadłużenie netto sektora instytucji rządowych i samorządowych (w % PKB)				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Budżet 2009	2,7	nd.	nd.	nd.	nd.	-2	nd.	nd.	nd.	nd.
Prognoza KOM styczeń 2009	0,2	0,7	nd.	nd.	nd.	-3,7	-4,2	nd.	nd.	nd.
PS styczeń 2009	1,1	1,6	2,3	nd.	nd.	-3,7	-3,2	-2,6	nd.	nd.
Zgłoszenie EDP kwiecień 2009	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	-3,7	nd.	nd.	nd.	nd.
Prognoza KOM wiosna 2009	-0,9	0,1	nd.	nd.	nd.	-5,1	-5,7	nd.	nd.	nd.
Zgłoszenie EDP październik 2009	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	-12,5	nd.	nd.	nd.	nd.
Prognoza KOM jesień 2009	-1,1	-0,3	0,7	nd.	nd.	-12,7	-12,2	-12,8	nd.	nd.
Budżet 2010	-1,2	-0,3	nd.	nd.	nd.	-12,7	-9,1	nd.	nd.	nd.
PS styczeń 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Źródło: służby Komisji, zaktualizowane programy stabilności

Znacznie wyższy niż zakładano w budżecie na rok 2009 deficyt jedynie częściowo można wyjaśnić niekorzystnymi warunkami makroekonomicznymi (zob. Tabela 3). Według najnowszych oficjalnych szacunków władz greckich realny PKB spadł w roku 2009 o 1,25 %, co zasadniczo odpowiada prognozie służb Komisji z jesieni 2009 r. Jednakże tylko niewielką część przekroczeń planów budżetowych w 2009 r. (około 1,5 % PKB) można przypisać działaniu automatycznych stabilizatorów w związku z wkroczeniem gospodarki w fazę recesji. Nieosiągnięcie docelowej wartości deficytu jest również związane z niekorzystną sytuacją wyjściową ze względu na znaczną korektę w górę deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych za rok 2008 (w październiku 2009 r. wskaźnik deficytu za rok 2008 skorygowano w górę o 2,75 % PKB w porównaniu z danymi przedstawionymi wiosną)[20].

Oprócz wskazanych czynników pogłębienie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych odzwierciedla spadek dochodów rzędu 2,5 % PKB i przekroczenia wydatków o blisko 2,5 % PKB w porównaniu z docelowymi poziomami wyznaczonymi w aktualizacji programu stabilności ze stycznia 2009 r. Spadek dochodów jest w przeważającej mierze wynikiem niedostatków mechanizmu poboru podatków. W szczególności wpływy z podatków pośrednich spadły o 1,25 % PKB, a ze składek na zabezpieczenie społeczne – w wyniku rosnącego bezrobocia – o niemal 0,5 % PKB, co potwierdza również, że zawarte w budżecie pierwotne założenia dotyczące dochodów, będące podstawą celu budżetowego, były wyraźnie optymistyczne (zarówno w odniesieniu do podatków bezpośrednich, jak i pośrednich). Jak stwierdzono powyżej, po stronie wydatków do przekroczenia ich

[20] Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 Eurostat zgłosił zastrzeżenia co do jakości danych przekazanych przez Grecję, wynikające ze znacznych wątpliwości dotyczących danych przekazanych przez greckie instytucje statystyczne (informacja prasowa Eurostatu nr 149/2009 z dnia 21 października 2009 r.). Zastrzeżenia Eurostatu co do danych statystycznych dotyczących finansów publicznych Grecji nie zostały jeszcze wycofane. Zob. również sprawozdanie Komisji „Report on Greek government deficit and debt statistics" („Dane statystyczne dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych Grecji"), COM(2010) 1, wersja ostateczna z 8.1.2010.

docelowego poziomu przyczynił się szereg jednorazowych wydatków[21] sięgających łącznie około 1,25 % PKB. Ponadto pula wynagrodzeń w sektorze publicznym wzrosła o około 0,7 % PKB, głównie w wyniku wzrostu liczby zawartych umów na czas określony i podwyżki płac w tym sektorze. W związku ze znacznym wzrostem wskaźnika zadłużenia, również koszty jego obsługi wzrosły o 0,5 % PKB. Te odchylenia w realizacji planowanych dochodów i wydatków więcej niż zniwelowały efekty środków konsolidacji budżetowej ogłoszonych przez rząd w czerwcu 2009 r[22]., także dlatego, iż te ostatnie zostały ostatecznie wdrożone w trakcie roku jedynie częściowo[23].

Tabela 3: Główne czynniki wpływające na wysokość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2009 (*)

	Wpływ na wysokość deficytu (°)	**Deficyt w 2009 r.**
Pierwotna wartość docelowa w ustawie budżetowej na 2009 r.		**2,0**
Aktualizacja programu stabilności ze stycznia 2009 r.		**3,7**
Wpływ roku bazowego	1,4	
Automatyczne stabilizatory	1,5	
Wydatki jednorazowe	1,5	
Wpływ środków służących zwiększeniu dochodów	-1,0	
Wpływ środków służących ograniczeniu wydatków	-0,3	
Spadek dochodów	3,5	
Przekroczenie planowanych wydatków	2,2	
Różnica z tytułu swapów	0,2	
Aktualizacja programu stabilności ze stycznia 2010 r.		**12,7**

(*) W tabeli przedstawiono zbiorczo, w % PKB, główne zmiany, korekty i rozbieżności w budżecie na rok 2009, które nastąpiły od chwili jego przyjęcia przez (poprzedni) rząd Grecji pod koniec 2008 r., prowadzące do wartości zapisanej w najnowszym programie stabilności.

(°) „+" oznacza zwiększenie deficytu, „–" oznacza zmniejszenie deficytu.

Podsumowując, wprawdzie warunki makroekonomiczne uległy dużo większemu pogorszeniu niż oczekiwano, jednak jedynie częściowo można upatrywać w tym źródło gwałtownego zwiększenia nierównowagi budżetowej.

---

21 Specjalne świadczenie wypłacane gospodarstwom domowym o niskich dochodach (203 mln EUR), koszty administracyjne związane z przyspieszonymi wyborami w październiku 2009 r. (244 mln EUR), spłata zaległych zobowiązań szpitali wobec ich dostawców (975 mln EUR), dotacje i subwencje dla innych instytucji publicznych (394 mln EUR), zapłata kary w wyniku orzeczenia sądu dotyczącego krajowego przewoźnika lotniczego i inne (541 mln EUR) – łącznie 3 228 mln EUR, czyli 1,25 % PKB.

22 Przeważająca część planowanych środków miała głównie na celu zwiększenie dochodów: tymczasowe (rozliczenia podatków, dodatkowy podatek od osób o wysokich dochodach, opłata od budynków wybudowanych z naruszeniem planów zagospodarowania przestrzennego itp.) lub stałe (zwiększenie podatku akcyzowego od tytoniu i alkoholu, wyższa stawka opodatkowania dywidend i opcji na akcje itp.). Po stronie wydatków niektóre środki (takie jak ograniczenie wydatków bieżących, zamrożenie wynagrodzeń i emerytur w sektorze publicznym, ograniczenie pomocy na rzecz rozwoju itp.) zostały ogłoszone w trakcie roku.

