EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 3.2.2010
COM(2010) 26 konč.

2010/0031 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o javni objavi priporočila za odpravo neskladnosti s širšimi smernicami ekonomskih politik v Grčiji in za odpravo tveganja ogrozitve ustreznega delovanja ekonomske in monetarne unije

{SEC(2010) 93 konč.}
{SEC(2010) 94 konč.}
{SEC(2010) 95 konč.}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. UVOD

Grčija je imela v zadnjem desetletju močno gospodarsko rast v višini 4 % na leto, ki jo je mogoče pripisati tudi ekspanzivnim fiskalnim politikam. Hkrati so se notranja in zunanja makroekonomska neravnovesja izrazito povečala, kar je povzročilo hitro naraščanje zunanjega dolga, medtem ko je državni dolg ostal zelo visok. Ponovno ovrednotenje tveganj ob upoštevanju vpliva svetovne gospodarske in finančne krize na grško gospodarstvo breme dolgov še povečuje.

Po napovedi služb Komisije iz jeseni 2009 se je realna rast BDP leta 2009 zmanjšala, znašala je namreč samo malo nad 1 %, in pričakuje se, da bo leta 2010 negativna. Zmanjšanje je močno vplivalo na javne finance in pogoje financiranja. Ker je javnofinančni primanjkljaj v zadnjih desetih letih povprečno znašal precej nad 3 % BDP in zaradi ponavljajočih se velikih finančnih operacij, ki povečujejo dolg, delež državnega dolga v BDP presega 100 %. Grčija se spopada z izzivom, kako v neugodnih makroekonomskih razmerah doseči znatno fiskalno konsolidacijo ter hkrati izboljšati kakovost javnih financ in odpraviti dejavnike, ki povzročajo velika notranja in zunanja neravnovesja gospodarstva.

Razmere v grškem gospodarstvu so zmes fiskalne krize in širših makroekonomskih neravnovesij, ki izvirajo iz globokih strukturnih problemov. V zvezi s tem je primerno skupno uporabiti instrumente za ekonomski in proračunski nadzor, ki so predvideni v Pogodbi. To bi bil odziv na objektivno resnost razmer v Grčiji in na njihov morebiten vpliv na euroobmočje, poleg tega pa bi istočasna uporaba razpoložljivih instrumentov za nadzor iz Pogodbe povečala njihovo učinkovitost.

Ta obrazložitveni memorandum na kratko ocenjuje makroekonomske in proračunske razmere v Grčiji ter pojasnjuje načine uporabe instrumentov in njihovo medsebojno vplivanje. Predstavlja možnosti za naslovitev priporočil na Grčijo v skladu s členom 121(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), za ukrepanje v skladu s členom 126(9) PDEU in za izdajo mnenja o posodobitvi programa za stabilnost iz januarja 2010 v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97[1]. To je prvi primer, da se skupaj uporabljata sklep o pozivu državi, naj sprejme ukrepe v skladu s členom 126(9), in priporočilo iz člena 121(4).

2. MAKROEKONOMSKI RAZVOJ, KONKURENČNOST IN FISKALNA NERAVNOVESJA

2.1. Nedavni makroekonomski razvoj

Makroekonomske in proračunske razmere ter obeti v Grčiji so se od aprila 2009, ko je Svet sprejel odločbo o obstoju čezmernega primanjkljaja v Grčiji in izdal priporočila v skladu s členom 104(7) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), znatno poslabšali. Kriza je prizadela zaupanje potrošnikov in podjetij, od konca leta 2008 naprej oslabila gospodarsko dejavnost ter obremenila srednjeročne gospodarske obete. V primerjavi z vmesno napovedjo služb Komisije iz januarja 2009, ki je bila podlaga za priporočila Sveta iz aprila 2009 v skladu s členom 104(7) PES, so bile napovedi glede rasti popravljene navzdol. Namesto skoraj ničelne rasti realnega BDP v letu 2009, ki naj bi ji sledilo rahlo izboljšanje v letu 2010, se je

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

realni BDP leta 2009 zmanjšal za okoli 1 % in naj bi se v skladu z napovedjo služb Komisije iz jeseni 2009[2] ob predpostavki nespremenjene politike leta 2010 predvidoma zmanjšal še za nadaljnjih 0,25 % (razpredelnica 1). Poleg tega pa glede na nedavni razvoj ni mogoče izključiti, da bo krčenje gospodarske dejavnosti v letu 2010 še večje, kot je bilo predvideno v jesenski napovedi iz leta 2009. Krčenje gospodarske dejavnosti tudi močno vpliva na zaposlenost, ki se je leta 2009 zmanjšala za več kot 1 %, kar je povzročilo, da se je stopnja brezposelnosti povečala na okoli 9 % in bo leta 2010 v skladu z napovedjo Komisije presegla 10 %.

Makroekonomski razvoj je povzročil znatni popravek zunanjega primanjkljaja (neto izposojanje/neto posojanje glede na preostali svet), in sicer se je ta zmanjšal z nad 12 % BDP leta 2008 na 7,5 % BDP leta 2009. Vendar bo v skladu z napovedjo služb Komisije zaradi strukturne šibkosti gospodarstva nadaljnje izboljšanje zunanjih računov in konkurenčnosti srednjeročno predvidoma dosti skromnejše. Zunanja neravnovesja se sicer izboljšujejo, vendar lahko leta 2011 še vedno znašajo skoraj 8 % BDP. V razmerah šibke realne in nominalne rasti postajajo zunanje omejitve večje in zahtevajo znatno prilagoditev.

Razpredelnica 1: Makroekonomski razvoj in napovedi

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	KOM	KOM	PS	KOM	PS	KOM	PS	PS	PS
Realni BDP (sprememba v %)	2,0	–1,1	–1,2	–0,3	–0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Zasebna potrošnja (sprememba v %)	2,3	–2,5	–1,5	–1,3	–1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Javna potrošnja (sprememba v %)	0,6	2,0	11,0	–0,1	–4,4	0,7	–5,9	–5,9	0,7
Bruto investicije v osnovna sredstva (sprememba v %)	–7,4	–16,2	–18,8	–3,9	–1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Izvoz blaga in storitev (sprememba v %)	4,0	–11,8	–16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Uvoz blaga in storitev (sprememba v %)	0,2	–20,3	–24,7	–3,1	–3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
BND (deflator BDP) (sprememba v %)	1,6	–1,6	/	–0,7	/	0,7	/	/	/
Prispevki k realni rasti BDP:									
- Končno domače povpraševanje	*0,1*	*–4,9*	*–3,3*	*–1,6*	*–1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Spremembe zalog	*1,0*	*–0,6*	*–2,9*	*–0,1*	*0,2*	*–0,4*	*1,2*	*0,7*	*–0,5*
- Neto izvoz	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Zaposlenost (sprememba v %)	0,1	–0,9	–1,1	–0,8	–0,5	–0,2	–0,2	0,4	0,6
Stopnja brezposelnosti (opredelitev Eurostata)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Sredstva za zaposlene/po osebi	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Stroški na enoto dela (celotno gospodarstvo)	3,9	2,5	/	0,9	/	0,9	/	/	/
Realni stroški na enoto dela	0,3	0,8	/	–0,5	/	–1,3	/	/	/
BDP deflator (sprememba v %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Neto izposojanje/neto posojanje glede na preostali svet	–12,4	–7,5	–8,8	–6,8	–6,6	–6,7	–5,9	–4,9	–4,0

Vir: AMECO, službe Komisije, program za stabilnost (januar 2010).

[2] European Economic Forecast - autumn 2009 (Evropska ekonomska napoved – jesen 2009), *European Economy*, 10.

Zmanjševanje konkurenčnosti v zadnjem desetletju se kaže v relativnem povečanju stroškov na enoto dela glede na trgovinske partnerje. Hitro povečevanje stroškov za plače in pribitkov k cenam nad rastjo produktivnosti je prispevalo k vztrajni pozitivni razliki v inflaciji glede na euroobmočje. Nominalna plača na zaposlenega se je leta 2009 povečala za okoli 2,25 %, inflacija po HICP pa je istega leta ostala blizu 1 %, kar je povzročilo visoko rast realnih plač, ki je bila precej večja od rasti produktivnosti. Nepovezanost med plačami in pogoji na trgu dela ter razvojem produktivnosti, vključno s šibkim odzivom rasti plač na sedanji upad gospodarske rasti, bi srednjeročno še bolj zmanjšala konkurenčnost gospodarstva. Izgubljeno konkurenčnost bi lahko spet pridobili s povečanjem produktivnosti in z ustreznim razvojem plač. Čeprav so sedanje stopnje inflacije nizke, se predvideva, da bodo srednjeročno kmalu spet začele naraščati. Predvideva se, da bo tudi osnovna inflacija rasla hitreje, kot je povprečje v euroobmočju. Slabo delovanje domačih trgov, zlasti storitev, se odraža v visokih pribitkih k cenam v zaščitenih sektorjih.

2.2. Konkurenčnost in potencialna rast

Po podatkih Eurostata je BDP na prebivalca v standardih kupne moči leta 2008 znašal 94,25 % povprečja EU-27, razlog za to pa so relativno nizke ravni urne produktivnosti. Nasprotno pa je uporaba delovne sile višja od povprečja EU-27 zaradi visokega povprečja letnih delovnih ur. Grčija se trenutno spopada z velikimi izzivi, kako zapolniti vrzel v dohodku na prebivalca glede na euroobmočje. Za začetek bi kriza lahko prizadela produktivnost grškega gospodarstva. V skladu z izračuni Komisije se ocenjuje, da bi bila skupna izguba potencialnega BDP do leta 2020 lahko okoli 16,25 % v primerjavi s trendom 2000–2006. Ta upad je med največjimi znotraj skupine držav euroobmočja, čeprav delno izvira iz visoke ravni potencialne rasti v Grčiji v obdobju pred krizo. Grčija bo poleg tega leta 2020 začela čutiti negativne učinke staranja prebivalstva, kar bo tudi zmanjšalo stopnje potencialne rasti od leta 2020 naprej.

