ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2010
COM(2010) 26 окончателен

2010/0031 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за оповестяване на препоръката с оглед на премахването на несъответствията на икономическите политики на Гърция с общите насоки и за отстраняване на риска за правилното функциониране на икономическия и паричен съюз

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

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. Въведение

През изминалото десетилетие, отчасти поради провеждането на експанзионистична фискална политика, икономическият растеж на Гърция беше висок, възлизайки на 4 % годишно. В същото време значително нараснаха вътрешните и външните макроикономически дисбаланси, което доведе до бързо натрупване на външен дълг в условията на много висок публичен дълг. Натискът върху размера на дълга се засилва и вследствие на преоценката на рисковете във връзка с въздействието на глобалната икономическа и финансова криза върху икономиката на страната.

В прогнозата на службите на Комисията от есента на 2009 г. се очаква през 2009 г. растежът на реалния БВП да се забави до стойност малко над 1 %, а през 2010 г. да бъде отрицателен. Свиването на икономиката се отрази остро на публичните финанси и условията за финансиране. Средната стойност на дефицита на консолидирания държавен бюджет през последното десетилетие беше значително над 3 % от БВП и неколкократно проведените мащабни финансови операции с увеличаващ дълга ефект доведоха до размер на съотношението на дълга към БВП, надвишаващ 100 %. Гърция е изправена пред предизвикателството да постигне, в условията на неблагоприятна макроикономическа конюнктура, значителна фискална консолидация, като в същото време предприеме мерки за подобряване на качеството на публичните финанси и за коригиране на факторите, стоящи в основата на големите вътрешни и външни дисбаланси в икономиката.

Понастоящем гръцката икономика е подложена на едновременното действие на фискална криза и на по-широкообхватни макроикономически неравновесия, коренящи се в дълбоко залегналите структурни проблеми. При тези обстоятелства е целесъобразно да се приложат предвидените в Договора инструменти за икономически и бюджетен надзор. Освен като отговор на обективната сериозност на обстановката в Гърция и на риска проблемите ѝ да надхвърлят националните мащаби, отразявайки се на други държави от еврозоната, съвместното прилагане на предвидените в Договора инструменти за надзор би засилило ефективността на този надзор.

В обяснителния меморандум се прави сбит обзор на макроикономическата и бюджетна ситуация в Гърция, разискват се начините за прилагане на инструментите в условията на взаимодействие между тях и се обуславя необходимостта от отправяне на препоръки към Гърция по силата на член 121, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС); от предприемането на действия по силата на член 126, параграф 9 от ДФЕС; както и от представянето на становище относно актуализацията на програмата за стабилност от януари 2010 г. съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета[1]. До този момент решение за отправяне на предизвестие за предприемане на мерки по силата на член 126, параграф 9 и препоръка по силата на член 121, параграф 4 не са били прилагани съвместно.

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

2. МАКРОИКОНОМИЧЕСКА СРЕДА, КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ И ФИСКАЛНИ НЕРАВНОВЕСИЯ

2.1. Скорошни изменения в макроикономическата среда

Откакто през април 2009 г. Съветът прие решение за наличието на прекомерен дефицит в Гърция и отправи препоръки в съответствие с член 104, параграф 7 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), макроикономическата и бюджетна ситуация и перспектива в страната се влошиха значително. Кризата засегна доверието на потребителите и на бизнеса, икономическата дейност от края на 2008 г. насам и съответно средносрочните икономически прогнози. В сравнение с междинната прогноза на службите на Комисията от януари 2009 г. залегналите в препоръките на Съвета от април 2009 в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО прогнози за растеж бяха преразгледани в низходяща посока. Вместо почти нулев ръст на реалния БВП през 2009 г., последван от слабо възстановяване през 2010 г., в прогнозите от есента на 2009 г. службите на Комисията се предвижда реалният БВП да се свие с около 1 % през 2009 г. и с 0,25 % през 2010 г.[2] (таблица 1). Освен това, предвид скорошните изменения на средата, съществува вероятност икономическата дейност през 2010 г. да се свие повече от предвиденото в прогнозата от есента на 2009 г. Икономическият спад оказа значително въздействие и върху заетостта, която през 2009 г. спадна с над 1 %, довеждайки до безработица от около 9 %, чийто размер службите на Комисията очакват през 2010 г. да надхвърли 10 %.

Измененията на макроикономическата среда доведоха до съществена корекция на външния дефицит (нетни получени/предоставени заеми спрямо останалия свят) от над 12 % от БВП през 2008 г. до 7,5 % през 2009 г. Предвид структурната слабост на икономиката обаче службите на Комисията очакват средносрочната тенденция на подобряване на външните сметки и конкурентоспособността да бъде значително по-умерена от предвиденото. Външните неравновесия в частност биха могли въпреки подобряването си да възлязат почти на 8 % от БВП през 2011 г. В условията на слаб растеж в номинално и реално изражение натискът на външните фактори става по-осезаем, поради което се налага значителна корекция.

[2] European Economic Forecast – autumn 2009, *European Economy*, 10. (Европейска икономическа прогноза – есен 2009 г., Европейска икономика. № 10, 2009.)

Таблица 1: Макроикономическа обстановка и прогнози

	2008 г.	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	2013 г.
	КОМ	КОМ	ПС	КОМ	ПС	КОМ	ПС	ПС	ПС
Реален БВП (изменение в %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Частно потребление (изменение в %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Публични разходи (изменение в %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Брутообразуване на основен капитал (изменение в %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Износ на стоки и услуги (изменение в %)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Внос на стоки и услуги (изменение в %)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
БНД (дефлатор на БВП) (изменение в %)	1,6	-1,6	не се прилага	-0,7	не се прилага	0,7	не се прилага	не се прилага	не се прилага
Фактори за растежа на реалния БВП:									
- Крайно вътрешно потребление	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Изменение в складовите наличности	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- Нетен износ	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Заетост (изменение в %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Равнище на безработица (според определението на Евростат)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Трудови възнаграждения/служител	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Разходи за труд (за цялата икономика)	3,9	2,5	не се прилага	0,9	не се прилага	0,9	не се прилага	Не се прилага	не се прилага
Реални разходи за труд	0,3	0,8	не се прилага	-0,5	не се прилага	-1,3	не се прилага	не се прилага	не се прилага
Дефлатор на БВП (изменение в %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Хармонизиран индекс на потребителските цени	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Нетни получени/предоставени заеми спрямо останалия свят	-12,4	-7,5	-8,8	-6,8	-6,6	-6,7	-5,9	-4,9	-4,0

Източник: AMECO, Служби на Комисията, програма за стабилност (януари 2010 г.).

Динамиката на разходите за труд спрямо търговските партньори отразява нарастващата загуба на конкурентоспособност през последното десетилетие. Бързият ръст на разходите за заплати и надбавки, надхвърлящ нарастването на производителността, допринесе за наличието на постоянен положителен инфлационен диференциал с еврозоната. През 2009 г. номиналното възнаграждение на служител се увеличи с 2,25 %, а инфлацията на ХИПЦ за същия период запази близка до 1 % стойност, което доведе до бърз ръст на реалните заплати, значително надвишаващ производителността. В случай че се запази в средносрочен план, разнобоят между заплатите, от една страна, и условията на пазара на труда и изменението на производителността – от друга, включително слабото въздействие на настоящия спад върху нарастването на заплатите, биха допълнително утежнили конкурентната позиция на икономиката. Конкурентоспособността би могла да бъде засилена, ако се увеличи производителността и заплатите следват подходяща динамика. Въпреки че текущото равнище на инфлацията е ниско, в средносрочен план то се очаква да възприеме без бавене възходяща тенденция. Основната инфлация също се очаква да се повишава по-бързо спрямо средната за еврозоната. Недостатъчно гладкото функциониране на вътрешни пазари, особено на пазара на услугите, намира отражение във високи търговски маржове в защитените сектори.

2.2. Конкурентоспособност и потенциал за растеж

Според данните на Евростат, през 2008 г. БВП на глава от населението, изразен в стандарт на покупателната способност (СПС), е възлязъл на 94,25 % от средната стойност за ЕС-27 в резултат на сравнително ниските равнища на почасова

производителност. За сметка на това използването на трудовия ресурс е по-голямо от средното за ЕС-27 поради повечето изработени часове годишно. Понастоящем Гърция среща сериозни трудности да преодолее разликата с еврозоната в дохода на глава от населението. Анализът може да започне с предположението, че кризата би могла да засегне производителния капацитет на гръцката икономика. Според изчисленията на Комисията, към 2020 г. кумулираната загуба от потенциалния БВП би възлязла на 16,25 % в сравнение с тенденцията за периода 2000—2006 г. Този спад е сред най-острите измежду държавите от еврозоната, въпреки че частично се дължи на високия ръст на потенциалния БВП на Гърция в предкризисния период. Освен това през 2020 г. страната ще започне да изпитва неблагоприятно въздействие на застаряването на населението, което също ще намали равнищата на потенциален растеж от този момент нататък.