23 Przykładowo, zapowiedziana w czerwcu 2009 r. opłata od budynków na gruntach użytkowanych niezgodnie z przeznaczeniem (o szacowanym wpływie na budżet rzędu 0,5 % PKB) nie została wprowadzona w życie, ponieważ greckie sądy orzekły o jej niezgodności z konstytucją. Inne przykłady środków, których efekty były mniejsze niż początkowo planowano, obejmują zamrożenie wynagrodzeń i emerytur w sektorze publicznym, przedłużenie terminu rozliczenia podatków, opłaty za użytkowanie telefonów komórkowych, opłaty od właścicieli jachtów itp.

2.5. Statystyka finansów publicznych

Jeśli chodzi o grecki system statystyczny, braki w statystykach finansów publicznych stanowią powracający problem i źródło poważnego zaniepokojenia. W dniu 22 października 2009 r. Eurostat zgłosił ogólne zastrzeżenia co do danych przekazanych przez władze Grecji, „wynikające ze znacznych wątpliwości dotyczących zgłoszonych danych", i w związku z tym nie dokonał ich potwierdzenia. Konkretnie, w zgłoszeniu dokonanym w październiku 2009 r. przedstawiono znacznie skorygowane dane dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach ubiegłych.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2008 skorygowano w górę do niemal 7,75 % PKB, czyli o 4 punkty procentowe w porównaniu z aktualizacją programu stabilności ze stycznia 2009 r. i o 2,75 punktu procentowego w porównaniu ze zgłoszeniem z kwietnia 2009 r. W najnowszym sprawozdaniu poświęconym danym statystycznym dotyczącym deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych Grecji[24] Komisja stwierdziła istnienie dowodów potwierdzających „poważne nieprawidłowości w zgłoszeniach dokonanych w ramach procedury nadmiernego deficytu w kwietniu i październiku 2009 r., w tym przedstawienie błędnych danych, niezastosowanie się do zasad księgowych i nieprzestrzeganie terminu dokonania zgłoszenia; słabą współpracę między służbami krajowymi zaangażowanymi w przygotowanie danych w ramach procedury nadmiernego deficytu, a także brak niezależności krajowych służb statystycznych i głównego urzędu rachunkowego od ministerstwa finansów; nieodpowiednie dla poprawnego przedstawiania statystyk na potrzeby procedury nadmiernego deficytu rozwiązania instytucjonalne i system rachunkowości publicznej, w szczególności nieprzejrzyste lub niewłaściwie udokumentowane zapisy księgowe, co od dłuższego okresu czasu prowadzi do częstych – i w niektórych przypadkach znaczących – korekt danych przez władze Grecji; brak odpowiedzialności za dostarczanie poszczególnych danych wykorzystywanych w zgłoszeniach w ramach procedury nadmiernego deficytu (np. brak pisemnej dokumentacji lub poświadczenia w niektórych przypadkach, wymiana danych drogą telefoniczną); niejasną odpowiedzialność i/lub brak odpowiedzialności krajowych służb udostępniających dane źródłowe lub dokonujących kompilacji danych statystycznych, połączone z niejednoznacznymi uprawnieniami urzędników odpowiedzialnych za dane". W związku z powyższym konieczne są dalsze wysiłki na rzecz usprawnienia gromadzenia i przetwarzania danych sektora instytucji rządowych i samorządowych. W obliczu faktu, iż Grecji ciągle nie udaje się zapewnić danych statystycznych dotyczących deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, które byłyby odpowiednie dla potrzeb stosowania paktu stabilności i wzrostu, w nadchodzących latach wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej będą musiały być monitorowane nie tylko w oparciu o dane dotyczące deficytu, ale również poprzez ocenę zmian poziomu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Strukturalne i wewnętrzne problemy związane z prowadzeniem rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych w Grecji utrudniały sprawowanie skutecznej i terminowej kontroli nad dochodami i wydatkami. W kontekście pilnie niezbędnej reformy systemu statystycznego Grecji (w tym głównego urzędu rachunkowego) oraz zapewnienia niezależności krajowych organów statystycznych pierwszorzędne znaczenie będą miały ponadto inicjatywy służące poprawie zarówno procedury budżetowej i wykonania budżetu, jak i jakości danych budżetowych.

---

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

Komisja przygotowuje wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z naruszeniem szeregu unijnych aktów prawnych dotyczących gromadzenia i przekazywania statystyk finansów publicznych w Grecji.

3. ZAKTUALIZOWANY PROGRAM STABILNOŚCI GRECJI ZE STYCZNIA 2010 R.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych stanowi, że państwa członkowskie przyjmujące wspólną walutę muszą corocznie przedstawiać zaktualizowane wersje swoich programów stabilności. Zgodnie z art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia Rada może zbadać zaktualizowane programy stabilności w oparciu o ocenę dokonaną przez Komisję i Komitet Ekonomiczno-Finansowy. W swojej ocenie Rada bada również, czy polityka gospodarcza danego kraju jest zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej.

Budżet na 2010 r. został przyjęty przez parlament w dniu 23 grudnia 2009 r., a określona w nim docelowa wartość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na rok 2010 wynosi 9,1 % PKB. W międzyczasie władze Grecji ogłosiły konieczność przyspieszenia konsolidacji budżetowej już w 2010 r. i wyznaczyły na ten rok bardziej ambitną docelową wartość deficytu na poziomie 8,7 % PKB. W przedłożonej dnia 15 stycznia 2010 r. aktualizacji programu stabilności, obejmującej lata 2010-2013, potwierdzono zmienioną docelową wartość deficytu na rok 2010 na poziomie 8,7 % PKB. Aby zapewnić osiągnięcie zmienionych celów, w aktualizacji programu stabilności przewidziano szereg nowych środków, uzupełniających działania przewidziane już w ustawie budżetowej na rok 2010. Program zawiera szczegółowy pakiet środków konsolidacji budżetowej na rok 2010, służących usprawnieniu poboru podatków oraz, w mniejszym stopniu, ograniczeniu i racjonalizacji pierwotnych wydatków publicznych. Dokonano w nim również szacunkowej kwantyfikacji każdego z głównych środków konsolidacji budżetowej w roku 2010, a także określono terminy ich przyjęcia i wdrożenia. Niektóre z tych środków zostały już przedłożone parlamentowi i zostaną wdrożone w pierwszych miesiącach 2010 r. Plany na lata 2011, 2012 i 2013 obejmują szeroki wachlarz reform strukturalnych, ale są mniej szczegółowe i nie precyzują harmonogramu ich wdrożenia.

Ponieważ budżet na rok 2010 został udostępniony dopiero po zakończeniu redagowania jesiennej prognozy z 2009 r., służby Komisji przewidywały, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie ponad 12 % PKB zarówno w 2010 r., jak i w roku 2011. Zgodnie ze scenariuszem makroekonomicznym leżącym u podstaw ustawy budżetowej na rok 2010, potwierdzonym w styczniowej aktualizacji programu stabilności, w roku bieżącym oczekiwany jest spadek realnego PKB o 0,3 %, co zasadniczo pokrywa się z prognozą służb Komisji z jesieni 2009 r. Jednakże ta ostatnia była przygotowywana przy założeniu niezmiennego kursu polityki i nie mogła też oczywiście uwzględnić ostatnich reakcji na rynkach finansowych, w związku z czym podstawowe założenia makroekonomiczne na rok 2010 zawarte w aktualizacji programu należy uznać za optymistyczne.