Da bi se grško gospodarstvo vrnilo na pot trajnostne konvergence, je treba popraviti neravnovesja, in sicer z veliko fiskalno prilagoditvijo in izvajanjem obsežnega paketa reform. Komisija je vedno znova izpostavljala šibkost grškega gospodarstva. V napovedih Komisije so bili na primer večkrat omenjeni problemi Grčije glede konkurenčnosti cen, zlasti naraščanje realnega efektivnega menjalnega tečaja. V priporočilih lizbonske strategije[3] so opredeljena tudi posebna področja za izboljšanje konkurenčnosti Grčije na drugih področjih poleg cen, kot so naložbe v raziskave in razvoj, reforma javne uprave ter kakovost izobraževanja. Nadalje, izračuni delovne skupine, ki se ukvarja s problemom staranja prebivalstva v okviru Odbora za ekonomsko politiko kažejo, da je pokojninska reforma prednostnega pomena[4]. Komisija je v oceni trga dela[5] opredelila tudi probleme na grškem trgu dela, zlasti kar zadeva njegovo segmentacijo in predpise za pogajanje o plačah. Različni kazalniki kažejo, da je mogoče izboljšati delovanje proizvodnega trga, ki sega od mrežnih industrij do poklicnih storitev. Skupno ti dejavniki zmanjšujejo grško strukturno konkurenčnost in na njihovi podlagi je mogoče sklepati, da velika zunanja neravnovesja niso nastala samo zaradi velikega domačega povpraševanja. V nadaljevanju so natančneje razloženi izzivi na posameznih področjih politike.

---

3 UL 183, 15.7.2009, str. 1.

4 *European Economy*, 2/2009, 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) (Poročilo o staranju prebivalstva: ekonomske in proračunske napovedi za države članice EU-27 (2008–2060).

5 *European Economy*, 8/2009, Labour market and wage developments in 2008 (Razvoj trga dela in plač v letu 2008).

Na področju konkurenčnosti cen izstopata dva kazalnika. Prvič, v zadnjih desetih letih se je v Grčiji razlika v inflaciji glede na euroobmočje letno povečevala za okoli 1 odstotno točko. Drugič, rast plač je bila višja kot v euroobmočju in nad rastjo produktivnosti, kar je povzročilo povišanje realnih stroškov na enoto dela. Vzroki za razlike v inflaciji so veliko domače povpraševanje (v letih pred krizo) ter nepopolna trg dela in proizvodni trg, kar povzroča čezmerno rast plač oziroma pribitkov k cenam. Rast plač, ki presega rast produktivnosti, spodbuja narava grških predpisov za pogajanje o plačah ter obnašanje javnega sektorja. Plače v javnem sektorju dejansko predstavljajo znaten delež vseh plač in močno vplivajo na določanje plač v zasebnem sektorju, katere so v zadnjih nekaj letih tudi presegle[6].

Na splošno je izboljšanje kakovosti javne uprave zelo pomembno za povečevanje skupne učinkovitosti gospodarstva. Število javnih institucij, organizacij, občin in lokalnih svetov se povečuje. V priporočilih iz lizbonske strategije je bila poudarjena potreba po izgradnji učinkovitih splošnih zmogljivosti za regulacijo, nadzor in izvrševanje in tudi tistih, ki se nanašajo na uporabo strukturnih sredstev. Grški organi so se zavezali, da bodo izboljšali delovanje javne uprave, in sprejet je bil operativni program za administrativno reformo. Trenutno še vedno obstaja potreba po okrepitvi vloge ocen učinka in preglednosti javnih posvetovanj, pospešitvi kodifikacije, ustvarjanju specializiranih enot za boljšo regulacijo v posameznih ministrstvih ter povečanju črpanja strukturnih sredstev. Ta zadnja potreba bo obravnavana v nadaljevanju.

Drugo pomembno področje, kjer so potrebne reforme, so pokojnine. V sistemih socialne varnosti bo poraba za pokojnine kot odstotek BDP po napovedih v naslednjih desetletjih močno narasla, in sicer z 11,75 % BDP leta 2007 na skoraj 24 % BDP leta 2060. Komisija je zato v svojem zadnjem poročilu o vzdržnosti[7] navedla, da v Grčiji obstaja visoko tveganje glede vzdržnosti javnih financ. Demografski razvoj, pri katerem se bo količnik starostne odvisnosti v projekcijskem obdobju do leta 2060 skoraj podvojil, močno vpliva na povečevanje izdatkov za pokojnine v projekcijskem obdobju[8]. Poleg tega je razmerje med pokojninami in plačami[9] v Grčiji med najvišjimi v EU, čeprav so ljudje, ki so stari vsaj 65 let, bolj izpostavljeni tveganju za revščino, kot je povprečje v EU. Nedavne reforme, kot npr. Zakon 3655/2008[10], so obravnavale nekatere pomanjkljivosti pokojninskega sistema, kot je čezmerna razdrobljenost. Posodobitev programa za stabilnost iz leta 2010 vključuje tudi nekatere zaveze glede pokojninske in zdravstvene reforme. Pokojninski sistem na splošno

---

6 V tej primerjavi so uporabljeni podatki iz nacionalnih računov, ki primerjajo plačo na zaposlenega v javni upravi s plačo na zaposlenega v celotni industriji v obdobju 2000–2007. Razlika med povišanjem plač v javnem sektorju in povišanjem plač v zasebnem sektorju je tudi večja kot v drugih državah članicah euroobmočja, za katere so na voljo podatki – npr. v Španiji ali Italiji.

7 *European Economy*, 9/2009.

8 Dejansko se je vedno napovedovalo, da bo demografski problem v Grčiji resnejši kot v povprečju v EU, in napovedi Eurostata iz leta 2008 kažejo povečevanje količnika starostne odvisnosti s 27,8 % v letu 2008 na 57,1 % v letu 2060. Razmerje med zavarovanci in upokojenci je doseglo 1,75:1 namesto 4:1, kar je potrebno za delujoč pokojninski sistem, ki temelji na sprotnem vplačevanju.

9 Razmerje med plačami in pokojninami je razmerje med povprečnimi javnimi pokojninami in povprečnimi plačami v celotnem gospodarstvu.

10 Zakon 3655/2008 obravnava nekatere administrativne pomanjkljivosti grškega pokojninskega sistema in hkrati uvaja številne prilagoditve parametrov. Prvič, zakon zmanjšuje število skladov s 113 na 13 in tako znižuje administrativne stroške in izboljšuje spremljanje. Drugič, zakon uvaja individualno številko socialnega zavarovanja, da bi se izboljšal nadzor nad odhodki in zmanjšalo izogibanje plačevanju prispevkov. Tretjič, vzpostavlja zavarovalni sklad za medgeneracijsko solidarnost, da bi se zagotovila prihodnja izplačila pokojnin. Zakon tudi daje finančne spodbude za podaljšanje delovne dobe, in sicer za največ tri leta po zakonski upokojitveni starosti, ter krepi določbe glede porodniškega dopusta, da bi se povečala udeležba žensk na trgu dela.

ostaja netrajnosten in nepravičen. Sistemi predčasnega upokojevanja nudijo alternativno, vendar drago pot do upokojitve, ki negativno vpliva na spodbude za delo. Reforme morajo zato omejiti znatno povečanje izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, da bi se okrepila dolgoročna vzdržnost javnih financ. Sistem zdravstvenega varstva prav tako potrebuje reformo, zlasti za izboljšanje kakovosti storitev, še posebej pri primarni oskrbi, učinkovitosti in proračunskega upravljanja, saj so prav ti dejavniki povzročili prekoračitve proračuna[11].

V posodobitvi programa za stabilnost so navedene tudi reforme proizvodnega trga. Več področij zahteva posebno pozornost. Prvič, treba bi bilo okrepiti konkurenco na področju poklicnih storitev, ki predstavljajo 2,5 % BDP in 7 % zaposlenosti[12]. Glede na kazalnik OECD v zvezi s proizvodnim trgom je Grčija, kar zadeva poklicne in zlasti pravne storitve, slabo uvrščena. V skladu z indeksom OECD za ovire konkurenci so ovire konkurenci med najvišjimi znotraj evropske skupine držav v okviru OECD. Tretjič, liberalizacija mrežnih industrij (npr. energija) zaostaja za povprečjem EU[13] tako kot tudi odprtje trgov v prometnem sektorju, zlasti v železniškem sektorju[14]. V sektorju plina je bil na primer prvi zasebni uvoz tekočega naravnega plina odpovedan (december 2009), ker mrežni operater DESFA, ki je pod državnim nadzorom, do tega datuma ni sklenil pogodb, ki bi zagotovile dostop do omrežja. Dejstvo, da ni liberalizacije trgov, ima konkreten učinek na grška podjetja. Za ponazoritev je Svetovna banka[15] pokazala, da je na trgu elektrike priključitev novih podjetij na električno omrežje daljša in dražja od povprečja v OECD.

Podjetja se, kar zadeva poslovno okolje, spopadajo z zapletenimi, obremenjujočimi, dolgotrajnimi postopki in pravno negotovostjo v svojih odnosih z javno upravo. Glede na kazalnike Svetovne banke o poslovanju iz leta 2009 ima Grčija najslabše rezultate v EU in OECD. Razlogi za to so čas in stroški, potrebni za ustanovitev podjetja, splošna nefleksibilnost pri zaposlovanju, slaba zaščita investitorjev ter težave pri dostopu do financiranja. Grčija si je kot cilj zastavila zmanjšanje upravnih bremen za 25 % do leta 2013, vendar mora izvedba preseči začetne stopnje. Reforme na teh področjih v skladu z Zakonom o malih podjetjih za EU bi skratka lahko povečale zasebne investicije in zaposlenost, in sicer z nizkimi stroški za javne finance. Prav tako bi lahko pomagale pri izvajanju reform trga dela, in sicer z zmanjšanjem cenovnih pritiskov.