Следователно за възобновяване на тенденцията на устойчива конвергенция на гръцката икономика е необходимо неравновесията да бъдат коригирани чрез значителна фискална корекция и прилагането на широкообхватен пакет от реформи. Слабостта на гръцката икономика беше многократно подчертавана от Съвета. В прогнозите на Комисията например проблемите с конкурентоспособността на гръцките цени и в частност с тенденцията за покачване на реалния обменен курс пространно се обсъждаше. Освен това, в препоръките във връзка с Лисабонската стратегия[3] бяха определени специфични области като инвестирането в научноизследователската и развойна дейност, реформирането на публичната администрация или качеството на образованието, в които Гърция би могла да подобри неценовата си конкурентоспособност. От своя страна, в изчисленията на работната група по въпросите на застаряването на Комитета по икономическа политика за приоритетна област беше посочена пенсионната реформа[4]. В допълнение към това, в обзора на пазара на труда на Комисията[5] бяха установени проблеми на пазара на труда в Гърция, главно във връзка с неговата фрагментираност и с уредбата на договарянето на възнагражденията. Накрая, няколко показателя сочат, че е възможно функционирането на пазара на продукти – от мрежовите индустрии до професионалните услуги – да бъде подобрено. Взети заедно тези елементи подкопават структурната конкурентоспособност на страната и подхранват предположението, че значителното външно неравновесие не се дължи единствено на стабилно вътрешно търсене. В следните параграфи се излагат по-подробно предизвикателствата във всяка отделна област на политика.

По отношение на ценовата конкурентоспособност изпъкват два показателя. На първо място, през последните 10 години Гърция натрупваше инфлационни диференциали от порядъка на 1 процентен пункт годишно спрямо еврозоната. На второ място, растежът на заплатите беше по-висок отколкото в еврозоната, надвишавайки увеличаването на производителността, което доведе до нарастване на реалните разходи за труд. Сред факторите за инфлационните диференциали са както стабилното вътрешно търсене в предкризисния период, така и несъвършенствата на пазара на труда и на стоки и услуги, предизвикващи прекомерно високи заплати и търговски маржове. Нарастването

---

3 OJ L 183, 15.7.2009 г., стр. 1.

4 2009: Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) (Доклад за застаряването 2009 – икономически и бюджетни прогнози за 27-те държави-членки на ЕС (2008—2060 г.)), European Economy, 2/2009.

5 Labour market and wage developments in 2008 (Пазар на труда и динамика на заплатите през 2008 г.), European Economy, 8/2009.

на заплатите, надвишаващо увеличаването на производителността, се насърчава от естеството на регулацията при формирането на заплатите, както и от поведението на публичния сектор. Фактически бюджетните заплати представляват значителна част от общите разходи за заплати и са със силно отражение върху формирането на заплатите в частния сектор, като през последните няколко години са по-високи от тях[6].

В по-общ план повишаването на качеството на публичната администрация е от ключово значение за увеличаването на общата ефективност на икономиката. Броят на публичните институции, организации, общини и местни съвети с времето нарасна. В препоръките във връзка с Лисабонската стратегия беше подчертана необходимостта от изграждане на ефективен капацитет за регулиране, контрол и прилагане както в общ план, така и при усвояването на структурните фондове. Гръцките власти се задължиха да подобрят функционирането на публичната администрация, като понастоящем действа оперативна програма по въпросите на административната реформа. На този етап все още е необходимо ролята на оценките на въздействието и прозрачността при обществените допитвания да бъдат засилени, работата по кодифицирането да бъде ускорена, като във всяко министерство бъде създаден отдел за по-добра нормативна уредба, както и да се увеличи усвояването на структурните фондове. Последният елемент е изложен в подробности по-долу.

Пенсиите са друга област, която се нуждае от широкомащабни реформи. През следващите десетилетия социално-осигурителните разходи за пенсии като процент от БВП се очаква да се покачат значително – от 11,75 % от БВП през 2007 г. до почти 24 % от БВП през 2060 г. В този контекст Комисията в последния си доклад за устойчивостта[7] счита, че устойчивостта на публичните финанси в Гърция е изложена на висок риск. Демографското развитие, при което се очаква коефициентът на зависимост при старите хора през прогнозния период до 2060 г. почти да се удвои, има значителен ефект върху увеличаващите се разходи за пенсии през целия този период[8]. Освен това съотношението пенсия/заплата (benefit ratio)[9] в Гърция е сред най-високите в ЕС, въпреки че рискът от бедност, на който са изложени хората над 65-годишна възраст, е по-висок от средния за ЕС. Неотдавнашните реформи – например закон 3655/2008[10] –

---

6 В тази съпоставка са използвани данни от националните отчети, в които възнаграждението на служител от държавната администрация се сравнява с това на служител от целия частен сектор за периода 2000—2007 г. Разликата в заплатите в публичния спрямо частния сектор е по-голяма и в сравнение с останалите държави-членки от еврозоната, за които има подобни данни (например Испания или Италия).

7 European Economy, 9/2009.

8 Прогнозното равнище на демографското предизвикателство постоянно се отчита като по-високо спрямо средното за ЕС, като в прогнозите на Евростат от 2008 г. се посочва увеличаване на коефициента на зависимост при старите хора от 27,8 % през 2008 г. на 57,1 % през 2060 г. Отношението между осигуряващите се и пенсионерите достигна 1,75:1 вместо необходимата за една устойчива пенсионна система на базата на разпределение стойност 4:1.

9 Представлява средното равнище на изплащаните от държавата пенсии като дял от средната работна заплата в страната.

10 В закон 3655/2008 са предвидени мерки за преодоляване на административните слабости на гръцката пенсионна система и се въвеждат многобройни параметрични корекции. На първо място, в закона броят на фондовете се снижава от 115 на 113, като по този начин се намаляват административните разходи и се подобрява текущият контрол. На второ място, законът въвежда личен социалноосигурителен номер за постигане на по-ефективен контрол върху разходите и редуциране на неплащането на вноски. На трето място, в него се предвижда учредяването на застрахователен фонд за солидарност между поколенията, чиято цел е да се гарантират бъдещите пенсионни плащания. Освен това, в закона са предвидени финансови стимули за удължаване на активния живот с максимум три години спрямо законово определената пенсионна

предприеха стъпки за преодоляване на някои слабости на пенсионната система като прекомерната ѝ фрагментираност. В актуализацията на програмата за стабилност от 2010 г. също се съдържат някои ангажименти за реформиране на пенсионната система и здравеопазването. Като цяло пенсионната система остава неустойчива и несправедлива. Схемите за преждевременно пенсиониране са известна, макар и скъпа, алтернатива за пенсиониране, която обаче има отрицателно въздействие върху стимулите за работа. Реформите, следователно, трябва да ограничат тенденцията на значително нарастване на свързаните със застаряването разходи с оглед засилване на дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Здравеопазването също се нуждае от реформиране, в частност с оглед повишаване на качеството на обслужването, особено по отношение на ефективността и управлението на бюджета на предоставянето на първични медицински грижи, тъй като те бяха една от причините за надхвърлянето на предвидените бюджетни средства[11].

В актуализацията на програмата за стабилност се обсъждат и реформи на пазара на продукти. Вниманието е съсредоточено върху няколко области. На първо място следва да се засили конкурентоспособността в сектора на професионалните услуги, чийто дял от БВП е 2,5 %, а от заетостта – 7 %[12]. Показателят на ОИСР за пазара на продукти при професионалните услуги отрежда на Гърция слаба позиция, особено при правните услуги. На второ място, показателят на ОИСР за препятствията пред конкуренцията сочи, че препятствията пред конкуренцията са сред най-големите спрямо останалите държави от ОИСР. На трето място, изостава от средните стойности за ЕС[13] либерализирането на мрежовите индустрии (например енергетиката), както и отварянето на пазарите за транспортния сектор и особено за железопътния транспорт[14]. В газовия сектор например първият частен внос на втечнен природен газ беше отменен (декември 2009 г.) , тъй като държавният мрежов оператор DESFA не беше подписал договори, разрешаващи достъп до мрежата. Тази липса на либерализация има непосредствен ефект върху гръцкия бизнес. Световната банка[15] например посочва, че на пазара на електроенергия свързването на ново предприятие към електроенергийната мрежа отнема повече време и е свързано с повече разходи, отколкото средното равнище за ОИСР.

Накрая, във връзка с бизнес климата може да се посочи, че в отношенията си с публичната администрация дружествата са изправени пред сложни, тежки, тромави процедури и правна несигурност. Въпреки осъществявания напредък, през 2009 г. Гърция е последна от държавите от ЕС и ОИСР по показателите на Световната банка за оценка на бизнес климата „Doing Business“. Това се обяснява с времето и разходите,

---

възраст, както и по-строги условия за излизане в отпуска по майчинство с оглед увеличаване на участието на жените на пазара на труда.

11 OECD (2009), Economic Survey of Greece 2009, chapter 3: Chapter 3 Improving the performance of the health care system (ОИСР, Икономически обзор за Гърция 2009 г., глава 3: Повишаване на ефективността на здравеопазването).

12 Източник: EU KLEMS, 2005.

13 Съгласно показателите на ОИСР за регулирането на енергийния и транспортния пазар и пазара на комуникации. Показателят за степента на регулиране в електроенергийния и газовия сектор е съответно е 2,1 и 3,5 спрямо съответно 1,5 and 2,5 при останалите държави от ОИСР членки на ЕС.

14 Показателят на ОИСР за 2007 г. е 5,3 спрямо 3,4 в държавите от ОИСР членки на ЕС.

15 Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project (Достъп до електроенергия. Пилотен показател, взет от проекта за оценка на бизнес климата – „Doing Business Project“). World Bank. 2010.