Według zaktualizowanego programu stabilności ze stycznia 2010 r., osiągnięcie docelowej wartości salda sektora instytucji rządowych i samorządowych wymaga korekty budżetowej, mierzonej zmianą wskaźnika deficytu nominalnego, na poziomie 4% PKB, na którą składa się wzrost wskaźnika dochodów do PKB o 2,6 punktu procentowego i spadek wskaźnika wydatków o 1,4 punktu procentowego. Korekta budżetowa w roku 2010 ma zatem w zasadniczej mierze zostać osiągnięta po stronie dochodów, poprzez wdrożenie tymczasowych

środków służących zwiększeniu dochodów (środków jednorazowych) rzędu 0,25 % PKB[25] oraz pakietu środków prowadzących do trwałego zwiększenia dochodów, którego przyjęcie przez parlament spodziewane jest w marcu 2010 r. Po stronie wydatków przewidywane oszczędności odzwierciedlają wygaśnięcie jednorazowych wydatków w wysokości ponad 1% PKB dokonanych w roku 2009, natomiast wpływ szeregu zapowiedzianych trwałych cięć w wydatkach jest w rzeczywistości niwelowany przez wzrost wydatków na edukację, opiekę zdrowotną i inwestycje publiczne.

Przechodząc do szczegółów, w programie przedstawiono szereg trwałych środków konsolidacji po stronie dochodów, które mają zostać wdrożone w roku 2010 i sięgać łącznie około 2,5 % PKB. Opisano w nim środki służące zwiększeniu wpływów podatkowych, w tym wdrożenie progresywnego systemu podatkowego dla wszystkich dochodów gospodarstw domowych i zlikwidowanie ulg podatkowych (szacunkowy wpływ na budżet: 0,4 % PKB), reformę systemu opodatkowania nieruchomości (szacunkowy wpływ na budżet: 0,2 % PKB), podniesienie akcyzy od wyrobów tytoniowych i alkoholowych (które zostało już przedłożone parlamentowi; szacunkowy wpływ na budżet: 0,4 % PKB) oraz podwyżkę opłat z tytułu użytkowania telefonów komórkowych i akcyzy od paliw[26] (szacunkowy wpływ na budżet: 0,4 % PKB). Znaczna (odpowiadająca około 1 % PKB) część łącznego przewidywanego trwałego zwiększenia dochodów w roku 2010 jest jednak uzależniona od zintensyfikowania walki z uchylaniem się od opodatkowania. W programie przedstawiono szereg politycznych kroków służących usprawnieniu mechanizmu poboru podatków, poszerzeniu bazy podatkowej i zwiększeniu stopnia przestrzegania przepisów podatkowych[27]. Aby przedstawione środki z zakresu podatków przyniosły zamierzone efekty jeszcze w roku 2010 ważne jest, by zmiany przepisów niezbędne dla wdrożenia większości z nich, i których przekazanie pod obrady parlamentu zapowiedziano na marzec, zostały niezwłocznie uchwalone. W świetle dotychczasowych doświadczeń należy ponadto stwierdzić, że aby spodziewane korzyści się pojawiły, planowane środki służące zwalczaniu uchylania się od opodatkowania muszą zostać wdrożone z całą stanowczością.

---

[25] Taki byłby wpływ netto na budżet jednorazowych dochodów w wysokości 0,5 % PKB (opłaty uzyskane w powiązaniu z programem wspierania płynności sektora finansowego oraz specjalny podatek od przedsiębiorstw o wysokiej rentowności i dużych nieruchomości) oraz jednorazowych wydatków w wysokości 0,25 % PKB (związanych z wypłatą drugiej transzy świadczeń socjalnych na rzecz ubogich gospodarstw domowych).

[26] Podwyżka opłat z tytułu użytkowania telefonów komórkowych i akcyzy od paliw została już uchwalona za kadencji poprzedniego parlamentu, przed październikowymi wyborami powszechnymi.

[27] Należą do nich: połączenie systemów poboru podatków i poboru składek na zabezpieczenie społeczne; wprowadzenie do procedur kontrolnych podejścia opartego na ocenie ryzyka; nałożenie na przedsiębiorstwa prawnego wymogu posiadania firmowego rachunku bankowego w banku komercyjnym i dokonywania płatności za pośrednictwem systemu bankowego; przegląd istniejących kontroli krzyżowych; przesunięcie punktu ciężkości z kontroli formalnej dokumentów i ksiąg rachunkowych na kontrole bardziej dogłębne, o charakterze materialnym; gromadzenie danych od przedsiębiorstw użyteczności publicznej (zaopatrujących w energię elektryczną i wodę, telekomunikacyjnych) w celu wykorzystania ich na potrzeby kontroli krzyżowych; gromadzenie danych ze wszystkich wystawianych pokwitowań; zlikwidowanie możliwości negocjowania w ramach procedury ustalania kar finansowych i przejście na system punktowy, oparty na obiektywnych kryteriach; stworzenie i stosowanie opartego na narzędziach informatycznych systemu zarządzania zdarzeniami odnotowywanymi podczas kontroli; amnestia dla osób fizycznych i przedsiębiorstw, które przyczynią się do ukarania skorumpowanych urzędników; wyłączenie kierowników regionalnych urzędów skarbowych z procedur rozstrzygania sporów dzięki przeniesieniu tych procedur do wyższych instancji; zmniejszenie liczby regionalnych urzędów skarbowych poprzez stworzenie innych możliwości pozyskania formularzy, uzyskania pomocy i złożenia deklaracji podatkowych (drogą pocztową, elektroniczną lub telefoniczną).

Przewidywany na rok 2010 spadek wydatków wynika głównie z wygaśnięcia jednorazowych wydatków dokonanych w roku 2009. Mimo starań o ograniczenie wynagrodzeń w sektorze publicznym, kosztów operacyjnych i wydatków na obronność (o około 0,75 % PKB), wzrost wydatków na edukację oraz inwestycje publiczne (o około 0,75 % PKB) *de facto* równoważy ewentualny wpływ tych wysiłków na zmniejszenie deficytu, a tym samym wpływ netto na budżet można pominąć. Bardziej konkretnie, w zaktualizowanym programie stabilności określono środki służące zwiększeniu wydajności w zamówieniach dla szpitali (szacunkowy trwały wpływ na budżet: 0,3 % PKB), zobowiązanie rządu do ograniczenia kosztów operacyjnych o 0,1% PKB, do cięć w zamówieniach publicznych w dziedzinie obronności o 0,2 % PKB, do obniżenia dodatków[28] dla urzędników służby cywilnej o 0,3 % PKB oraz do wstrzymania w 2010 r. naboru nowych pracowników w sektorze publicznym, a w kolejnych latach do wprowadzenia zasady naboru jednego nowego pracownika na każdych pięciu odchodzących na emeryturę. Szacuje się jednak, że łączna nominalna pula wynagrodzeń utrzyma się na poziomie z roku 2009, w związku z faktem, iż faktycznie wypłacane przeciętne wynagrodzenia są zazwyczaj wyższe niż oficjalnie wynegocjowano (tzw. „dryf płacowy").