Poleg poskusov reform zaposlenosti v javnem sektorju grški trg dela potrebuje tudi reformo v skladu s skupnimi načeli prožne varnosti. Grški trg dela je močno razčlenjen glede na spol (bolj kot v kateri koli drugi državi EU), starost (mladi imajo težave pri vstopu na trg dela), vrsto pogodbe (relativno strožja zakonodaja glede zaščite zaposlenih za začasne pogodbe kot za redne pogodbe) in usposobljenost (višja zaščita neproizvodnih kot proizvodnih delavcev). Hkrati bi bilo treba še veliko storiti za izboljšanje kvalifikacij delovne sile, prilagoditev trgu dela z izboljšanjem kakovosti sekundarne in terciarne izobrazbe, učinkovitost javnih služb za zaposlovanje in aktivne politike na trgu dela. Nekatera od teh vprašanj so bila obravnavana v zadnji posodobitvi programa za stabilnost. Poleg tega je opredelitev kolektivnih odpustov zelo široka, saj se nanaša na podjetja, ki imajo od 20 do 200 zaposlenih in odpustijo vsaj 4 delavce.

---

11 OECD (2009), *Economic Survey of Greece 2009*, poglavje 3: Chapter 3 Improving the performance of the health care system (Poglavje 3: Izboljšanje uspešnosti sistema zdravstvenega varstva).

12 Vir: EU KLEMS 2005.

13 To kažejo kazalniki OECD iz leta 2007 za regulacijo energije, prometa in komunikacij. Grški kazalnik regulacije trga elektrike je 2,1 in trga plina 3,5 v primerjavi z 1,5 in 2,5 v državah EU v OECD.

14 Indeks 5,3 OECD iz leta 2007 v primerjavi s 3,4 v državah EU v okviru OECD.

15 Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project. World Bank. 2010 (Dobava elektrike. Pilotni kazalnik, določen v projektu o poslovanju), Svetovna banka 2010.

Kolektivni odpusti so povezani z visokimi stroški, zato sedanji predpisi v Grčiji ovirajo ustvarjanje delovnih mest. Ovirajo tudi rast podjetij.

Hitrejše in učinkovitejše črpanje sredstev EU ima lahko ključno vlogo pri uspehu prizadevanj za ponovno vzpostavitev konkurenčnosti in vzdržnih javnih financ. Grčija je od leta 2007 Komisiji poslala relativno malo zahtevkov za plačila. To kaže nizko raven črpanja na začetku četrtega leta v programskem obdobju 2007–2013 v primerjavi z večino držav članic. Z uskladitvijo nacionalnih investicijskih prednostnih nalog s cilji strukturne in kohezijske politike ter s sodelovanjem s Komisijo za boljše izvajanje operativnih programov bi lahko Grčija financirala ključne javne investicije, ki podpirajo dolgoročen potencial rasti, pri čemer hkrati omogočajo nadaljevanje proračunske konsolidacije. Posebno pozornost je treba nameniti operativnemu programu za administrativno reformo in digitalno konvergenco, ki podpirata temeljne reforme v javni upravi, ter razvoju človeških virov, izobraževanju in vseživljenjskemu učenju, ki podpirajo reforme trga dela in izobraževanja, saj je vse to osrednjega pomena za reformno strategijo in strategijo rasti, določeno v posodobitvi programa za stabilnost iz januarja 2010. Sredstva EU se lahko uporabijo za povečanje učinkovitosti javne uprave in podpiranje reform sistema zdravstvenega varstva, javnih služb za zaposlovanje, reform vseživljenjskega učenja ter za vzpostavitev učinkovitih zmogljivosti za regulativni nadzor in izvrševanje.

2.3. Bančni sektor

Grške banke ostajajo, kar zadeva solventnost, relativno trdne, s povprečnim količnikom kapitalske ustreznosti v višini 11,7 in trajno donosnostjo. Banke so prejele državno podporo v obliki jamstev in dokapitalizacije, vendar je bila nižja kot v večini drugih držav članic EU. Na prihodnjo uspešnost bank pa bo vplivala strukturna šibkost gospodarstva zaradi sedanjega gospodarskega upada, katerega posledica je šibka rast posojil.

Kljub relativno nizkemu razmerju med posojili in vlogami je imel grški bančni sektor težave pri dostopu do likvidnosti na veleprodajnih trgih, zaradi česar je bil v veliki meri odvisen od posojil Eurosistema[16]. Grške banke imajo trenutno približno 8 % svojega premoženja v državnih obveznicah, in sicer zlasti v grških državnih obveznicah. Če se bo ocena državnega tveganja še poslabšala, lahko to ogrozi pripravljenost grških bank in drugih investitorjev, da bi imeli grške državne obveznice. To bi lahko nadalje omejilo zmožnost države, da se samofinancira.

Kar zadeva širši finančni sektor in natančneje zavarovalniški sektor, grški nadzornik trenutno preučuje problem v zvezi z neizpolnitvijo pogodbenih obveznosti enega velikega in štirih manjših podjetij[17].

2.4. Neravnovesja javnih financ

Grške javne finance so se leta 2009 poslabšale dosti bolj, kot se je pričakovalo na podlagi gospodarskega upada in podpornih ukrepov v finančnem sektorju. V skladu z uradno oceno, vključeno v proračun za leto 2010, je javnofinančni primanjkljaj leta 2009 znašal 12,75 %

---

16 Dostop do posojil Eurosistema je bil omogočen s spremembami pravil ECB glede kritja za najeta posojila. Vendar naj bi Eurosistem na koncu leta 2010 ponovno vzpostavil merila za upravičenost do kritja, ki so veljala v obdobju pred krizo.

17 Podjetju Aspis Pronoia S.A. kot tudi štirim drugim manjšim zavarovalniškim podjetjem skupine Aspis, ki poslujejo v Grčiji, je bila 21. septembra 2009 odvzeta licenca. Glavni razlog za to je bila izredno slaba bilanca stanja teh podjetij. Vendar je znesek, ki ga bo morda morala prispevati grška vlada, da bi ohranila stabilnost sektorja, nizek.

BDP (ta ocena vključuje začasni učinek na povečanje neto primanjkljaja v višini 1,25 % BDP[18]). To je v skladu z napovedjo služb Komisije iz jeseni 2009 in primerljivo s proračunskim ciljem v višini 3,7 % BDP leta 2009, določenim v posodobitvi programa za stabilnost in rast iz januarja 2009 (razpredelnica 2)[19]. Zdaj ocenjeni primanjkljaj za leto 2009 je znatno višji od pričakovanega ob sprejetju priporočila Sveta v skladu s členom 104(7) PES aprila 2009.

Razpredelnica 2: Revidirane ocene gospodarske rasti in proračunskega rezultata

	Realna rast BDP (sprememba v %)					**Državno neto posojanje/državno neto izposojanje (% BDP)**				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Proračun 2009	2,7	/	/	/	/	–2	/	/	/	/
Napoved KOM jan. 2009	0,2	0,7	/	/	/	–3,7	–4,2	/	/	/
PS jan. 2009	1,1	1,6	2,3	/	/	–3,7	–3,2	–2,6	/	/
Obvestilo v okviru EDP (apr. 2009)	/	/	/	/	/	–3,7	/	/	/	/
Napoved KOM – pomlad 2009	–0,9	0,1	/	/	/	–5,1	–5,7	/	/	/
Obvestilo v okviru EDP (okt. 2009)	/	/	/	/	/	–12,5	/	/	/	/
Napoved KOM – jesen 2009	–1,1	–0,3	0,7	/	/	–12,7	–12,2	–12,8	/	/
Proračun 2010	–1,2	–0,3	/	/	/	–12,7	–9,1	/	/	/
PS januar 2010	–1,2	–0,3	1,5	1,9	2,5	–12,7	–8,7	–5,6	–2,8	–2

Vir: Storitve Komisije, posodobitve programa za stabilnost

Neugodne makroekonomske razmere samo delno pojasnijo primanjkljaj v letu 2009, ki zelo presega načrt iz proračuna (razpredelnica 3). Glede na zadnje uradne ocene grških organov se ocenjuje, da rast realnega BDP leta 2009 znaša –1,25 % in je na splošno v skladu z napovedmi služb Komisije iz jeseni 2009. Pri fiskalnih odstopanjih v letu 2009 je samo majhen del (okoli 1,5 % BDP) posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev, saj je gospodarstvo vstopilo v fazo recesije. Drugi del odstopanja od ciljnega primanjkljaja je povezan z baznim učinkom, ki je posledica velikega popravka javnofinančnega primanjkljaja iz leta 2008 navzgor (oktobra 2009 je bil delež primanjkljaja iz leta 2008 glede na podatke, sporočene spomladi, popravljen navzgor za 2,75 % BDP)[20].

Poleg teh dejavnikov je poslabšanje javnofinančnega primanjkljaja posledica izpadov prihodkov v višini okoli 2,5 % BDP in prekoračitve odhodkov v višini skoraj 2,5 % BDP v primerjavi s proračunskim ciljem iz posodobitve programa za stabilnost iz januarja 2009. Izpad prihodkov je v veliki meri posledica pomanjkljivosti v mehanizmu pobiranja davkov.

---

18 Tega je mogoče nadalje razčleniti na učinek enkratnega odhodka v višini 1,25 % BDP in enkratnega prihodka v višini približno 0,25 % BDP na povečanje primanjkljaja. Slednji vključuje enkratni prihodek iz posebnega davka na dohodek gospodinjstev z visokimi dohodki in iz ukrepov davčne amnestije, ki so se izvedli leta 2009.

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

20 V skladu s členom 15(1) Uredbe Sveta (ES) št. 479/2009 je Eurostat izrazil pridržek glede kakovosti podatkov, ki jih je sporočila Grčija, in sicer zaradi znatnih negotovosti pri podatkih, ki so jih sporočili grški statistični organi (sporočilo za javnost Eurostata 149/2009 z dne 21. oktobra 2009). Eurostat pridržka glede statističnih podatkov o grških državnih financah še ni umaknil. Glej tudi poročilo Komisije o statističnih podatkih o grškem javnofinančnem primanjkljaju in dolgu – COM(2010) 1, 8.1.2010.