необходими за започването на бизнес, общата липса на гъвкавост на пазара на труда, слабата защита, предоставена на инвеститорите, и трудния достъп до финансиране. Гърция си постави за цел да намали административната тежест с 25 % до 2013 г., въпреки че преследването ѝ все още се намира на първоначален етап. Накратко, реформите в споменатите области, в съответствие с насоките в документа на ЕС за дребния бизнес (Small Business Act), биха спомогнали за увеличаването на частните инвестиции и заетостта, без да бъдат ангажирани значителни публични разходи. Те биха могли да допринесат и за прилагането на реформите на пазара на труда, намалявайки натиска на разходите.

Освен опитите за реформиране на заетостта в публичния сектор, пазарът на труда в Гърция също се нуждае от реформи съобразно общия принцип на съчетаване на гъвкавост и сигурност (т.нар. flexicurity). Пазарът на труда в страната е силно (повече от всяка друга държава в ЕС) сегментиран по полов признак, възраст (младите хора по-трудно си намират работа), вид договорни отношения (временните договори са с по-висока степен на трудово-правна закрила от постоянните) и умения (по-висока степен на трудово-правна закрила за служителите спрямо работниците). Същевременно е необходимо квалификацията на работната ръка да бъде значително повишена, както и приспособяването ѝ към потребностите на пазара чрез подобряване на качеството на средното и висше образование, на ефикасността на публичните служби по труда и на активните политики по отношение на пазара на труда. Някои от тези въпроси бяха обсъдени в последната актуализация на програмата за стабилност. Накрая може да се посочи, че определението за „масови уволнения“ е извънредно широко, тъй като се прилага за дружества между 20 и 200 служители при уволнение на 4 души. Гръцкото законодателство в областта на масовите уволнения е тромаво и спъва създаването на работни места. То е пречка и за развитието на предприятията.

В заключение може да се отбележи, че едно по-бързо и по-ефективно усвояване на средствата от фондовете на ЕС би могло да играе ключова роля за успеха на усилията за възстановяване на конкурентоспособността и на устойчиви публични финанси. От 2007 г. насам Гърция е подала до Комисията сравнително малко искания за плащане. Това е знак за ниско равнище на усвояване в началото на четвъртата година от периода на планиране 2007—2013 г. спрямо повечето от останалите държави-членки. Като приспособи националните си инвестиционни приоритети към целите на структурната политика и политиката на сближаване и си сътрудничи с Комисията за подобряване на изпълнението на оперативните програми, Гърция би могла да осигури финансиране за ключови инвестиции в публичния сектор, които подкрепят потенциала за дългосрочен растеж, като в същото време позволяват по-нататъшната консолидация на бюджета. Особено внимание следва да се отдели, от една страна, на оперативните програми за административна реформа и цифрова конвергенция, чрез които се подкрепят основните реформи в публичната администрация, а от друга – на развитието и образованието, включително обучението през целия живот, на човешките ресурси, чрез които се подкрепят реформите на пазара на труда и в образователната система, тъй като всички те са от особено значение за стратегията за реформи и растеж, описана в актуализираната през януари 2010 г. програма за стабилност. Средствата от фондовете на ЕС биха могли да бъдат използвани за увеличаването на ефективността на публичната администрация и за подкрепа на реформата на системата на здравеопазване, на публичните служби по труда, на реформите в областта на обучението през целия живот, както и на изграждането на капацитет за ефективен контрол и прилагане на нормативната уредба.

2.3. Банков сектор

Гръцките банки, които продължават да регистрират печалби и чието средно равнище на капиталова адекватност е 11,7 %, са относително стабилни от гледна точка на платежоспособността си. Банките получиха държавна подкрепа под формата на гаранции и капитали, но не толкова, колкото в повечето други държави-членки на ЕС. Независимо от това, текущите им резултати ще бъдат повлияни от структурните слабости на икономиката, която се възстановява от настоящата рецесия, довела до ограничаване на кредитната експанзия.

Въпреки сравнително ниското си съотношение на заемите към депозитите, гръцкият банков сектор изпитваше трудности в привличането на капитал от други банкови и финансови институции, като разчиташе главно на заеми от централните банки в Евросистемата[16]. Понастоящем около 8 % от активите на гръцките банки са в държавни ценни книжа, главно на гръцката държава. Евентуално бъдещо понижаване на кредитния рейтинг на страната би могло да охлади интереса на банките и другите инвеститори към гръцките държавни ценни книжа. Това би допълнително затруднило възможността на правителството да се самофинансира.

По отношение на по-широкия финансов сектор и по-конкретно на застрахователния сектор, гръцкият надзорен орган понастоящем разглежда начини за преодоляване на опасността едно голямо и четири малки дружества да изпаднат в неплатежоспособност[17].

---

16 Достъпът до финансиране в рамките на Евросистемата беше улеснен от промени в правилата на ЕЦБ относно обезпеченията. В края на 2010 г. обаче се очаква отново да бъдат отново въведени прилагалите се преди кризата критерии за допустимост.

17 Лицензът на Aspis Pronoia S.A., както и на други четири по-малки застрахователни дъщерни дружества на Aspis Group с дейност в Гърция, беше оттеглен на 21 септември 2009 г. Тази стъпка се дължеше главно на твърде нестабилното финансово състояние на тези дружества. Средствата обаче, които гръцкото правителство би трябвало да осигури, за да запази стабилността на тези дружества, са малки.

2.4. Неравновесия при публичните финанси

През 2009 г. гръцките публични финанси се влошиха значително повече, отколкото можеше да се предположи, че ще се случи в резултат на кризата и мерките за подкрепа на финансовия сектор. Според официалната оценка в бюджета за 2010 г., бюджетният дефицит през 2009 г. е достигнал 12,75 % от БВП (в нея се включва временна мярка, нетно увеличаваща дефицита с 1,25 % от БВП[18]). Това е в съответствие с прогнозата на службите на Комисията т есента на 2009 г. и може да бъде съпоставено със заложената в актуализацията на програмата за стабилност и растеж от януари 2009 г. бюджетна цел от 3,7% от БВП през 2009 г. (таблица 2)[19]. Оценяваният понастоящем дефицит за 2009 г. е съществено по-висок от прогнозирания през април 2009 г., когато Съветът прие препоръката си в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО.

Таблица 2: Актуализирани прогнози за бюджетното състояние и икономическия растеж

	Ръст на реалния БВП (изменение в %)					Нето предоставени/получени заеми от държавния бюджет (% от БВП)				
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Бюджет 2009 г.	2,7	не се прилага	не се прилага	не се прилага	не се прилага	-2	не се прилага	не се прилага	не се прилага	не се прилага
Прогноза КОМ януари 2009 г.	0,2	0,7	не се прилага	не се прилага	не се прилага	-3,7	-4,2	не се прилага	не се прилага	не се прилага
ПС януари 2009 г.	1,1	1,6	2,3	не се прилага	не се прилага	-3,7	-3,2	-2,6	не се прилага	не се прилага
Съобщение във връзка с ППД (април 2009 г.)	не се прилага	не се прилага	не се прилага	не се прилага	не се прилага	-3,7	не се прилага	не се прилага	не се прилага	не се прилага
Прогноза КОМ пролет 2009 г.	-0,9	0,1	не се прилага	не се прилага	не се прилага	-5,1	-5,7	не се прилага	не се прилага	не се прилага
Съобщение във връзка с ППД (октомври 2009 г.)	не се прилага	не се прилага	не се прилага	не се прилага	не се прилага	-12,5	не се прилага	не се прилага	не се прилага	не се прилага
Прогноза КОМ есен 2009 г.	-1,1	-0,3	0,7	не се прилага	не се прилага	-12,7	-12,2	-12,8	не се прилага	не се прилага
Бюджет 2010 г.	-1,2	-0,3	не се прилага	не се прилага	не се прилага	-12,7	-9,1	не се прилага	не се прилага	не се прилага
ПС януари 2010 г.	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Източник: Служби на Комисията, актуализации на програмата за стабилност

Много по-високият от предвидения дефицит за 2009 г. може да бъде само частично обяснен с неблагоприятните макроикономически условия (таблица 3). Според последните официални прогнози на гръцките власти реалният БВП се очаква да се свие с 1,25 % през 2009 г., което в общи линии съответства на прогнозираното от службите на Комисията през есента на 2009 г. Само малка част обаче от проблемите, свързани с бюджета през 2009 г. (около 1,5 % от БВП), могат да се обяснят с действието на автоматичните стабилизатори при навлизането на икономиката в рецесионна фаза. Задълбочаването на дефицита се свързва и с базов ефект, дължащ се на преразглеждане

[18] В разбивка това са еднократен разход, увеличаващ дефицита с 1,25 % от БВП и еднократно постъпление от около 0,25 % от БВП. В последното се включват еднократен приход от специален данък върху домакинствата с високи доходи и въведена през 2009 г. мярка за данъчна амнистия.

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

със съществена промяна във възходяща посока на дефицита на консолидирания държавен бюджет за 2008 г. (в сравнение с данните от пролетната прогноза, през октомври 2009 г. съотношението на дефицита за 2008 г. беше преразгледано във възходяща посока с 2,75 % от БВП)[20].