Ponadto ministerstwo finansów utworzyło rezerwę budżetową i zmniejszyło o 10 % środki budżetowe (inne niż przeznaczone na wynagrodzenia, emerytury i płatności z tytułu odsetek) dla wszystkich ministerstw, bez uwzględniania przy tym ewentualnego wpływu tych działań na osiągnięcie celu budżetowego. W zależności od realizacji planu wydatków w pierwszym półroczu 2010 r., zablokowane w ten sposób środki budżetowe niekoniecznie zostaną ponownie przypisane między ministerstwa, co na koniec roku przyczyni się do dalszego ograniczenia odpowiednich wydatków.

Ogólnie rzecz biorąc, na podstawie szczegółowych informacji zawartych w zaktualizowanym programie stabilności wydaje się, że mimo licznych zagrożeń osiągnięcie celu budżetowego na rok 2010 jest możliwe, pod warunkiem, że we właściwym momencie nastąpi skuteczne wdrożenie wszystkich zapowiedzianych środków. Znaczna część planowanej w zaktualizowanym programie stabilności korekty deficytu nominalnego wynika, z jednej strony, z wygaśnięcia jednorazowych środków zwiększających deficyt w roku 2009 oraz, z drugiej strony, z wdrożenia jednorazowych środków zmniejszających deficyt w roku 2010. Przedstawione w programie wygaśnięcie jednorazowych wydatków będzie miało automatyczny wpływ na budżet w postaci zmniejszenia deficytu o nieco ponad 1 % PKB w roku 2010, podczas gdy jednorazowe środki służące zwiększeniu dochodów będą miały łączny wpływ netto na budżet rzędu 0,25 % PKB. Dlatego też łączny wpływ czynników tymczasowych na zmniejszenie deficytu w roku 2010 wynosi nieco mniej niż 1,5 % PKB (co odpowiada niemal jednej trzeciej całkowitej konsolidacji budżetowej w roku 2010, przewidywanej na 4 % PKB). Zmniejszenie deficytu nominalnego, które nie wynika ze środków jednorazowych w roku 2010, szacuje się na około 2,5 % PKB.

Na obecnym etapie pozostaje znaczna niepewność w odniesieniu do docelowej wartości salda budżetowego w roku 2010 na poziomie 8,7 % PKB i istnieje duże ryzyko odchyleń od planowanej realizacji dochodów i wydatków, wynikających głównie z korzystnych założeń makroekonomicznych programu i optymistycznych oficjalnych oszacowań efektów

[28] Miesięczne świadczenia dla urzędników służby cywilnej, stanowiące dodatek do ich podstawowej pensji, są zróżnicowane w poszczególnych ministerstwach i innych organach władzy publicznej. Istnieją ministerstwa, w których dodatki te są wyższe niż właściwa pensja, co prowadzi do faktycznego podwojenia miesięcznych przychodów osób tam zatrudnionych, podczas gdy w innych ministerstwach i jednostkach publicznych miesięczne dodatki nie przekraczają 30% wynagrodzenia zasadniczego.

zwalczania uchylania się od opodatkowania. Przedstawiono wprawdzie szczegółowe informacje na temat środków (oraz ich szacowanego wpływu na budżet) stanowiących podstawę celu budżetowego, kluczowe będzie jednak szybkie i rygorystyczne wdrożenie zapowiedzianej polityki. Oprócz niepewności dotyczącej wpływu planowanych środków konsolidacji, leżące u podstaw celu budżetowego na rok 2010 prognozy dotyczące dochodów i wydatków są obarczone ryzykiem. Jeśli wziąć w szczególności pod uwagę prognozowany w roku 2010 wzrost wskaźnika zadłużenia o 7 punktów procentowych i jednoczesny wzrost oprocentowania w przypadku nowo zaciąganego długu (lub długu o zmiennej stopie oprocentowania), zawarte w zaktualizowanym programie stabilności na rok 2010 przewidywania dotyczące wydatków z tytułu odsetek wydają się optymistyczne. Ponadto dane dotyczące salda budżetowego w roku 2008 nie zostały jeszcze zatwierdzone przez Eurostat. Wszelkie korekty danych za lata ubiegłe mogą odbić się negatywnie na sytuacji wyjściowej dla roku 2010. Podobne byłyby skutki przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2009 wartości szacunkowej wynoszącej 12,75 % PKB[29]. Dlatego też kwestią o zasadniczym znaczeniu jest to, by środki przedstawione w programie stabilności (w tym ich szacowany wpływ na budżet) i stanowiące podstawę osiągnięcia celu budżetowego zostały szybko i rygorystycznie wdrożone, oraz by Grecja była przygotowana do ogłoszenia i wdrożenia kolejnych środków, jeśli wspomniane zagrożenia się urzeczywistnią.

W programie założono, że w perspektywie średniookresowej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się stale zmniejszał i osiągnie wartość 5,6 % PKB w roku 2011, 2,8 % PKB w roku 2012 i 2 % PKB w 2013 r. Podobnie saldo pierwotne do roku 2013 będzie wykazywać nadwyżkę wynoszącą 3,2 % PKB, wobec odnotowanego w roku 2009 deficytu pierwotnego w wysokości 7,7 %. Celem przedstawionej w programie strategii budżetowej jest zmniejszenie deficytu strukturalnego (przeliczonego przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką) z 11,5 % PKB w roku 2009 do 7,75 % PKB w roku 2010 i 1,5 % PKB do roku 2013, natomiast w okresie objętym programem nie przewiduje się osiągnięcia celu średniookresowego, którym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych (tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe). Konsolidacja budżetowa w latach 2011–2013 opiera się zarówno na planach zwiększenia dochodów, jak i ograniczenia wydatków, które pozostają jednak dotychczas niesprecyzowane. Planowane w roku 2011 i w latach późniejszych salda budżetowe są zatem obarczone ryzykiem. Leżący u podstaw programu główny scenariusz makroekonomiczny jest poza tym oparty na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, zgodnie z którymi stopa wzrostu realnego PKB miałaby być na powrót dodatnia w roku 2011, osiągając 1,5 %, a w latach 2012 i 2013 miałaby wynieść odpowiednio 1,9 % i 2,5 %. Podsumowując, zagrożenia dla średniookresowej ścieżki dostosowania są duże.