Natančneje so se kot posledica naraščajoče brezposelnosti posredni davki zmanjšali za 1,25 % BDP, socialni prispevki pa za skoraj 0,5 % BDP, kar tudi potrjuje, da so bile prvotne napovedi proračunskih prihodkov, na katerih je temeljil proračunski cilj, izrazito preveč ugodne (kar zadeva neposredne in posredne davke). Pri odhodkih so, kot je navedeno zgoraj, k prekoračitvam prispevali številni enkratni odhodki[21] v višini približno 1,25 % BDP. Poleg tega so se zneski za zaposlene v javnem sektorju povečali za okoli 0,7 % BDP, predvsem zaradi večjega števila kratkoročnih pogodb zaposlenih v javnem sektorju in povišanja plač zaposlenih v javnem sektorju. Poleg tega so se zaradi velikega povečanja deleža dolga stroški servisiranja dolga povečali za 0,5 % BDP. Ta odstopanja pri odhodkih in prihodkih so več kot izničila učinek ukrepov za fiskalno konsolidacijo, ki jih je vlada napovedala junija 2009[22], tudi zato ker so se v teku leta samo delno izvedli[23].

Razpredelnica 3: Pomembni dejavniki, ki določajo javnofinančni primanjkljaj leta 2009 (*)

	Učinek na primanjkljaj (°)	**Primanjkljaj leta 2009**
Prvotni cilj v zakonu o proračunu za leto 2009		**2,0**
Posodobitev programa za stabilnost iz januarja 2009		**3,7**
Letni bazni učinek	1,4	
Avtomatski stabilizatorji	1,5	
Enkratni odhodek	1,5	
Učinek ukrepov, ki povečujejo prihodke	–1,0	
Učinek ukrepov, ki omejujejo odhodke	–0,3	
Izpad prihodkov	3,5	
Prekoračitve odhodkov	2,2	
Razlika v menjalnih poslih	0,2	
Posodobitev programa za stabilnost iz januarja 2010		**12,7**

(*) Razpredelnica v % BDP povzema glavne spremembe, popravke in razlike v proračunu za leto 2009, odkar ga je (prejšnja) grška vlada sprejela konec leta 2008, in nov program za stabilnost.

(°) „+“ kaže povečevanje primanjkljaja, „–“ kaže zmanjševanje primanjkljaja.

Čeprav so se makroekonomski pogoji poslabšali bolj, kot se je pričakovalo, je mogoče hitro poslabšanje fiskalnih neravnovesij samo delno pripisati makroekonomskim pogojem, ki so bili slabši od pričakovanih.

---

21 Posebni dodatek gospodinjstvom z nizkimi dohodki (203 milijonov EUR), administrativni stroški v zvezi s predčasnimi volitvami iz oktobra 2009 (244 milijonov EUR) in poravnava zaostalih plačil v zvezi z bolnišnicami (975 milijonov EUR), subvencije in donacije drugim javnopravnim osebam (394 milijonov EUR), plačilo kazni na podlagi odločbe sodišča o nacionalni družbi za zračni promet in drugo (541 milijonov EUR). Skupni znesek znaša 3 228 milijonov EUR ali 1,25 % BDP.

22 Namen večine načrtovanih ukrepov je bil predvsem začasno (poravnava davčnih obveznosti, dodatni davčni prispevki za osebe z visokimi dohodki, dajatve na stavbe, ki kršijo predpise o rabi zemljišč itd.) ali stalno (zvišanje trošarin na tobak in alkohol, višje davčne stopnje za dividende in delniške opcije itd.) povečati prihodke. Tudi za odhodke je bilo med letom napovedanih nekaj ukrepov (kot so zmanjšanje tekoče porabe, zamrznitev plač in pokojnin v javnem sektorju, zmanjšanje čezmorske razvojne pomoči itd.)

23 Dajatve na stavbe, ki kršijo predpise o rabi zemljišč (z ocenjenim proračunskim učinkom v višini okoli 0,5 % BDP), napovedane junija 2009, se npr. niso uvedle, saj so jih grška sodišča razglasila za protiustavne. Nadaljnji primeri ukrepov, ki so prinesli manj kot je bilo sprava načrtovano, so zamrznitev plač in pokojnin v javnem sektorju, podaljšanje roka za poravnavo davčnih obveznosti, dajatve na uporabo mobilnega telefona, dajatve za lastnike jaht itd.

2.5. Fiskalne statistike

Kar zadeva grški statistični sistem, se še vedno ponavlja resen problem pomanjkljivih državnih finančnih statistik. Eurostat je 22. oktobra 2009 izrazil splošen pridržek glede podatkov, ki so jih sporočili grški organi, „*zaradi znatnih negotovosti v zvezi s sporočenimi podatki*“ in zaradi tega podatkov ni potrdil. Natančneje, v obvestilu iz oktobra 2009 so bile navedene znatne spremembe javnofinančnega primanjkljaja in podatkov o dolgu za predhodna leta.

Javnofinančni primanjkljaj za leto 2008 je bil spremenjen na skoraj 7,75 % BDP, v primerjavi s posodobitvijo programa za stabilnost iz januarja 2009 se je torej povečal za štiri odstotne točke in v primerjavi z obvestilom iz aprila 2009 za 2,75 odstotne točke BDP. V nedavnem poročilu Komisije o statističnih podatkih o grškem javnofinančnem primanjkljaju in dolgu[24], so bili navedeni dokazi o „*resnih nepravilnostih pri obvestilih v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (excessive deficit procedure – EDP) iz aprila in oktobra 2009, vključno s predložitvijo nepravilnih podatkov ter nespoštovanjem računovodskih pravil in časovnega razporeda obvestila; slabem sodelovanju med nacionalnimi službami, ki so udeležene pri pripravi podatkov v okviru EDP, ter nezadostni neodvisnosti grške nacionalne statistične službe in splošne računovodske službe od ministrstva za finance; institucionalni ureditvi in javnem računovodskem sistemu, ki sta neprimerna za pravilno sporočanje statističnih podatkov v zvezi z EDP, zlasti o nepreglednem ali neprimerno dokumentiranem knjigovodstvu, ki je privedlo do tega, da so grški organi v daljšem časovnem obdobju večkrat in v nekaterih primerih znatno spremenili podatke; pomanjkljivi odgovornosti pri posameznih primerih priprave podatkov, ki se uporabljajo v obvestilih v okviru EDP (npr. pomanjkljiva pisna dokumentacija ali v nekaterih primerih overitev, izmenjava podatkov po telefonu); nejasni odgovornosti in/ali pomanjkljivi odgovornosti nacionalnih služb, ki zagotavljajo izvorne podatke ali zbirajo statistične podatke, skupaj z nedoločenim pooblastilom uradnikov, ki so odgovorni za podatke*.“ Zato so potrebna nadaljnja prizadevanja za izboljšanje zbiranja in obdelave državnih podatkov. Glede na to, da Grčiji vedno znova ni uspelo zagotoviti ustreznih statističnih podatkov o javnofinančnem primanjkljaju za izvajanje Pakta za stabilnost in rast, je treba v prihodnjih letih spremljati prizadevanja za fiskalno konsolidacijo, in sicer ne samo na podlagi podatkov o javnofinančnem primanjkljaju, temveč tudi z oceno razvoja ravni državnega dolga.

Strukturne in endemične težave, povezane z evidentiranjem grških javnih financ, so v preteklosti neugodno vplivale na pravočasen in učinkovit nadzor nad prihodki in odhodki. Poleg tega so v okviru nujno potrebne revizije grškega statističnega sistema (vključno s splošno računovodsko službo) in poklicne neodvisnosti nacionalnih statističnih organov ključnega pomena številne intervencije za izboljšanje proračunskega procesa in izvrševanja ter kakovosti fiskalnih podatkov.

Komisija začenja postopek ugotavljanja kršitev zaradi neizpolnjevanja vrste pravnih aktov EU, ki se nanašajo na zbiranje in sporočanje statističnih fiskalnih podatkov v Grčiji.

---

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

3. POSODOBITEV PROGRAMA ZA STABILNOST GRČIJE IZ JANUARJA 2010

Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik določa, da morajo države, ki uvedejo enotno valuto, vsako leto predložiti posodobljene programe za stabilnost. Svet lahko v skladu s členom 5(3) navedene Uredbe pregleda posodobljene programe za stabilnost na podlagi ocen, ki jih pripravita Komisija ter Ekonomsko-finančni odbor. Svet v svojo oceno vključi tudi pregled ali so ekonomske politike skladne s širšimi smernicami ekonomske politike.

Parlament je proračun za leto 2010 sprejel 23. decembra 2009 ter je za leto 2010 določil ciljni javnofinančni primanjkljaj v višini 9,1 % BDP. V tem času so grški organi objavili, da je treba že leta 2010 pospešiti fiskalno prilagoditev, ter za leto 2010 določili ambicioznejši proračunski cilj v višini 8,7 % BDP. Posodobitev programa za stabilnost iz januarja 2010, ki je bila predložena 15. januarja 2010, zajema obdobje 2010–2013 in je potrdila spremenjeni proračunski cilj za leto 2010 v višini 8,7 % BDP. Posodobljen program za stabilnost za doseganje spremenjenih ciljev predvideva številne ukrepe poleg ukrepov, vključenih v zakon o proračunu za leto 2010. Program predstavlja podroben paket ukrepov za fiskalno konsolidacijo za leto 2010, namenjenih povečevanju davčnih prihodkov ter v manjši meri omejevanju in racionalizaciji primarnih javnih odhodkov. Zagotavlja tudi ocenjeno količinsko opredelitev vsakega od glavnih fiskalnih ukrepov za leto 2010 ter časovni okvir za njihovo sprejetje in izvajanje. Nekateri od teh ukrepov so bili že predloženi parlamentu in se bodo začeli izvajati v prvih mesecih leta 2010. Načrti za leta 2011, 2012 in 2013 vključujejo široko vrsto strukturnih reform, vendar so manj podrobni in ne vključujejo natančnega časovnega načrta izvajanja.