Освен тези фактори, влошаването на държавния дефицит отразява спадането с около 2,5 % от БВП на приходите и превишаването на разходите с почти 2,5 % от БВП в сравнение с бюджетната цел от актуализираната през януари 2009 г. програма за стабилност. В по-голямата си част спадът на приходите се дължи на проблеми, свързани с механизма за събиране на данъци. По-конкретно приходите от непреки данъци се свиха с 1,25 % от БВП, а в резултат на увеличаващата се безработица приходите от социалноосигурителни вноски спаднаха с почти 0,5 % от БВП, също потвърждавайки, че първоначалните предвиждания за бюджетни постъпления, служещи за основа за бюджетните цели, са били твърде оптимистични (по отношение както на преките, така и на непреките данъци). Както беше споменато, по отношение на разходите редица еднократни разходи[21], възлизащи на около 1,25 % от БВП, допринесоха за превишаването на разходите. Освен това, главно поради увеличаване на краткосрочните трудови договори и заплатите в публичния сектор, разходите за заплати от бюджетната сфера се увеличиха с 0,7 % от БВП. Също така поради значителното нарастване на съотношението на дълга към БВП, разходите по обслужването на дълга нараснаха с 0,5 % от БВП. Поради факта, че обявените от правителството през юни 2009 г. мерки за бюджетна консолидация[22] бяха приложени през годината едва частично[23], ефектът от тях не беше достатъчен, за да неутрализира превишаването на разходите и спада на приходите.

---

20 Съгласно член 15, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета Евростат изрази резерви относно качеството на данните, отчетени от Гърция, поради съществени съмнения относно надеждността на данните, предоставени от статистическите органи на страната (Информационен бюлетин на Евростат № 149/2009 от 21 октомври 2009 г.) Резервите, изразени от Евростат по отношение на финансовите статистически данни на гръцкото правителство, все още не са оттеглени. Вж. също така Доклад на Комисията относно държавния дефицит на Гърция и статистическите данни за дълга — COM(2010) 1, 8.1.2010 г.

21 Специална помощ за домакинствата с ниски доходи (20 млн. EUR), административни разходи във връзка с предсрочните избори през октомври 2009 г. (244 млн. EUR) и плащане на лихва за забава върху дължими от болниците плащания (975 млн. EUR), субсидии и други безвъзмездни средства, предоставени на държавни структури (394 млн. EUR), плащане на глоба в резултат на съдебно решение за националния въздушен превозвач и други (541 млн. EUR). Общо 3 228 млн. EUR или 1,25 % от БВП.

22 Целта на по-голямата част от планираните мерки бе предимно временно (уреждане на данъчни задължения, допълнително облагане на високите доходи, такси върху сградите, построени в нарушение на разпоредбите за използване на земята и др.) или постоянно (увеличаване на акцизите върху тютюна и алкохола, по-високи данъчни ставки върху дивидентите и опциите върху акции и др.) повишаване на приходите. По отношение на разходите някои мерки (като намаляване на текущите разходи, замразяване на заплатите и на пенсиите в публичния сектор, съкращаване на международната помощ за развитие и др.) бяха обявени в течение на годината.

23 Например налагането на такси върху сградите, построени в нарушение на разпоредбите за използване на земята (с очаквано въздействие върху бюджета от около 0,5 % от БВП), оповестено през юни 2009 г., не бе приложено, тъй като бе обявено за противоконституционно от гръцките съдилища. Други примери за мерки, ефектът от които бе по-нисък от първоначално предвидения, са замразяването на заплатите и на пенсиите в публичния сектор, удължаването на сроковете за уреждане на данъчни задължения, такси за използване на мобилни телефони, облагане на собствениците на яхти и др.

Таблица 3: Основни фактори, определящи състоянието на бюджетния дефицит през 2009 г. (*)

	Ефект върху дефицита	Дефицит през 2009 г.
Първоначално заложена цел в закона за бюджета за 2009 г.		**2,0**
Актуализация през януари 2009 г. на програмата за стабилност		**3,7**
Основен годишен ефект	1,4	
Автоматични стабилизатори	1,5	
Еднократни разходи	1,5	
Въздействие на мерките за увеличаване на приходите	-1,0	
Въздействие на мерките за ограничаване на разходите	-0,3	
Спад в приходите	3,5	
Надхвърляне на разходите	2,2	
Разлика по отношение на суаповите операции	0,2	
Актуализация през януари 2010 г. на програмата за стабилност		**12,7**

(*) В таблицата като % от БВП са обобщени основните поправки, корекции и несъответствия в бюджета за 2009 г. след неговото приемане от (предишното) гръцко правителство в края на 2008 г., както и новата програма за стабилност.

(°) „+“ означава нарастване на дефицита, докато „–“ означава намаляване на дефицита.

В заключение, въпреки че макроикономическите условия се влошиха повече от очакванията, бързото влошаване на фискалните неравновесия може само отчасти да се обясни с по-неблагоприятните от очакваното макроикономически условия.

2.5. Статистически данни за фискалното състояние

При гръцката статистическа система сериозен и постоянен проблем представлява ненадеждността на предоставените от правителството финансови статистически данни. На 22 октомври 2009 г. Евростат изрази общи резерви относно съобщените от гръцките власти данни „*поради съществената несигурност по отношение на съобщените данни*“, поради което не ги утвърди. По-специално в съобщението от октомври 2009 г. относно ППД бяха направени съществени корекции на правителствените данни за дефицита и дълга за предходните години.

Дефицитът на консолидирания държавен бюджет за 2008 г. беше коригиран на почти 7,75 % от БВП, което представлява увеличение с 4 пункта спрямо актуализираната през януари 2009 г. програма за стабилност и с 2,75 пункта от БВП спрямо съобщението във връзка с ППД от април 2009 г. Последният доклад на Комисията относно предоставените от гръцкото правителство статистически данни за дефицита и дълга[24] установи наличието на „*сериозни нередности в съобщенията от април и октомври 2009 г., включително предоставянето на неточни данни и несъблюдаването на счетоводните правила и заложените в съобщението срокове; недостатъчно сътрудничество между националните служби, натоварени със събирането на статистическа информация във връзка с ППД, както и липса на независимост на националния статистически институт и сметната палата на Гърция от министерството на финансите; неподходяща за коректното отчитане на*

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

статистическите данни във връзка с ППД институционална уредба и публична счетоводна система и по-конкретно непрозрачно или неправилно счетоводство, довело в някои случаи до значителни преразглеждания на данните от страна на гръцките власти в рамките на продължителни периоди; липса на отчетност при отделното предоставяне на данни, отнасящи се до съобщенията във връзка с ППД (например липса в някои случаи на писмена документация или утвърждаване; предоставяне на данни по телефона); неясна отговорност и/или липса на такава от страна на националните статистически служби, които предоставят изходни данни или събират статистически данни, в съчетание с неясни параметри на правомощията на отговорните за данните служители". Следователно за подобряване на събирането и обработването на данните за публичния сектор са необходими допълнителни усилия. Предвид постоянните проблеми, които Гърция среща при предоставянето на адекватни статистически данни за държавния дефицит с оглед прилагането на ПСР, бъдещите усилия за фискална консолидация трябва да бъдат наблюдавани не само въз основа на предоставяните от правителството данни, а и чрез оценка на динамиката на държавния дефицит.

Структурните и ендемични проблеми, свързани със счетоводното отчитане при публичния сектор в Гърция, също имат неблагоприятно отражение върху своевременния и ефективен контрол на приходите и разходите. Освен това в светлината на абсолютно необходимата реформа на гръцката система за статистически данни (включително сметната палата) и професионалната независимост на националните статистически органи е от основно значение да бъдат въведени мерки за подобряване на бюджетната процедура и изпълнението на бюджета, както и за повишаване на качеството на информацията във връзка с него.

Комисията открива процедура за нарушение във връзка с несъблюдаването на редица правни актове на ЕС относно събирането и съобщаването в Гърция на статистически данни за бюджета.

3. АКТУАЛИЗАЦИЯ ОТ ЯНУАРИ 2010 Г. НА ПРОГРАМАТА ЗА СТАБИЛНОСТ НА ГЪРЦИЯ

В Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики се постановява, че държавите-членки, възприели единната валута, предоставят ежегодно актуализирани програми за стабилност. В съответствие с член 5, параграф 3 от посочения регламент, Съветът може, въз основа на направената от Комисията и Икономическия и финансов комитет оценка, да проверява актуализираните програми за стабилност. В оценката на Съвета се съдържа и преценка за това дали икономическите политики на съответните държави-членки са в съответствие с насоките на общата икономическата политика.

Бюджетът за 2010 г. бе приет от Парламента на 23 декември 2009 г., като бе определена цел за дефицита на консолидирания държавен бюджет в размер на 9,1 % от БВП през 2010 г. В същото време гръцките власти обявиха необходимостта от засилване на фискалната корекция още през 2010 г., като определиха по-амбициозна бюджетна цел за 2010 г. в размер на 8,7 % от БВП. В представената на 15 януари 2010 г. актуализирана програма за стабилност на Гърция от януари 2010 г., обхващаща периода 2010—2013 г., актуализираната бюджетна цел за 2010 г. в размер на 8,7 % от БВП беше потвърдена. За постигането на актуализираните цели, в актуализираната програма за

стабилност се предвиждат редица мерки в допълнение към обявените в закона за бюджета за 2010 г. В нея е представен подробен пакет от мерки за фискална консолидация за 2010 г., насочени към подобряване на събирането на данъци и, макар и в по-малка степен – към ограничаване и рационализиране на първичните публични разходи. Включена е и прогноза в количествено изражение за ефекта от основните фискални мерки за 2010 г., както и за сроковете за тяхното приемане и прилагане. Някои от тези мерки вече са внесени в парламента и ще бъдат приети през първите месеци на 2010 г. В плановете за 2011, 2012 и 2013 г. се съдържат редица структурни реформи, които обаче не са детайлизирани и не са придружени от график за прилагането им.