W programie stabilności przewiduje się, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych, szacowany w roku 2009 na 113,4 % PKB, przekroczy w 2010 r. 120 % PKB, a w roku 2012 powróci do tendencji spadkowej. Do wzrostu wskaźnika zadłużenia w roku 2009 – oprócz zwiększenia deficytu i spadku PKB – przyczyniła się również znacząca wartość rezydualna zmiany długu, wynikająca z transakcji finansowych związanych z

[29] Dotychczas dostępne niepełne wskaźniki pozwalają przypuszczać, że ewentualne odchylenie salda budżetowego w roku 2009 w górę, powyżej poziomu 12,7 % PKB, będzie niewielkie. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009, pierwsze zgłoszenie przez krajowe służby statystyczne Grecji danych dotyczących poziomów deficytu i zadłużenia w 2009 r. musi nastąpić do dnia 1 kwietnia 2010 r.

programem wspierania płynności sektora finansowego oraz uregulowaniem zaległych zobowiązań. Wydaje się również, że zaniżono zagrożenia związane z zakładanym kształtowaniem się relacji długu do PKB, wynikające z ryzyka związanego z prognozami dotyczącymi deficytu i PKB. Zagrożenia te może potęgować niepewność co do wartości rezydualnej zmiany długu, w odniesieniu do której – mimo iż jest znacznie niższa niż w przeszłości (i wynosi 0,2 % PKB w każdym z lat objętych programem) – program nie zawiera informacji na temat jej elementów składowych.

Aktualizacja programu stabilności ze stycznia 2010 r. zawiera również informacje na temat wielu różnych reform strukturalnych, które mają zostać wdrożone lub których wdrażanie ma się rozpocząć w roku 2010. Zgodnie z założeniami programu, szybkie i skuteczne wdrożenie tych reform będzie miało pozytywny wpływ na jakość finansów publicznych i przyczyni się do rozwiązania mających wewnętrzne źródła, strukturalnych problemów greckiej gospodarki. W szczególności rząd przedłożył już parlamentowi projekt ustawy mającej zagwarantować niezależność organów statystycznych i planuje powołanie – pod auspicjami parlamentu – urzędu ds. monitorowania wykonania budżetu oraz przyjęcie wiążących zasad budżetowych mających na celu skuteczne przygotowywanie budżetu w średnim okresie oraz jego skuteczne wykonanie. W średniej perspektywie i nie później niż w 2011 r. władze Grecji zobowiązują się do wprowadzenia budżetowania zadaniowego, które w pełni zastąpi obecny system do 2012 r. Podstawą nowego systemu budżetowania będą wiążące wieloletnie ramy budżetowe i zasada podwójnego księgowania. Ponadto w programie przedstawiono również szeroki pakiet reform, nakreślając takie działania polityczne jak: wspieranie projektów inwestycji ekologicznych, zmiana obowiązującego prawa inwestycyjnego, promowanie partnerstw publiczno-prywatnych, powołanie funduszu na rzecz rozwoju Grecji, ograniczenie presji inflacyjnej dzięki poprawie regulacji rynku, prowadzenie aktywnej polityki na rynku pracy, usprawnienie administracji publicznej, poprawa przejrzystości i rozliczalności, ograniczenie liczby gmin i samorządów lokalnych oraz wspieranie inwestycji w badania, technologie i innowacje.

4. NADZÓR ZE STRONY UE W OBECNEJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ

4.1. Łączne zastosowanie różnych instrumentów nadzoru

Wiele krajów UE boryka się obecnie z deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczającym ustaloną w Traktacie wartość referencyjną, tj. 3% PKB. Znaczne często pogłębienie się deficytu oraz zwiększenie zadłużenia muszą być postrzegane w kontekście wyjątkowego globalnego kryzysu finansowego i pogorszenia koniunktury gospodarczej. Należy przy tym uwzględnić szereg czynników. Po pierwsze, pogorszenie koniunktury powoduje spadek dochodów podatkowych i wzrost wydatków na świadczenia społeczne (np. świadczenia dla bezrobotnych). Po drugie, Komisja, uwzględniwszy istotną rolę polityki budżetowej w obecnej nadzwyczajnej sytuacji gospodarczej, w opracowanym przez jej służby i zatwierdzonym na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2008 r[30]. Europejskim planie naprawy gospodarczej z listopada 2008 r[31]. wezwała do wdrożenia budżetowych środków stymulacyjnych. W planie naprawy gospodarczej określono, iż środki te powinny mieć charakter doraźny, ukierunkowany, tymczasowy i zróżnicowany w

[30] Zob. konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 11 i 12 grudnia 2008 r., dok. 17271/1/08 REV 1.

[31] Komunikat Komisji do Rady Europejskiej „Europejski plan naprawy gospodarczej", COM(2008) 800 z 26.11.2008.

poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od ich sytuacji pod względem stabilności finansów publicznych i konkurencyjności, i powinny zostać wycofane, gdy ożywienie gospodarcze przestanie być od nich zależne. Ponadto wiele krajów zastosowało środki mające na celu przywrócenie stabilności sektora finansowego. Niektóre z tych środków mają wpływ na wysokość zadłużenia lub grożą wzrostem deficytu i długu[32], mimo że część kosztów wsparcia rządowego mogłaby zostać odzyskana w przyszłości.

Wprawdzie aktualne pogorszenie sytuacji finansów publicznych w Grecji należy postrzegać w tym samym kontekście, jednak znaczne zaburzenia równowagi budżetowej utrzymują się w tym kraju od wielu lat, mimo odnotowywanej do roku 2008 dynamiki gospodarczej, co wskazuje na przyczyny strukturalne. Odnotowywane poziomy deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych odzwierciedlają w szczególności niedostateczną kontrolę wydatków tego sektora, podczas gdy jednocześnie przewidywania dotyczące dochodów i wzrostu PKB systematycznie okazują się zbyt optymistyczne. W ostatnich latach również strukturalne i wewnętrzne problemy związane z prowadzeniem rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych w Grecji utrudniały sprawowanie skutecznej i terminowej kontroli nad dochodami i wydatkami oraz nadzoru makroekonomicznego. Skutkiem wysokich wartości deficytu jest jeden z najwyższych w UE wskaźników zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, który nie tylko znacznie przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB, ale wykazuje również stałą tendencję wzrostową.

Sytuacja, w jakiej znajduje się Grecja, czyli połączenie kryzysu budżetowego z szerszymi zaburzeniami równowagi makroekonomicznej, których źródłem są głęboko zakorzenione problemy strukturalne, wymaga łącznego zastosowania różnych instrumentów nadzoru gospodarczego i budżetowego przewidzianych w Traktacie i właściwych aktach prawodawstwa wtórnego. Pierwszorzędnej wagi nabiera zatem jednoczesne zastosowanie instrumentów służących osiągnięciu trwałej konsolidacji budżetowej oraz kontynuowanie niezbędnych reform strukturalnych w szeroko rozumianej sferze działalności gospodarczej. Wydanie zalecenia na podstawie art. 121 ust. 4 TFUE, wezwania do podjęcia działań na podstawie art. 126 ust. 9 TFUE oraz opinii w sprawie przedstawionego w styczniu 2010 r. zaktualizowanego programu stabilności na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 (stanowiącego część prewencyjną Paktu na rzecz stabilności i wzrostu) oraz ich łączne wdrożenie powinno wzmocnić nadzór ze strony UE.

4.2. Zastosowanie art. 121 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE Rada, na zalecenie Komisji i uwzględniając odnośną konkluzję Rady Europejskiej, przyjmuje zalecenie określające ogólne kierunki polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii. Zgodnie z art. 121 ust. 3 TFUE Rada, na podstawie sprawozdań przedstawionych przez Komisję, nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym z państw członkowskich i w Unii, jak również zgodność polityki gospodarczej z ogólnymi jej kierunkami. Jeżeli zostanie stwierdzone, że polityka gospodarcza państwa członkowskiego nie jest zgodna z ogólnymi kierunkami polityki gospodarczej lub zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej, Komisja, zgodnie z art. 121 ust. 4, może skierować do danego państwa członkowskiego ostrzeżenie, a także może zalecić Radzie, by skierowała do tego państwa członkowskiego niezbędne zalecenia.