Preden je bil pripravljen proračun za leto 2010, ki je bil na voljo šele po roku za jesensko napoved iz leta 2009, so službe Komisije napovedale, da bo javnofinančni primanjkljaj v letih 2010 in 2011 ostal nad 12 % BDP. V skladu z makroekonomskim scenarijem, na katerem temelji zakon o proračunu za leto 2010 in ki je bil potrjen tudi s posodobitvijo programa za stabilnost iz januarja 2010, bo realna rast BDP leta 2010 znašala –0,3 %, kar je na splošno v skladu z napovedjo služb Komisije iz jeseni 2009. Slednja pa je bila pripravljena ob predpostavki, da se politika ne bo spremenila, in pred nedavnimi reakcijami finančnega trga, tako da je osrednji makroekonomski scenarij za leto 2010, ki je vključen v posodobljen program, optimističen.

V skladu s posodobitvijo programa za stabilnost iz januarja 2010 javnofinančni proračunski cilj za leto 2010 pomeni fiskalno prilagoditev, ki se meri kot sprememba deleža nominalnega primanjkljaja, za 4 odstotne točke BDP, kar odraža povečanje deleža celotnih prihodkov v BDP za 2,6 odstotne točke BDP in zmanjšanje deleža celotnih odhodkov v BDP za 1,4 odstotne točke BDP. Velik del prilagoditve v letu 2010 naj bi se tako dosegel pri proračunskih prihodkih z izvajanjem začasnih (enkratnih) ukrepov za povečanje prihodkov v višini približno 0,25 % BDP[25] in paketa ukrepov za trajno povečanje davčnih prihodkov, ki naj bi ga parlament sprejel marca 2010. Predvidena omejitev odhodkov bo dosežena z odpravo enkratnih odhodkov, ki so leta 2009 znašali več kot 1 %, medtem ko je povečanje porabe za izobraževanje, zdravstvene storitve in javne investicije dejansko izničilo učinek številnih napovedanih trajnih zmanjšanj porabe.

---

[25] To bi bil neto proračunski učinek enkratnih prihodkov v višini 0,5 % BDP (pristojbine, zbrane iz sheme likvidnosti finančnega sektorja, ter posebni davek na podjetja z zelo visokimi dobički in na velike nepremičnine) ter enkratnih odhodkov v višini 0,25 % BDP (v zvezi z drugim obrokom socialne podpore revnim gospodinjstvom).

Natančneje, program uvaja več trajnih ukrepov za konsolidacijo na strani prihodkov, ki se bodo izvajali v letu 2010, njihova vrednost pa bo znašala okoli 2,5 % BDP. Program opisuje ukrepe za povečanje davčnih prihodkov, vključno z izvajanjem sistema progresivnega obdavčevanja vseh dohodkov gospodinjstev in odpravo oprostitev davkov (proračunski učinek se ocenjuje na 0,4 % BDP), reformo načina obdavčevanja nepremičnin (proračunski učinek se ocenjuje na 0,2 % BDP), zvišanjem trošarin na tobačne in alkoholne proizvode (že predloženo parlamentu, proračunski učinek se ocenjuje na 0,4 % BDP) in zvišanjem pristojbin za uporabo mobilne telefonije ter trošarin na gorivo[26] (proračunski učinek se ocenjuje na 0,4 % BDP). Vendar pomemben del (okoli 1 % BDP) napovedanega skupnega trajnega povečanja prihodkov za leto 2010 temelji na okrepitvi boja proti davčnim utajam. Program predlaga večje število intervencij v okviru politik glede izboljšanja sistema pobiranja davkov, razširitve davčne osnove in boljšega upoštevanja davčnih predpisov[27]. Pomembno je, da se spremembe zakonodaje, potrebne za izvajanje večine navedenih davčnih ukrepov, katerih predložitev parlamentu se načrtuje za marec, sprejmejo brez zamude, da bodo ukrepi imeli pričakovani učinek še leta 2010. Poleg tega je treba načrtovane ukrepe glede boja proti davčnim utajam na podlagi preteklih izkušenj dosledno izvajati, da bo mogoče uresničiti pričakovane rezultate.

Na strani odhodkov je predvideno zmanjšanje v letu 2010 predvsem posledica odprave enkratnih odhodkov v letu 2009. Čeprav so bila vložena prizadevanja za zmanjšanje prejemkov zaposlenih v javnem sektorju, stroškov poslovanja in porabe za obrambo (okoli 0,75 % BDP), večja poraba na področju izobraževanja in javnih naložb (okoli 0,75 % BDP) dejansko izravna vse proračunske učinke na zmanjšanje primanjkljaja in je zato neto proračunski učinek zanemarljiv. Natančneje, posodobljeni program predvideva ukrepe z namenom povečanja učinkovitosti pri javnih naročilih v bolnišnicah (trajni proračunski učinek se ocenjuje na 0,3 % BDP), zaveze vlade, da omeji stroške poslovanja za 0,1 % BDP, zmanjša vojaška javna naročila za 0,2 % BDP, zmanjša nadomestila javnim uslužbencem[28] za 0,3 % BDP ter zamrzne zaposlovanje v javnem sektorju v letu 2010 in nato uveljavi pravilo ene novo zaposlene proti petim upokojenim osebam. Vendar se ocenjuje, da bodo nominalna sredstva za plače zaradi povečanja nadomestil ostala približno na ravni tistih iz leta 2009.

Poleg teh ukrepov in brez določitve proračunskega učinka v proračunskih ciljih je ministrstvo za finance vzpostavilo varnostno rezervo in zamrznilo 10 % vseh odobrenih proračunskih

---

[26] Zvišanje pristojbin za uporabo mobilne telefonije in trošarin na gorivo je pred oktobrskimi splošnimi volitvami že zakonsko uredil prejšnji parlament.

[27] Združitev sistemov pobiranja davkov in prispevka za socialno varstvo, uvedba pristopa, ki temelji na oceni tveganj, v okviru revizijskega postopka, naložitev pravne obveznosti podjetjem, da imajo poslovne račune pri komercialnih bankah in poravnavajo račune preko bančnega sistema, ponovna preučitev sedanjih navzkrižnih preverjanj, preusmeritev od formalnih pregledov knjig in dokumentacije v poglobljene revizije, zbiranje podatkov komunalnih podjetij (energija, telefon, voda) in uporaba teh podatkov za navzkrižno preverjanje, zbiranje podrobnosti o vseh izdanih potrdilih o plačilu, odprava pogajanj v postopku ocenjevanja v zvezi z globami in preusmeritev v točkovni sistem na podlagi objektivnih kriterijev, vzpostavitev in uporaba računalniškega sistema za upravljanje revizijskih primerov, amnestija za posameznike in podjetja, ki pomagajo pri tem, da se podkupljivi uradniki privedejo pred sodišče, izločitev direktorjev regionalnih davčnih uradov iz postopka reševanja sporov s tem, da se spori rešujejo centralno, zmanjšanje števila regionalnih davčnih uradov s tem, da se uvedejo novi načini za pridobitev obrazcev in pomoči ter pošiljanje dokumentacije (internet, pošta, klicni centri) itd.

[28] Mesečna nadomestila javnim uslužbencem kot dodatek njihovim nominalnim plačam niso enakomerno razporejena po različnih vladnih službah. V nekaterih ministrstvih nadomestila presegajo 100 % nominalne uradne plače, kar dejansko podvoji mesečne zaslužke zaposlenih v teh ministrstvih, v drugih ministrstvih in javnih službah pa mesečna nadomestila ne presežejo 30 % nominalne uradne plače.

sredstev na posamezno ministrstvo (razen plač, pokojnin in plačil obresti). Odvisno od izvajanja odhodkov v prvih šestih mesecih leta 2010 tako blokirana odobrena proračunska sredstva ne bodo mogla biti popolnoma prerazporejena med ministrstva, ki jih porabljajo, s čimer se bodo zadevni odhodki do konca leta še znižali.

Na splošno se proračunski cilji za leto 2010 na podlagi podrobnih informacij iz posodobljenega programa in kljub večjemu številu tveganj zdijo dosegljivi, če se bodo vsi napovedani ukrepi izvajali pravočasno in uspešno. Velik del popravka nominalnega primanjkljaja, načrtovanega v posodobljenem programu za stabilnost, odraža na eni strani prenehanje enkratnih ukrepov iz leta 2009, ki povečujejo primanjkljaj, in na drugi strani izvajanje enkratnih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja v letu 2010. Odprava enkratnih odhodkov, kot je opisana v posodobitvi, bo samodejno učinkovala na zmanjšanje proračunskega primanjkljaja za nekaj več kot 1 % BDP v letu 2010, skupni neto proračunski učinek enkratnih ukrepov za povečanje prihodkov pa bo znašal približno 0,25 BDP. Tako skupni proračunski učinek zmanjšanja primanjkljaja zaradi začasnih dejavnikov v letu 2010 znaša malo manj kot 1,5 % BDP (skoraj tretjino skupaj štirih odstotnih točk BDP, kolikor znaša napovedana konsolidacija za leto 2010). Zmanjšanje nominalnega primanjkljaja, ki ne temelji na enkratnih ukrepih v letu 2010, naj bi znašalo približno 2,5 % BDP.