В прогнозата си от есента на 2009 г., направена преди приемането на бюджета за 2010 г., службите на Комисията определиха размера на бюджетния дефицит за 2010 и 2011 г. на над 12 % от БВП. Според макроикономическия сценарий, залегнал в основата на закона за бюджета за 2010 г. и потвърден от актуализираната през януари 2010 г. програма за стабилност, реалният БВП се очаква да бъде -0,3 % през 2010 г., което в общи линии съответства на прогнозираното от службите на Комисията през есента на 2009 г. Прогнозата обаче беше направена при допускане за непроменена политика и преди скорошната реакция на финансовите пазари, което прави включения в актуализираната програма сценарий за 2010 г. оптимистичен.

За постигането на заложената в актуализираната през януари 2010 г. програма за стабилност цел на консолидирания държавен бюджет за 2010 г. е необходима фискална корекция, представляваща намаляване на номиналния дефицит с 4 процентни пункта от БВП, съответстващо на ръст на съотношението на приходите към БВП с 2,6 процентни пункта от БВП и намаление на съотношението на разходите към БВП с 1,4 процентни пункта от БВП. По този начин е планирано основната част от корекцията през 2010 г. да бъде постигната посредством постъпленията в бюджета на фона на прилагането на временни (еднократни) мерки за увеличаването им в размер на 0,25 % от БВП[25], както и на постоянно действащ пакет от мерки за увеличаване на данъчните постъпления, който се очаква да бъде приет от парламента през март 2010 г. По отношение на разходите предвиденото съкращаване отразява преустановяването на еднократните разходи с повече от 1 % през 2009 г., като в същото време ефектът от обявеното намаляване на редица постоянни разходи в действителност е сведен до нула поради нарастването на разходите в областта на образованието, здравеопазването и публичните инвестиции.

По-конкретно в програмата са изложени редица постоянни мерки за консолидиране на приходите в размер на 2,5 % от БВП, чието приемане предстои през 2010 г. В нея се описват мерки за увеличаване на данъчните постъпления като въвеждането на прогресивен подоходен данък и премахването на освобождаванията от данъци (с очаквано въздействие върху бюджета в размер на 0,4 % от БВП), реформирането на данъчното облагане на недвижимите имоти (с очаквано въздействие върху бюджета в размер на 0,2 % от БВП), увеличаването на акциза върху тютюневите и алкохолни изделия (мярка, вече внесена в парламента, с очаквано въздействие върху бюджета в

[25] Това би било нетното въздействие върху бюджета на еднократни приходи в размер на 0,5 % от БВП (събрани такси във връзка със схемата за осигуряване на ликвидност на финансовия сектор и специален налог върху особено печелившите предприятия и големите имоти) и еднократни разходи в размер на 0,25 % от БВП (във връзка с втората вноска на изплащаната на домакинствата с ниски доходи социална помощ).

размер на 0,4 % от БВП), както и увеличаването на таксите за използване на мобилна телефония и на акциза върху горивата[26] (с очаквано въздействие върху бюджета в размер на 0,4 % от БВП). Значителна част (около 1 % от БВП) от общото прогнозирано увеличаване на приходите през 2010 г. обаче се крепи на засилване на борбата срещу данъчната измама. В програмата се съдържат редица политики с оглед усъвършенстването на механизма на събиране на данъци, разширяването на данъчната основа и засилването на спазването на данъчното законодателство[27]. Важно е законодателните изменения, необходими за прилагането на повечето заложени данъчни мерки и предвидени за внасяне в парламента през март, да бъдат приети без бавене, така че мерките да имат очакваното въздействие още през 2010 г. Освен това предвид предишния опит, прилагането на планираните мерки за борба с данъчната измама трябва да бъде достатъчно стриктно, така че предвидените ползи да могат да се материализират.

По отношение на разходите очакваното им намаляване през 2010 г. се дължи главно на преустановяването на еднократните разходи през 2009 г. Въпреки усилията за намаляване на разходите за заплати в публичния сектор, оперативните разходи и разходите за отбрана (в размер на около 0,75 % от БВП), както и увеличаването на разходите за образование и публични инвестиции (в размер на около 0,75 % от БВП), неутрализират на годишна основа всеки ефект на намаляване на бюджетния дефицит, така че нетното въздействие върху бюджета би следвало да бъде незначително. По-конкретно, в актуализираната програма са заложени мерки за постигане на по-голяма ефективност при обществените поръчки в болничния сектор (с очаквано постоянно въздействие върху бюджета в размер на 0,3 % от БВП), правителствен ангажимент за ограничаване на оперативните разходи с 0,1 % от БВП, за редуциране на обществените поръчки в областта на отбраната с 0,2 % от БВП, за намаляване на надбавките на държавните служители[28] с 0,3 % от БВП, за замразяване на наемането на работа в

---

[26] Относно увеличаването на таксите за използване на мобилна телефония и на акциза върху горивата предишния парламент (преди общите избори през октомври) вече упражни законодателна функция.

[27] Обединяването на системата за събиране на данъците и на тази за събиране на социалноосигурителните вноски, въвеждането на подход, основан на рисковия профил, при одитирането, налагането на правно обвързващо задължение за предприятията да поддържат професионални сметки с търговските банки и да уреждат плащанията си посредством банковата система, преразглеждането на действащите многофакторни проверки, прехвърлянето на вниманието от формални проверки на счетоводната и друга документация към детайлни одити, събирането на данни от дружествата, предоставящи обществени услуги като енергоснабдяване, телефон, водоснабдяване и използването им за целите на многофакторните проверки, събирането на подробна информация за всички издадени квитанции, премахването на възможността за договаряне при определяне размера на съответната санкция и преминаването към точкова система, основана на обективни критерии, въвеждането и използването на основана на информационните технологии система за управление на одитните случаи, амнистията за физическите и лица или дружествата, които съдействат при подвеждането под съдебна отговорност на корумпирани служители, отстраняването на директорите на регионалните данъчни служби от процеса на решаване на спорове чрез провеждането му в централно място, намаляването на броя на регионалните данъчни служби чрез въвеждането на алтернативи за получаване на формуляри и съдействие и деклариране на данъците (по интернет, по пощата, чрез телефонни центрове) и др.

[28] Месечните надбавки, изплащани на държавните служители в допълнение към основната им заплата, не са хармонизирани на равнище държавна администрация. В отделни министерства някои надбавки надхвърлят 100 % от номиналната заплата по трудов договор, което води до фактическо удвояване на месечния доход на служителите в съответното министерство, докато в

публичния сектор през 2010 г. и за прилагане след това на принципа на 1 новоназначен служител срещу 5 пенсионирали се. Все пак поради раздутите заплати се очаква разходите за тях в номинално изражение да се запазят около равнището си през 2009 г.

В допълнение към тези мерки и без в бюджетната цел да бъде отчитано каквото и да е въздействие върху бюджета, министерството на финансите създаде резерв за непредвидени разходи и замрази 10 % от общите бюджетни кредити за всяко министерство (извън средствата за заплати, пенсии и лихвени плащания). В зависимост от равнището на разходите след първите шест месеца на 2010 г., така блокираните бюджетни кредити могат да не бъдат напълно преразпределени между изразходващите министерства с оглед допълнително ограничаване на разходите до края на годината.

Общо погледнато бюджетната цел за 2010 г. изглежда – въз основа на включената в актуализацията подробна информация и въпреки някои рискове – постижима, при условие че всички обявени мерки бъдат своевременно и успешно приложени. Голяма част от запланувaната в актуализираната програма за стабилност корекция на номиналния дефицит се залага да бъде постигната като двоен резултат от преустановяването на увеличаващите дефицита еднократни мерки през 2009 г. и въвеждането на намаляващи дефицита еднократни мерки през 2010 г. Преустановяването на еднократните разходи, според представеното в актуализацията, би следвало автоматично да доведе до намаляване на бюджетния дефицит с над 1 % от БВП през 2010 г.; от своя страна, въздействието върху бюджета на еднократните мерки за увеличаване на приходите се оценява на 0,25 % от БВП По такъв начин общото намаляващо дефицита въздействие върху бюджета на временните фактори през 2010 г. възлиза на близо 1,5 % от БВП – почти една трета от общо 4-те процентни пункта на прогнозираната за 2010 г. консолидация на БВП. Намаляването на номиналния дефицит, което не е под въздействието на еднократните мерки през 2010 г., се оценява на около 2,5 % от БВП.

На този етап несигурността по отношение на бюджетната цел от 8,7 % от БВП остава висока, като също така е реален и рискът от проблеми с бюджета в резултат главно на оптимистичните макроикономически предположения, залегнали в основата на програмата, и на вероятно завишената официална оценка за резултатите от борбата с данъчната измама. За мерките, обуславящи бюджетната цел и за очакваното им въздействие върху бюджета е представена подробна информация; ключово е все пак обявените политики да бъдат бързо и стриктно приложени. Освен съществуващата несигурност по отношение на предвидените консолидационни мерки, на риск са изложени и прогнозите за приходите и разходите, на които се основава бюджетната цел за 2010 г. Предвид по-конкретно прогнозираното увеличение със 7 процентни пункта от БВП на съотношението на дълга към БВП през 2010 г., както и повишаването на лихвения процент по новия дълг (или по дълг с плаващ лихвен процент), посоченият в актуализацията очакван размер на разходите за лихвени плащания за 2010 г. изглежда оптимистичен. Освен това данните за бюджетното състояние за 2008 г. все още не са утвърдени от Евростат. Всяко преразглеждане на тези данни би могло да се отрази и на прогнозите за 2010 г. Аналогично, ако бюджетният дефицит за 2009 г. превиши прогнозирания размер от 12,75 % от БВП, това ще означава по-неблагоприятна

други министерства и органи месечните надбавки не надхвърлят 30 % от номиналната заплата по трудов договор.