---

[32] Zob. decyzja Eurostatu w sprawie statystycznego ujęcia interwencji publicznych mających na celu wsparcie instytucji i rynków finansowych podczas kryzysu finansowego (informacja prasowa Eurostatu nr 103/2009 z dnia 15 lipca 2009 r.) oraz „Accounting for Bank Rescues" w „Public Finances in EMU-2009", *European Economy*, 5, s. 59-63.

Uwzględniając powagę sytuacji w Grecji, a także w celu zapewnienia spójności z decyzją na mocy art. 126 ust. 9, Rada powinna przyjąć niezbędne zalecenie. Ponadto Rada, na wniosek Komisji, może zadecydować o podaniu swoich zaleceń do publicznej wiadomości.

W dniu 14 maja 2008 r. Rada przyjęła aktualne zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty[33]. Ogólne wytyczne polityki gospodarczej na lata 2008–2010 stanowią między innymi, że państwa członkowskie powinny „przestrzegać swoich średniookresowych celów budżetowych", a także że konieczne jest, by „podjęły skuteczne działania w celu zapewnienia szybkiej korekty nadmiernych deficytów". Ponadto państwa członkowskie odnotowujące deficyt na rachunku obrotów bieżących powinny dążyć do jego skorygowania „przez wdrażanie reform strukturalnych, zwiększanie konkurencyjności zewnętrznej i (...) stosowanie polityk budżetowych". Na tej podstawie Rada w swoim zaleceniu z dnia 25 czerwca 2009 r.[34] stwierdziła, że w przypadku Grecji „niezbędna staje się intensyfikacja działań zmierzających do rozwiązania kwestii zaburzeń równowagi ekonomicznej i problemów strukturalnych gospodarki greckiej", i skierowała do tego kraju szczegółowe zalecenia dotyczące kontynuacji konsolidacji budżetowej, zwiększenia konkurencji w sektorze usług specjalistycznych, realizacji reform na rzecz zwiększenia nakładów na badania i rozwój, bardziej efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych, przeprowadzenia reformy administracji publicznej oraz zastosowania szeregu różnych środków dotyczących rynku pracy w ramach zintegrowanego podejścia opartego na modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*). Jednocześnie Grecji, jako państwu należącemu do strefy euro, Rada zaleciła działania na rzecz zapewnienia stabilności finansów publicznych oraz poprawy ich jakości, w tym modernizację administracji publicznej, jak również wdrożenie wspólnych zasad UE dotyczących elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*).

Zaktualizowane wyceny ryzyka, dokonane w kontekście wpływu obecnego światowego kryzysu gospodarczego i finansowego na gospodarkę Grecji, stanowią dodatkowe obciążenie dla sytuacji kraju pod względem zadłużenia, prowadzą do wzrostu premii z tytułu ryzyka związanego z długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także mogą wzbudzać obawy co do wypłacalności greckiej gospodarki, wraz z ewentualnymi skutkami ubocznymi dla gospodarek innych państw strefy euro.

4.3. Zastosowanie art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i poprzednie etapy procedury nadmiernego deficytu w stosunku do Grecji

W art. 126 TFUE określono procedurę mającą zastosowanie w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. Została ona doprecyzowana w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu[35], które z kolei stanowi część Paktu na rzecz stabilności i wzrostu.

Zgodnie z art. 126 ust. 2 TFUE Komisja nadzoruje poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch kryteriów, a mianowicie: a) czy stosunek między planowanym lub

---

33 Zalecenie Rady 2008/390/WE (Dz.U. L 137 z 27.5.2008, s. 13).

34 Dz.U. L 183 z 15.7.2009, s. 1.

35 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6. Uwzględniono także opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego zatytułowaną „Szczegółowe zasady wdrażania Paktu na rzecz stabilności i wzrostu oraz wytyczne dotyczące formy i treści programów stabilności i konwergencji", zatwierdzoną przez Radę ECOFIN dnia 20 listopada 2009 r. i dostępną na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm

rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto (PKB) przekracza wartość referencyjną równą 3 % (chyba że stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości referencyjnej lub przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, a stosunek ten pozostaje bliski wartości referencyjnej); oraz b) czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % (chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie).

Artykuł 126 ust. 3 TFUE (dawny art. 104 ust. 3 TWE) stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja opracowuje sprawozdanie. W sprawozdaniu takim Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego".

Na podstawie aktualnych danych dotyczących deficytu i długu, przekazanych przez władze Grecji w październiku 2008 r.[36], a następnie potwierdzonych przez Eurostat[37], oraz uwzględniając śródokresową prognozę służb Komisji ze stycznia 2009 r., w dniu 18 lutego 2009 r. Komisja przyjęła sprawozdanie dotyczące Grecji zgodnie z art. 104 ust. 3 TWE[38]. Następnie, zgodnie z art. 104 ust. 4 TWE, Komitet Ekonomiczno-Finansowy wydał opinię na temat sprawozdania Komisji w dniu 27 lutego 2009 r. W dniu 24 marca 2009 r. Komisja, uwzględniwszy swoje sprawozdanie opracowane zgodnie z art. 104 ust. 3 TWE oraz opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego wydaną zgodnie z art. 104 ust. 4 TWE, skierowała zgodnie z art. 104 ust. 5 TWE opinię do Rady, uznając, że w Grecji istnieje nadmierny deficyt.

W dniu 27 kwietnia 2009 r. Rada, na zalecenie Komisji i zgodnie z art. 104 ust. 6 TWE, podjęła decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu budżetowego w Grecji[39]. Jednocześnie, zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE, Rada skierowała do Grecji zalecenia mające na celu likwidację nadmiernego deficytu do roku 2010 poprzez obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej poziomu 3 % PKB w sposób wiarygodny i trwały. Rada stwierdziła, że „w tym celu władze Grecji powinny w szczególności (i) wzmocnić konsolidację finansową w 2009 r. głównie za pomocą stałych środków kontroli wydatków; włączając wdrożenie środków wcześniej zapowiedzianych; (ii) wdrożyć dodatkowe stałe środki w 2010 r. służące zmniejszeniu deficytu zasadniczego wyraźnie poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB do końca roku; (iii) kontynuować działania mające na celu kontrolę czynników – innych niż zadłużenie netto – przyczyniających się do zmiany poziomu długu, aby zapewnić, że wskaźnik długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych obniża się do odpowiedniego poziomu i w odpowiednim tempie zbliża się do wartości referencyjnej; oraz (iv) kontynuować działania mające na celu usprawnianie gromadzenia i przetwarzania danych

---

[36] Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 3605/93 (które w międzyczasie zostało zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2009) państwa członkowskie muszą dwa razy w roku składać Komisji sprawozdania na temat planowanych i rzeczywistych poziomów deficytu oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Najnowsze przekazane przez Grecję dane można znaleźć na następującej stronie internetowej: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables

[37] Informacja prasowa Eurostatu nr 147/2008 z dnia 22 października 2008 r.