Negotovost v zvezi s proračunskim ciljem za leto 2010, ki je določen na 8,7 % BDP, je za zdaj visoka, veliko pa je tudi tveganje fiskalnih odstopanj, ki izhajajo predvsem iz ugodnih makroekonomskih predpostavk, na katerih temelji program, in iz optimistične uradne ocene učinkov boja proti davčnim utajam. Čeprav obstajajo podrobne informacije o ukrepih (in njihovem pričakovanem proračunskem učinku), na katerih temelji proračunski cilj, je hitro in dosledno izvajanje napovedanih politik ključnega pomena. Poleg negotovosti glede učinka predvidenih konsolidacijskih ukrepov so tveganjem izpostavljene napovedi prihodkov in odhodkov, na katerih temelji proračunski cilj za leto 2010. Zlasti se v posodobitvi za leto 2010 glede na napovedano povečanje deleža dolga v razmerju do BDP za 7 odstotnih točk BDP v letu 2010 in višje obrestne mere na nov dolg (ali dolg z variabilnimi obrestnimi merami) zdi optimistična napoved odhodkov za obresti. Poleg tega Eurostat ni potrdil proračunskega rezultata za leto 2008. Kakršna koli sprememba podatkov za prejšnja leta lahko vpliva na leto 2010. Prav tako bi bila začetna točka za leto 2010 manj ugodna, če bi se izkazalo, da javnofinančni primanjkljaj za leto 2009 presega oceno 12,75 % BDP[29]. Zato je ključnega pomena, da se ukrepi iz programa za stabilnost (vključno z njihovim ocenjenim proračunskim učinkom), na katerih temeljijo proračunski cilji, izvedejo hitro in dosledno ter da je Grčija pripravljena napovedati in izvesti nadaljnje ukrepe, če se tveganja uresničijo.

Srednjeročno si program prizadeva za nadaljnje zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja na 5,6 % BDP leta 2011, 2,8 % BDP leta 2012 in 2 % BDP leta 2013. Podobno naj bi presežek primarne bilance do leta 2013 dosegel 3,2 % BDP v primerjavi s primarnim primanjkljajem v višini 7,7 % v letu 2009. Cilj proračunske strategije, predstavljene v programu, je zmanjšati strukturni primanjkljaj (kakor so ga preračunale službe Komisije na podlagi skupno dogovorjene metodologije) z 11,5 % BDP leta 2009 na 7,75 % BDP leta 2010 in 1,5 % do leta 2013, vendar pa srednjeročni cilj uravnoteženega proračuna v strukturnem smislu (tj. v ciklično prilagojenem smislu brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov) do konca programskega obdobja predvidoma ne bo dosežen. Konsolidacija proračuna v letih od 2011 do 2013 temelji na povečanju prihodkov in omejevanju odhodkov, podrobnosti glede tega pa

[29] Za zdaj nepopolni kazalniki, ki so na voljo, kažejo, da bo morebitno odstopanje proračunskega rezultata za leto 2009 le malo preseglo 12,7 % BDP. V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 479/2009 bo državni statistični urad Grčije uradno sporočil prve fiskalne rezultate za leto 2009 do 1. aprila 2010.

še niso bile razkrite. Tako so proračunski rezultati v letu 2011 in naslednjih letih izpostavljeni tveganjem. Poleg tega makroekonomski scenarij v zvezi s tem temelji na optimističnih predpostavkah o rasti, ki predvidevajo, da bo realna stopnja rasti prešla na pozitivno stran leta 2011 z 1,5 %, leta 2012 z 1,9 %, leta 2013 pa bo dosegla 2,5 %. Na splošno so tveganja v zvezi s srednjeročnim postopkom prilagoditve velika.

Bruto državni dolg, ki je za leto 2009 ocenjen na 113,4 % BDP, naj bi po napovedih v programu za stabilnost v letu 2010 presegel 120 % BDP, preden se bo leta 2012 spet začel zmanjševati. K večjemu deležu dolga v letu 2009 je poleg večjega primanjkljaja in manjše rasti BDP prispevala tudi občutna uskladitev stanj in tokov zaradi finančnih transakcij v zvezi s shemo likvidnosti finančnega sektorja in poravnavanjem zaostalih plačil. Rastejo tudi tveganja, povezana s predvidenim spreminjanjem deleža dolga v BDP, ki izhajajo iz tveganj, povezanih z napovedmi primanjkljaja in BDP. Ta tveganja lahko še poveča negotovost glede uskladitve stanj in tokov, za katero program ne zagotavlja podatkov o komponentah, čeprav je ta v primerjavi s preteklostjo veliko manjša (0,2 % BDP za vsako leto, ki ga pokriva program).

Posodobitev programa za stabilnost iz januarja 2010 zagotavlja tudi informacije o široki paleti strukturnih reform, ki naj bi se začele izvajati ali izvajale v letu 2010. V skladu s posodobitvijo bo imelo pravočasno in uspešno izvajanje teh reform pozitiven vpliv na kakovost javnih financ in bo reševalo domače strukturne slabosti grškega gospodarstva. Natančneje, vlada je parlamentu že predložila predlog zakona o neodvisnosti statističnega urada ter načrtuje ustanovitev urada za nadzor izvajanja proračuna pod okriljem parlamenta in sprejetje zavezujočih fiskalnih predpisov za učinkovito srednjeročno pripravo in izvajanje proračuna. Grški organi se zavezujejo, da bodo srednjeročno in ne pozneje kot leta 2011 začeli oblikovati proračun po dejavnostih, kar bo do leta 2012 popolnoma nadomestilo sedanji sistem. To bo vključeno tudi v zavezujoč večletni proračunski okvir in bo temeljilo na dvostavnem knjigovodstvu. Poleg tega je v programu predstavljen tudi obsežen paket reform, ki predlaga politike na področjih pospeševanja okolju prijaznih naložbenih projektov, spremembe sedanjega zakona o naložbah, spodbujanja javno-zasebnih partnerstev, vzpostavitve grškega razvojnega sklada, omejevanja inflacijskih pritiskov preko boljše regulacije trga, izvajanja aktivne politike na trgu dela, izboljšanja javne uprave, večje preglednosti in odgovornosti, zmanjšanja števila občin in lokalnih svetov ter spodbujanja naložb v raziskave, tehnologijo in inovacije.

4. NADZOR EU V SEDANJIH RAZMERAH

4.1. Kombinacija instrumentov za nadzor

V tem času se številne države EU soočajo z javnofinančnim primanjkljajem, ki presega referenčno vrednost 3 % BDP, določeno v Pogodbi. Pogosto izrazito povečanje primanjkljaja, pa tudi stanja dolga, je treba obravnavati v okviru doslej najhujše svetovne finančne krize in upada gospodarske rasti. Pri tem je pomembnih več dejavnikov. Prvič, upad gospodarske rasti povzroča zmanjševanje davčnih prihodkov in povečevanje odhodkov za socialne prejemke (npr. nadomestila za brezposelnost). Drugič, Komisija se zaveda, da so v sedanjem izrednem gospodarskem položaju proračunske politike pomembne, zato je novembra 2008 v evropskem načrtu za oživitev gospodarstva[30], ki ga je decembra potrdil Evropski svet[31], predlagala

[30] „Evropski načrt za oživitev gospodarstva“, Sporočilo Komisije Evropskemu Svetu – COM(2008) 800 konč., 26.11.2008.

fiskalno spodbudo. Načrt podrobno pojasnjuje, da bi morala biti spodbuda pravočasna, ciljno usmerjena in začasna ter prilagojena vzdržnosti javnih financ posameznih držav članic in njihovemu konkurenčnemu položaju ter da bi se morala potem, ko se oživljanje gospodarstva vzdržuje samo, opustiti. Več držav je sprejelo tudi ukrepe za stabilizacijo finančnega sektorja, med katerimi so nekateri vplivali na stanje državnega dolga ali pa pomenijo nevarnost večjega primanjkljaja in dolga v prihodnosti[32], čeprav bi se del stroškov državne podpore v prihodnosti lahko povrnil.

Čeprav je treba tudi v Grčiji sedanje poslabšanje javnih financ obravnavati v tem okviru, so fiskalna neravnovesja kljub cvetočemu gospodarstvu do leta 2008 visoka in se ponavljajo že vrsto let, zato kaže, da imajo strukturen izvor. Javnofinančni primanjkljaj v Grčiji kaže na nezadosten nadzor javnofinančnih odhodkov, medtem ko so se napovedi prihodkov in rasti BDP izkazale za sistematično preveč optimistične. Tudi strukturne in endemične težave, povezane z evidentiranjem grških javnih financ v preteklosti, so neugodno vplivale na pravočasen in učinkovit nadzor prihodkov in odhodkov ter makroekonomski nadzor. Visoki primanjkljaji so privedli do enega najvišjih deležev državnega dolga v EU, ki ni le veliko nad referenčno vrednostjo 60 % BDP, temveč se tudi nevzdržno povečuje.

Položaj Grčije, v katerem se fiskalna kriza prepleta s širšimi makroekonomskimi neravnovesji, ki izhajajo iz globoko zakoreninjenih strukturnih problemov, zahteva povezano uporabo instrumenta za ekonomski in proračunski nadzor iz Pogodbe in ustrezne sekundarne zakonodaje. Zato je odločilnega pomena usklajena uporaba instrumentov za dosego vzdržne fiskalne konsolidacije in sprejetje potrebnih strukturnih reform na širšem področju gospodarske dejavnosti. S skupno uporabo priporočila iz člena 121(4), poziva, naj se sprejmejo ukrepi v skladu s členom 126(9), in mnenja o posodobitvi programa za stabilnost iz januarja 2010 v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 (tako imenovani preventivni del Pakta za stabilnost in rast) bi se moral povečati obseg nadzora EU.

4.2. Uporaba člena 121 Pogodbe o delovanju Evropske unije

Člen 121(2) PDEU določa, da Svet na podlagi priporočila Komisije in sklepa Evropskega sveta sprejme priporočilo glede širših smernic ekonomskih politik držav članic in Unije. Člen 121(3) Pogodbe določa, da Svet na podlagi poročil, ki mu jih predloži Komisija, spremlja gospodarski razvoj v vsaki od držav članic in v Uniji ter skladnost ekonomskih politik s širšimi smernicami ekonomskih politik. Kadar se ugotovi, da ekonomske politike neke države članice niso skladne s širšimi smernicami ekonomskih politik ali da bi lahko ogrozile pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije, člen 121(4) določa, da lahko Komisija to državo članico opozori in Svetu priporoči, da naslovi potrebna priporočila na to državo članico. Glede na težavnost položaja v Grčiji ter za zagotovitev skladnosti s sklepom iz člena 126(9), mora Svet sprejeti ustrezna priporočila. Poleg tega lahko Svet na predlog Komisije sklene, da svoja priporočila objavi.