стартова позиция за 2010 г[29]. Следователно от ключово значение е представените в програмата за стабилност мерки (включително очакваното им въздействие върху бюджета), обуславящи бюджетната цел, да бъдат бързо и стриктно приложени, като в случай че рисковете се окажат реални, Гърция бъде готова да изготви и въведе допълнителни мерки.

Според програмата, в средносрочен план дефицитът на консолидирания държавен бюджет се очаква да продължи да намалява до 5,6 % от БВП през 2011 г., 2,8 % от БВП през 2012 г. и 2 % от БВП през 2013 г. Първичното салдо следва същата насока и се очаква да достигне излишък от 3,2 % от БВП до 2013 г. спрямо първичен дефицит от 7,7 % през 2009 г. Очертаната бюджетна стратегия е насочена към намаляване на структурния дефицит (преизчислен от службите на Комисията съгласно общоприетата методология) от 11,5 % от БВП през 2009 г. на 7,75 % от БВП през 2010 г. и на 1,5 % от БВП до 2013 г., а постигането на средносрочната бюджетна цел (СБЦ) за балансиран бюджет в структурно изражение (т.е. коригиран спрямо фазата на икономическия цикъл без еднократните и други временни мерки) не се предвижда в рамките на периода на програмата. Бюджетната консолидация от 2011 до 2013 г. се основава както на увеличаване на приходите, така и на ограничаване на разходите, подробности по които обаче все още не са съобщени. Бюджетната позиция през 2011 г. и след това е следователно изложена на рискове. Освен това, залегналият основен макроикономически сценарий се основава на оптимистични предположения за растеж, според които реалният БВП би бил с положителен знак през 2011, 2012 и 2013 г., нараствайки съответно с 1,5 %, 1,9 % и 2,5 %. Глобално погледнато рисковете пред постигането на средносрочната бюджетна цел са значителни.

Брутният държавен дълг, оценен на 113,4 % от БВП в края на 2009 г., се предвижда от програмата за стабилност да надхвърли 120 % от БВП през 2010 г., преди да започне отново да спада през 2012. Освен увеличаването на дефицита и намаляването на растежа на БВП, значителната разлика между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо (т.нар. stock-flow adjustment) допринесе за повишаване на съотношението на дълга спрямо БВП през 2009 г. поради финансови транзакции във връзка със схемата за поддържане на ликвидността на финансовия сектор и уреждането на просрочени задължения. Рискът за планираната динамика на съотношението на дълга спрямо БВП също изглежда по-скоро висок и произтича от рисковете по отношение на прогнозите за дефицита и БВП. Тези рискове могат да се усложнят от несигурността относно разликата между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо – несигурност, породена от липсата на информация в програмата по отношение на нейните компоненти, въпреки че стойностите ѝ спрямо миналото намаляха значително (0,2 % от БВП за всяка от обхванатите от програмата години).

В актуализираната през януари 2010 г. програма за стабилност се съдържа и информация за широк набор от структурни реформи, чието начало или прилагане предстои през 2010 г. В актуализацията се очаква своевременното им и успешно прилагане да се отрази благоприятно на качеството на публичните финанси и да спомогне за преодоляването на структурните слабости, присъщи на гръцката икономика. Правителството по-конкретно вече е внесло в парламента проектозакон за

[29] До този момент непълните показатели сочат, че дори бюджетната позиция да надвиши 12,7 % от БВП през 2009 г., то това превишаване ще бъде незначително. В съответствие с Регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета, първите данни за състоянието на бюджета за 2009 г. следва да бъдат съобщени от националния статистически институт на Гърция до 1 април 2010 г.

утвърждаване на независимостта на статистическите служби и предвижда създаването на подотчетна на парламента служба за мониторинг на изпълнението на бюджета, както и приемането на обвързващи фискални правила с оглед ефективна средносрочна подготовка и изпълнение на бюджета. В средносрочен аспект и не по-късно от 2011 г. гръцките власти се ангажират да въведат бюджетиране, основано на дейности, което до 2012 г. ще замести напълно действащата понастоящем система. То ще се вписва в рамките на обвързваща многогодишна бюджетна програма и ще се основава на двустранното счетоводно записване. Освен това в програмата е включен и пакет от реформи в различни области, съдържащ политики за насърчаване на съобразени с опазването на околната среда инвестиционни проекти, за преразглеждане на действащия закон за инвестициите, за насърчаване на проекти за партньорство между частния и публичния сектор, за учредяване на гръцки фонд за развитие, за намаляване на инфлационния натиск чрез по-добро пазарно регулиране, за прилагане на активни действия на пазара на труда, за подобряване на публичната администрация, за увеличаване на прозрачността и отчетността, за намаляване на броя на общините и местните съвети, както и за подпомагане на инвестициите в областта на научноизследователската дейност, технологиите и иновациите.

4. НАДЗОР ОТ СТРАНА НА ЕС В НАСТОЯЩАТА СИТУАЦИЯ

4.1. Комбиниране на надзорни инструменти

Много държави в ЕС понастоящем отчитат дефицити на консолидирания държавен бюджет, които надвишават посочената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП. Често рязкото изостряне на дефицита и задлъжнялостта трябва да се разглежда в контекста на безпрецедентната световна финансова криза и икономически спад. Влияние оказват редица фактори. Първо, икономическият спад води до намаляване на данъчните приходи и до повишаване на социалните разходи (напр. за обезщетения при безработица). Второ, осъзнавайки важната роля на бюджетната политика при настоящите извънредни икономически условия, в своя Европейски план за икономическо възстановяване (ЕПИВ) от ноември 2008 г.[30], одобрен от Европейския съвет през декември[31], Комисията призова за фискални стимули. В плана се предвижда стимулите да бъдат своевременни, целенасочени, с временен характер и съобразени с устойчивостта на публичните финанси и с конкурентоспособността в отделните държави членки, както и да бъдат премахнати, когато възстановяването на икономиката придобие устойчив характер. И накрая, редица държави предприеха мерки за стабилизиране на финансовия сектор, някои от които оказаха влияние върху равнището на държавния дълг или пораждат риск от по-висок дефицит и дълг в бъдеще[32], въпреки че за някои от разходите, свързани с държавната подкрепа, съществува възможност да бъдат възстановени на по-късен етап.

---

30 „Европейски план за икономическо възстановяване“, Съобщение на Комисията до Европейския Съвет, COM(2008) 800, 26.11.2008 г.

31 Вж. Заключения на председателството на Европейския съвет в Брюксел, 11 и 12 декември 2008 г., справка 17271/1/08 REV 1.

32 Вж. решението на Евростат относно статистическото отчитане на публичните мерки в подкрепа на финансовите институции и финансовите пазари по време на финансовата криза, Информационен бюлетин на Евростат № 103/2009 от 15 юли 2009 г.; вж. още „Accounting for Bank Rescues“ в Public Finances, EMU-2009, European Economy, 5, стр. 59-63.

Въпреки че настоящото влошаване на публичните финанси в Гърция също следва да се разглежда в същия контекст, фискалните неравновесия са значителни и са факт в продължение на много години, въпреки нарастването на икономическата активност в периода до 2008 г., което подсказва, че причините са структурни. По-специално държавният дефицит отразява недостатъчния контрол върху публичните разходи, а прогнозите за приходите и ръста на БВП систематично се оказват прекомерно оптимистични. Освен това структурните и ендемични проблеми, свързани със счетоводното отчитане при публичния сектор в Гърция през последните години, също имат неблагоприятно отражение върху своевременния и ефективен контрол на приходите и разходите, както и върху проследяването на макроикономическата обстановка. Високите равнища на дефицита доведоха до едно от най-високите съотношения на дълга към БВП в ЕС, което не само значително надхвърля референтната стойност от 60 % от БВП, но запазва деструктивна тенденция към нарастване.

Гръцката икономика, подложена на едновременното действие на фискална криза и на по-широкообхватни макроикономически неравновесия, коренящи се в дълбоко залегналите структурни проблеми, се нуждае от съвместното прилагане на предвидените в Договора и съответното вторично законодателство инструменти за икономически и бюджетен надзор. Поради това за постигането на трайна фискална консолидация и за прилагането на необходимите структурни реформи в цялостната област на икономическата дейност е изключително съществено инструментите да бъдат приложени съвместно. Препоръката съгласно член 121, параграф 4, предизвестието за предприемане на мерки съгласно член 126, параграф 9 и становището по актуализацията на програмата за стабилност от януари 2010 г. съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета (т.нар. превантивни мерки на Пакта за стабилност и растеж), както и съвместното им действие, би следвало да засилят упражнявания от ЕС надзор.

4.2. Прилагане на член 121 от Договора за функционирането на Европейския съюз

В член 121, параграф 2 от ДФЕС се изисква Съветът, въз основа на препоръка на Комисията и заключение на Европейския съвет, да приеме препоръка за основните насоки на икономическите политики на държавите-членки и на Съюза. В член 121, параграф 3 от Договора от Съвета се изисква да прави, въз основа на представени от Комисията доклади, преглед на икономическото развитие на всяка от държавите-членки и на Съюза, както и на съгласуваността между икономическите политики и общите насоки. Когато се установи, че икономическите политики на дадена държава-членка не са съобразени с общите насоки на икономическите политики или че могат да нарушат правилното функциониране на икономическия и паричен съюз, член 121, параграф 4 постановява, че Комисията може да отправи предупреждение до съответната държава-членка и да предложи на Съвета да отправи необходимите препоръки до съответната държава-членка. Предвид сериозността на ситуацията в Гърция и за да се осигури съгласуваност с Решението съгласно член 126, параграф 9, се смята за целесъобразно Съветът да приеме необходимата препоръка. Освен това Съветът може, по предложение на Комисията, да реши да обяви публично препоръките си.