[38] Wszystkie dokumenty dotyczące procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do Grecji dostępne są na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

[39] Decyzja Rady 2009/415/WE (Dz.U. L 135 z 30.5.2009, s. 21).

dotyczących rachunków narodowych, w szczególności danych dotyczących sektora instytucji rządowych i samorządowych". Rada przyznała Grecji czas do dnia 27 października 2009 r. na podjęcie skutecznych działań w celu wzmocnienia ścieżki konsolidacji budżetowej już w 2009 r. oraz na określenie środków, które powinny zapewnić odpowiednie tempo postępów na drodze do likwidacji nadmiernego deficytu do roku 2010.

W dniu 11 listopada 2009 r. Komisja dokonała oceny działań podjętych przez Grecję w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 27 kwietnia 2009 r. i służących skorygowaniu nadmiernego deficytu do roku 2010, i stwierdziła, że działania podjęte przez Grecję były niewystarczające, a także skierowała do Rady zalecenie w sprawie podjęcia odpowiedniej decyzji[40]. W dniu 2 grudnia 2009 r. Rada podjęła odpowiednią decyzję na podstawie art. 126 ust. 8 TFUE.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 „każdą decyzję Rady o wezwaniu danego uczestniczącego państwa członkowskiego do podjęcia środków zmierzających do ograniczenia deficytu zgodnie z art. 104 ust. 9 Traktatu [art. 126 ust. 9 TFUE] podejmuje się w terminie dwóch miesięcy od decyzji Rady stwierdzającej brak podjęcia skutecznego działania zgodnie z art. 104 ust. 8 [art. 126 ust. 8 TFUE]", czyli Rada może „wezwać dane państwo członkowskie do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne do zaradzenia sytuacji".

5. KONIECZNOŚĆ DOKONANIA KOREKTY BUDŻETOWEJ W ROKU 2010 I W LATACH PÓŹNIEJSZYCH ORAZ PRZEDŁUŻENIE TERMINU KOREKTY NADMIERNEGO DEFICYTU

Jeśli uwzględnić prognozy makroekonomiczne i szacunki potencjalnego wzrostu dokonane przez służby Komisji jesienią 2009 r., deficyt strukturalny w roku 2009 wyniósł 11,5 % PKB. Łączna korekta strukturalna, niezbędna dla obniżenia przez Grecję deficytu nominalnego poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, wynosi zatem ponad 9 punktów procentowych. W związku z tym korekta nadmiernego deficytu w roku 2010, zgodnie z dotychczasowym zaleceniem Rady, nie jest już realistyczna.

Dla poprawy średniookresowych perspektyw wzrostu gospodarczego w Grecji niezbędna jest wiarygodna i wzmocniona na początkowym etapie konsolidacja budżetu w kategoriach strukturalnych, aczkolwiek dokonanie jej w ciągu jednego tylko roku nie jest oczywiście możliwe, a również w ciągu trzech lat przeprowadzenie korekty tej wielkości będzie stanowiło wyzwanie. Niemniej znaczne i utrzymujące się zaburzenia równowagi budżetowej, połączone z wysokim i szybko rosnącym poziomem długu, a także dostępne wskaźniki stabilności finansów publicznych w dłuższej perspektywie są źródłem poważnego zaniepokojenia i wymagają podjęcia zdecydowanych działań w krótkim okresie. Według przygotowanego przez służby Komisji sprawozdania „2009 Sustainability Report"[41] Grecja jest mocno zagrożona pod względem długoterminowej stabilności finansów publicznych. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest w Grecji znacznie wyższy

---

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

41 Zgodnie z przewidywaniami zawartymi w sprawozdaniu „Sustainability Report 2009" (*European Economy*, 9), przy założeniu niezmiennego kursu polityki wydatki rządowe związane ze starzeniem się społeczeństwa mogą wzrosnąć o 16 punktów procentowych PKB między rokiem 2010 a 2060, z czego 12,5 punktu procentowego przypadnie na emerytury. Zob. również komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Długoterminowa stabilność finansów publicznych w gospodarce wychodzącej z kryzysu", COM(2009) 545 z 14.10.2009.

niż średnia w UE, co wynika głównie ze stosunkowo dużego wzrostu udziału wydatków na emerytury w PKB w nadchodzących dekadach, o ile nie nastąpi reforma systemu emerytalnego. Sytuacja budżetowa w 2009 r. potęguje wpływ starzenia się społeczeństwa na zachwianie stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej. Do zmniejszenia zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się osiąganie nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej, a w szczególności kontynuacja reformy systemu emerytalnego w celu ograniczenia znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Jeżeli nie nastąpi szybka korekta zachwianej równowagi budżetowej w Grecji, będzie to negatywnie obciążać oczekiwania uczestników życia gospodarczego i mieć negatywny wpływ na prognozy wzrostu nie tylko w dłuższej perspektywie, ale już w najbliższej przyszłości.

W związku z powyższym Komisja jest zdania, że przedłużenie do roku 2012 terminu likwidacji nadmiernego deficytu w Grecji, zgodnie z tym, co przedstawiono w aktualizacji programu stabilności ze stycznia 2010 r., stworzyłoby warunki dla zrównoważonej i trwałej konsolidacji (wymagającej następnie dalszej korekty prowadzącej do osiągnięcia celu średniookresowego, jakim jest budżet znajdujący się w stanie bliskim równowagi lub nadwyżka budżetowa). Aby osiągnąć ten cel, rząd Grecji powinien rygorystycznie wdrożyć określone w zaktualizowanym programie stabilności ze stycznia 2010 r. środki służące ograniczeniu deficytu i reformy strukturalne, a także być gotowy na zastosowanie dodatkowych środków, jeśli przewidziane dostosowanie okazałoby się niewystarczające do osiągnięcia celu. Przyczyniłoby się to zwiększenia wiarygodności celu, jakim jest ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB w roku 2012.

Jeżeli dzięki zapowiedzianym środkom o charakterze trwałym wskaźnik nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych zostanie w roku 2010 sprowadzony do poziomu 8,7 % PKB, wiarygodna ścieżka dostosowania, prowadząca do trwałego ograniczenia deficytu poniżej 3 % PKB najpóźniej w roku 2012, wymagałaby również w latach 2011 i 2012 znacznej poprawy salda strukturalnego (salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe). Dlatego też konsolidacja budżetu w kategoriach strukturalnych powinna osiągnąć poziom co najmniej 3,5 % PKB w latach 2010 i 2011 oraz 2,5 % PKB w roku 2012.

Jeżeli dochody budżetowe w roku 2010 okażą się wyższe niż przewidywano, władze Grecji powinny wykorzystać dodatkowe pole manewru do dalszego ograniczenia deficytu, tak by przyczynić się do trwałej korekty w dół poziomu długu publicznego. W przeciwnej sytuacji rząd Grecji powinien zastosować niezbędne środki kompensujące spadek dochodów, w postaci cięć w wydatkach bieżących.