---

31 Glej sklepe predsedstva Evropskega sveta z zasedanja v Bruslju 11. in 12. decembra 2008, referenčna številka 17271/1/08 REV 1.

32 Glej odločitev Eurostata z dne 15. julija 2009 o statističnem prikazovanju javnih posegov za podporo finančnim institucijam in finančnim trgom med finančno krizo, sporočilo za javnost Eurostata št. 103/2009 z dne 15. julija 2009 in „Accounting for Bank Rescues“ v Public Finances in EMU-2009, *European Economy*, 5, str. 59–63.

Svet je 14. maja 2008 sprejel zadnje širše smernice ekonomskih politik držav članic in Skupnosti[33]. Širše smernice ekonomskih politik za obdobje 2008–2010 vključujejo smernico, da bi države članice morale „*upoštevati svoje srednjeročne proračunske cilje*“ in sprejeti „*učinkovite ukrepe za zagotovitev takojšnjega zmanjšanja čezmernega primanjkljaja*“. Poleg tega morajo države članice svoja zunanja neravnovesja izravnati „*z izvajanjem strukturnih reform, spodbujanjem zunanje konkurenčnosti in prispevanjem* (…) *k njihovi izravnavi z davčnimi politikami*“. Na podlagi tega je Svet 25. junija 2009[34] v strukturnih priporočilih ugotovil, da mora Grčija *„okrepiti prizadevanja za odpravo makroekonomskih neravnovesij in strukturnih slabosti grškega gospodarstva“,* in je na Grčijo naslovil posebna priporočila, med drugim, da naj nadaljuje s fiskalno konsolidacijo; izboljša konkurenčnost strokovnih storitev, izvede reforme za povečanje naložb v raziskave in razvoj; učinkoviteje uporablja sredstva iz strukturnih skladov; reformira javno upravo in sprejme številne ukrepe trga dela znotraj integriranega pristopa prožne varnosti. Hkrati je Svet Grčiji kot članici euroobmočja priporočil, naj zagotovi vzdržnost javnih financ; izboljša kakovost javnih financ, vključno s posodobitvijo javne uprave ter izvajanjem skupnih načel EU glede prožne varnosti.

Ob upoštevanju vpliva svetovne gospodarske in finančne krize na grško gospodarstvo iz tega sledeče ponovno ovrednotenje tveganj povzroča dodaten pritisk na breme dolgov, viša premije za tveganja na državni dolg in lahko povzroči težave v zvezi s solventnostjo grškega gospodarstva, ki lahko vplivajo tudi na druga gospodarstva euroobmočja.

4.3. Uporaba člena 126 Pogodbe in dosedanje faze v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem glede Grčije

Člen 126 Pogodbe določa postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem (EDP). Nadalje je opredeljen v Uredbi Sveta (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem[35], ki je del Pakta za stabilnost in rast.

V skladu s členom 126(2) PDEU mora Komisija spremljati upoštevanje proračunske discipline na podlagi dveh meril: (a) ali razmerje med predvidenim ali dejanskim javnofinančnim primanjkljajem in BDP presega referenčno vrednost 3 % (razen če se ni to razmerje znatno in stalno zmanjševalo ter doseglo ravni blizu referenčne vrednosti oziroma če ni preseganje referenčne vrednosti le izjemno in začasno, razmerje pa ostaja blizu referenčne vrednosti) in (b) ali razmerje med državnim dolgom in BDP presega referenčno vrednost 60 % (razen če se razmerje ne znižuje zadosti in ne približuje dovolj hitro referenčni vrednosti).

Člen 126(3) PDEU (prej 104(3) PES) določa, da mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. To poročilo mora „upoštevati tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega državne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Komisija je 18. februarja 2009 na podlagi podatkov o dejanskem primanjkljaju in dolgu, ki so jih oktobra 2008[36] predložili grški organi in jih je nato potrdil Eurostat[37], ter ob upoštevanju

---

33 Priporočilo Sveta 2008/390/ES (UL L 137, 27.5.2008, str. 13).

34 UL L 183, 15.7.2009, str. 1.

35 UL L 209, 2.8.1997, str. 6. Upoštevano je tudi mnenje Ekonomsko-finančnega odbora z naslovom „Specifikacije izvajanja Pakta stabilnosti in rasti ter smernice za obliko in vsebino programov za stabilnost in konvergenčnih programov“, ki ga je 20. novembra 2009 potrdil Svet Ecofin in je dostopen na naslovu:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm

vmesne napovedi služb Komisije iz januarja 2009 sprejela poročilo po členu 104(3) za Grčijo[38]. Ekonomsko-finančni odbor (EFO) je nato 27. februarja 2009 v skladu s členom 104(4) PES pripravil mnenje o poročilu Komisije. 24. marca 2009 je Komisija na podlagi svojega poročila po členu 104(3) PES in mnenja EFO v skladu s členom 104(5) PES Svetu predložila mnenje, da v Grčiji obstaja čezmerni primanjkljaj.

Svet je 27. aprila 2009 na priporočilo Komisije v skladu s členom 104(6) PES sklenil, da v Grčiji obstaja čezmerni primanjkljaj[39]. Hkrati je Svet v skladu s členom 104(7) PES na Grčijo naslovil priporočilo, da do leta 2010 odpravi stanje čezmernega primanjkljaja, tako da na verodostojen in trajnosten način zmanjša javnofinančni primanjkljaj pod 3 % BDP. Svet je nadalje priporočil, *„da v ta namen grški organi (i) okrepijo prilagajanje proračuna v letu 2009 s trajnimi ukrepi, zlasti na strani odhodkov, tudi z izvajanjem že napovedanih ukrepov, (ii) izvedejo dodatne trajne ukrepe v letu 2010, da bi se nominalni primanjkljaj jasno znižal pod referenčno vrednost 3 % BDP do konca leta, (iii) nadaljujejo prizadevanja za nadzor drugih dejavnikov, ki poleg neto zadolževanja prispevajo k spremembi stopenj dolga, da bi zagotovili zadostno zmanjšanje deleža bruto javnega dolga in dovolj hitro približevanje referenčni vrednosti in (iv) še naprej prizadevajo za izboljšano zbiranje in obdelavo statističnih podatkov, predvsem z izboljšanjem kakovosti javnofinančnih podatkov*“. Svet je določil rok 27. oktobra 2009, do katerega mora grška vlada sprejeti učinkovite ukrepe za utrditev postopka fiskalne konsolidacije že v letu 2009 in opredeliti ukrepe, s katerimi naj bi se zagotovil ustrezen napredek k zmanjšanju čezmernega primanjkljaja do leta 2010.

Komisija je 11. novembra 2009 ocenila ukrepe, ki jih je za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja do leta 2010 na podlagi priporočila Sveta z dne 27. aprila 2009 sprejela Grčija, in ugotovila, da ukrepi Grčije niso zadostovali, ter na Svet naslovila priporočilo za sprejetje odločbe[40]. Svet je na podlagi tega 2. decembra 2009 sprejel sklep v skladu s členom 126(8) PDEU.

V skladu s členom 5(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 se *„odločitev Sveta o pozivu zadevni sodelujoči državi članici, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja v skladu s členom 104(9) Pogodbe [(126(9) PDEU)], sprejme v dveh mesecih od ugotovitve Sveta, da učinkoviti ukrepi v skladu s členom 104(8) [(126(8) PDEU)] niso bili sprejeti“,* torej o pozivu *„državi članici, naj v določenem roku sprejme ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja, ki so po njegovem mnenju potrebni za izboljšanje stanja“.*

---

36 V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 3605/93 (ki jo je medtem nadomestila Uredba Sveta (ES) št. 479/2009) morajo države članice dvakrat letno poročati Komisiji o višini svojega načrtovanega in dejanskega javnofinančnega primanjkljaja in državnega dolga. Zadnji podatki, ki jih je predložila Grčija, so na voljo na naslovu: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables

37 Eurostatovo sporočilo za javnost št. 147/2008 z dne 22.10.2008.

38 Vsi dokumenti za Grčijo, povezani s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem, so na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

39 Odločba Sveta 2009/415/ES (UL L 135, 30.5.2009, str. 21).

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

5. POTREBA PO FISKALNEM PRILAGAJANJU V LETU 2010 IN POZNEJE TER PODALJŠANJE ROKA ZA ZMANJŠANJE ČEZMERNEGA PRIMANJKLJAJA

Na podlagi makroekonomskih napovedi in ocen potencialne rasti, ki so jih v jeseni 2009 pripravile službe Komisije, strukturni primanjkljaj za leto 2009 znaša 11,5 % BDP. Torej skupna strukturna prilagoditev, potrebna za to, da Grčija nominalni primanjkljaj zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP, znaša več kot 9 odstotnih točk BDP. Zato zmanjšanje čezmernega primanjkljaja v letu 2010, kakor ga je prej priporočil Svet, ni več realno.

Za izboljšanje srednjeročnih možnosti za rast v Grčiji je nujna obsežna in verodostojna strukturna proračunska konsolidacija, vendar tako velik korak v enem letu ni izvedljiv, tako obsežnega zmanjšanja pa ne bo lahko doseči niti v obdobju treh let. Ne glede na to so velika in vztrajna fiskalna neravnovesja v povezavi z visokimi in hitro rastočimi dolgovi ter dolgoročnejšimi kazalniki vzdržnosti zelo zaskrbljujoča in je zato treba sprejeti odločne kratkoročne ukrepe. Po podatkih iz poročila služb Komisije o vzdržnosti za leto 2009[41] je Grčija izpostavljena visokim dolgoročnim tveganjem glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Dolgoročni proračunski učinek staranja prebivalstva je precej nad povprečjem EU, kar je zlasti posledica razmeroma velikega povečanja odhodkov za pokojnine, kot deleža BDP, v naslednjih desetletjih, če ne bo reforme pokojninskega sistema. Proračunsko stanje leta 2009 kaže proračunski učinek staranja prebivalstva na vrzel v vzdržnosti. Uresničenje primarnih presežkov v srednjeročnem obdobju in zlasti nadaljnja reforma pokojninskega sistema s ciljem omejitve precejšnjega povečevanja odhodkov zaradi staranja prebivalstva bi prispevala k zmanjšanju tveganja za vzdržnost javnih financ. Če Grčija ne bo hitro izravnala svojih proračunskih neravnovesij, bodo ta negativno vplivala na pričakovanja gospodarskih subjektov in poslabšala možnosti za rast ne le dolgoročno, temveč že v bližnji prihodnosti.