На 14 май 2008 година Съветът прие последните си общи насоки за икономическата политика на държавите-членки и Общността[33]. В общите насоки за икономическата политика за периода 2008—2010 г. се съдържа насока за политика, съгласно която държавите-членки следва „*да спазват своите средносрочни бюджетни цели*“ и да „*предприемат ефективни действия, за да осигурят бързото коригиране* [на прекомерния дефицит]“. Освен това държавите-членки с външни неравновесия следва да ги коригират „*като провеждат структурни реформи, увеличават външната конкурентоспособност и (...) допринасят за коригирането им чрез фискални политики*“. На тази основа на 25 юни 2009 г.[34] Съветът в структурните си препоръки отбеляза, че за Гърция „*става неизбежно да се активизира и ускори работата за овладяване на макроикономическите дисбаланси и структурните слабости на гръцката икономика*“ и отправи отделни препоръки към Гърция, приканвайки я да продължи с фискалната консолидация; да предприеме мерки за засилване на конкуренцията в сектора на професионалните услуги, да извърши реформи за увеличаване на инвестициите в научноизследователската и развойна дейност; да използва структурните фондове по-ефективно; да проведе реформа в публичната администрация и да предприеме широк диапазон от мерки на пазара на труда в рамките на интегриран подход, съчетаващ гъвкавост и сигурност. В същото време Съветът препоръча на Гърция да осигури, като член на еврозоната, устойчивост на публичните си финанси; да подобри качеството на публичните финанси, включително да модернизира публичната администрация, както и да приложи общите принципи на ЕС за съчетаване на гъвкавост и сигурност.

Предвид влиянието на глобалната икономическа и финансова криза върху икономиката на Гърция, свързаната с това преоценка на риска увеличава допълнително натиска върху дълга, води до повишаване на рисковата премия по отношение на него и може да предизвика проблеми във връзка с платежоспособността на гръцката икономика, които могат да обхванат и други икономики от еврозоната.

4.3. Прилагане на член 126 от Договора и предишни етапи в процедурата при прекомерен дефицит по отношение на Гърция

Процедурата при прекомерен дефицит (ППД) е определена в член 126 от ДФЕС. Тази процедура е допълнително уточнена в Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит [35], която е част от Пакта за стабилност и растеж.

Съгласно член 126, параграф 2 от ДФЕС Комисията трябва да следи за спазването на бюджетната дисциплина въз основа на два критерия, а именно: а) дали съотношението на планирания или действителен държавен дефицит спрямо БВП надвишава референтната стойност от 3 % (освен ако съотношението е намаляло съществено и трайно и е достигнало ниво, близко до референтната стойност; или превишението е само извънредно и временно и съотношението остава близо до референтната стойност);

---

33 Препоръка на Съвета 2008/390/ЕО (ОВ L 137, 27.5.2008 г., стр. 13).

34 ОВ L 183, 15.7.2009 г., стр. 1.

35 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6. Взето е предвид и становището на Икономическия и финансов комитет относно „Подробности за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоки относно формата и съдържанието на конвергентните програми и на програмите за стабилност“, одобрено от Съвета ЕКОФИН на 20 ноември 2009 г.: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm

и б) дали съотношението на държавния дълг спрямо БВП надвишава референтната стойност от 60 % (освен ако съотношението намалява в достатъчна степен и се приближава към референтната стойност със задоволителен темп).

В член 126, параграф 3 от ДФЕС (предишен член 104, параграф 3 от ДЕО) се посочва, че ако държава-членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. В доклада „трябва да вземе предвид дали държавният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата-членка.“

Въз основа на данните за действителния дефицит и дълг, предоставени от гръцките власти през октомври 2008 г.[36] и впоследствие утвърдени от Евростат[37], както и на междинната прогноза на службите на Комисията от януари 2009 г., на 18 февруари 2009 г. Комисията прие доклад за Гърция съгласно член 104, параграф 3 от ДЕО[38]. Впоследствие и съгласно член 104, параграф 4 от ДЕО, на 27 февруари 2009 г. Икономическият и финансов комитет излезе със становище относно доклада на Комисията. На 24 март 2009 г. Комисията, след като взе предвид доклада си съгласно член 104, параграф 3 от ДЕО и становището на Икономическия и финансов комитет, изпрати на Съвета в съответствие с член 104, параграф 5 от ДЕО своето становище, че в Гърция съществува прекомерен дефицит.

На 27 април 2009 г. Съветът по предложение на Комисията реши съгласно член 104, параграф 6 от ДЕО, че в Гърция е налице прекомерен дефицит[39]. Междувременно и в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО Съветът отправи препоръки до Гърция да прекрати прекомерния дефицит до 2010 година, като сведе дефицита на консолидирания държавен бюджет под 3 % от БВП по надежден и устойчив начин. Освен това Съветът препоръча, че „*конкретно за тази цел, гръцките власти следва да (i) засилят фискалната корекция през 2009 г. чрез постоянни мерки за ограничаване на разходите, включително чрез прилагане на вече обявените мерки*; *(ii) да въведат допълнителни постоянни мерки през 2010 г. за привеждането на номиналния дефицит недвусмислено под референтната стойност от 3 % до края на годината; (iii) да продължат усилията за контролиране на факторите, различни от нетните заеми, способстващи за промяната в равнището на дълга, с оглед да се гарантира, че съотношението на дълга спрямо БВП намалява в достатъчна степен и се доближава до референтната стойност със задоволително темпо; и (iv) да продължат усилията за подобряване на събирането и обработването на статистическите данни и в частност на тези, отнасящи се до сектора на държавното управление*“. Съветът определи 27 октомври 2009 г. за краен срок за Гърция да предприеме ефективни действия за засилване на фискалната консолидация още през 2009 г. и за конкретизиране на мерките, които изглеждат достатъчни за осигуряването на адекватен напредък в коригирането на прекомерния дефицит до 2010.

---

[36] Съгласно Регламент (ЕО) № 3605/93 на Съвета (който междувременно беше заменен с Регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета), държавите-членки трябва да докладват два пъти годишно на Комисията за планираните и действителните равнища на своя държавен дефицит и държавен дълг. Последното уведомление от страна на Гърция се намира на: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables

[37] Информационен бюлетин на Евростат № 147/2008 от 22.10.2008 г.

[38] Всички документи, свързани с ППД за Гърция, се намират на: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

[39] Решение 2009/415/ЕО на Съвета (ОВ L 135, 30.5.2009 г., стр. 21).

На 11 ноември 2009 г. Комисията оцени предприетите от Гърция действия за коригиране на прекомерния дефицит до 2010 г. в отговор на препоръката на Съвета от 27 април 2009 г. и заключи, че предприетите действия са несъответстващи, като отправи до Съвета препоръка за решение[40]. В съответствие с член 126, параграф 8 от ДФЕС, въз основа на тази препоръка на 2 декември 2009 г. Съветът прие решение.

В член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета се постановява, че „*всяко решение на Съвета да нотифицира съответната участваща държава-членка за предприемането на мерки за намаляване на дефицита в съответствие с член 104, параграф 9 [от Договора] (член 126, параграф 9 от ДФЕС) следва да бъде взето в рамките на един месец от решението на Съвета, с което се констатира, че не е предприето ефективно действие в съответствие с член 104, параграф 8 (член 126, параграф 8 от ДФЕС)*“, т.е. „*да даде предизвестие на държавата-членка, в определен срок да изпълни мерки за намаляване на дефицита, считани от Съвета за необходими за справяне със ситуацията*“.

5. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ФИСКАЛНА КОРЕКЦИЯ ПРЕЗ 2010 Г. И ПО-НАТАТЪК, КАКТО И ОТ УДЪЛЖАВАНЕ НА СРОКА ЗА ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ПРЕКОМЕРНИЯ ДЕФИЦИТ

Според макроикономическите прогнози и оценката на потенциалния растеж, извършени от службите на Комисията през есента на 2009 г., структурният дефицит през 2009 г. възлиза на 11,5 % от БВП. Общата структурна корекция, която Гърция е необходимо да направи за свеждане на номиналния дефицит под референтната стойност от 3 % от БВП надхвърля следователно 9 процентни пункта от БВП. Предвид това препоръчаното преди от Съвета коригиране на прекомерния дефицит през 2010 г. е понастоящем нереалистично.