Przewiduje się, że wkład czynników wpływających na wskaźnik zadłużenia, innych niż zadłużenie netto i nominalny wzrost PKB (tj. operacji finansowych i pozostałych elementów tzw. wartości rezydualnej zmiany długu), które powodowały wzrost tego wskaźnika w ostatnich latach, mimo ich coraz mniejszego znaczenia, zmniejszy się w roku 2010. Zakładany rozwój wartości rezydualnej zmiany długu oznacza wprawdzie poprawę sytuacji w porównaniu z przeszłością, ale jej wkład w łączny wzrost poziomu zadłużenia nadal stanowi powód do zaniepokojenia. Dlatego też konieczne jest, by rząd Grecji podjął dodatkowe działania celem kontroli innych niż deficyt transakcji zwiększających zadłużenie.

Roczna zmiana poziomu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010 do 2012 nie powinna przekraczać wzrostu wynikającego z docelowych wartości deficytu

nominalnego, który nie powinien być wyższy niż 8,7 % PKB w roku 2010, 5,6 % PKB w roku 2011 oraz 2,8 % PKB w roku 2012, oraz z emisji długu wymaganej na potrzeby rozliczenia zaległych zobowiązań i normalnego zarządzania płynnością. Zmiana poziomu długu brutto nie powinna zatem przekroczyć 22,240 mld EUR w roku 2010, 11,320 mld EUR w roku 2011 oraz 4,510 mld EUR w roku 2012. Odpowiada to łącznej wartości rezydualnej zmiany długu w wysokości 0,25 % PKB rocznie w latach 2010–2012.

Po skorygowaniu nadmiernego deficytu Grecja podejmie działania niezbędne w celu zapewnienia szybkiego osiągnięcia zrównoważonego budżetu w kategoriach strukturalnych, tak by stworzyć warunki dla odpowiedniego i trwałego ograniczenia poziomu zadłużenia. Zrównoważony budżet, umożliwiający właściwe zarządzanie budżetowe w czasach pogorszenia koniunktury, pozostaje kluczowym zagadnieniem.

W ostatnich latach saldo bilansu płatniczego greckiej gospodarki uległo znacznemu pogorszeniu, przy czym ta poważna i trwała nierównowaga w dużym stopniu odzwierciedla istotne pogorszenie sytuacji finansów publicznych kraju. Od roku 2004 znacznie pogorszyła się międzynarodowa pozycja netto. W roku 2009 ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto przekroczyła już 115 % PKB. Sektor instytucji rządowych i samorządowych nie tylko zatem wchłania zasadniczą część dostępnego finansowania zagranicznego, ale wypycha również przy tym sektor prywatny z dostępu do finansowania. Ambitna konsolidacja budżetowa ma zatem zasadnicze znaczenie dla odzyskania utraconej konkurencyjności i zlikwidowania występującej nierównowagi zewnętrznej. Również środki strukturalne i umiarkowana polityka płacowa odgrywałyby istotną rolę w odzyskaniu konkurencyjności cenowej i skorygowaniu nierównowagi zewnętrznej.

Konsolidacja budżetowa ma zatem zasadnicze znaczenie dla odzyskania utraconej konkurencyjności i zlikwidowania występującej nierównowagi zewnętrznej. W tym celu władze Grecji powinny wdrożyć stałe środki kontroli bieżących wydatków pierwotnych, w tym wynagrodzeń w sektorze publicznym, oraz szybko wdrożyć reformy strukturalne. Władze Grecji powinny w szczególności zagwarantować, by środki konsolidacji budżetowej były również ukierunkowane na poprawę jakości finansów publicznych w ramach kompleksowego programu reform, a jednocześnie szybko wdrożyć kolejne etapy reformy administracji podatkowej.

Komisja zaleca, by do dnia 16 marca 2010 r. Grecja przedłożyła sprawozdanie przedstawiające środki służące osiągnięciu celów budżetowych na rok 2010, wraz z harmonogramem ich wdrożenia. Do dnia 15 maja 2010 r. (a następnie co trzy miesiące) Grecja powinna również przedłożyć sprawozdanie przedstawiające środki, które muszą zostać wdrożone zgodnie z zaleceniem Rady na mocy art. 121 ust. 4 TFUE i z decyzją Rady na mocy art. 126 ust. 9 TFUE. Sprawozdanie to powinno w szczególności zawierać: szczegółowe informacje dotyczące konkretnych środków wdrożonych do dnia złożenia sprawozdania celem zastosowania się do niniejszej decyzji oraz konkretnych środków, których wdrożenie celem zastosowania się do niniejszej decyzji planowane jest po dacie złożenia sprawozdania; harmonogram przyjęcia środków strukturalnych przedstawionych w aktualizacji programu stabilności ze stycznia 2010 r.; dane dotyczące miesięcznego wykonania budżetu państwa; dane śródroczne dotyczące wykonania budżetu przez fundusze zabezpieczenia społecznego, samorządy lokalne i fundusze pozabudżetowe; emisje i spłaty długu przez sektor instytucji rządowych i samorządowych; informacje dotyczące trwałych i tymczasowych zmian zatrudnienia w sektorze publicznym oraz nieuregulowanych płatności zaliczanych do wydatków rządowych (skumulowanych zaległych zobowiązań); a także

sytuacji finansowej przedsiębiorstw publicznych i pozostałych podmiotów publicznych (raz do roku).

*

* *

W świetle powyższej oceny Komisja zaleca Radzie (i) skierowanie zaleceń do Grecji zgodnie z art. 121 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mających na celu usunięcie niespójności z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej oraz likwidację zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, (ii) wezwanie Grecji zgodnie z art. 126 ust. 9 TFUE do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanemu przez Radę za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu oraz (iii) wydanie opinii w sprawie zaktualizowanego programu stabilności. Ponadto Komisja uważa, że podanie zaleceń Rady do publicznej wiadomości zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE usprawni koordynację polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii, a także przyczyni się do lepszego zrozumienia wśród uczestników życia gospodarczego, ułatwiając w ten sposób wdrażanie zalecanych środków. Komisja przedstawia zatem Radzie wniosek o podanie dołączonego zalecenia do publicznej wiadomości; pozostałe zalecenia i decyzja zostaną również upublicznione.

2010/0031 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie podania do publicznej wiadomości zalecenia mającego na celu usunięcie niespójności z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej w Grecji oraz likwidację zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 4,

uwzględniając wniosek Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu [16 lutego 2010 r.] Rada przyjęła zalecenie [nr…] mające na celu usunięcie niespójności z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej w Grecji oraz likwidację zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej.

(2) Podanie powyższego zalecenia do publicznej wiadomości powinno usprawnić koordynację polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii, a także przyczynić się do lepszego zrozumienia wśród uczestników życia gospodarczego, ułatwiając w ten sposób wdrażanie zalecanych środków,

STANOWI, CO NASTĘPUJE:

Artykuł 1

Zalecenie [nr… z dnia 16 lutego 2010 r.] mające na celu usunięcie niespójności z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej w Grecji oraz likwidację zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej zostaje opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja wchodzi w życie w dniu [16 lutego 2010 r.].

Sporządzono w Brukseli dnia [16 lutego 2010 r.].

W imieniu Rady
Przewodniczący