Ob upoštevanju navedenega Komisija meni, da bi bili s podaljšanjem roka za odpravo čezmernega primanjkljaja v Grčiji do leta 2012, kot je opisano v posodobljenem programu za stabilnost iz januarja 2010, vzpostavljeni pogoji za uravnovešeno in trajno konsolidacijo (po kateri bi bil potreben popravek, da se izpolni srednjeročni cilj stanja blizu ravnovesja ali presežnega stanja). Za dosego tega cilja mora grška vlada dosledno izvajati ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja in strukturne reforme iz posodobljenega programa za stabilnost iz januarja 2010 ter biti pripravljena sprejeti nadaljnje ukrepe, če zmanjšanje ne bi zadostovalo za dosego cilja. To bi prispevalo k verodostojnosti cilja zmanjšanja javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP leta 2012.

Če se leta 2010 delež javnofinančnega primanjkljaja na podlagi predvidenih trajnih ukrepov zniža na 8,7 % BDP, bi za verodostojno prilagoditev s ciljem najpozneje do leta 2012 trajno znižati primanjkljaj pod 3 % BDP bilo treba znatno izboljšati strukturni saldo (ciklično prilagojeni saldi brez enkratnih in začasnih ukrepov), prav tako v letih 2011 in 2012. Zato bi za ti dve leti moral biti strukturni fiskalni napor vsaj 3,5 % BDP za leti 2010 in 2011 ter 2,5 % BDP za leto 2012.

Če bodo rezultati na področju prihodkov ta leto 2010 boljši od pričakovanih, bi grški organi morali izkoristiti dodatni manevrski prostor za nadaljnje zmanjšanje primanjkljaja in tako

---

[41] Po napovedih iz poročila o vzdržnosti za leto 2009 (*European Economy 9*) bi se ob nespremenjenih politikah lahko odhodki, povezani s staranjem prebivalstva, med letoma 2010 in 2060 povečali za 16 odstotnih točk, od tega pa 12,5 točk zadeva pokojnine. Glej tudi Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu „Dolgoročna vzdržnost javnih financ za okrevajoče gospodarstvo“ – COM(2009) 545, 14.10.2009.

prispevati k trajnemu zmanjševanju javnega dolga. V nasprotnem primeru mora grška vlada sprejeti potrebne ukrepe za kompenzacijo izpada prihodkov in zmanjšati trenutno porabo.

Čeprav že zdaj upada, je za leto 2010 napovedan še nadaljnji upad prispevka faktorjev, ki vplivajo na delež dolga, razen neto zadolževanja in nominalne rasti BDP (t.j. finančne operacije in druge komponente tako imenovanega usklajevanja stanj in tokov), in ki so v preteklih letih višali delež dolga. Čeprav pomeni ta načrtovani razvoj usklajevanja stanj in tokov izboljšanje glede na preteklost, je njihov prispevek k skupnemu povečanju dolga še vedno zaskrbljujoč. Zato mora grška vlada sprejeti dodatne ukrepe za nadzor transakcij (razen primanjkljaja), ki še povečujejo dolg.

Letna sprememba ravni državnega dolga v letih 2010 do 2012 ne sme preseči povečanja, ki ga predvideva nominalni ciljni primanjkljaj, za največ 8,7 % BDP za leto 2010, 5,6 % BDP za leto 2011 in 2,8 % BDP za leto 2012 ter izdaj dolga, ki so potrebne za poravnavanje zaostalih plačil in normalno upravljanje likvidnosti. Sprememba ravni bruto dolga torej ne sme preseči 22,240 milijard EUR v letu 2010, 11,320 milijard EUR v letu 2011 in 4,510 milijard EUR v letu 2012. To ustreza letni popolni uskladitvi stanj in tokov v višini 0,25 % BDP v letih 2010, 2011 in 2012.

Ko bo čezmerni primanjkljaj odpravljen, bo morala Grčija sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da hitro vzpostavi strukturno uravnotežen proračun in doseže zadostno in trajno zmanjšanje ravni dolga. Vzpostavitev uravnoteženega proračuna za ustrezno proračunsko upravljanje upadov gospodarske rasti ostaja ključnega pomena.

V zadnjih nekaj letih so se zunanji računi grškega gospodarstva znatno poslabšali, visoka in trajna zunanja neravnovesja pa so v veliki meri odražala opazno poslabšanje fiskalnih razmer v državi. Mednarodni neto položaj se je od leta 2004 opazno poslabšal. Negativno neto stanje mednarodnih naložb je leta 2009 že preseglo 115 % BDP. Zato javni sektor ne le porablja večino zunanjega financiranja, ki je na voljo, temveč tudi že omejuje dostop do financiranja zasebnemu sektorju. Zato je za ponovno pridobitev izgubljene konkurenčnosti in izravnavo obstoječih neravnovesij ključnega pomena tudi drzna fiskalna konsolidacija. Bistvenega pomena za ponovno vzpostavitev konkurenčnosti cen in izravnano zunanjih ravnovesij bi bila tudi sprejetje strukturnih ukrepov in posodobitev sistema plač.

Fiskalna konsolidacija je ključnega pomena za ponovno pridobitev izgubljene konkurenčnosti in izravnavo obstoječih neravnovesij. V ta namen morajo grški organi izvajati stalne ukrepe za nadzor tekoče primarne porabe, vključno s stroški plač v javnem sektorju, in nujno izvesti strukturne reforme. Grški organi morajo predvsem zagotoviti, da so ukrepi za fiskalno konsolidacijo namenjeni tudi povečanju kakovosti javnih financ v okviru programa celovite reforme, pri čemer čim hitreje izvajajo politike za nadaljnje reformiranje davčne uprave.

Komisija priporoča, da Grčija do 16. marca 2010 predloži poročilo, v katerem navede ukrepe za uresničitev proračunskih ciljev za leto 2010 in časovni razpored izvajanja ukrepov. Grčija mora do 15. maja 2010 (in potem vsakega četrt leta) predložiti tudi poročilo, ki opisuje ukrepe, ki jih mora izvajati na podlagi priporočila Sveta v skladu s členom 121(4) in sklepa v skladu s členom 126(9). Zlasti mora poročilo vsebovati podrobne informacije o konkretnih ukrepih, izvedenih do roka za poročilo, za uskladitev s tem sklepom; konkretnih ukrepih, ki naj bi se izvedli po roku za poročilo, za uskladitev s tem sklepom; časovnem razporedu sprejetja strukturnih ukrepov, navedenih v posodobljenem programu za stabilnost iz januarja 2010; mesečnem izvrševanju državnega proračuna; medletnih podatkih o izvrševanju proračuna na področju socialne varnosti, lokalnih oblasti in izvenproračunskih sredstev;

izdajah državnega dolga in njegovem odplačevanju; Informacije o razvoju na področju stalnih in začasnih zaposlitev v javnem sektorju, javnofinančnih odhodkih, ki čakajo na izvršitev (nakopičena zaostala plačila); in finančnem stanju javnih podjetij in drugih javnih subjektov (na letni ravni).

*

* *

Na podlagi zgornje ocene Komisija Svetu priporoča, (i) da izda priporočila Grčiji v skladu s členom 121(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije z namenom odprave neskladnosti s širšimi smernicami ekonomskih politik in za odpravo tveganja ogrozitve ustreznega delovanja ekonomske in monetarne unije, (ii) da Grčijo v skladu s členom 126(9) pozove, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje čezmernega javnofinančnega primanjkljaja, ki jih Svet ocenjuje kot potrebne, in (iii) da pripravi mnenje o posodobljenem programu za stabilnost. Poleg tega Komisija meni, da bo javna objava priporočila Sveta v skladu s členom 121(4) olajšala usklajevanje gospodarskih politik držav članic in Unije ter prispevala k boljšemu razumevanju med gospodarskimi subjekti, s čimer se bo olajšalo izvajanje priporočenih ukrepov. Zato Komisija Svetu predlaga tudi, da priloženo priporočilo objavi; javnosti so dostopni tudi druga priporočila in sklep.

2010/0031 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o javni objavi priporočila za odpravo neskladnosti s širšimi smernicami ekonomskih politik v Grčiji in za odpravo tveganja ogrozitve ustreznega delovanja ekonomske in monetarne unije

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 121(4) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Svet je [16. februarja 2010] sprejel Priporočilo [št. ...] za odpravo neskladnosti s širšimi smernicami ekonomskih politik v Grčiji in za odpravo tveganja ogrozitve ustreznega delovanja ekonomske in monetarne unije.

(2) Javna objava priporočila bi morala olajšati usklajevanje gospodarskih politik držav članic in Unije ter bi morala prispevati k boljšemu razumevanju med gospodarskimi subjekti, s čimer bi se olajšalo izvajanje priporočenih ukrepov –

SKLENIL:

Člen 1

Priporočilo [št. ... z dne 16. februarja 2010] za odpravo neskladnosti s širšimi smernicami ekonomskih politik v Grčiji in za odpravo tveganja ogrozitve ustreznega delovanja ekonomske in monetarne unije se objavi v *Uradnem listu Evropske unije.*

Člen 2

Ta sklep začne veljati [16. februarja 2010].

V Bruslju, [16. februar 2010].

Za Svet
Predsednik