Незабавна и надеждна структурна бюджетна корекция е абсолютно необходима за подобряване на изгледите за средносрочен растеж в Гърция, но такова огромно усилие в рамките на една година е явно невъзможно – дори в рамките на три години корекция от такъв мащаб е предизвикателство. Все пак високите постоянни фискални дисбаланси в съчетание с високото и бързо покачващото се равнище на дълга, както и показателите за състоянието на по-дългосрочната устойчивост, са сериозен проблем, който изисква бързи решителни действия. В доклада за устойчивостта от 2009 г. на службите на Комисията[41] дългосрочната устойчивост на публичните финанси на Гърция е счетена за изложена на много висок дългосрочен риск. Дългосрочното въздействие на застаряването на населението върху бюджета е значително над средното ниво за ЕС, най-вече поради относително високото нарастване на разходите за пенсии като дял от БВП през следващите десетилетия, което ще настъпи, ако пенсионната система не бъде реформирана. Състоянието на бюджета през 2009 г. отразява допълнителното бюджетно въздействие на застаряването на населението върху устойчивостта на публичните финанси. Осигуряването на първични излишъци в средносрочен план и

---

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

41 Според включените в доклада за устойчивостта от 2009 г. прогнози (European Economy, 9), при условие на непроменена политика публичните разходи във връзка със застаряването на населението биха могли да се увеличат с 16 процентни пункта от БВП от 2010 до 2060 г., от които 12,5 пункта са за разходи за пенсии. Вж. също Съобщение на Комисията до Европейския Парламент и до Съвета „Дългосрочна устойчивост на публичните финанси за възстановяваща се икономика“ (COM(2009) 545, 14.10.2009 г.

особено реформирането на пенсионната система с оглед ограничаване на значителното нарастване на свързаните с възрастта разходи, биха допринесли за намаляване на рисковете пред дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Неравновесията в гръцкия бюджет трябва да бъдат преодолени без бавене, в противен случай те ще тежат върху очакванията на стопанските субекти и ще се отразят неблагоприятно на изгледите за растеж не само в дългосрочен план, а и в близко бъдеще.

Предвид горното Комисията счита, че с удължаването на срока на коригиране на прекомерния дефицит до 2012 г., както е указано и в актуализираната програма за стабилност на Гърция от януари 2010 г., се предоставят условия за балансирана и трайна консолидация (като след това ще е необходима корекция за постигането на средносрочната цел за балансиран или с наличие на излишък бюджет). За постигането на тази цел гръцкото правителство следва стриктно да приложи мерките за намаляване на дефицита и структурните реформи, предвидени в актуализираната програма за стабилност от януари 2010 г., както и да бъде готова да приеме допълнителни мерки, в случай че корекцията не е достатъчна за постигането на целта. Това би допринесло целта за свеждане на държавния дефицит под 3 % от БВП през 2012 г. да бъде възприемана като реалистична.

Ако през 2010 г. с помощта на постоянните мерки бюджетният дефицит бъде сведен до 8,7 % от БВП, коригирането на дефицита по надежден и устойчив начин с оглед свеждането му под 3 % от БВП най-късно през 2012 г. би наложило и значително подобряване на структурното салдо (коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без да се вземат предвид извънредните и други временни мерки) и през 2011 и 2012 г. За тези две години следователно структурната фискална корекция би трябвало да възлиза поне на 3,5 % от БВП през 2010 и 2011 г. и на 2,5 % от БВП през 2012 г.

Ако през 2010 г. се получи преизпълнение на постъпленията, гръцките власти следва да използват тази възможност за гъвкавост за допълнително ограничаване на дефицита, така че да се спомогне за постигането на устойчиво намаляване на равнището на публичния дълг. В противен случай правителството на страната следва да предприеме необходимите мерки за намаляване на текущите разходи, така че по-ниските от заложеното приходи да бъдат компенсирани.

Въздействието на факторите извън нетните получени заеми и номиналния растеж на БВП, влияещи върху съотношението на дълга (т.е. финансовите операции и останалите компоненти, определящи разликата между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо) и допринесли за повишаването му през последните години, се очаква да намалее през 2010 г. Въпреки че разликата между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо се развива в положителна насока в сравнение с миналото, нейните компоненти, допринесли за общото увеличаване на равнището на дълга продължават да будят загриженост. Необходимо е следователно гръцките власти да предприемат допълнителни мерки за контрол не само на дефицита, а и на транзакциите, с които дългът се увеличава.

Годишното изменение на държавния дълг между 2010 и 2012 г. следва да не надвишава, от една страна, максимално допустимите граници за целеви номинален дефицит от 8,7 % от БВП през 2010 г., 5,6 % от БВП през 2011 г. и 2,8 % от БВП през 2012 г., а от друга – емитирането на необходимия за уреждането на просрочени задължения и обичайното управление на ликвидността дълг. Следователно изменението на брутния дълг не трябва да надхвърля 22 240 млрд. EUR през 2010 г., 11 320 млрд. EUR през

2011 г. и 4 510 млрд. EUR през 2012 г. Това съответства на годишна разлика между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо от 0,25 % от БВП за трите години – 2010, 2011 и 2012 г.

След коригирането на прекомерния дефицит Гърция следва да предприеме необходимите мерки за бързо осигуряване на балансиран бюджет в структурно изражение, така че да се постигне задоволително и устойчиво намаляване на равнището на дълга. От изключително значение е постигането на балансиран бюджет с оглед адекватно управление на бюджета по време на икономическа криза.

През последните няколко години външните сметки на гръцката икономика се влошиха значително, като високите постоянни външни дисбаланси до голяма степен отразяваха подчертаното влошаване на фискалната позиция на страната. Нетната международна позиция подчертано се влошаваше от 2004 г. насам. През 2009 г. отрицателното равнище на нетната позиция на международните инвестиции вече надхвърли 115 % от БВП. В резултат на това основната част от наличното външно финансиране беше усвоявано от държавния сектор, като той освен това затрудняваше и достъпа на частния сектор до финансиране. В тази връзка недвусмислената фискална консолидация е ключова и за преодоляването на загубата на конкурентоспособност и справянето със съществуващите външни дисбаланси. Структурните мерки и умерената политика по отношение на заплатите също биха били жизненоважни за възстановяването на ценовата конкурентоспособност и коригирането на външните дисбаланси.

Фискална консолидация е също ключова за преодоляването на загубата на конкурентоспособност и справянето със съществуващите външни дисбаланси. За целта гръцките власти следва да приложат постоянни мерки за контрол на текущите първични разходи, в това число на заплатите в публичния сектор, както и спешно да приложат структурните реформи. По-специално гръцките власти следва да гарантират, че в рамките на една широкообхватна програма за реформи мерките за фискална консолидация са насочени и към подобряване на качеството на публичните финанси, като същевременно незабавно приложи политики за допълнителни реформиране на данъчната администрация.

Комисията препоръчва страната в срок до 16 март 2010 г. да предаде доклад, в който се посочват мерките и график за тяхното въвеждане с цел постигането на бюджетните цели за 2010 г. До 15 май 2010 г. Гърция следва да предаде и доклад (а след това да предава такъв всеки три месеца), в който са посочени мерките, които ще бъдат въведени в съответствие с препоръката на Съвета съгласно член 121, параграф 4 и решението на Съвета съгласно член 126, параграф 9. Докладът следва да съдържа подробна информация относно: конкретните планирани мерки, които ще бъдат приложени след датата на доклада за постигане на съответствие с изискванията на настоящото решение; графика за въвеждането на структурните мерки, предвидени в актуализираната през януари 2010 г. програма за стабилност; месечното изпълнение на държавния бюджет; данните в рамките на годината за изпълнението на социалноосигурителния и на местния бюджет, както и на извънбюджетните фондове; емитирането и погасяването на държавен дълг; информация относно постоянните и временните промени на заетостта в публичния сектор, неуредените плащания на правителствените разходи (натрупани просрочени задължения); както и финансовото състояние на държавните предприятия и другите публични дружества (на годишна основа).

*

* *

Предвид гореизложената оценка Комисията препоръчва на Съвета i) , в съответствие с член 121, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз да отправи препоръки към Гърция с оглед да бъдат преустановени несъответствията с общите насоки за икономическата политика и да бъде премахнат рискът, застрашаващ правилното функциониране на икономическия и паричен съюз; ii) в съответствие с член 126, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз да отправи предизвестие към Гърция за предприемане на преценените от Съвета за необходими мерки за намаляване на дефицита с оглед отстраняването на прекомерния дефицит; както и iii) да излезе със становище относно актуализираната програма за стабилност. Комисията освен това счита, че публичното огласяване на настоящата препоръка на Съвета съгласно член 121, параграф 4 ще улесни координацията на икономическите политики на държавите-членки и общността и ще спомогне за по-добри взаимоотношения между стопанските субекти, което от своя страна ще благоприятства прилагането на препоръчаните мерки. Комисията следователно препоръчва също така на Съвета да огласи публично настоящата препоръка; останалите препоръки и решението също се публикуват.

2010/0031 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за оповестяване на препоръката с оглед на премахването на несъответствията на икономическите политики на Гърция с общите насоки и за отстраняване на риска за правилното функциониране на икономическия и паричен съюз

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 4 от него,

като взе предвид предложението на Комисията,

като има предвид, че:

(1) На [16 февруари 2010 г.] Съветът прие препоръка [№. ...] с оглед на премахването на несъответствията на икономическите политики на Гърция с общите насоки и на отстраняването на риска за правилното функциониране на икономическия и паричен съюз.

(2) Оповестяването на препоръката следва да улесни координирането на икономическите политики на държавите-членки и на Съюза и да способства за по-доброто разбирателство между икономическите субекти, което улеснява изпълнението на препоръчаните мерки,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

С оглед на премахването на несъответствията на икономическите политики на Гърция с общите насоки и за отстраняване на риска за правилното функциониране на икономическия и паричен съюз Препоръка [№ ... от 16 февруари 2010 г.] се публикува в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 2

Настоящото решение влиза в сила на [16 февруари 2010 г.].

Съставено в Брюксел на [16 февруари 2010 година.]

За Съвета
Председател